Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

Szerkesztette
Ördögh Tibor

AZ EURÓPAI UNIÓ SZAKPOLITIKAI RENDSZERE



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Az Európai Unió szakpolitikai rendszere

VÁKÁT OLDAL

Az Európai Unió szakpolitikai rendszere

Szerkesztette
Ördögh Tibor

LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2022

Szerzők

Ambrusz József
Arató Krisztina
Balla József
Fülöp Katalin
Gombos Katalin
Hautzinger Zoltán
Horváth József
Horváth Valéria Eszter
Kengyel Ákos
Kollárik Ferenc
Koller Boglárka
Kovács Miklós
Kovács Olivér
Kozák Kornélia
Környei Ágnes
Molnár Anna
Munkácsy András
Nagy Judit
Nagy Noémi
Navracsics Tibor
Nyikos Györgyi
Ördögh Tibor
Paragi Beáta
Réczey Gábor
Simon Károly László
Szalók Csilla
Szegedi László
Szemlér Tamás
Szijártó Norbert
Szirbik Miklós
Teknős László
Töttős Ágnes
Varga András
Vájlok László
Vigh László
Vizi Balázs
Zsolt Melinda

Szakmai lektor
Laczkóné Tuka Ágnes

A kézirat lezárása:
2021. október 31.

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrektor: Bujdosó Hajnalka és Tomka Eszter
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/01028_00

ISBN 978-963-531-747-9 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-748-6 (ePDF) | ISBN 978-963-531-749-3 (ePub)

© A szerkesztő, 2022
© A szerzők, 2022
© A kiadó, 2022
Minden jog védve.

Tartalom

A kötet szerzői 7
Előszó 11

Koller Boglárka – Varga András: Tagállami és uniós hatáskörök a szakpolitikák rendszerében 13

AZ EURÓPAI UNIÓ KIZÁRÓLAGOS HATÁSKÖRŰ SZAKPOLITIKÁI 39
Kollárik Ferenc: Vámpolitika 41
Gombos Katalin: Versenypolitika 55
Szijártó Norbert: A gazdasági és monetáris unióhoz kapcsolódó szakpolitikák 71
Vigh László: Kereskedelempolitika 93

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK MEGOSZTOTT HATÁSKÖRŰ SZAKPOLITIKÁI 105
Szegedi László – Szirbik Miklós: Belső (egységes) piac 107
Arató Krisztina: Szociálpolitika 123
Nyikos Györgyi: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió 139
Horváth József: Agrárpolitika 167
Réczey Gábor: Közös Halászati Politika 183
Horváth Valéria Eszter: Környezetvédelem 195
Kozák Kornélia: Fogyasztóvédelem 217
Munkácsy András: Közlekedéspolitika és a transzeurópai közlekedési hálózat 231
Zsolt Melinda: Energiapolitika 249
Nagy Noémi: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége – Jogérvényesülés és alapvető jogok 265
Nagy Judit: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége – Nemzetközi rendészeti együttműködés 277
Balla József – Vájlok László: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége – Schengeni együttműködés 299
Hautzinger Zoltán – Töttős Ágnes: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége – Bevándorlás- és menekültpolitika 315
Kovács Olivér: Kutatás- és űrpolitika 333
Paragi Beáta: Fejlesztéspolitika és humanitárius segítségnyújtás – Aktualitások és digitalizáció az EU segélypolitikájában 363

TAGÁLLAMI HATÁSKÖRŰ SZAKPOLITIKÁK 385
Kengyel Ákos: Ipar- és vállalkozáspolitika 387
Környei Ágnes: Kulturális és audiovizuális politika 409
Szalók Csilla – Kovács Miklós: Turizmus 425
Navracsics Tibor: Oktatás-, képzés-, ifjúság- és sportpolitika 447
Ambrusz József – Teknős László: Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem 461
Simon Károly László: Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben 477

SPECIÁLIS HATÁSKÖRÖK 491
Molnár Anna: A közös kül- és biztonságpolitika és a közös biztonság- és védelempolitika 493
Ördögh Tibor: Bővítéspolitika 517

EGYÉB SZAKPOLITIKAI TERÜLETEK 529
Vizi Balázs: Kisebbségpolitika 531
Szemlér Tamás: Közös költségvetés 545
Fülöp Katalin: Adópolitika 561

Kislexikon 581

Mellékletek 619

A kötet szerzői

Ambrusz József PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Katasztrófavédelmi Intézet Katasztrófavédelmi Műveleti Tanszék, mb. tanszékvezető. Kutatási területei: katasztrófák következményeinek felszámolása, helyreállítás és újjáépítés vezetés-irányítása. Elérhetőség: ambrusz.jozsef@uni-nke.hu

Arató Krisztina PhD, intézetvezető egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézet. Kutatási területei: az európai integráció története, európai szociális párbeszéd, euroszkepticizmus, civil társadalom. Elérhetőség: krisarato@ajk.elte.hu

Balla József PhD, docens, tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék. Kutatási terület: biometrikus adatok alkalmazása a rendészeti célú személyazonosításban, a biztonsági okmányok rendészeti célú ellenőrzése. Elérhetőség: balla.jozsef@uni-nke.hu

Fülöp Katalin PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék. Kutatási területei: szervezeti teljesítmény értékelése, kockázati magatartás, audit. Elérhetőség: fülöp.katalin@uni-nke.hu

Gombos Katalin PhD, habilitált tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék. Kutatási terület: uniós versenyjog, európai köz- és magánjog, jogvédelem az EU-ban. Elérhetőség: simonne.gombos.katalin@uni-nke.hu

Hautzinger Zoltán r. ezredes, PhD, tanszékvezető egyetemi docens. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási Tanszék. Kutatási területei: migráció szabályozása, krimmigráció. Elérhetőség: hautzinger.zoltan@uni-nke.hu

Horváth József PhD, habilitált egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar Gazdálkodási és Vidékfejlesztési Intézet. Kutatási területei: a mezőgazdasági vállalkozások és a vidékfejlesztés ökonómiája, az uniós és hazai agrárpolitika gazdasági hatásai. Elérhetőség: horvath.jozsef@mgk.u-szeged.hu

Horváth Valéria Eszter tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék. Kutatási területei: az éghajlatváltozással összefüggő mobilitás, nemzetközi migráció és menekültjog, nemzetközi környezet- és éghajlatvédelem, emberi jogok. Elérhetőség: horvath.valeria.eszter@uni-nke.hu

Kengyel Ákos PhD, egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi, Politikai és Regionális Tanulmányok Intézet Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék. Kutatási területei: európai gazdasági integráció, kohéziós politika és felzárkózás, az EU közös költségvetése. Elérhetőség: akos.kengyel@uni-corvinus.hu

Kollárik Ferenc tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék. Kutatási területei: integrációs elméletek, a monetáris unió közgazdaságtana, európai integráció (politikai) gazdaságtana. Elérhetőség: kollarik.ferenc@uni-nke.hu

Koller Boglárka PhD, nemzetközi rektorhelyettes, tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európa-tanulmányok Tanszék. Kutatási területei: európai integráció, Európai Unió. Elérhetőség: koller.boglarka@uni-nke.hu

Kovács Miklós dr. univ., címzetes egyetemi docens, Budapesti Gazdasági Egyetem Kereskedelmi Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar Turizmus Tanszék.

Kovács Olivér PhD, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék. Kutatási területei: komplexitás közgazdaságtana, technológiai fejlődés, innováció, innovációpolitika. Elérhetőség: kovacs.oliver.istvan@uni-nke.hu, https://oliverkovacs.com

Kozák Kornélia tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék. Kutatási területei: fogyasztóvédelmi jog, belső piaci jog. Elérhetőség: kozak.kornelia@uni-nke.hu

Környei Ágnes PhD, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészet- és Társadalomtudományi Kar Nemzetközi Tanulmányok Tanszék. Kutatási területei: nemzetközi kulturális kapcsolatok, emberi jogok regionális rendszerei. Elérhetőség: kornyei.agnes@btk.ppke.hu

Molnár Anna PhD, tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtiszképző Kar Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok Tanszék. Kutatási területei: EU közös kül- és biztonságpolitika, EU közös biztonság- és védelempolitika, olasz bel-, kül- és biztonságpolitika. Elérhetőség: molnar.anna@uni-nke.hu

Munkácsy András PhD, kutatóközpont-vezető, tudományos főmunkatárs, Közlekedéstudományi Intézet (KTI) Közlekedésfejlesztési Kutatóközpont. Kutatási területei: a személyközlekedési folyamatok, különösen az utazási szokások vizsgálata, valamint a mobilitásmenedzsment és -tervezés. Elérhetőség: munkacsy.andras@kti.hu

Nagy Judit PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Igazgatásrendészeti és Nemzetközi Tanszék. Kutatási területei: nemzetközi és uniós rendészeti együttműködés, bűnügyi együttműködés. Elérhetőség: nagy.judit@uni-nke.hu

Nagy Noémi PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék. Kutatási területei: emberi, kisebbségi és nyelvi jogok nemzetközi védelme, kisebbség- és nyelvpolitika. Elérhetőség: nagynoemi@uni-nke.hu

Navracsics Tibor PhD, címzetes egyetemi tanár, intézetigazgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, EUstrat; egyetemi docens, ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet. Kutatási területei: nyugat- és közép-európai politikai rendszerek összehasonlító elemzése, az Európai Unió politikai rendszere. Elérhetőség: navracsics.tibor@uni-nke.hu

Nyikos Györgyi PhD, tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közpénzügyi Tanszék. Kutatási területei: közpénzügyek, EU kohéziós politika, közbeszerzés, állami támogatások, projektmenedzsment- és finanszírozás, gazdaságfejlesztés, pénzügyi eszközök. Elérhetőség: nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu

Ördögh Tibor PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európa-tanulmányok Tanszék. Kutatási területei: a Balkán államainak politikai rendszerei, határon túli magyarok, EU-szakpolitikák. Elérhetőség: ordogh.tibor@uni-nke.hu

Paragi Beáta PhD, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem Globális, Regionális és Nemzetközi Tanulmányok Intézet. Kutatási területei: nemzetközi segélyezés, izraeli–palesztin kapcsolatok. Elérhetőség: beata.paragi@uni-corvinus.hu

Réczey Gábor PhD, EU halászati referens, volt halászati és mezőgazdasági szakdiplomata, halászati attasé, Agrárminisztérium. Kutatási terület: EU halászati politika, visegrádi országok mezőgazdasági/halászati együttműködése, akvakultúra. Elérhetőség: gabor.reczey@am.gov.hu

Simon Károly László PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék. Kutatási területei: nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga, európai és nemzetközi magánjog, európai és nemzetközi családjog. Elérhetőség: simon.karoly.laszlo@uni-nke.hu

Szalók Csilla PhD, főiskolai tanár, Budapesti Gazdasági Egyetem Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar Turizmus Tanszék. Kutatási területei: turizmuspolitika, GEN utazási szokások, turisztikai fejlettségi vizsgálatok, Turizmus Komplex Mutató. Elérhetőségek: szalok.csilla@uni-bge.hu

Szegedi László PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék. Kutatási területei: uniós közszolgálati jog, közigazgatási jogra kiható európai jogi fejlődési tendenciák, belső piac joga. Elérhetőség: szegedi.laszlo@uni-nke.hu

Szemlér Tamás PhD, habilitált tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék. Kutatási területei: az EU költségvetése, Közép- és Kelet-Európa és az EU, az EU és a Nyugat-Balkán országainak kapcsolatai, az EU regionális és kohéziós politikája, gazdaságpolitikai koordináció az EU-ban, francia–német kapcsolatok és az európai integráció. Elérhetőség: szemler.tamas@uni-nke.hu

Szijártó Norbert PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdasági és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék; tudományos segédmunkatárs, Világgazdasági Intézet, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont. Kutatási területei: gazdasági és monetáris unió, európai gazdasági integráció, európai gazdasági kormányzás, intézményi változás az Európai Unióban. Elérhetőség: szijarto.norbert@krtk.hu

Szirbik Miklós PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék. Kutatási területei: uniós versenyjog, belső piac joga, alkotmányjog, nemzetközi jog. Elérhetőség: szirbik.miklos@uni-nke.hu

Teknős László PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Katasztrófavédelmi Intézet Katasztrófavédelmi Műveleti Tanszék. Kutatási területei: az éghajlatváltozás katasztrófavédelmi aspektusai, katasztrófavédelem, környezettudomány, fenntartható fejlődés, környezetbiztonság, EU környezeti politikája, vízkonfliktusok. Elérhetőség: teknos.laszlo@uni-nke.hu

Töttős Ágnes PhD, vezető-kormányfőtanácsos, Miniszterelnöki Kormányiroda Európa-politikai Főosztály. Kutatási területei: uniós menekültpolitika, legális migráció, szabad mozgás joga. Elérhetőség: agnes.tottos@kormanyiroda.gov.hu

Varga András PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európa-tanulmányok Tanszék. Kutatási területei: demokratikus deficit, uniós döntéshozatal, európai politikai kultúra. Elérhetőség: vargaandras@uni-nke.hu

Vájlok László referens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék. Kutatási terület: államhatárok, határ, határrend elmélete, a határellenőrzés automatizálása, az illegális migráció látenciája. Elérhetőség: vajlok.laszlo@uni-nke.hu

Vígh László PhD, főiskolai tanár, tudományos és nemzetközi rektorhelyettes, Edutus Egyetem Gazdálkodástudományi Tanszék. Kutatási területei: gazdasági és monetáris unió, Európai Központi Bank tevékenysége, EU-szakpolitikák. Elérhetőség: vigh.laszlo@edutus.hu

Vizi Balázs PhD, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék; kutatóprofesszor, ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet (MTA Kiváló Kutatóhely). Kutatási területei: emberi és kisebbségi jogok nemzetközi védelme, etnopolitikai kérdések Európában.

Zsolt Melinda a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskolájának hallgatója; az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ Oktatási és Kommunikációs Programjának vezetője. Kutatási területei: az Európai Unió energiabiztonsága, a megújuló energiák szerepe a kül- és biztonságpolitikájában. Elérhetőség: zsolt.melinda@uni-nke.hu

Előszó

Az Európai Unió napjainkra egy állandóan változó együttműködési lehetőséget jelent a kontinens államai számára, ahol egyre bonyolultabb intézményi hálózatban születnek meg a döntések. Arató Krisztina és Koller Boglárka jóvoltából részletesen megismerhettük az Európai Unió politikai rendszerét, amely alapul szolgál jelen kötetünkhöz is. Az Európai Közösségek kezdetben gazdasági célú együttműködést hozott létre, azonban az 1990-es évektől egyre több politikaterület jelent meg a közös politikák rendszerében. Napjainkra szinte meghatározhatatlan számú szakpolitika került kapcsolatba az Európai Unióval, így eredményezve több százezer oldalnyi uniós joganyagot.

Kötetünkben arra vállalkozunk, hogy az Európai Unió szakpolitikai együttműködéseire rávilágítsunk, megfelelő szerkezetet biztosítva a kategorizálásra, valamint egyedi szempontrendszert kidolgozva ne csupán az egyes politikaterületeket mutassuk be, de egymással összehasonlíthatóvá is tegyük azokat. Részletesen foglalkozunk minden – ma jól körülhatárolható – részszakpolitikával. Ez azt jelenti, hogy egy-egy nagyobb témához tartozó uniós jogi, gazdasági és döntéshozatali előírásokat, módszereket újra bemutatunk.

Bevezetésként az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusait vizsgáljuk arra törekedve, hogy csoportosításokban tudjuk meghatározni az egyes közpolitikákat. A kizárólagos hatáskörökben a vám-, a versenypolitikát, a gazdasági és monetáris unió együttműködését, valamint a kereskedelempolitikát mutatjuk be. Ezen közpolitikákra úgy kell tekintenünk, mint amelyekben az Unió egyedül járhat el, a tagállamok szuverenitásukat átruházták az integrációra. A megosztott hatáskörök esetében a Közösség és a tagállamok is eljárhatnak, a határokat az egyes szerződések határozzák meg, ami a legátláthatatlanabb viszonyrendszert eredményezi. Jelentős számú együttműködés kerül ebbe a kategóriába, így az egységes (belső) piac, a szociálpolitika, a kohézió, az agrár- és halászati politika, a környezet- és fogyasztóvédelem, a közlekedés- és energiapolitika, a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének területei (alapvető jogok, rendőrségi együttműködés, schengeni jog, migrációs és menekültpolitika), a kutatás- és űrpolitika, valamint a fejlesztéspolitika. Vannak olyan közpolitikák, amelyek esetében a tagállamok továbbra is ragaszkodnak szuverenitásukhoz, ezeknél az EU csupán támogató szerepkörhöz jut: ipar- és vállalkozáspolitika, kultúra, turizmus, oktatás, polgári védelem, polgári jogi ügyek. Léteznek speciális szabályokon alapuló együttműködések is, például a közös kül- és biztonságpolitika vagy a bővítés kérdésköre. Egyéb területeken is érzékelhető a tagok együttműködési szándéka, így kötetünkben elemezzük a kisebbségek szabályozásának lehetőségét, az integráció közös költségvetésének a kérdését vagy az adópolitika harmonizációját.

A kötetben szereplő tanulmányok szerkezeti felépítésénél azonos szempontrendszert kívántunk használni, amely a szakpolitika céljának ismertetésével kezdődik, majd a fejlődéstörténet kapcsán a főbb szabályozási és politikai mérföldköveket mutatjuk be. A továbbiakban a közpolitika reformjaira világítunk rá, majd az aktuális szabályokat elemezzük. Célunk volt, hogy a lehetséges jövőképeket is bemutassuk, így a 2027-ig terjedő pénzügyi tervezést figyelembe véve igyekeztünk a szakpolitika irányát vizsgálni, valamint a tagállamok eltérő érdekeire is rávilágítani.

Reméljük, hogy kötetünk egyedi szempontrendszere és a bemutatott közel harminc szakpolitika segít megérteni mindenki számára az Európai Unió működését és a jövőbeli együttműködések mértékét.

A Szerkesztő

VÁKÁT OLDAL

Koller Boglárka – Varga András

Tagállami és uniós hatáskörök a szakpolitikák rendszerében

Bevezetés

Az Európai Unió hivatalos honlapja huszonkét szakpolitikai területet, és továbblépve mintegy negyven olyan szakpolitikai vonatkozású témakört jelenít meg, ahol az Unió szerepet játszik a kívánt szakpolitikai eredmény elérésében.[1] Az élelmiszer-biztonságtól kezdve az adóügyeken át a regionális politikán keresztül szinte valamennyi olyan területen van az Európai Uniónak különböző mértékű illetékessége, amelyek a tagállamok és polgáraik számára is a mindennapi életüket meghatározó területek.

Első látásra nehéz eldönteni, hogy ez az illetékesség mit is takar. A határok nélküli egységes belső piacon egyértelmű, az uniós jogszabályokban is rögzített illetékesség következtében az Unió határain belül szabadon lehet kereskedni, szolgáltatást nyújtani, munkát vállalni és befektetni is. Bár a négy tényező szabad áramlásának megvalósítása érdekében a fizikai, technikai és fiskális akadályok lebontására az 1980-as évektől jelentős törekvések történtek, és még mindig nem beszélhetünk 100 százalékban egységes piacról, e terület nagy részében az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Az energiapolitika területén jelentős ambíciókkal rendelkezik az Unió: célja, hogy alacsony szén-dioxid-kibocsátású térséggé váljon. E területen azonban csak a tagállamokkal közösen cselekedhet. Az oktatáspolitika területén még ennél is korlátozottabb a cselekvőképessége. Segítheti a tagállamok törekvéseit, meghatározhat olyan programokat és keretrendszert, amely a kívánt, minőségi és versenyképes európai oktatási rendszer kialakítása felé mutat, azonban a tagállamok konkrét döntéseire nincs ráhatással.

Mielőtt további példákat említenénk, érdemes megjegyezni, hogy az Unió szakpolitikai felhatalmazása a tagállamokhoz képest részleges. Vajon akkor milyen elvárásokat lehet megfogalmazni az Európai Unióval szemben az egyes szakpolitikai területeken? Elvárható-e például az, hogy biztosítsa az európai uniós polgárok magas szintű egészségügyi ellátását, vagy hogy a világpolitikai konfliktusok megoldásában szerepet vállaljon? Ahhoz, hogy közelebb kerüljünk e kérdések megválaszolásához, először meg kell értenünk az Európai Unió mint politikai rendszer valós természetét, beleértve az uniós intézmények szerepét és a döntéshozatal módját. Hogyan vélekedjünk az európai uniós döntéshozatal szerint megvalósuló szakpolitikai ciklusokról egy többszintű európai uniós kormányzás esetében? Vajon az Uniónak az elosztó, újraelosztó vagy az úgynevezett szabályozó politikák területén van nagyobb jelentősége? E fejezetben e kérdésekre keressük a válaszokat.

[1] A*z Európai Unió szakpolitikai területei* (2021. február 11.).

https://doi.org/10.36250/01028_01

https://orcid.org/0000-0001-5709-1116 (K. B.); https://orcid.org/0000-0002-5129-6177 (V. A.)

Az európai uniós politikai rendszer sajátos természete[2]

Ha a politikatudományi kategóriákkal szeretnénk leírni az Európai Uniót, akkor vagy a nemzetközi szervezetek, vagy az országok politikai rendszerein keresztül érdemes közelíteni hozzá.[3] Az EU valóban nagyon hasonlít egy nemzetközi szervezetre, ugyanis szuverén államok között, szerződéssel létrehozott egység, amely a tagállamok által felruházott jogosítványokkal rendelkezik, vannak intézményei és költségvetése is. Ugyanakkor rendelkezik olyan tulajdonságokkal is, amelyek alapján inkább hasonlít egy szövetségi államra. Az Európai Unió közös jogrendszert hozott létre, a tagállamokra nézve kötelező erejű döntéseket hozhat, amelyeknek bíróság útján is érvényt szerezhet, önálló jogalanyisággal rendelkezik, vagyis érvényes rá a nemzetekfelettiség is. Az Európai Unió jövőjének latolgatásakor manapság lépten-nyomon megfogalmazott, eldöntendő, vagy inkább „látszólag eldönthető" kérdés – miszerint a nemzetállamok laza szövetsége vagy pedig a föderáció felé tart-e az integráció – szintén az EU politikai rendszerének sajátos természete miatt született. Az Európai Unió jelenlegi konstrukciója ugyanis mindkettőre hasonlít, de teljes mértékben egyik kategóriába sem illeszthető be.

> „Az Európai Unió tehát Európai Unió – a nemzetközi kapcsolatok hagyományos fogalmi apparátusával lehet hozzá közelíteni, de pontosan leírni nem. Az Unió valahol az állam és a nemzetközi szervezet között helyezkedik el, egyes tulajdonságaiban az államhoz, másokban inkább a nemzetközi szervezethez hasonlít jobban."[4]

Vagyis akkor járunk el a leghelyesebben, ha úgynevezett *sui generis* politikai rendszerként tekintünk rá. Jacques Delors, az Európai Bizottság egykori elnöke 1985-ben egyfajta azonosítatlan politikai tárgyat vizionált, amikor az Európai Közösség jövőjét egy úgynevezett UPO *(Unidentified Political Object)* kialakulásában látta. Egy olyan sajátos politikai rendszerben, amely hasonlítani fog a nemzetközi és nemzeti politikai rendszerekhez, de alapjaiban különbözik is tőlük.[5]

Sajátos abból a szempontból is az európai uniós politikai rendszer, hogy időről időre változik a tagjainak a száma, és ezzel összefüggésben a földrajzi kiterjedése.[6] Elsősorban úgy, hogy a múltban újabb és újabb tagállamok csatlakoztak hozzá az egyes bővítési körökben (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013), de immár a 2020. február elsejével megvalósult brexit nyomán egy tagállam úgy döntött, hogy kilép a közösségből.[7]

[2] Ez a rész felhasználja a következő könyvfejezet következtetéseit: Arató Krisztina – Koller Boglárka: A sui generis politikai rendszer. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 35–49.

[3] Az Európai Uniót ebben a fejezetben más szerzőkkel egyetértésben mi is politikai rendszernek tekintjük. Lásd Simon Hix – Bjorn Hoyland: *The Political System of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2011. Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2017.

[4] Arató–Koller (2019): i. m. 38.

[5] Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 1985. szeptember 9.). *Bulletin of the European Communities,* (1985), 9. Luxembourg.

[6] Arató–Koller (2019): i. m. 38–39.

[7] Ehhez hasonló eset korábban csak Grönland kiválásakor történt, itt azonban nem kilépés történt, csak az autonómiát szerző sziget úgynevezett tengerentúli területté vált.

Ha a szakpolitikák helyét szeretnénk értelmezni az Európai Unió sajátos politikai rendszerében, akkor segítségül hívhatjuk a politikatudomány háromszögét.[8] Az angol nyelvben ugyanis a politikafogalom három különböző értelemben is használatos. Egyrészt jelenti általános értelemben a politikát, vagyis a *politics*ot, érték- és érdekalapú hatalmi konfliktusokat, amelyek általában a politikai pártok közötti konfliktusokban manifesztálódnak. Másrészt magában foglalja a politikai intézményrendszert, vagyis a *polity*t. Harmadrészt vonatkozik a szakpolitikákra, a *policy*re, beleértve a monetáris, szociális vagy oktatáspolitikát. A *politics-polity-policy* viszonyrendszerét tekintve tagállami szinten is igaz, hogy a három különböző terület nem egymástól elkülönülve, hanem egymással szoros interakcióban létezik. Így például egy egészségügyi reform a politikai akarat mellett az intézményi szereplők együttműködését is feltételezi. A politikai háromszög az EU politikai rendszerének értelmezésére is alkalmazható, azzal a további megjegyzéssel, hogy az integráció eddigi története során folyamatosan változtak a tagállami és uniós hatáskörök, a döntéshozatali módok, az intézmények szerepe, és fokozatosan bővült a közösségi szinten menedzselt szakpolitikák köre. Példaként elég megemlíteni az egyik kulcsintézmény, az Európai Parlament (EP) hatáskörének fokozatos növekedését, amely mára ezt az intézményt az Unió társjogalkotójává avanzsálta, de ugyanígy kiemelhető a gazdasági és monetáris unió maastrichti programja, amellyel egy újabb szakpolitikai terület került közösségiesítésre. Érdemes néhány szót ejteni a politológiai háromszög harmadik jelentős csúcsa, a *politics* esetében bekövetkezett változásokról is. Az alapító atyák, Jean Monnet és Robert Schuman az 1950-es években az európai államok esetében az integráció sikeres indulásának a garanciáit éppen a technokrata jellegében látták, és jobbnak tartották a politikamentes megvalósítását. A második világháború után ugyanis nem lehetett abban bízni, hogy a politikai kapcsolatokra alapozott együttműködés nem viszi hamarosan zsákutcába az Európa-projektet. A gazdasági kapcsolatok erősítésében, a közös szakpolitikák megvalósításában látták az egységfolyamat zálogát.

Ennek megfelelően az európai integráció az úgynevezett megengedő konszenzussal *(permissive consensus)* indult el, és technokrata jellege az 1990-es évekig domináns maradt. Az 1990-es évektől azonban egyre inkább megjelentek az egységfolyamat körüli politikai viták, illetve a szakpolitikai kérdések tárgyalása is gyakrabban terelődött politikai mederbe. Erősödött a *politics* jelleg, ami azonban azzal is együtt járt, hogy a korábbi megengedő konszenzust felváltotta az úgynevezett „korlátozó vita”[9] *(constraining dissensus)* időszaka.[10] Egyre több szakpolitikai ügy került be a politikai arénába, ami azzal a mellékhatással is járt, hogy a korábban az elitek által indított és vezérelt integrációs projekt mára a polgárok számára gyakran vitatott kérdéssé vált.[11] Az 1990-es évektől, de különösen a 2000-es évektől egyre inkább átpolitizálttá vált európai egységfolyamatnak olyan új jelenségekkel kellett szembenéznie, mint az egyre erősödő euroszkepticizmus.[12]

[8] Arató–Koller (2019): i. m. 40.

[9] Liesbet Hooghe – Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science,* 39. (2008), 1. 1–23.

[10] Arató–Koller (2019): i. m. 38.

[11] A politizálódás *(politicization)* folyamatáról lásd Pieter De Wilde – Anna Leupold – Henning Schmidtke: *The Differentiated Politicization of European Governance. West European Politics Series.* London, Routledge, 2018.

[12] Paul Taggart – Aleks Szczerbiak: Contemporary Euroscepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research,* 43. (2004), 1. 1–27.

Az Európai Unió politikai rendszerének egyik legnyilvánvalóbb sajátossága a hatalmi központ hiánya.[13] Demokratikus államok esetében ezt a hatalmi központot könnyű azonosítani, hiszen ez az aktuális kormányt jelenti, ennek ellenpólusát pedig az ellenzék.[14] Bár az Európai Bizottságot sokan gondolják az Unió kormányának, mégsem lehet annak tekinteni. Intézményi szerepköre szerint ugyan élvezi a jogszabály-előterjesztés kizárólagosságát, de a végrehajtás során már nem tud kormányként funkcionálni, hiszen ebben legtöbbször a tagállamokra támaszkodik. Az Európai Parlament sem rendelkezik a törvényhozás kizárólagosságával úgy, mint ahogy egy tagállam esetében nemzeti szinten a nemzeti parlament; az Európai Parlament csak társjogalkotó intézmény, törvényhozó szerepben rajta kívül még a tagállamok képviseletét biztosító Tanács van. Utóbbi intézmény az Európai Bizottság mellett végrehajtói jogkört is gyakorol. Egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy az Európai Unióban az intézmények elnevezése csak részben feleltethető meg a tagállami párjuknak.[15]

Annak ellenére, hogy nincs az Európai Uniónak kormánya, mégis beszélhetünk úgynevezett európai kormányzásról, következésképpen, amit az Unióban tapasztalunk, az egy kormány nélküli kormányzás *(governance without government).* Egy-egy szakpolitikai célkitűzés megvalósításához, új szakpolitikák létrehozásához és végrehajtásához ugyanis a szerződések világos szabályokat, eljárásokat rögzítenek.[16] A végrehajtás azonban már nem csak az uniós intézményi szereplők, hanem egy többszintű kormányzási rendszer szereplőinek – beleértve a tagállamokat és a szubnacionális szereplőket is – közös feladata.[17] Az európai kormányzás miléntje azonban változó. Mindig az adott szakpolitikai terület és az ahhoz kapcsolódó döntéshozatali mód határozza meg a kormányzás formáját. Az európai kormányzás egyik legjelentősebb teoretikusa, Tanja Börzel szerint „az európai kormányzási mix" egyik végpontja az úgynevezett hierarchikus, szupranacionális centralizáció, a másik végpontja pedig az úgynevezett nyílt koordinációs mechanizmus *(Open Method Coordination – OMC).*[18] A két végpont között számtalan variáns létezhet. Amikor versenykorlátozó magatartás esetén az Európai Bizottság szankciókat kezdeményez a tagállam vagy gazdasági szereplője ellen, az hierarchikus, szupranacionális kormányzás, ugyanis az Európai Bíróság kötelezheti a tagállamokat akaratuk ellenére is az európai jog betartására. Ezzel szemben például az oktatáspolitikában az Európai Unió a nyílt koordinációs mechanizmus mentén fogalmaz meg ajánlásokat, kezdeményez programokat. Ha a tagállam nem teljesít, akkor az semmilyen szankcióval nem jár.

Arra, hogy az Európai Unió mely szakpolitikai területeken milyen típusú hatáskörrel rendelkezik, a Lisszaboni Szerződésből kaphatunk választ. Három, különböző szakpolitikákat tömörítő csoportot határoztak meg a szerződésben. Az EU-nak *kizárólagos hatásköre* van például a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok, a közös kereskedelempolitika területein. E területeken kizárólag az Európai Unió alkothat jogszabályokat. Környezetvédelmi

[13] Simon Zoltán: Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata. In Simon Zoltán (szerk.): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, L'Harmattan, 2013. 15–188. 30.

[14] Simon (2013): i. m. 30.

[15] Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat, 2015. 15.

[16] Lásd European Commission: *European Governance – White Paper.* COM(2001)428 final (2001. július 25.).

[17] Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

[18] Tanja Börzel: European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. *Journal of Common Market Studies,* 48. (2010), 2. 191–219.

vagy menekültügyi kérdésekben azonban már *megosztott hatásköre* van a tagállamokkal, vagyis mind az európai uniós intézmények, mind pedig a tagállamok alkothatnak jogszabályt. Más területeken, mint a kulturális vagy az oktatáspolitika, ennél is korlátozottabb az EU szakpolitikai felhatalmazása. E területeken az EU csak úgynevezett *támogató-összehangoló-kiegészítő* intézkedéseket tehet. Megfogalmazhat ajánlásokat, együttműködési lehetőségeket biztosíthat, de egyéb hatásköre nincs. Végezetül, az úgynevezett *különleges* szakpolitikai területekre, amilyen a kül- és biztonságpolitika vagy a kutatás, technológiafejlesztés, egyedi szabályok és eljárások vonatkoznak.[19]

Ezek a hatásköri csoportok azért fontosak, mert kategóriánként változó, hogy a különböző szakpolitikák milyen aránya dől el a rendes vagy a rendkívüli eljárások szerint. Alapvetően elmondható, hogy a kérdések legnagyobb része a rendes jogalkotás alá tartozik, azonban minél különlegesebb területről beszélünk, minél nagyobb szerepe van a tagállamnak, annál többször valamilyen különleges, rendkívüli eljárást kell alkalmaznunk. Ennek vizsgálatát szakpolitikáról szakpolitikára el kell végezni, és pontos előírást erről a Lisszaboni Szerződésben találunk.

Közpolitika-alkotás a sui generis politikai rendszerben

Ahogy azt fentebb olvashattuk, az EU egy minden szempontból sajátos, egyedi politikai rendszer. Ennek megfelelően az uniós intézményi struktúra, az európai *polity,* bár nyomokban ismerős elnevezéseket tartalmaz, azonban mind belső viszonyrendszerében, mind funkcióiban jelentősen eltér a tagállami szinten ismert döntéshozatali megoldásoktól és politikai rendszerektől. A szakpolitika-alkotás folyamata, aktori köre és jellege is ennek megfelelően eltér a nemzeti szinten tapasztaltaktól. A következőkben röviden ezen folyamatok és különbségek leírására teszünk kísérletet.

A többszintű kormányzás elmélete részletesen kifejti,[20] hogy az uniós döntéshozatalban a vertikális hatalommegosztás különböző szintjein elhelyezkedő aktorok mindegyike részt vesz a folyamatban, és az adott szakpolitikát alakító szereplőnek tekinthető. Ennek egyik legfőbb oka a Lisszaboni Szerződés által kialakított és fentebb kifejtett hatáskörmegosztási rendszer. A másik ok a szubszidiaritás és az arányosság elveinek állandó alkalmazási szükségszerűsége. Ez a tagolódás a szupra-, szub- és nacionális szereplők között, a horizontálisan tagolt aktorok mellett a résztvevők jóval szélesebb körét hozza létre.

Szubszidiaritás elve: Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) szerint a „szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók" [EUSz 5. cikk (3)]. Vagyis ez esetben egyszerre jelenik meg az állampolgárokhoz minél közelebbi beavatkozás és a hatékonyság követelménye.

[19] Európai Unió működéséről szóló szerződés 2–6. cikk.
[20] Hooghe–Marks (2001): i. m. 1–33.

Arányosság elve: Az EUSz szerint az „arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges” [EUSz 5. cikk (4)]. Vagyis az EU csak a célok eléréséhez szükséges mértékben, azokkal arányosan alkothat közpolitikai megoldásokat.

Szubnacionális, tehát az országos alatti szinten a NUTS1, 2 vagy 3, illetve a LAU1, 2-es szintek közül több rendelkezik helyi önkormányzatisággal, amelyek résztvevői és alakítói lehetnek különböző uniós szakpolitikáknak.[21] Ezek a nemzeti alatti szintek egyrészt a szakpolitikák célzotti köreként (regionális és kohéziós politikák, agrárpolitika, vidékfejlesztés) vagy a döntéshozatal szerves résztvevőiként is megjelenhetnek (akár a Régiók Bizottságában vagy a Gazdasági és Szociális Bizottságban való képviseletükön keresztül, akár különböző szubnacionális szintek közötti együttműködések kialakítóiként).

Nemzeti szinten a tagállami végrehajtás, vagyis a kormány és a közigazgatási rendszer egésze, valamint a törvényhozás szervei, akik a szakpolitikák kialakításában és végrehajtásában komoly szerephez jutnak. Ezzel párhuzamosan pedig a nemzeti igazságszolgáltatás is kiveszi a szerepét a közpolitikai ciklus bizonyos részeiből, főként az értékelés, vagyis a monitoring szakaszban, a jogviták és az uniós jog érvényesülésének biztosításán keresztül.[22]

Európai szinten az úgynevezett *hard law*[23] jellegű megoldásokat megalkotó, klasszikus uniós intézményrendszert, valamint az ennél rugalmasabb úgynevezett *soft law*[24] típusú eredményeket alkotó kormányzási *(governance)* aktorokat (bizottságok, ügynökségek, OMC együttműködések) találjuk mint közpolitika-alakítókat. A felsorolt szereplőkön túl az uniós döntéshozatal szerves részét képezi a főként Brüsszel-központú lobbitevékenység is, amelyet különböző nyomásgyakorló és érdekcsoportok, civil szervezetek, NGO-k végeznek.[25] Az ő munkájuk elsősorban az integratív döntéshozatalt támogatja, reszponzívabbá téve az EU döntéshozatalát, áthidalva az európai *polity* és az állampolgárok, társadalmi csoportok, érdekközösségek közötti távolságot.

Hogyan is zajlik az uniós döntéshozatal, illetve mi a célja? A második kérdést egyszerűbb megválaszolni; mint minden politikai rendszernek – márpedig az EU annak tekinthető[26] –, az Európai Uniónak is az a célja, hogy a felmerülő társadalmi problémákat közpolitikai megoldásokkal

[21] Magyarország esetén például a NUTS2, vagyis a Tervezési-Statisztikai Régiók, a NUTS3, vagyis a megyék, illetve a LAU3, vagyis a települések tekinthetőek az uniós döntéshozatal szubnacionális szereplőinek. Ezek köre országról országra változik a helyi közigazgatási és politikai berendezkedés függvényében.

[22] Itt az uniós jog egyszerű, adott esetekben történő bírósági alkalmazásától, az európai jog egységes értelmezését és alkalmazását biztosító, fejlesztő előzetes döntéshozatali eljárásig terjed a különböző bíróságok szerepe.

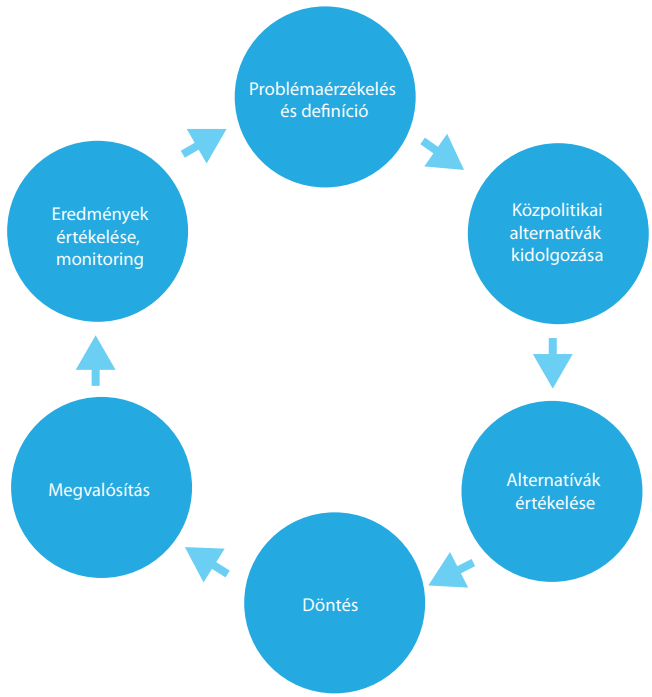
[23] *Hard law* megoldásoknak azokat a közpolitikai beavatkozásokat nevezzük, amelyek az uniós jogszabályok – mindenekelőtt a másodlagos jogalkotási aktusok (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény) – formájában születnek meg, az EU klasszikus intézményrendszeri működésén keresztül.

[24] A *soft law* megoldások közé azok a közpolitikai beavatkozások tartoznak, amelyeket nem a szokásos uniós jogi normák hoznak létre, illetőleg nem a klasszikus intézmények részvételével alakítanak ki. Így a különböző bizottságok, ügynökségek, vagy OMC együttműködés szakpolitikai eredményei sorolhatóak ide.

[25] Erről részletesen lásd Fóris György: Lobbizás az Európai Unióban. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 157–172.

[26] Simon Hix: The EU as a New Political System. In Daniele Caramani (szerk.): *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 429–450.

kezelje. A következőkben a közpolitikai ciklus elméletét felhasználva[27] áttekintjük az uniós szakpolitika-alkotás folyamatát.[28] A társadalmi probléma megfogalmazásától, vagyis a napirend meghatározásától indulva az alternatívák kidolgozásán, majd értékelésén keresztül eljutunk a döntésig. Végül pedig ennek megvalósításával és értékelésével, azaz az implementációval és a monitoringgal foglalkozunk.



1. ábra: A közpolitikai ciklus
Forrás: Gajduschek–Hajnal (2010): i. m. 33.

Mivel az EU maga is egy „azonosítatlan politikai tárgy" (UPO), így a közpolitikai ciklus működése is részben más aktorokkal és más döntéshozatallal működik a szupranacionális szinten is.

Ahhoz, hogy az első kérdésre is kielégítő választ adhassunk, elsőként el kell különítenünk egymástól a *döntéshozatal* és a *jogalkotás* fogalmait. Ez a két jelenség halmaz-részhalmaz viszonyban áll egymással. A jogalkotási folyamat egy sokkal szűkebb eseménysort jelent, amelyet a döntéshozatal teljes egészében magába foglal. A Lisszaboni Szerződés értelmében az uniós jogalkotásban lényegileg csak három európai intézmény vesz részt, az Európai Bizottság mint kezdeményező, valamint az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa mint társjogalkotók. Mellettük konzultatív jogkörökkel több más intézmény is jelen van, mint a Régiók Bizottsága

[27] Simon (2013): i. m. 26.; Gajduschek György – Hajnal György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata.* Budapest, HVG-ORAC, 2010. 31–34.

[28] Fontos kiemelni, hogy a közpolitika-alkotás itt leírt folyamata azokra az uniós területekre vonatkozik, amelyekre a rendes jogalkotási eljárás vonatkozik; vagyis túlnyomó részben a kizárólagos és megosztott hatáskörökre.

vagy az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, illetve a tagállami parlamentek ellenőrző szerepet játszanak a szubszidiaritás és az arányosság felett őrködve. A szigorúan vett jogalkotási folyamatban érdemben azonban csak a jogalkotási háromszöget alkotó három intézmény vesz részt, hiszen a folyamat kezdete az, amikor a két társjogalkotó hivatalosan megkapja a kezdeményezett jogszabály tervezetét. Az uniós szakpolitika-alkotás folyamatát azonban hiba lenne csak a formális jogalkotási eljárásokra szűkíteni. Ha a *policy-making* és egyben a politikatudomány szempontjából sokkal relevánsabb döntéshozatalt vizsgáljuk, akár csak annak formális folyamatát, az aktorok száma rögtön jelentősen kibővül, ezért röviden összefoglaljuk a döntéshozatal uniós menetét. Mivel a Lisszaboni Szerződés a szakpolitikák javát a rendes jogalkotási eljárássá vált együttdöntés alá sorolja, így részletesen az ezt megelőző és magába foglaló döntéshozatallal foglalkozunk. A jogalkotásnál azonban kitérünk a rendkívüli esetekre is, illetve jelezzük az eltéréseket.

Ahogy a *2. ábrán* látható, a döntéshozatalban legalább tíz különböző aktor vesz szervesen részt. A szigorúan vett jogszabályalkotási folyamat az egész eljárás mindössze utolsó harmadát jelenti.[29] A döntéshozatal főszereplője megkérdőjelezhetetlenül az Európai Bizottság. Az uniós közpolitikák alakításának fő irányvonalait a bizottsági elnök által bemutatott ötéves politikai program adja. Az ebben megjelölt célok és preferenciák mentén születik meg a Bizottság éves munkaprogramja, amelyet néhány új üggyel, illetve a prioritások enyhe átrendezésével kiegészít az Európai Unió Tanácsának trió elnökségi programja,[30] illetve esetlegesen a sikeres európai polgári kezdeményezések *(European Citizens' Initiative).*[31] Ritkábban, de ugyanígy megeshet, hogy az Európai Parlament kéri fel a Bizottságot a jogalkotás megindítására. A Bizottság ezt nem köteles megtenni, azonban, ahogy azt Simon Zoltán is kiemeli, az EU legerősebb input legitimációjával rendelkező intézmény kérésének politikai okokból fontos lehet teret engedni.[32]

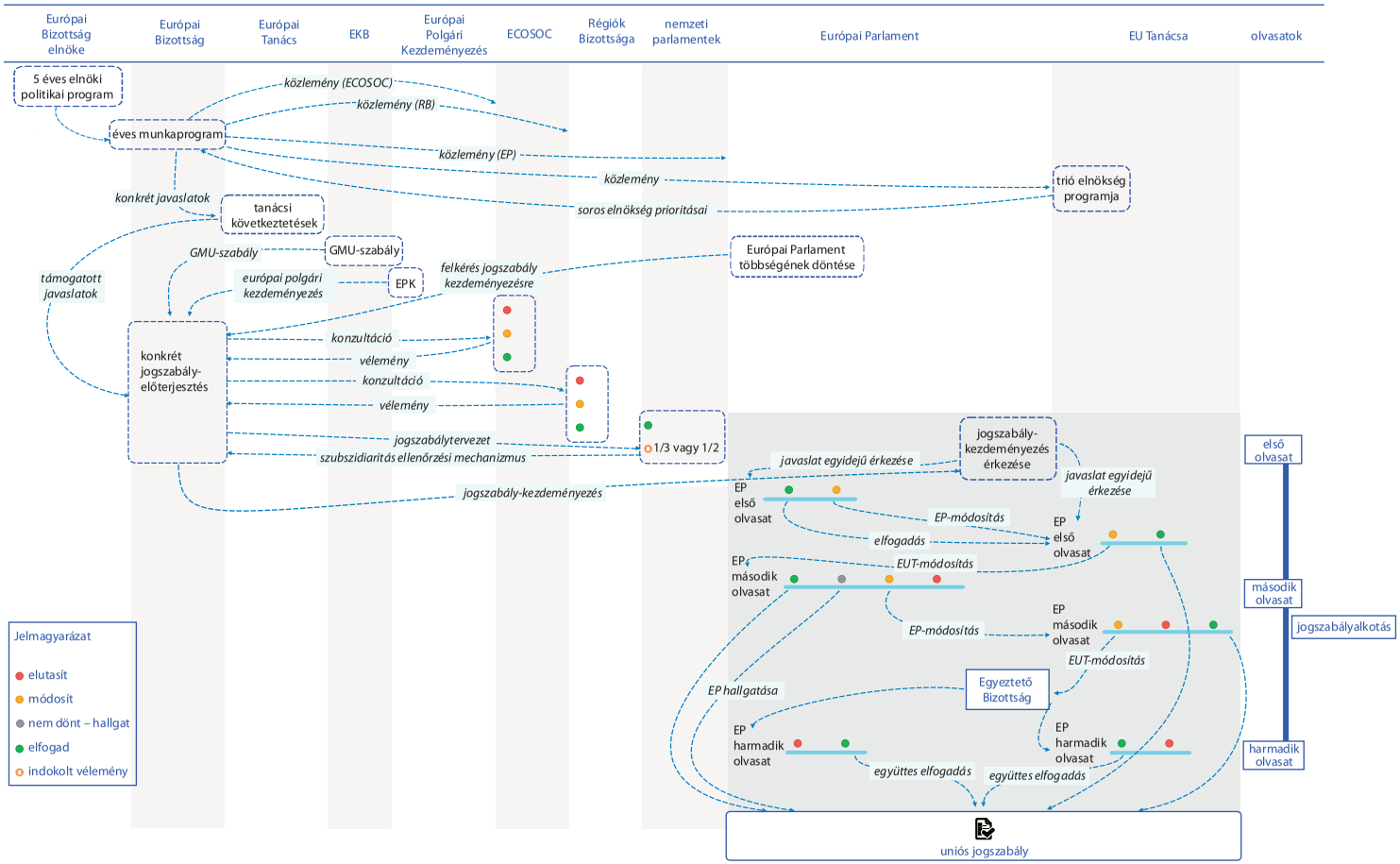
Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy a közpolitikai napirend meghatározásában, az úgynevezett *agenda-settingben* a legfontosabb szerepet a Bizottság játssza, azonban az Európai Unió Tanácsa a soros elnökségen keresztül, valamint bizonyos speciális esetekben az Európai Tanács (EiT), az EKB, illetve az uniós állampolgárok is szerepet kaphatnak ebben a szakaszban. Az éves bizottsági munkaprogramot közlemény formájában megkapja a két társjogalkotó, valamint a rendes jogalkotási eljárás konzultatív szervei, a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is.

[29] Az ábrán szereplő jogalkotási folyamat az együttdöntést vagyis a mai rendes jogalkotási folyamatot mutatja be. A rendkívüli eljárások esetén a döntéshozatal jogalkotáson kívüli része lényegesen nem tér el, csak az aktorok szerepének súlya változik – általában csökken.

[30] Fontos megemlíteni, hogy bizonyos különleges hatáskörök esetén a konkrét jogszabálytervezeteket bár a Bizottság küldi meg a jogalkotó vagy társjogalkotók számára, ám ezen esetekben valós mozgástérrel nem rendelkezik a politika alakítását illetően. Ilyen hatáskörnek számít a közös kül- és biztonságpolitika, ahol az EiT kvázi jogalkotóként jár el, és az általa kért jogszabálytervezeteket illetően az Európai Bizottság majdhogynem csak adminisztratív funkciókat lát el. Hasonlóan szűk mozgástere van a biztosoknak a konzultációs eljárás alá tartozó kérdésekben is, valamint a gazdasági és monetáris uniót illető szabályozások esetén, amikor az Európai Központi Bank kéri a jogszabályalkotás elvégzését. Ezeket az esetköröket azonban a szerződések pontosan megjelölik.

[31] Fontos kiemelni, hogy a sikeres polgári kezdeményezések esetén a Bizottságnak diszkrecionális mérlegelési jogköre van arra vonatkozóan, hogy jogalkotásba kezd-e az érintett kérdést illetően.

[32] Simon (2013): i. m. 69–80.



2. ábra: Az EU döntéshozatali rendszere
Forrás: a szerzők szerkesztése

Ahogy az a folyamatábrán is megfigyelhető, arról, hogy a program melyik pontjából mikor lesz konkrét jogszabálytervezet és előterjesztés, az EiT dönt. Az EU fő politikai irányító szerve, amely a végrehajtás nemzeti és európai vezetőinek csúcsértekezlete, a luxemburgi kompromisszumnak megfelelően kijelöli azokat a stratégiai és politikai irányokat, amely területeken a Bizottság elkezdi a konkrét jogalkotást. Bár úgy tűnhet, hogy a Bizottság eszerint csak egy reaktív aktor, azonban a bizottsági elnök is tagja az EiT-nek, valamint az általa kidolgozott ötéves ciklusra készített politikai program az Európai Tanács által ismert, így a bizottsági proaktív magatartás valójában inkább az ezen intézményen belül valósul meg, szoros együttműködésben az EiT elnökével.[33] Az állam-, illetve kormányfők úgynevezett tanácsi következtetésekben kijelölik a közeljövő jogszabálytervezeteit, illetve felkérhetik a Bizottságot arra, hogy valamely más területen mérje fel az európai megoldások lehetőségeit.

A jogszabály-előkészítés hivatalos, formális szakasza itt kezdődik, annak ismeretében, hogy a vonatkozó kérdést a szerződések milyen jogalkotási eljárás alá utalják. Ezen a ponton azonban fontos leszögezni, hogy a Bizottság már ezelőtt is komoly munkát fordított az adott jogszabályra. Az uniós döntéshozatal egészét átszövi ugyanis az informális egyeztetések sorozata. Amikor a Bizottság elkezdi a jogszabályt formálisan előkészíteni, valószínűsíthetően már zöld, illetőleg fehér könyvként azt korábban kiadta. Ezek olyan bizottsági előkészítő dokumentumok, amelyek alkalmasak arra, hogy az adott javaslattervezetről társadalmi, szakmai vitát folytassanak. A lobbicsoportok, a civil szervezetek, a különböző EP-frakciók, a tagállami delegációk mind részt vesznek az erről folyó közbeszédben, és alakítják a Bizottság álláspontját. Ez az informális széles körű egyeztetés talán az európai közpolitika-alkotás egyik legfontosabb szakasza. Az EU ugyanis, ahogy azt fentebb már említettük, az állampolgároktól való távolságát úgy igyekszik áthidalni, hogy a lehetőségeihez mérten a legtöbb szektoriális, nyomásgyakorló vagy bármilyen módon érdekelt felet bevonja, és integrálni próbálja az igényeiket. Emellett a parlamenti frakciók, valamint a tagállami képviseletek álláspontjait is ekkor igyekszik összegyűjteni, hogy a majd kialakuló előterjesztés minden intézmény támogatására számot tarthasson. A közpolitikai ciklusон belül ezt az alternatívák kidolgozásának fázisaként értelmezhetjük. Látható, hogy ebben a szakaszban is az Európai Bizottság a főszereplő, azonban további közpolitikai aktorok is jelen vannak; társadalmi szereplők, lobbicsoportok, politikusok, politikai érdekérvényesítők, akik mind hatnak a közpolitikai megoldások kialakulására.

A jogszabálytervezés formális részeként az érintett főigazgatóságok (DG-k) elkészítik a jogszabály-kezdeményezést, amelyet a biztosi kollégium – szóbeli, de általában írásbeli eljárásban – elfogad. Ekkor a Bizottságot konzultációs kötelezettség terheli, legalább a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (ECOSOC) irányában, de itt más társadalmi és lobbicsoportok is szerepet kaphatnak. Az említett két bizottság, amely a tagállamok számára biztosít bizonyos jellegű képviseletet,[34] az előterjesztésről véleményt alkot, amelyben támogatja, ellenzi vagy módosításokat fűz a konzultációra megküldött dokumentumhoz. Fontos azonban látni, hogy ezek nem rendelkeznek kötelező erővel, vagyis a Bizottság mérlegelésén múlik, hogy módosít-e a javaslaton.

[33] Ezt az együttműködést jól mutatja, az EiT-üléseket követő hivatalos sajtótájékoztató, amelyet a két elnök közösen tart.

[34] A Régiók Bizottsága a tagállamok szubnacionális szintjeit, míg az ECOSOC a szektoriális és társadalmi szereplőket csatornázza be az uniós döntéshozatalba.

A konzultációs szakasz lezárását követően a Bizottság a már kész szöveget a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta megküldi a tagállami parlamenteknek véleményezésre. Az EU jelenlegi struktúrájában minden nemzeti törvényhozás uniós intézménynek is tekinthető, amelyek őrködnek a szubszidiaritás és az arányosság elvei fölött. Ennek eszköze a szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmus, amelynek keretén belül a tagállami parlamentek indokolt véleményben *(avis)* kifejezhetik, hogy az említett elvek sérülnének a jogszabály miatt. Amennyiben a törvényhozások harmada vagy fele ebben egyetért, akkor megkezdődik a sárga, illetve a narancssárga lapos eljárás. A parlamenteknek azonban nincs lehetőségük módosításokat javasolni. Ellenőrzési körük csak a probléma jelzésére terjed ki. 2009 óta igen kevés ilyen eljárás – mindössze három – indult. Ennek oka abban érhető tetten, hogy a modern parlamentáris demokráciákban – és mai formájában a félelnöki francia rendszerben is – a tagállamok kormányai ellenőrzésük alatt tartják a törvényhozási többséget. Ahogy azt Andrew Moravcsik is leírja, az uniós politikában a végrehajtás kiemelkedésének lehetünk tanúi.[35] Ennek megfelelően, ha a végrehajtás vezetője az EiT-en belül nem lépett fel a vonatkozó szabályozás elindítása ellen, akkor a nemzeti parlament sem valószínű, hogy ellenezné. Ugyanígy, a Bizottság az előzetes egyeztetéseknek megfelelően tudja, melyik tagállam támogatná és melyik ellenezné az előterjesztést, és ha az országok harmada ellenzi – így azok parlamentjei is –, akkor az EU Tanácsában (EUT) valószínűleg nem menne át a javaslat a blokkoló kisebbség megléte miatt. Így a Bizottság nem terjesztene be olyan javaslatot, amely ilyen komoly ellenállásra számít. Ennek megfelelően azt mondhatjuk, hogy szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmus vagy sárga, illetve narancssárga lapos eljárás nem tekinthető hatékony kontrollfunkciónak. Amennyiben azonban mégis elindul, a Bizottság dönthet a javaslat visszavonásáról, módosításáról vagy fenntartásáról – ez utóbbi esetben azonban indoklási kötelezettsége van. A tagállami parlamentek fele által kezdeményezett eljárásnál a fenntartás esetén az EU Tanácsa és az EP külön szavaz a szubszidiaritás és arányosság esetleges sérüléséről. A jogszabálytervezés formális elindulása után, a közpolitikai ciklus harmadik fázisa, az alternatívák értékelése zajlik. A Bizottság által kidolgozott alternatívákat főleg az Európai Tanács értékeli, de véleményezik az állandó konzultatív szervek és a nemzeti parlamentek is.

A szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmus elmaradását vagy lezárását követően a Bizottság megküldi a javaslatot a két társjogalkotónak, akik azt egyszerre kapják meg, ezzel is szimbolizálva a mellérendeltséget. Ezt tekinthetjük a jogalkotás kezdetének. A Lisszaboni Szerződés óta a rendes jogalkotási eljárás a Maastrichti Szerződés által kidolgozott együttdöntés *(co-decision).* Ez az úgynevezett jogalkotási háromszög – a Bizottság, EP és EUT – együttműködésével zajló, háromolvasatos folyamat.[36] Ahogy az az ábrán is látható, mind a Parlament, mind a Tanács megkapja az előterjesztést, és kialakítja a vonatkozó álláspontját. A társjogalkotók mindegyike általában három lehetőséggel rendelkezik; támogatja a bizottsági javaslatot, elutasítja azt, vagy módosításokat fűz hozzá. Ezek köre és terjedelme olvasatról olvasatra változik. Az első olvasatban elutasításra még nincs lehetőség, a második és harmadik olvasatban azonban ez megtörténhet. Ekkor a folyamatnak vége szakad. A közpolitika-alkotás szempontjából azonban ez is döntésnek számít, hiszen a döntéshozók – vagy azok egyike – úgy ítélte meg, hogy nincs szükség a szakpolitika módosítására.

[35] Andrew Moravcsik: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies,* 40. (2002), 4. 603–624.

[36] Arató–Koller (2015): i. m. 207.

Amennyiben az EP és a Tanács is változtatás nélkül elfogadja a javaslatot, a jogszabály megszületik. Bár ez elsőre valószínűtlennek tűnik, azonban meglehetősen gyakori. Ennek több oka van; az első az a kiterjedt, fentebb említett informális egyeztetési folyamat, amelyet a Bizottság az előkészítés során végez. Az első olvasatban megküldött szöveget a társjogalkotók nemcsak ismerik már, de valószínűleg sok korábbi meglátásuk is visszaköszön benne. A másik ok, hogy a Bizottság egészen a parlamenti szavazásig szabadon módosíthatja az előterjesztést. Mivel az esetleges EP-módosításkor a Tanács nagyobb arányú támogatása szükséges a jogszabály elfogadásához, a Bizottság gyakran az EP kívánságai szerint módosítja az előterjesztést, ezzel megelőzvén egy esetleges módosítást.

Ahogy az az ábrán is látszik, ha az EP változtatás nélkül elfogadja vagy módosítja a javaslatot, a következő lépés a Tanácsé. A tagállamok szakminiszterei – illetve alsóbb szinteken a munkacsoportok, illetve a COREPER-ek – fő szabály szerint minősített többséggel (QMV)[37] elfogadhatják az eredeti bizottsági javaslatot vagy – ha érkezett parlamenti módosítás – az EP javaslatait. Abban az esetben, ha a Bizottság nem támogatja a parlamenti módosítást, az EUT konszenzussal kell hogy döntsön minősített többség helyett. Ebben az esetben a jogszabály megszületett, vagyis a közpolitikai ciklus döntés szakasza lezárult.

Ha azonban a Tanács módosítást fűz az előterjesztéshez, elkezdődik a második olvasat. Az első és a második olvasat között lényegi különbségek vannak. Az első olvasat során a társjogalkotók szabadon fűzhetnek módosításokat a tervezethez, és szabadon gazdálkodhatnak az idejükkel. Ezzel szemben a második olvasat több megkötést is tartalmaz. Egyrészt csak azon területeket érinthetik módosítással, amelyek az első olvasatban már előkerültek. Ettől csak az új, korábban ismeretlen tény napvilágra kerülése miatt lehet eltérni. Emellett a Parlamentnek három hónapja van arra, hogy reagáljon és döntsön a Tanács módosításairól. Ezt egyszer egy hónappal meg lehet hosszabbítani, ha szükséges. Azonban, ha az EP kicsúszik a határidőből, akkor a jogszabályt elfogadottnak kell tekinteni a tanácsi verzió formájában. Vagyis a hallgatás beleegyezésnek számít. Ha az EP elfogadja a módosításokat, akkor is lezárul a döntési szakasz, és megszületik a jogszabály. Módosítás esetén azonban ismét a Tanács elé kerül a javaslat, amelynek ugyancsak három – esetlegesen négy – hónapja van dönteni. Itt azonban a hallgatás nem jelent automatikus elfogadást. Ha a Tanács továbbra sem tudja elfogadni a parlamenti módosításokat, akkor a kérdés rendezésére a harmadik olvasat megkezdése előtt összehívják az úgynevezett Egyeztető Bizottsá-

[37] A Lisszaboni Szerződés értelmében 2017 után a minősített többség bizottsági javaslat esetén a tagállamok 55 százalékának támogatását jelenti, amely országok képviselik az EU lakosságának 65 százalékát. Nem bizottsági javaslat esetén – vagyis parlamenti módosításnál például – a szükséges országarány 72 százalékra nő, míg a népesség elvárt aránya nem változik. Ezt hívjuk kettős többségnek. A tanácsi ülések alkalmával azonban inkább a blokkoló kisebbségre figyelnek. Ez azt jelenti, hogy ha legalább négy tagállam, amely az Unió lakosságának 35 százalékát képviseli, ellenzi a javaslatot, akkor azt nem lehet elfogadni. Fontos azonban kiemelni, hogy a luxemburgi kompromisszum hatásai a mai napig éreztetik a hatásukat. Míg a QMV csak 2009 óta került állandó alkalmazásra, addig korábban a kiemelkedő nemzeti érdekre való hivatkozás veszélye egy erősen konszenzusorientált politikai kultúrát alakított ki, aminek köszönhetően a tagállamok akkor is törekszenek konszenzussal dönteni, amikor ez nem is lenne szükséges. Lásd Varga András: *A politikai kultúra változásainak lehetséges irányai az EU döntéshozatalában*. Kézirat. 2021; Simon (2013): i. m.

got. Ezen intézmény az EP és az EUT egyenlő képviseletén alapul – 27-27 fővel –, mediátorként pedig jelen van a Bizottság is. A bizottságnak hat hete van – esetlegesen két héttel meghosszabbítva – arra, hogy kialakítson egy közös szövegtervezetet. Végül a két társjogalkotó erről szavaz, és jogszabály csak akkor születik, ha mindkét intézmény támogatja. A három olvasatban elfogadott jogszabályok aránya nagyon alacsony, köszönhetően a Bizottság széles körű informális előkészítő munkájának, valamint a konszenzusorientált uniós politikai kultúrának. A klasszikus uniós *polity* által megalkotott másodlagos jogi aktus és annak a hivatalos lapban történő kihirdetésével az uniós döntéshozatal és ezen belül a jogalkotás is lezártnak tekinthető – ami a kemény jogi eszközöket illeti. A közpolitikai ciklus döntési szakaszának – amely itt ér véget – fő szereplői a *hard law* megoldások esetén tehát a jogalkotási háromszöget alkotó Bizottság, Tanács és Parlament.[38] A döntéshozatal ezen típusát, amely az együttdöntést vagyis a jelenlegi rendes jogalkotási eljárást alkalmazza, a szakirodalom egy része közösségi módszernek *(community method),*[39] más része szabályozó eljárásnak *(regulatory mode)*[40] nevezi.

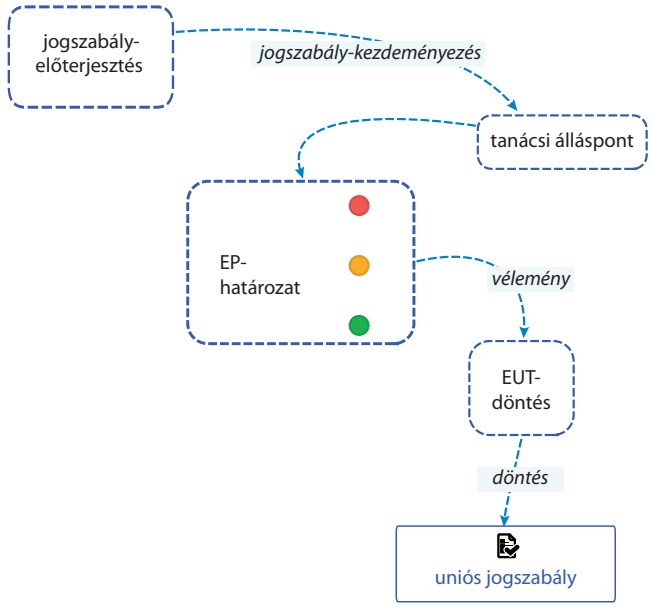
Ahogy azt fentebb már említettük azonban, az adott szakpolitikától függ, hogy az együttdöntés-e a követendő út. Amennyiben a szakpolitika nem a fősodorba tartozik, hanem valamely különleges okból a rendkívüli eljárások vonatkoznak rá, akkor itt komoly eltéréseket tapasztalhatunk. Az európai jogalkotás jelenleg három rendkívüli eljárást ismer. Ezek a konzultációs *(consultation procedure),* az egyetértési *(consent procedure)* és a költségvetési *(budgetary procedure)* eljárások.

Konzultációs eljárás esetén a Bizottság a jogszabálytervezetet az EUT-nak küldi meg, amely megküldi azt az Európai Parlamentnek véleményezésre. Az EP jóváhagyhatja, elutasíthatja, vagy módosításokat javasolhat, ezek azonban a Tanácsra nézve nem kötelezőek. Itt a jogalkotás során a domináns aktor egyértelműen a Tanács, és így a tagállami érdekek és a kormányközi logika dominál, míg az EP csak mintegy konzultatív aktor jelenik meg. Az izoglükózügy (C-441/05) óta azonban tudjuk, hogy az EUT a jogszabályt csak a vélemény érkezését követően hozhatja létre. Ez az EP számára nyitva hagyja az obstrukció lehetőségét, amelyen keresztül nyomást gyakorolhat a Tanácsra érdekei érvényesítése érdekében. Ma konzultációt a belső piaccal kapcsolatos mentességek, a versenyjog bizonyos területei, illetve a közös kül- és biztonságpolitika területein alkalmazunk.

[38] A *soft law* megoldások esetén a helyzet jóval összetettebb. Ebben az esetben sokszor a szakpolitika megvalósítási szakaszán belül találunk további származtatott jogalkotási folyamatokat, amelyeket végrehajtási vagy felhatalmazási jogi aktusok keretében végeznek a különböző *governance* struktúrák. A komitológia, az ügynökségek és OMC működésével kapcsolatban részletesebben. Lásd Szegedi László: Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák. In Gombos Katalin – Bóka János – Szegedi László (szerk.): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 185–192.; Simon (2013): i. m.; Hix–Hoyland (2011): i. m.; Wallace, Helen – Christine Reh: An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In Helen Wallace (szerk.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 72–112.

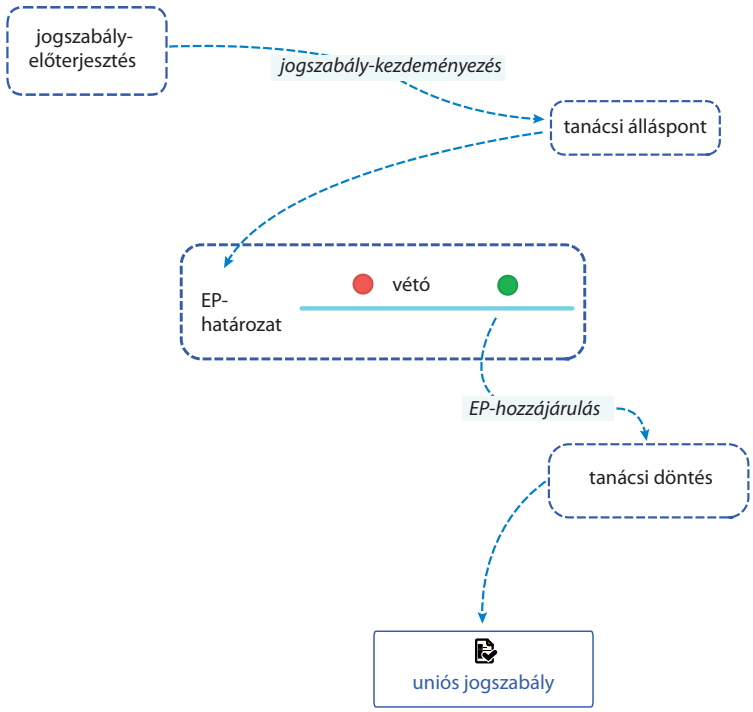
[39] Simon (2013): i. m. 33.

[40] Wallace–Reh (2010): i. m. 96–111.



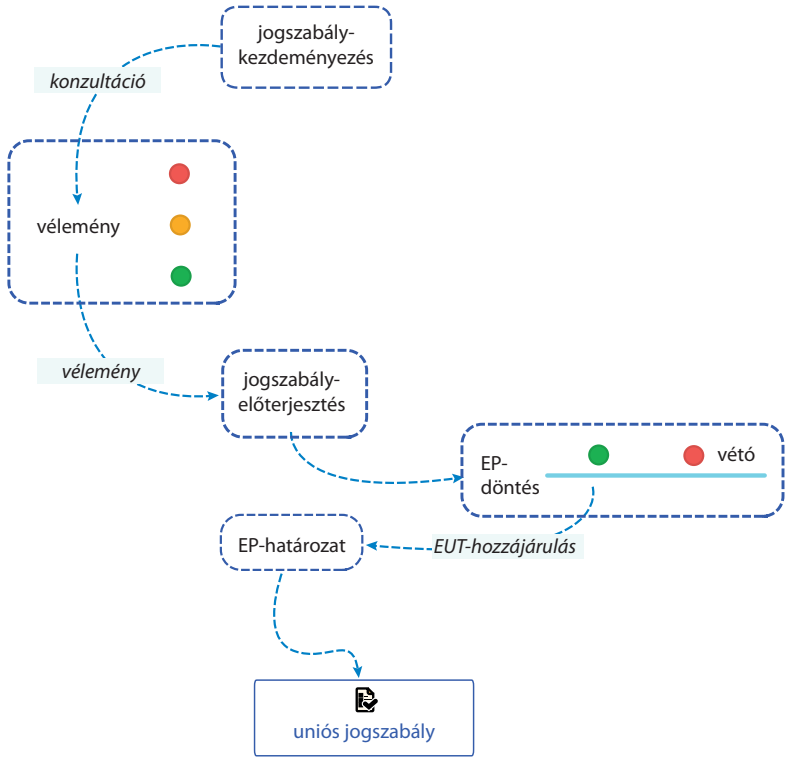
3. ábra: Konzultációs eljárás
Forrás: a szerzők szerkesztése

A hozzájárulási eljárás a különleges jogalkotások között is kirívó, ugyanis rendelkezik egy rendes és egy rendkívüli alesettel. Jogi aktusok csak olyan területeken születnek ilyen módon, ahol az EU fejlődésének hosszú távú érdekeiről döntenek. A normális esetet parlamenti hozzájárulási eljárásnak is hívhatjuk. Ekkor az ügy „gazdája" a Tanács lesz, amely a Bizottságtól kapja meg az előterjesztést. A jogszabály elfogadása azonban a Parlament hozzájárulásához kötött, az EP-nek vétójoga van. Az integráció jövőjét illető kérdésekben a Parlament vagy elfogadja a tervezetet, vagy elutasítja azt, érvényes jogi aktus azonban csak az első esetben születhet. Fontos kiemelni, hogy az EP-re alapvetően jellemző egy konstruktív hozzáállás, így az informális csatornákon vagy állásfoglalásokon keresztül tájékoztatja a Tanácsot, hogy mi szükséges ahhoz, hogy támogatni tudja a javaslatot. Ezt az eljárást nemzetközi szerződések ratifikációja, csatlakozás vagy kilépés esetén, de például a jogállamisági eljárásban és a többéves pénzügyi keret elfogadásánál is alkalmazzák.



4. ábra: Parlamenti egyetértési eljárás
Forrás: a szerzők szerkesztése

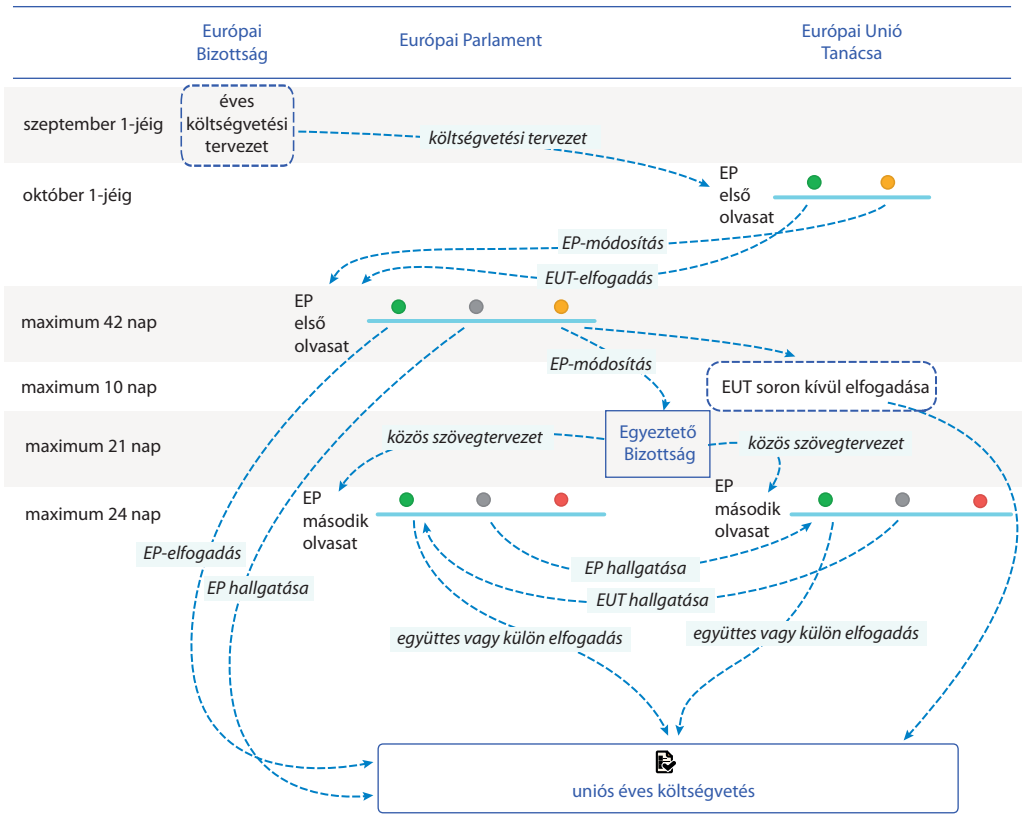
Az európai jogalkotási formák „fehér elefántja" a hozzájárulási eljárás másik, tanácsi verziója. Ebben az esetben az ügy gazdája az EP, amely akár saját kezdeményezésére, de a Bizottság véleményét kikérve, akár a Bizottságtól kapott előterjesztés alapján, dönt a jogszabályról. Ebben az esetben az EUT rendelkezik vétójoggal, és a jogi aktus csak az ő hozzájárulásával tekinthető elfogadottnak. Ennek alkalmazása elképesztően ritka, mindössze az EP szervezeti kérdéseit, összetételét, tagjainak feladataira, jogállására vonatkozó szabályait, a vizsgálóbizottságokra és az ombudsmanra vonatkozó eljárási szabályait nevesítik a szerződések.



5. ábra: Tanácsi egyetértési eljárás
Forrás: a szerzők szerkesztése

A harmadik rendkívüli eljárás az éves uniós költségvetés kidolgozását biztosítja. Jellegét tekintve az együttdöntésre hasonlít a legjobban – a két társjogalkotó kiegyenlített viszonyával, sőt az EP valós egyenlőségével –, azonban jelentősen rövidebb annál, valamint a sorrend is különbözik. Ennek oka, hogy az EU az éves költségvetés elve szerint működik, azonban a rendes jogalkotási eljárás rendszerint hosszabb időt vesz igénybe, mint egy év. Ezen eljárás esetén a Bizottság szeptember 1-jéig benyújtja a költségvetés-tervezetet a Tanács és a Parlament részére. Ennél az eljárásnál azonban az első lépést az EUT teszi meg, amely október 1-jéig elkészíti álláspontját, vagyis a költségvetés elemeit elfogadja, módosítja, és ezt megküldi az EP-nek. A Parlamentnek 42 napja van rá, hogy döntsön a tanácsi álláspontról. Amennyiben elfogadja azt, vagy nem reagál, akkor a következő évi büdzsé megszületett. Amennyiben módosításokat fűz a tervezethez, akkor – az együttdöntéstől eltérően – rögtön az Egyeztető Bizottság elé kerül az ügy. Ez alól egyetlen kivétel van, ha a Tanács 10 napon belül elfogadja az összes parlamenti módosítást, ekkor ugyanis bizottság nélkül megszületik a költségvetés. A Bizottság egészen az Egyeztető Bizottság összehívásáig módosíthatja a tervezetet. Az Egyeztető Bizottság három hét alatt közös szövegtervezetet alakít ki, amelyet mind az EUT, mind az EP 14 napon belül el kell hogy fogadjon. Amennyiben mindkettő elfogadja, vagy az egyik elfogadja, a másik hallgat, akkor a költségvetés

létrejött. Minden más esetben a Bizottságnak új tervezetet kell kialakítania.[41] Látható, hogy itt a társjogalkotók mellérendeltek, és a fő eltérés a rendes eljáráshoz képest a második olvasat hiánya, valamint a fordított döntési sorrend.



6. ábra: Költségvetési eljárás
Forrás: a szerzők szerkesztése

A közpolitikai ciklus azonban itt még nem ér véget. A meghozott döntés ekkor megvalósításra vár, hogy a valódi közpolitikai hatásait kiválthassa, és eredményekre vezessen, ami által kezeli a felmerült társadalmi problémát. Az uniós politikák implementációja, ahogy részben a közpolitikai ciklus előzőleg bemutatott szakaszai is, eltérnek a tagállami szinten megszokottól. Ennek oka ugyancsak az EU *sui generis* jellege. Ugyan az EU tekinthető politikai rendszernek,[42] de nem

[41] Itt egyetlen különleges eset elképzelhető, amennyiben az EUT nem, de az EP elfogadja a költségvetést, az EP abszolút többséggel és a leadott szavazatok 3/5-ével, a tanácsi elutasítástól számított két héten belül megerősítheti a büdzsét. Ekkor a Tanács által korábban már elfogadott tételek a vitás kérdések egyeztető bizottsági formájával kiegészítve elfogadott költségvetéssé válnak.

[42] Hix–Hoyland (2011): i. m. 433–434.

egy szövetségi állam, így nem rendelkezik az állampolgári szintig leérő közigazgatási struktúrával.[43] Ennek megfelelően az uniós közpolitikai eszközöket egy vegyes aktori kör valósítja meg. Az Unión belül elkülöníthetünk egy felső és egy alsó végrehajtást *(high és low executive).* Az első a Bizottságot, annak főigazgatóságait, ügynökségeit jelenti, míg az utóbbi a tagállami szinten jelen lévő közigazgatási struktúrákat, a minisztériumoktól a hatóságokon át az állampolgárokkal kapcsolatot tartó intézményekig. A közpolitikák megvalósítása a finanszírozáson és az általános ellenőrzésen túl az utóbbira marad. Vagyis majd minden uniós közpolitikai lépést a nemzeti szervek hajtanak végre. Így a ciklus ezen szakaszának főszereplői a tagállami közigazgatási struktúrák, amelyeket a végrehajtás felső része, a Bizottság támogat és ellenőriz. A szakpolitikák ilyen jellegű megvalósításának több következménye is van. Az egyik legfontosabb, hogy az európai állampolgárok személyes percepciójából teljesen hiányzik az EU. Ugyan uniós témák egyre többször előkerülnek a tagállami közbeszédben, ezeket azonban a helyi aktorok formálják. Emellett pedig, függetlenül attól, hogy az életüket érintő társadalmi problémát nemzeti vagy európai közpolitikai megoldások igyekeznek-e kezelni, a polgárok csak a hazai szervekkel állnak kapcsolatban, hiszen a tagállami struktúrák felelnek az európai közpolitikák megvalósításért, és így a felelősség is egészében idekerül.

A közpolitika megvalósítását a kiváltott eredmények vizsgálata és értékelése, vagyis a *monitoring* követi. Ebben a lépésben derülhet ki, hogy a választott szakpolitikai megoldások megfelelő választ adtak-e a társadalmi problémára, megoldották-e, kezelték-e azt. Míg a szakpolitikai döntések implementációját túlnyomórészt a tagállami aktorok dominálják, addig az értékelés esetén ismét többszintű részvételt láthatunk. Minden közpolitikai megoldást végső soron azok értékelnek, akikre hat, vagyis az állampolgárok. Ezt a részvétel különböző formáiban tehetik, a döntéshozók felkeresésétől a tiltakozásokon keresztül egészen az erőszakos tüntetésekig. A leggyakoribb értékelési módszer azonban a különböző választásokon való részvétellel történik, amikor a helyi vagy országos vezetés szakpolitikai teljesítményéről mondanak értékítéletet. Az európai teljesítmény megítélésénél azonban ezek a csatornák kevésbé elérhetőek. A demokratikus deficit vagy demokratikussági hiány miatt az állampolgárok egyrészt nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel a szakpolitikai döntéshozók feletti ellenőrzés gyakorlásához, másrészt a fentebb említett percepciós aszimmetria miatt nem is feltétlenül tudják, mely kérdésekben van európai közpolitikai megoldással dolguk.[44] A monitoringban azonban részt vesznek azok a nem természetes személyek, akiket ugyancsak érint az adott szakpolitika, és az európai szinten igen fejlett folyamatos társadalmi egyeztetésen keresztül jelezhetik elégedetlenségüket vagy további javaslataikat. Európai szinten az értékelésben a Bizottság – mint a szerződések és így az európai jog érvényesülésének őre is – fontos szerepet játszik. Abban az esetben, ha egy tagállam a szakpolitikai megoldást nem vagy nem megfelelően valósítja meg, akkor a Bizottság által kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásokon keresztül képes lehet arra, hogy a hibát javítsa. Ugyanígy az Európai Bíróság és az európai jogot alkalmazó tagállami bíróságok is tekinthetők a *monitoring* szakasz szereplőjének. Végül azonban a Bizottság lesz az, aki levonja a különböző értékelésekből összeálló konklúziókat, és eldönti, hogy a társadalmi probléma megszűnt-e, vagy további kezelést igényel.

[43] Létezik ugyan az Európai Közigazgatási Tér, ez azonban sokkal inkább a tagállami közigazgatási rendszerek közötti strukturált együttműködés, mintsem európai közigazgatás. Lásd részletesebben Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

[44] Varga András: *A demokrácia új kérdései az Európai Unióban a gazdasági válság után*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2018. 16–89.

Látható, hogy az európai közpolitikai ciklus szakaszai megegyeznek a tagállami szinten ismert klasszikus szakaszokkal. Azonban majd minden fázis, a döntéshozatali folyamat jóval szélesebb aktori körrel működik, és a vertikális hatalommegosztás különböző szintjei egyaránt aktívan részt vesznek a szakpolitika-alkotásban. Így az európai közpolitikák, csakúgy, mint az EU egésze, egy különleges jellegű területnek tekinthető.

Mit várhatunk ezektől a szakpolitikáktól? Elsősorban azt, hogy tárgyukat tekintve kevésbé lesznek univerzálisak, mint amit a nemzeti politikai rendszereknél megszokhattunk. A Lisszaboni Szerződés által kidolgozott, fentebb már hivatkozott hatásköri megosztás rendszere egyértelműen megjelöli azokat a területeket, ahol az EU tevékenykedhet. Emellett a szubszidiaritás és az arányosság elvei a szakpolitika-alkotás további korlátjaivá válhatnak. Ugyanakkor ahhoz, hogy valami európai szinten társadalmi problémaként értelmeződjön, jóval nagyobb volumenűnek kell lennie annál, mint ami csak tagállami szinten jelenik meg. Ennek megfelelően az európai közpolitikai megoldások csak a társadalmi problémák szűkebb körét érinthetik.

Ugyancsak fontos eltérésnek tekinthető e politikák jellege. Mivel az EU tagállamai szuverenitásuknak csak egy részét gyakorolják közösen a szupranacionális intézményekkel, azokon a területeken, ahol ez nem valósul meg, az EU nem járhat el. Ezek – általában a szuverenitáshoz közel álló területek, melyek komoly állampolgári ellenőrzésre tarthatnak számot, úgymint a gazdaságpolitika, foglalkoztatáspolitika vagy a külpolitika. Mivel ezen ellenőrzési csatornák az EU-ban – még ha a tagállami akarat miatt is, de – hiányoznak, így az Uniónak lehetősége se lenne demokratikus és elszámoltatható döntéseket hozni. Bár e területeken komoly elmozdulások történtek az utóbbi időben, azonban itt továbbra is inkább kormányközi együttműködéseket vagy legalábbis a döntéshozatal kormányközi elemeinek dominanciáját látjuk. Azok a területek, ahol az Unió úgy működhet, mint egy szabályozó állam,[45] főként a közösségi módszert alkalmazva, azok az úgynevezett szabályozó jellegű szakpolitikák, míg az elosztó és újraelosztó területeken már általában korlátozottabb a hatásköre.

Szakpolitikák és közpolitika-alkotási módok tipológiája

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a közösségi módszer vagy a szabályozó mód már az EU fő döntéshozatali módszerének tekinthető. Emellett azonban ebben a hibrid politikai rendszerben sokkal többféle különleges döntési út létezik, mint egy állam esetében. Szakpolitikáról szakpolitikára változik, hogy a szerződések az adott területet milyen közpolitika-alkotási mód alá sorolják. Sok esetben a hatásköri megosztás ismerete sem ad tökéletes fogódzót ennek ellenőrzés nélküli eldöntéséhez, bár minél szélesebbek az EU jogosítványai, annál valószínűbb, hogy a döntéshozatal a fő szabályt követi. Ennek megfelelően a speciális – a tagállami szuverenitást közvetlenül érintő – területek szinte mind valamilyen eltérő döntéshozatali utat követnek. Ebben az alfejezetben röviden áttekintjük a szakpolitikák tipológiáit, valamint a közpolitika-alkotás módszereit.[46]

A szakpolitikákat sok esetben témájuk alapján csoportosítják; így az általuk érintett terület mentén beszélhetünk oktatás-, kül-, gazdaság- vagy védelempolitikáról például. Ez a fajta

[45] Giandomenico Majone: The Rise of Regulatory State in Europe. *West European Politics,* 17. (1994), 3. 77–101.

[46] A közpolitika-alkotás módszereinek tipológiájánál Wallace és Reh megközelítését ismertetjük, mert véleményünk szerint ez az egyik legérzékenyebb.

elválasztás azonban a hétköznapi kommunikáción túl nem tekinthető megalapozottnak, mivel egyrészt túl széles körű tipológiát eredményezne, valamint strukturális szempontból – bármilyen meglepően is hangzik – az oktatáspolitika nem feltétlenül különbözik a védelempolitikától.[47] Sokkal gyakoribb a szakpolitikákat témájuk jellege alapján csoportosítani; így beszélhetünk 1. redisztributív, vagyis *újraelosztó,* 2. disztributív, vagyis *elosztó* és 3. regulatív, vagyis *szabályozó* politikákról.[48] Az uniós szakpolitikák esetében azonban ez a tipológia is tovább árnyalható. Ennek a fő oka az, hogy az úgynevezett *sui generis* politikai rendszer közpolitikai palettája is eltér, és maga a közpolitikai ciklus is különbözik a tagállamokban ismert formáktól. Az Európa-tanulmányok hazai szakirodalma nagyrészt egyetért abban, hogy a Hix és Hoyland által felvázolt ötös tipológia megfelelő kapaszkodót biztosít az európai uniós szektoriális működés megértéséhez.[49] E rendszer szerint az Európai Unióban megkülönböztethetünk 1. *szabályozó,* 2. *kiadási,* 3. *makrogazdasági,* valamint 4. *belső* és 5. *külső* politikákat.

A *szabályozó* politikák esetében a négy szabadság szabad áramlását biztosító közpolitikai megoldásokról, vagyis az áru, a tőke, a személyek és a szolgáltatások mozgásának szabályozásáról, a tagállami jogharmonizációról és a versenyszabályokról beszélhetünk.[50] Ezek kizárólagos uniós hatáskörbe tartoznak, vagyis csak európai szinten születhetnek róluk döntések, szinte minden esetben a rendes jogalkotási eljárást jelentő együttdöntés alkalmazásával. Ezek a Hajnal–Gajduschek-féle értelemben is regulatív politikának tekinthetők. Sajátosságuk, hogy eredményeiknek nincsenek veszteseik, pusztán elérik a Pareto-hatékonyságot.[51]

Ezzel szemben a *kiadási* politikák az uniós költségvetési források elosztását biztosítják, legyen szó akár a közös agrárpolitikáról, a kohéziós politikákról, a kutatás-fejlesztési szektorról vagy a járványkezelés kapcsán létrehozott Új Generációs EU programokról.[52] Ezek disztributív politikáknak tekinthetők. Itt már nem a Pareto-hatékonyság[53] elérése és az esetleges externáliák[54] kizárása a cél, hanem az európai uniós polgárok mindennapi életét érintő, úgynevezett *bread and butter*[55] kérdésekről való döntések során bizonyos elvek és célok mentén győztesek és vesztesek alakulnak ki.

A *makrogazdasági* politikák egyrészt – az eurózóna esetében kizárólagos európai hatáskörbe tartozó – monetáris unió szabályait jelentik. Emellett a GMU gazdasági pillére miatt kiterjednek a különleges hatásköri csoportba tartozó tagállami fiskális és foglalkoztatáspolitikákra is.[56] Ezek szervezettsége, illetve európai ellenőrzése pedig folyamatosan növekedett a 2008–2014 közötti euróválság kezdete óta. Az európai szemeszter, a Stabilitási és Növekedési Paktum felülvizsgá-

47 Gajduschek–Hajnal (2010): i. m. 61–63.

48 Gajduschek–Hajnal (2010): i. m. 61–63.

49 Lásd részletesebben Simon (2013): i. m.; Arató–Koller (2015): i. m.; Arató–Koller (2019): i. m.

50 Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

51 Giandomenico Majone: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal,* 4. (1998), 1. 5–28.

52 Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

53 Pareto-hatékonyságnak azt nevezzük, amikor kialakul az egyensúlyi helyzet, és a vonatkozó szakpolitika optimális eredményeket produkál. A szabályozó politikák erre törekednek az olyan területeken, ahol a piac önszabályozási képessége erre önmagában nem képes.

54 Externáliáknak vagy piaci kudarcoknak azokat a helyzeteket nevezzük, amikor egy adott rendszer optimális működése a piac önálló működésén keresztül nem elérhető, valamilyen külső hatás miatt. Ezekben az esetekben a „láthatatlan kezet" valami visszafogja.

55 Andrew Moravcsik: Europe Works Well Without the Grand Illusions. *Financial Times,* 2005. június 14.

56 Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

lata, a Fiskális Paktum, az Euró Plusz Egyezmény, valamint a hatos és kettes csomag mindegyike ezen politikák körét növelte. Ezek mind regulatív, mind redisztributív politikákat tartalmaznak, mivel azonban mind a GMU köré szerveződik, érdemes őket együtt kezelni.

A *belső* politikák a bevándorlási és menekültpolitikát, az uniós állampolgárságot, valamint az európai állampolgárok jogait – politikai, szociális vagy gazdasági területen – ölelik fel. Itt a klasszikus tipológia szerint főként szabályozó jellegű szakpolitikákról beszélhetünk. Hatáskörök tekintetében itt a kizárólagos, a megosztott és a támogató kategóriákat is tetten érhetjük. Az európai állampolgársághoz szorosan kötődik a személyek szabad áramlása, amelynek szabályai kizárólagos uniós hatáskörbe tartoznak, míg a bevándorlás és menekültpolitika a megosztott hatásköröket gazdagítja, a szociális kérdések területén pedig az EU főként támogató aktorként jár el.

A *külső* politikák az EU harmadik országokkal kapcsolatos fellépését szolgáló területeket jelentik. Idetartozik a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a biztonság- és védelempolitika, a nemzetközi kereskedelempolitika és a fejlesztéspolitika.[57] Ezeket a területeket főként regulatív, illetve disztributív politikák alkotják. A hatásköri rendszer tekintetében itt is sokféle esetet láthatunk; míg a közös kereskedelempolitika tipikusan kizárólagos hatáskörbe tartozik, addig a közös kül- és biztonságpolitika az EU egyik nevesített speciális szakpolitikája.

A különböző uniós szakpolitikák különböző közpolitika-alkotási eljárásokat követnek. Hix három, míg Wallace és Reh öt különböző közpolitika-alkotási módszert különböztet meg. Hix, illetve a hazai szakirodalomban Simon Zoltán 1. a közösségi módszert *(community method),* 2. a kormányközi *(intergovernmental)* és 3. a szakpolitikai koordináció *(policy coordination)* módszereit említi.[58] Ezzel szemben Wallace és Reh 1. klasszikus közösségi módszerről *(classic community method),* 2. szabályozó módszerről *(regulatory mode),* 3. elosztási módszerről *(distributive mode),* 4. szakpolitikai koordinációról *(policy coordination),* valamint 5. intenzív transzgovernmentalizmusról *(intensive transgovernmentalism)* beszélnek.[59]

A klasszikus közösségi módszer, a Wallace-féle megközelítés szerint, az EU korai szakaszára volt jellemző, amikor is az Európai Bizottság dominálta a közpolitika-alkotás folyamatát a tervezéstől a kialakításon keresztül a végrehajtásig. Emellett a Bizottság képviselte ennek megjelenését a külvilág felé is. Ezzel párhuzamosan a Miniszterek Tanácsa (ma már az EU Tanácsa) erős döntéshozatali szereppel rendelkezett, komoly alkupozíciót töltve be. Az integráció ezen időszakában ennek az intézménynek voltak a legkiterjedtebb jogosítványai a jogalkotást illetően. A klasszikus közösségi módszer további sajátossága, hogy a különböző nyomásgyakorló csoportok és egyéb részt vevő aktorok vagy *stakeholderek* széles körű integrációjára törekedett. Ezzel párhuzamosan az európai és nemzeti képviseleti szervek (Európai Parlament, tagállami törvényhozások) szinte csak marginális szerephez jutottak. Az uniós döntéshozatalban és főként annak alkalmazásában az Európai Bíróság kapott még fontos szerepet.[60] Ma ez a fajta módszer már nem tekinthető dominánsnak. Egyrészt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EP már a legtöbb kérdésben legalább hozzájárulóként, de gyakran társjogalkotóként jelen van. Ez a fajta szakpolitika-alkotás ma talán csak a monetáris politikára jellemző, ahol viszont az Európai Központi Bank tölti be a központi szerepet a Bizottság helyett.[61]

[57] Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.
[58] Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.; Simon (2013): i. m. 24.
[59] Wallace–Reh (2010): i. m. 97–99.
[60] Wallace–Reh (2010): i. m. 99–102.
[61] Wallace–Reh (2010): i. m. 99–102.

Az EU fő közpolitika-alkotási módszere ma kétségkívül a *regulatív módszer.* Az előző alfejezetben leírt döntéshozatal gyakorlatilag ennek feleltethető meg. A döntéshozatalt itt is a Bizottság központi szerepe határozza meg az előkészítéstől az ágazati szereplőkkel való egyeztetésen és az érdekcsoportok integrálásán keresztül egészen a jogi eljárások feletti bábáskodásig. Emellett a Tanács a tagállamokat képviselve a szabályozási minimumok meghatározásában játszik kulcsszerepet, míg az EP a Lisszaboni Szerződés óta társjogalkotóként tevékenykedik. A közpolitikák megvalósítása azonban a tagállami kormányok és közigazgatások kezében van, így a Tanács tagjainak itt is komolyabb szerepük lehet, de kiemelendő a nemzeti bíróságok megnövekedett kontrollszerepe is, amelynek fő eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás.[62] Ez a regulatív módszer a belső piac szabályozásánál, a versenypolitikánál a legjellemzőbb, amelyek még ma is az Unió kulcsterületei. Emellett megjelenik a közös agrárpolitika reformjainál és a legtöbb európai szakpolitikai esetében is.

Az *elosztási módszert* ugyancsak a Bizottság központi szerepe jellemzi. Az Unió különböző pénzügyi transzferekkel járó közpolitikáit az EB a tagállami irányító hatóságokkal együttműködve vezeti, a programok által kitűzött szakpolitikai célok elérése érdekében. Itt azonban a kormányközi szereplőknek kiemelten fontos szerep jut. Az EU Tanácsa, illetve a többéves pénzügyi keret és az éves költségvetések főbb kérdései megállapításánál az Európai Tanács a tárgyalások fő helyszíne.[63] Jó példa erre a Covid-19-járvány kezelésére kialakított Új Generációs EU-program vagy a 2021–2027 közötti ciklust övező, kifejezetten éles tárgyalássorozat, amely a 2020-as év egyik fő uniós kérdése volt, és amelyre a megoldást az említett két kormányközi intézményben – mindenekelőtt az EiT-ben – alkották meg. Ezen a területen az EP jogosítványai változók. Míg az éves költségvetések terén gyakorlatilag társjogalkotóként van jelen, addig a többéves pénzügyi keret esetén csak a hozzájárulási eljárás keretein belül tud hatni a döntéshozatalra. A külső, nyomásgyakorló csoportok itt főként lobbizással próbálnak célt érni, míg a szubnacionális szintek útja a Régiók Bizottságán keresztül vezet. A költségvetés mellett ilyen jellegű döntéshozatal jellemzi a gazdasági kormányzás eurózóna-válság óta kialakult struktúráit is. Az európai szemeszter és a különböző prudenciális szabályok érvényesítése a Bizottság kezében fut össze, de ezzel párhuzamosan nagyon komoly kormányközi felügyelet alatt áll.[64] Ez a viszonylag széles körű gazdaságpolitikai ellenőrzés egy sor további kérdést felvet, amelyre azonban itt részletesebben nincs lehetőség kitérni.[65]

A *szakpolitikai koordináció* az EU döntéshozatali módszereinek egy viszonylag régi, de innovatív példája. Azon területeken, ahol a tagállami szuverenitás okán vagy a túlzottan eltérő nemzeti szokások miatt a hatásköröket nehézkesen vagy egyáltalán nem lehetett szupranacionális szintre utalni, ott a korábban már említett *soft law* megoldások alakultak ki. A jóval kevésbé formalizált, sokkal szélesebb körű részvétellel zajló döntéshozatal sok esetben hatékonyabb eredményekre jut, mint a klasszikus uniós normaalkotás. Itt megemlíthetjük a gazdasági koordinációt, a Stabilitási és Növekedési Paktumot, a Lisszaboni és az EU2020 Stratégiákat, de bármely más *governance* struktúrát (bizottságok, független ügynökségek, OMC) alkalmazó együttműködést is. Ezek közös jellemzője, hogy jóval flexibilisebben ugyanolyan kötelező erejű döntéseket és közpolitikai megoldásokat tudnak létrehozni, mint egy klasszikus uniós jogszabály.

62 Wallace–Reh (2010): i. m. 102–105.
63 Wallace–Reh (2010): i. m. 105–107.
64 Wallace–Reh (2010): i. m. 105–107.
65 A kérdésről részletesebben lásd Varga (2018): i. m.

Wallace és Reh egyik legfontosabb újítása az úgynevezett *intenzív transzgovernmentalizmus* kifejezés kialakításához köthető. Ahogy az fentebb is olvasható volt már, az uniós döntéshozatal különböző eljárásai a kormányköziség vagy a nemzetekfelettiség logikájának megfelelően működnek, többször mindkét megközelítésből merítve. Azonban Wallace és Reh állítása szerint az intergovernmentális jelző nem írja le megfelelően a tagállami képviselettel működő európai intézmények logikáját. Az EU-n belül ugyanis a nemzeti képviseletek nem a nemzetközi szervezetekben szokásos jellemző magatartást tanúsítják. A folyamatos és állandó együttműködés egy sokkal mélyebb kooperációt hoz létre, amely transzgovernmentalizmusként jobban megfogható.[66] Ezen döntéshozatali módszerben az Európai Tanács játssza a központi szerepet a közpolitikai célok és irányok kialakításában. Az EU Tanácsa ugyancsak jelentős aktor a szakpolitikák megvalósításában és azok koordinációjában. A korábbiakkal ellentétben itt a Bizottság csak korlátozott szerepkörrel rendelkezik, míg az EP és a Bíróság teljesen kívül esik a struktúrán. Ugyanígy a tagállami képviseleti csatornák sem hatnak a döntésekre.[67] Ennek fő oka, hogy így a szuverenitást közvetlenül érintő szakpolitikákat dolgoznak ki, mint a közös kül- és biztonságpolitika, de idesorolhatók a gazdasági válság kormányközi megoldásai, mint az Euró Plusz Paktum vagy a Pénzügyi Paktum.

Következtetések

Az Európai Unió szakpolitikai ciklusai sok szereplőt magában foglaló, egyedi jellemzőkkel bíró politikai rendszerben valósulnak meg. Találunk hasonlóságot a tagállami szinten megvalósított közpolitika-alkotási folyamatokkal, de ahogy azt részletesen kifejtettük az Unió esetében, a részt vevő aktorok köre számosabb, a közpolitika-alkotási mód pedig bonyolultabb kormányzási rendszerben valósul meg. A Lisszaboni Szerződés hatáskör-katalógusa támpontot ad annak meghatározására, hogy mit várhatunk el az EU-tól egy-egy területen. A különböző tipológiáknak megfelelően az EU-nak a szabályozó, az elosztó, az újraelosztó, a koordinatív és a kormányzási struktúrákon átívelő szerepköre is azonosítható. Az úgynevezett sui generis politikai rendszerrel rendhagyó szakpolitikák és közpolitika-alkotási folyamat jár, ami szükségessé teszi az európai uniós működés és a döntéshozatal folyamatos és állandóan megújuló vizsgálatát, illetve elemzését. Végezetül, annak eldöntése, hogy mikor melyik közpolitika-alkotási módot alkalmazzák, sok tényezőtől függ. Függ attól, hogy milyen szektorban van szükség cselekvésre, az adott terület milyen hatáskörbe tartozik, és milyen gyorsan milyen hatékonyságú eredményeket kell elérni. De a szakpolitikai kimenetelt befolyásolják még az intézményes körülmények és a hatalmi politika játszmái is. Következésképpen a *policy, polity* és *polity* dimenziók együttes hatása érvényesül. A továbbiakban érdemes lesz közelről is rátekinteni az egyes szakpolitikákra annak érdekében, hogy az eltérő közpolitika-alkotási módokat részleteiben is lássuk.

[66] Wallace–Reh (2010): i. m. 109.
[67] Wallace–Reh (2010): i. m. 109–111.

Felhasznált irodalom

Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat, 2015.

Arató Krisztina – Koller Boglárka: A sui generis politikai rendszer. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 35–49.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT

Az Európai Unió szakpolitikai területei (2021. február 11.). Online: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic_en

Börzel, Tanja: European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. *Journal of Common Market Studies,* 48. (2010), 2. 191–219. Online: https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02049.x

De Wilde, Pieter – Anna Leupold – Henning Schmidtke: *The Differentiated Politicization of European Governance. West European Politics Series.* London, Routledge, 2018. Online: https://doi.org/10.4324/9781315526898

European Commission: *European Governance – White Paper.* COM(2001)428 final (2001. július 25.).

Fóris György: Lobbizás az Európai Unióban. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere.* Budapest, Dialóg Campus, 2019.

Gajduschek György – Hajnal György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata.* Budapest, HVG-ORAC, 2010.

Hix, Simon: The EU as a New Political System. In Daniele Caramani (szerk.): *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 429–450.

Hix, Simon – Bjorn Hoyland: *The Political System of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2011.

Hooghe, Liesbet – Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

Hooghe, Liesbet – Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science,* 39. (2008), 1. 1–23. Online: https://doi.org/10.1017/S0007123408000409

Majone, Giandomenico: The Rise of Regulatory State in Europe. *West European Politics,* 17. (1994), 3. 77–101. Online: https://doi.org/10.1080/01402389408425031

Majone, Giandomenico: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal,* 4. (1998), 1. 5–28. Online: https://doi.org/10.1111/1468-0386.00040

Moravcsik, Andrew: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies,* 40. (2002), 4. 603–624. Online: https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390

Moravcsik, Andrew: Europe Works Well Without the Grand Illusions. *Financial Times,* 2005. június 14.

Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2017. Online: https://doi.org/10.1057/978-1-137-45410-2

Simon Zoltán: Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata. In Simon Zoltán (szerk.): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, L'Harmattan, 2013. 15–188.

Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 1985. szeptember 9.). *Bulletin of the European Communities,* (1985), 9. Luxembourg.

Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Szegedi László: Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák. In Gombos Katalin – Bóka János – Szegedi László (szerk.): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 185–192.

Taggart, Paul – Aleks Szczerbiak: Contemporary Euroscepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research,* 43. (2004), 1. 1–27. Online: https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00143.x

Varga András: *A demokrácia új kérdései az Európai Unióban a gazdasági válság után*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2018.

Varga András: *A politikai kultúra változásainak lehetséges irányai az EU döntéshozatalában*. Kézirat. 2021.

Wallace, Helen – Christine Reh: An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In Helen Wallace (szerk.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 72–112.

VÁKÁT OLDAL

AZ EURÓPAI UNIÓ KIZÁRÓLAGOS HATÁSKÖRŰ SZAKPOLITIKÁI

VÁKÁT OLDAL

Kollárik Ferenc

Vámpolitika

Bevezetés

Az Európai Unió szakpolitikáival való ismerkedésünket a vámunió bemutatásával kezdjük. A vámunió (vámpolitika) a Lisszaboni Szerződés által létrehozott hatásköri architektúrában az úgynevezett kizárólagos hatáskörű politikaterületek közé tartozik. A szakpolitika jellegzetességét mutatja, hogy rendkívül szoros kapcsolatban áll mind a közös kereskedelempolitikával, mind pedig az egységes (belső) piaci politikával. Talán minden túlzás nélkül állítható, hogy e három terület együttesen az európai integrációs együttműködés gerincét képezi. A vámunió létrehozása – kiegészülve a közös piac célkitűzésével – volt az első jelentős lépcső az európai gazdasági integráció történetében, amely lefektette a napjainkra már gazdasági és monetáris unióvá mélyült kooperáció alapját.[1] Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy a második világháborút követő években a nyugat-európai országok gazdasági és kereskedelmi oldalról kezdtek hozzá az integrációs építkezéshez. A politikai és biztonságpolitikai jellegű együttműködések kialakítására tett első kísérletek (Európai Politikai Közösség és Európai Védelmi Közösség) kudarcba fulladása után ugyanis az alapító tagok úgy határoztak, hogy a szuverenitás szempontjából kevésbé érzékeny területeken fogják szorosabbra fűzni a kapcsolatokat. Mindezen megfontolások eredményeként az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó Római Szerződés előirányozta – többek között – a vámunió tizenkét év alatt történő megvalósítását. E fejezet célja, hogy bemutassa az Európai Unió (korábban: Európai Közösség) vámügyi együttműködésének kialakulását és működését, valamint a politikaterület fejlődését. Mielőtt azonban rátérnénk a vámpolitika bemutatására, röviden összefoglaljuk a kereskedelempolitikával, illetve ennek részeként a vámokkal kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat és összefüggéseket, továbbá a vámuniókra vonatkozó legismertebb közgazdasági elméleteket.

A kereskedelempolitika és a vám elméleti áttekintése

A klasszikus/neoklasszikus közgazdasági iskola egyik alapvető premisszája a mindenfajta korlátozástól mentes kereskedelem (szabadkereskedelem) megléte. Ennek jelentősége abban ragadható meg, hogy szabadkereskedelem esetén az országok kölcsönösen ki tudják aknázni a meglévő komparatív előnyeiket, ami végső soron minden állam számára magasabb jólétet (*win-win* szituációt) eredményez. Ezen túlmenően lehetővé válik a méretgazdaságossági előnyök kihasz-

[1] Történeti szempontból természetesen az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK vagy Montánunió) számít az összeurópai együttműködés legelső állomásának. Az ESZAK Szerződést azonban az alapító tagok határozott időre (50 évre) kötötték, így a dokumentum 2002. július 23-án hatályát vesztette, a szervezet pedig megszűnt. Ez a tény azonban – megítélésünk szerint – a legcsekélyebb mértékben sem csökkenti az ESZAK érdemeit, hiszen annak létrehozása és működése az európai (nemzet)államok megbékélésének, mindenekelőtt pedig a német–francia kapcsolatok rendezésének meghatározó szimbólumává vált.

https://doi.org/10.36250/01028_02

nálása is, a fokozódó verseny pedig az alacsonyabb árakon, növekvő termékválasztékon, javuló minőségen és az innovációkon keresztül járul hozzá a gazdasági növekedéshez és fejlődéshez. Ebben az esetben tehát nem jelentkeznek olyan (mesterségesen támasztott) akadályok, amelyek gátolnák a tiszta kereskedelmet, és pótlólagos költséget generálnának az országok (közvetve vagy közvetlenül pedig az állampolgárok) számára.

A kereskedelempolitika politikai gazdaságtanából, valamint a nemzetközi gazdasági kapcsolatok gyakorlatából is jól ismert tény ugyanakkor, hogy az országok bizonyos célok elérése érdekében időről időre különféle kereskedelempolitikai eszközökhöz (protekcionista gazdaságpolitikához) nyúlnak. Kereskedelempolitikán általánosságban az importot korlátozó és/vagy az exportot támogató direkt és indirekt eszközök és szabályozások összességét, illetve ezek alkalmazását értjük.[2] A szabadkereskedelembe történő beavatkozást több tényező is indokolhatja, illetve motiválhatja. Általában a fő ok a hazai piac védelme egy vagy több ágazat (iparág) támogatásán keresztül. Itt egyszerűen arról van szó, hogy az állam valamilyen módon korlátozni kívánja a nemzetközi (kereskedelmi) versenyt annak érdekében, hogy a hazai gazdaságot (gazdasági szereplőket) közvetlen vagy közvetett előny(ök)höz juttassa. A protekcionista eszközök alkalmazásának szükségességét a kormányok magyarázhatják például azzal, hogy valamely kialakulóban lévő iparágnak átmeneti védelemre van szüksége ahhoz, hogy a későbbiekben képes legyen megállni a helyét a nemzetközi versenyben.[3] Más esetekben előfordulhat, hogy a munkanélküliség gyors és radikális mértékű felfutását megelőzendő tartanak életben olyan – már gazdaságosan nem működtethető – iparágakat, tevékenységeket, illetve vállalatokat, amelyek tiszta versenyfeltételek között nem lennének képesek talpon maradni. Végül arról sem szabad megfeledkezni, hogy a protekcionizmus (szinte) sohasem egyoldalú folyamat, hiszen a diszkriminatív intézkedések válaszlépéseket (retorziót) kényszerítenek ki a többi állam részéről.[4]

A kitűzött kereskedelempolitikai célok elérése érdekében alkalmazott eszköztár meglehetősen gazdag és változatos,[5] hagyományosan azonban mindenképpen a vámok számítanak a legrégebbi kereskedelemkorlátozó instrumentumnak. A vám tulajdonképpen nem más, mint az országhatárt átlépő termékre (jellemzően az importra) kivetett adó, amely megdrágítja a kereskedelmet. Általánosságban véve a vámok három fő funkciót látnak el, ennélfogva a gazdaságra gyakorolt hatásuk is sokrétű. A vám egyfelől árképző (költségnövelő) tényező, ennek megfelelően befolyásolni tudja az adott termék termelését, fogyasztását, kereskedelmét, valamint a gazdasági szereplők jövedelmi viszonyait. Ezen túlmenően fiskális célokat is szolgál, hiszen a vámbevétel az állami költségvetés bevételeinek részét képezi (fiskális vámok). Harmadrészt a vám egy klasszikus

[2] Előfordulhat olyan eset is, amikor valamilyen megfontolásból az exportot kívánja korlátozni egy ország (például bizonyos műkincsek védelme érdekében), ez a típusú szabályozás azonban lényegesen ritkábban fordul elő, mint az import akadályozása vagy az export szubveniálása. Amennyiben a kereskedelempolitikát tágabban értelmezzük, és kiterjesztjük a külgazdasági folyamatokra is (külgazdaság-politika), akkor idesorolhatjuk még a beruházásösztönzési tevékenységet is.

[3] Ezt a magyarázatot „kiskorú iparágon" *(infant industry)* alapuló érvelésnek nevezik a nemzetközi gazdaságtanban Alexander Hamilton (1791) nyomán. Érdemes megjegyezni továbbá, hogy Friedrich List (1841) munkája alapján Európában – így hazánkban is – inkább a „növendék iparág" elnevezés terjedt el.

[4] A protekcionizmus melletti és elleni érvekről magyarul lásd részletesebben Benczes István – Csáki György – Szentes Tamás: *Nemzetközi gazdaságtan.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.

[5] Az úgynevezett nem vámjellegű korlátozások *(Non-Tariff Barriers – NTBs)* közé tartoznak például a mennyiségi korlátozások (kvóták), a vámkontingensek, az exporttámogatások, az önkéntes exportkorlátozások, az árfolyam-politika aktív alkalmazása, valamint a különféle adminisztratív jellegű akadályok.

védelmi funkciót is ellát (védővámok), ami a gyakorlatban különféle formákat ölthet (adott ágazat védelme, folyó fizetési mérleg kiigazítása, megtorlás, kereskedelemterelés).[6]

A nemzetközi gazdaságtani tankönyvekből ismert vámelemzésre vonatkozó modellek szerint a vámok nettó jóléti hatása eltérő lehet attól függően, hogy nagy vagy kis ország vezeti-e be azokat. Eszerint nagy ország esetében a vámhatás egyaránt lehet pozitív, negatív és semleges, kis ország vonatkozásában azonban összességében mindig negatív hatással lehet számolni. Ennek oka pedig az, hogy egy kis ország nem képes befolyásolni a világpiaci árat, így nincs módja annak leszorításán keresztül olyan cserearány-nyereséget elérni, amellyel ellensúlyozni tudná a vám kivetésének egyéb negatív hatásait.[7] Kis országok számára tehát a vám alkalmazása minden esetben nettó költséget jelent, a belföldi ár megemelkedése révén ugyanis olyan fogyasztási és termeléstorzítási veszteség keletkezik, amelyet a vámbevétel pozitív hatása sem képes kompenzálni.[8]

Az eddigiek alapján is megállapítható, hogy bár bizonyos esetekben indokolható és igazolható lehet a vámok átmeneti és nagyon körültekintően történő bevezetése, azok tartós és kiterjedt alkalmazása alapvetően korlátozza a szabadkereskedelemben rejlő (potenciális) előnyök kiaknázását. A szabadkereskedelemnek és a protekcionizmusnak egy sajátos kombinációját jelenti a vámunió.

A vámuniók elméleti hátterének áttekintése

Vámuniónak nevezzük a gazdasági együttműködésnek azt a fokát, ahol a tagországok eltörlik egymás között a különféle kereskedelempolitikai korlátozásokat (vámokat, mennyiségi korlátozásokat stb.), valamint közös külső kereskedelempolitikát (például közös külső vámtételeket) vezetnek be és alkalmaznak harmadik (külső) országokkal szemben. A vámunió tehát annyiban több a szabadkereskedelmi övezetnél, hogy itt a tagállamok már egységesítik a külső kereskedelempolitikai intézkedéseiket. Vámunió esetében ugyanakkor még nem beszélhetünk a közös piacon már megvalósuló integrációs szabadságjogokról (integrációs alapszabadságokról), vagyis az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő, valamint a tőke szabad áramlásáról. Azáltal, hogy ez az integrációs lépcsőfok ötvözi a szabadkereskedelmet és a védelmet, lényegében egy úgynevezett második legjobb stratégiát *(second best strategy)* valósít meg. Ez azt jelenti, hogy míg a tagországok egymás között, a vámunión belül megvalósítják a szabadkereskedelmet, addig a harmadik országokkal folytatott kereskedelmi és gazdasági kapcsolataikban fenntartják a protekcionizmus egy bizonyos fokát.

A vámunió – mint integrációs fokozat – kiemelt jelentőséggel bír, így külön elméletek is foglalkoznak annak hatásaival. A vámunió-elméletek két nagy csoportját különböztetjük meg: a statikus, valamint a dinamikus elméleteket. A statikus vámunió-elmélet Jacob Viner kanadai

[6] A védelem céljától függően a védővámoknak különböző elnevezései (típusai) léteznek a közgazdasági szakirodalomban. Káldyné Esze Magdolna: *Nemzetközi kereskedelem. A nemzetközi vállalkozások gazdaságtana.* Tatabánya, Tri-Mester, 2004. 186.

[7] Meg kell jegyezni, hogy a gyakorlatban a nagy országok számára elérhető cserearány-nyereség is sokszor elhanyagolható mértékű.

[8] Paul Krugman – Maurice Obstfeld: *Nemzetközi gazdaságtan.* Budapest, Panem, 2003. 222.; Az egyéb kereskedelempolitikai eszközök alkalmazásának hatáselemzéséről lásd Benczes–Csáki–Szentes (2010): i. m.

születésű közgazdász nevéhez köthető, aki 1950-ben publikálta a vámuniók létrehozásának rövid távú hatásait leíró modelljét. A statikus megközelítés szerint abban az esetben, ha országok egy csoportja vámuniós megállapodásra lép, akkor két, egymással ellentétes hatás valószínűsíthető.[9] Az úgynevezett kereskedelem-teremtés *(trade creation)* abból fakad, hogy a vámjellegű és nem vámjellegű korlátok felszámolása növeli a kereskedelmet az övezeten belül, hiszen az országok a drágábbá váló hazai termelést egy másik tagországból származó hatékonyabb (olcsóbb) importtal helyettesítik. Ez tehát a vámunió pozitív statikus hatása, amely abból ered, hogy a vámuniós tagok közötti áruforgalom a kereskedelempolitikai korlátok megszüntetésével pótlólagos lendületet kap. A vámunió másik – negatív – hatását kereskedelemterelésnek vagy kereskedelemeltérítésnek *(trade diversion)* nevezzük. Mivel a vámok fennmaradnak a külső partnerek relációjában, a vámuniós országok mindegyikénél olcsóbb külső szállító így drágábbá válik, és versenyhátrányba kerül.[10] Ennek következtében mind a tagállamok, mind pedig a harmadik országok negatív hatást szenvednek el. Előbbiek azért, mert a belső kereskedelem növekedése egy relatíve olcsóbb importot szorít ki, utóbbiak pedig azért, mert a meglévő vámfalak miatt kiszorulnak a kereskedelemből. Az elmélet szerint a vámunió nettó jóléti hatása az említett két részhatás mérlegéből adódik, azaz a vámunió abban az esetben támogatandó, amennyiben a kereskedelemteremtő-hatás erősebb, mint a kereskedelemterelés.[11]

A dinamikus vámunió-elméletek már feloldják a változatlan költségszintre vonatkozó előfeltevést, ami hosszabb távon eltérő hatásokat eredményez(het) attól, mint amelyek a statikus elméletből következnek. Ebben az esetben ugyanis már azzal kell számolni, hogy a kevésbé hatékony szereplők nem szorulnak ki automatikusan a kereskedelemből, hanem a fokozódó verseny hatására idővel saját maguk is hatékonyabbá válnak.[12] A dinamikus modellek alapvetően a vámuniók gazdasági növekedésre gyakorolt hosszú távú pozitív hatásait írják le, melyek a megnövekedett piacméretből következnek számos közbülső csatornán (például méretgazdaságosság, növekvő verseny) keresztül.[13] Az unió ráadásul a külső országok számára is előnyökkel járhat, hiszen bizonyos idő elteltével a tagországok jövedelmének emelkedése fokozhatja az importkeresletet a harmadik államok irányába is. Ez végső soron képes lehet – legalábbis részben – ellensúlyozni azt a rövid távú negatív statikus hatást, amely a kereskedelem eltérítéséből ered. A dinamikus elmélet ezt a közvetett pozitív hatást hosszú távú külső (externális) kereskedelemteremtésnek nevezi.[14] Azokra az országokra nézve tehát, amelyek nem vesznek részt a vámunióban, a statikus hatások általában negatívak, míg a dinamikus hatások jellemzően pozitívak.[15]

[9] Jacob Viner: *The Customs Union Issue.* New York, Oxford University Press, 2014. 54–55.

[10] El-Agraa, Ali: The Theory of Economic Integration. In Ali El-Agraa (szerk.): *The European Union. Economics and Policies.* New York, Cambridge University Press, 2007. 109.

[11] Érdemes megemlíteni, hogy James Meade a vámuniók hatásainak vizsgálatánál egy komplexebb megközelítést javasolt, ami részben a Viner-féle statikus vámunió-elmélet kritikájának is tekinthető. Erről lásd részletesebben Palánkai Tibor: Az integráció hatásai – költségek és hasznok. In Palánkai Tibor – Kengyel Ákos – Kutasi Gábor – Benczes István – Nagy Sándor Gyula (szerk.): *A globális és regionális integráció gazdaságtana.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011.

[12] Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 32.

[13] Mordechai Kreinin: On the Dynamic Effects of a Customs Union. *Journal of Political Economy,* 72. (1964), 2. 193.

[14] Kreinin (1964): i. m. 193–194.

[15] Erik Thorbecke: European Economic Integration and the Pattern of World Trade. *American Economic Review,* 53. (1963), 2. 148.

Jóllehet a változatlan költségszintre épülő és rövid távra tekintő statikus elméletek, valamint a hosszú távú dinamikus megközelítések némileg eltérő következtetésekre jutnak, mégsem mondanak ellent egymásnak. A különbség elsősorban abból adódik, hogy idővel kibontakozhatnak olyan hatások is, amelyek rövid távon (és konstans költségszint mellett) még nem jelentkeznek. A közgazdasági racionalitás azonban mindkét esetben azt diktálja, hogy akkor indokolható egy vámunió létrehozása és fenntartása, amennyiben az ebből eredő hasznok meghaladják a negatív hatásokat (költségeket).

Az Európai Közösség/Európai Unió vámuniójának kialakulása

Annak ellenére, hogy a vámuniók gazdasági hatásaival foglalkozó elméletek csak az 1950-es években jelentek meg, az első vámuniókat még a 19. században hozták létre. Ilyen volt például a Poroszország kezdeményezésére 1834-ben kialakított német vámszövetség *(Deutscher Zollverein)* vagy az Osztrák–Magyar Monarchián belül megvalósuló vámunió. A modern megállapodások közül pedig mindenképpen érdemes kiemelni a Belgium, Hollandia és Luxemburg által 1944-ben megkötött szerződést, amely lefektette a Benelux-vámunió alapjait (a szerződés négy évvel később, 1948-ban lépett hatályba).[16] Ez a megállapodás tekinthető végső soron a mai vámunió közvetlen előzményének.

A második világháborút követő években az európai államok lényegében az önellátás (autarkia) állapotából indultak. A kereskedelmi kapcsolatok normalizálását és helyreállítását ráadásul korlátozta a jelentős dollárhiány is, ami jócskán megnehezítette az egymás közötti, valamint az Amerikai Egyesült Államokkal való kereskedelmet egyaránt. Az USA termékeitől való függés, valamint a dollár kínálatában mutatkozó szűkösség eredményeként egy olyan patthelyzet állt elő, amelyet mindenképpen kezelni kellett.[17] Ezen akadályok megkerülésére az európai országok első lépésként kétoldalú (bilaterális) kereskedelmi megállapodásokat kötöttek egymással, amelyek kezdetben gyakorlatilag barterügyleteket jelentettek. A kétoldalú egyezmények megkötése és működtetése, valamint a közvetlen termékcsere ugyanakkor más jellegű problémákat eredményezett, így csakhamar elkerülhetetlenné vált a többoldalú (multilaterális) kereskedelem felé történő elmozdulás. Ezt elősegítendő kezdte meg működését tizennyolc ország részvételével az Európai Fizetési Unió *(European Payments Union – EPU)* névre keresztelt (multilaterális) klíringmechanizmus. Az 1950 és 1958 között működő rendszer fő célja az volt, hogy a valutakonvertibilitás helyreállításáig lehetővé tegye a dollár használatának mellőzését a nemzetközi kereskedelmi forgalomban.[18]

A nemzetközi kereskedelem és az elszámolások fokozatos helyreállásával párhuzamosan az 1950-es évek második felére kikristályosodott az is, hogy az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) alapító tagjai (az úgynevezett Hatok) milyen irányba kívánják továbbfejleszteni

[16] Péterfalvi Tamás – Rajczy Lajos: Vámpolitika. In Kende Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Budapest, Wolters Kluwer – Akadémiai Kiadó, 2019.

[17] Adrien Faudot: The European Payments Union (1950–58): the Post-War Episode of Keynes' Clearing Union. *Review of Political Economy,* 32. (2020), 3. 375.

[18] Az Európai Fizetési Unió ezen túlmenően jelentősen megkönnyítette a Marshall-terv keretében történő elszámolásokat is. Faudot (2020): i. m. 371.; Larry Neal: *The Economics of Europe and the European Union*. New York, Cambridge University Press, 2007. 45.

az integrációt. Ez az elhatározás az 1957. március 25-én aláírt (és 1958-ban hatályba lépett) Római Szerződésekben öltött testet, melyekben a szerződő felek vállalták az Európai Gazdasági Közösség (EGK), valamint az Európai Atomenergia-közösség (Euratom) megalakítását. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (EGK Szerződés) megvalósítandó célként tűzte ki a vámuniót és az arra épülő közös piacot, a megvalósítás időtartamára pedig egy tizenkét éves átmeneti időszakot szabott meg. Eszerint a vámuniót és a közös piacot legkésőbb 1970-re létre kellett hozniuk a tagállamoknak, a folyamatot pedig három négyéves szakaszra osztották.[19] Az EGK Szerződés 8. cikkének értelmében mindegyik szakaszban olyan intézkedéseket (intézkedéscsomagokat) irányoztak elő, amelyeket az adott időszak (a negyedik év) végére együttesen kellett végrehajtani és bevezetni.[20]

A vámunió végül 1968. július 1-jén – másfél évvel az eredetileg megszabott határidő előtt – létrejött, és megkezdte működését. Az EGK Szerződés másik célkitűzése – a közös piac – azonban már nem tudott megvalósulni maradéktalanul, hiszen a munkaerő-áramlás terén számos jogi és gazdaságpolitikai akadály maradt fenn, a tőke szabad áramlását (a tőkeműveletek teljes szabadságát) pedig csak 1994-re sikerült elérniük a tagállamoknak. A Közösség vámuniójának beindítása ugyanakkor rendkívül fontos lépés volt az integráció (további) működésének szempontjából is, mivel ez elengedhetetlen feltétele az egyéb szakpolitikák (például közös kereskedelempolitika, közös agrárpolitika, egységes piac, monetáris unió) megfelelő működésének.

Az előző részben említettük, hogy a vámunió második legjobb megoldásként diszkriminál a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban, ami elviekben ellentétes lenne az Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény/Világkereskedelmi Szervezet *(General Agreement on Tariffs and Trade – GATT/World Trade Organization – WTO)* szabályozásával. A GATT XXIV. cikke ugyanakkor lehetővé teszi vámuniók létrehozását azzal a megkötéssel, hogy egy rövid átmeneti időszak kivételével a harmadik országok áruival szemben alkalmazott vámtételek nem lehetnek magasabbak, mint a vámunió létrehozása előtt.[21]

Az elméleti feltételezésekből kiindulva a vámunió és a közös piac kiteljesedésétől számos pozitív hatást és jelentős nyereségeket vártak az alapító országok. Először, a nagyobb piacméretből adódóan számottevő méretgazdaságossági előnyökre számítottak. Másodszor, a kereskedelem útjában álló akadályok felszámolása a verseny intenzívebbé válásának irányába mutatott, ami a termelési költségek csökkenésére és a hatékonyság javulására engedett következtetni. Harmadszor, a tagállamok úgy vélték, hogy a szabadkereskedelemnek köszönhetően lehetőség nyílik a nemzetközi munkamegosztásból fakadó előnyök kiaknázására. Negyedszer, a nagyobb piacmérettől kedvező hatást vártak a vállalatok számára is, ami egyfelől a könnyebb piaci terjeszkedésből (transznacionalizálódásból) adódott, másfelől pedig a külső versenytársakkal szembeni fokozottabb védelem bevezetéséből. Ötödször, a szabadkereskedelemre vonatkozó elméletekre építve azzal számoltak, hogy a fokozódó verseny az árak csökkenésén és a termékválaszték

[19] Az EGK Szerződés lehetőséget biztosított arra is, hogy az egyes szakaszok megvalósításának időtartamát szükség esetén meg lehessen hosszabbítani, ugyanakkor a teljes átmeneti időszak semmiképp nem haladhatta meg a tizenöt évet.

[20] Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

[21] Pardavi László: Közösségi vámjog. In Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog II.* Budapest, Osiris, 2012. 556.

növekedésén keresztül jótékony hatást gyakorol majd a fogyasztók jólétére is. Végül, úgy vélték, hogy a vámunióban részt vevő országok makrogazdasági teljesítménye javulni fog.[22]

A fokozatos kereskedelmi liberalizációnak már a vámunió létrejötte előtt is láthatók voltak a pozitív hatásai. A Római Szerződések hatálybalépésétől az 1973-as válságig terjedő időszak alapvetően az integráció (egyik) legsikeresebb periódusa volt. A tagországok közötti kereskedelem (az úgynevezett intrakereskedelem) rendkívüli mértékben – évente átlagban mintegy 12 százalékkal – növekedett. Ez a bővülés ráadásul meghaladta a teljes külkereskedelmi forgalom növekedését, amelynek évi átlagos értéke 8 százalék körül mozgott. Mindezek következtében 1973-ra az intrakereskedelem aránya a tagállamok teljes kereskedelmén belül elérte az 50 százalékot. A kereskedelmi liberalizáció ráadásul igen kedvező konjunkturális helyzetben ment végbe, ami erőteljes lökést adott az integrációs folyamatnak.[23] Az Európai (Gazdasági) Közösség első tizenöt évnek eredményei és tapasztalatai tehát többségében visszaigazolták az elméleti előfeltevéseket és az előzetes várakozásokat, megalapozva ezzel a későbbi gazdasági együttműködés hátterét.

Az Európai Közösség/Európai Unió vámuniójának működése és fejlődése

A vámunió a kezdetektől fogva két fő pilléren nyugszik. Az egyik pillér (az úgynevezett belső oldal) az áruk szabad áramlására vonatkozik a közös vámterületen belül, míg a másik pillér (a külső oldal) a közös külső kereskedelem- és vámpolitikát tartalmazza. A két pillér szabályainak együttes alkalmazása biztosítja a tagországok közötti vámügyi együttműködés hatékony működését.

A belső oldali szabályozás egyfelől tiltja a tagállamok közötti (behozatali és kiviteli) vámok alkalmazását, másfelől pedig az ezekkel azonos hatású díjak kivetését (EUMSz 30. cikk).[24] A vámok kivetésének tilalma kapcsán már a kezdetekben két olyan fontos elv született, amelyeket a vámunió megvalósításának átmeneti időszakában kellett alkalmazni. Az úgynevezett fokozatosság elve azt írta elő, hogy az 1957. január 1-jén érvényes vámtételeket fokozatosan csökkenteni kellett, míg a súlyosbítási tilalom (a *stand still* elve) azt jelentette, hogy a tagállamok nem emelhették meg a korábban alkalmazott vámtételeket.[25] A vámunió hatálya a teljes árukereskedelemre kiterjed, így a szabályozás alkalmazandó a tagállamokból származó árukra, továbbá a harmadik államokból származó olyan termékekre is, amelyek vonatkozásában eleget tettek az Unióba történő behozatal formai követelményeinek, és megfizették a vámot (EUMSz 28–29. cikkek).[26] A vám fogalmának meghatározása nem ütközött komolyabb nehézségbe, hiszen ez nagyjából minden tagállamban ugyanazt jelentette. Egy olyan pénzügyi teherről van szó, amelyet az állam jogszabályban foglalt feltételek alapján a vámhatóság útján azért ró ki és szed be, mert egy adott áru (termék) átlépi az országhatárt (vámhatárt). A vám a költségvetési bevé-

[22] Kengyel Ákos – Palánkai Tibor: A gazdasági integráció fejlődési szakaszai, az EU-tagországok makrogazdasági helyzetének alakulása. In Blahó András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Budapest, Aula, 2007. 96.

[23] Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Budapest, HVG-ORAC, 2011. 31.

[24] Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Az Európai Unió alapdokumentumai – 2010.* Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 67.

[25] Rácz Rita: A belső piac: a négy alapszabadság biztosítása. In Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020. 133.

[26] Szalayné Sándor (2010): i. m. 66.

telek növelésén túl sok esetben védelmi (versenykorlátozó) célokat is szolgálhat (erről a fejezet első részében már szóltunk).[27]

A tagállamok ugyanakkor olyan pénzügyi díjakat is bevezethetnek, amelyek az előző meghatározás alapján nem sorolhatók be a vámok kategóriájába, azonban hatásukat tekintve azonos (vagy legalábbis nagyon hasonló) következményekkel járnak. Az úgynevezett vámokkal azonos hatású díjak definiálása viszont már korántsem volt ennyire egyértelmű, az értelmezése meglehetősen lazának bizonyult. Ez elsősorban annak volt köszönhető, hogy nem volt mindig egyértelmű, milyen jellegű díjaknak van a vámokkal azonos hatásuk. Az értelmezés – és így a rendelkezés alkalmazása – szempontjából kulcsfontosságúvá vált az Európai Bíróság gyakorlata, amely a későbbiekben jelentős mértékben megkönnyítette az ilyen típusú korlátozások beazonosítását. Az egyik legismertebb bírósági döntés e kérdéssel összefüggésben 1969 nyarán, az úgynevezett „statisztikai illetékek" ügyben született. Az ügy alapját az adta, hogy az alperes állam (Olaszország) egy kismértékű (mindössze 10 líra összegű) statisztikai illetéket *(statistical levy, diritto di statistica)* szedett be az exportált és részben importált termékek után. Az illeték a külkereskedelmi áruforgalom, valamint az olasz piaci folyamatok statisztikai nyomon követésének költségeit fedezte. Olaszország azzal védekezett, hogy az illeték kivetése egyedi célt szolgál, nem a költségvetés bevételeinek növelését célozza, továbbá nem tekinthető piacvédő hatású intézkedésnek sem, mivel az importált áruk mellett az exportált termékekre is kiterjed. Az ügy kapcsán végül az Európai Bíróság is kifejtette az álláspontját, és a következőképpen érvelt. A vámuniót nem kizárólag a védővámok megszüntetése érdekében hozták létre, hanem azért, hogy az áruk szabad áramlását általában is biztosítani lehessen. Ily módon a vámok kivetésének tilalma szempontjából irreleváns az, hogy azokat milyen célból alkalmazzák. Továbbá, a Bíróság kimondta, hogy egy egyoldalúan kirótt pénzügyi teher, függetlenül annak mértékétől, céljától, elnevezésétől és alkalmazási módjától, a vámmal azonos hatású díjnak minősül, amennyiben a határon átlépő nemzeti és külföldi termékeket terheli (és nem kifejezetten vám). Ez abban az esetben is megállja a helyét, ha a teherrel sújtott áru nem versenytársa semmilyen hazai terméknek. Mindezen megállapítások alapján az Európai Bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy a statisztikai illetékek kivetése és beszedése ellentétes a szerződés betűjével. Az illetékek ügyéből egyúttal kiderült az is, hogy a vámokkal azonos hatású díjak a közterhek legkülönbözőbb formáit ölthetik. Főszabállyá vált ugyanakkor az is, hogy amennyiben egy importárura kivetett díjat azonos mértékben és módon belföldi, belföldön maradó hasonló áruknál is meg kell fizetni, akkor már adókról beszélünk. Ebben az esetben tehát a közteher nem minősül a vámmal azonos hatású díjnak.[28]

A vámunió belső oldali szabályozása, azaz a vámok és a vámokkal azonos hatású díjak kapcsán fontos leszögezni, hogy míg az előbbiek alkalmazása az uniós jog értelmében abszolút tilalomba ütközik, addig az utóbbiak tilalma terén létezik némi rugalmasság. Nagyon szűk keretek között és bizonyos feltételek teljesülése esetén ugyanis van lehetőség a vámokkal azonos hatású díjak kivetésére. Ez azt jelenti, hogy a díj (például valamilyen hatósági vizsgálat kapcsán) nem minősül a vámmal azonos hatásúnak, ha: 1. annak kivetését az uniós jog írja elő; 2. a vizsgálat kötelező valamennyi érintett áru vonatkozásában; 3. nem haladja meg a vizsgálat valós költségét (arányosság); 4. és a termékek szabad áramlását segíti elő. Az áruk szabad áramlását természetesen egyéb eszközökkel (például kvótákkal) is lehet korlátozni. Meg kell említeni továbbá, hogy a szolgáltatások, a tőke, valamint a személyek mozgásának szabadsága is kiemelt jelentőségű

[27] Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban.* Budapest, HVG-ORAC, 2013. 651.

[28] Blutman (2013): i. m. 651–653.; az Európai Bíróság 24/68. számú ügyben hozott ítélete.

a gazdasági integráció szempontjából. Ezek az intézkedések azonban már az egységes (belső) piac terrénumához tartoznak.[29]

A vámunió külső oldali szabályozása a harmadik országokkal szemben alkalmazott egységes vámszabályokat jelenti, ideértve az egységes vámtarifát, valamint a kialakított vámeljárást is. Az egységes vámtételek jelentősége abban áll, hogy általuk kiküszöbölhető az úgynevezett „vámkikerülési hatás", ami szabadkereskedelmi övezet esetén még valós problémaként jelentkezik. A tagországokban beszedett vámok túlnyomó része egyúttal a közös (uniós) költségvetés bevételei között jelenik meg, a tagállamok pedig csak egy kis hányadát tarthatják meg az adminisztrációs költségek fedezésére.[30] A közös vámtarifa a vámköteles áruk, illetve az alkalmazandó vámtételek jegyzéke. Az áruosztályozási rendszer az úgynevezett Kombinált Nómenklatúrán (KN) alapul. Az áruk nómenklatúrába történő besorolása határozza meg, hogy az adott termék vonatkozásában milyen elbánást kell alkalmazni. A sokasodó jogszabályok, valamint a jogharmonizáció előrehaladásával fennállt a veszélye annak, hogy a tagállamok esetleg eltérően vagy helytelenül alkalmazzák a szabályokat, így 1987-ben létrehozták az Európai Közösség elektronikus (online) integrált vámtarifa-adatbázisát, a TARIC-ot *(Tarif Integré de la Communauté).* A TARIC a nómenklatúrán kívül tartalmazza az összes tarifához kapcsolódó kereskedelempolitikai intézkedést.[31]

A vámuniós együttműködés igazán a belső piac megvalósulásával tudott kiteljesedni. 1994-ben megszületett a Közösségi Vámkódex *(Community Customs Code – CCC),* amely a Közösség vámjogi és vámeljárási keretszabályait tartalmazta.[32] A Vámkódex átfogó módosítása a 2000-es évek második felében történt meg, amikor is 2008-ban elfogadták a Modernizált Vámkódexet *(Modernized Customs Code – MCC).* A számos innovatív elemet tartalmazó dokumentum végül több ok miatt sem lépett hatályba,[33] helyette 2013. október 9-én született meg az Uniós Vámkódex *(Union Customs Code – UCC),* amely bevezette az elektronikus vámeljárást. Az új vámkódex 2016-tól alkalmazandó.

Az Európai Unió vámügyi együttműködésének jövője és a tagállamok érdekei

A vámok fokozatos lebontásával, a vámunió létrehozásával és működtetésével egy olyan egységes rendszer jött létre, melynek előnyei már az integráció korai éveiben is megmutatkoztak. Az Európai Közösség (majd az Európai Unió) további fejlődése, az egységes belső piac és a monetáris unió megvalósítása elképzelhetetlen lett volna a vámunió kialakítása nélkül. A magasabb fokú

[29] Blutman (2013): i. m. 656.

[30] A vámok az úgynevezett saját források részét képezik, és 1970 óta járulnak hozzá a közös költségvetés bevételeihez. Európai Bizottság: *Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról – Vámpolitika.* Luxembourg, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014. 10.

[31] Mikolay Lászlóné: *Gyakorlati külkereskedelem*. Budapest, Szókratész Külgazdasági Akadémia, 1999. 74–75.

[32] Mikolay (1999): i. m. 56–58.; Peter-Tobias Stoll: *Contribution to Growth: Customs Union Delivering Improved Rights for European Citizens and Businesses*. Luxembourg, European Parliament Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, 2019. 11.

[33] A Modernizált Vámkódex hatálybalépésének meghiúsulásában szerepet játszott az időközben elfogadott Lisszaboni Szerződés számos vonatkozó rendelkezése, illetve a vámadminisztrációt segítő elektronikus rendszer fejlesztésének időigénye is.

integráció hatékony működése szempontjából tehát mindenképpen kulcsfontosságú e „minimális" szintű szakpolitika fenntartása.

Az egyéb szakpolitikákkal való kapcsolódásokon túlmenően azonban önmagában is kiemelt fontosságú a vámügyi együttműködés, hiszen a tagállamok közötti kereskedelem meghatározó jelentőségű. Az *1–2. táblázat* néhány tagország uniós exportjának és importjának arányát mutatják a teljes exporton és importon belül.

1. táblázat: Néhány tagállam uniós (EU-28) exportjának aránya a teljes exporton belül 2014 és 2019 között (százalékban)

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Belgium	70,5	71,7	72,0	72,3	72,9	72,7
Hollandia	75,9	75,8	76,1	75,3	74,2	73,5
Luxemburg	82,5	84,0	82,7	84,3	84,3	84,2
Németország	57,7	57,9	58,5	58,5	59,0	58,4
Olaszország	54,9	54,8	55,9	55,7	56,5	56,4
Franciaország	60,1	58,9	59,4	58,8	59,0	58,2
Magyarország	80,0	81,3	81,4	81,2	81,7	81,8
Csehország	82,2	83,3	83,6	83,9	84,4	83,9
Szlovákia	84,2	85,3	85,4	85,4	85,5	84,9
Lengyelország	77,4	79,3	79,7	80,0	80,6	79,9
Egyesült Királyság	47,9	44,4	47,5	47,7	47,1	46,3

Forrás: az Eurostat adatbázisa alapján a szerző összeállítása

2. táblázat: Néhány tagállam uniós (EU-28) importjának aránya a teljes importon belül 2014 és 2019 között (százalékban)

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Belgium	65,0	62,8	63,8	64,5	64,6	64,3
Hollandia	45,8	45,8	46,9	46,0	45,6	45,2
Luxemburg	80,0	72,2	77,5	83,2	87,8	84,7
Németország	65,5	65,6	66,3	66,3	66,4	66,8
Olaszország	57,1	58,7	60,8	60,2	58,8	59,4
Franciaország	68,3	69,1	69,9	69,5	68,5	68,0
Magyarország	75,2	76,6	77,7	76,1	74,6	73,6
Csehország	77,4	77,3	78,8	78,0	76,5	76,1
Szlovákia	76,3	78,6	80,1	80,0	79,7	80,8
Lengyelország	69,6	70,7	72,4	71,7	70,0	69,0
Egyesült Királyság	53,0	53,6	50,5	51,9	52,8	49,7

Forrás: az Eurostat adatbázisa alapján a szerző összeállítása

A táblázatok jól mutatják, hogy a tagországok között jelentős mértékű kereskedelmi függés (interdependencia) figyelhető meg, ami többek között az egymással folytatott kereskedelem magas részarányában érhető tetten. Ami az exportot illeti, az egykori alapító tagok (a „Hatok") esetében az EU-ba irányuló kivitel részaránya a teljes exporton belül nagyjából 55 és 85 százalék között szóródott az elmúlt néhány évben. Ezek közül is figyelemre méltó a három Benelux-

ország, ahol a részarány mindvégig 70 (Luxemburgban pedig 80) százalék felett volt, de a három nagyobb ország exportjának is közel 60 százaléka a többi uniós országba irányult. Az újonnan csatlakozott államoknál is kiemelkedően magas értékeket láthatunk. A három kis visegrádi országban végig 80 százalék felett volt az uniós kivitel részaránya, de Lengyelország is csak néhány százalékponttal maradt el tőlük.

Importoldalon kissé eltérő arányokat tapasztalhatunk. Hollandiában és Belgiumban például alacsonyabb az Unióból származó import részaránya az Unióba irányuló export arányához képest. A különbség Hollandiában mondható jelentősebbnek, azonban az ország importjának még így is csaknem fele az EU-ból érkezik. Luxemburg vonatkozásában az utóbbi három-négy évben nagyjából kiegyenlített (80 százalék feletti) arányokat látunk az export- és az importoldalon. Olaszországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban ugyanakkor az EU-ból származó import aránya mindvégig meghaladta az oda irányuló export arányát. A visegrádi országokban pedig nagyjából 70 és 80 százalék között ingadoztak az értékek.

A kereskedelmi mutatókon túl arról sem szabad megfeledkezni, hogy az említett kölcsönös függést csak tovább erősítik a külföldi közvetlentőke-befektetések (FDI) terén meglévő kapcsolatok, valamint az ezekkel szoros összefüggésben lévő globális értékláncok. Mindez azt jelenti, hogy bármely kereskedelempolitikai eszköz, amely akadályozza a szabadkereskedelmet, jócskán megnehezíti a nemzetközi kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok működését a tagállamok között. Ráadásul ilyen szoros gazdasági interdependencia mellett már egy relatíve alacsony vámtétel, valamint a vámkezelésből eredő puszta adminisztráció is igen komoly zavarokat okozhat(na) az áruforgalomban.[34]

A vámunió további előnye, hogy kedvez a méretgazdaságossági előnyök kiaknázásának. Ez különösen a kis országok számára nyújthat jelentősebb előnyöket, márpedig az EU tagállamainak többsége – köztük Magyarország is – ebbe a kategóriába tartozik. A kisebb piaccal rendelkező államok így mindenképpen profitálnak a vámuniós együttműködésből. Ezzel összefüggésben ráadásul ki kell emelni azt is, hogy a napjaink világgazdaságát jellemző regionalizáció (tömbösödés) következtében a vámunió mindenképpen szükséges a tagállamok (és az egész EU) versenyképességének fenntartásához és javításához. Elmondható tehát, hogy egy olyan szakpolitikai területről van szó, amelyre az egész integráció épül, így ennek fenntartásához (elviekben) minden tagállamnak alapvető érdeke fűződik.

Részben az eddig ismertetett tényezők miatt is jelentős gazdasági, politikai és társadalmi megrázkódtatást jelentett az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból. Az ország 2020. január 31-én hagyta el az integrációt, majd ezt követően egy 2020. december 31-ig tartó átmeneti időszak vette kezdetét, melynek célja az volt, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre az EU és az Egyesült Királyság közötti viszonyrendszer érdemi rendezéséhez. E tárgyalássorozat részét képezte a kereskedelmi kapcsolatok rendezése, így a vámunió kérdése is. A megállapodás végül 2020. december 24-én született meg, éppen egy héttel az átmeneti időszak vége előtt. Ennek értelmében az ország 2021. január 1-jén elhagyja a belső piacot és a vámuniót, a bilaterális kapcsolatok pedig a jövőben a szabadkereskedelmi megállapodás formáját öltik.[35] Az Egyesült Királyság

[34] A vámoknak a nemzetközi termelési hálózatokra kifejtett negatív hatását láthattuk például az Amerikai Egyesült Államok és Kína közötti kereskedelmi konfliktus kapcsán is.

[35] Meg kell jegyezni, hogy bár hivatalosan szabadkereskedelmi megállapodásról van szó, a dokumentum egy sor egyéb kérdést is szabályoz (például szolgáltatások, verseny, beruházások, energetika, adatvédelem). Az egyezményt első körben egy átmeneti időszakban – 2021. február 28-ig – alkalmazták. Ennek oka, hogy a dokumentumot a 2020. december 31-i határidő előtt egy héttel, rohamtempóban sikerült elfogadni.

kilépésével tehát jelentős mértékben csökkent a vámunió területe, az azonban egyelőre bizonytalan, hogy a jövőbeli kereskedelmi (és egyéb) kapcsolatok milyen hatékonyan fognak működni.

Következtetések

Az európai integráció tagállamai az 1950-es évektől kezdve nagyon jelentős erőfeszítéseket tettek a szorosabb kereskedelmi és gazdasági együttműködés megteremtésére. A hosszadalmas előkészületek és tárgyalások eredményeként 1968 nyarára sikerült létrehozni a vámuniót, amely az integráció további fejlődésének alapját képezte. A vámok fokozatos lebontása már a kezdetekben is látványos eredményeket hozott. A bővítésekkel aztán újabb és újabb tagállamok csatlakoztak a vámügyi együttműködéshez, a tagországok egymástól való kereskedelmi és gazdasági függése pedig egyre erősödött. A vámok és a vámokkal azonos hatású díjak megszüntetése, valamint a közös külső kereskedelempolitika alkalmazása – kiegészülve a belső piac, valamint a többi szakpolitika egyéb vívmányaival – lehetőséget teremt a tagállamok és az EU nemzetközi versenyképességének megőrzésére és fokozására, ami a jelenlegi világgazdasági/világkereskedelmi szerkezet és a regionalizációs folyamatok miatt talán még sokkal fontosabb, mint a korábbi évtizedekben volt.

Felhasznált irodalom

Az Európai Bíróság 24/68. számú ügyben hozott ítélete. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61968CJ0024&from=EN

Benczes István – Csáki György – Szentes Tamás: *Nemzetközi gazdaságtan.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.

Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban.* Budapest, HVG-ORAC, 2013.

El-Agraa, Ali: The Theory of Economic Integration. In Ali El-Agraa (szerk.): *The European Union. Economics and Policies.* New York, Cambridge University Press, 2007.

Európai Bizottság: *Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról – Vámpolitika*. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014.

Faudot, Adrien: The European Payments Union (1950–58): the Post-War Episode of Keynes' Clearing Union. *Review of Political Economy,* 32. (2020), 3. 371–389. Online: https://doi.org/10.1080/09538259.2020.1776959

Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Dialóg Campus, 2020.

Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Budapest, HVG-ORAC, 2011.

Káldyné Esze Magdolna: *Nemzetközi kereskedelem. A nemzetközi vállalkozások gazdaságtana.* Tatabánya, Tri-Mester, 2004.

Kengyel Ákos – Palánkai Tibor: A gazdasági integráció fejlődési szakaszai, az EU-tagországok makrogazdasági helyzetének alakulása. In Blahó András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Budapest, Aula, 2007.

Kreinin, Mordechai: On the Dynamic Effects of a Customs Union. *Journal of Political Economy,* 72. (1964), 2. 193–195. Online: https://doi.org/10.1086/258889

Krugman, Paul – Maurice Obstfeld: *Nemzetközi gazdaságtan.* Budapest, Panem, 2003.

Mikolay Lászlóné: *Gyakorlati külkereskedelem*. Budapest, Szókratész Külgazdasági Akadémia, 1999.

Neal, Larry: *The Economics of Europe and the European Union*. New York, Cambridge University Press, 2007. Online: https://doi.org/10.1017/CBO9780511754142

Palánkai Tibor: Az integráció hatásai – költségek és hasznok. In Palánkai Tibor – Kengyel Ákos – Kutasi Gábor – Benczes István – Nagy Sándor Gyula (szerk.): *A globális és regionális integráció gazdaságtana.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011.

Pardavi László: Közösségi vámjog. In Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog II.* Budapest, Osiris, 2012.

Péterfalvi Tamás – Rajczy Lajos: Vámpolitika. In Kende Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Budapest, Wolters Kluwer – Akadémiai Kiadó, 2019.

Rácz Rita: A belső piac: a négy alapszabadság biztosítása. In Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.

Stoll, Peter-Tobias: *Contribution to Growth: Customs Union Delivering Improved Rights for European Citizens and Businesses.* Luxembourg, European Parliament Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, 2019.

Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Az Európai Unió alapdokumentumai – 2010.* Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010.

Thorbecke, Erik: European Economic Integration and the Pattern of World Trade. *American Economic Review,* 53. (1963), 2. 147–174.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Viner, Jacob: *The Customs Union Issue.* New York, Oxford University Press, 2014. Online: https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199756124.001.0001

VÁKÁT OLDAL

Gombos Katalin

Versenypolitika

Bevezetés

A verseny az élet szinte minden területén jelen van, befolyásolja mindennapi tevékenységeinket. Gondoljunk csak a sportra, egy munkahelyi állásinterjúra, egy versenyvizsgára, az egymás mellett létező tudományos elképzelések szellemi csatáira, vagy különböző művészetek befogadó közönségért folytatott tényked ésére. Úgy is fogalmazhatunk, hogy sok területen – akár észrevétlenül is – versenyben vagyunk. Ezek a megszokott és velünk élő versenyhelyzetek állandó kihívás elé állítanak bennünket, folyamatos megmérettetésre késztetnek, ami a felkészülésből adódó állandó nyomás – amit stresszként is megélhetünk – kényszere mellett segít abban, hogy karbantartsuk készségeinket, testi és szellemi kvalitásainkat.[1]

Nincs ez másként a piaci folyamatok esetén sem, ahol a piac szereplői, a vállalkozások a fogyasztók bizalmának elnyeréséért dolgoznak oly módon, hogy a tevékenységük egyébként eredményes legyen, a versenyben talpon tudjanak maradni, és olyan nyereséget termeljenek, amely a megélhetésüket, fejlődésüket is lehetővé teszi. A gazdasági verseny olyan komplex gazdasági, társadalmi jelenség, helyzet, amelyben a vállalkozások az egyéni üzleti céljaiktól (profitnövelés, minél magasabb piaci részesedés megszerzése) vezérelve és egymás céljaitól függetlenül versengenek a fogyasztók kegyeiért, a piacok meghódításáért. A piaci verseny alapvetően befolyásolja a gazdasági teljesítményt, és a piaci szereplőket arra ösztönzi, hogy jobb minőségű termékek előállításával, kiterjedt szolgáltatások nyújtásával a fogyasztók bizalmát elnyerjék. A fogyasztók szemszögéből ez azt jelenti, hogy a piaci verseny eredményeként versenyképes árakon juthatnak hozzá árukhoz, szolgáltatásokhoz.[2]

Az uniós versenypolitika a szabad versenyre mint a nyitott piacgazdaság egyik kulcselemére épülve azt kívánja biztosítani, hogy a belső piacon a verseny ne torzulhasson, mivel gondoskodik róla, hogy az ott tevékenykedő minden vállalkozásra azonos szabályok vonatkozzanak.[3]

A szakpolitika fejlődéstörténete

Már az alapító hatok (Franciaország, Olaszország, Németország, Belgium, Hollandia, Luxemburg) által 1951. április 18-án aláírt és 1952. július 25-én hatályba lépett Európai Szén- és Acélközösségről (ESZAK) szóló Párizsi Szerződés[4] tartalmazott rendelkezést a szén- és acélipar vonatkozásában a termékek szabad mozgására és a termelés erőforrásaihoz való szabad hozzáférésre;

[1] Dán Judit – Gombos Katalin – Kertészné Váradi Szilvia: *Bevezetés az Európai Unió versenyjogába.* Szeged, JATE Press, 2014. 11.

[2] A megállapítások közgazdasági alapjait lásd: Boytha Györgyné – Tóth Tihamér (szerk.): *Versenyjog.* Budapest, PPKE JÁK, 2010. 19–26.

[3] Lásd részletesebben: Tóth Tihamér: *Uniós és magyar versenyjog.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020b.

[4] E szerződés ma már nem hatályos, 50 évre kötötték.

https://doi.org/10.36250/01028_03

https://orcid.org/0000-0002-1014-0547

a torzulások elkerülése érdekében az állandó piacfelügyeletre; és ezek kísérőjeként a versenyszabályok tiszteletben tartására és az árak összehasonlíthatóságára; valamint a szén- és acélágazat modernizálásának és átalakításának támogatására. Ezek a rendelkezések az Európában nemzeti szinten már megjelent német versenyjogi szabályok[5] mintájára jelentették a versenyjog néhány alapvető tételét.

Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó, 1957. március 25-én aláírt és 1958. január 1-jén hatályba lépett Római Szerződés (EGKSz) már azt tűzte ki feladatául, hogy a közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén mozdítsa elő a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamok közötti kapcsolatok szorosabbá tételét.[6] Ezen elképzelések megvalósítása céljából az EGK tevékenysége magában foglalta – többek között – egy olyan rendszer bevezetését, amely megakadályozza a közös piaci verseny torzulását.[7] A későbbi alapítószerződés-módosítások – az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti Szerződés, az Amszterdami Szerződés és a Nizzai Szerződés – ezen a célkitűzésen jelentősen nem változtattak. A Maastrichti Szerződéssel módosított, Európai Közösségeket létrehozó szerződés (EKSz) 4. cikke a megvalósítandó közös gazdaságpolitika alapjaként jelölte meg a nyitott piacgazdaságot és a szabad versenyt, amely rendelkezésből következik, hogy ez is a versenyjog központi szerepét megerősítő rendelkezés.[8]

A szabályozás irányában változás a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel következett be. A Lisszaboni Szerződés teljes egészében átstrukturálta a szerződések általános rendelkezéseit. Az EKSz 3. cikk g) pontjában még szövegszerűen szereplő versenyvédelmi célkitűzés a módosított szövegből teljesen kikerült, és ezzel együtt az egész cikket átformálták. A jogirodalom aggodalommal figyelte ezt a változást, mert első ránézésre úgy tűnhetett, hogy elveszítette az EU a torzulásmentes verseny mint célkitűzés megvalósítását. A megváltozott szerkezetű szabályozásban azonban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 3. cikke (1) bekezdés b) pontja az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területként a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítását említette, így kapcsolt módon, a belső piaccal való szoros összefüggésben jelent meg a versenypolitika. Ezen túl – más szabályozási módszerrel – a korábbi EKSz 3. cikk g) pontjának lényege sem tűnt el, mert szövege átkerült az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) és az EUMSz mellé csatolt, a belső piacról és a versenyről szóló (27.) jegyzőkönyvbe, amely jogilag külön dokumentumban ugyan, de az elsődleges uniós jog részeként és kötelező erővel tartalmazza a versenyjog szempontjából lényeges alkotmányos alapokat. A (27.) jegyzőkönyv szerint az EUSz 3. cikkében meghatározott belső piac olyan rendszert foglal magában, amely biztosítja azt, hogy a verseny ne torzuljon. E célból az Európai Unió szükség esetén intézkedéseket fogad el a Szerződések rendelkezései, köztük az EUMSz 352. cikke alapján.

A fentiek mellett az EUMSz számos egyéb rendelkezése is tartalmaz versenyjogi előírásokat. Például az EUMSz 119. cikke szerint a tagállamok és az Unió a szabad versenyen alapuló nyitott

5 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 'UWG', 1909.

6 EGKSz 2. cikk.

7 EGKSz 3. cikk f) pont, Maastricht után EKSz 3. cikk g) pont.

8 Tóth Tihamér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 59–60.

piacgazdaság elvével összhangban tevékenykednek, ezáltal elősegítve az erőforrások hatékony elosztását.[9]

Arról, hogy a megváltozott szabályozási logika nem jelenti a versenypolitika súlyának háttérbe szorulását, egyértelmű megfogalmazással az Európai Unió Bírósága nyilvánított véleményt. A C-496/09. sz. Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben a Bíróság az Olasz Köztársaság által elkövetett jogsértés súlyosságát illetően emlékeztetett a szerződésnek az Európai Unióra ruházott lényeges feladatok egyikének kifejeződését jelentő, a versenyre és különösen az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezései alapvető jellegére. A Bíróság ezt az alapvető jelleget az EUSz 3. cikk (3) bekezdéséből, valamint a belső piacról és a versenyről szóló 27. jegyzőkönyvből vezette le, és a *jegyzőkönyv jogi erejét* illetően megerősítette, hogy az az EUSz 51. cikk alapján a *Szerződések szerves részét képezi*. Mindezek alapján a belső piac olyan rendszert foglal magában, amely biztosítja azt, hogy a verseny ne torzuljon.[10] Ezért a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítettése arra irányul, hogy megszüntesse a verseny azon *versenyelőnyből fakadó torzulását,* amelyet a támogatás kedvezményezettje a piacon a versenytársaival szemben élvezett, helyreállítva ezzel az említett támogatás nyújtása előtti helyzetet.[11]

A Lisszaboni Szerződést követő időkben az EUSz 6. cikk (1) bekezdésének az a rendelkezése is felértékelődött a versenyjogi ügyekben, amely szerint az Európai Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Alapjogi Charta) 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.[12] Az ily módon az elsődleges jog rangjára emelt Alapjogi Charta 16. cikke is megerősíti a vállalkozás szabadságát, és számos egyéb, főként a joghoz, igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzájutást garantáló eljárási jogosítvány[13] is kiegészíti a jogérvényesítés lehetőségeit (lásd például meghallgatáshoz való jog, fegyveregyenlőség elve, tisztességes eljáráshoz[14] való jog).[15]

A versenypolitika gazdasági alapjait illetően is végezhető korszakolás. Az európai integráció kezdetektől törekedett a verseny szempontjából is jelentős állomásokként a szabadkereskedelmi övezet, a vámunió, a közös piac elérésére, majd az egységes belső piac megteremtésével a tagállamok közötti kereskedelmet akadálymentessé tenni. Az áruk, szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása azonban szükségszerűen hatott a versenyjogi szabályozás irányába is, mert a négy szabadság egyben megnyitotta az utat a vállalkozások határon átnyúló versenykorlátozó akciói előtt. Ezek szabályozása, azaz a gazdasági folyamatok versenyjogi eszközökkel

[9] EUMSz 119. cikk.

[10] C-496/09. sz. Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2011. november 17-én hozott ítélet ECLI:EU:C:2011:740, 60. pont.

[11] C-496/09. sz. Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2011. november 17-én hozott ítélet ECLI:EU:C:2011:740, 61. pont.

[12] EUSz 6. cikk (1) bekezdés.

[13] Szűcs Anikó Edit: Az alapjogok érvényesülésének követelménye az Európai Unió Bizottságának helyszíni vizsgálata során. *Acta Humana,* 6. (2018a), 2. 119–127.

[14] Tóth András: Az EU tisztességes eljárásra vonatkozó követelményének érvényesülése a csatlakozást követő magyar versenyfelügyeleti eljárásban. In Miskolczi Bodnár Péter (szerk.): *Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat követő hazai és európai jogfejlődés.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 437–453.

[15] A versenyjog területén is egyre inkább érvényesülő alapjogi szemléletről lásd: Simon Emese Réka: Versengő alapjogok. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel.* Budapest, Dialóg Campus, 2017. 57–63.

való befolyásolása nélkül a „nagy hal megeszi a kis halat" effektus áll be, így a tisztességes versenyfeltételek nem biztosíthatók. A versenypolitikának ugyanis amellett, hogy el szeretné érni az előállított termék a lehető legolcsóbban piacra kerülését (hatékonysági funkció), feladata a termelési tényezők optimális, hatékony felhasználását lehetővé tenni (forráselosztó funkció), elérni az innovációt és a fejlődést (fejlesztési funkció), a teljesítményarányos jövedelemelosztást (elosztó funkció), és mindezek biztosítására olyan mértékű és mélységű gazdasági beavatkozást tenni, amely a szabad, de tisztességes, szabályozott körülmények közötti versenyt teremti meg és tartja fenn.[16]

Szakpolitikai reformok

A versenypolitika tekintetében a legnagyobb változások a jogalkalmazási modell változásain érhetők tetten. A kezdeti időkben az 1962. február 6-i 17. tanácsi rendelet[17] olyan centralizált rendszert hozott létre, amelyben bejelentési rendszer alapján a versenyt korlátozó megállapodások tilalma alól nyújtott mentesítés alkalmazására vonatkozó intézkedéseket a Bizottság volt jogosult megtenni. A versenypolitika legfőbb irányítója, az Európai Bizottság 2004. május 1-ig az egyedi mentesség megadását és az úgynevezett nemleges megállapítások közlését, ezen kívül pedig a vállalatok közötti koncentrációt elutasító vagy jóváhagyó döntését, állami támogatások engedélyezését vagy megtiltását is határozati formában hozta. Ez azt jelentette, hogy minden engedélyköteles volt, és *ex ante* vizsgálatot igényelt. Ez – amellett, hogy jelentős költségeket rótt a vállalkozásokra – jelentősen lekötötte a Bizottságot, és megakadályozta abban, hogy erőforrásait a legsúlyosabb jogsértések elleni fellépésre összpontosítsa. A 17. rendelettel létrehozott centralizált rendszer meggátolta azt is, hogy a közösségi versenyszabályokat a tagállamok bíróságai és versenyhatóságai alkalmazzák.

Az uniós jogalkotók ezért egy új szemléletű eljárási rend bevezetéséről döntöttek. A 2002. december 16-án elfogadott és 2004. május 1-jén hatályba lépett – modernizációs rendeletként is emlegetett – 1/2003/EK rendelet[18] a jogalkalmazás súlypontját és logikáját változtatta meg. A legnagyobb terhet jelentő egyedi mentesítési rendszerben decentralizálta a jogalkalmazást, így lehetővé tette a korábban kizárólag az Európai Bizottság által alkalmazott versenyjogi szabályok uniós tagállamok versenyhatóságai és bíróságai szintjén történő alkalmazását. Ily módon megnövelte a nemzeti trösztellenes hatóságok és bíróságok uniós versenyjogi szabályozás végrehajtásában betöltött szerepét. A reform eredményeként lehetővé vált, hogy a tagállamok versenyhatóságai és bíróságai ne csak az EKSz – a Bíróság joggyakorlata alapján már közvetlenül hatályosnak minősített – akkori 81. cikk (1) bekezdését [jelenlegi EUMSz 101. cikk (1) bekezdését] és 82. cikkét (jelenlegi EUMSz 102. cikkét) alkalmazzák, hanem az EKSz 81. cikke (3) bekezdését is.[19] A modernizációs rendelet hatálybalépése után tehát anélkül, hogy az akkori EKSz szövegéhez hozzányúltak volna, megszűnt az egyedi mentesség, az EKSz 81. cikk (3) bekezdése közvetlenül hatályossá vált, vagyis a vállalatoknak azóta maguknak kell eldönteniük azt, hogy az általuk

[16] Boytha–Tóth (2010): i. m. 19–26.

[17] 1962. február 6-i 17. tanácsi rendelet. HL 13 204/62, 1962. február 21.

[18] A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról.

[19] Bóka János – Gombos Katalin – Papp Tekla – Pomeisl András József: *Commercial and Economic Law in Hungary.* Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2019. 233.

megkötött megállapodások megfelelnek-e a (3) bekezdésben foglalt négy fő kritériumnak (önértékelés – self assessment). Az eljárási reformhoz kötődően a Bizottság egy sor jogértelmezést segítő közleményt bocsátott ki, amelyek előmozdítják a helyes irányú decentralizált jogalkalmazást. Azzal pedig, hogy a Bizottság adminisztratív munkaterhe a reform eredményeként jelentősen csökkent, lehetővé vált, hogy a Bizottság az erőforrásait a legsúlyosabb, határokon átnyúló versenyjogi szabályszegésekre összpontosítsa.

A szakpolitika aktuális jellemzése

A szakpolitika[20] fő anyagi jogi területei az *antitrösztjog,* a *tagállamokra vonatkozó anyagi versenyszabályok*[21] és a legújabbként önállósulni látszó *fogyasztóvédelmi*[22] *versenyjog.*[23] Ezekhez járul az igények érvényesítésére vonatkozó *versenyjogi eljárási szabályok* köre.[24]

Az *EUMSz VII. címének 1. fejezete* fekteti le az uniós versenyjogi szabályok alapjait. Az EUMSz versenyre vonatkozó szabályai (elsősorban a 101–109. cikkek), valamint az ezek alapján megalkotott másodlagos jogforrások rövid bemutatása következik.

Az EUMSz 101. cikke megtiltja a vállalkozások közötti olyan megállapodásokat, összehangolt magatartásokat és a vállalkozások társulásainak döntéseit, amelyek célja vagy hatása a belső piaci verseny akadályozása, korlátozása vagy eltorzítása. Az EUMSz felsorolja a tipikus elkövetési magatartásokat, így idesorolható a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése; a termelés, az értékesítés, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozása vagy ellenőrzése; a piacok vagy a beszerzési források felosztása; egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek; a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához. A 101. cikk (3) bekezdésében megjelölt négy feltételt teljesítő megállapodások mentesülnek a semmisség jogkövetkezménye alól, és csoportmentesítéssel is lehetőség van bizonyos megállapodásfajtákat kivenni a hátrányos jogkövetkezmények alól.

Az EUMSz 102. cikke a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést tiltja. E cikkben is találunk nem taxatív felsorolást az e tilalom alá eső magatartásokról, amelyek: tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;

[20] A versenyjogi szakpolitikai területről átfogóan lásd: Vörös Imre: *Az európai versenyjogok kézikönyve.* Budapest, Logod, 1996; Richard Whish – David Bailey: *Competition Law.* Oxford, Oxford University Press, 2015.

[21] Szűcs Anikó Edit: A versenyjog kiemelt szerepe napjainkban. In Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma.* Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017a. 341–347.

[22] Szegedi László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során.* Budapest, HVG-ORAC, 2019. 116–139.

[23] Gombos Katalin: A gazdaság és a jog egyes találkozási pontjai – adalékok az európai fogyasztóvédelmi versenyjoghoz. In Halm Tamás – Hurta Hilda – Koller Boglárka (szerk.): *Gazdasági, politikai és társadalmi kihívások a 21. században. Ünnepi kötet a 65 éves Halmai Péter tiszteletére.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 315–323.

[24] Gombos Katalin: A versenyjog legújabb fejleményei – európai uniós kitekintéssel. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 11–14.

a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára; egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek; a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.

Az EUMSz 103. cikke teremti meg a jogalapot arra, hogy a 101–102. cikk gyakorlati megvalósulása érdekében a Tanács a Parlamenttel konzultálva, a Bizottság javaslata alapján megfelelő rendeleteket és irányelveket fogadjon el. A 103. cikk öt témakört jelöl meg elsődleges szabályozási tárgyként: a 101. cikk (1) bekezdésében és a 102. cikkben megállapított tilalmak betartásának biztosítása *pénzbírság vagy kényszerítő bírság* előírásával; a *101. cikk (3) bekezdésének alkalmazására részletes szabályok megállapítása,* figyelembe véve egyrészről a hatékony felügyelet biztosításának, másrészről a hatósági ellenőrzés lehető legnagyobb mértékű egyszerűsítésének szükségességét; szükség esetén a *101. és 102. cikk rendelkezései hatályának meghatározása* a gazdaság különböző ágazataiban; a *Bizottság, illetve az Európai Unió Bírósága* e bekezdés rendelkezéseinek alkalmazása terén betöltendő *feladatainak meghatározása*; a *nemzeti jogszabályok és a versenypolitika,* különösen az e cikk alapján elfogadott rendelkezések *közötti kapcsolat* meghatározása.

Az EUMSz 104. cikke mondja ki azt a gyakorlatban jól érvényesülő szabályt, hogy az EUMSz 103. cikk alapján elfogadott rendelkezések hatálybalépéséig a tagállamok hatóságainak az EUMSz 101. és 102. cikkek alá eső ügyekben saját joguk figyelembevétele mellett az EUMSz 101. és 102. cikkeknek megfelelő döntéseket kell hozniuk.

Az EUMSz 105. cikke a Bizottság EUMSz 101. és 102. cikkek alkalmazása során betöltött szerepét, főbb feladatait írja körül. Ez a cikk ad felhatalmazást a Bizottság számára a csoportmentesítési rendeletek meghozatalára.

Az EUMSz 106. cikke azt kívánja biztosítani, hogy a versenyszabályok a gazdasági szféra állami részvétellel működő felében is irányadók legyenek. Az generálisan kijelenthető, hogy az állami szektorra is irányadók a versenyszabályok, azonban több tekintetben sajátosságokkal. Azért is szükséges az állami vállalatokra, közvállalkozásokra vonatkozó szabályokat a vállalkozásoktól elkülönítetten szabályozni, mert különösen általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások esetén a versenyjogi szabályok érvényesülése és a kötelező állami feladatok ellátása között kell a szabályozásban megfelelő egyensúlyt találni, ami végeredményben azt jelenti, hogy olyan mértékben tartoznak a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.

Az EUMSz 108–109. cikkei az állami támogatásokkal[25] kapcsolatos uniós rendelkezéseket tartalmazzák. A fő szabály az, hogy az állami támogatások összeegyeztethetetlenek a közös piac működésével, ha a meghatározott vállalkozásoknak vagy termelési ágazatoknak nyújtott kedvezmények alkalmasak a verseny torzítására, és a tagállamok közötti versenyt hátrányosan befolyásolják. Az EUMSz tartalmaz bizonyos kivételi lehetőségeket, és a legfontosabb eljárási szabályokat is meghatározza.

Az állami támogatások területe a 21. században más politikákkal is szoros kölcsönhatásban áll. A versenypolitika regionális politikával való összefüggéseit vizsgálva kijelenthető, hogy a támo-

[25] Szirbik Miklós: Az európai állami támogatási szabályok új rendszere: Ulrich Soltész, a *Neue Juristische Wochenschrift* című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. számában megjelent tanulmánya alapján. *Állami Támogatások Joga,* (2015), 6. 45–62.

gatási rendszerek egyik súlypontjába a kis- és középvállalkozások (kkv-k) kerültek. A 2008-as pénzügyi és gazdasági válságból, valamint a napjainkban zajló pandémiás helyzetből is a kilábalás útjaként[26] mutatkozik a versenypolitikai célok expanziója a „klasszikus" konvergencia rovására.[27]

A versenypolitika területén *másodlagos jogforrások* születnek a fenti felhatalmazások alapján olyan jogterületekre, amelyekre az EUMSz valamely rendelkezése már anyagi jogi szabályt ad. Ilyen például a versenykorlátozó megállapodások tilalma esetén az 1/2003/EK modernizációs rendelet vagy a csoportmentesítési rendeletek, amelyek – azért, mert több előny fűződik bizonyos megállapodásokhoz, mint amennyi versenykorlátozó hátrányt okoznak a piacon – mentesítenek a 101. cikk hátrányos jogkövetkezményei alól.

Vannak olyan versenyjogi jogterületek, amelyekre az anyagi jogi és eljárási szabályokat egyaránt másodlagos jogforrások határozzák meg. Ilyen a fúziós szabályozásra irányadó 139/2004/EK rendelet.[28] Meg kell említeni a fogyasztóvédelmi versenyjogi szabályokat is, itt két fontos irányelv, a 2006/114/EK irányelv, továbbá a 2005/29/EK irányelv érdemel említést.[29] A fogyasztóvédelmi versenyjog születésének indoka, hogy a versenyjog eszközeivel védeni szükséges a fogyasztót is, mert az ő döntéseinek tisztességtelen módszerekkel történő befolyásolása egyúttal a versenyt is torzítja, a tisztességes versenytársak érdekeit is sérti. A tisztességes verseny hatékonyságához elengedhetetlen ugyanis, hogy a versenyjogi jogviszonyban a vállalkozás indokolt, kiszámítható döntéseket hozzon, és a szolgáltatást igénybe vevő fogyasztó is tisztességtelen befolyásolástól mentesen, észszerűen döntsön. Ehhez pedig annak a jogszabályi környezetnek a megteremtése indokolt, ahol a fogyasztó a megalapozott döntéséhez szükséges információval bír. Ezért a fogyasztóvédelmi versenyjog legjelentősebb jogterületei a megtévesztő reklámra[30] és a fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra[31] vonatkozó szabályok.

A versenyjog területén különösen nagy jelentősége van a *soft law* eszközöknek. Ebben a körben a Bizottság által kiadott közlemények bírnak jelentős súllyal. Példaként említhető az EUMSz 101. cikke kapcsán az engedékenységi politika *(leniency policy)* szabályozása. Az engedékenységi politika lényege, hogy a versenyre legveszélyesebb *(hard core)* kartellek résztvevői mentesülhetnek a hátrányos jogkövetkezmények alól, vagy mérsékelt szankcióra számíthatnak, amennyiben maradéktalanul feltárják az általuk másokkal megvalósított versenykorlátozó magatartás részleteit, valamint a rendelkezésükre álló bizonyítékokat is a versenyhatóság rendelkezésére bocsátják. A jogintézmény célja a jogsértő megállapodások destabilizálása azáltal, hogy bármely, a kartellben részes fél tarthat attól, hogy a másik, ugyancsak részt vevő vállalkozás felrúgja

[26] Gombos Katalin – Szűcs Anikó Edit: State Aid in the Times of COVID-19 Pandemic. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law,* 9. (2021), 1. 74–90.

[27] Pálné Kovács Ilona – Tuka Ágnes – Schmidt Andrea – Vadál Ildikó – Kákai László: *Regionalizmus és területi kormányzás*. Pécs, PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék, 2011.

[28] A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete).

[29] Gombos Katalin – Kertészné Váradi Szilvia: Fogyasztóvédelem. In Dán Judit – Gombos Katalin – Kertészné Váradi Szilvia: *Bevezetés az Európai Unió versenyjogába*. Szeged, JATE Press, 2014. 107–124.

[30] A Tanács 84/450/EGK irányelve (1984. szeptember 10.) a megtévesztő reklámra vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről.

[31] Az Európai Parlament és Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 1.) a belső piacon a vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatáról.

a kötött megállapodást immunitásáért cserébe.[32] Az engedékenységi politika alapvetően tagállami szabályozás révén valósul meg, azonban észszerű indoka van annak, hogy a szabályozásban ne legyenek jelentős különbségek. Ezt a célt soft law eszközzel kívánja a Bizottság elérni.

A versenypolitika területén a Bizottság által versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozatok is nagy számban születnek. Ezek felülvizsgálatát a Törvényszék végzi el,[33] a Törvényszék által hozott ítéletekkel szembeni jogorvoslatot pedig a Bíróság látja el. Miután a Bizottság uniós versenyhatósági feladatokat is ellát, az ennek keretében hozott határozatok és azok bírói felülvizsgálata jelentős számú esetet eredményez, a versenypolitika joggyakorlatának alakításában a többi szakpolitikához képest jelentősebb szerepe van az *esetjognak*.

Az *eljárásjogi szabályok* közül kiemelkedő jelentősége van a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok közötti együttműködést lehetővé tevő Európai Versenyhálózatnak *(European Competition Network – ECN)* és az 1/2003/EK rendelet eljárásjogi rendelkezéseinek, különösen a Bizottság és a tagállami hatóságok, bíróságok közötti együttműködést megalapozó szabályoknak.

Az európai versenyjogban a versenypolitika két szinten is kikényszeríthető: közérdekű jogérvényesítéssel *(public enforcement)* és magánjogi jogérvényesítéssel[34] *(private enforcement)* is. A közérdekű jogérvényesítés fő jellemzője az, hogy a versenyhatósági feladatokkal felruházott Bizottság (tagállami érvényesítés esetén a tagállami versenyhatóság) a versenyhez fűződő közérdek védelmében, alapvetően hivatalból eljárva *(ex officio)* versenyfelügyeleti eljárásokat folytat, és szükség esetén különböző, közigazgatási jogi természetű szankciókat alkalmaz. Magánjogi jogérvényesítésről akkor beszélünk, ha egy vállalkozással szemben bíróság előtt egyéni jogvédelem keretében egy fogyasztó vagy egy vállalkozás érvényesít igényt arra történő hivatkozással, hogy a perelt vállalkozás versenyjogilag is tiltott magatartásával a jog által védett, alapvetően vagyoni érdekeit sérti. Ez utóbbi tekintetében nagy jelentőségű a 2014/104/EU irányelv,[35] amely a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szól.[36]

A szakpolitika jövője

A versenypolitika folyamatosan, dinamikusan fejlődik. Fontos kívánalom, hogy a versenyhatóságok függetlenül végezhessék tevékenységüket. Ezen túl a jogérvényesítés területén kell

[32] Lásd: Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről. HL C 298, 2006. december 8. 17.

[33] A határozatok felülvizsgálatának jelentőségéről lásd: Szűcs Anikó Edit: Judicial Review of the Merger Decisions of the European Commission. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* (2018b), 1. 272–289.

[34] Tóth András: A magánjogi jogérvényesítés jogintézményének háttere. In Polauf Tamás (szerk.): *Versenyjogi kártérítési perek – Kézikönyv a joggyakorlat számára*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 33–53.

[35] Lásd: Miskolczi Bodnár Péter: Versenyjogsértéssel okozott károk megtérítése – egy a magyar jog számára iránymutató irányelv átültetése. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel.* Budapest, Dialóg Campus, 2017. 19–48.; Jerney Leona: A kartelljogi jogsértések magánjogi jogkövetkezményei. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel.* Budapest, Dialóg Campus, 2017. 49–56.

[36] Az Európai Parlament és a Tanács 2014. november 26-i 2014/104/EU irányelve a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról.

hatékonyságot növelő intézkedéseket tenni. A tagállami eljárások közelítése a záloga lehet annak, hogy egy valódi közös európai jogérvényesítési versenyjogi térség alakulhasson ki. Míg számos anyagi és eljárási kérdésben teljesnek tekinthető a jogharmonizáció az 1/2003/EK tanácsi rendelet kötelező rendelkezései folytán, addig a versenykorlátozásokra vonatkozó eljárásjog, bírságolási politika és engedékenységi politika a nemzeti jogok hatálya alatt maradt, bár a tagállamok önkéntes alapú *szoft konvergenciát* értek el számos területen.[37]A tagállami jogszabályoknak az ezeken a területeken megvalósuló jogharmonizációs eszközökkel való közelítése ugyanakkor jelentősen hozzájárul az uniós versenyjogi együttműködés hatékonyságához. A szabályok különbözősége csökkenti az uniós jog alkalmazásának kiszámíthatóságát.[38]

A 2021–2027 közötti, következő többéves pénzügyi keret idején is várható e terület jelentőségének növekedése, miután a gazdaságélénkítés, a vállalkozások jövedelemtermelő képességének növelése, a kkv-szektor folyamatos erősítése változatlan célkitűzés. A Covid-19-világjárvány hátrányos gazdasági következményeinek kiküszöbölésére jelentős támogatások várhatók, ami a támogatások joga területén a korábbinál több területre tesz majd lehetővé pénzügyi segítségnyújtást. Miután a világjárvány aránytalanul súlyos csapást mért a gazdaság egészére, ezért a szolgáltatási szektor megerősítése, a munkahelyteremtés prioritásként kezelése várható. A fogyasztóvédelmi szemlélet erősödése általában is tendencia, így a fogyasztóvédelmi versenyjog, továbbá a magánjogi jogérvényesítés jelentőségének erősödése várható.

A tagállamok eltérő érdekei a szakpolitikában

A tagállamok versenypolitikában való együttműködése példaértékű. Magyarország érdeke az adott szakpolitikában[39] egybeesik az uniós érdekekkel, ezért viszonylagosan kevés az együttműködésben a súrlódás. A társulási megállapodásunk[40] kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény 67–69. cikkei a versenyjog területén is jogharmonizációs kötelezettséget fogalmaztak meg a magyar törvényhozás számára. E kötelezettségének a hazai jogalkotó eleget is tett. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően pedig mind a magyar jogalkotás, mind a magyar jogalkalmazók (Gazdasági Versenyhivatal, bíróságok) lelkes követői voltak az uniós versenyjognak, függetlenül attól, hogy nemzetközi jogi, uniós jogi harmonizációs kötelezettség írta azt elő, vagy praktikus okok álltak mögötte.[41] A versenypolitika legnagyobb szeletének számító antitrösztjog területén Magyarország azért volt kedvező helyzetben már a csatlakozásunkat megelőzően, mert a rendszerváltás utáni első magyar versenytörvény jól leképezte az uniós szabályokat, azaz

[37] Sárai József – Szilágyi Gabriella: A tagállami versenyhatóságok általi uniós versenyjogi jogérvényesítés egyes intézményi és eljárási kérdései. *Versenytükör,* 10. (2014), 2. 21–29.

[38] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az antitröszt szabályok 1/2003/EK rendelet alapján történő érvényesítésének tíz éve. Eredmények és jövőbeli kilátások. COM(2014)453 végleges (2016. június 15.).

[39] Átfogóan lásd erre a kérdésre: Nagy Csongor István: *Competition Law in Hungary.* Hága, Wolters Kluwer, 2016.

[40] A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás.

[41] Tóth Tihamér: Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében. *Állam- és Jogtudomány,* 61. (2020a), 2. 72.

egyfajta jogharmonizáció révén már a tagság keletkezése előtt lehetősége nyílt a piaci szereplőknek alkalmazkodni ezekhez a szabályokhoz.[42]

A magyar versenyjog alapjaként figyelembe vehető a tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvénycikk, majd a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. törvénycikk[43] után már a piacgazdaság követelményeinek is megfelelő első versenytörvényünk csak 1990 végén született.[44] Ezt váltotta fel az 1997. január 1-jétől hatályba lépett 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról, amely napjainkig számos módosításon esett át, főként azért, hogy a magyar szabályok az európai megfelelőikhez közeledjenek. A tovább folytatódó jogharmonizációnak több fontos és észszerű indoka is volt.[45] Egyrészt az a remény, hogy a külföldi vállalkozások befektetési hajlandóságát ösztönözni fogja az, ha azok ugyanolyan szabályozási környezettel szembesülnek Magyarországon, mint más uniós államban. Másrészt a magyar vállalkozások számára is előnyös lehet az, ha megismerik és betartják a magyar versenyszabályokat, mivel akkor az uniós vonatkozó rendelkezéseknek való megfelelés sem okoz nehézséget számukra.[46]

Az állami támogatások területén azonban jelentős újdonságokat hozott az Unióhoz való csatlakozásunk. A támogatások és azok versenyjogi ellenőrzése sok kihívás elé állította azokat a hatóságokat, amelyek a források elosztásában és felhasználásuk szabályosságának ellenőrzésében közreműködnek, és nehézségekkel számolhattak a támogatott vállalkozások is. Ezen a területen a számos szabálytalansági eljárás és visszafizettetés mutatja, hogy vannak gyakorlati problémák.

A versenyjog érvényesülésében az együttműködések területén igen jelentős súlyt képvisel az ECN. Ennek keretében a Bizottság átadja a tagállamok versenyhatóságainak az általa a jogsértés megállapítása és megszüntetése,[47] az ideiglenes intézkedések alkalmazása,[48] a kötelezettségvállalások elfogadása esetén,[49] az EUMSz 101. és 102. cikke alkalmazhatatlanságának kimondása,[50] valamint az 1/1003/EK tanácsi rendelet 29. cikk (1) bekezdésében szabályozott, egyedi esetekben alkalmazott, mentességre vonatkozó visszavonás céljából összegyűjtött legfontosabb dokumentumok másolatait. Ezenkívül a Bizottság a tagállam versenyhatóságának kérelmére az ügy értékeléséhez szükséges egyéb meglévő dokumentumok másolatát is rendelkezésre bocsátja.[51] Az ECN biztosítja a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti hatékony

[42] Tóth (2020a): i. m. 72–92.

[43] Elemzésére lásd: A magyarországi kartellszabályozás története. Az 1931. évi XX. törvénycikk létrejöttét vizsgáló SZTE–PKKE-kutatócsoport 2015 évi kutatási jelentése. *Versenytükör,* 12. (2016), 2. különszám. A magyarországi kartellszabályozás története. Az 1931. évi XX. törvénycikk létrejöttét vizsgáló SZTE–PKKE-kutatócsoport 2015. évi kutatási jelentésében.

[44] 1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról. (Hatályos: 1991. január 1-jétől.)

[45] Decsák Péter – Sárai József – Szilágyi Gabriella: A 10 éves uniós tagság tapasztalatai a GVH jogalkalmazásának tükrében. *Versenytükör,* 10. (2014), 1. 19.

[46] Dán Judit: A belső piac működését segítő, határokon átnyúló együttműködések. In Gombos Katalin – Simon Károly László (szerk.): *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 143.

[47] 1/2003/EK tanácsi rendelet 7. cikk.

[48] 1/2003/EK tanácsi rendelet 8. cikk.

[49] 1/2003/EK tanácsi rendelet 9. cikk.

[50] 1/2003/EK tanácsi rendelet 10. cikk.

[51] 1/2003/EK tanácsi rendelet 11. cikk (2).

ügyelosztást is (eszközeként jól funkcionál a Bizottság értesítése az eljárási cselekményekről, amely információ más tagállamok versenyhatóságai számára is rendelkezésre bocsátható[52]).

A Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti kooperáció fontos sarokköve, hogy a tagállami versenyhatóságok a jogsértés befejezésére felszólító határozat elfogadása, kötelezettségvállalások elfogadása vagy a csoportmentességről szóló rendeletből származó előny visszavonása előtt értesítik a Bizottságot. Így a Bizottság lehetőséget kap a korábbi joggyakorlattal ellentétes határozatok meghozatalának megakadályozására. Kapcsolódik ehhez az a lehetőség is, hogy a tagállamok versenyhatóságai az uniós jog alkalmazásával járó bármely ügyben konzultálhatnak a Bizottsággal.

Működik a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti, az EUMSz 101. és 102. cikkének alkalmazásával összefüggő információcsere és az előzetes értesítés nélküli helyszíni vizsgálatok *(„hajnali rajtaütések")* során történő segítségnyújtás. Az együttműködés során érvényesül a bizalmas információk védelme.

Az engedékenységi politika területén az ECN 2006-ban megalkotott egy úgynevezett modellprogramot, amelynek célja az volt, hogy megszüntesse az ECN-ben részes versenyhatóságok által alkalmazott engedékenységi politikák különbözőségeit. Ezt 2012-ben vizsgálták felül. A Modell Engedékenységi Programmal az engedékenység területén megvalósult, tagállamok közötti konvergencia példaértékű.[53] Már az Európai Bizottság ECN+ irányelvjavaslatának[54] az engedékenységgel foglalkozó VI. fejezete is, túlmutatva az önkéntes jogközelítésen, kötelezővé tette az ECN engedékenységi mintaprogramjának az elveit. A végül 2018. december 11-én elfogadott és 2019. február 4-től hatályos ECN+ irányelv[55] ugyanezen a platformon maradt.[56] Az engedékenységi politika keretében biztosítaniuk kell a tagállamoknak azt, hogy a kartellben részes vállalkozások mind a bírság elengedése, mind annak csökkentése iránt kérelmet nyújthassanak be. Az ECN+ irányelv nem végleges előzetes kérelmekről szóló 22. cikke lehetővé teszi, hogy az az engedékenységi kérelmező, amelyik a Bizottságnál engedékenységért folyamodott, a nemzeti versenyhatóságnál is benyújthassa a kérelmét ugyanazon titkos kartellre vonatkozóan, feltéve, hogy a kérelem háromnál több tagállamot érint. A vállalkozások egyik legfontosabb várakozása viszont az úgynevezett egyablakos rendszer, amelyben a Bizottsághoz történő bejelentkezés időpontja lett volna irányadó a tagállami versenyhatóságok számára is, nem valósult meg végül. Ennek megfelelően a vállalkozások felelőssége maradt az, hogy az engedékenységi iratokat egyidejűleg benyújtsák minden érintett nemzeti versenyhatóságnak is.[57]

Az engedékenységi szabályok a vállalkozások számára jelentenek bírságcsökkentést vagy bírságelengedést, a vállalkozás tevékenységét irányító természetes személyeknek viszont nem. Ezért a tagállamoknak biztosítaniuk kell azt is, hogy a mentesség iránti kérelmezők jelenlegi

[52] 1/2003/EK tanácsi rendelet 11. cikk (3).

[53] Sárai–Szilágyi (2014): i. m. 28.

[54] Európai Bizottság: Az Európai Bizottság javaslata az Európai Parlament és Tanács „a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről" szóló irányelvére. [é. n.].

[55] Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról.

[56] Az irányelv nemzeti jogba történő átültetésére 2 év áll a tagállamok rendelkezésére.

[57] Szilágyi Gabriella: Az ECN+ irányelv és várható hatása a magyar versenyszabályozásra. *Versenytükör,* 15. (2019), 1. 56.

és volt alkalmazottai és vezetői védelemben részesülhessenek a közigazgatási és büntetőjogi szankciók alól, valamint a kartellben való részvételük miatt nem büntetőbírósági eljárásban kiszabott szankciók alól, ha együttműködnek a versenyhatósággal, és a büntetőeljárás megindulását megelőzi a mentesség iránti kérelem versenyhatósághoz történő benyújtása. Az ECN+ irányelv 23. cikke a bírság alóli mentesség iránti kérelmek és a természetes személyekkel szembeni szankciók kölcsönhatásáról szól. A hatályos magyar szabályozás a büntetőjog keretében biztosítja a természetes személyek ilyen típusú védelmét.[58]

A vállalkozások összefonódásának ellenőrzése terén megvalósul az *„egyablakos kiszolgálás"* (*one-stop-shop* elv), amely érvényesüléséhez fontos a küszöbszámokon alapuló merev hatásköri elhatárolás korrekciójaként az áttételi rendszer. A tagállami versenyhatóságok nemcsak az áttételi egyeztetések, hanem a saját országuk piacait érintő ügyekben is kifejthetik véleményüket, amelyet a Bizottság figyelembe szokott venni.[59]

Következtetések

A versenypolitika versenyjogi szabályai többpólusúak. A tagállami versenyjogokhoz képest az uniós versenyjog sajátossága, hogy az állami szférára, elsősorban az állami vállalatokra és állami támogatásokra vonatkozó szabályokat is tartalmaz. Emellett a klasszikus antitröszt-szabályokat is tartalmazza, és a modern idők terméke, hogy ma már fogyasztóvédelmi versenyjogról szintén beszélhetünk. A versenypolitika szabályozási eszközei többfélék. Vannak *ex ante* eljárások (engedélyezési eljárások például állami támogatások és a fúziós jog területén[60]), és van, amikor csak *ex post* (versenyfelügyeleti eljárások) avatkozunk a piac védelme érdekében az egyedi versenyjogi jogviszonyokba. A versenypolitika a célkitűzéseit is többféle eszközzel éri el: bizonyos tevékenységek, magatartások tiltásával, más területeken pedig a lehető legnagyobb szabadság biztosításával kormányozza a versenyjog szereplőit, a versenytársakat, és e politika eredményeként érvényesülhetnek a fogyasztói szempontok is.

A tisztességtelen verseny elleni szabályok klasszikus csoportja a vállalkozások egymás közötti jogviszonyaira *(B2B: Business to Business)* irányul, azonban új tendencia a vállalkozások és fogyasztók közötti jogviszonyokra *(B2C: Business to Customer)* kiterjesztett versenyjog.

A modern versenyjog célja biztosítani a fogyasztói jólétet azzal, hogy jól működő, külső (állami eredetű) és belső (vállalkozási szintű) torzulásoktól mentes verseny feltételei teremtődjenek meg; a piacok nyitottak legyenek, ugyanakkor a dinamikus verseny védelme valósuljon meg, és versenyjogi eszközökkel biztosítsák a kisebb piaci szereplők védelmét a nagyok agresszív versenyével szemben.[61]

A versenypolitika jogi vetületén kívül számos más eleme is vizsgálható, ezekről a kérdésekről főként a versenyképességgel összefüggő politikákkal kapcsolatos fejezetekből célszerű

[58] Szilágyi (2019): i. m. 56.

[59] Dán (2020): i. m. 144–163.

[60] Szűcs Anikó Edit: Fúziókontroll az Unióban, avagy emlékezetes bizottsági elutasító határozatok. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel.* Budapest, Dialóg Campus, 2017b. 65–74.

[61] Eleanor M. Fox: We Protect Competition, You Protect Competitors. *World Competition,* 26. (2003), 2. 149–165.

tájékozódni, amelyek közül kiemelkedő jelentősége van a GMU-ról szóló következő fejezetnek, amely teret szentel a versenyképességi folyamatok rövid bemutatásának is.

Felhasznált irodalom

A magyarországi kartellszabályozás története. Az 1931. évi XX. törvénycikk létrejöttét vizsgáló SZTE–PKKE-kutatócsoport 2015 évi kutatási jelentése. *Versenytükör,* 12. (2016), 2. különszám. Online: www.gvh.hu/data/cms1033606/Versenytukor_2016_kulonszam.pdf

Az Európai Parlament és a Tanács 2014. november 26-i 2014/104/EU irányelve a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról.

Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról

Bóka János – Gombos Katalin – Papp Tekla – Pomeisl András József: *Commercial and Economic Law in Hungary.* Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2019.

Boytha Györgyné – Tóth Tihamér (szerk.): *Versenyjog.* Budapest, PPKE JÁK, 2010.

Dán Judit – Gombos Katalin – Kertészné Váradi Szilvia: *Bevezetés az Európai Unió versenyjogába.* Szeged, JATE Press, 2014.

Dán Judit: A belső piac működését segítő, határokon átnyúló együttműködések. In Gombos Katalin – Simon Károly László (szerk.): *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 143–163.

Decsák Péter – Sárai József – Szilágyi Gabriella: A 10 éves uniós tagság tapasztalatai a GVH jogalkalmazásának tükrében. *Versenytükör,* 10. (2014), 1. 19–30.

Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az antitröszt szabályok 1/2003/EK rendelet alapján történő érvényesítésének tíz éve. Eredmények és jövőbeli kilátások. COM(2014)453 végleges (2016. június 15.)

Európai Bizottság: Az Európai Bizottság javaslata az Európai Parlament és Tanács „a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről" szóló irányelvére. [é. n.]

Fox, Eleanor M.: We Protect Competition, You Protect Competitors. *World Competition,* 26. (2003), 2. 149–165.

Gombos Katalin: A Kartelbíróság és a Kartelbizottság tagjainak élete. *Versenytükör,* 12. (2016), 2. különszám, 96–105. Online: www.gvh.hu/data/cms1033606/Versenytukor_2016_kulonszam.pdf

Gombos Katalin: A versenyjog legújabb fejleményei – európai uniós kitekintéssel. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 11–14.

Gombos Katalin: A gazdaság és a jog egyes találkozási pontjai – adalékok az európai fogyasztóvédelmi versenyjoghoz. In Halm Tamás – Hurta Hilda – Koller Boglárka (szerk.): *Gazdasági, politikai és társadalmi kihívások a 21. században. Ünnepi kötet a 65 éves Halmai Péter tiszteletére.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 315–323.

Gombos Katalin – Kertészné Váradi Szilvia: Fogyasztóvédelem. In Dán Judit – Gombos Katalin – Kertészné Váradi Szilvia: *Bevezetés az Európai Unió versenyjogába*. Szeged, JATE Press, 2014. 107–124.

Gombos Katalin– Szűcs Anikó Edit: State Aid in the Times of COVID-19 Pandemic. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law,* 9. (2021), 1. 74–90. Online: https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012021009001005

Homoki-Nagy Mária: Megjegyzések a kartellmagánjog történetéhez. *Versenytükör,* 12. (2016), 2. különszám, 39–52. Online: www.gvh.hu/data/cms1033606/Versenytukor_2016_kulonszam.pdf

Jerney Leona: A kartelljogi jogsértések magánjogi jogkövetkezményei. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel.* Budapest, Dialóg Campus, 2017. 49–56.

Kovács György: A kartellkérdés gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai háttere a két világháború közötti magyar közgondolkodásban. *Versenytükör,* 12. (2016), 2. különszám, 14–34. Online: www.gvh.hu/data/cms1033606/Versenytukor_2016_kulonszam.pdf

Miskolczi Bodnár Péter: Versenyjogsértéssel okozott károk megtérítése – egy a magyar jog számára iránymutató irányelv átültetése. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel.* Budapest, Dialóg Campus, 2017. 19–48.

Nagy Csongor István: *Competition Law in Hungary.* Hága, Wolters Kluwer, 2016.

Pálné Kovács Ilona – Tuka Ágnes – Schmidt Andrea – Vadál Ildikó – Kákai László: *Regionalizmus és területi kormányzás*. Pécs, PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék, 2011.

Sárai József – Szilágyi Gabriella: A tagállami versenyhatóságok általi uniós versenyjogi jogérvényesítés egyes intézményi és eljárási kérdései. *Versenytükör,* 10. (2014), 2. 21–29. Online: www.gvh.hu/data/cms1030113/Versenytukor_2014_2.pdf

Simon Emese Réka: Versengő alapjogok. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel.* Budapest, Dialóg Campus, 2017. 57–63.

Stipta István: A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. tc. hazai előzményei. *Versenytükör,* 12. (2016), 2. különszám, 53–63. Online: www.gvh.hu/data/cms1033606/Versenytukor_2016_kulonszam.pdf

Szabó István: Az 1931. évi XX. törvénycikk rendes bíróságok előtti gyakorlata. *Versenytükör,* 12. (2016), 2. különszám, 64–83. Online: www.gvh.hu/data/cms1033606/Versenytukor_2016_kulonszam.pdf

Szegedi László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során.* Budapest, HVG-ORAC, 2019.

Szilágyi Gabriella: Az ECN+ irányelv és várható hatása a magyar versenyszabályozásra. *Versenytükör,* 15. (2019), 1. 51–57. Online: www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/Versenytukor_2019_01&inline=true

Szilágyi Pál – Tóth András: A kartellszabályozás történeti fejlődése. *Versenytükör,* 12. (2016), 2. különszám, 4–13. Online: www.gvh.hu/data/cms1033606/Versenytukor_2016_kulonszam.pdf

Szirbik Miklós: Az európai állami támogatási szabályok új rendszere: Ulrich Soltész, a *Neue Juristische Wochenschrift* című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. számában megjelent tanulmánya alapján. *Állami Támogatások Joga,* (2015), 6. 45–62.

Szűcs Anikó Edit: A versenyjog kiemelt szerepe napjainkban. In Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma.* Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017a. 341–347.

Szűcs Anikó Edit: Fúziókontroll az Unióban, avagy emlékezetes bizottsági elutasító határozatok. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel.* Budapest, Dialóg Campus, 2017b. 65–74.

Szűcs Anikó Edit: Az alapjogok érvényesülésének követelménye az Európai Unió Bizottságának helyszíni vizsgálata során. *Acta Humana,* 6. (2018a), 2. 119–127.

Szűcs Anikó Edit: Judicial Review of the Merger Decisions of the European Commission. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* (2018b), 1. 272–289.

Tóth András: A magánjogi jogérvényesítés jogintézményének háttere. In Polauf Tamás (szerk.): *Versenyjogi kártérítési perek – Kézikönyv a joggyakorlat számára*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 33–53.
Tóth András: Az EU tisztességes eljárásra vonatkozó követelményének érvényesülése a csatlakozást követő magyar versenyfelügyeleti eljárásban. In Miskolczi Bodnár Péter (szerk.): *Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat követő hazai és európai jogfejlődés.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 437–453.
Tóth Tihamér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.
Tóth Tihamér: *Uniós és magyar versenyjog.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020a.
Tóth Tihamér: Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében. *Állam- és Jogtudomány,* 61. (2020b), 2. 72–92.
Varga Norbert: A kartelleljárásjog szabályozása és gyakorlata, különös tekintettel a Kartelbíróság működésére. *Versenytükör,* 12. (2016), 2. különszám, 84–95. Online: www.gvh.hu/data/cms1033606/Versenytukor_2016_kulonszam.pdf
Vörös Imre: *Az európai versenyjogok kézikönyve.* Budapest, Logod, 1996.
Whish, Richard – David Bailey: *Competition Law.* Oxford, Oxford University Press, 2015. Online: https://doi.org/10.1093/law:ocl/9780199660377.001.0001

VÁKÁT OLDAL

Szijártó Norbert

A gazdasági és monetáris unióhoz kapcsolódó szakpolitikák

Bevezetés

A monetáris unió definíció szerint olyan integrációs lépcsőfokot jelent, amelyben a részt vevő államok egységesítik monetáris (árfolyam- és kamat-) politikájukat. Az egységesülés végbemehet közös valuta bevezetésével és a monetáris politikák közösségi szintre helyezésével, vagy a nemzeti valuták visszavonhatatlan rögzítésével közös valuta bevezetése nélkül. Az európai uniós döntéshozók történelmi lépést hajtottak végre a gazdasági és monetáris unió (GMU) 1999-es elindításával, amely során egy közel négy évtizedes folyamatnak, a megfelelő közös árfolyamrendszer kiválasztásának lett vége a tagállami valuták egyesítésével és az euró bevezetésével.

A GMU-hoz tartozó szakpolitikák köre szélesnek tekinthető, és nem kizárólag a monetáris integrációhoz tartozó adekvát területek (kamat- és árfolyam-politika) egységesítését jelenti, hanem egy komplex makrogazdasági kormányzási rendszert. A 2008–2009-es globális pénzügyi válságot megelőző időszakban kétpilléres rendszer működött az eurózónában, a közösségi szintre emelt monetáris politika mellett megjelent egy diszkrecionális, de szabályalapú fiskális politika, amely a Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) intézményében manifesztálódott.[1] A globális pénzügyi válságra és a nyomában kialakult euróválságra (2010–2012) tekinthetünk úgy, mint katalizátorra, amely felélénkítette az eurózóna intézményi keretrendszeréről szóló diskurzust, és érdemi beavatkozásra ösztökélte az uniós döntéshozókat. A válságmenedzselés során a közösségi szintű monetáris politikáért felelős intézmény, az Európai Központi Bank a nem konvencionális monetáris politikai lépések sorozatát hajtotta végre, hogy időt és likviditást biztosítson a recesszióba süllyedt uniós tagállamok számára. Az uniós döntéshozók – az Európai Bizottság vezetésével – jelentős mértékben megerősítették (szigorították) a szabályalapú fiskális kormányzást. A két hagyományosnak tekinthető makrogazdasági ág mellett megjelent az európai pénzügyi és bankrendszer szabályozásának kívánalma is, amely mikro- és makroprudenciális pénzügyi felügyeleti rendszer létrehozására sarkallta az uniós döntéshozókat. Végül a gazdasági és monetáris unióhoz lazán kapcsolódó területek, mint a strukturális és versenyképességi politikák kormányzása is az „intézményesülés” útjára lépett.

A gazdasági és monetáris unió fejlődéstörténete

Az európai gazdasági integráció kiindulása

A II. világháború által okozott hatalmas károk közepette, a háború veszteségei, a közlekedési, termelési és infrastrukturális hálózatok romjain kellett az európai nemzetállami döntéshozók-

[1] Fontos kiemelni, hogy az SNE fiskális szabályait minden egyes uniós tagállamnak be kell tartania, nem csak az euróövezeti résztvevőknek.

https://doi.org/10.36250/01028_04

nak egy új Európát felépíteniük. A nyugat-európai államok közötti gazdasági – kereskedelmi, beruházási és pénzügyi – kapcsolatok közel a nullára csökkentek a háború miatt, ugyanakkor a kilábalást kizárólag a gazdasági összefogás, a kereskedelmi kapcsolatok újbóli elmélyítése jelenthette. A helyreállást segítő program végül 1947-ben a Marshall-terv (Európai Újjáépítési Program) keretében valósult meg, amely pénzügyi támogatást biztosított a szorosabb európai gazdasági együttműködés elősegítésére.[2] Az Amerikai Egyesült Államok a Marshall-terv keretében mintegy 13 milliárd dollár támogatást nyújtott a nyugat-európai országok számára a gazdasági fellendülés gyorsítása érdekében. Az 1940-es évek végétől egy mélyülő gazdasági integrációs folyamat indult el, amelynek a főbb elemei a következők voltak: Európán belüli fizetési rendszer kidolgozása, a kereskedelmi liberalizáció elindítása, majd az 1950-es évek végére az Európai Fizetési Unió visszaállította az európai valuták közötti teljes konvertibilitást, és leépítette a kvantitatív kereskedelmi korlátozásokat.[3] A Marshall-tervvel párhuzamosan a Bretton Woods-i rendszer pillérei – az aranydeviza-rendszer és a Nemzetközi Valutaalap – további stabilitást jelentettek a kilábalás során. A kiszámítható árfolyamrendszer és a fizetésimérleg-problémák esetleges intézményesített kezelése elengedhetetlen volt, hogy a nyugat-európai országok elérjék és meghaladják a második világháború előtti kibocsátási szintet, valamint a részt vevő országok közötti kereskedelmi kapcsolatok elmélyüljenek. Az európai integráció tagállamai által választott árfolyamrendszerek (árfolyamrezsimekben betöltött funkciók) kiemelt fontossággal bírtak a gazdasági és monetáris unió 1999-es kialakításáig, akár azt is mondhatnánk, hogy az európai gazdasági integráció történetének legfontosabb gazdasági kérdése a mindenkori árfolyamrendszer helyes megválasztása volt.

Az európai integráció indulásának középpontjában az ipari termeléshez (szénbányászat, vas- és acélipar) kapcsolódó ágazatok koordinálása állt, ennek mentén 1951-ben jött létre az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK, Montánunió) Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság (NSZK) és Olaszország között. A kezdeti gazdasági integráció működését pedig a vám- és nem vámjellegű akadályok lebontása biztosította, amelynek egyértelmű eredménye lett a haldokló nehézipari ágazatok fellendülése, ezáltal a tagállamok ipari termelésének gyors növekedése. A Montánunió hat tagországa 1957-ben írta alá a Római Szerződést, és létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget (EGK). Az EGK már átfogó gazdasági integráció létrehozásának tervével indult, amely ekkoriban még a vámuniót és a közös piacot jelentette, ahogyan azt a Római Szerződés 2. cikkében megfogalmazták:

> „A Közösség feladata, hogy közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamai közötti kapcsolatok szorosabbá tételét."[4]

[2] A Szovjetunió és a keleti blokk szatellitországai visszautasították az amerikai pénzügyi támogatást, és 1949-ben kialakították saját gazdasági együttműködési rendszerüket, a Közös Gazdasági Segítségnyújtás Társulását (KGST).

[3] J. Bradford de Long – Barry Eichengreen: The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program. *NBER Working Paper,* (1991), 3899.; Harold James: *Making the European Monetary Union.* Cambridge, Harvard University Press, 2012.

[4] Szerződés az Európai Gazdasági Közösség Létrehozásáról (Római Szerződés). 1957.

Ugyanakkor a Római Szerződés a közös piac integrációs szintjét meghaladva már az egyes tagállamok gazdaságpolitikájának – monetáris politikájának és árfolyam-politikájának – koordinációjával kapcsolatosan is tesz megállapításokat, amelyek már intézményesített monetáris (és árfolyam-politikai) kooperációt jelentenek (a Római Szerződés fizetési mérlegekre vonatkozó 104–109. cikkei). A gazdasági stabilizáció kezdeti nehézségei után, az 1950-es évek folyamán a legtöbb EGK-tagállamban megtörtént a helyreállás, sőt egyes tagállamok, mint Olaszország vagy az NSZK, ekkor élték növekedési aranykorukat.

Út a gazdasági és monetáris unió kialakítása felé

Az EGK kezdeti sikerei láttán az Európai Bizottság már korán elkötelezte magát egy mélyebb gazdasági integráció kialakítása mellett, amelynek intézményi keretrendszerét leginkább a megvalósult gazdasági és monetáris unió működési elveihez lehet hasonlítani. Ennek első lépése a Marjolin-memorandum volt, amely a Római Szerződésben lefektetett gazdasági integrációs törekvéseket széleskörűen értelmezte, és teljes gazdasági, monetáris, illetve (gazdaság)politikai unió kialakítására tett javaslatot.[5] A hat tagállam közötti teljes gazdasági unió kiépítésére tett javaslatok végül nem valósultak meg. Az 1960-as évek második felében már egyértelműen érezhetők voltak a Bretton Woods-i rendszer problémái. Az Európai Bizottság felismerve ezeket a jeleket és félve az összeomlás okozta károktól, szélsőséges esetben a gazdasági dezintegrációtól, újra a mélyebb gazdasági integráció kialakításának tervéhez nyúlt. 1969-ben a Barre-memorandum ismertette a monetáris és gazdaságpolitikai koordinációra vonatkozó jövőképet.[6] A memorandum hangsúlyozza, hogy az EGK már az 1960-as évek végén egyedi, komplex gazdasági entitás volt, és három fő területre fókuszált: ezek a középtávú gazdaságpolitikák konvergenciája, a rövid távú gazdaságpolitikák koordinációja, és végül közösségi mechanizmus kialakítása a monetáris együttműködésre. Végül a monetáris unióra vonatkozó végleges megvalósítási tervet (Werner-jelentés) Pierre Werner nyújtotta be 1970-ben,[7] 1980-as céldátummal. A jelentés ambiciózus célokat fogalmazott meg a gazdaságpolitikai unió (monetáris integrációt meghaladó lépcsőfok) kialakítása érdekében: 1. a tagállami valuták teljes és visszavonhatatlan rögzítése és egy új egységes fizetési eszköz létrehozása (monetáris unió elindítása), 2. a pénzpiaci politikák egységesítése és 3. a költségvetési politika alapvető kérdéseinek közösségi szintű meghatározása.

Az uniós döntéshozók támogatása ellenére a Werner-terv nemzetállami fogadtatása vegyesnek mondható, eközben az 1970-es évek elején egyre erőteljesebbé váltak a monetáris zavarok (inflatorikus nyomás kialakulása) a Bretton Woods-i rendszerben. Az Amerikai Egyesült Államok gazdasági problémái, a magas munkanélküliségi és inflációs ráta odáig vezettek, hogy a dollár leértékelése reális alternatívává vált, amely 1971 augusztusában meg is történt. Az Amerikai Egyesült Államok által bevezetett változtatások (a dollárkészletek nem átváltása aranyra) és a leértékelési kényszer az aranydeviza-rendszer összeomlásához vezetett, ezen még az átfogó restaurálási kísérletek sem segítettek. Az európai gazdasági integráció esetében ekkor indult el

[5] Commission of the EEC (1962): Memorandum of the Commission to the Action Programme of the Community for the Second Stage. (Marjolin Memorandum), Brussels.

[6] Commission of the EEC (1969): Commission Memorandum to the Council on the Co-ordination of Economic Policies and Monetary Co-operation within the Community. (Barre Memorandum), Brussels.

[7] Commission of the EEC (1970): Report to the Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community „Werner Report" Brussels.

az első időszak, amikor a stabilitást biztosító árfolyamrendszer nem külső adottság volt, hanem az EGK-tagállamok kooperációjából kellett létrejönnie. A tagállamok közötti első közös árfolyamrendszert 1972-ben hozták létre; az európai „valutakígyó" egy olyan árfolyamrendszert jelentett, amelyben a fix paritáshoz képest minden nemzeti valuta 2,25 százalékos sávban ingadozhatott csak. Viszont a gyakori intervenciók miatt csupán relatív stabilitást adott a nemzetközi monetáris káosz időszakában, az árfolyamrendszert pedig elmosta a dollár leértékelése és a kialakuló első olajválság. Ezt követően az európai monetáris és árfolyam-politikai együttműködést a rendezetlenség jellemezte, így az EGK-döntéshozók az Európai Monetáris Együttműködési Alap elindítása mellett döntöttek, hogy a tagállamok árfolyam-ingadozásait stabilizálják, és erősítsék az antiinflációs törekvéseket.

Az 1970-es évek második felében egyszerre kellett kezelni a magas inflációt és a munkanélküliséget, ennek leküzdésére pedig csak egy új monetáris rendszer kialakításával volt lehetőség. A francia–német együttműködés célja a „monetáris stabilitás övezetének" megteremtése volt Európában; elkerülve az állandó leértékeléseket a tagállamok gazdaságai egészségesen növekedhetnek és konvergálhatnak. Az Európai Monetáris Rendszer létrehozása és az első közös elszámolási egység megteremtése (Európai Valutaegység – ECU) 1979-ben történt meg, viszont nem volt kötelező a tagországok számára csatlakozni az új monetáris rendszerhez.[8] Az ECU-nak igen fontos szerep jutott az Európai Monetáris Rendszer árfolyam-mechanizmusában is, mivel a bilaterális középárfolyamokat az ECU-hoz rögzítették, maximum 2,25 százalékos árfolyam-fluktuációt engedélyezve. Mindez azt jelenti, hogy a legerősebb és leggyengébb valuta között 4,5 százalékos maximális lebegést biztosított a rendszer. Olaszország esetében plusz-mínusz 6 százalékos fluktuációs sávot határoztak meg. A rendszer előnye az volt, hogy a fegyelmezett árfolyam-politika felé a részt vevő államok kollektíven elköteleződtek, ami nagyobb monetáris stabilist biztosított.

A sikeres és kevésbé sikeres árfolyam-politikai együttműködések és a korai ambiciózus monetáris integrációs törekvések ellenére mégsem a monetáris unió kialakítása volt a következő integrációs lépcsőfok az EKG mélyülése során. 1985-ben a Delors-bizottság benyújtotta a Tanács felé előzetes tervezetét az egységes piac befejezésével kapcsolatosan. Majd a későbbiekben ez a dokumentum képezte az egységes piac kialakítására vonatkozó fehér könyvet, amelyből az Egységes Európai Okmány készült. Az egységes belső piac létrehozásának célja az EGK-tagállamok közötti határok mentén jelentkező belső akadályok – jogi, fiskális és technikai – lebontása és a négy szabadság elvének, vagyis a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabad áramlása megvalósulása volt.[9] Utóbbi, a tőke szabad áramlása előtti korlátok lebontása a Mundell-féle trilemma alapján két választási lehetőséget biztosított az EGK-tagállamok számára: rögzített árfolyamrendszer és a monetáris politika autonómiájának feladása, vagy rugalmas árfolyamrendszer és a monetáris politika autonómiájának fenntartása.[10] Ezt a kritikus választást felismerve már 1988-ban megindult a gazdasági és monetáris unió megvalósításával kapcsolatos lehetőségek kidolgozása. Végül a jelentés 1989 áprilisában lett ismertetve, és egy gazdasági

[8] Az ECU elszámolási egység volt, tehát nemzetközi kötvények, bankbetétek és bankközi műveletek is denominálhatók voltak ECU-ben, viszont bankjegyek és pénzérmék nem léteztek.

[9] Az egységes belső piachoz tartozó szakpolitikák kapcsán lásd a belső (egységes) piacról szóló fejezetet.

[10] A Mundell-féle trilemma alapján a rögzített árfolyamrendszer választása (valutastabilitás), a szabad tőkeáramlás és a független (önálló, nemzeti) monetáris politika nem valósulhat meg egyidejűleg. Bármely két feltétel választása kizárja a harmadik feltétel megvalósulását.

és monetáris unió létrehozását javasolta három szakaszban.[11] A Delors-terv az alábbi három célkitűzést fogalmazta meg:

- a valuták teljes és visszavonhatatlan konvertibilitásának garantálása;
- a tőkepiaci tranzakciók teljes liberalizálása és a banki és pénzügyi piacok teljes integrálása;
- az ingadozási sávok eltörlése és az árfolyamparitások végleges rögzítése.

Az első két feltétel teljesülése már folyamatban volt, a harmadik lépés pedig a nemzeti monetáris politikák közösségi szintre helyezését és a közös valuta bevezetését jelentette. A gazdasági és monetáris unió intézményi keretrendszere két részből áll, mind a gazdasági, mind a monetáris pillér felépítése különböző szakpolitikákat igényel, amelyekhez eltérő intézményi meghatározottság párosul. A gazdasági unió azokat a tényezőket foglalja magába, amelyek a korlátok nélküli közös piac működéséhez elengedhetetlenek: a négy szabadság elvének biztosítása, a közösségi piaci mechanizmusok megerősítése a versenypolitika által, közös politikák bevezetése a strukturális változások és a regionális fejlődés elősegítésére, és a makrogazdasági politikák bizonyos szintű koordinációja.[12] A monetáris integráció elmélyítése szintén egyedi intézményi keretek létrehozását követeli meg, amelyek közösségi szintű döntéshozatal és végrehajtás által biztosítják a monetáris unió működését. A Delors-terv kiemeli, hogy új monetáris intézményre van szükség, mert az egységes monetáris politika döntései és cselekvései során független kell, hogy legyen a nemzeti jegybankoktól (és más uniós vagy tagállami szervtől). Ennek föderális módját támogatja a terv, a központi bankok európai rendszerének *(European System of Central Banks – ESCB)* kialakítása segítségével.

A GMU létrehozását három szakaszban kívánták végrehajtani. A Delors-tervben megfogalmazott ütemtervet az 1991-es maastrichti csúcstalálkozó hagyta jóvá (módosítások mellett), amely megszabta egyrészt, hogy az egységes valutát az évszázad végéig be kell vezetni, másrészt meghatározták azokat a feltételeket – konvergenciakritériumokat –, amelyek teljesítése szükséges ahhoz, hogy az egyes tagállamok alapítói (vagy későbbiekben részesei) lehessenek a GMU-nak. A konvergenciakritériumok a következőképp lettek meghatározva:

- Az inflációs ráta az adott egyéves referencia-időszakban nem haladhatja meg 1,5 százaléknál nagyobb mértékben a három legalacsonyabb inflációs rátával rendelkező tagállam inflációs rátájának átlagát, valamint ezt az alacsony inflációt fenntartható módon kell produkálni.
- A hosszú távú hitelek kamatlába az egyéves referencia-időszakban legfeljebb 2,0 százalékkal lehet magasabb, mint a három legalacsonyabb inflációs rátával rendelkező tagállam hosszú távú hiteleinek átlagos kamatlába.
- Az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP-arányos 3 százalékot.
- A bruttó államadósság nem lépheti túl a GDP 60 százalékát (60 százalék feletti adósságráta esetén abban folyamatos és jelentős csökkenést kell felmutatni).
- A tagállam nemzeti valutájának árfolyama a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszába lépést megelőző két évben nem lépheti át a második szakaszban megállapított árfolyamsávot. A gyakorlatban ez azzal is jár, hogy az adott országnak be kell lépnie az európai árfolyam-mechanizmusba.

[11] European Commission: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community [Delors Report].* Brussels, 1989.

[12] A versenypolitika, regionális politika kapcsán lásd a versenypolitikáról és a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról szóló fejezeteket.

A GMU megvalósításának folyamata az 1992–1993-as európai árfolyam-mechanizmus válságával indult. Az 1990-es évek eleje egyszerre hozott gazdasági zavarokat és makrogazdasági konfliktusokat a tagállamok között, valamint politikai kihívásokat, mivel a Maastrichti Szerződést a dániai népszavazáson nem támogatták. Az árfolyam-politikák koordinációja helyett a részt vevő tagállamok inkább a saját valutájukat mentették a leértékelődéstől, miközben a túlértékelt valutákat visszatérően spekulatív támadások érték. Ennek következtében az Egyesült Királyság és Olaszország elhagyta az európai árfolyam-mechanizmust, továbbá a korábbi ±2,25 százalékos fluktuációs sávot ±15 százalékra szélesítették, amellyel megszűnt a korábbi szűk sávban kiigazítható rögzített árfolyamrendszer. Az évtized közepén létrehozták az Európai Monetáris Intézetet, az Európai Központi Bank elődjét, amelynek feladatai a következők voltak: a leendő valutauniós tagok közötti monetáris politikai kooperáció erősítése, az Európai Monetáris Rendszer működésének felügyelete és előkészületek végrehajtása a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) kialakítására. A fiskális politika területén 1997-ben az Európai Tanács elfogadta a Stabilitási és Növekedési Egyezményt (SNE), vagyis a maastrichti kritériumok szigorú fiskális szabályai (költségvetési hiányra és államadósságra vonatkozó kritériumok) intézményesítve lettek az összes uniós tagállam számára. 1998-ban eldőlt, hogy az Európai Unió 15 tagállama közül első körben csak 11 lesz a tagja az induló GMU-nak. Görögország egyetlen kritérium esetében sem tudta a makrogazdasági indikátorokat a meghatározott referenciaérték alá szorítani (ezért 2001-ben Görögország lett az első csatlakozó uniós tagállam), az Egyesült Királyság és Dánia az „opt out" lehetőségével élt, míg Svédország teljesítette a feltételeket, de végül nem kívánt részt venni az induló európai monetáris unióban.[13] A GMU kialakulásának harmadik szakasza 1999. január 1-én indult, amikor visszavonhatatlanul rögzítették a 11 eurózóna-tagállam valutái és az euró közötti átváltási arányokat.

A gazdasági és monetáris unió első évtizede

Az euróövezet első évtizede – az 1999-es indulás és a 2008–2009-es globális pénzügyi válság közötti szakasz – kapcsán vegyes értékelés tárul elénk a szakirodalom alapján. Egyrészt a megfelelően nyugodt globális környezet (jelentősebb válságok elkerülése) képes volt kiszámítható környezetet biztosítani az eurózóna-tagországok számára, ugyanakkor magas növekedéssel vagy az alacsonyabb fejlettségű országok esetében felzárkózással mégsem jellemezhető ez az időszak. Emellett számos szakértő fejtette ki álláspontját, miszerint a GMU hosszú távon nem lesz működőképes vállalkozás.

Az Európai Bizottság a monetáris unió elindításának ötödik évfordulójára készített elemzése két pontban határozza meg az elvárásokat: nagyobb makrogazdasági stabilitás és növekvő hatékonyság az eurózónán belül.[14] A kedvező makrogazdasági környezet kifejezés alapvetően az inflációs ráták lehorgonyzását és a közösségi szintre emelt monetáris politika hitelességét tekinti kulcsfontosságúnak, amely a gazdaságpolitikai és aszimmetrikus sokkok valószínűségének csökkenésében testesül meg. A nagyobb hatékonyság pedig a monetáris unió kialakításának mikroszintű hatékonyságából, a tranzakciós költségek csökkenéséből fakad, amely az árak transz-

[13] Palánkai Tibor – Kengyel Ákos – Kutasi Gábor – Benczes István – Nagy S. Gyula: *A globális és regionális integráció gazdaságtana.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011.

[14] European Commission: EMU after Five Years. *European Economy,* Special Report, (2004), 1.

parenciáját és a pénzügyi integráció mélyülését teremti meg, ezzel hozzájárulva a tagországok hatékony erőforrás-allokációjához.

Az Európai Bizottság 2008-ban publikált kiadványa – az előző folytatásaként – az eurózóna első tíz évét értékelte, amely a növekedésbarát világgazdasági környezet hatásai miatt sokkal inkább a monetáris unió sikereit, mintsem annak kihívásait emeli ki.[15] Az egységes monetáris politika a hosszú távú inflációs várakozások lehorgonyzásával, míg a nemzeti szintű, de az SNE által szabályozott fiskális politikával megerősítette a makrogazdasági stabilitást az euróövezet országaiban. A monetáris unió létrejötte támogatta a gazdasági (kereskedelmi) és piaci integráltság mélyülését, a közös pénz használata pedig a pénzügyi integráltság erősödését. A periféria tagországok egy válságmentes időszakban kihasználva az alacsony kamatkörnyezetet, a likviditás bőségét és a kohéziós politika eszköztárát, komoly (egyes országok esetében mérsékelt) felzárkózást mutattak fel. Természetesen, az eurózóna létrehozása nem tudott minden várakozást beteljesíteni, a gazdasági növekedés számos országban alacsony volt még a foglalkoztatottság rendkívüli emelkedése ellenére is. Az infláció tekintetében állandósultak az eltérések, a munkaerőköltség a periféria országaiban pedig a gazdasági termelékenységüket meghaladóan nőt. Utóbbi miatt egyrészt komoly versenyképességi különbségek alakultak ki az eurózónán belül, másrészt a túlzott fogyasztás importhatása és a monetáris unió biztosította hitelesség miatt beáramló tőke folyófizetésimérleg-egyensúlytalanságokat okozott az euróövezet perifériáján. Az Európai Unió már az 1990-es években is gazdaságilag heterogén közösség volt, amin a monetáris unió kialakítása és a 2000-es évek növekedésbarát környezete sem tudott érdemben változtatni.

A gazdasági és monetáris unió második évtizede – a globális pénzügyi válság és annak menedzselése

A GMU első évtizedében a szakpolitikai keretrendszer szinte érintetlen maradt a globális pénzügyi válság európai megjelenéséig. Az Amerikai Egyesült Államok és az európai uniós tagállamok közötti kölcsönös gazdasági (pénzügyi, kereskedelmi és beruházási) függőségek és összefonódottság „kiváló" csatornát biztosított arra, hogy az Egyesült Államok pénzügyi és bankválsága hamar recesszióba taszítsa az európai országokat. Ez volt a GMU első recessziója. A globális pénzügyi válságból való kilábalás több európai országban sem volt zökkenőmentes, az elmélyülő görög szuverén adósságválsággal pedig egy második recesszió, az euróválság (a déli periféria szuverén adósságválsága) alakult ki.[16]

A válságkezelés első fázisában az egyedi tagállami lépések domináltak, minden egyes uniós tagállam önállóan kívánta kezelni saját országa recesszióját. Ezt követően aktivizálódtak az európai uniós szupranacionális és kormányközi intézmények, amelyek jócskán kitágították és új elemeket adtak hozzá a meglévő szakpolitikai keretrendszerhez. A közösségi szintű válságkezelést felfoghatjuk úgy, mint a mindenkori válságokra és negatív gazdasági és pénzügyi folyamatokra adott ad hoc lépések összességét, amelyek a 2010-es évek közepére egy tudatos makrogazdasági kormányzássá álltak össze.

[15] European Commission: EMU @ 10 – Successes and Challenges after Ten Years of Economic and Monetary Union. *European Economy,* (2008), 2.

[16] Philip R. Lane: The European Sovereign Debt Crisis. *Journal of Economic Perspectives,* 26. (2012), 3. 49–69.

A gazdasági és monetáris unió szakpolitikái

Szakpolitikák a gazdasági és monetáris unió indulása és a globális pénzügyi válság között

A GMU nem egy szakpolitikát fed le, hanem sokkal inkább érdemes egy olyan (makro)gazdasági kormányzási struktúrában gondolkodni, amelyhez különböző szakpolitikák (monetáris politika, fiskális politika, pénzügypolitika, strukturális és versenyképességi politikák) tartoznak. Ezek szabályozási szintje pedig eltérő, az euróövezeti tagállamok számára a monetáris politika közösségi szintre delegált, míg a többi terület általánosságban eltérő erősségben, de szabályalapú.

A jegybanki szervezeti-intézményi struktúrák kialakulása évtizedes vagy hosszabb historikus folyamatok eredménye, ezzel szemben az Európai Központi Bank (EKB), mondhatni, előzmény nélkül jött létre, hogy az eurót használó tagállamok jegybankjává váljon. Az EKB szervezeti felépítését és funkcióit a Maastrichti Szerződés definiálja (105. és 115. cikke közötti rész), továbbá ez egészül ki a 18. számú protokollal, amely a központi bankok európai rendszerének és az Európai Központi Banknak a statútuma (alapszabálya). A dokumentumok együttesen alkotják az eurórendszer szabályait, amelyben deklarálják, hogy az EKB szupranacionális intézmény, és kizárólagos szerepkörrel rendelkezik a monetáris politika meghatározása és végrehajtása kapcsán. A jogi keretrendszer egyértelműen elhatárolja a feladatköröket, az EKB döntéshozó, míg a nemzeti jegybankok végrehajtók.

A létrehozott új jegybank elsődleges célja az árstabilitás megteremtése lett (EUMSz 127. cikke), amit az európai jegybank 2 százalék vagy az alatti inflációs rátával számszerűsít. Az árstabilitás mint kiemelt cél, továbbá az intézmény teljes függetlensége, alapvetően a német, stabilitásalapú közgazdasági felfogás eredménye.[17] Az EKB rendelkezik egy másodlagos feladatkörrel, vagyis az árstabilitási cél veszélyeztetése nélkül támogatja az Európai Unión belüli általános gazdaságpolitikákat, mint a gazdasági növekedést, a versenyképességet, a foglalkoztatottság emelését, a társadalmi fejlődést és a környezetvédelmet.

A GMU indulásakor az euróövezeti tagállamokat erős inflációs heterogenitás jellemezte, és félő volt, hogy az egységesített kamatpolitika és árfolyam-politika aszimmetrikus hatásai tovább erősíthetik az inflációs eltéréseket. Annak ellenére, hogy az EKB elsődleges célja az infláció, az inflációs várakozások lehorgonyzása volt, az euróövezeti tagság nem eredményezett minden tagállam számára azonnali alacsony inflációs környezetet a GMU első évtizedében. Caporale és Kontonikas kiemeli, hogy az EKB megfelelően kontrollálta az inflációs rátákat és várakozásokat, aminek kézzelfogható eredményei pont a globális pénzügyi válság előtti egy-két év zsugorodó inflációs differenciái voltak.[18]

Az 1997-ben létrehozott Stabilitási és Növekedési Egyezmény megteremti az Európai Unió másik pillérét, a nemzeti költségvetési folyamatok fölötti uniós kontrollt. A fiskális politika továbbra is maradt decentralizált, vagyis fiskális unió nem jött létre, ugyanakkor a deficitre és az államadósságra vonatkozó szabályokat minden egyes uniós tagállamnak be kellett tartania, nem csak az euróövezetet alkotó országoknak. A nemzeti költségvetési politikák koordinálása, harmonizálása vagy részleges egységesítése már több formában is megjelent a monetáris

[17] Kenneth Dyson – Kevin Featherstone: *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

[18] Guglielmo M. Caporale – Alexandros Kontonikas: The Euro and Inflation Uncertainty in the European Monetary Union. *Journal of International Money and Finance,* 28. (2009), 6. 954–971.

unió kialakítása felé vezető úton. Elsőként az 1970-es Werner-jelentés javasolta a költségvetési politikák alapvető kérdéseinek – költségvetés struktúrája, adózás és államadósság finanszírozása – közösségi szintre helyezését. Majd az 1977-es MacDougall-jelentés állapította meg, hogy a monetáris unió megvalósítása együtt kell, hogy járjon komoly méretű költségvetési centralizációval.[19] Ennek hiánya veszélyezteti a monetáris közösség megfelelő működését.

A közösségi szintű monetáris pillér mellé a Maastrichti Szerződés előírja a gazdaságpolitikák bizonyos szintű koordinációját, a gyakorlatban megköveteli a tagállamoktól a pénzügyi és költségvetési fegyelmet. A Maastrichti Szerződésben létrehozott belépési feltételek két közpénzügyi kritériumot is meghatároztak, az egyik a GDP-arányos költségvetési hiányra (maximálisan 3 százalék), míg másik a GDP-arányos államadósság szintjére (maximálisan 60 százalék) vonatkozik. Az SNE 1997-ben jött létre, célja, hogy a Maastrichti Szerződésben kijelölt közpénzügyi feltételeket az Európai Unió tagállamai betartsák, ehhez pedig a fiskális és gazdasági politikák szigorúbb felügyelete és koordinációja szükséges. Az SNE az Európai Unió másodlagos jogalkotásának eredménye, maga az egyezmény a közösségi joganyagban két tanácsi rendeletet és egy határozatot jelent. Az 1467/97/EK rendelet a túlzott hiány esetén követendő eljárás felgyorsítását és pontosítását foglalja magába, míg az 1466/97EK rendelet a költségvetési egyenleg megerősített felügyeletéről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról rendelkezik. Ezt egészíti ki a Stabilitási és Növekedési Egyezményről szóló, 1997. június 17-i európai tanácsi határozat, amely politikai iránymutatást ad az egyezmény végrehajtására, valamint kitér arra, hogy a nemzeti költségvetési egyenlegek egyensúlyközeliek legyenek, vagy többletet mutassanak középtávon. Az SNE két céllal rendelkezik: megelőzés és elrettentés. Csaba kiemeli, hogy az egyezmény nem biztosítja a stabilitást, viszont „formalizálja a stabilitási kultúra melletti elkötelezettséget, és ezáltal elszámoltathatóvá teszi a közszereplőket".[20] Ennek megfelelően alakították ki a túlzottdeficit-eljárás folyamatát, meghatározták a büntetések mértékét és a szankcionálás módját, definiálták a „kivételes" és „átmeneti" körülményeket, korai figyelmeztető rendszert alakítottak ki, amely segít a fiskális politikák középtávú figyelemmel kísérésében, valamint a középtávú stabilitási és konvergenciaprogramok készítésével és értékelésével kapcsolatos feltételeket is megszabták.

A kedvező nemzetközi környezet hatására az ezredfordulón a nemzeti költségvetési politikák jól teljesítettek. Viszont pár évvel később az SNE nem volt képes megakadályozni, hogy egyes tagállamok (Portugália, Németország és Franciaország) sorra megsértsék a deficitszabályra vonatkozó kritériumot. Ezek a tagállamok átfogó (vagy kevésbé széles körű) strukturális reformokba kezdtek, viszont azok végrehajtása a megengedettnél jóval magasabb költségvetési hiányt eredményezett a 2000-es évek elejére-közepére. A szankcionálási folyamat körüli konfliktusok és tétlenség egyrészt oda vezetett, hogy a Bizottság feljelentette a Tanácsot az Európai Bíróságnál, másrészt a feljelentés kiváló alapot biztosított az SNE átalakítására. A változtatások során az egyezmény megelőző és korrekciós ága is átalakult. A megelőző szabályozás változásai az országspecifikus középtávú költségvetési célok meghatározását érintették (a tagállamoknak többletre kell törekedni, mintsem a 3 százalékos hiánycél betartására), az euróövezeti tagállamok

[19] Commission of the EEC: *Report on the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration. I. General Report – «The MacDougall Report».* Brussels, 1977a; Commission of the EEC: *Report on the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration. II. Individual Contributions and Working Papers – «The MacDougall Report».* Brussels, 1977b.

[20] Csaba László: A stabilitási és növekedési egyezmény új politikai gazdaságtanáról. *Közgazdasági Szemle,* 53. (2006), 1. 1–30.

számára a költségvetési pályát és kiigazító lépéseket is évente be kell nyújtani az Európai Bizottság felé, és végül, az eltérés csak szerkezeti reformok és válságok kezelése során lehet. A korrekciós ág átalakítása kapcsán meghatározták az egyedi eseteket (reform vagy válság), amelyek figyelembevételével nem indul túlzottdeficit-eljárás egy tagállam ellen.

Mai tudásunk alapján a GMU szakpolitikai keretrendszere a monetáris és fiskális politika szabályozása mellett kiterjed a pénzügyi-banki rendszer felügyeletére, illetve széles körű strukturális és versenyképességi politikákra. Fontos kiemelni, hogy a globális pénzügyi válságot megelőző időszakban a GMU intézményi keretrendszere az utóbbi két területen nem rendelkezett mély szabályozási feltételrendszerrel.

A pénzügypolitika területén erős közösségi szintű szabályozás vagy koordináció nem jött létre. Elsődleges cél volt az Egységes Európai Okmányban foglaltak megvalósítása, kiemelten a tőke szabad áramlásának garantálása. Ezt elősegítendő az Európai Bizottság 1999-ben jelentette meg a Pénzügyi Szolgáltatások Akciótervét, amely a pénzügyi szolgáltatások harmonizálásán keresztül egy egységes pénzügyi szolgáltatási szektor létrehozását célozta meg 2005-re.[21] Ezt követően pedig 2001-ben indították el a Lámfalussy-folyamatot, amely a pénzügyi szolgáltatások szabályozását ölelte fel.[22] A gyakorlatban a tagállamok közötti tőke szabad áramlása elősegítette a pénzügyi integráció mélyülését az Európai Unión belül, különösen az eurózóna-tagországok között.[23] Emellett az uniós döntéshozók „külső" intézményeket is alkalmaztak a bankrendszer stabilitásának garantálása végett, az Európai Unió mind az első, mind a második Bázeli Tőkeegyezményt átvette.[24]

A strukturális és versenyképességi politikák kapcsán többrétegű intézményi struktúra, „szoft gazdasági kormányzás" jött létre. Ezek az intézmények (átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás, foglalkoztatási politikára vonatkozó iránymutatás, cardiffi folyamat, nyitott koordinációs együttműködés szociális ága, európai makrogazdasági párbeszéd és európai szociális párbeszéd) mind a tagállamok közötti információcserét és harmonizációt kívánták elérni laza, nem kötelező érvényű mechanizmusok által.[25] A gyakorlatban a laza kormányzási intézmények érdemi hatással nem voltak a tagállamok közötti strukturális jellegű gazdasági kérdések koordinálására és harmonizálására. A globális pénzügyi válság előtti időszak szakpolitikai keretrendszerét a GMU alapján a *3. táblázat* tartalmazza.

[21] Commission of the EEC: *Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan.* COM(1999)232 (1999. május 11.).

[22] Alexandre Lamfalussy – Cornelius Herkströter – Luis A. Rojo – Bengt Ryden – Luigi Spaventa – Norbert Walter – Nigel Wicks: *Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets.* Brussels, 2001.

[23] European Central Bank: *Inflation Differentials in the Euro Area: Potential Causes and Policy Implications.* Frankfurt am Main, 2003; Lieven Baele – Annalisa Ferrando – Peter Hördahl – Elizaveta Krylova – Cyril Monnet: Measuring Financial Integration in the Euro Area. *ECB Occasional Paper Series,* (2004). 14.

[24] Basel Committee on Banking Supervison: *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework, Comprehensive Version*. Basel, Bank for International Settlements, 2006; Henry Penikas: History of Banking Regulation as Developed by the Basel Committee on Banking Supervision in 1974–2014. Banco de España, *Estabilidad Financiera,* (2015), 28.

[25] Arne Heise: Governance Without Government or, The Euro Crisis and What Went Wrong with European Economic Governance. *International Journal of Political Economy,* 41. (2014), 2. 42–60.

3. táblázat: A gazdasági és monetáris unió szakpolitikai keretrendszere a globális pénzügyi válság előtti évtizedben

Területek	Monetáris politika	Fiskális politika	Pénzügyi szabályozás	Strukturális és versenyképességi politikák
Szabályozás módja	Közösségi szintre delegált	Decentralizált, szabályalapú	Laza szabályok	Laza szabályok
Célok	Árstabilitás	Fenntartható és stabil közpénzügyek	Pénzügyi stabilitás	Harmonizáció és információcsere
Eszközök	Európai Központi Bank konvencionális eszköztára	Stabilitási és Növekedési Egyezmény Megreformált Stabilitási és Növekedési Egyezmény	Hatékony eszköz nincs „Szoft" eszközök: Pénzügyi Szolgáltatások Akcióterve és Lámfalussy-folyamat Külső eszköz: Bázel I. és Bázel II. szabályozás	Lisszaboni Stratégia: átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás és foglalkoztatási politikákra vonatkozó iránymutatás Cardiffi folyamat Nyitott koordinációs együttműködés (szociális vetület) Európai makrogazdasági párbeszéd Európai szociális párbeszéd

Forrás: Szijártó Norbert: *Az optimális valutaövezet elméletek és a Gazdasági és Monetáris Unió működése* (PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2018) alapján a szerző szerkesztése

A gazdasági és monetáris unió reformjai

A gazdasági és monetáris unió szakpolitikái a globális pénzügyi válság és az euróválság után

A globális pénzügyi válság menedzselése során az EKB szerepköre átalakult és megerősödött, hiszen jóval nagyobb aktivitást igényelt az elhúzódó válság. Ez az aktív szerepvállalás pedig már nem szimplán az alacsony inflációt célozta meg, hanem az eurózóna működési és pénzügyi stabilitását, vagyis az euróövezet egyben tartását. Technikai szempontból a hosszabb távon is jelen lévő alacsony inflációs időszak (gyenge belső kereslet, a globális olajárak csökkenése és az alacsony gazdasági növekedés) mind abba az irányba mutattak, hogy az EKB-nak inkább a deflációs spirál elkerülésére kellett koncentrálnia. A stabil inflációs környezet (és a konvencionális monetáris politika nem hatékony mivolta) megfelelő teret biztosított az EKB számára, hogy kísérleti módon alkalmazza, majd kiszélesítse a nem konvencionális monetáris politikai eszköztárát.[26] Az EKB négy fontosabb, a nem konvencionális eszköztárba sorolt programot indított el a globális pénzügyi válság óta: ezek az értékpapírpiaci program, hosszabb lejáratú refinanszírozási műveletek, a végleges értékpapír-adásvételi tranzakciók és a mennyiségi lazítás.

Az Európai Központi Bank szerepe a végrehajtott rendkívüli lépéseken túl is jócskán erősödött. A Darvas és Merler szerzőpáros szerint olyan új feladatköröket azonosított be, amelyek közül mindössze kettő volt jelen a globális pénzügyi válság előtti időszakban (árstabilitás és az európai

[26] Philippine Cour-Thimann – Bernhard Winkler: The Ecb's Non-Standard Monetary Policy Measures – The Role of Institutional Factors and Financial Structure. *ECB Working Paper Series,* (2013), 1528.

országok gazdaságpolitikájának támogatása).[27] A globális pénzügyi válság óta eltelt időszakban az EKB *de facto* betölti a végső hitelezői funkciót, átalakításra került a fedezetként elfogadható eszközök rendszere, a nem konvencionális eszköztár keretében sterilizált kötvényvásárlási programokat és mennyiségi lazítást is végrehajtott az európai jegybank. Az EKB felügyeleti tevékenysége szintén kiteljesedett: egyrészt részt vesz a pénzügyi segítségnyújtási programok megtervezésében, végrehajtásában és monitoringjában, másrészt a mikroprudenciális felügyeleti rendszerben a rendszerszintű bankok átvilágítását végzi el, és elemzi a nemzeti pénzügyi felügyeletek által nyújtott információkat a nem rendszerszinten fontos bankokról, harmadrészt a makroprudenciális felügyeleti rendszert az Európai Központi Bank „irányítja", mivel a két intézmény elnöke egy és ugyanaz a személy. Emellett végrehajtja a másodlagos piacon az Európai Pénzügyi és Stabilitási Eszköz, valamint az európai stabilitási mechanizmus által kijelölt műveleteket.

Az eurózóna fiskális keretrendszerének átalakulását elemezve két alapvető fontosságú folyamatot tudunk kiemelni: az egyre inkább szigorúbbá váló fiskális szabályozási rendszert, és az állandó védőhálót jelentő európai stabilitási mechanizmus létrejöttét.

A fenntartható közpénzügyi rendszer megteremtésének első építőkockája a 2011-ben létrejött „hatos csomag" volt, amely kiegészítette és megerősítette az SNE prevenciós és korrekciós ágát, emellett intézményesítette a makrogazdasági egyensúlytalanságok nyomon követését is. A „hatos csomag" prevenciós ága országspecifikus középtávú költségvetési célkitűzéseken keresztül biztosítja a közpénzügyek fenntarthatóságát.[28] Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete a tagállamok által benyújtott stabilitási és konvergenciaprogramokat az európai szemeszter keretrendszere alá rendezi. Végül a Tanács 2011/85/EU irányelve azt célozza meg, hogy egymáshoz nagyon hasonló, megbízható, átlátható és a megújított SNE-vel konzisztens „nemzeti költségvetési keretrendszerek" jöjjenek létre az Európai Unióban, vagyis az irányelv a nemzeti fiskális tanácsok létrehozását és felvértezését célozza meg. A korrekciós ág kapcsán egyrészt a túlzottdeficit-eljárás nemcsak a költségvetési határérték megsértése esetén indítható el, hanem akkor is, ha a tagállam nem tudja a GDP-arányos államadósságának 60 százalék feletti részét annak egyhuszadával csökkenteni. Másrészt a Tanács 1177/2011/EU rendelete lehetőséget kínál a túlzott deficit használatára, amennyiben a tagállam rendszerszintű nyugdíjreformot hajt végre. A prevenciós ág egy további újítása a szavazási rend megváltoztatása, vagyis a fordított minősített többségi szavazás intézményének létrehozása, amelynek értelmében a Tanács általi szankció azonnali hatállyal elindul, kivéve, ha azt a Tanács minősített többséggel megakadályozza.

A fiskális fegyelem megteremtése érdekében két további kormányközi szerződést hoztak létre az eurózóna döntéshozói: az egyik a *Szerződés a gazdasági és monetáris unió stabilitásáról, koordinálásáról és kormányzásáról* című dokumentum, míg a másik a „kettes csomag". Előbbi 2012-ben jött létre, és három pillérrel rendelkezik, ezek közül az első a Fiskális Paktum, amely megerősíti a korábbi „hatos csomagban" foglalt intézkedéseket, a tagállamoknak a középtávú költségvetési célok kialakításakor figyelembe kell venniük a strukturális egyenleg mértékét is, amelynek hiánya nem lehet magasabb, mint a GDP-arányos strukturális hiány 0,5 százaléka. Továbbá a költségvetési szabályokat a nemzeti jogrendszerekbe kötelezően át kell ültetni. A II. és III. pillér a gazdaságpolitikai koordinációt és konvergenciát, valamint az eurózóna kormányzását fedi le. Utóbbi, a „kettes csomag", az SNE meghatározott területeit erősíti tovább,

[27] Darvas Zsolt – Silvia Merler: The European Central Bank in the Age of Banking Union. *Bruegel Policy Contribution,* (2013), 13.

[28] Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete.

az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete a költségvetési tervezetek monitoringját és értékelését intézményesíti, míg az Európai Parlament és a Tanács 472/2013/EU rendelete a megerősített gazdaság- és költségvetési politikai felügyeletet vezeti be, amelyre akkor van szükség, amikor egy eurózóna-tagállam komoly gazdasági problémával vagy erős pénzügyi instabilitással küzd.

Az európai fiskális keretrendszer átalakulásának kulcsfontosságú része a kimentő eszközök kialakítása és a ki nem mentési záradék közötti ellentét feloldása volt. Az EUMSz 143. cikke rendelkezik a potenciális segítségnyújtásról, viszont az csak nem eurózóna-tagállamok esetében alkalmazható. Ennek ellenére Görögország mégis az Európai Unióhoz fordult külső pénzügyi segítségért, amelynek kezelésére elsőként a görög hitelnyújtási eszköz jött létre, egyedi és egyszeri intézményként. Az eurózóna periféria-tagállamainak elhúzódó válságai – a görög válság után az ír és portugál válság – kikényszerítette a közösségi szintű kimentő eszköz létrehozását. Ennek első fázisában, 2010-ben két átmeneti eszköz jött létre, hogy az eurózóna-tagállamok számára közösségi pénzügyi segítséget nyújtson, az egyik az európai pénzügyi stabilitási eszköz, a másik az európai pénzügyi stabilitási mechanizmus. A két eszköz közös célja a pénzügyi stabilitás és a szuverén tagállamok támogatása volt, viszont azok eltérő karakterisztikákkal rendelkeztek. Előbbi felhasználható hitelezési kapacitása 440 milliárd eurót tett ki, a pénzügyi keret pedig kötvénykibocsátásokon keresztül volt alkalmazható, fedezetként pedig az eurózóna-tagállamok garanciája szolgált. Utóbbi felhasználható keretösszege mindössze 60 milliárd euró volt, a fedezetet pedig az Európai Unió költségvetése biztosította.

A két átmeneti eszköz nem volt képes megállítani a pénzügyi fertőzés terjedését a déli tagállamokban, emiatt az uniós döntéshozók egy állandó eszköz felállítása mellett döntöttek. Ugyanakkor ennek a jogi hátterét is meg kellett teremteni, hiszen az uniós alapszerződések értelmében érvényben volt a kimentés tagadása, ezért a Tanács 2011/199/EU határozata módosította az EUMSz 136. cikkét, és kormányközi jogalkotási eljárásnak megfelelően csupán az eurózóna tagországaira vonatkoztatva kiegészítette azt egy harmadik bekezdéssel:

> „Azon tagállamok, amelyek hivatalos pénzneme az euró, feltétlenül szükséges esetben működésbe hozható stabilizációs mechanizmust hozhatnak létre az euróövezet egésze pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében. A mechanizmus keretében igényelt pénzügyi segítségnyújtásra szigorú feltételek fognak vonatkozni."

Figyelembe véve a módosított cikket, az eurózóna-tagállamok gyakorlatilag bármilyen kimentő eszközt létrehozhatnak az euróövezet pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében.[29] Az európai stabilitási mechanizmus – állandó kimentési eszköz – a két korábbi eszköz egységesítéséből jött létre. Az állandó kimentési eszköz megszakította a szuverén tagállamok fiskális politikai keretrendszerei és a pénzügyi-banki rendszerek közötti negatív kapcsolatot.

A globális pénzügyi válság és az euróválság rámutatott arra, hogy a pénzügyi rendszer felügyelete és szabályozása elégtelen volt a válságokat megelőző időszakban. Ezt a hiányosságot az uniós döntéshozók elsőként a pénzügyi rendszer egészének felügyeletével (makroprudenciális rendszer) kívánták orvosolni, és a De Larosiére-jelentés javaslatára az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete által létrejött az Európai Rendszerkockázati Testület. A testület meghatározza azokat a kockázatokat, amelyek az egész pénzügyi rendszert érinthetik,

[29] Ledina Gocaj – Sophie Meunier: Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis. *Journal of European Integration,* 35. (2013), 3. 239–253.

korrekciós intézkedéseket javasol, valamint ajánlásai alapján nyomon követi a reagáló pénzügyi intézményeket. Az Európai Rendszerkockázati Testület lett a korábbi európai pénzügyi felügyeleti rendszer központi intézménye, amelynek égisze alatt három intézmény található: az Európai Bankhatóság, Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság és Európai Értékpapír-piaci Hatóság.

A makroprudenciális felügyeleti rendszer megteremtése után az uniós döntéshozók már tudatosan hozták létre a mikroprudenciális felügyeleti rendszert, vagyis a bankuniót. A bankunió kialakításával kapcsolatos elképzelések már a 2012-es év végén megjelentek (integráltabb pénzügyi keret létrehozásának kívánalma), végül az intézmény csak 2014-ben indulhatott el az elhúzódó tárgyalások miatt. Struktúráját tekintve a bankunió három pillérrel rendelkezik, amely kiegészül egy „nulladik" építőelemmel, az egységes felügyeleti szakkönyvvel, ez tartalmazza a pénzügyi szereplők által betartandó szabályokat, fokozottan védi a betéteseket, továbbá szabályozza a bankcsődök menetét. A bankunió I. pillére, az egységes felügyeleti mechanizmus két eltérő felügyeleti szintet (uniós és tagállami) testesít meg. A rendszerszinten fontos bankok felügyeletét az EKB végzi, míg a többi bank felügyeletét a nemzeti szervek látják el. A II. pillér az egységes szanálási mechanizmus, amelynek célja a bankcsődök hatékony és gyors kezelése, ennek része az egységes bankszanálási alap, amely a bankok kimentését végzi majd. A III. pillér – az európai betétbiztosítási rendszer – még további egyeztetések részét képezi.

A GMU első évtizede rámutatott arra, hogy a „szoft gazdasági kormányzás" nem működőképes, vagyis a kényszerítő erő nélküli intézmények nem képesek koordinálni és harmonizálni a strukturális és versenyképességi politikai folyamatokat. Ennek a kérdésnek az áthidalása végett jött létre az Euro Plusz Paktum vagy más néven versenyképességi paktum.[30] A paktum főként a német és francia kívánalmaknak megfelelően alakult: ebben az eurózóna-tagországok számára kötelező a részvétel, a nem eurózónatagok számára pedig opcionális. Az Euro Plusz Paktum négy célt határoz meg: az államháztartás fenntarthatóságának javítása, a pénzügyi stabilitás megerősítése, a foglalkoztatottság ösztönzése és a versenyképesség erősítése. A versenyképességi reformok másik építőeleme, a „hatos csomag" makrogazdasági egyensúlyhiányok kezelésére vonatkozó felügyeleti és végrehajtási, vagyis prevenciós és korrekciós ágak intézkedéseiből áll.[31] Az Európai Bizottság folyamatosan vizsgálja a tagállamok makrogazdasági folyamatait. A makrogazdasági problémákkal küzdő államok kapcsán mélyebb elemzést készít a Bizottság, amely háromféle kimenettel bír: „egyensúlytalanság", „túlzott egyensúlytalanság" és „túlzott egyensúlytalanság korrekciós lépésekkel". Az első kettő esetében a tagállamok országspecifikus ajánlásokat kapnak az egyensúlytalanságok kijavítása érdekében, míg a harmadik esetében megindul a túlzott egyensúlytalansági eljárás. Az ajánlások nem követése szankciót vonhat maga után, amely a GDP 0,1 százaléka lehet maximálisan. A globális pénzügyi válság utáni időszak szakpolitikai keretrendszerét a GMU kapcsán a *4. táblázat* tartalmazza.

[30] European Council: *Conclusions – Annex I. The Euro Plus Pact – Stronger Economic Policy Coordination for Competitiveness and Convergence* (2011. március 24–25.). Brussels.

[31] Az Európai Parlement és a Tanács 1174/2011/EU rendelete.; Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete.

4. táblázat: A gazdasági és monetáris unió szakpolitikai keretrendszere a globális pénzügyi válság utáni évtizedben

Területek	Monetáris politika	Fiskális politika	Pénzügyi szabályozás	Strukturális és versenyképességi politikák
Szabályozás módja	**Közösségi szintre delegált**	**Megerősítettszabály-alapú**	**Közösségi szintre delegált**	**Megerősítettszabály-alapú**
Célok	Árstabilitás; nemzeti gazdaságpolitikák támogatása; transzmissziós mechanizmus hatékonyságának biztosítása; „az euró megőrzése”.	Fenntartható és stabil közpénzügyek; állandó mentőcsomag, kimentés lehetősége a szuverének számára.	Pénzügyi stabilitás; makroprudenciális és mikroprudenciális felügyeleti rendszer létrehozása; bankkonszolidáció intézményesítése.	Makrogazdasági egyensúlytalanságok nyomon követése; versenyképesség erősítése; strukturális reformok végrehajtása.
Eszközök	Európai Központi Bank nem konvencionális eszköztára; támogató monetáris politika; „whatever it takes”; de facto végső hitelezői szerepkör a szuverének számára.	Európai szemeszter; hatos csomag (fiskális politikai részek); Fiskális Paktum (Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról); kettes csomag; európai stabilitási mechanizmus.	Európai Rendszerkockázati Tanács; bankunió: egységes felügyeleti mechanizmus, egységes szanálási mechanizmus, európai betétbiztosítási rendszer; „szoft” eszközök: Pénzügyi Szolgáltatások Akcióterve és Lámfalussy-folyamat; külső eszköz: Bázel III. szabályozás.	Hatos csomag (makrogazdasági egyensúlyok figyelemmel követése): makrogazdasági egyensúlytalansági folyamat és makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás; Euro Plusz Paktum: Európa 2020 stratégia.

Forrás: Szijártó (2018): i. m. alapján a szerző szerkesztése

A gazdasági és monetáris unió jövője

A GMU jövője, annak kiteljesítése vagy befejezése kapcsán több hosszú távú bizottsági dokumentum is a rendelkezésünkre áll, ugyanakkor azok megvalósítását az aktuális válságok és eltérő politikai agendák megváltoztathatják és eltéríthetik, ahogy erre az 1970-es években is volt példa.[32] Az euróválság menedzselése utáni makrogazdasági kormányzás tudatos fejlesztésének a 2014-es európai bizottsági elnöki választás adott újabb impulzust. Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság 2014–2019 közötti elnöke már megválasztása előtt publikálta tíz pontját, amely beiktatása után az uniós szerv prioritásaivá is vált.[33] A prioritások közül több is kapcsolódik a közösségi gazdasági célokhoz, egy pontja pedig a mélyebb és igazságosabb gazdasági és monetáris uniót

[32] Az Ursula von der Leyen által vezetett Európai Bizottság prioritásai között nem szerepelt a gazdasági és monetáris unióra vonatkozó fejlesztési terv megvalósítása.

[33] Jean-Claude Juncker: *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change – Political Guidelines for the next European Commission – Opening Statement in the European Parliament Plenary Session.* Strasbourg, 2014.

kívánta létrehozni. Ennek ütemtervét az *Öt elnök jelentése* című dokumentum adta meg részletesen.[34] Az *Öt elnök jelentése* számos korábbi dokumentumra épül, mint például: *A valódi gazdasági és monetáris unió felé* című dokumentum, vagy másképpen a *Négy elnök jelentése,*[35] amelyben többek között a bankunió elindítása is szerepelt. Az *Öt elnök jelentése* című dokumentum négy „uniót" (valódi gazdasági unió, pénzügyi unió, fiskális unió, politikai unió) képzelt el, amelyek a GMU-hoz tágan kapcsolódó szakpolitikák jövőbeli fejlesztési irányát határozták meg.

A valódi gazdasági unió biztosítja, hogy minden euróövezeti tagállam rendelkezzen a monetáris unió kívánalmainak megfelelő strukturális jellemzőkkel. A pénzügyi unió a monetáris unió egész területén erősíteni kívánja a közös valuta integritását és növelni a magánszektorral folytatott kockázatmegosztást, ami a gyakorlatban a bankunió kiteljesítését és a tőkepiaci unió létrehozását jelenti. A fiskális unió a költségvetési fenntarthatóságot és a költségvetési stabilizációt szeretné elérni. A politikai unió felé történő elmozdulás megteremti a demokratikus elszámoltathatóság, legitimitás és az intézmények megerősítése által a többi terület alapját. Minden egyes „unió" kialakítása három fázisban történik, amelyből az első kettőt az *5. táblázat* tartalmazza. A harmadik időszak, vagyis a 2025 utáni periódus már a „teljes körű monetáris unió" időszaka, amikorra kiteljesedik, és várhatóan megfelelően működik majd a GMU.

5. táblázat: Az Öt elnök jelentése című dokumentumban meghatározott GMU-jövőkép

	Első szakasz (2015 közepe – 2017 közepe)	**Második szakasz (2017 közepe – legkésőbb 2025)**
Gazdasági unió	Konvergencia, munkahelyek és növekedés.	Formalizált és sokkal inkább kötelező jellegű konvergenciafolyamat.
Pénzügyi unió	A teljes bankunió kiépítése; a tőkepiaci unió elindítása; az Európai Rendszerkockázati Testület megerősítése.	
Fiskális unió	Európai Költségvetési Tanács.	Makroszintű stabilizációs funkció az euróövezetben.
Politikai unió	Az európai szemeszter újratervezése; a parlamenti kontroll erősítése; közös külső reprezentáció; a kormányközi intézmények egy részének integrálása az EU jogrendszerébe.	Az ESM integrálása az EU jogrendszerébe Eurózóna Kincstár

Forrás: Juncker et al. (2015): i. m.

Az Európai Bizottság 2015. október 21-én bejelentette, hogy az *Öt elnök jelentése* című dokumentumban felvázolt jövőképet ténylegesen megvalósítja. A Juncker-bizottság állandó rendszerességgel elemezte és nyomon követte a GMU kiteljesítésének folyamatát, továbbá 2017-ben

[34] Jean-Claude Juncker – Donald Tusk – Jeroen Dijsselbloem – Mario Draghi – Martin Schulz: *Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása (Az Öt elnök jelentése).* Brussels, European Commission, 2015.
[35] Herman van Rompuy: *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman von Rompuy.* EUCO 120/12, Brussels, 2012.

elkészült egy vitaanyag a korábbi lépések értékeléséről és az előrelépés módjairól.[36] A vitaanyag megfogalmazza az előrelépés irányelveit a gazdasági és monetáris unió elmélyítése kapcsán, ezek a következők: 1. munkahelyek, növekedés, társadalmi méltányosság, gazdasági konvergencia és pénzügyi stabilitás; 2. minden tagállam számára nyitott folyamat; 3. felelősségvállalás és szolidaritás, másképpen kockázatmegosztás és kockázatcsökkentés; és végül 4. átlátható, demokratikus és elszámoltatható döntéshozatal. A vitaanyag praktikus okok miatt kettéválasztotta a 2025-ig tartó második szakaszt, és meghatározott egy közbenső céldátumot, 2019-et. Egyrészt a GMU kiépítésének folyamata számos területen érdemben haladt előre (pénzügyi unió, ami a bankunió és a tőkepiaci unió egységesítése), vagyis ez egy számvetésként is felfogható, másrészt 2019 a következő bizottsági elnöki ciklus indulásának az időpontja volt.

Eltérő tagállami érdekek a gazdasági és monetáris unióhoz kapcsolódó szakpolitikákban

A GMU-hoz kapcsolódó szakpolitikák esetében számos törésvonal határozható meg az uniós tagállamok között: 1. a monetáris politika esetében a jegybank kialakítása és a jegybank tényleges monetáris politikája; 2. az euróválság kezelése; 3. az euró bevezetésének kérdésköre.

Az európai monetáris unió kialakításának talán legfontosabb (korai) kérdése a jegybank működési modelljére koncentrált. Mind a közgazdászok, mind a tagállami vezetők között komoly vitát generált, hogy a létrehozandó EKB az angolszász–francia jegybanki modellt vagy a német jegybanki modellt kövesse.[37] Az angolszász–francia jegybanki modell jellegzetessége, hogy a jegybank egyszerre számos célt követ, az árstabilitás mellett mint kívánalom megjelenik az üzleti ciklusok stabilitása, a magas vagy teljes foglalkoztatottság elősegítése és fenntartása, valamint a pénzügyi stabilitás is. Ezzel szemben a német modell az árstabilitást (alacsony inflációt) tekinti elsődleges célnak, míg más célok követése csak ezután lehetséges. Továbbá, az angolszász–francia jegybanki modell politikailag nem teljesen független, a jegybank a gazdaságpolitikai döntéshozókkal együttesen dönt bizonyos lépésekről, míg a német jegybanki modell megköveteli a teljes politikai függetlenséget. Az EKB működési keretrendszere egyértelműen a német jegybanki modellt (a Bundesbankot) másolja.

A GMU első évtizedében heves tagállami vitákat nem váltott ki a közösségi szintre emelt monetáris politika konvencionális eszköztárának alkalmazása, leszámítva azzal a ténnyel való szembesülést, hogy az EKB csupán egy jegybanki alapkamatot képes meghatározni, amely a növekvő eurózóna nem minden tagállama számára optimális, hiszen az inflációs eltérések az első évtized végére is fennmaradtak. Az euróválság kezelése során a közös jegybank számos kritikát kapott, a déli tagállamok úgy gondolták, hogy még a nem konvencionális eszköztár likviditásbővítő lépései sem elégségesek a szuverén adósságválságok leküzdésére. Ugyanakkor a centrumállamok, főként Németország, azzal vádolták az EKB-t, hogy túllépett a hatáskörén, és megsértette az intézmény alapszabályában foglalt árstabilitásra vonatkozó célkitűzést.[38]

[36] European Commission: *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union.* COM(2017)291 (2017. május 31.).

[37] Dyson–Featherstone (1999): i. m.

[38] Carsten Gerner-Beuerle – Esin Kücük – Edmund Schuster: Law Meets Economics in the German Federal Constitutional Court: Outright Monetary Transactions on Trial. *German Law Journal,* 15. (2014),

Az EKB és a német álláspont közötti különbségek odáig fajultak, hogy végül az Európai Bíróság mondta ki, hogy a végleges értékpapírpiaci műveletek nem sértették meg az EKB alapszabályát.

Az euróválság narratívái közül éveken keresztül domináns elképzelésnek bizonyult, hogy a probléma gyökerei az elégtelen közpénzügyekben keresendők. Az elképzelés mögött a német közgazdasági gondolkodás állt, ahol a fiskális fegyelem és az árstabilitás a prosperitás alapja. Ez az elképzelés a közösségi válságkezelést és az Európai Bizottság fiskális politikai területen hozott lépéseit is dominálta, így nem véletlen, hogy a válságkezelés első időszakában a fiskális keretrendszert túlzottan megszigorították.[39] Ezzel szemben a déli tagállamok a szigorú költségvetési szabályok ideiglenes feloldása mellet érveltek, és a keynesi jellegű fiskális élénkítés engedélyezését követelték. Közgazdasági értelemben ez a fiskális kiadások növelésén keresztül történő gazdasági stimulálást jelent, amely átmenetileg magas költségvetési hiánnyal jár, a deficitet pedig csak a helyreállás után korrigálták volna. Érdemes kiemelni, hogy a 2010-es évek közepére kialakult egy konszenzusos narratíva az elhúzódó válság okairól, amelyben a pénzügyi szférára, valamint a bankok és szuverének közötti kapcsolatra helyezték a hangsúlyt, mintsem szimplán az elégtelen fiskális politikákra.[40]

Az Európai Unió alapszerződései szerint minden 2004 után csatlakozott tagállam számára kötelező az egységes valuta bevezetése. A 2004-es keleti bővítést megelőzően a kelet-közép-európai tagállamok éles versenyt folytattak, hogy minél hamarabb (vagy elsőként) vezethessék be az eurót, amely a globális pénzügyi válságot megelőző időszakban csak Szlovéniának sikerült, majd a válság alatt Szlovákiának. Csehország, Lengyelország és Magyarország szintén ambiciózus tervvel rendelkezett ebben az időszakban az euróövezeti tagság elnyerése végett, ugyanakkor a költségvetési problémák és az infláció nehézkes kordában tartása megakadályozta csatlakozásukat. A balti államok a globális pénzügyi válság utáni időszakban teljesítették kötelességüket az eurózóna-csatlakozás kapcsán.[41] A cseh, lengyel és magyar hármas esetében a 2010-es évek közepén karnyújtásnyira került az egységes valuta bevezetése, éveken keresztül vagy teljesítették a nominális feltételeket, vagy érdemi növekedési áldozat nélkül tudták volna teljesíteni azokat, viszont mindhárom tagállam a kivárás és kimaradás mellett döntött.[42]

2. 281–320.; Helmut Siekmann – Volker Wieland: The German Constitutional Court's Decision on OMT: Have Markets Misunderstood? *CEPR Policy Insight,* (2014), 74.

[39] Bulmer, Simon: Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics. *West European Politics,* 37. (2014), 6. 1244–1263.; Lars P. Feld – Ekkehard A. Köhler – Daniel Nientiedt: Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe. *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik,* 15. (2015), 4.

[40] Richard Baldwin et al.: Rebooting the Eurozone: Step I – Agreeing a Crisis Narrative. *CEPR Policy Insight,* (2015), 85.; Richard Baldwin – Francesco Giavazzi: *The Eurozone Crisis – A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions.* London, CEPR Press, 2015.

[41] Assem Dandashly – Amy Verdun: Euro Adoption Policies in the Second Decade – the Remarkable Cases of the Baltic States. *Journal of European Integration,* 42. (2020), 3. 381–397.

[42] Assem Dandashly – Amy Verdun: Euro Adoption in the Czech Republic, Hungary and Poland: Laggards by Default and Laggards by Choice. *Comparative European Politics,* 16. (2018), 3. 385–412.

Következtetések

A GMU szakpolitikái területeinek fejlődése az integrációelméletek reaktív megközelítését tükrözi, vagyis a fejlődés (reformok) a mindenkori válságokra adott válaszok összességeként értelmezhető. José Manuel Barroso, az Európai Bizottság korábbi elnöke, az euróválság menedzselése közepén emiatt idézte Jean Monnet híres vízióját: „Európa válságok során fog összekovácsolódni, és a válságokra adott megoldások összessége lesz."[43] A GMU létrehozása előtt a gazdasági, pénzügyi és monetáris stabilitás fenntartásának alapja a megfelelő árfolyamrendszer kiválasztása volt, ugyanakkor a globális környezet változásaira (külső sokkokra, mint a Bretton Woods-i rendszer összeomlása vagy az első olajválság) folyamatosan reagálnia kellett az EGK-döntéshozóknak. Ez a folyamat kulminálódott a GMU kialakításában 1999-ben.

Jelen fejezet többféle szakpolitikai területet azonosít be, amelyek szorosan kapcsolódnak a GMU intézményi keretrendszeréhez (vagy annak makrogazdasági kormányzásához): közösségi szintre delegált monetáris politika, szabályalapú fiskális politika, a pénzügyi rendszer felügyeletének kérdésköre és a strukturális és versenyképességi politikák. A GMU szakpolitikáinak vizsgálata során két markánsan eltérő periódust lehet meghatározni, amelyek választóvonalát a 2008–2009-es globális pénzügyi válság jelenti. A GMU első évtizedét a stabilitás és a kiszámíthatóság dominálta, ugyanakkor korán megjelentek azok a makrogazdasági folyamatok (fennmaradó inflációs eltérések, a folyó fizetési mérleg egyensúlytalanságai, a konvergencia hiánya), amelyek a GMU intézményi keretrendszerét hosszú távon a recesszió nélkül is aláásták volna. Ezért a globális pénzügyi válságra tekinthetünk úgy, mint egy katalizátorra, amely felszínre hozta a szakpolitikai hiányosságokat, és beavatkozások hosszú láncolatára ösztökélte az uniós döntéshozókat szupranacionális és kormányközi szinten. A globális pénzügyi válság nyomán kialakult euróválság aktív közösségi válaszokat kényszerített ki, ezek pedig jelentős mértékben megváltoztatták a GMU-hoz tartozó szakpolitikák működési mechanizmusait, intézményeit és szabályait.

Az uniós döntéshozók válaszlépéseit érdemes kettéosztani, ezek egyik része (európai gazdasági kormányzás) az Európai Bizottság, a Tanács(ok) és az Európai Parlament kooperációja keretében (uniós döntéshozatali mechanizmus) vagy gyorsított eljárással kormányközi úton született, míg a másik részét az EKB fokozatosan kibővülő nem konvencionális eszköztára adta.

A válságkezelés első fázisában (2010–2012 között) az uniós döntéshozók alapvetően a fenntartható költségvetési pénzügyek kialakítására („hatos csomag", Fiskális Paktum, „kettes csomag") és a válságba került tagállamok kimentésére (európai stabilitási mechanizmus mint állandó kimentési eszköz kialakítására) koncentráltak. Ezt egészítette ki az EKB nem konvencionális lépéseinek sorozata azzal a céllal, hogy időt és likviditást biztosítson a bajba jutott eurózóna-tagállamok számára, a makroprudenciális felügyeleti rendszer (Európai Rendszerkockázati Tanács) létrehozásával és a strukturális reformokat elősegítő Euro Plusz Paktummal. A válságkezelés második fázisában a mindenkori tagállami recessziók kezelése helyett az uniós döntéshozók már a hosszú távú és tudatos intézményépítésre fókuszáltak. Ennek első lépése volt a bankunió (mikroprudenciális felügyeleti rendszer) létrehozása, majd ezt a hosszú távú stratégiai tervek (*Öt elnök jelentése* és az Európai Bizottság vitaanyaga) megfogalmazása követte. Utóbbi két dokumentum a GMU intézményi keretrendszerének befejezését tűzte ki célul, ami a gyakorlatban egy optimálisan működő monetáris uniót jelent.

[43] „Europe will be forged in crises, and will be the sum of the solutions adopted for those crises." *José Manuel Barroso 2011. november 30-án tartott beszéde.*

A GMU szakpolitikai keretrendszerének kiszélesítése nem képes a mindenkori válságoktól megvédeni az eurózónát, de a megerősített vagy újonnan létrehozott kockázatcsökkentő intézmények által lehetséges mérsékelni az egyes válságok kialakulásának valószínűségét. Ha elkerülhetetlen a recesszió, akkor a kockázatmegosztó intézmények tompíthatják a visszaesés mértékét, és elősegíthetik a kilábalást. Ezt láthatjuk a koronavírus-válság gazdasági hatásai kapcsán is; az egészségügyi válsághelyzet kezelése miatt, vagyis a fertőzés terjedésének megakadályozása érdekében az uniós tagállamok olyan intézkedéseket (személyes kapcsolatok mérséklése, ágazatok ideiglenes lezárása, karantén és kijárási tilalmak alkalmazása, határzár használata) vezettek be, amelyek megszakították a megszokott termelési, fogyasztási és kereskedelmi folyamatokat, így egy komplex (egyszerre kínálati, keresleti, szektorspecifikus) válság alakult ki az uniós tagállamokban (és globálisan). Ugyanakkor az euróválsággal ellentétben az eurózóna szétesése fel sem merült a 2020 eleje óta tartó folyamatos egészségügyi és gazdasági válsághelyzetben.[44]

Felhasznált irodalom

Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete.

Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete.

Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete.

Baele, Lieven – Annalisa Ferrando – Peter Hördahl – Elizaveta Krylova – Cyril Monnet: Measuring Financial Integration in the Euro Area. *ECB Occasional Paper Series,* (2004). 14. Online: https://doi.org/10.2139/ssrn.749045

Baldwin, Richard – Thorsten Beck – Agnès Bénassy-Quéré – Olivier Blanchard – Giancarlo Corsetti – Paul de Grauwe – Wouter den Haan – Francesco Giavazzi – Daniel Gros – Sebnem Kalemli-Ozcan – Stefano Micossi – Elias Papaioannou – Paolo Pesenti – Christopher Pissarides – Guido Tabellini – Beatrice Weder di Mauro: Rebooting the Eurozone: Step I – Agreeing a Crisis Narrative. *CEPR Policy Insight,* (2015), 85.

Baldwin, Richard – Francesco Giavazzi: *The Eurozone Crisis – A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions.* London, CEPR Press, 2015.

Basel Committee on Banking Supervison: *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework, Comprehensive Version*. Basel, Bank for International Settlements, 2006.

Bulmer, Simon: Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics. *West European Politics,* 37. (2014), 6. 1244–1263. Online: https://doi.org/10.1080/01402382.2014.929333

Caporale, Guglielmo M. – Alexandros Kontonikas: The Euro and Inflation Uncertainty in the European Monetary Union. *Journal of International Money and Finance,* 28. (2009), 6. 954–971. Online: https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2008.09.004

Commission of the EEC: *Commission Memorandum to the Council on the Co-ordination of Economic Policies and Monetary Co-operation within the Community.* Brussels, 1969.

Commission of the EEC: *Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan.* COM(1999)232 (1999. május 11.)

[44] Fontos kiemelni, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény átmeneti felfüggesztése – az általános mentesítési záradék alkalmazása – nagyban hozzájárult, hogy a szuverének fiskális politikái és a pénzügyi rendszer közötti negatív kapcsolat nem generált rendszerszintű válságot, amely akár az eurózóna szétesésével is fenyegetne.

Commission of the EEC: *Memorandum of the Commission to the Action Programme of the Community for the Second Stage.* Brussels, 1962.
Commission of the EEC: *Report on the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration. I. General Report – «The MacDougall Report».* Brussels, 1977a. Online: www.cvce.eu/content/publication/2012/5/31/c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09/publishable_en.pdf
Commission of the EEC: *Report on the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration. II. Individual Contributions and Working Papers – «The MacDougall Report».* Brussels, 1977b. Online: www.cvce.eu/content/publication/2012/5/31/91882415-8b25-4f01-b18c-4b6123a597f3/publishable_en.pdf
Commission of the EEC: *Report to the Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community – «Werner Report».* Brussels, 1970. Online: https://aei.pitt.edu/1002/1/monetary_werner_final.pdf
Cour-Thimann, Philippine – Bernhard Winkler: The Ecb's Non-Standard Monetary Policy Measures – The Role of Institutional Factors and Financial Structure. *ECB Working Paper Series,* (2013), 1528. Online: https://doi.org/10.2139/ssrn.2239093
Csaba László: A stabilitási és növekedési egyezmény új politikai gazdaságtanáról. *Közgazdasági Szemle,* 53. (2006), 1. 1–30.
Dandashly, Assem – Amy Verdun: Euro adoption in the Czech Republic, Hungary and Poland: Laggards by default and laggards by choice. *Comparative European Politics,* 16. (2018), 3. 385–412. Online: https://doi.org/10.1057/cep.2015.46
Dandashly, Assem – Amy Verdun: Euro Adoption Policies in the Second Decade – the Remarkable Cases of the Baltic States. *Journal of European Integration,* 42. (2020), 3. 381–397. Online: https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1730355
Darvas Zsolt – Silvia Merler: The European Central Bank in the Age of Banking Union. *Bruegel Policy Contribution,* (2013), 13.
De Long, J. Bradford – Barry Eichengreen: The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program. *NBER Working Paper,* (1991), 3899. Online: https://doi.org/10.3386/w3899
Dyson, Kenneth – Kevin Featherstone: *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford, Oxford University Press, 1999. Online: https://doi.org/10.1093/019829638X.001.0001
European Central Bank: *Inflation Differentials in the Euro Area: Potential Causes and Policy Implications.* Frankfurt am Main, 2003.
European Commission: EMU after Five Years. *European Economy,* Special Report, (2004), 1.
European Commission: EMU @ 10 – Successes and Challenges after Ten Years of Economic and Monetary Union. *European Economy,* (2008), 2.
European Commission: *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union.* COM(2017)291 (2017. május 31.).
European Commission: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community [Delors Report].* Brussels, 1989.
European Council: *Conclusions – Annex I. The Euro Plus Pact – Stronger Economic Policy Coordination for Competitiveness and Convergence* (2011. március 24–25.). Brussels.
Feld, Lars P. – Ekkehard A. Köhler – Daniel Nientiedt: Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe. *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik,* 15. (2015), 4. Online: https://doi.org/10.2139/ssrn.2613901
Gerner-Beuerle, Carsten – Esin Kücük – Edmund Schuster: Law Meets Economics in the German Federal Constitutional Court: Outright Monetary Transactions on Trial. *German Law Journal,* 15. (2014), 2. 281–320. Online: https://doi.org/10.1017/S2071832200002959

Gocaj, Ledina – Sophie Meunier: Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis. *Journal of European Integration,* 35. (2013), 3. 239–253. Online: https://doi.org/10.1080/07036337.2013.774778

Heise, Arne: Governance Without Government or: The Euro Crisis and What Went Wrong with European Economic Governance. *International Journal of Political Economy,* 41. (2014), 2. 42–60. Online: https://doi.org/10.2753/IJP0891-1916410203

James, Harold: *Making the European Monetary Union.* Cambridge, Harvard University Press, 2012. Online: https://doi.org/10.4159/harvard.9780674068087

José Manuel Barroso 2011. november 30-án tartott beszéde. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_11_838

Juncker, Jean-Claude: *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change – Political Guidelines for the next European Commission – Opening Statement in the European Parliament Plenary Session.* Strasbourg, 2014.

Juncker, Jean-Claude – Donald Tusk – Jeroen Dijsselbloem – Mario Draghi – Martin Schulz: *Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása (Az Öt elnök jelentése).* Brussels, European Commission, 2015.

Lane, Philip R.: The European Sovereign Debt Crisis. *Journal of Economic Perspectives,* 26. (2012), 3. 49–69. Online: https://doi.org/10.1257/jep.26.3.49

Lamfalussy, Alexandre – Cornelius Herkströter – Luis A. Rojo – Bengt Ryden – Luigi Spaventa – Norbert Walter – Nigel Wicks: *Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets.* Brussels, 2001. Online: www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf

Palánkai Tibor – Kengyel Ákos – Kutasi Gábor – Benczes István – Nagy S. Gyula: *A globális és regionális integráció gazdaságtana.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011.

Penikas, Henry: History of Banking Regulation as Developed by the Basel Committee on Banking Supervision in 1974–2014. Banco de España, *Estabilidad Financiera,* (2015), 28. Online: www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/15/MAYO%202015/restfin2015281.pdf

Siekmann, Helmut – Volker Wieland: The German Constitutional Court's Decision on OMT: Have Markets Misunderstood? *CEPR Policy Insight,* (2014), 74.

Szijártó Norbert: *Az optimális valutaövezet elméletek és a Gazdasági és Monetáris Unió működése.* PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2018.

Szerződés az Európai Gazdasági Közösség Létrehozásáról (Római Szerződés). 1957.

Van Rompuy, Herman: *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman von Rompuy.* EUCO 120/12, Brussels, 2012.

Vigh László

Kereskedelempolitika

Bevezetés

Az európai integráció kezdetén, amikor az alapító atyák elhatározták, hogy nem a britek által támogatott szabadkereskedelmi övezetet, hanem a vámuniót valósítják meg, eldöntötték azt is, hogy az integráció közös kereskedelempolitikát hoz létre. Hiszen azzal, hogy a vámok egységessé váltak, csak részben szabályozták a vámuniót, szükséges volt a külső államokkal szemben az intézkedéseket is egységesíteni. Ennek nyomán pedig először a hatóság, majd az Európai Bizottság kezébe került a külső áruforgalom teljes szabályozása. A kereskedelempolitika a későbbiekben kiegészült a beruházási területtel.

Mivel már az EGK Szerződés lefektette ennek a szakpolitikának az alapjait és a racionalitás alapján egyértelműen szükséges az egységes fellépés, ma az EU-n kívüli kereskedelem az EU kizárólagos hatásköre, a tagállami kormányok ezen a területen nem rendelkeznek szereppel. Olyan esetekben, amikor egy nemzetközi megállapodás nem csak ezt a tárgykört érinti (és napjainkban egyre több az ilyen összetett szerződés), szükség lehet a nemzeti jóváhagyásokra is. Összességében előnyt jelent, hogy a kereskedelem tárgykörében csak az uniós intézmények a jogalkotók és a nemzetközi tárgyalások szereplői. Speciális helyzet a WTO-beli (Világkereskedelmi Szervezet – World Trade Organization) tagság, hiszen ez a multilaterális szervezet a világkereskedelem megkönnyítésével foglalkozik. Itt az EU-tagállamok rendelkeznek szavazati joggal. A döntéseket azonban az Európai Bizottság a Tanács által kötött mandátummal ismerteti az üléseken. Éppen ezért a Világkereskedelmi Szervezet az Unió tagállamait kettős képviseletű országoknak nevezi.

A szakterület lefedi az áruk és szolgáltatások, valamint a szellemi tulajdon kereskedelmét, a közbeszerzések és a közvetlen külföldi beruházások (FDI) körét. Az áru- és szolgáltatási szektorban az Európai Unió a Föld legnagyobb exportőre a feldolgozóipari termékekből, kiemelten a magas minőségi áruk körében. A szellemi tulajdon védelme és az ehhez kapcsolódó jogok érvényesítése azért kulcsfontosságú az EU számára, mert a globális versenyképesség fokozása elsődleges feladat, ehhez az innovatív tevékenységek elengedhetetlenek. Azonban a beruházók utóbbiak megtérülésének garanciája nélkül nem vágnának bele drága, nagy méretű projektekbe. A közbeszerzésekről kevesen tudják, hogy az azokban érintett árutömeg jelentős része a világkereskedelemnek. Az Európai Unió területén ezek értéke meghaladta a 2000 milliárd eurót 2017-ben.[1] Az Európai Unió a Föld egyik legnyitottabb befektetési piaca. A szakpolitikát 2009-ben ezért terjesztették ki erre a kérdéskörre is. Innentől az uniós intézmények képviselik a nemzetközi porondon a tagállamokat.

[1] Public Procurement Indicators 2017. DG GROW, G – Single Market for Public Administration (2019. november 5.). 8.

https://doi.org/10.36250/01028_05

A kereskedelempolitika létrejötte és fejlődése

Az európai integráció kezdetén még nem tudhatta senki, hogy az alapító hat állam mekkora egységes piaccal fog akár csak egy évtizeddel később rendelkezni. Ráadásul napjainkra a 27+1[2] és a néhány majdnem (a piacba teljesen integrált) tagállam a legnagyobb vásárlóerőt jelenti a bolygón. A világháború utáni újjáépítésnek maga a vámunió adott lendületet, a külső partnerek pedig egyre inkább egységként kezelték az EU-tagállamokat. Amikor 1968-ban, a tervekben szereplő időpontnál másfél évvel korábban létrejött a vámunió, az európaiak a legsikeresebb államoknak számítottak a gazdasági együttműködés területén. Ez akkoriban azt indukálta, hogy más földrészeken is elinduljon több, vámuniót tervező együttműködés. Ugyanakkor érteni kell, hogy pont a beláthatatlan jövő és a kontinensen kívüli áruforgalmi kapcsolatok kis jelentősége miatt vált lehetővé ennek a szakpolitikának már az integráció elejétől a szupranacionális kezelése. Napjainkban az Európai Unió működéséről szóló szerződés 28–32. cikke foglalkozik a vámunióval, a 206–207. cikk pedig a kereskedelempolitikával. Ez szoros kapcsolatban van a következő címekkel: a fejlesztési együttműködések, a harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködések, a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szervezetek.[3]

A 21. század harmadik évtizedéből visszatekintve a külső kereskedelem szabályozása, illetve a kapcsolatok kialakítása kezdetben strukturálatlanul alakult. Már maga az EGK Szerződés „megszólította" a korábbi gyarmatokat, illetve ezek közül volt, amelyikkel külön szerződést is kötöttek. Később a mediterrán térség államaival (például Törökország, Jugoszlávia, Málta) jöttek létre egymásra hasonlító tartalmú szerződések. Tulajdonképpen ez jelentett fordulópontot, még ha nem is azonnal és nem is olyan széles körű perspektívával, mint napjaink rendszere.

Ma az Unió a számára azonosnak tekintett országokkal azonos tartalmú megállapodásokat kötött, és ezek alkotják a külgazdasági kapcsolatok szilárd és átlátható építményét. Az egyes szerződésformák mindemellett lehetőséget adnak arra is, hogy eltérő integrációs kapcsolat jöjjön létre, és a politikai prioritások is kidomborodjanak.

1. Az Unió számára két országcsoport jelenti a legnagyobb prioritást. Az egyik a nyugat-balkáni államok, amelyekkel stabilizációs és társulási megállapodást kötött az elmúlt időszakban. Ezen országok számára az EU „megígérte" a későbbi tagságot, és közülük néggyel napjainkban folyik is a tagfelvételi tárgyalás, 2025-ös céldátummal. Ugyanakkor a megkötött szerződés célja az EU-tagság pótlása is. Azaz a Nyugat-Balkán államai döntő részben hozzáférnek az EU piacához, ott termékeik korlátozás nélkül, vámmentesen értékesíthetők. Bár a hivatalos forma csak szabadkereskedelmi megállapodás, ennek ellenére a mezőgazdasági cikkek is szabadon áramolhatnak. Ezenfelül az Előcsatlakozási Alapon keresztül „felkészítő" támogatásban is részesülnek ezek az országok. Mindez nagyban hasonlít arra a folyamatra, amelyet az egykori EK/EU a kelet-európai államok felvételi eljárása során folytatott. Annak tapasztalatait ma felhasználva sokkal hatékonyabb a felkészítés.
2. A másik, szintén Európában elhelyezkedő államcsoport az EFTA-ban „ragadt" négy ország, Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc. Utóbbi esete azért különleges, mert népszavazáson utasították el azt a formát, amelyet a többi EFTA-tag esetében alkalmazunk.

[2] A fejezet írásakor az Egyesült Királyság részese az egységes piacnak, és bizonytalan, milyen kapcsolatok lesznek vele a jövőben.

[3] Vigh László: Közös kereskedelempolitika – külgazdasági kapcsolatrendszer. In Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.

Ennek ellenére külön megállapodásrendszerben, a gyakorlatban ugyanazokat a feltételeket teremtette meg az Unió Svájccal is. A másik három országgal együtt alkotja az EU az Európai Gazdasági Térséget. Ez a legszorosabb kapcsolat, amelyet az unió más államokkal létrehozott. Majdnem megvalósul a tagság, tulajdonképpen ez a „nem teljes jogú tag" állapot. Az Európai Gazdasági Térségre azért lett szükség, mert amikor az Európai Közösségek elhatározta az egységes piaci program megvalósítását, az EFTA semleges tagjai leginkább világpolitikai okok miatt nem látták esélyét az abban való részvételnek. Hiszen ezek az államok a hidegháború semleges országai voltak. Emiatt nem is merülhetett fel akkoriban az EK-tagságuk, és csak szabadkereskedelmi megállapodásuk volt az integrációval (külön-külön, minden EFTA-tagállamnak). Az 1990-es évek viharos változásai nyomán azonban sürgetővé vált, hogy az EFTA-országok vállalatai hasonlóan férjenek hozzá az akkor 300 millió fogyasztót jelentő piachoz, mint az EK-n belüli cégek. Ezért viszonylag gyors tárgyalások után 1992-ben megszületett az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződés. Ennek egy rendelkezése, az EGT Bíróság sértette az acquist, ezért az Európai Bíróság megtiltotta annak életbeléptetést. Ez a pont igen jól tükrözi, hogy milyen tartalmi elemei vannak a megállapodásnak. Az EGT Bíróság jelentett egy olyan lehetőséget, amely révén a jogi kérdésekben az EFTA is megnyilvánulhatott volna. Az EFTA-tagállamok „alávetik" magukat az európai jognak anélkül, hogy annak megszületésébe beleszólhatnának. Annak nyomán azonban, hogy az EK-n kívüli államoknak fontos volt, hogy bekerüljenek az egységes piacba, a módosított szerződés már ezen pont nélkül lépett hatályba, 1994-ben. Akkoriban úgy gondolták, hogy csupán átmeneti állapot lesz ez a kapcsolat, hiszen Ausztria, Finnország, Norvégia és Svédország már folytatta a tagfelvételi tárgyalásokat. Végül ugyan csak három állam lépett be az EU-ba, de az Európai Szabadkereskedelmi Társulás jelentősége sokat csökkent. Később Izland is beadta a tagfelvételi kérelmét, de a tagsági folyamat jelenleg áll. Maga az EGT egy különleges integrációs forma, mivel a benne részt vevő államok egységes piacot alkotnak, technikai, fizikai és fiskális akadályok nélkül áramlik a tőke, az áru, a szolgáltatás és a munkaerő. De a vámunióban az EFTA-tagállamok nem vesznek részt, és az adóharmonizációs folyamatokban sem kell együttműködniük. A nem egységes vámok elvileg okozhatnak csalásokat az Európán kívüli áruk behozatalakor, de ennek mértéke jelentéktelen. Specialitás, hogy vannak olyan piacok, amelyeken külön szabályozás él, ilyen például a tengeri halak forgalma. Az európai joganyagot tekintve a legjelentősebb eltérés egy EU-tagállam és egy csak EGT-ben részt vevő között az, hogy a Közös Agrár- és Vidékfejlesztési Politika (CARPE) nem vonatkozik az EFTA-tagokra. A szakképzettségek kölcsönös elismerése teszi lehetővé a munkaerő korlátlan letelepedési jogát. A tőkeáramlás esetében a norvég szénhidrogénvagyon védelme érdekében tiltják az ágazatban az FDI lehetőségét. A részes EFTA-tagállamok csak akkor térhetnek el az EU acquis alkalmazásától, ha a saját szabályaik szigorúbbak például a fogyasztóvédelem területén. Rájuk úgy vonatkoznak az Európai Bíróság ítéletei, hogy nem küldhetnek tagokat a testületbe. Anyagi területen mivel EU-tagként nettó befizetők lennének, hozzá kell járulniuk a Kohéziós Alap működtetéséhez. Ezenfelül az EGT pénzügyi mechanizmusa és a Norvég Alap külön pénzügyi keretként szolgál az acquis átvételének támogatására a keleti tagállamokban, de ezenfelül a környezetvédelem, a megújuló energiaforrások, az oktatás és képzés, az egészségügy, az európai kulturális örökségmegőrzés is célterület. (Hasonló céllal és tartalommal működik a Svájci Alap is.)

3. Bár gazdasági szerepük minimális, a szoros viszony miatt kiemelkedőek a vámunióban részt vevő mikroállamok. Monaco teljes egészében részese az EU vámuniójának. San Marino és Andorra csak részlegesen, utóbbi esetében elvileg vámellenőrzés is lehetséges. 2019-ben ezzel a három állammal, amelyek euróérme-kibocsátók és részesei a schengeni területnek, olyan tárgyalások kezdődtek, hogy egységes keretek között vonatkozzanak rájuk egy „majdnem" tagságot jelentő szerződésben foglaltak, és a „Társult állam" elnevezést használják majd.
4. Az EU vámuniót alkot Törökországgal is. Ugyan ez nem korlátlan, például a mezőgazdasági cikkekre vagy az acélárukra nem vonatkozik, de így is nagyon hosszú folyamat volt a megalkotása, és sok politikai vita van a két fél között. Törökország az utolsó, akinek „első generációs" társulása van az EU-val, még az 1960-as évekből. Ezeknek a megállapodásoknak két fő célja volt. Egyrészt a vámunió kialakítása, másrészt a tagság az EGK-ban. Ez utóbbi azért hangsúlyos, mert nem a gazdasági unióba, hanem csak a közös piacba történő belépést tervezték. Így nem jogalapja az EU-tagság igénylésének. Törökország számára az óriási felvevőképességű európai piac lényeges, viszonosan a török kevésbé.
5. Az euro–mediterrán megállapodások az Unió déli és délkeleti szomszédaival kialakított széles körű, nem csak kereskedelmi kapcsolatok kerete. Előzményüknek a „második generációs" társulások számítanak, amelyekkel a Maghreb-[4] és a Mashreq-államokat,[5] majd később Izraelt kapcsolta piacaihoz az EU. Az 1980-as évek déli bővítései megerősítették az Unió földközi-tengeri nyitottságát. Ennek nyomán az 1995-ben Barcelonában elindított tárgyalási folyamatban azt a célt tűzték ki az államok, hogy egy mediterrán szabadkereskedelmi zónát hoznak létre. Ennek északi felét az Európai Unió, a déli és a keleti oldalát pedig az arab államok alkotnák. Az ambiciózus terv az volt, hogy 2010-re létrejöhessen az övezet, amelyet a következő években még későbbi időpontokra toltak ki. Ma jól látható, hogy a megvalósulás esélytelen. Alapvető problémát jelent, hogy az EU számára Izrael meghatározó partner az övezetben, de az arab államok többsége nem ismeri el létezését, így nem is fog szabadkereskedelmi megállapodást kötni vele. A tárgyalások során kiderült, hogy a mediterrán partnerek egy része nem akar egyezségre jutni más részt vevő államokkal sem. Így az a háló, amely összetartotta volna a „piacteret", nem alakult ki. Időközben jelentős belpolitikai változások is lezajlottak a partnerországokban, ami nem volt egyértelműen előnytelen, hiszen például Líbia így tudott tárgyalóasztalhoz ülni, de sok kormánynál ez a problémakör nem prioritás. Lezáratlan kérdés maradt a Palesztin Hatóság szerepe, hiszen az állammá alakulás folyamata megtorpant. Ugyanakkor Törökország is részesévé vált a megállapodás-rendszernek, ami megint az új lehetőségeket bővíti. Végül az EU vezetői a 2010-es évek végén letettek arról, hogy az eredetileg kitűzött célokat elérjék. A régió sokat veszített korábbi vonzerejéből. Az eredeti tervek szerint a béke és stabilitás euro–mediterrán térsége mellett olyan ipari szabadkereskedelmet terveztek, amely nemcsak a vámokat szünteti meg, hanem a technikai akadályokat is

[4] Az arab kifejezés az Északnyugat-Afrikában elhelyezkedő államokra vonatkozik, de az EU közülük csak Tunéziával, Algériával és Marokkóval kötött korábban megállapodást. Ma Líbiával célkitűzés az euro–mediterrán megállapodás aláírása, míg Mauritániával és a marokkói ellenőrzés alatt levő Nyugat-Szaharával ez nem merült fel.

[5] A kifejezés a keleti arab államokra utal, ami nemcsak Észak-Afrikát, hanem az Arab-félszigetet és a Közel-Keletet is jelenti. Ezen államok közül Egyiptom, Jordánia és Libanon kötött korábban megállapodást.

leépíti. Így tulajdonképpen az áruk esetében az egységes piacra emlékeztető kapcsolat alakulhatott volna ki. A néhány aláírt megállapodásba a mezőgazdasági cikkek majdnem teljes körét is bevonták, sőt a szolgáltatásáramlás liberalizációja is megtörtént. A régió piaca meghaladná az egymilliárd főt, méghozzá magas jövedelmű fogyasztókról lenne szó. A tervek szerint minden félnek bilaterálisan kellett volna minden más állammal ugyanolyan tartalmú szerződést kötnie. Ezekben a vámkezelés harmonizációját, a szabványok egységes alkalmazását is elő kellene írni. Mindezt azért, hogy a kumulációs szabályokat be lehessen vezetni. Az Európai Unió ugyanis nemcsak saját területét vinné az övezetbe, hanem a megállapodásai nyomán az EFTA- és CEFTA-államokat is. Ezzel a pán-euro-mediterrán kumuláció[6] jöhetne létre.

6. A mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi megállapodás olyan társulási megállapodása az Uniónak, amelyet potenciális kelet-európai tagjelöltekkel köt. Elsőként Ukrajna, Moldova és Georgia írt alá ilyen egyezményt, de további államoknak is lehetősége lenne erre, ha az európai perspektívát választanák a szoros orosz kapcsolatok helyett.[7] Az egyezmény hozzáférést biztosít néhány ágazatot leszámítva az EU belső piacához. A definíció szerinti szabadkereskedelmi megállapodásoktól eltérően célja, hogy a társult országok számára lehetővé tegye az EU egységes piacának négy szabadságát: az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlását. A rövid távú szabad mozgást a vízummentesség teremti meg, de a szabad munkavállalás a tagállamok hatáskörében kerül pontosításra. Azért lényeges ez, mert megoldási módnak tekinthető arra, hogyan lehet az Európai Gazdasági Térségen kívülről is elérni az egységes piacot. Mindezeken felül érinti az egyezség az ipari szabványokat, ami egyrészt felkészülés egy esetleges EU-csatlakozásra, másrészt elengedhetetlen a piacra jutáshoz. Ehhez hasonló az egészségügyi, növényegészségügyi szabályok harmonizálása az agrárterületeken. Szabályozásra került a szellemi termékek védelme, a közbeszerzések előírásai és az energetikai együttműködés is.[8]
7. Az EU-nak néhány állammal „egyéb" típusú megállapodása van. Ez azt jelenti, hogy nem hasonlítanak, vagy csak részben, ezek a szerződések. Némi hasonlóság van a Mexikóval, a Dél-afrikai Köztársasággal és a Chilével kötött joganyagban. Ezekben hangsúlyos, hogy az EU érdeke a gazdaság területén az USA jelenlétének kiegyensúlyozása ezekben az államokban. Egyik megállapodás sem biztosít teljes szabadkereskedelmet, viszont sok mezőgazdasági kedvezményt foglal magában. Közép-Ázsiában jelenleg csak Kazahsztánnal van megerősített partnerségi és együttműködési megállapodása az EU-nak, de ez elvileg a régió összes többi államával létrejöhet.[9]
8. Az EU első teljes körű szabadkereskedelmi megállapodása Ázsiában a Koreai Köztársasággal jött létre. A megállapodás fokozatosan, lépésről lépésre megszüntette az összes áru vámjait, korlátozott számú mezőgazdasági termék kivételével. Foglalkozik a kereskedelem nem vámjellegű akadályaival is, különösen az autó-, a gyógyszeripar, az orvostechnikai

[6] Ez azt jelenti, hogy a vámmentességhez általában 50 százalékban az adott országban történő hozzáadott érték szükséges. Ebben az esetben nem kell államonként ennek meglennie. Ha egy áru 20 százalékban albán, 20 százalékban marokkói és 11 százalékban norvég, akkor például az Unió már vámmentesen engedi a piacára.

[7] Örményország is részt vett a tárgyalásokon, azonban 2013-ban hirtelen megszakította azokat, és az orosz vezetésű Eurázsiai Unió-tagság mellett döntöttek az állam vezetői.

[8] The Comprehensive and Economic Trade Agreement.

[9] Mindemellett ez a típusú egyezmény Örményországgal is életbe lépett.

eszközök és az elektronika területén. Azért is volt korszakalkotó ennek az egyezménynek a létrejötte, mert már korábban is jelentős külkereskedelmi többlettel rendelkeztünk ebben a viszonylatban. Különösen fontos, hogy a megállapodás kiterjed a tőkeáramlás szabaddá tételére is, mert az európai vállalatok rendelkeznek a legnagyobb FDI-aránnyal Koreában. Ezenfelül lehetővé vált a közbeszerzések mellett a szolgáltatási piacokhoz való hozzáférés, és pontosítja a szöveg a szellemi tulajdonjogok védelmét.[10]

9. Az atlanti kapcsolatokban hasonló áttörésnek számít a Kanadával életbe lépett átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA). Ebben az áruk 99 százalékára eltöröltük a vámokat, a mezőgazdasági cikkek esetében 92 százalékos szinten. A marha- és sertéshúsra, kukoricára az EU, míg a tejtermékekre Kanada vámkvótát tart fenn. A közbeszerzési piacok megnyitása is megtörténik, a vállalatokon belüli munkaerő-áramlás szabaddá vált. Ez utóbbi tulajdonképpen a munkaerőpiac megnyitását jelenti, csak nem a szabad letelepedés jogával, hanem igazolt munkaviszony esetén. Kiemelendő, hogy az EU számára lényeges: a Kanadában legálisan hormonkezeléssel előállított húskészítmények továbbra is tiltottak az európai piacon.
10. Japánt gazdaságának hosszú ideje tartó stagnálása háttérbe szorította az európai piacokon az elmúlt időszakban. Holott már sok évtizede az EU-nak külkereskedelmimérleg-hiánya van, még a legfőbb exportnagyhatalomnak, Németországnak is. Ezért is volt nagy jelentősége annak, hogy 2019-ben hatályba léphetett a gazdasági partnerségi megállapodás, amely a vámok 90 százalékát azonnal eltörölte, az átmeneti időszak végére pedig a termékek 97 százalékára 0 százalékos vámot vetnek majd ki a felek, egymás áruira. Japán teljes mértékben elismeri az európai védett eredetmegjelöléseket, cserébe az onnan importált gépkocsikra 2026-ban megszűnik a vám. A szolgáltatások kereskedelmét egyszerűsítették, az európai vállalatok számára lehetővé tették a nagyobb japán városokban a közbeszerzéseken való részvételt. Mindkét fél számára annak is különleges jelentősége van, hogy erőteljesen bizonyítja (az Amerikai Egyesült Államok felé), a világ két nagy gazdasága elutasítja a protekcionizmust.

Több olyan országcsoport is van, amelyekkel a szabadkereskedelmi kapcsolat nem jöhetett létre az elmúlt időszakban, de az áruforgalom megkönnyítésére megállapodások születtek.

1. A Közép-Amerikában elhelyezkedő államokkal az 1980-as évek óta volt az európai integrációnak kereskedelmi célzatú szerződése, a San José-i folyamaton belül. Ezek kevés kézzelfogható eredményt hoztak, leginkább a spanyol nyelvű régió eltérő és zavaros politikai helyzete miatt. Hosszas és bonyolult egyeztetések után, 2012-ben született meg a társulási megállapodás, amely azonban nem nyújt teljes szabadkereskedelmet. Az EU számára ugyanis a régió versenyképes termékei kihívást jelentenek abból a szempontból, hogy a gyártóik mögött USA-vállalatok vannak. Ennek nyomán tulajdonképpen az Egyesült Államok termékei kerülhetnének vámmentesen az európai piacra. Éppen ezért hangsúlyos az, hogy a társulás három azonos szintű pillérből áll: a kereskedelem mellett a politikai párbeszédre és az együttműködésre támaszkodik.[11]

[10] A Tanács határozata (2010. szeptember 16.) az egyrészről az Európai Unió és tagállamai és másrészről a Koreai Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodásnak az Európai Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról.

[11] Megállapodás egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Közép-Amerika közötti társulás létrehozásáról.

2. Az EU-nak Latin-Amerikában kétfajta további kereskedelmi kapcsolata van. Az Andok Közösség[12] államaival átfogó kereskedelmi megállapodást kötött az Európai Unió 2013-ban. Pontosabban elsőként csak Kolumbia és Peru[13] fogadta el a megállapodást, 2017-ben Ecuador is csatlakozott,[14] azonban Bolívia – belpolitikai okokból – még nem. Ez az egyezmény nem hozott létre szabadkereskedelmet a két régió között, de eltörölte a magas vámokat, nemcsak az ipari, hanem a mezőgazdasági cikkeknél is. Liberalizálta a szolgáltatások piacát, ami főleg Európának előny, megnyitotta a közbeszerzési piacokat, és az európai termékek eredetvédelmének jogi biztosítékát adja.
3. A Dél-Amerika nagyobb részén elhelyezkedő Mercosurral az Európai Unió 2004-ben kötött ugyan egy szabadkereskedelmi megállapodást, de azt egyik fél sem ratifikálta, a megváltozott körülményekre hivatkozva. Valójában az egyezményhez az aláíróknak nem fűződött akkoriban komoly érdeke. Sok év eltelte után azonban mindkét integráció rendezni akarta a gazdasági viszonyokat, ám szerintük a 2004-es szerződés nem lehet kiindulási alap. Végül 2020 nyarán sikerült politikai áttörést elérni egy leendő „kiegyensúlyozott és átfogó kereskedelmi megállapodásról". Bizonytalan dátummal, de a Mercosur megszünteti a vámokat az áruk 91 százalékára. Ehhez hasonlóan az európai élelmiszerexportról is eltűnnek a tarifák, és az Unió is beengedi piacára a Mercosur mezőgazdasági cikkeit. Az EU számára nagy nyereség, hogy elfogadták az európai élelmiszer-biztonsági, valamint állat- és növényegészségügyi szabályokat. Ezeket az európai hatóságok is ellenőrizhetik a dél-amerikai termelőknél. A szövegnek a környezetvédelmi és munkaegészségügyi része is európai célokat tükröz. Természetesen a szolgáltatási, a közbeszerzési piacot, új elemként az e-kereskedelmet, valamint a szellemi tulajdon védelmet is szabályozza a szerződés. A szabványokat ugyan nem hangolják össze, de a nemzetközi sztenderdeknek való megfelelés mellett a Mercosur elfogadja az európai megfelelőségi vizsgálatokat. Jelentős változás az is, hogy az EU-importőrök korlátozás és kiviteli vámok nélkül juthatnak a számukra fontos nyersanyagokhoz a latin-amerikai térségben. Ebből a szempontból a bőripar és a szója számít kiemelkedő területnek.
4. A délkelet-ázsiai országokkal az elmúlt évtizedekben teljesen átalakult a kapcsolatrendszer. Míg az 1980-as éveket gyakorlatilag az elutasítás jellemezte, napjainkban egyre szorosabbá válik a viszony az országcsoporttal. Az ASEAN[15] csaknem fél évszázada fennálló integráció, amelyben ma már a korábbi ellenségek is tagok. Meghatározója a benne részt vevő államok kapcsolatának – Európából tekintve különös módon –, hogy a tagok egymás közti kereskedelmének szintje alacsony, a világpiaci tevékenységük összehangolása a leglényegesebb. Az Európai Közösségek ennek okán sem kezdeményezte a szoros kapcsolatot a régióval egykoron, mivel sokkal inkább a közeli területekkel való kontaktust kívánták erősíteni. Még az 1990-es években sem növekedett az európaiak érdekeltsége, de viszonosan a délkelet-ázsiai államok sem láttak különösebb perspektívát az európai piacban.

[12] Comunidad Andina (CAN), olyan dél-amerikai szabadkereskedelmi övezet, amelynek célja a vámunió megteremtése. Tagjai: Bolívia, Ecuador, Kolumbia, Peru.

[13] European Parliament: *European Union: "Trade Agreement" with Colombia and Peru. Directorate-General for external policies of the Union.* Brussels, 2012.

[14] Protocol of Accession of Ecuador to the EU-Colombia/Peru Trade Agreement (2017. január 1.). Brussels.

[15] Association of Southeast Asian Nations (ASEAN): Délkelet-Ázsiában gazdasági, politikai, védelmi, katonai, kulturális, oktatási integráció. Tagállamai: Brunei, Fülöp-szigetek, Indonézia, Kambodzsa, Laosz, Malajzia, Mianmar, Szingapúr, Thaiföld, Vietnám.

A gazdag fogyasztók és az egységesen szabályozott piac vonzónak tűnt, de valójában az EU nélkül is tovább tudták fokozni versenyképességüket. Amikor az USA vezetésével létrejött az APEC,[16] az európaiak számára csak az USA jelenlétének ellensúlyozása volt a cél. Mivel Európa nem csendes-óceáni állam, a tagsága nem merülhetett fel. Válaszul 1996-ban létrehozták az Ázsia–Európa Találkozót (ASEM).[17] Azonban ennek gazdasági eredményei nem igazán keletkeztek ebben az időszakban. A kétévente megtartott magas szintű találkozók dokumentumai főleg politikai deklarációkat tartalmaztak, amelyek gyakran igen óvatosak voltak. Az EU törekedett arra, hogy sok szimbolikus történés jellemezze az együttműködést. Ilyen volt az Európai Kulturális Központ, az Európai Környezetvédelmi Központ megnyitása vagy az egyetemi csereprogramok szervezése. 2010 után az EU már szeretett volna egy átfogó gazdasági és különösen kereskedelmi megállapodást kötni az ASEAN-nal. Viszont ezek az államok továbbra is az USA felé igyekeztek szabadkereskedelmi helyzetet teremteni. Ezért az EU 2013-ban olyan cselekvési tervet fogadott el, amelynek nyomán az arra hajlandó államokkal bilaterális megállapodásokat köt. (A korábbi elveknek megfelelően azonos tartalommal.) A Malajziával, Indonéziával és a Fülöp-szigetekkel folyó tárgyalások zátonyra futottak, de Szingapúrral és Vietnámmal sikeresen záródtak. Mindkét állammal két szerződést alakítottak ki, egy kereskedelmi megállapodást és egy beruházásvédelmi megállapodást. Az utóbbi természetesen európai érdekből volt lényeges. A megállapodások az áruk 99 százalékára megszüntetik a vámokat, csökkentik a hivatali eljárások körét, ezzel gyorsítva a piacra jutást, biztosítják a földrajzieredet-megjelöléseket, azaz fellépnek a hamisításokkal szemben, illetve megnyitják a szolgáltatások és a közbeszerzések piacát.

5. Az Öböl Együttműködési Tanács államaival régi, az 1980-as évek elejéről származó egyezménye van az Európai Uniónak. Ez a keretmegállapodás bár a szabadkereskedelemre emlékeztet, távolról sem teljes. Nyilvánvaló, hogy ebben az esetben az EU a fő exportőr, és mivel a jelenlegi szöveg a piacra jutást lehetővé teszi, nem érdeke az ezt csökkentő tartalmú szerződést kötni. Pedig az Öböl-országok kezdeményezték ezt, de az első tárgyalássorozat 2009-ben kudarccal ért véget. Egy strukturáltabb, az EU és az országcsoport közötti kereskedelemről és beruházásokról szóló megbeszélés 2017-ben újraindult, egyelőre kevés sikerrel.
6. Napjainkban tárgyalás folyik Ausztráliával és Új-Zélanddal egy áruforgalmi megállapodásról. Ezek célja az akadályok leépítése mellett a transz-csendes-óceáni megállapodásokat aláíró országok vállalataival azonos elbánás megteremtése az európai cégek számára, a hamisított európai termékek kizárása ezekből az államokból, valamint az EU vállalkozásainak a közbeszerzésekben való részvétel engedélyezése.

Három nagy állammal a gyakorlatban sikertelennek tekinthetők a kereskedelem és a nemzetközi gazdaság más területein történő liberalizációs folyamatok.

1. Az EU és India közötti átfogó szabadkereskedelmi megállapodásról már 2007-ben megkezdődtek a tárgyalások, de 2013-ban elakadtak. Az indiai fél visszakozása ellenére

[16] Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködés (Asia-Pacific Economic Cooperation): Az USA-t, a Kínai Népköztársaságot, Japánt, Oroszországot is a tagjai között tudó, a Csendes-óceán két partját összefogó szervezet.

[17] Asia–Europe Meeting, amelyben nemcsak az EU, hanem Svájc és Norvégia is tag, a másik oldalon India, Ausztrália, sőt 2020-tól Észak-Korea is.

az Unió továbbra is elkötelezett, hogy a Japánnal kötötthöz hasonló, átfogó és kiegyensúlyozott megállapodás szülessen, azzal a feltétellel, hogy mindkét fél legfontosabb érdekeire tekintettel legyen, és a kölcsönös előnyöket érvényre juttassa.

2. Az Orosz Föderációval a 2003-ban aláírt Közös Terület Útiterv nevű dokumentum Közös Gazdasági Terület fejezete a kereskedelmi kapcsolatok alapja. Bár Oroszország számára az első számú áruforgalmi partner az EU, 2014 óta kölcsönös embargókat léptettek életbe a felek a Krím illegális annexiója, illetve a kelet-ukrajnai konfliktus miatt. Ennek következtében felfüggesztették az együttműködésre vonatkozó tárgyalásokat, köztük a kereskedelem fejlesztésére vonatkozókat. Távlatilag azonban elképzelhető, hogy Oroszország is tud majd szabadkereskedelmi megállapodást kötni. Ennek hátterében az is meghúzódik, hogy míg korábban az EU és különösen annak keleti tagállamai függtek az orosz energiaellátástól, ez az interdependencia megszűnt.
3. A Kínai Népköztársaság számára az Európai Unió a legfőbb kereskedelmi partner. Ennek ellenére csak egy 1985-ös kereskedelmi és együttműködési megállapodás az, amelyen a kapcsolatok alapulnak. Mivel Kína ma is a fejlődésben megkésett országnak számít, ezért az EU egyoldalúan köteles kedvezményeket nyújtani. Az Unió elkötelezett, hogy átfogó kereskedelmi megállapodásra jusson Kínával, és 2007-ben hivatalosan is kezdeményezte egy partnerségi együttműködési megállapodás létrehozását, amelyre eddig nem került sor. Az európai kereskedelmi deficit nemcsak abból ered, hogy sok áru érkezik a Távol-Keletről, hanem az európai termékek előtt a kínai piacon fennálló nehézségek miatt is. Olyan adminisztrációs akadályokkal kell szembenézni a kínai exportnál, amelyek nem kiszámíthatók, sokszor ad hoc alapon keletkeznek. Ezenfelül kritikus a helyzet a szellemi termékek védelme területén, miközben az EU-ba érkező hamis áruk több mint fele kínai. Az Unió ezért is szeretné elérni, hogy Kína tisztességesen kereskedjen, tartsa tiszteletben a szellemi tulajdonjogokat. 2013-ban elkezdődtek egy beruházási megállapodás tárgyalásai azzal a céllal, hogy az európai befektetők hosszú távon is hozzáférjenek a kínai piacokhoz, és a befektetések védelme is kellő garanciát kapjon. A kínai fél ezeket a lehetőségeket régóta élvezi az EU piacán, vagyis ebben az esetben is a kiegyenlítés a cél.

A szoros történelmi múlt és az erősen integrált piacok miatt teljesen más jellegű problémákat jelent két partnerünkkel a kapcsolatok továbbfejlesztése.

1. Az Amerikai Egyesült Államok a sokrétű viták és az éles verseny ellenére az EU legfontosabb politikai és gazdasági partnere. Ennek köszönhetően a hidegháborús időszakban nem is volt szükséges komoly szerződéseket kötni a két félnek. Csak 1990 után született meg a Transzatlanti Nyilatkozat, az Új Transzatlanti Napirend és a Transzatlanti Gazdasági Tanács. A két entitás piacainak összekapcsolódását jól érzékelteti, hogy a forgalom jelentékeny része a vállalatokon belüli csere. Sok halogató megbeszélés után, 2013-ban a két partner felismerte, hogy a kínai termékek tönkreteszik a két ország áruforgalmi kapcsolatait, ezért a szabadkereskedelemnél is szélesebb megállapodásra van szükség. A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerséget célzó tárgyalások megmutatták, mennyire összetett és bonyolult feladat a két piacot teljesen összekapcsolni. Példának tekinthető az EU és Kanada megállapodása, de az ott nyitott kérdéseket az USA vonatkozásában rendezni kell. Csak néhány a problémás területek közül: gyógyszer-engedélyezés, szabványok, hormonkezelt húsok, génnemesített növények, közbeszerzések, bírósági hatáskörök, audiovizuális termékek, fejlesztések. 2017-ben az USA új adminisztrációja

miatt felfüggesztették a megbeszéléseket. A 2020-as választás után minden bizonnyal új lendülettel folytatják a megegyezéskeresést a felek.

2. Az Egyesült Királyság 2020 februárjától nem vesz részt az EU döntéshozatalában. A kilépést szabályozó megállapodás szerint 2021 januárjától az egységes piacot is elhagyja[18] ez a korábbi tagállam, ha nem kéri a határidő meghosszabbítását. Mivel a britek csaknem fél évszázadig részesei voltak az európai integrációnak, a szálak elvágása lehetetlen. Ennek nyomán az EU és az Egyesült Királyság között szabadkereskedelminek nevezett, különleges kapcsolatot eredményező megállapodásnak kell születnie.

A WTO szabályai alapján a megkésett gazdaságú államokkal preferenciális kereskedelmet kell folytatni. Vannak olyan államok, amelyek erre vonatkozóan külön szerződést kötöttek az EU-val. Ennek nyomán ugyan alacsony szinten integrált kapcsolatok alakultak ki, de azok rögzítettek, kiszámíthatók. A legtöbb aláíró, szám szerint 79 partnerségi megállapodással rendelkezik, és ez szabályozza a kereskedelmi vonatkozásokat az Európai Unióval. Az ACP-országokkal[19] kialakított kapcsolat a legrégebbi áruforgalmi viszony, hiszen már az EGK Szerződés is szólt róla. Az EU-tagállamok múlt században felszabadult gyarmatai tartoznak ebbe a körbe, amelyekkel korábban konvenciókkal szabályozták a kapcsolatokat. 2000-ben aláírták a sokkal átfogóbb, a tapasztalatokat sokkal inkább figyelembe vevő megállapodást. Ez ugyan 2020 februárjában lejárt, de a felek meghosszabbították az érvényességét. 2018-ban elkezdődtek a tárgyalások egy átdolgozott egyezség kidolgozására. Nehézséget jelent, hogy a 2000-ben kötött szerződést megtámadták a WTO-nál, így azok a pontok, amelyek egyértelműen diszkriminálják (vagyis megkülönböztetik) az ACP-államokat, és így könnyebb bejutást biztosítanak az EU piacára, nem fenntarthatók. Az ACP-gyártók portékáinak 99,5 százaléka vámmentesen kerül az európai piacra azért, mert elég az adott terméket 45 százalékban helyi alapanyagból vagy helyi munkaerővel készíteni. A kereskedelmi kedvezmények mellett a megállapodás-rendszer további segélyeket is biztosít.[20]

A kereskedelempolitika jövője, tagállami érdekek

Jelenleg az Európai Unió a WTO meghatározása szerint nem diszkriminatív formában kereskedik az Amerikai Egyesült Államokkal, Ausztráliával, Új-Zélanddal, a Kínai Köztársasággal (Tajvan), Hongkonggal (Kína) és a speciális státuszú Vatikánnal. Ahogy láttuk, ebből a körből három állam kieshet rövidebb, hosszabb idő múltán. Így gyakorlatilag a megkésett államokkal a preferenciális rendszer, míg a Föld többi országával a szabadkereskedelmi vagy arra nagyban hasonlító kapcsolatok maradnak fenn. Ez azt is jelzi, hogy az európaiak számára lényeges a világkereskedelem szabaddá tétele, ezen keresztül a versenyképesség fokozása és a komparatív előnyök kihasználása. Természetesen ez nemcsak európai, hanem globális szinten is előnyökkel jár. Az utóbbi éveket az jellemezte, hogy a protekcionizmust belpolitikai okokból hangsúlyozó,

[18] Az Egyesült Királyság nem teljes területével hagyja el az egységes piacot, Észak-Írország az EU gazdasági területe marad, és csak az adópolitikában válik ki az Unióból egy következő népszavazásig. A bonyolult megoldás nem ennek a fejezetnek a témaköre.

[19] Afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni országok (African, Caribbean, and Pacific – ACP).

[20] Partnerségi megállapodás egyrészről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között.

vagy ilyen intézkedéseket végre is hajtó pártok kerültek több államban is hatalomra. Még a legnagyobb hatalmak (USA) esetében is voltak olyan inkább populista, mint józan ésszel indokolható döntések, amelyek hatással voltak a világkereskedelemre, ami nagymértékben tönkretette az államok közötti bizalmat, a közösen kialakított szabályokon alapuló nemzetközi rendszert. Az EU számára viszont az akadályok felszámolása a legfontosabb, mert csak így tudnak az európai vállalatok a nemzetközi értékláncok részesei lenni és versenyképességüket fokozni.[21]

Az európai kontinens sokáig meghatározója volt a bolygó kereskedelmének. Viszont elérkezett az az idő, amikor a dobogón maradásért kell küzdenie. Ehhez a teljesen új állapothoz nem elég hozzászokni, hanem olyan alkalmazkodás szükséges, amelynek nyomán további romlástól nem kell tartani. Sok esetben ez átmeneti hátrányokat is hozhat, vagy akár ágazatok megszűnésével is járhat. Ha ez eltérő mértékben érinti a tagállamokat, akkor felszínre törnek a nemzeti érdekek, amelyeket főleg érzelmi indokok motiválnak.

Mindazon világpolitikai szempontokon felül, amelyek az USA-val vagy a Kínai Népköztársasággal meglévő, átalakítandó vagy fejlesztendő kapcsolatokat illetik, az EU-tagállamok egyes csoportjainak vannak markáns érdekei a kapcsolatok fejlesztésében.

Kiemelendők azok az államok, amelyek általában a minél szabadabb kereskedelemben érdekeltek. Ebben a leginkább zászlóvivő Németország, de hasonlóan érvelnek azok a tagállamok is, amelyek világszinten vezetők valamilyen ágazatban (Svédország), vagy exporttermékeik innovációban gazdagok (Írország, Észtország), illetve azok is, akik számára az exportjövedelem meghatározó fontosságú a GDP növekedésében (Szlovákia, Litvánia).

A dél-európai tagállamok Spanyolország és Franciaország vezetésével kimondottan az Észak-Afrikával és a Közel-Kelettel folytatott kereskedelmi és általában gazdasági kapcsolatok élénkítésében érdekeltek. Ez sokszor teljesen ellentétes a keleti EU-tagok érdekeivel, számukra ezek az államok inkább egzotikumok, mint piaci partnerek. Nekik a volt szovjet terep jelent piaci lehetőségeket. Ezt a területet viszont a déli tagállamok nem ismerik.

Külön problémát jelent, hogy a tagállami választásokon az utóbbi időben olyan kormányoknak adtak mandátumot, amelyek kevéssé érzik magukénak az európai értékeket, így ezek betartásától nem tennék függővé a kereskedelem fejlesztésének ügyét.

Következtetések

A kereskedelempolitika önmagában nem képes azokat a feladatokat ellátni, amelyek az Európai Unió számára lényeges társadalmi, gazdasági és politikai hasznokat hajtják. Fontos kihívásnak számít az éghajlatváltozás, amelyhez ugyanúgy nemzetközi együttműködésre van szükség, mint a világkereskedelem szabályainak pontosításához, hatékonyságának növeléséhez. Ezért az EU célja, hogy minden állammal olyan átfogó megállapodásokra jusson, amelyek tartalmazzák a beruházásokat, az innovációt, az energiapolitikát, a környezet- és munkavédelmet, a szociális politikát vagy az oktatást. Természetesen ezek a dimenziók másfajta hangsúllyal jelennek meg a különböző államokkal folytatott kapcsolatokban.

Az EU-nak fontos a tisztességesség is a kereskedelemben, és gyakran szembetalálja magát azzal, hogy vannak államok, amelyek számára ez a kérdéskör lényegtelen. A szabályok betartása európai szemszögből lényeges a munkahelyek megtartása érdekében. Sok új kihívás is érkezik,

[21] Európai Bizottság: *Jelentés „A mindenki számára előnyös kereskedelem" elnevezésű stratégia végrehajtásáról.* 2017.

amelyeket a hagyományos innovációs készséggel versenyképességi előnnyé is lehet fordítani. Az áruk napjainkban sokkal kevésbé meghatározóak a globális kereskedelemben, mint akár 30 évvel ezelőtt. Sok termék meg sem különböztethető azoktól a szolgáltatásoktól, amelyek tárgyiasulva vesznek részt a nemzetközi áramlásban. Ráadásul az értékláncok kialakulásában a képzett munkaerőhöz és a tőkéhez való hozzáférés is kiemelkedő fontosságú. Ezért látható, hogy a frissen létrehozott vagy modernizált formában megkötött, kereskedelmi néven futó kontraktusok nagy hangsúlyt fektetnek például az energiaágazatra, illetve a nyersanyagokra is.

Felhasznált irodalom

A Tanács határozata (2010. szeptember 16.) az egyrészről az Európai Unió és tagállamai és másrészről a Koreai Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodásnak az Európai Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AL%3A2011%3A127%3ATOC

Európai Bizottság: Jelentés „A mindenki számára előnyös kereskedelem" elnevezésű stratégia végrehajtásáról. 2017. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0491

European Parliament: *European Union: "Trade Agreement" with Colombia and Peru. Directorate-General for External Policies of the Union.* Brussels, 2012. Online: https://eulacfoundation.org/en/content/european-union-trade-agreement-colombia-and-peru

Megállapodás egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Közép-Amerika közötti társulás létrehozásáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22012A1215(01)

Partnerségi megállapodás egyrészről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29

Protocol of Accession of Ecuador to the EU-Colombia/Peru Trade Agreement (2017. január 1.). Brussels. Online: http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1261

Public Procurement Indicators 2017. DG GROW, G – Single Market for Public Administration (2019. november 5.). Online: https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38003

The Comprehensive and Economic Trade Agreement. Online: https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/

Vigh László: Közös kereskedelempolitika – külgazdasági kapcsolatrendszer. In Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK MEGOSZTOTT HATÁSKÖRŰ SZAKPOLITIKÁI

VÁKÁT OLDAL

Szegedi László – Szirbik Miklós

Belső (egységes) piac

Bevezetés

A közös, majd belső (egységes) piac létrejötte az európai integráció kiemelkedően fontos és sikeres eleme, bár korántsem beszélhetünk egy lezárt folyamatról. A tagállamok nemzeti jogszabályai és tágabb értelemben vett szabályozási keretei közötti eltérések, a piaci széttagoltság alapvető akadályokat képezhetnek a másik tagállamból érkező áru, személyek (munkaerő), szolgáltatások vagy tőke fogadása tekintetében (így szabványok, biztonsági, technikai és fogyasztóvédelmi előírások, munkakörök betöltéséhez előírt képzettségi szintek követelményei). Az alapszabadságok koncepciója ebben a piaci térségben pont e nehézségek miatt feltételezi, hogy a másik tagállamból fogadott áru, személyek (munkaerő), szolgáltatás, tőke vonatkozásában a tagállami előírásoknak egységesnek vagy legalább hasonlónak kell lenniük. Így az alapszabadságok érdemben is megvalósulhatnak, és nem csak a jogalkotó üres ígéretei maradnak.[1] A belső (egységes) piac önmagában a határellenőrzések megszüntetésével nem képes megvalósulni, ezért az alapszabadságok minél hatékonyabb érvényesítése érdekében a tagállamok és az EU intézményei a tagállami jogrendszereket érintő folyamatos jogegységesítést, jogközelítést, illetve jogharmonizációt végeznek, és emellett az Európai Unió Bíróságának esetjogi megállapításai is biztosítják a belső (egységes) piac működését. A részes államok gazdaságainak egyre mélyebb egybenyitása, az uniós polgárok szabad mozgása, illetve az európai vállalatok tevékenységeinek határon átnyúló nyitottsága, a verseny által is generált növekedési potenciál alapozza meg a napról napra gyarapodó, országhatárokon belüli és azokon át is ívelő gazdasági, kereskedelmi és társadalmi kapcsolatok sokaságát.

A belső piac mára a világ legnagyobb egységes piaca, amelyben az uniós polgárokat, valamint az Európai Gazdasági Térség (EGT) országait és Svájc állampolgárait is beleszámítva[2] közel félmilliárd ember él – így nem meglepő, hogy az integrált Európán belüli kereskedelem már a 2010-es években a termékek világkereskedelmének 17 százalékát, a szolgáltatásokénak pedig 28 százalékát tette ki.[3] A belső piac az integrációnak és a bővítéseknek köszönhetően 1992 és 2009 között 2,7 millió új munkahely megteremtéséhez járult hozzá, és közel 2 százalékos átlagos gazdasági növekedést generált, továbbá a piacon részt vevő uniós vállalatok globális versenyképességét is növelte. Másfelől az is kézenfekvő, hogy az ilyen mértékű gazdasági folyamatok pontos és folyamatos megfigyelést igényelnek, és adott esetben korrekcióra szorulnak. Így

[1] Gombos Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere.* Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 226.

[2] Az Európai Gazdasági Térségről szóló 1992. évi szerződéssel a belső piacot kiterjesztették Norvégiára, Izlandra és Liechtensteinre, míg Svájc egy külön kétoldalú megállapodással társult. Lásd Gombos (2019): i. m. 225.

[3] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az egységes piaci intézkedéscsomag felé – A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért – 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében* (2010. 10. 27.)

https://doi.org/10.36250/01028_06

https://orcid.org/0000-0002-5447-4995 (Sz. L.)

a fentiekben említett gazdasági teljesítmény és az európai nagyvállalatok kedvező eredményei kapcsán a szakirodalom gyakran arra is figyelmeztet, hogy a nagyvállalatokhoz képest a kis- és középvállalkozásokat egyelőre sokkal kisebb mértékben érik el az említett előnyök.[4]

Napjainkban az eddig elért eredmények ellenére számos területen nem tudott kiteljesedni a belső piac. Ezeken a területeken az EU intézményei további integrációs lépéseket kezdeményeznek. Az ilyen kiemelt területek közé tartozik például a digitális egységes piac, a széttagolt tagállami adórendszerek, a pénzügyi szolgáltatások, az energia és a közlekedés elkülönült tagállami piacai, az Unióban jelenleg is egymástól néhol eltérő kereskedelmi szabályok, illetve gyakorlatok, valamint a szakmai képesítések elismerésére vonatkozó, jelenleg még túl bonyolultnak ítélt szabályok állnak fenn.[5] Az alábbiakban a belső piac jelenlegi állapotát és szabályozási környezetének alapjait vázoljuk fel.

A belső (egységes) piac fejlődése és fogalma

A belső piac párhuzamosan fejlődött az integrációval, ez a folyamat néha megtorpant, illetve állandó átalakuláson ment keresztül. Az alábbi fejlődési fokozatok (integrációs lépcsőfokok) mentén ragadható meg leginkább ez a folyamat, amelyek utóbb egyre részletesebb kidolgozást nyertek.[6] Elnevezését tekintve a közös piac egy korábbi fejlődési fokozatot testesít meg, míg a belső (egységes) piac egy későbbit:

1. *Szabadkereskedelmi övezet*ben az egyes érintett országok egymással szemben a vámokat és egyéb mennyiségi korlátozásokat eltörlik. Emellett viszont a részt vevő államok a harmadik államokkal szemben (az övezet keretein kívül) önálló kereskedelempolitikát folytatnak, vámtarifát alkalmaznak.
2. *Vámunió* esetében az övezeten belül a részt vevő országok között a kereskedelem liberalizálttá válik, míg a harmadik (az övezet szempontjából külső) államokkal szemben közös kereskedelempolitikát folytatnak, és közös külső vámokat alkalmaznak.
3. A *közös piac* keretében a vámunióhoz képest már biztosítják az áruk, a munkaerő, a szolgáltatások, valamint a tőke szabad mozgását/áramlását.
4. A közös piac teljes és következetes megvalósítása vezet el a *belső (egységes) piac* megvalósításáig, amelynek keretei között a nem vámjellegű (egyéb) korlátozásokat is felszámolják.

[4] Markus Schröder: Art. 26 AEUV. In Rudolf Streinz (szerk.): *EUV/AEUV Kommentar.* München, Beck, 2018. 1–47. 45. pont.

[5] Európai Bizottság: *Egységes piac.* Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala. 2020. október 28.

[6] Az egyes fokozatok (integrációs lépcsőfokok) kidolgozása eredetileg Balassa nevéhez kapcsolható, ugyanakkor az egységes piac lépcsőfoka ebben még nem szerepelt. Balassa Béla: *The Theory of Economic Integration.* London, Allen & Unwin, 1961. 2. Az integrációs lépcsőfokok jelenkori értékeléséről és elemzéséről lásd Halmai Péter: *Mélyintegráció – A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020a. 20–23. Az integrációs lépcsőfokok (regionális gazdasági integrációk formák) értékeléséről összefoglaló jelleggel lásd Szijártó Norbert: *Az optimális valutaövezet elméletek és a Gazdasági és Monetáris Unió működése.* PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2018. 16.; Kollárik Ferenc: Hogyan módosítják a nemzetközi kereskedelmi és gazdasági integrációk a gazdasági folyamatokat? In Nagy Sándor Gyula – Kutasi Gábor (szerk.): *Gazdaságdiplomácia.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó – Akadémiai Kiadó, 2020. 64.

5. A *gazdasági unió* keretein belül már megtörténik az egyes érintett államok nemzeti gazdaságpolitikájának is a harmonizációja és összehangolása. E fejlődési fokozatnak már része az egységes valuta és a monetáris unió megvalósítása is.
6. Teljes *gazdasági integráció* már feltételezi a monetáris, a fiskális és a szociális politikák egységesítését.

Az 1950-es évek második felében az EGK Szerződés fektette le a tagállamok közötti közös piac létrehozásának alapjait. A bemutatott fejlődési fokozatok (integrációs lépcsőfokok) szempontjából 1968-ra a vámunió kiépítése megtörtént, utóbb kiemelkedő jelentőségű ítéletek születtek az Európai Bíróságon (a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt az Európai Közösségek Bírósága, utána Európai Unió Bírósága, röviden EUB) a tagállami korlátozások eltörlése és kiküszöbölése érdekében.

Az 1980-as évekre egyértelművé vált, hogy szükséges a továbbra is fennálló tagállami, nem vámjellegű korlátozások kiküszöbölése, a nemzetközi piacon való versenyképességük fokozásához az európai piaci szereplők megerősítése.[7] Ennek a politikai célnak a Szerződésekben szabályozott alapját az 1986-os Egységes Európai Okmány adta. Utóbbi alapvető fontosságú, mivel módosította az intézményi döntéshozatalt, túllépett a korábbi évek megrekedt integrációs keretein.[8] A belső (egységes) piac fogalma alatt belső határok nélküli térségről rendelkezik az Egységes Európai Okmány, ahol a négy alapszabadság (az áruk, a személyek, a szolgáltatások, valamint a tőke szabad mozgása) biztosított. Emellett már a közös vámtarifa, a tőke szabad mozgása, a szolgáltatások szabad mozgása területén bevezette a minősített többségi szavazást, valamint jelentős közösségi hatáskörbővítést valósított meg[9] – miközben számos intézkedéssel előirányozták az egységes piac 1992. december 31-ig történő megvalósítását.[10] Az 1992-es Maastrichti Szerződés adta az alapját a gazdasági és monetáris unió kialakításának, valamint az „egy piac – egy valuta" elvének megfelelően az euró későbbi bevezetésének.[11]

A 2007-es Lisszaboni Szerződéssel megjelenő EUMSz 26. cikk (2) bekezdése szerint a belső piac egy olyan, *belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása*.[12] E definíciónak megfelelően a belső piac meghatározó eleme az Egységes Európai Okmány által bevezetett belső határok nélküli térség – amely jogi és egyúttal területi keretként[13] szolgál a négy alapszabadság megvalósulásához. A belső piac joga ugyanakkor sokkal tágabb a Szerződések egyes rendel-

[7] Desmond Dinan: European Integration: From the Common Market to the Single Market. In Klaus Larres (szerk.): *A Companion to Europe since 1945.* Oxford, Blackwell, 2009. 144–148.

[8] Dinan (2009): i. m. 146–148.

[9] Egységes Európai Okmány (1987. július 1.).

[10] Christopher Flockton: Economic Integration since Maastricht. In Klaus Larres (szerk.): *A Companion to Europe since 1945.* Oxford, Blackwell, 2009. 272–276.

[11] Szegedi László: A Gazdasági és Monetáris Unió intézményrendszere. In Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László (szerk.): *Az Európai Unió intézményrendszere.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 97–99.; Flockton (2009): i. m. 286–301.

[12] Szerződés az Európai Unió működéséről (EUMSz).

[13] Az EGT-megállapodás a tagállamoknál tágabb körre terjesztette ki a négy alapszabadság érvényesülését, valamint bizonyos vonatkozásokban a verseny- és az állami támogatások jogának szabályozását is. Megállapodás az Európai Gazdasági Térségről (EGT-megállapodás).

kezéseinél − annak áttekintése az egyes elsődleges és másodlagos uniós jogforrások, valamint az Európai Unió Bíróságának esetjogi megállapításai mentén lehetséges.

A belső (közös) piac szabályozása és joga

A közös, majd belső piac kialakítása, a megfelelő keretek biztosítása eltérő időszakokban eltérő intenzitású és jellegű szabályozást követelt meg. Az uniós jogforrások rendszerében az elsődleges jogforrásokat alapvetően a Szerződések, míg a másodlagos jogforrásokat az uniós intézmények által elfogadott uniós jogi aktusok képezik. Emellett ki kell emelni az EUB szerepét is, amelynek ítélkezése biztosítja az uniós jog egységes alkalmazását, értelmezését, egyúttal az uniós jogi követelmények kikényszerítését. Ez az alkalmazási, értelmezési és kikényszerítési folyamat állandó jelleggel zajlik, amelynek keretében olyan jelentőségű generális követelményeket is kidolgoztak a belső piac jogára vonatkozóan, mint a diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmód elve.[14]

A piaci folyamatok szabályozása kétarcú folyamatot jelent. Ennek megfelelően a *negatív integráció* jelenti a létrejött piaci térségben a felesleges akadályok és korlátozások kiiktatását, valamint ilyen akadályok és rendelkezések leépítését.[15] Különösen az integráció kezdeti évtizedeiben kiemelkedő fontosságú szerepe volt az EUB-nak a négy alapszabadság értelmezésében, a megengedhető és nem megengedhető korlátozások lefektetésében.

A *pozitív integráció* elkerülhetetlen volt, amely kiegészítette az EUB említett tevékenységét. Ennek okán a belső piac jogához hozzátartoznak azok az alapvetően másodlagos harmonizációs uniós jogszabályok is, amelyek az alapszabadságok korlátozásait megszüntették, vagy az indokolt tagállami korlátozásokat közelítő, illetve egységesítő szabályokat fektették és fektetik le.[16]

Az uniós szabályozási technikák kialakulásában meghatározó szerepe volt a közös, majd belső piac létrejöttének.[17] Blutman csoportosítását és meghatározását alapul véve a leglényegesebb technikák a jogegységesítés, a jogközelítés, a kölcsönös elismerés elve, a koordinációs-kiegészítő szabályozás, végül az uniós szintű tevékenység szabályozása. A belső (egységes) piac szempontjából az alábbi technikák a leglényegesebbek:

1. A *jogegységesítés* a jogharmonizáció legteljesebb formája, amikor a szabályozási kérdést az uniós jogszabály teljeskörűen szabályozza, ebben az esetben külön belső jogszabályok nem érvényesülhetnek, azokat hatályon kívül kell helyezni.
2. *Jogközelítés* esetén, amely a jogharmonizáció lazább formája, az unió egy keretszabállyal csak a szabályozás egyes sarokpontjait, korlátait tűzi ki, a fogalmakat tisztázza, aztán e kereteken belül a tagállam saját maga állapítja meg a szabályokat.
3. A *kölcsönös elismerés* keretében az uniós szabályozás különösebb tartalmi kikötés nélkül csak azt írja elő, hogy a tagállamok egymás szabályait kötelesek elismerni.[18]

[14] Gombos (2019): i. m. 228–231.

[15] Jan Tinbergen: *International Economic Integration.* Amsterdam, Elsevier, 1965. 77.

[16] Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban.* Budapest, HVG-ORAC, 2013. 650.; Tinbergen (1965): i. m. 78.

[17] A Szerződések által biztosított jogalapok szempontjából elkülöníthető az EUMSz 114. cikke és 115. cikke. Míg az előbbi bármely intézkedés elfogadására biztosít jogalapot a belső piaci területen rendes jogalkotási eljárás keretében, az utóbbi tágabb (a belső piacot közvetlenül érintő) szabályozási területeken ad felhatalmazást irányelvek elfogadására a Tanácsnak egyhangú szavazás mellett.

[18] Blutman (2013): i. m. 276.

Számos gyakorlati példa is igazolja, hogy a közös, majd belső piac kialakítása során összehangolt tagállami jogi sztenderdek a közös európai érdek megvalósítása mellett üzleti esélyt is jelenthetnek az akár relatíve kis méretű tagállamok számára, amennyiben saját sikeres technológiai vagy egyéb innovációjukat más tagállamok átveszik, és ezáltal az érintett tagállamban élő szakemberek, illetve vállalatok a tudásukat, tapasztalatukat értékesíthetik a belső piacon. Magyarország a közelmúltban például a légi forgalom területén ért el ilyen sikert a Bizottság 716/2014/EU végrehajtási rendelet[19] 2022. január 1-jén hatályba lépő azon rendelkezésére készülve, miszerint a szabad légtérhasználat, azaz a *free route* kötelező lesz az Unióban a légi navigációs szervezetek számára. Ugyanis 2015. február 5-től elsőként a magyar légi forgalmat irányító HungaroControl vezette be a szabad légtérhasználat leghatékonyabb verzióját a *Hungarian Free Route* (HUFRA) rendszer implementálásával, amely magyar rendszert az EUROCONTROL szakértői is követendő példának tekintenek, ami végső soron külföldi piacot jelent a Magyarországon kidolgozott megoldások számára,[20] és versenyelőny is lehet a Magyarországon működő légitársaságoknak is, hiszen már most olyan szabályozási keretekben működnek, amelyek az egész belső piacon kötelezők lesznek.[21]

Tekintettel a bemutatott jogfejlődési tendenciákra és terjedelmi okokra, a következő alfejezetben a belső (egységes) piac szabályozásának csak a legfontosabb elemeit tekintjük át az egyes alapszabadságokat sorra véve.

A belső (egységes) piac szabályozása napjainkban

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az EUMSz 26–81. cikkei tartalmazzák a belső piaccal összefüggő egyes rendelkezéseket, a belső piac jogalapjait, és célkitűzései kapcsán az EUMSz 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja, valamint a 26., 27., 114. és 115. cikkei is relevánsak.

Az EUMSz 26. cikke alapján az európai integráció motorjaként működő belső (egységes) piac[22] az alapszabadságokra épül. A belső (egységes) piac biztosítja az áruk, a személyek, a szolgáltatások, a tőke szabad mozgását,[23] így az uniós polgárok szabadon élhetnek, dolgozhatnak, tanulhatnak és vállalkozhatnak.[24]

[19] A Bizottság 716/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. június 27.) az európai légiforgalmi szolgáltatási főterv végrehajtását támogató kísérleti közös projekt létrehozásáról.

[20] HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zrt.: *Európában elsőként a HungaroControl vezeti be a szabad légtérhasználat leghatékonyabb verzióját.* 2015.

[21] Lásd e tekintetben kifejezetten a Wizzair vállalat kapcsán Eurocontrol: *LSSIP 2019 – Hungary Local Single Sky Implementation* (2020. április 14.). 54.

[22] A közös piac, illetve egységes belső piac fogalmak azonos jelentése tekintetében lásd Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga.* Budapest, KJK–Kerszöv, 2005. 427. A közös piac történelmi kialakulását az Európai Gazdasági Közösség keretében lefektetett alapoktól kiindulva ismerteti Gombos (2019): i. m. 223–227.

[23] Az áruk és szolgáltatások szabadságának egy sajátos területével kapcsolatban lásd Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem – a kereskedelem digitalizációjának alapvetései.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 3.2. alpont (A belső piac és az elektronikus kereskedelem).

[24] Eberhard Grabitz – Meinhard Hilf – Martin Nettesheim: *Das Recht der Europäischen Union.* München, C.H. Beck, 2020. 40. pont.

A tagállamok számos intézkedéssel akadályozhatják az uniós tagállamok közötti kereskedelmet, így az alapszabadságok rendelkezéseit is az elképzelhető tagállami korlátozó intézkedéseket szem előtt tartva alkották meg. Ugyanakkor az általános tényállásként megfogalmazott alapszabadságok természetéből következik az is, hogy számos részletkérdésre csak a bírói jogértelmezés ad választ. Az alábbiakban ezért egyenként ismertetjük az alapszabadságok elsődleges, valamint másodlagos jog szerinti tartalmát, és – a teljesség igénye nélkül – bemutatunk néhány olyan EUB-döntést, amelyek alapján jól érzékeltethető az EUB által betöltött szerep.

1. Az *áruk szabad mozgása* szempontjából a legkézenfekvőbb tagállami eszköz a vám, amely megdrágíthatja a külföldi árut a belföldi piacon. Az EUMSz 28. és 30. cikkei ennek megfelelően tiltják a belső határokon a vámok és az azzal azonos hatású díjak alkalmazását (részletesen lásd a vámpolitikáról szóló fejezetet). A kvótákkal eszközölt mennyiségi korlátozás is akadályozhatja a behozatalt, és ezenfelül lehet számos olyan tagállami (belső) jogszabályi rendelkezés, amelynek hasonló hatása van, és ezáltal mennyiségi korlátozásnak minősül. Az EUMSz 34–36. cikkei e kereskedelmi akadály kiküszöbölését szolgálják. Abban a kérdésben, hogy pontosan mi minősül árunak, az EUB korán világossá tette, hogy a közösségi jogot funkcionális szempontból kell értelmezni, a közösségi jogalkotói szándékot szem előtt tartva, így a tagállami előírások nem gyakorolhatnak hatást a közösségi jogértelmezés folyamatában. A 7/68 sz. ügyben (Bizottság kontra Olaszország)[25] 1968-ban hozott döntésben például az volt a kérdés, hogy az olasz törvényekkel az országból kivitt művészeti, régészeti, néprajzi és történelmi értékkel bíró dolgokra kivetett adókra alkalmazható-e az áruk szabad mozgására vonatkozó tilalom. Az olasz hatóságok egyik érve az volt, hogy a törvény hatálya alá eső dolgok nem minősülnek árunak, ugyanis nem fogyasztási javak a szó hagyományos értelmében. Az EUB kifejtette, hogy az áruk szabad mozgása, illetve a vámok tilalma azt a célt szolgálja, hogy az áru-csereforgalom egészére kiterjedjenek, így „áru" alatt a pénzben értékelhető bármely termékeket kell érteni, amelyek általában alkalmasak arra, hogy kereskedelmi ügyletek tárgyát képezzék.[26] Emellett az EUMSz 107–109. cikkei orvosolják a közös piacot veszélyeztető állami támogatások okozta problémákat, avagy az alapszabadságokkal létrehozott belső piac torzításának veszélyét (részletesen lásd a versenypolitikát bemutató fejezetben).
2. *Munkavállalók (majd uniós polgár) szabad mozgása (és tartózkodása)* tekintetében az EUMSz 45. cikke tartalmazza a leglényegesebb szabályokat. A munkavállaló fogalmat objektív kritériumok szerint kell meghatározni funkcionális szempontból, a tagállami jogszabályoktól függetlenül az érintett személyek jogainak és kötelességeinek tekintetében. A munkaviszony értelmezésében az mérvadó, hogy valamely személy meghatározott ideig, más javára és irányítása alatt, díjazás ellenében feladatellátást végez.[27] A munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatban számos jogértelmezési kérdés merülhet fel, például abban a tekintetben, hogy a részmunkaidő, a jövedelem nagysága,[28] a munkaviszony rövid

[25] A Bíróság 1968. december 10-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság. 7-68. sz. ügy. ECLI:EU:C:1968:51.

[26] A Bíróság 1968. december 10-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság. 7-68. sz. ügy. ECLI:EU:C:1968:51. 642.

[27] A Bíróság 1982. március 23-i ítélete. D.M. Levin kontra Staatssecretaris van Justitie. 53/81. sz. ügy. ECLI:EU:C:1982:105.

[28] A Bíróság 1986. június 3-i ítélete. R. H. Kempf kontra Staatssecretaris van Justitie. 139/85. sz. ügy. ECLI:EU:C:1986:223.

ideje,[29] a munkáltató által gyakorolt irányítás mivolta[30] befolyásolja-e a munkavállaló közösségi, később uniós jogi értelemben vett fogalmát.
Az EUB ezekben az ügyekben is a már fentiekben ismertetett funkcionális jogértelmezést alkalmazta, és alapvetően arra fektette a hangsúlyt, hogy tényleges munkaviszonyról van-e szó az adott esetben. Így például hiányzó munkáltatói irányítás esetében munkaviszony fennállása nem állapítható meg, míg a jövedelem akár csekély mértéke, vagy a kismértékű részmunkaidő nem kérdőjelezik meg a munkajogviszony meglétét.
A munkavállalók tekintetében elrendelt diszkriminációs tilalmat a másodlagos jog részletezi, és egyre szélesebb körű keretrendszert fektet le a munkaerőpiacot érintő számos területen. Emellett a Maastrichti Szerződés a szabad mozgás és tartózkodás jogát tágabb személyi körre kiterjesztve az uniós polgár jogaként ismerte el. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.)[31] határozza meg, hogy az uniós polgárok a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat milyen módon gyakorolhatják. Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók unión belüli szabad mozgásáról már az első bekezdésében elrendeli, hogy a tagállamok állampolgárainak, lakóhelyükre való tekintet nélkül, joguk van ahhoz, hogy egy másik tagállam területén munkát vállaljanak, és munkát végezzenek az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatását szabályozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően. E jogok gyakorlása során nemcsak a nyílt, hanem a rejtett megkülönböztetés is tilos, ahogy az alapszabadságok alkalmazási körében általában.[32]

3. A *letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága* révén biztosított a határon átívelő szolgáltatások nyújtása, illetve a szolgáltatások szabad igénybevétele a fogyasztók részéről. A szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében az EUMSz 57. cikke elrendeli, hogy szolgáltatásnak minősül a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, amennyiben nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá. Így e két alapszabadság nem azonos, hanem egymást kiegészítő területek.[33]
A gazdasági tevékenység végzése érdekében történő letelepedés szabadságának lényegét képezi a külföldiekkel szemben történő hátrányos megkülönböztetés tilalma, így az EUMSz 49. cikk a fogadó állam állampolgáraival azonos feltételek biztosítását írja elő. A letelepedés jogával élők szakmai képesítésének elismerése kiemelt fontosságú terület,

[29] A Bíróság 1992. február 26-i ítélete. V. J. M. Raulin kontra Minister van Onderwijs en Wetenschappen. C-357/89 sz. ügy. ECLI:EU:C:1992:87.

[30] A Bíróság 1996. június 27-i ítélete. P. H. Asscher kontra Staatssecretaris van Financiën. C-107/94 sz. ügy. ECLI:EU:C:1996:251.

[31] Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

[32] A Bíróság 1993. augusztus 2-i ítélete. Pilar Allué és Carmel Mary Coonan és társai kontra Università degli studi di Venezia és Università degli studi di Parma. C-259/91, C-331/91 és C-332/91 sz. egyesített ügyek. ECLI:EU:C:1993:333.

[33] A két alapszabadság közötti viszony, illetve az elhatárolás tekintetében lásd A Bíróság 1986. december 4-i ítélete. Bizottság kontra Németország. 205/84 sz. ügy. ECLI:EU:C:1986:463; A Bíróság 1995. november 30-i ítélete. Reinhard Gebhard kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano. C-55/94sz. ügy. ECLI:EU:C:1995:411.

amelyet az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a szakmai képesítések elismeréséről külön szabályoz. Végül az áruk szabad mozgásához hasonlóan a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében is jelentős szerepe van az EUMSz 107–109. cikkei értelmében vett állami támogatások szabályozásának, avagy az alapszabadságok által létrehozott belső piac torzulások elleni védelmének.[34]

A letelepedés és szolgáltatás szabadságai egymástól történő elhatárolása gyakran kérdéses lehet, így az EUB-nak hamar ki kellett jelölnie az elhatárolás szempontjait.[35] A Gebhard-ügyben[36] kifejtette, hogy a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó fejezet rendelkezései annyiban másodlagosak a letelepedésre vonatkozó fejezet rendelkezéseihez képest, amennyiben egyrészt az akkori szerződés 59. cikk (jelenleg az EUMSz 56. cikke) első bekezdésének megfogalmazása azt feltételezi, hogy a szolgáltatás nyújtója és a szolgáltatás igénybevevője két különböző tagállamban „letelepedett", másrészt pedig a 60. cikk (jelenleg EUMSz 57. cikk) első bekezdése úgy rendelkezik, hogy a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó rendelkezések csak akkor alkalmazhatók, ha a letelepedésre vonatkozó rendelkezések nem alkalmazandóak. A két alapszabadság szempontjából tehát szolgáltatást egy tagállam területén olyan vállalkozás nyújt, amelynek másik tagállamban van a székhelye, illetve telephelye, a szolgáltatásnyújtás helyén viszont nincs. Amennyiben már rendelkezik telephellyel, leányvállalattal, úgy a letelepedés jogára vonatkozó szabályokat kell rá alkalmazni.

4. Az EUMSz 63. cikke rendelkezik a *tőke szabad mozgásáról*. Ezen alapszabadság részleteit a Tanács 88/361/EGK irányelve (1988. június 24.) szabályozza. Ez felöleli a tőke szabad mozgását a közvetlen befektetésektől kezdve a pénzpiaci műveleteken, a biztosítási szerződésekkel kapcsolatos átutalásokon keresztül az általánosan fogalmazott „egyéb tőkemozgások" területéig, így kitér a tőkemozgások számos fajtájára. A tőkemozgás fogalmát tágan kell értelmezni, és a tagállamoknak az EUMSz 63. cikke alapján nem szabad korlátozásokat bevezetni belső jogukban és joggyakorlatukban.[37]

   Tekintettel arra, hogy stratégiai szempontból jelentős vállalatokban vagy gazdasági ágazatokban hagyományosan megjelennek a tagállamok résztulajdonosként, illetve gazdasági szereplőként, nem meglepő, hogy konfliktusok alakultak ki az uniós jog szabad tőkemozgásra vonatkozó előírásaival. Így az úgynevezett „aranyrészvény" szabálya szemben állhat az uniós joggal, avagy az államnak speciális jogokat biztosító egyedi részvények létesítése a nemzeti jog keretein belül.[38]

[34] E terület tekintetében lásd Szirbik Miklós: Az európai állami támogatási szabályok új rendszere. *Állami Támogatások Joga,* (2015), 6. 45–62.

[35] Kozák Kornélia: Die Abgrenzung zwischen der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr. In Oliver Diggelman – Ulrich Hufeld – Stephan Kirste – Peter-Christian Müller-Graff – Christian Schubel (szerk.): *Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften.* III. Budapest, Fakultät für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften der Andrássy Gyula Universität, 2013. 135–158.

[36] A Bíróság 1995. november 30-i ítélete. Reinhard Gebhard kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano. C-55/94sz. ügy. ECLI:EU:C:1995:411.

[37] Avagy a diszkriminációs tilalom mellett e területen is érvényesül az általános korlátozás tilalma. Lásd például A Bíróság 2003. május 13-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Spanyolország, C-463/00. sz. ügy. ECLI:EU:C:2003:272.

[38] A Bíróság 2003. május 13-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. C-98/01. sz. ügy. ECLI:EU:C:2003:273; A Bíróság 2006. szeptember 28-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Holland Királyság. C-282/04. és C-283/04. sz.

Az alapszabadságok a tagállamok részéről szűk keretek között *korlátozhatók* például az EUMSz 36. cikk, 45. cikk (3) bek., 52. (1) bek., 62., 64., 65. cikkei alapján. Ezenfelül az EUB ítélkezési gyakorlata értelmében bármely alapszabadság korlátozása indokoltnak tekinthető – úgynevezett *immanens korlátok* –, ha annak közérdeken alapuló kényszerítő oka van, és amennyiben a tagállami intézkedés megfelel az általa kitűzött cél elérésének biztosítására, továbbá nem lép túl az annak eléréséhez szükséges mértéken (úgynevezett szükségességi és arányossági teszt).[39]

Alapszabadságok, a belső piac és az EUB joggyakorlata

Az EUB az akkori közös piac, valamint a közösségi (később uniós) jog hatékony érvényesülése érdekében számtalan kiemelkedően fontos esetjogi megállapítást tett. Az integráció kibontakozása a fentieknek megfelelően az alapszabadságok mentén egyrészt egy, a tagállamokkal szemben megfogalmazott diszkriminációtilalmat jelent, így más tagállamból származó árut, szolgáltatást, munkaerőt (személyek mozgását), tőkét érintő hátrányos megkülönböztetés tilalmát, másfelől viszont e diszkriminációtilalom az EUB joggyakorlatában fokozatosan kibővült egy általános korlátozási tilalommá. Ennek kapcsán térnénk ki egyes – eredetileg[40] – az áruk szabad mozgásával kapcsolatos esetjogi megállapításokra, amelyek általánosan érzékeltetik a bírói jogfejlesztés fontosságát.

Az EUB Dassonville-ügyben hozott döntése szerint az áruforgalommal kapcsolatban a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül minden olyan, a tagállamok által alkotott, kereskedelemre vonatkozó szabály, amely alkalmas arra, hogy közvetlenül vagy közvetve,

egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2006:608. „A Holland Királyság – azáltal, hogy a KPN NV és a TPG NV alapszabályában fenntartott bizonyos rendelkezéseket, amelyek szerint e társaságok alaptőkéje olyan, a holland állam birtokában levő különleges részvényt foglal magában, amely az említett társaságok szervei egyes általános ügyviteli döntéseinek jóváhagyására vonatkozólag olyan különleges jogokat biztosít a holland államnak, amelyek nem korlátozódnak azon esetekre, amikor ezen állam beavatkozása a Bíróság által elismert, közérdeken alapuló kényszerítő okok miatt, a TPG NV esetében pedig különösen az egyetemes postai szolgáltatás fenntartásának biztosításához szükséges – nem teljesítette az EK 56. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit."

[39] Lásd többek között az A Bíróság 1997. június 5-i ítélete. Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion kontra Ypourgos Ergasias. C-398/95. sz. ügy. ECLI:EU:C:1997:28221. pont; A Bíróság 1998. október 28-i ítélete. Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten (ARD) kontra PRO Sieben Media AG, C-6/98. sz. ügy. ECLI:EU:C:1999:532, 50. és 51. pontok.

[40] Az EUB a jelen fejezetben ismertetett, az áruk szabad forgalma tekintetében kifejlesztett, úgynevezett Dassonville-formulát, illetve annak későbbi kiegészítéseit (például Keck-formula) hasonló tartalmakkal a szolgáltatásnyújtás szabadságára (A Bíróság 1991. július 25-i ítélete. Manfred Säger kontra Dennemeyer & Co. Ltd. C-76/90 sz. ügy. ECLI:EU:C:1991:331), letelepedés szabadságára (A Bíróság 2002. január 15-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság. C-439/99 sz. ügy. ECLI:EU:C:2002:14), tőke szabad áramlására (A Bíróság 2002. június 4-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Portugál Köztársaság. C-367/98 sz. ügy. ECLI:EU:C:2002:326), illetve a munkaerő szabad mozgására (A Bíróság 1995. december 15-i ítélete. Union royale belge des sociétés de football association ASBL kontra Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA kontra Jean-Marc Bosman és társai és Union des associations européennes de football [UEFA] kontra Jean-Marc Bosman. C-415/93 sz. ügy. ECLI:EU:C:1995:463) is kiterjesztette, így a jelen fejezetben tárgyalt ítélkezési gyakorlat az összes alapszabadság értelmezésére érvényes, lényeges pontosítást képvisel.

ténylegesen vagy eshetőlegesen akadályozza a Közösségen belüli kereskedelmet (úgynevezett Dassonville-formula).[41] Az alapszabadságokból levezetett általános korlátozási tilalom lehetővé tette bármilyen tagállami protekcionista intézkedés (akár szándékos vagy sem) közösségi, később uniós jogi vizsgálatát, ezenfelül fokozta a tagállamok jogharmonizációra irányuló hajlandóságát. Utóbbi folyamatban jelentős szerepet játszott az EUB Cassis de Dijon-ügyben hozott döntése, amely alapján, amennyiben egy terméket jogszerűen állítanak elő és forgalmaznak egy tagállamban, úgy ezt a terméket az akkori közös piac egész területén szabadon forgalmazhatónak kell tekinteni (úgynevezett kölcsönös elismerés elve).[42]

Az EUB a szintén mérföldkőnek számító Keck-ügyben[43] hozott döntésével valamennyire leszűkítette a korlátozásokkal azonos hatású intézkedések tilalmának Dassonville-formula (valamint a kölcsönös elismerés elve) által kifejezetten tágra szabott fogalmát. Utóbbi döntésével ugyanis megállapította, hogy a termékek értékesítési körülményeire vonatkozó, megkülönböztetés nélkül alkalmazandó korlátozó előírások nem tartoznak az azonos hatású intézkedéseket érintő tilalom tényállása alá. Ezt a konkretizálást úgy lehet összefoglalni, hogy míg a termékek közvetlen mivoltát (minőségét) érintő szabályokat (például italok alkoholtartalma) a tagállamok kötelesek kölcsönösen elismerni (Cassis), addig a termék értékesítésének általános, a termék mivoltától független tagállami szabályai (például vasárnapi boltzár) nem tartoznak az uniós jog azonos hatású intézkedések értelmében vett tilalma alá (Keck). Az EUB arra is rámutatott, hogy a Keck-formula csak akkor alkalmazható, amennyiben a vizsgált nemzeti jogszabályok minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, és amennyiben mind jogilag, mind ténylegesen ugyanúgy érintik a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását, vagyis az értékesítés egyes módjait korlátozó vagy megtiltó nemzeti jogszabályoknak nem lehet diszkriminatív hatása.

Az EUB fenti példákkal csak tömören ismertetett joggyakorlata tekintetében általánosan elismert a hazai és a nemzetközi szakirodalomban, hogy a közös, majd belső piac napjainkban elért látványos integrációs szintje az uniós bíráskodás nélkül nem lett volna megvalósítható.[44]

A belső piac jövője

A belső piac jövőjét meghatározó egyes tényezők összetett rendszert alkotnak, amelyek kihatnak az Európai Unió egészének jövőjére is. Az európai növekedési fordulat egyik kulcsa a belső piac

[41] Lásd A Bíróság 1974. július 11-i ítélete. Procureur du Roi kontra Benoît és Gustave Dassonville. 8/74. sz. ügy. ECLI:EU:C:1974:82 és az A Bíróság 2005. november 15-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Osztrák Köztársaság. C-320/03. sz. ügy. ECLI:EU:C:2005:684 63–67. pontját.
A jogesetet részletesen ismertetik: Dienes-Oehm Egon – Erdős István – Király Miklós – Martonyi János – Somssich Réka – Szabados Tamás: *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika.* Budapest, ELTE Eötvös, 2014. II. 4. pont: A mennyiségi korlátozások eltörlése.

[42] A Bíróság 1979. február 20-i ítélete. Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. 120/78 sz. ügy, ECLI:EU:C:1979:42, 14. pont.

[43] A Bíróság 1993. november 24-i ítélete. Bernard Keck és Daniel Mithouard elleni büntetőeljárás. C-267/91 és C-268/91 sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1993:905, 16–17. pont.

[44] Benedikt Kaufmann: Die Struktur der europäischen Grundfreiheiten – Konvergenz oder Divergenz? *Würzburger Online-Schriften zum Europarecht,* (2015), 5. 15.

és különböző szerkezeti reformok.[45] A Bizottság már a brexit utáni lehetséges uniós fejlődési utakat (szcenáriókat) vizsgáló fehér könyvében is kiemelten foglalkozott a belső piaccal – így annak lehetőségével, hogy az integrációs folyamat alapvetően csak a belső piaci vívmányokat tartsa meg, és ezen a területen fejlődjön tovább.

A 2017-ben közzétett dokumentum látszólag semlegesen mutatja be az öt lehetséges szcenáriót − ugyanakkor kitűnik, hogy pusztán a belső piac megtartását célzó fejlődési utat nem tartotta követendőnek. Ennek oka, hogy a szabad mozgás és a szolgáltatások piacán korlátozások jelennének meg, az eurózónán belüli kooperáció korlátozott lenne, míg a korábbi második és III. pillér alá tartozó területeken előtérbe kerülne a bilaterális együttműködés. Lehetséges előnyként elsősorban a (bizonyos területeken) könnyebbé váló döntéshozatalt említi a dokumentum.[46]

2020 végén az EU előtt álló legnagyobb kihívások és lehetőségek, amelyek a belső piac jövője szempontjából is alapvető fontosságúak: az uniós zöld és digitális átállás *(green and digital – twin – transition),* a mesterséges intelligencia, a kiberbiztonság, végül a koronavírus miatti gazdasági helyzetből való kilábalás.

1. Az átfogó „zöld" szempontok általános fontosságának növekedése a szakpolitikai erőtér átalakulásának általános jellemzője az utóbbi években. Ezzel párhuzamosan a „zöld" politikák éppen ágazati kötődésüket veszítik el egyre inkább, hiszen azok megvalósításához, különösen a klímasemlegességi célkitűzések eléréséhez valamennyi szakpolitika továbbfejlődésének is hozzá kell járulnia. Ennek sarokköve a Bizottság 2019 decemberében közzétett európai zöld megállapodása *(Green Deal),* amely keretében felvázolt cselekvési terv az erőforrások hatékony felhasználását segítené elő a tiszta, körforgásos gazdaságra való átállással. A megállapodás kiemeli, hogy az új iránymutatások könnyítsék majd meg a legszennyezőbb fosszilis tüzelőanyagok fokozatos kivonását – egyenlő versenyfeltételeket biztosítva a belső piacon.[47]
2. A digitális egységes piacra[48] új esélyként tekintenek a döntéshozók a gazdaság fellendítése okán, emellett csökkenteni kívánják az adminisztratív terheket az e-kormányzat és a közszolgáltatások digitalizálásával. A legújabb kutatások szerint az áruk és szolgáltatások szabad mozgásának elve és az e területre vonatkozó jogszabályok becsült haszna évi 985 milliárd euró.[49] A Bizottság is kiemelten kezeli, hogy a digitalizáció előnyeiből az uniós polgárok részesüljenek, valamint a digitális egységes piac *(Digital Single Market)* valósuljon meg. A 2020–2030 közötti „digitális évtized" alapja a 2020 februárjában közzétett digitális csomag *(Digital Package)* az alábbi elemekkel: 1. Európa digitális jövőjének megtervezése;[50] 2. európai adatstratégia az adatok valódi egységes piacának létrehozá-

[45] Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció.* Budapest, Dialóg Campus, 2020b. 291.

[46] European Commission*: White Paper ont he Future of Europe – Reflections and scenarios for EU27 by 2025* (2017. április 26.).

[47] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az európai zöld megállapodásról (Green Deal).* COM(2019)640 végleges (2019. december 11.).

[48] A digitális egységes piaccal kapcsolatban lásd Strihó (2020): i. m. 4. pont.

[49] Európai Parlament: *A belső piac – általános elvek.* Luxembourg, 2021.

[50] Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európa digitális jövőjének megtervezése.* COM(2020)67 végleges (2020. február 19.).

sával;[51] 3. szakpolitikai lehetőségek elemzése a mesterséges intelligencia jövőbeni használatáról.[52] A Bizottság 2020 márciusában az egységes piaci szabályok végrehajtásának és érvényesítésének javítására vonatkozó hosszú távú cselekvési tervet fogadott el, amely egyéb javaslatok között a digitális fejlesztésekre is kitér,[53] 2020 júniusában a Tanács által elfogadott következtetések is Európa digitális jövőjének alakításával foglalkoztak. Ennek keretei között a dokumentum a hálózati összekapcsolhatósággal, a digitális értéklánccokkal, az e-egészségüggyel, az adatgazdasággal, a mesterséges intelligenciával, végül a digitális platformokkal foglalkozik. Kitértek e következtetések arra is, hogy a digitális átállás a koronavírus utáni válságból való kilábalásban kritikus szerepet fog játszani.[54]

3. A koronavírus utáni időszak belső piaci kihívásai is összekapcsolódnak az integráció egészének kihívásaival. A közegészségügyi klauzula alkalmazásával a tagállamok az egyes alapszabadságokat korlátozták. Ám az is egyértelmű, hogy a válság kezelésében mennyire kiemelkedő volt a belső piac szerepe az ellátási láncok működőképességének megtartása, a tőkemozgások és szolgáltatások szabad mozgásának biztosítása – még ha az uniós polgárok szabad mozgását az integráció kezdete óta nem látott mértékben korlátozták is. A vírus okozta válságból való kilábalás gyors és egyértelmű válaszokat igényel – ennek okán a négy alapszabadság maradéktalan biztosítása, a belső piac további mélyítése az említett zöld és digitális átállás mentén elengedhetetlen az integráció vívmányainak megvédéséhez.[55]

Következtetések

A fokozatosan mélyülő gazdasági integráció a jelen fejezet bevezető részében ismertetett számos előny ellenére gyakori kritikával is szembesül a tagállamokban észlelhető társadalmi diskurzusokban. Gyakori félelem, hogy a helyi termelőket hogyan lehet megvédeni a közös intézkedések vélt vagy valós negatív hatásaitól, illetve a más tagállamból származó versenytársaktól, például az olcsó tömegtermék a fejlett gazdaságokból, vagy az olcsó munkaerő a kevésbé fejlett tagállamokból. Érdemes ebben a kontextusban kiemelni, hogy az integráció hosszú távú előnyei, jóléti szempontból pozitív hatásai messze túlmutatnak az esetleges nemzeti érdekek védelmére irányuló rövid távú előnyökön. Jó példa erre Magyarország gazdaságának egyértelmű fejlődése, termelékenységének bővülése a csatlakozás óta, de az Egyesült Királyság kilépésének következményeként fellépő munkaerőhiány, és az ellátási láncok részleges megszakadása is azt szemlélte-

[51] Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európai adatstratégia*. COM(2020)66 végleges (2020. február 19.).

[52] Európai Bizottság: *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése* (2020. február 19.). COM/2020/65 végleges/2.

[53] A dokumentum számos területet érint, például a kölcsönös elismerés elvét, a fogyasztóvédelmet, piacfelügyeletet. Lásd a részletekkel kapcsolatban: Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az egységes piaci szabályok végrehajtásának és érvényesítésének javítására vonatkozó hosszú távú cselekvési terv*. COM(2020)94 (2020. március 10.).

[54] Az Európai Unió Tanácsa: *Európa digitális jövőjének alakítása – a Tanács következtetéseket fogadott el* (2020. június 9.).

[55] Az Európai Unió Tanácsa: Következtetések a jövőbeli, covid19-válság utáni időszak egységes piaci prioritásairól (2020. szeptember 21.).

tik látványosan, hogy a keleti és déli tagállamokból korábban az Egyesült Királyságba beáramló munkaerő eltűnése sokkal nagyobb gondokhoz vezet, mint az említett munkaerő jelenléte által okozott vélt hátrányok a helyi gazdaságban. Az említett alapszabadságok egyszerre jelentik ennek a térségnek és az integrációs vívmánynak a magját és a megvalósításuk keretrendszerét is. A fentiekben összefoglalt eddigi fejlődések kifejezetten látványosak, ha belegondolunk, hogy az 1950-es években elindult európai integráció előtt néhány évvel Európa népei még háborúban álltak egymással. Ugyanakkor a fenti látványos eredmények ellenére számos új kihívás előtt is áll az Európai Unió és a belső (egységes) piac is, amelyek egyúttal lehetőséget is rejtenek magukban.

Az uniós szakpolitikák átalakulása tagadhatatlan, amely visszahat a belső piac egészére. Az uniós szinten megfogalmazott válaszok elkerülhetetlenek az egyre komplexebbé váló kihívások megjelenésekor, hiszen a lokális, regionális és nemzetállami kereteket túllépő jelenségekről van szó. A korábbi évtizedek globalizációs, majd pénzügyi és gazdasági kihívásai alapján a nemzetállami kereteken túllépő, a belső piaci keretek egészét figyelembe vevő uniós szintű szabályozás nélkülözhetetlen ahhoz, hogy Európa megfelelő válaszokat tudjon adni a 21. század hajnalának kihívásaira. A legújabb kor dilemmái, így az éghajlatváltozás, a digitális lét egyre kiterjedtebbé válása, valamint a koronavírus-válság is olyan több szakpolitikai területet átható probléma, amely a belső piac átalakításának szükségességét veti fel. Ezen tényezők ugyanis túl azon, hogy a belső piac egészére kihatnak, egyre inkább a „horizontális" szabályozási megközelítést vetik fel. Így a belső piac egy szabályozási keret is, amely az említett kihívásokhoz és a horizontális megközelítéshez való jobb alkalmazkodást is lehetővé teheti. Összességében a 2020-as években dőlhet el, hogy az uniós zöld és digitális átállás a belső piaci fejlődésének és az integrációs folyamat egészének újabb lendületet tud-e majd adni.

Felhasznált irodalom

A Bíróság 1968. december 10-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság. 7-68. sz. ügy. ECLI:EU:C:1968:51. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61968CJ0007&qid=1642254155887

A Bíróság 1974. július 11-i ítélete. Procureur du Roi kontra Benoît és Gustave Dassonville. 8/74. sz. ügy. ECLI:EU:C:1974:82. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0008

A Bíróság 1979. február 20-i ítélete. Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. 120/78 sz. ügy, ECLI:EU:C:1979:42. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:61978CJ0120

A Bíróság 1982. március 23-i ítélete. D.M. Levin kontra Staatssecretaris van Justitie. 53/81. sz. ügy. ECLI:EU:C:1982:105. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0053

A Bíróság 1986. június 3-i ítélete. R. H. Kempf kontra Staatssecretaris van Justitie. 139/85. sz. ügy. ECLI:EU:C:1986:223. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A61985CJ0139

A Bíróság 1986. december 4-i ítélete. Bizottság kontra Németország. 205/84 sz. ügy. ECLI:EU:C:1986:463. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0205

A Bíróság 1991. július 25-i ítélete. Manfred Säger kontra Dennemeyer & Co. Ltd. C-76/90 sz. ügy. ECLI:EU:C:1991:331. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A61990CJ0076

A Bíróság 1992. február 26-i ítélete. V. J. M. Raulin kontra Minister van Onderwijs en Wetenschappen. C-357/89 sz. ügy. ECLI:EU:C:1992:87. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A61989CJ0357

A Bíróság 1993. augusztus 2-i ítélete. Pilar Allué és Carmel Mary Coonan és társai kontra Università degli studi di Venezia és Università degli studi di Parma. C-259/91, C-331/91 és C-332/91 sz. egyesített ügyek. ECLI:EU:C:1993:333. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0259

A Bíróság 1993. november 24-i ítélete. Bernard Keck és Daniel Mithouard elleni büntetőeljárás. C-267/91 és C-268/91 sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1993:905. Online: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-267/91&language=hu

A Bíróság 1995. november 30-i ítélete. Reinhard Gebhard kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano. C-55/94sz. ügy. ECLI:EU:C:1995:411. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0055

A Bíróság 1995. december 15-i ítélete. Union royale belge des sociétés de football association ASBL kontra Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA kontra Jean-Marc Bosman és társai és Union des associations européennes de football (UEFA) kontra Jean-Marc Bosman. C-415/93 sz. ügy. ECLI:EU:C:1995:463. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0415&qid=1642257183807

A Bíróság 1996. június 27-i ítélete. P. H. Asscher kontra Staatssecretaris van Financiën. C-107/94 sz. ügy. ECLI:EU:C:1996:251. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0107

A Bíróság 1997. június 5-i ítélete. Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion kontra Ypourgos Ergasias. C-398/95. sz. ügy. ECLI:EU:C:1997:28221. pont. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0398

A Bíróság 1998. október 28-i ítélete. Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten (ARD) kontra PRO Sieben Media AG, C-6/98. sz. ügy. ECLI:EU:C:1999:532.

A Bíróság 2002. január 15-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság. C-439/99 sz. ügy. ECLI:EU:C:2002:14. Online: https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2002:14

A Bíróság 2002. június 4-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Portugál Köztársaság. C-367/98 sz. ügy. ECLI:EU:C:2002:326. Online: https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2002:326

A Bíróság 2003. május 13-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. C-98/01. sz. ügy. ECLI:EU:C:2003:273. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0098&qid=1642265701784

A Bíróság 2003. május 13-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Spanyolország, C-463/00. sz. ügy. ECLI:EU:C:2003:272. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri= CELEX%3A62000CJ0463&qid=1642265536640

A Bíróság 2005. november 15-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Osztrák Köztársaság. C-320/03. sz. ügy. ECLI:EU:C:2005:684. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0320

A Bíróság 2006. szeptember 28-i ítélete. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Holland Királyság. C-282/04. és C-283/04. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2006:608. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0282

A Bizottság 716/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. június 27.) az európai légiforgalmi szolgáltatási főterv végrehajtását támogató kísérleti közös projekt létrehozásáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK,

a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Unió Tanácsa: *Európa digitális jövőjének alakítása – a Tanács következtetéseket fogadott el.* (2020. június 9.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/06/09/shaping-europe-s-digital-future-council-adopts-conclusions/

Az Európai Unió Tanácsa: *Következtetések Európa digitális jövőjének az alakításáról* (2020. szeptember 21.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/09/21/council-sets-priorities-for-future-single-market-policy-in-the-post-covid-19-era/

Balassa Béla: *The Theory of Economic Integration.* London, Allen & Unwin, 1961. Online: https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1961.tb02365.x

Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban.* Budapest, HVG-ORAC, 2013.

Dienes-Oehm Egon – Erdős István – Király Miklós – Martonyi János – Somssich Réka – Szabados Tamás: *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika.* Budapest, ELTE Eötvös, 2014.

Dinan, Desmond: European Integration: From the Common Market to the Single Market. In Klaus Larres (szerk.): *A Companion to Europe since 1945.* Oxford, Blackwell, 2009. 133–150. Online: https://doi.org/10.1002/9781444308600.ch7

Egységes Európai Okmány (1987. július 1.). Online: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act

Eurocontrol: *LSSIP 2019 – Hungary Local Single Sky Implementation* (2020. április 14.). Online: www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/eurocontrol-lssip-2019-hungary-level1.pdf

European Commission*: White Paper ont he Future of Europe – Reflections and scenarios for EU27 by 2025* (2017. április 26.). Online: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ba81f70e-2b10-11e7-9412-01aa75ed71a1/language-en

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az egységes piaci intézkedéscsomag felé – A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért – 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében* (2010. 10. 27.) Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52010DC0608

Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az egységes piaci szabályok végrehajtásának és érvényesítésének javítására vonatkozó hosszú távú cselekvési terv.* COM(2020)94 (2020. március 10.). Online: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/HU/COM-2020-94-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF

Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európa digitális jövőjének megtervezése.* COM(2020)67 végleges (2020. február 19.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2020%3A67%3AFIN

Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európai adatstratégia.* COM(2020)66 végleges (2020. február 19.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1582551099377&uri=CELEX%3A52020DC0066

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az európai zöld megállapodásról (Green Deal).* COM(2019)640 végleges (2019. december 11.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2

Európai Bizottság: *Egységes piac.* Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala. 2020. október 28. Online: https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/25deabe8-199a-11eb-b57e-01aa75ed71a1

Európai Bizottság: *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése* (2020. február 19.). COM/2020/65 végleges/2. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52020DC0065

Európai Parlament: *A belső piac – általános elvek.* Luxembourg, 2021. Online: www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_2.1.1.pdf

Flockton, Christopher: Economic Integration since Maastricht. In Klaus Larres (szerk.): *A Companion to Europe since 1945.* Oxford, Blackwell, 2009.

Gombos Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere.* Budapest, Wolters Kluwer, 2019.

Grabitz, Eberhard – Meinhard Hilf – Martin Nettesheim: *Das Recht der Europäischen Union.* München, C.H. Beck, 2020.

Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció.* Budapest, Dialóg Campus, 2020b.

Halmai Péter: *Mélyintegráció – A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020a. Online: https://doi.org/10.1556/9789634545569

HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zrt.: *Európában elsőként a HungaroControl vezeti be a szabad légtérhasználat leghatékonyabb verzióját.* 2015. Online: www.hungarocontrol.hu/sajtoszoba/hirek/hungarian-free-route-airspace

Kaufmann, Benedikt: Die Struktur der europäischen Grundfreiheiten – Konvergenz oder Divergenz? *Würzburger Online-Schriften zum Europarecht,* (2015), 5.

Kollárik Ferenc: Hogyan módosítják a nemzetközi kereskedelmi és gazdasági integrációk a gazdasági folyamatokat? In Nagy Sándor Gyula – Kutasi Gábor (szerk.): *Gazdaságdiplomácia.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó – Akadémiai Kiadó, 2020. 61–76.

Kozák Kornélia: Die Abgrenzung zwischen der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr. In Oliver Diggelman – Ulrich Hufeld – Stephan Kirste – Peter-Christian Müller-Graff – Christian Schubel (szerk.): *Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften.* III. Budapest, Fakultät für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften der Andrássy Gyula Universität, 2013. 135–158.

Megállapodás Európai Gazdasági Térségről. OJ L 1, 1994. január 3. 3–522. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A21994A0103%2801%29

Schröder, Markus: Art. 26 AEUV. In Rudolf Streinz (szerk.): *EUV/AEUV Kommentar.* München, Beck, 2018. 1–47.

Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem – a kereskedelem digitalizációjának alapvetései.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020.

Szegedi László: A Gazdasági és Monetáris Unió intézményrendszere. In Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László (szerk.): *Az Európai Unió intézményrendszere.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 97–112.

Szerződés az Európai Unió működéséről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FTXT

Szijártó Norbert: *Az optimális valutaövezet elméletek és a Gazdasági és Monetáris Unió működése.* PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2018.

Szirbik Miklós: Az európai állami támogatási szabályok új rendszere. *Állami Támogatások Joga,* (2015), 6. 45–62.

Tinbergen, Jan: *International Economic Integration.* Amsterdam, Elsevier, 1965.

Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga.* Budapest, KJK–Kerszöv, 2005.

Arató Krisztina

Szociálpolitika

Bevezető

Az Európai Unió szociálpolitikai szerepvállalásának már az elnevezése is számos kérdést vet fel. Ha megkérdezzük az utca emberét arról, hogy mi jut eszébe a „szociálpolitika" kifejezésről, akkor elsősorban juttatásokat (gyermekgondozási, álláskeresési támogatások stb.), a szükséget szenvedő társadalmi csoportoknak adott állami, önkormányzati juttatásokat fogja említeni. Nos, az Európai Unió ilyen közvetlen támogatásokat nem folyósít az állampolgároknak – ez a tevékenység a tagállamok feladata. Éppen ezért számos kiadvány az Európai Unió esetében – az alapszerződésektől eltérően – nem is szociálpolitikáról beszél, hanem szociális dimenzióról; ezzel megkülönböztetve a tagállamok szerepvállalásától az uniós szintű cselekvést.[1]

A szociális dimenzió elnevezés utal arra, hogy az Unió szociális területeken érzékelhető szerepvállalása egyszerre több és kevesebb, mint a tagállami szociálpolitika. Kevesebb, mert az Európai Unió nem finanszírozza az előbb említett közvetlen juttatásokat, elsősorban szabályozza a szociálpolitika azon vonatkozásait, amelyeket a tagállamok az alapító szerződésekben kikötöttek. A szociális dimenzió azonban több is, mint szociálpolitika, hiszen magában foglal olyan területeket is (foglalkoztatáspolitika, munkajogi elemek stb.), amelyek az általános közpolitikai értelmezések szerint túlmutatnak a szociálpolitika keretein. Továbbá a szociális dimenzió elnevezés arra is utal, hogy – az 1980-as évek óta – az Európai Unió nemcsak gazdasági integrációs együttműködés, hanem olyan közösség is kíván lenni, amelynek célja a *gazdasági és szociális* kohézió megteremtése, s mint ilyen szemléletmódot és értékrendet is tükröz.

A hatáskörökről szóló fejezetben leírt szakpolitikai tipológia szerint az uniós szociálpolitikát elsősorban szabályozó jellegű politikának tekinthetjük, hiszen elsődleges eszköze a közösségi jog. A kötelező jellegű, elsősorban irányelveket alkalmazó szabályozás mellett ezen a területen különösen jellemző a *soft law* jellegű szabályozás is. A közösségi szociálpolitikának azonban egy eleme – az Európai Szociális Alap – a kiadási politikák közé tartozik, a közösségi kohéziós politika egyik speciális eszköze, amelynek elsődleges feladata olyan foglalkoztatási, oktatási, a társadalmi befogadást erősítő szociális programok támogatása, amelyek képessé teszik az elmaradott régiók és társadalmi csoportok hosszabb távú felzárkózását. (Lásd a társadalmi, gazdasági és területi kohézióról szóló fejezetet.)

Az uniós szociálpolitikával kapcsolatos döntéshozatal szintén változatos képet mutat – megtalálható benne az Európai Unió döntéshozatali rendszerének első fejezetben leírt „kormányzási mixe". Míg a szociális tárgyú irányelvek esetében természetesen a közösségi módszer jelenleg alapvető döntéshozatali eljárása, az együttdöntési eljárás a jellemző, a foglalkoztatáspolitika területén zajló együttműködés a nyílt koordináció segítségével történik.

[1] A hazai szakirodalomban lásd például Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója.* Budapest, OFA, 2004. Az Európai Unió hivatalos dokumentumai között lásd például Európai Bizottság: *Vitadokumentum Európa szociális dimenziójáról.* COM(2017)206 végleges (2017. április 26.).

https://doi.org/10.36250/01028_07

A jelen fejezetben bemutatjuk a közösségi szociális szerepvállalás kialakulását és történetét, szót ejtünk nemcsak az egymást követő alapszerződés-módosítások és különböző szociálpolitikai programok mibenlétéről, hanem a szociálpolitikai fejlemények tagállami és politikai hátteréről is. A második részben kitérünk az Európai Unió szociálpolitikai döntéshozatalt érintő sajátosságaira, a legfőbb szereplőkre és az intézményi keretekre. A fejezet harmadik részében röviden összefoglaljuk a közösségi szociálpolitika legfontosabb szabályozási területeit.

Az Európai Unió szociálpolitikájának fejlődéstörténete

Az Európai Gazdasági Közösség megalakulását megelőzően, a Római Szerződések előkészítésének időszakában az akkor már létező Montánunió szakértői bizottságot kért fel annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy kialakítson-e a tervezett új integrációs szervezet közös szociálpolitikát. A szakértői bizottságot a Nemzetközi Munkaügyi Szervezettel együttműködésben alakították ki, vezetője a későbbi közgazdasági Nobel-díjas Bertil Ohlin professzor volt. A bizottság által készített jelentés abból indult ki, hogy a tagállamok közötti gazdasági együttműködés mélyülése, a közös piac kialakítása megkövetelheti a tagállamok szociálpolitikai rendszereinek bizonyos fokú koordinációját, de ez csakis a feltétlenül szükséges mértékben történhet. A jelentés szerint az újonnan kialakítandó Közösségnek lépéseket kellene tennie a tagállami bérkülönbségek csökkentése, a munkaidőre vonatkozó szabályozás egységesítése, illetve a szociális biztonsági rendszerek finanszírozása érdekében. Az Ohlin-bizottság szerint a tagállami szociális viszonyok kevéssé befolyásolják majd az egységes piac működését, s így további szociálpolitikai harmonizációra, esetleg közösségi szociálpolitikára nincsen szükség.[2]

Ezen kezdetekhez képest az Európai Unió mára komplex szociális szerepvállalással bír – ennek a változásnak a folyamatát foglaljuk össze a következő oldalakon.

A kezdetek: a Római Szerződés és az első évtizedek

A Római Szerződés előkészítésekor a szakértők mellett a tagállamok is vitatkoztak: a szociálpolitika kérdésében Franciaország szembekerült a másik öt tagállammal. A franciák a közösségi szociálpolitika szerződéses rögzítése mellett, a többiek ellene érveltek. Végül a Római Szerződés általános célkitűzései közé nem került be a közösségi szociálpolitika megteremtése – így a szociális, illetve foglalkoztatással kapcsolatos kérdéseket érintő cikkek meglehetősen bizonytalan alapot adtak a közösségi szociálpolitika későbbi kibontakozásához.[3]

Az Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződés – a tagállamok közötti gazdasági együttműködést, elsősorban a tényezőáramlást célként kezelve – a közösség szociális feladataiként a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítását, a szociális biztonsági rendszerek harmonizációját, a férfiak és nők közötti egyenlő munkáért egyenlő bérezést elvének érvényesítését, a munkaerő szabad mozgását, a szociális biztonsági rendszerek koordinációját, valamint egyes további szociális területeken a nem pontosan meghatározott természetű „szoros

[2] Ralf Rogowski – Kajtár Edit: *The European Social Model and Coordination of Social Policy An overview of Policies, Competences and New Challenges at the EU level.* Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge, Amsterdam, 2004. november 25–26. 6.

[3] Gyulavári Tamás – Könczei György: *Európai szociális jog.* Budapest, Osiris, 2000. 27–30.

együttműködést" írta elő. A szociálpolitikát alapvetően tagállami szinten szabályozták és finanszírozták – az 1960-as években, a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés és a tagállami jóléti politikák idején tehát nem merült fel a szociális kérdések erőteljesebb közösségi kezelésének szükségessége.

Az 1970-es években azonban alapvetően megváltozott az a világgazdasági környezet, amely addig igen kedvező körülményeket teremtett az európai egységfolyamatnak. A Bretton Woods-i pénzrendszer összeomlása és az olajválságok, recesszió, stagnáló vagy csökkenő GDP, infláció, illetve stagfláció látványos gazdasági visszaesést jeleztek az Európai Közösségek tagállamaiban is. Ennek következtében növekedésnek indult a munkanélküliség, s mivel az államok újraosztható bevételei csökkentek, Nyugat-Európa országai a jóléti állam modelljének felülvizsgálatára kényszerültek.[4] A keynesi gazdaságpolitikát a Közösség tagállamainak többségében felváltotta a *mainstream* közgazdaságtan alaptételeihez visszatérő monetarizmus, amely visszatért az automatikus egyensúly-mechanizmus gondolatához, és abban gondolkodott, hogy az állami beavatkozás helyett a piac hosszú távon megoldja a szociális problémákat is. Paradox módon az egyébként szabadpiaci elvekre épülő Európai Közösségben éppen ekkor indult el a beavatkozás igénye, a közösségi szintű szociálpolitika megerősödése.

Az 1970-es évek elején került sor (végre) az EK első bővítésére (Egyesült Királyság, Dánia, Írország), amely lendületet adott számos közösségi politikának (ekkor született meg például a közös valuta bevezetését előirányzó Werner-terv), amelyek magukkal hozták a szociálpolitika közösségi szintű fejlesztésének igényét is. Az intézményi változások mellett az 1971-ben a Bretton Woods-i pénzrendszer összeomlásával megkezdődött világgazdasági válság és az ennek következtében megugró munkanélküliség is alátámasztotta ezt a szakpolitikai újítást. 1974-ben megszületett az első közösségi Szociális Akcióprogram (1974), amely célul tűzte ki a foglalkoztatási helyzet, valamint az élet- és munkakörülmények javítását, illetve a szélesebb körű szociális párbeszéd megteremtését a közösségi döntéshozatalban. Az akcióprogram által megjelölt irányban bontakozott ki a közösségi szociális jogalkotás az 1970-es években, illetve az 1980-as évek elején, különösen a nemek közötti megkülönböztetés tilalma, a jobb munkakörülmények megteremtése, a szociális ellátórendszerek közötti koordináció, illetve a munkahelyi egészségvédelem területén.[5]

Az 1980-as évek második felére nyilvánvalóvá vált, hogy folyamatban van a tudományos-technikai forradalomnak nevezett műszaki-technológiai váltás, amely alapjaiban alakította át a tradicionális foglalkoztatási struktúrákat: egyre többen kényszerültek rugalmas, illetve részmunkaidőben dolgozni, egyre kevésbé volt szükség a képzetlen vagy a technikai fejlődéssel lépést tartani nem tudó munkavállalókra, és erősen megnövekedett az önálló tevékenységet folytatók *(self-employed)* aránya is. A foglalkoztatási és szociális helyzet új kihívások elé állította az Európai Közösséget, amelyhez az 1980-as évekre déli államok (Görögország, majd Spanyolország és Portugália) is csatlakoztak.

[4] Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet.* Budapest, Gondolat, 2015. 145.

[5] Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális dimenziójának története. In Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója.* Budapest, OFA, 2004. 22–24.

Jacques Delors és az európai szociális térség

Az Európai Bizottság élére 1985-ben került Jacques Delors elnöki programjának központi eleme az volt, hogy az EK-nak ki kell teljesítenie a már 1957-ben kitűzött célt, a közös piac megvalósítását. Az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad mozgásának biztosítása ugyanis hozzásegíthet a fenti célok eléréséhez, mivel ezen tényezők szabad áramlása javíthatja a tagállamok gazdaságának versenyképességét, a verseny fokozásával javítja a gazdasági szereplők teljesítményét, s ezzel a Közösség egészének világgazdasági pozícióit. Ezen célok elérése érdekében két dokumentum született: egyrészt az Egységes Európai Okmány (*Single European Act – SEA,* 1986, a Római Szerződés első átfogó módosítása), illetve az 1985-ben íródott úgynevezett fehér könyv.[6] A gazdasági program mellett azonban az egységes piac bevezetésének szociális vonatkozásai is előtérbe kerültek. Ennek okai között megemlíthetjük azokat a politikai, ha úgy tetszik, ideológiai érveket – a Közösség a gazdaság, a vállalatok mellett a munkavállalók érdekeit is kell hogy szolgálja –, amelyeket elsősorban baloldali politikusok, illetve kormányok hangoztattak. Az ideológiai érvek mellé gazdaságelméleti érvek is felsorakoztak – felmerült a szociális dömping elkerülésének gondolata is. A munkaügyi szabályozás ugyanis közvetlenül meghatározza egy ország gazdasági szereplőinek versenyképességét: az erős munkavállalói védelem megdrágítja a termelést. Amennyiben tehát az egységes belső piacon eltérő szociális rendszerű országok versenyeznek, szükségképpen azok járnak jól, ahol alacsonyabb szintű a munkavállalók és a kiszolgáltatott társadalmi csoportok védelme. Ez pedig ahhoz vezethet, hogy a versenyképesség érdekében elindul egy lefelé irányuló spirál *(race to the bottom),* a tagállamok elkezdenék lebontani szociális védelmi rendszereiket, és a munkavállalók és a kiszolgáltatott társadalmi csoportok járnának rosszul.

Az Egységes Európai Okmány már használta a szociális igazságosság, illetve a „gazdasági és szociális kohézió" fogalmát, és részben átalakította a közösség szociális jogi kompetenciáit. A belső piac működésével kapcsolatos közösségi jogalkotás esetében a Tanács nem egyhangú, hanem minősített többségi eljárással határozhatott, ami megkönnyítette a közösségi jogalkotást. A szociális jogalkotás területén ugyanakkor a tanácsi minősített többségi döntés csak a munkahelyi egészség- és biztonságvédelem területén vált lehetővé, a többi szociális területen nem – ennek következtében a Delors által hangoztatott *európai szociális tér* kialakítása halasztást szenvedett.[7] Új elem a szerződésben a szociális partnerek bevonása a döntéshozatalba.[8]

A szociális ügyek napirendre kerülése a Gazdasági és Szociális Bizottság (GSZB) aktivizálódásához is vezetett. A GSZB 1987 októberében közölt véleményében[9] olyan európai szociális jogi katalógus kialakítását javasolta, amely a későbbiekben lendületet adhat a közösségi szociális jogalkotásnak. A Bizottság, s főleg Delors felkarolta a javaslatot. Az 1988-ban tartott csúcsértekezletek jegyzőkönyvei többször hangsúlyozták, hogy az egységes piac kiteljesítése nem lehet öncél, az egységes piac szociális vonatkozásai legalább ennyire fontosak.[10] A közösségi

[6] European Commission: *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council.* COM(85)310 final (1985. június 14.).

[7] Juhász Gábor: Az Európai Unió szociálpolitikájának története. In Sziklai István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái.* Budapest, ELTE TÁTK, 2012. 27–37.

[8] Arató Krisztina: *Szociális párbeszéd az Európai Unióban.* Budapest, Rejtjel, 2001. 85–95.

[9] Economic and Social Committee Opinion on the Social Aspects of the Internal Market (European Social Area). *Official Journal of the European Communities (OJEC),* 1987. december 31. C 356. 31–33.

[10] Gyulavári Tamás – Könczei György: *Európai szociális jog.* Budapest, Osiris, 2000. 41–45.

szociális jogok megalapozásának érdekében elkezdődött a kodifikációs munka, megszövegezték a *Közösségi charta a munkavállalók alapvető szociális jogairól*t. Delors a dokumentum alapján konkrét cselekvési programot is készíttetett. 1989 decemberében Strasbourgban azonban csak tizenegy tagállam fogadta el a Chartát – az egyébként nem kötelező erejű dokumentum aláírásából a konzervatív vezetésű Egyesült Királyság kimaradt.

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés legfontosabb szakpolitikai rendelkezése a Gazdasági és Pénzügyi Unió *(Economic and Monetary Union – EMU)* bevezetése. Ezzel tovább mélyült a gazdasági integráció – a tagállamok késznek mutatkoztak arra, hogy gazdaságpolitikájuk fontos elemét, a monetáris politikát közösen gyakorolják. A delors-i logika ebben az esetben is összekötötte a fokozottabb gazdasági együttműködést a fokozott szociális szerepvállalással: ha az egységes piac bevezetése megkövetelte a közösség felelősségvállalását a szociálpolitika területén, a monetáris unió bevezetése még intenzívebben igényli azt. A döntés azonban nem a közösségi érdekeket képviselő Európai Bizottság kezében volt (amely dokumentálhatóan aktívan lobbizott az ügyben), hanem a tagállamokéban.[11] A Maastrichtban tárgyaló 12 tagállam közül 11 bizonyíthatóan támogatta az alakulóban lévő Európai Unió szociálpolitikai kompetenciáinak bővítését, valamint azt is, hogy a Tanácsban a minősített többségi döntés lehetőségével elősegítsék a szociális jogalkotást. Egyetlen ország kormánya ellenezte – ideológiai és taktikai okokból – a közösségi szociálpolitika kiterjesztését: az Egyesült Királyság.[12] John Major brit konzervatív miniszterelnök egyenesen így fogalmazott: „Európának lehet szociális fejezete. Nálunk foglalkoztatás lesz. […] Hadd vádoljon minket Jacques Delors azzal, hogy paradicsomi körülményeket teremtünk a külföldi befektetőknek: örömmel vallom magam bűnösnek."[13] Ennek ellenére a többi tizenegy tagállam nem engedett: elfogadták a britek által elutasított szociális rendelkezéseket, és jegyzőkönyv formájában csatolták azokat a szerződéshez. A 14. sz. szociálpolitikai jegyzőkönyv és a kapcsolódó megállapodás céljai között a foglalkoztatás előmozdítását, az élet- és munkakörülmények javítását, a szociális védelmet, a szociális párbeszédet, a foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelmet rögzítették, s egyes szociális szabályozási területekre kiterjesztették a minősített többségi döntés lehetőségét.

Egészen 1997-ig folyt a vita arról, hogy ily módon ezen dokumentumok, illetve az ezek alapján a 11 tagállam által elfogadott szabályok értelmezhetők-e az *acquis communautaire* részeként, akkor azonban okafogyottá vált a probléma további taglalása, mivel az új brit munkáspárti kormány csatlakozott a jegyzőkönyv aláíróihoz, és a három új tagállam – Ausztria, Finnország és Svédország – szintén elfogadták ezen rendelkezéseket. Így a Római Szerződés harmadik módosítása, az Amszterdami Szerződés 1997-ben beemelte a szociális jegyzőkönyvet és a szociális megállapodást a szerződés törzsszövegébe, s ezzel vitathatatlanul minden tagállam vállalta a szociálpolitikával kapcsolatos közösségi rendelkezések teljesítését. Az Amszterdami Szerződés esetében további fontos újítás a foglalkoztatási fejezet beillesztése, amely a tagállamok részéről annak a felismeréséről tanúskodik, hogy a tartósan magas munkanélküliség kezelése nemcsak a tagállamok, hanem az Európai Unió felelőssége is. Mivel azonban a foglalkoztatáspolitika eszköztárának jelentős része (adópolitika, járulékok, munkanélküliek támogatása, egyéb aktív és passzív foglalkoztatási eszközök) tagállami szintű, ezért új együttműködési módszert is rögzít a szerződés: a nyílt koordináció módszerét (amelyre a fejezet későbbi részében térünk vissza).

[11] Falkner, Gerda: *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London, Routledge, 1998. 89–95.

[12] Arató (2001): i. m. 121.

[13] Europe, 1993. március 3., idézi: Falkner (1998): i. m. 146.

Az 1990-es évek végére tehát, a Delors-bizottságok kezdeményezésének és a tagállami konszenzusnak köszönhetően jelentősen bővült az Európai Unió szociális szerepvállalása. Ezt elősegítette az a politikai tényező is, hogy a nagy és befolyásos tagállamokat közép-baloldali vezetésű kormányok, illetve koalíciók vezették: ez Tony Blair, Gerhard Schröder és Lionel Jospin időszaka volt. A friss északi tagállamoktól – akik a skandináv modellnek megfelelő szociális rendszert, az erős szociális párbeszéd hagyományait és befolyásos szakszervezeteket hoztak magukkal – szintén nem állt távol a közösségi szintű szociális szerepvállalás erősítése.[14] A jogalkotás mellett a szakpolitikai gyakorlatban is növekedett a szociális szempontok szerepe – a portugál elnökség által 2000-ben elindított Lisszaboni Stratégia jelentős szerepet tulajdonított a társadalmi befogadásnak és a szociális szempontoknak általában az EU jövőjében. A stratégia összefoglaló jelmondata szerint 2010-re az Európai Unió „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává válik, mely képes a fenntartható gazdasági fejlődésre azzal együtt, hogy több és jobb munkahelyet teremt, és figyelmet fordít a szociális kohézió továbbfejlesztésére".[15] A program, amely víziót kívánt adni az euróbevezetést követő időszaknak, hangsúlyozta a liberalizáció, a vállalkozásfejlesztés, a digitalizáció, az innováció és a környezetvédelem mellett a szociális kérdéseket is (képzés, munkahelyteremtés, szociális védelem, szegénység elleni küzdelem stb.). További jogalkotás helyett azonban a frissen bevezetett nyílt koordináció módszerét alkalmazták, amely közös politikához nem, de egymás szakpolitikai gyakorlatának megismeréséhez és elismeréséhez elvezetett. A 2001-ben elfogadott Nizzai Szerződés (amely a szerződés szociálpolitikai vonatkozású cikkein keveset változtatott) két melléklete, a Szociálpolitikai Menetrend és az Alapjogi Charta szociálpolitikai és alapjogi szempontból jelentett fordulópontot. Az Európai Bizottság ekkor vette magára azt a jelentős terhet, hogy évente számos szociális témájú jelentést, dokumentumot készít elő, amelyek folyamatos visszajelzést adnak a döntéshozóknak az Európai Unió és tagállamai szociális helyzetéről.[16]

Az EU szociális szerepvállalásának visszaszorulása – és visszatérése?

A kétezres évek közepén azonban több olyan változás is bekövetkezett, amely az EU szociálpolitikai szerepvállalásának bővülő tendenciáját megállította. A szép célokat kitűző Lisszaboni Stratégia félidős vizsgálata komoly hiányosságokat jelzett. A Wim Kok holland miniszterelnök által jegyzett értékelő jelentés a problémákat a túl szerteágazó célrendszernek tulajdonította, és azt javasolta, hogy a számos beavatkozási terület közül a gazdasági növekedésre és a foglal-

[14] Philippe Pochet: Twenty Years of the Publication 'Social Policy in the European Union': What Have We Learned? In Bart Vanhercke – Dalila Ghailani – Slavina Spasova – Philippe Pochet (szerk.): *Social Policy in the European Union 1999–2019: the Long and Winding Road.* Brussels, ETUI, 2020. 13–36.

[15] European Council: *Presidency Conclusions of the Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.* Részletes elemzését lásd Arató Krisztina: Az Európai Unió lisszaboni stratégiája és a keleti kibővülés. In Pesti Sándor – Szabó Máté (szerk.): *„Jöjj el szabadság". Bihari Mihály 60. születésnapjára készült ünneplő kötet.* Budapest, Rejtjel, 2003. 643–662.

[16] Gellérné Lukács Éva: A közösségi és az uniós szociálpolitika története. In Hungler Sára – Gellérné Lukács Éva – Petrovics Zoltán – Dudás Katalin (szerk.): *Az Európai Unió szociális és munkajoga.* Budapest, ELTE Eötvös, 2020. 27–48.

koztatás bővítésére koncentráljanak.[17] Ezáltal több, korábban ezekkel egyenrangúnak tekintett fejlesztési terület, így a szociális kohézió kérdése is háttérbe szorult.

Kihívást jelentett a közösségi szociálpolitikára a keleti bővítés is. A 2004-ben, 2007-ben, majd 2013-ban csatlakozó posztszocialista országok alacsonyabb nemzeti össztermékkel, jelentős szociális problémákkal csatlakoztak az Európai Unióhoz, s több tagállamból (például Románia, Bulgária, balti országok, Lengyelország) indult el a munkavállalási célú vándorlás a régi tagállamok felé.[18] A tagállamok szociális rendszerei és kihívásai közötti egyre nagyobb különbségek miatt a szociális terület közösségi szintű kezelése egyre kevésbé tűnt reálisnak.

A kétezres évek közepén politikai változás is beállt az Európai Unió nagy tagállamaiban és az Európai Parlamentben is. Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, Silvio Berlusconi mérsékelt jobboldali, illetve jobboldali politikai erők élén kerültek országaik élére. A 2004-es európai parlamenti választáson nemcsak az Európai Néppárt, hanem az európai liberálisok is komoly előnyre tettek szert, az európai szocialisták visszaszorultak, és ez a tendencia a következő EP-választásokon is folytatódott. A Bizottság élére a néppárti José Manuel Barroso került. A közösségi szociális szerepvállalás támogatása kevésbé volt várható, mint Delors idején.

A 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés érdemben nem módosította az Európai Unió szociális kompetenciáit, ugyanakkor egyértelműbben elhelyezte az EU hatáskörei között. Jelentős előrelépés, hogy a 2000-ben elfogadott Alapjogi Chartát kötelező erővel ruházta fel, ami irányadó a szociális jogok körének meghatározásában is.[19]

A Lisszaboni Szerződés ratifikációjával egy időben az Európai Unió történetének talán legsúlyosabb válsága kezdődött. Az Amerikai Egyesült Államokból induló jelzáloghitel-válság az eurózóna egyes tagállamaiban bankválságot és szuverén adósságválságot okozott. Az Európai Unió intézményei az eurózóna megmentésének érdekében a tagállami költségvetések összehangolására és a bankok működését érintő rövid és hosszú távú intézkedésekre koncentráltak.[20] Az európai szociális dimenzió – bár a pénzügyi válság több tagállamban reálgazdasági válságot is okozott, növelve a munkanélküliséget és a szociális problémákat – a válság éveiben háttérbe szorult. Előrelépést egyedül a 2013-ban elindított Ifjúsági Garancia Program meghirdetése jelentett (Andor László szociális és foglalkoztatáspolitikáért felelős főbiztos hivatali ideje alatt), amely a fiatalok elhelyezkedését hivatott aktívan támogatni.[21]

A 2010-es években az Európai Unió nemcsak a pénzügyi rendszer válságával kellett hogy szembenézzen. Ez a „többszörös válság" *(multiple crisis)* időszaka, amikor a migrációs válsággal, a brexittel, az intézményi és legitimációs válsággal, az euroszkepticizmus terjedésével egy időben kellett szembesülnie az európai integrációnak.[22] Annak ellenére, hogy a tagállami politikai rendszerekben a baloldali politikai pártok továbbra sem erősödtek meg, a szociális Európa szorgalmazása – amely alkalmas lehet az euroszkepticizmus előretörésének kezelésére is, hiszen az Európai Unió polgárainak érdekében végzett tevékenység – valamelyest visszatérni látszik. A 2015-ben hivatalba lépett Juncker-bizottság – mivel a Lisszaboni Stratégia folytatásaként

[17] Wim Kok: *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok.* Publications Office, 2004.

[18] Pochet (2020): i. m. 19.

[19] Gellérné Lukács (2020): i. m. 33.

[20] Lásd a gazdasági és monetáris politikáról szóló fejezetet.

[21] Európai Bizottság: *A megerősített ifjúsági garancia*.

[22] Lásd részletesen: Desmond Dinan – Neill Nugent – William A. Paterson (szerk.): *The European Union in Crisis.* London, Palgrave Macmillan, 2017.

meghirdetett Európa 2020 program félidős értékelése súlyos szociális problémákat azonosított – 2017 áprilisában közleményt adott ki a „Szociális jogok európai pilléréről", amely három fő területen 20 kulcsfontosságú elvet és jogot határozott meg az élet- és munkakörülmények javítása érdekében.[23] A három fő terület az esélyegyenlőség és egyenlő hozzáférés a munkaerőpiachoz, a tisztességes munkakörülmények és a szociális védelem, illetve befogadás.[24] A Von der Leyen-bizottság folytatni látszik a Szociális Pillér korábbi vállalásait – a 2021. május 7-én Portóban elfogadott nyilatkozat ismét emlékeztet a szociális különbségek csökkentésének fontosságára, különös tekintettel a Covid-19-járvány társadalmi és szociális hatásaira.[25]

A szociálpolitikai döntéshozatal sajátosságai

Az Európai Unió döntéshozatala a szociálpolitikához tartozó területeken az általános jogalkotási és intézményi kereteken belül rendelkezik bizonyos sajátosságokkal. Ilyenek a szociális jogalkotás egyes területein megmaradó egyhangú szavazás problémája a Tanácsban, a *soft law* eszközök alkalmazása, a szociális partnerek jelentős szerepe egyes szabályozási kérdésekben, valamint a nyílt koordináció együttműködési módszerének alkalmazása.[26]

A szociális jogalkotás aktuális sajátosságait a közelmúltban az Európai Bizottság közleményben foglalta össze.[27] Megállapította, hogy az EU szociális jogalkotási területeinek jelentős részén a rendes jogalkotási eljárás, s annak zárásaként a Tanácsban minősített többségi szavazás van hatályban (ilyenek például a munkafeltételek, a munkavállalók tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció, az esélyegyenlőség stb.). Vannak azonban olyan szociális jogi területek, amelyek esetében jelenleg is egyhangú szavazást ír elő a Tanácsban az alapító szerződés (ilyen terület például a megkülönböztetésmentesség, a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme nem határokon átnyúló helyzetekben, a munkavállalók védelme munkaviszonyuk megszüntetése esetén stb.). Ez az eljárásrend alkalmas arra, hogy alapvető szociális jogszabályok elfogadását akár egy tagállam vétója blokkolja. A bizottsági közlemény szorgalmazza a tanácsi döntéshozatal megkönnyítését, és – a hatályos alapszerződés rendelkezéseinek megfelelően – megoldási javaslatokat is kínál.

Az Európai Bizottság természetesen abban érdekelt, hogy előterjesztéseit – amelyeket hosszú előkészítés és az érdekelt felekkel (szociális partnerek, szociális területen működő európai és tagállami NGO-k) történő kiterjedt konzultáció előz meg minden szakpolitikai területen[28] – elfogadják az uniós döntéshozók. A kormányok, amelyek egy-egy szociális témájú előterjesztést esetleg nem támogatnak, nem mutatnak állandó mintázatot. Az Egyesült Királyság kilépése után nem tudunk olyan EU-tagállamot említeni, amely konzekvensen ellenezné a közösségi szociális jogalkotást – vétók esetében egyedi esetekről van tehát szó, nem stabil tagállami álláspontokról. Az Emmanuel Macron francia köztársasági elnök által szakpolitikaiból politikai üggyé

[23] Gellérné Lukács (2020): i. m. 36.

[24] European Commission: *The European Pillar of Social Rights in 20 principles.* 2017. november 16.

[25] *Porto Social Commitment.* Porto, 2021. május 7.

[26] Az EU szociálpolitikájának jogi alapját az EUSz 3. cikke, valamint az EUMSz 9., 10., 19., 45–48., 145–150. és 151–161. cikkei jelentik.

[27] Európai Bizottság: *Hatékonyabb jogalkotás a szociálpolitika területén: a minősített többségi szavazásra való átállás területeinek meghatározása.* COM(2019)186 végleges (2019. április 16.).

[28] Az Európai Bizottság online formában is közzéteszi a konzultációra bocsátott előterjesztéseket.

emelt kirendelt munkavállalókról szóló közösségi szabályozás[29] kivételével – amely elsősorban az EU régi és „új", nyugati és keleti államai között váltott ki vitát – a nyilvánosságban alig hallani az EU szociális szerepvállalását érintő ügyekről, vitákról.

Az Európai Unió által szabályozott szociális területeken különösen elterjedt az úgynevezett *soft law* eszközök használata.[30] Ezek olyan, kötelező erővel nem bíró jogi aktusok (vélemények, ajánlások) vagy iránymutatások, nyilatkozatok, amelyek betartását, megfontolását a tagállamokra, illetve más címzettekre bízza az azt kibocsátó intézmény. A programok, ajánlások lehetnek hatásosak egyes tagállamokban, tagállami programok, akár jogszabályok is születhetnek ilyen, nem kötelező javaslatok mentén. Az is előfordul, hogy egyes tagállami jó gyakorlatok mentén idővel kötelező szabályozás is születhet az adott kérdésben.

A *soft law* kategóriájához sorolja számos szerző[31] az uniós foglalkoztatáspolitikában alkalmazott nyílt koordináció *(Open Method of Coordination – OMC)* rendszerét. Ezen többlépcsős közpolitikai tervezési keret első lépéseként a Tanács meghatározza a stratégiai célokat, majd a Bizottság – mintegy átültetve ezeket a gyakorlatba – konkrét iránymutatásokat és indikátorokat javasol. Ezek alapján minden tagállam nemzeti akcióterveket határoz meg, s ezeket, valamint a végrehajtási időszakot követő jelentést a Bizottság értékeli, összefoglalja a jó gyakorlatokat, és ismét javaslatot tesz a Tanácsnak az újabb időszak stratégiai céljainak meghatározására.[32] Ez az együttműködés lehetővé teszi tehát a tagállami együttműködést anélkül, hogy kötelező, uniformizált lépéseket írna elő. Ennek a közösségi módszernek a kulcsa azonban a tagállamok együttműködési hajlandósága – amely a gyakorlatban nem mindig érvényesül.[33]

Az Európai Unió szociálpolitikai döntéshozatalában kiemelt szerepe van a szociális partnereknek (szakszervezeteknek és munkaadói szövetségeknek). Bár a tagállami és európai szintű szociális partnerek a Római Szerződés óta formális és informális keretek között is folytattak konzultációt a közösségi intézményekkel (elsősorban a Bizottsággal), az európai szociális párbeszéd elindítása Jacques Delors nevéhez köthető. Bár az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány is utalt a szociális partnerek részvételére a szociális vonatkozású közösségi döntéshozatalban, a Maastrichti Szerződéshez csatolt szociális jegyzőkönyvben, később az Amszterdami Szerződés törzsszövegében már pontos eljárásrend szerepelt a részvétel miként jéről, amely azóta is megmaradt.[34]

A szerződés rögzíti az Európai Bizottság azon kötelezettségét, hogy szociálpolitikai kérdésekben konzultáljon a szociális partnerekkel – nélkülük nincsen a szakpolitikára vonatkozó szabályozás az Európai Unióban. A szerződés rendelkezései két utat kínálnak a szociális partnereknek a közösségi szociálpolitika szabályozásakor: egy jogszabályi és egy megegyezéses eljárást. A szociális partnerek maguk döntik el, melyik formát választják, így gyakorlatilag ők

[29] Kártyás Gábor: *Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban.* Budapest, Pázmány Press, 2020.

[30] Fabien Terpan: Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal,* 21. (2014), 1. 68–96. Online: https://doi.org/10.1111/eulj.12090

[31] Lásd Luca Barani: *Hard and Soft Law in the European Union: The Case of Social Policy and the Open Method of Coordination.* Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State, 2006.

[32] Gellérné Lukács (2020): i. m. 31.

[33] Juhász Gábor – Taller Ágnes: A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban. *Esély,* 16. (2005), 6. 23–25.

[34] A jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés (EUMSz) 152., 154. és 155. cikkei vonatkoznak erre a területre.

terjesztik elő a javaslatot az egyébként javaslattételi monopóliummal bíró Európai Bizottságnak. A *jogszabályi* út az eddigiekben is jól ismert közösségi döntéshozatali eljárást jelenti, azzal a különbséggel, hogy a bizottsági javaslatot megelőzi a szociális partnerek véleményének, illetve ajánlásának közvetlen megkérése. A másik út, a *megállapodás* merőben szokatlan, a tagállamokban ismeretlen döntéshozatali gyakorlat. Azt jelenti, hogy amennyiben a szociális partnerek úgy határoznak, az általuk tárgyalt kérdésben (az Európai Bizottság által javasolt témakörben) önállóan megállapodást köthetnek, amely megállapodás végrehajtásának két módja van. Egyrészt végre lehet hajtani a tagállamok helyi joggyakorlatának megfelelően, kvázi önkéntes alapon, másrészt a megállapodás alapján fel lehet kérni az Európai Bizottságot a megállapodás kiterjesztésére, amely ekkor ráteszi a megállapodás alapján általa kidolgozott javaslatot a szokásos, a Tanácsnál végződő döntési eljárás „sínpárjára". A szociális partnerek megállapodása ebben az esetben közösségi joggá lényegül, általában irányelv formájában.[35]

A szociális partnerek számos ágazati és ágazatközi megállapodást kötöttek ezen szerződéses rendelkezések alapján, néhányból közösségi irányelv is született.[36] A Bizottság és a szociális partnerek közötti együttműködés intenzitása (beleértve a fentiekben leírt szokatlan eljárásrendet és a szokványos konzultációs kapcsolattartást is) azonban változó – követte az EU szociális szerepvállalásának történeti változásait az utóbbi évtizedekben. A Jacques Delors-t követő Santer és Prodi Bizottságok (1995–2004) kiegyensúlyozott együttműködést mutattak – ebben az időszakban születtek olyan elemzések, amelyek az Európai Uniót neokorporatív szakpolitikai közösségként értékelték.[37] Ugyanakkor Barroso két bizottsági elnöki ciklusa – amely egybeesett az eurózóna válságával és a válságkezelés idején a szociális szempontok háttérbe szorulásával – a szociális párbeszéd eljelentéktelenedését hozta.[38] A Jean-Claude Juncker vezette következő Bizottság ezt hallgatólagosan el is ismerte azzal, hogy 2016-ban *A szociális párbeszéd új kezdete* címmel hirdetett programot az európai szociális párbeszéd megerősítésére, a szociális partnerek közösségi jogalkotásba és az európai szemeszter tevékenységeibe való bevonására.[39]

Az Európai Unió szociálpolitikájának főbb területei

Az Európai Unió szociális szerepvállalásának története és döntéshozatali sajátosságainak bemutatása után kitérünk azokra a legfontosabb területekre, amelyek ehhez a szakpolitikához tartoznak. Bemutatjuk a munkaerő szabad mozgása, a munkavállalók jogai, valamint a szociális biztonság és védelem és a foglalkoztatáspolitika legfontosabb elemeit. Ezen fejezet keretében nem térünk ki a szintén kapcsolódó Európai Szociális Alap, valamint a szakképzés kérdéseire,

[35] Arató (2001): i. m. 126–127.

[36] A megállapodások szerepelnek az EU honlapján: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&day=&month=&year=&sectorCod e=&themeCode=&typeCode=&recipientCode=&mode=searchSubmit&search=Search

[37] Falkner (1998): i. m. 187–190.

[38] Jean-Paul Tricart: Once Upon a Time there was the European Social Dialogue. In Bart Vanhercke – Dalila Ghailani – Slavina Spasova – Philippe Pochet (szerk.): *Social Policy in the European Union 1999–2019: the Long and Winding Road.* Brussels, ETUI, 2019. 71–98.

[39] European Commission: *A New Start for Social Dialogue.* Brussels, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2016.

mert ezek – szociális, illetve foglalkoztatáspolitikai jelentőségük mellett – a kohéziós politika, illetve az oktatáspolitika tárgyköréhez tartoznak.

A munkaerő szabad mozgása

Az európai integrációs folyamat kezdetén, már a Római Szerződésben szerepelt a munkavállalók szabad mozgásának célkitűzése. Az egységes piac egyik alapelemét jelentő elv voltaképpen a Közösség, majd az Európai Unió szociális és munkajogának az origója – ha nem lett volna a munkaerő szabad mozgásának igénye, akkor nem is kellett volna közös szabályrendszert alkotni az egyéb szociális és munkaügyi területeken. A munkaerő szabad mozgásának célja, hogy biztosítsa azt, hogy az együttműködő országok között a munkaerőkereslet és -kínálat kiegyenlítődjön, így a munkapiac hatékonysága javuljon amellett, hogy a munkavállalók a nekik legmegfelelőbb állásokat megtalálhassák.[40]

A munkaerő szabad áramlásának jogi háttere a szerződés (EUMSz) 45. cikke, a vonatkozó másodlagos közösségi jog, valamint az Európai Bíróság esetjoga. A munkaerő szabad áramlásának lényege, hogy az Európai Unió (és az Európai Gazdasági Térség államai, vagyis a 27-eken túl még Norvégia, Svájc és Liechtenstein) állampolgárai a területen belül bárhol kereshetnek munkát, vállalhatnak állást külön munkavállalási engedély nélkül, tartózkodhatnak a célországban úgy, hogy munkavállalásuk feltételei és kapcsolódó szabályai azonosak a fogadó ország munkavállalóira vonatkozó kondíciókkal. A más EU-tagállamokban dolgozó munkavállalók munkavállalásuk megszűntével is ott maradhatnak. A közös szabályok azt is lehetővé teszik, hogy a munkavállalókat a célországba a családtagjaik is elkísérjék.[41]

A munkaerő szabad mozgásának általános elve mellett a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy ezt az elvet egyes területeken vagy időszakokban korlátozzák. Ilyen esetekben általában közbiztonsági, illetve közegészségügyi okok állnak a háttérben, valamint gyakran előfordul, hogy a közszférában kínált állásokat saját állampolgárok számára tartják fenn.

A munkaerő szabad áramlásának biztosítása számos egyéb közösségi jogterületen is közös szabályozást indított el. Nehéz lenne például anélkül munkát vállalni egy másik tagállamban, ha képzettségünket, eddigi bizonyítványainkat, szakképesítéseinket vagy diplomáinkat nem fogadnák el. Az 1990-es évek óta folyamatosan frissülő közösségi szabályozás lehetővé teszi a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerését. Az orvosok és az építészek diplomáit további eljárás nélkül kölcsönösen elfogadják a tagállamok, míg más diplomák gyors, úgynevezett ekvivalenciaeljárással elismertethetők.[42]

A munkaerő szabad mozgásával köthető össze ugyanakkor a társadalombiztosítással kapcsolatos jogok európai szabályozása. Fontos megjegyezni, hogy ezen a területen koordinációról és nem harmonizációról beszélünk, vagyis az Európai Unió a tagállamok társadalombiztosítási rendszerei közötti átjárást teszi lehetővé, és nem célja egy közös társadalombiztosítási rendszer létrehozása.[43]

[40] Gellérné Lukács (2020): i. m. 51–52.
[41] European Commission: *Free movement – EU nationals.*
[42] European Commission: *Recognition of Professional Qualifications in Practice.*
[43] European Commission: *EU Social Security Coordination.*

A legfrissebb adatok szerint 2019-ben (még a brexit előtt) az Európai Unióban 17,9 millió állampolgár lakott más EU-tagállamban, akik közül 13 millióan tartoztak a munkavállalói korosztályba (20 és 64 év között). A más EU-tagállamban állást vállalók csaknem fele (46 százalék) az Egyesült Királyságban, illetve Németországban, további 28 százalék Franciaországban, Olaszországban és Spanyolországban élt. A legnagyobb munkaerő-kibocsátó országok között van Románia, Lengyelország, Olaszország, Portugália és Bulgária (58 százalék).[44]

A munkavállalók jogai

Az 1970-es évek óta gyorsan bővülő közösségi munkajog az egyéni és a kollektív munkajog egyes elemeit szabályozza. A közös szabályok irányelv formájában születnek meg, amelyeket határidőre a tagállami munkajogi szabályozásba át kell ültetni. Mindez azt jelenti, hogy a közösségi munkajog megvalósulását, betartását a nemzeti hatóságok ellenőrzik elsősorban. A közösségi munkajog szabályai lefedik a munkafeltételek egyes elemeit (munkaidő, munkaviszony létesítése, megszüntetése, fiatalok munkahelyi védelme), az esélyegyenlőség és a diszkrimináció tilalmának alapelveit, az atipikus munkaviszonyokat (részmunkaidő, határozott idejű munkaviszony, munkaerő-kölcsönzés, kiküldetés), a munkahelyi biztonság és egészség témaköreit, valamint a munkavállalók információhoz és konzultációhoz való jogainak egyes elemeit (például európai üzemi tanácsok létrehozása).[45]

A közösségi munkajog általános jellemzője, hogy az irányelvek segítségével olyan közös minimumszabályozást kíván létrehozni, amely közelíti a tagállami szabályokat, de nem köti meg a kezüket. Például a munkaidő vonatkozásában normál munkabeosztás esetén a heti maximális, túlórával együtt értendő munkaidő 48 óra lehet, amelynek megfelel a magyar 40 órás és a francia 35 órás munkahét szabályozása is.

A közösségi munkajog normáit az Európai Bizottság folyamatosan ellenőrzi – amennyiben a tagállam nem ülteti át a nemzeti jogrendbe a vonatkozó normákat, vagy a közösségi joggal ellentétes szabályozást fogad el, akkor megfelelő eljárás mentén akár kötelezettségszegési eljárást is indíthat. Amennyiben a munkavállalót egyedi jogsérelem éri, a nemzeti eljárásrend szerint kereshet jogorvoslatot, hiszen a közösségi munkajogi normákat a nemzeti jogrendbe átültetik.

Szociális védelem és szociális biztonság

A hátrányos helyzetű társadalmi csoportok kezelése elsősorban tagállami feladat. Az uniós szabályozás elsősorban nem kötelező erejű közösségi jogi normákat tartalmaz, ilyen például a Tanács legutóbbi ajánlása a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről.[46] Az Európai Unió inkább közösségi programokkal, mint szabályozással tudja az uniós állampolgárok szociális védelmét és biztonságát elősegíteni.

[44] Elena Fries-Tersch – Matthew Jones – Linus Sjöland: *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2020.* Publications Office of the European Union, 2021.

[45] European Commission: *Rights at Work*.

[46] Európai Unió Tanácsa: A Tanács ajánlása (2019. november 8.) a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről (2019/C 387/01).

Az Európa 2020 stratégia például célként tűzte ki, hogy EU-szerte legalább 20 millió állampolgárt emeljenek ki a szegénységből, és a 20–64 éves korosztály legalább 75 százaléka legyen munkavállaló. Az Európai Bizottság egyéb iránymutatásai támogatják a tagállamokat abban, hogy hogyan kezeljék a speciális társadalmi csoportokat, így a megváltozott munkaképességű embereket, a fiatalokat (különös tekintettel az ifjúsági munkanélküliség problémájára), az időseket, az álláskeresőket, a hajléktalan embereket stb.[47]

Foglalkoztatáspolitika

A jelen fejezet történeti részében említettük, hogy a foglalkoztatáspolitika az 1990-es évek második felében, az Amszterdami Szerződésben került az Európai Unió hatáskörei közé. Módszere a nyílt koordináció rendszere, amely szoros együttműködés (általános és országspecifikus ajánlások alapján) a tagállam, az Európai Bizottság és a Tanács döntéshozói között. A foglalkoztatáspolitikai célokat 2000 és 2010 között a Lisszaboni Stratégia, 2010 után pedig az Európa 2020 stratégia határozta meg. A 2010 utáni időszak – amelynek kezdetén az EU döntéshozatalának fókuszában az eurózóna válságának kezelése állt – legjelentősebb újítása az európai szemeszter[48] létrehozása volt, amelynek eredményeképpen a gazdaságpolitikai és foglalkoztatáspolitikai koordináció összekapcsolódott.

Ahogy fentebb említettük, az Európa 2020 stratégia fontos indikátorokat határozott meg a foglalkoztatás területén (is) – a foglalkoztatási ráta átlag 75 százalékra emelése és 20 millió ember szegénységből való kiemelése mellett célként tűzte ki a korai iskolaelhagyók számának csökkentését, a közép- és felsőfokú végzettségűek arányának növelését. A tagállamoknak – saját kiinduló helyzetük és nemzeti körülményeik figyelembevételével – a kiemelt célokat le kellett fordítaniuk nemzeti célokra. Az ezen célkitűzések jegyében megfogalmazott nemzeti célkitűzéseket és a megvalósulásról szóló jelentéseket a nyílt koordináció korábban leírt rendszere szerint kell egyeztetni az EU intézményeivel. A 2020-as iránymutatások a következő főbb elemeket tartalmazzák:

- a munkaerő-kereslet fellendítése (munkahelyteremtés, a munkát terhelő adók és bérmegállapítás),
- a munkaerő-kínálat növelése, valamint a munkavállalási lehetőségek, a készségek és a kompetenciák javítása,
- a munkaerőpiacok működésének és a szociális párbeszéd hatékonyságának javítása,
- a mindenki számára biztosítandó esélyegyenlőség előmozdítása, a társadalmi befogadás elősegítése és a szegénység elleni küzdelem.[49]

Mint látható, az iránymutatások a tagállami szakpolitikai lépéseknek meglehetősen tág teret biztosítanak. A Bizottságnak megküldött beszámolók ugyanakkor lehetővé teszik a tagállami kormányokkal való folyamatos kapcsolattartást, az eredmények és a hiányosságok folyamatos nyomon követését.

[47] European Commission: *Social Investment*.

[48] Európai Tanács: *Európai szemeszter.* Lásd még a gazdasági és monetáris együttműködésről szóló fejezetet.

[49] Regina Konle-Seidl: *Foglalkoztatáspolitika.* 2021.

Következtetések

Az Európai Unió szociálpolitikája a tagállami és az uniós szint közötti együttműködésen és munkamegosztáson alapul. A fejezetben láthattuk, hogy az Európai Unióban elsősorban az alapvető gazdasági integrációhoz kapcsolódóan bővült az utóbbi évtizedekben a szociális együttműködés, s azt is, hogy voltak időszakok, amikor háttérbe szorult.

Megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió szociális szerepvállalása rendkívül szerteágazó mind az együttműködés területeit, mind pedig a módszereit illetően. Az is látható, hogy az immár nem egyszerű gazdasági közösségként, hanem politikai rendszerként működő Európai Unió nem tekinthet el az állampolgárok élet- és munkakörülményeinek kezelésétől – így az uniós szociálpolitika várhatóan a következő években is fontos szerepet játszik majd a szakpolitikák között.

Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke a Bizottság 2019–2024 közötti programja szerint kiemelt szerepet szán a szociális szempontoknak. Említi a szociális jogok európai pillérét, a szociális párbeszéd megerősítését, a szegénység elleni küzdelem folytatását, az Ifjúsági Garancia Programot, az antidiszkriminációs küzdelem folytatását, hogy csak néhányat említsünk.[50] A közösségi szociálpolitika megerősítése mellett teszi le a voksát egy olyan szereplő is, amelytől elsősorban a gazdasági hatékonyság, a befektetői környezet javításának szorgalmazását várnánk: a legnagyobb európai munkaadói szövetség, a BusinessEurope. A Bizottság jelenlegi elnökéhez hasonló célokat megfogalmazó munkaadói szövetség megállapítja, hogy jelenleg az Európai Unió a világ azon térsége, ahol – az összes problémánk ellenére – a legjobb élni és dolgozni.[51] Ennek a jellemzőnek a megőrzése a következő évek kiemelt feladata.

Felhasznált irodalom

Arató Krisztina: Az Európai Unió lisszaboni stratégiája és a keleti kibővülés. In Pesti Sándor – Szabó Máté (szerk.): *„Jöjj el szabadság". Bihari Mihály 60. születésnapjára készült ünneplő kötet.* Budapest, Rejtjel, 2003.

Arató Krisztina: *Szociális párbeszéd az Európai Unióban.* Budapest, Rejtjel, 2001.

Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet.* Budapest, Gondolat, 2015.

Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács ajánlása (2019. november 8.) a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről (2019/C 387/01).

Barani, Luca: *Hard and Soft Law in the European Union: The Case of Social Policy and the Open Method of Coordination.* Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State, 2006.

Dinan, Desmond – Neill Nugent – William A. Paterson (szerk.): *The European Union in Crisis.* London, Palgrave Macmillan, 2017. Online: https://doi.org/10.1057/978-1-137-60427-9

Economic and Social Committee Opinion on the Social Aspects of the Internal Market (European Social Area). *Official Journal of the European Communities (OJEC),* 1987. december 31. C 356.

Európai Bizottság: *A megerősített ifjúsági garancia.* Online: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=-hu&catId=1079; https://ifjusagigarancia.gov.hu/

Európai Bizottság: *Hatékonyabb jogalkotás a szociálpolitika területén: a minősített többségi szavazásra való átállás területeinek meghatározása.* COM(2019)186 végleges (2019. április 16.).

[50] Ursula von der Leyen: *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024.* 2019.

[51] The Future of the Social Dimension in Europe. *Businesseurope,* 2019. június.

Európai Bizottság: *Vitadokumentum Európa szociális dimenziójáról.* COM(2017)206 végleges (2017. április 26.).
Európai Tanács: *Európai szemeszter.* Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-semester/
European Commission: *A New Start for Social Dialogue.* Brussels, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2016. Online: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=en
European Commission: *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council.* COM(85)310 végleges (1985. június 14.).
European Commission: *EU social Security Coordination.* Online: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=849
European Commission: *Free Movement – EU Nationals.* Online: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=en
European Commission: *Recognition of Professional Qualifications in Practice.* Online: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/qualifications-recognition_en
European Commission: *Rights at Work.* Online: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=82&langId=en
European Commission: *Social Investment.* Online: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en
European Commission: *The European Pillar of Social Rights in 20 Principles.* 2017. november 16. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en#documents
European Council: *Presidency Conclusions of the Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.*
Falkner, Gerda: *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community.* London, Routledge, 1998.
Fries-Tersch, Elena – Matthew Jones – Linus Sjöland: *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2020.* Publications Office of the European Union, 2021.
Gellérné Lukács Éva: A közösségi és az uniós szociálpolitika története. In Hungler Sára – Gellérné Lukács Éva – Petrovics Zoltán – Dudás Katalin (szerk.): *Az Európai Unió szociális és munkajoga.* Budapest, ELTE Eötvös, 2020.
Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális dimenziójának története. In Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója.* Budapest, OFA, 2004.
Gyulavári Tamás – Könczei György: *Európai szociális jog.* Budapest, Osiris, 2000.
Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója.* Budapest, OFA, 2004.
Juhász Gábor: Az Európai Unió szociálpolitikájának története. In Sziklai István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái.* Budapest, ELTE TÁTK, 2012.
Juhász Gábor – Taller Ágnes: A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban. *Esély,* 16. (2005), 6. 23–63.
Kártyás Gábor: *Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban.* Budapest, Pázmány Press, 2020.
Kok, Wim: *Facing the challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok.* Publications Office, 2004.
Konle-Seidl, Regina: *Foglalkoztatáspolitika.* 2021. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/54/employment-policy
Pochet, Philippe: Twenty Years of the Publication 'Social policy in the European Union': What Have We Learned? In Bart Vanhercke – Dalila Ghailani – Slavina Spasova – Philippe Pochet (szerk.): *Social Policy in the European Union 1999–2019: the Long and Winding Road.* Brussels, ETUI, 2020.
Porto Social Commitment. Porto, 2021. május 7. Online: www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment

Rogowski, Ralf – Kajtár Edit: *The European Social Model and Coordination of Social Policy An Overview of Policies, Competences and New Challenges at the EU Level.* Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge, Amsterdam, 2004. november 25–26.

Terpan, Fabien: Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal,* 21. (2014), 1. 68–96. Online: https://doi.org/10.1111/eulj.12090

The Future of the Social Dimension in Europe. *Businesseurope,* 2019. június. Online: www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/final_social_affairs_brochure_2019_0.pdf

Tricart, Jean-Paul: Once Upon a Time there was the European Social Dialogue. In Bart Vanhercke – Dalila Ghailani – Slavina Spasova – Philippe Pochet (szerk.): *Social policy in the European Union 1999–2019: the Long and Winding Road.* Brussels, ETUI, 2019.

Von der Leyen, Ursula: *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024.* 2019. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

Nyikos Györgyi

Gazdasági, társadalmi és területi kohézió

Bevezetés

Az Európai Unió kohéziós politikája a közösségi politikák egyike, a közösség belső fejlesztési politikája, a pénzügyi szolidaritás eszköze, egyúttal pedig a kohézió és a gazdasági integráció hajtómotorja.

A kohéziós politika tehát az EU egész területére kiterjedő (az összes tagországot és azoknak valamennyi régióját magába foglaló) kiegyenlített gazdasági növekedést, szociális és területi kohéziót kívánja elősegíteni. E hatás eléréséhez azonban mindenekelőtt az egyes országok és régióik közötti fejlődésbeli különbségek kiegyenlítésére van szükség oly módon, hogy a hosszú távú gazdasági növekedés feltételei ott is létrejöjjenek, ahol az egy főre eső jövedelem a legalacsonyabb. Ebben az értelemben a kohéziós politika fő feladata a régiók közötti reálkonvergencia folyamatának felgyorsítása és megkönnyítése. Ennek valóságos szükségességét bizonyítják a tagországok között mutatkozó aránytalanságok az egy lakosra eső termelés, jövedelmek tekintetében, azonban különbségek mutatkoznak a szociális fejlettségi oldalt vizsgálva is (életkilátások, képzettségi és szociális mutatók stb.).[1]

Az EU kohéziós politikája regionális jellegű, és többszintű kormányzásra épül. A regionális jelleg által nemcsak a szegényebb országok támogatása válik lehetővé, hanem az egyébként fejlett országok súlyos szerkezeti problémákkal küzdő régióinak támogatása is, illetve valamennyi tagállamban mérsékelhetők a centrum és a periféria különbségei.

A kohéziós politika integrált megközelítése és a többszintű kormányzás a szakpolitikák optimalizálásával hatékonyabb és hatásosabb beruházásokat, illetve fejlesztéseket eredményez.[2] Ez azonban csak partnerségben és az érdekeltek együttműködésével valósítható meg. Intelligens és koordinált menedzsment megközelítéssel[3] a projektek egymásra épülése és egymást erősítő hatása javítja a program végrehajtás-hatékonyságát,[4] biztosítva a rendelkezésre álló források optimális (vagy ahhoz közelítő) felhasználását.

[1] Medve-Bálint Gergő: *Az EU kohéziós politikájának versenyképességi fordulata és következményei.* EU Mozaikok – MTA KRTK műhelytanulmányai, 2019. 6.

[2] Attila Béres – György Jablonszky – Tamás Laposa – Györgyi Nyikos: Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics: Journal of the Hungarian Central Statistical Office,* 9. (2019), 2. 89–104.; Nyikos Györgyi – Laposa Tamás – Béres Attila: Micro-economic effects of public funds on enterprises in Hungary. *Regional Studies Regional Science,* 7. (2020), 1. 346–361.

[3] Sasvári Péter: Rendszerszemlélet és rendszerelmélet. In Sasvári Péter (szerk.): *Rendszerelmélet.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 33–49. 17.

[4] Medve-Bálint Gergő – Vera Šćepanović: EU Funds, State Capacity and the Development of Transnational Industrial Policies in Europe's Eastern Periphery. *Review of International Political Economy,* 27. (2020), 5. 1063–1082.

https://doi.org/10.36250/01028_08

https://orcid.org/0000-0001-8934-8131

A kohéziós politika egyben beruházási politika is, amikor olyan beruházásokat ösztönöz, amelyek bár társadalmi, gazdasági, szociális vagy területi szempontból fontosak, de támogatás hiányában nem valósulnának meg.[5] A szakpolitika működését tekintve a kezdeti időszak közvetlen projektfinanszírozásától továbblépve ma egy több lépésből álló, többéves fejlesztési programok végrehajtási folyamatáról beszélhetünk.

Az európai gazdasági kormányzással és az európai stratégiai prioritásokkal való szoros kapcsolat, a makrogazdasági, előzetes és jogállamisági feltételrendszer, a tematikus koncentráció és a teljesítményösztönzők mind az eredményesebb forrásfelhasználást hivatottak segíteni. Ez a megközelítés kiemeli az európai és nemzeti hozzáadott érték és a szilárd eredmények szükségességét, és szakít a jogosultsági szemléletmóddal.

A szakpolitika fejlődéstörténete

A politika első elemei az európai integráció kezdetéig, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es Római Szerződésig nyúlnak vissza, ahol a preambulumban megjelenik a régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyensúlyozásának igénye. Egyidejűleg felhatalmazást nyújt az Európai Beruházási Bank (EBB) és az Európai Szociális Alap (ESZA) létrehozásához. A fejlődésben elmaradottabb, szegényebb régiók sajátos problémáinak megoldására az ESZA az átképzésre, a foglalkoztatási lehetőségek javítására biztosított támogatást, míg a bank a gazdasági modernizáció, a gazdasági közösség egésze számára előnyt hozó fejlesztések támogatását jelölte meg célként. Hozzá kell azonban tenni, hogy az akkori tagállamok (alapító hatok) fejlettsége homogén volt (bíztak a délolasz területek gyors felzárkózásában), így a felzárkóztatás és az erőforrások Közösségen belüli újraelosztásának szükségessége még nem merült fel. 1965-ben készített először az Európai Bizottság összefoglalást a regionális fejlődés helyzetéről, és 1967-ben kezdte meg működését a Regionális Politikai Főigazgatóság.

Az első bővítések – 1973-ban Dánia, az Egyesült Királyság és Írország váltak a Közösség részévé – eredményeként tovább nőtt a meglévő különbség a gazdasági és közösségi infrastruktúrában, a termelékenységben, a jövedelmi viszonyokban, a foglalkoztatásban.[6] 1975-ben jött létre az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), amelynek pénzeszközei a régiók közötti fejlődésbeli különbségek mérséklésére, a fejlődésben elmaradott régiók felzárkóztatásának segítésére szolgáltak. Megjelennek továbbá a célirányos források a közös költségvetésben. Ekkor a közösségi források *a tagállamok által, saját prioritásaiknak megfelelően javasolt projektjeit* finanszírozták.

A következő csatlakozási kör országai – Görögország, Portugália, Spanyolország – gazdasági fejlettségben jelentős elmaradást mutattak. A bővítéssel a régiók közötti fejlettségbeli különbség tovább nőtt, egyidejűleg nyilvánvalóvá vált, hogy a piaci mechanizmusok önmagukban nem képesek a területi egyensúlytalanságok kiküszöbölésére. Mindez a szakpolitika jelentős fejlődését eredményezte, hiszen ekkor alakul ki számos olyan alapelv, amely ma is meghatározza működését. 1986-ban az Egységes Európai Okmány a belső piac mellett létrehozta a kohéziós

[5] Nyikos Györgyi – Soós Gábor (2020): The Hungarian Experience Of Using Cohesion Policy Funds and Prospects. In Ida Musiałkowska – Piotr Idczak – Oto Potluka (szerk.): Successes & Failures in EU Cohesion Policy. Warsaw, Walter de Gruyter.

[6] Írország gazdasági teljesítménye messze alatta maradt a hatok átlagának, az Egyesült Királyság számára nehézségeket okoztak egyes hanyatló iparágak, illetve az országon belüli jelentős területi különbségek problémáinak kezelése.

politika jogalapját, és a közös szakpolitikák közé emelte, amikor kiegészítette a Római Szerződést a gazdasági és szociális kohézióról szóló címmel, illetve rendelkezett a szükséges pénzügyi források hozzárendeléséről. A költségvetési rendszer felülvizsgálatának eredménye és az első közös költségvetés kialakítása (1989–1993) a többéves pénzügyi terv[7] és költségvetési prioritások bevezetését hozta. A kohéziós forrásokat is jelentősen megemelték (a kohéziós politika költségvetési aránya 16 százalékról 31 százalékra emelkedett). Egyidejűleg megvalósult a szakpolitikai célok és a megvalósítást előmozdító források, azaz a strukturális alapok[8] összekapcsolása.

Megjelentek a forrásfelhasználás hatékonyságának javítását szolgáló egységes alapelvek; a koncentráció elve,[9] a programozás elve,[10] a decentralizáció,[11] az addicionalitás elve[12] és a partnerség elve[13]. Bevezettek a források felhasználásához közös szabályokat is, amelyek tartalmazták a támogatások felhasználásával összefüggő programozási, ellenőrzési, monitoring és értékelési, jelentéstételi szabályokat, és meghatározták a nyilvánosságra vonatkozó előírásokat. A koncentráció érdekében öt, prioritást élvező célkitűzésben állapodtak meg.[14] A támogatandó térségek lehatárolását a statisztikai területi egységek közös osztályozási rendszere (NUTS) alapján regionális szinten rögzítették.

[7] Ez hosszú távú, stabil kereteket teremtett a stratégiai fontosságú feladatok véghez viteléhez. A nagypolitikai viták ugyanis a többéves költségvetési sarokszámok lefektetése során zajlottak le, ami nagymértékben csökkentette az éves költségvetési vitát, és egyszerűsítette annak elfogadását. Hajdu Szilvia – Kondor Zsuzsanna – Kondrik Kornél – Miklós-Molnár Marianna – Nyikos Györgyi – Sódar Gabriella: *Kohéziós Politika 2014–2020.* Budapest, Dialóg Campus, 2017; Nyikos Györgyi – Erdei-Dreschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör,* 23. (2020), 3. 5–26.

[8] Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): a termelő beruházások, infrastrukturális fejlesztések és a kisvállalkozások támogatására.
Európai Szociális Alap (ESZA): a foglalkoztatási lehetőségek javítására összpontosított, a szerkezetváltás, modernizáció okozta nehézségeket igyekezett ellensúlyozni rövid távú átképzésekkel és a munkavállalók mobilitásának támogatásával.
Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) orientációs része: a vidékfejlesztési tevékenységek finanszírozására.

[9] A források széles körű, fragmentált elosztása helyett a politika kisszámú stratégiai célra összpontosít. A földrajzi/funkcionális koncentráció jegyében a politika középpontjába objektív mutatók segítségével meghatározott, kevésbé fejlett régiók kerültek.

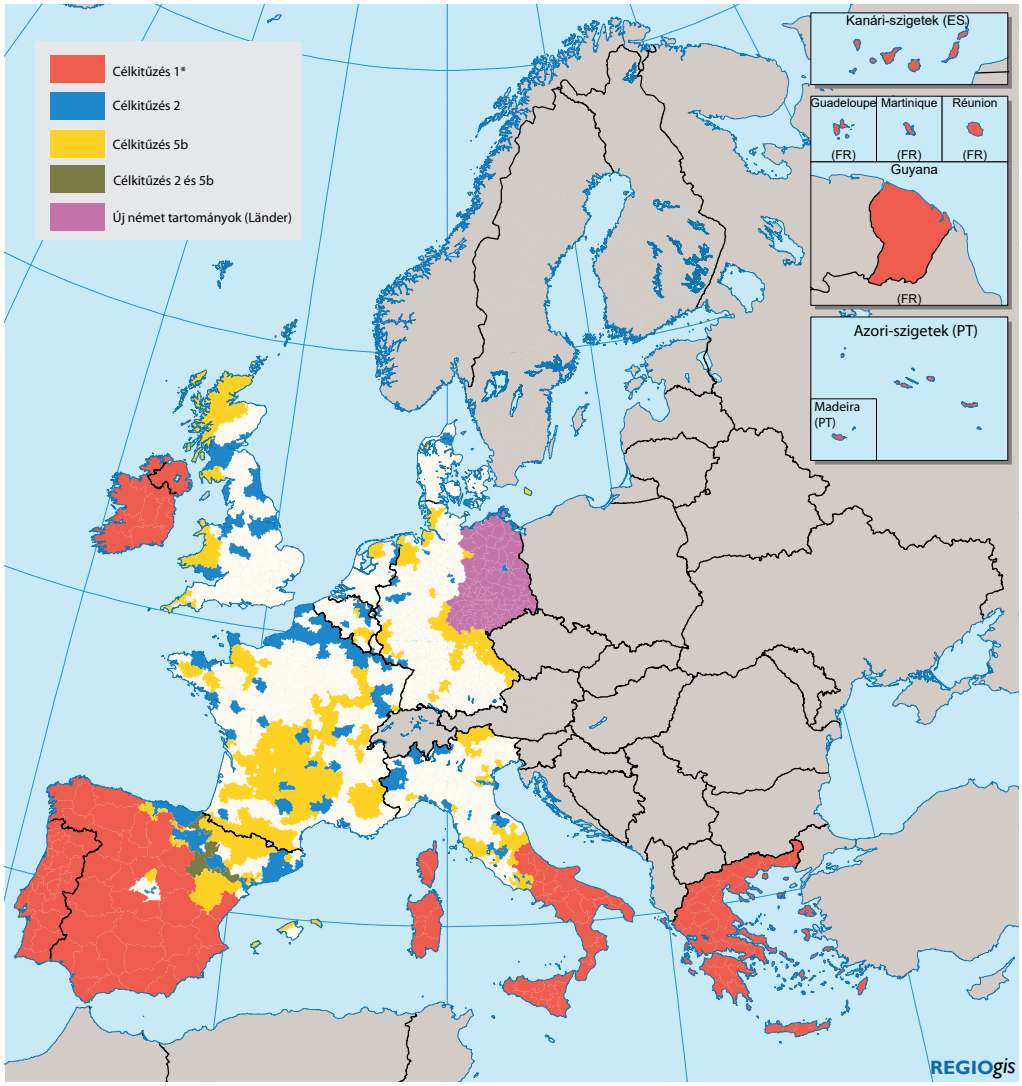
[10] Alkalmazása szakítást jelentett a korábbi, projektközpontú finanszírozási rendszerrel, helyettük többéves, az összeurópai célkitűzésekkel és prioritásokkal összhangban álló programok megvalósítása kezdődött folytonosságon alapuló finanszírozással.

[11] Az Európai Bizottság a tagállamok ezres nagyságrendű projektjeinek felügyelete helyett már csak tagállami szintű stratégiákkal, illetve ágazati/területi operatív programokkal foglalkozott.

[12] A közös célokra a közösségi költségvetésből származó pénzeszközök mellett a tagállamoknak is költeniük kell. A társfinanszírozási kötelezettségnek köszönhetően továbbá a kohéziós politika forrásai kiegészítő jellegűek.

[13] A tagállamok kormányai mellett a régiók bevonása a programok tervezésének és megvalósításának folyamatába. Az uniós szintű szervek és nemzeti hatóságok mellett az új rendszerben szerepet kaptak a régiós és helyi szervek, a gazdasági és társadalmi érdekképviselet szervezetei is.

[14] A politika célkitűzési rendszere: 1. célkitűzés: a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése; 2. célkitűzés: az ipari hanyatlás által súlyosan érintett régiók átalakítása; 3. célkitűzés: a tartós munkanélküliség elleni küzdelem; 4. célkitűzés: a fiatalok foglalkoztatási integrációjának megkönnyítése; 5. célkitűzés: a) a mezőgazdasági struktúrák átalakításának felgyorsítása és b) a vidéki területek fejlődésének előmozdítása.



7. ábra: Strukturális Alapok 1989–1993: Jogosultsági célterületek
Forrás: European Commission: *History of the Policy.* 2020

A Maastrichti Szerződés az Európai Unió céljai között megerősítette a régiók fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentését, a gazdasági és társadalmi kohéziót,[15] és lényegesen kiszélesedett az uniós szinten koordinált szakpolitikák köre. Létrehozták a Kohéziós Alapot (KA) a többi alaptól eltérő jogosultsági szabállyal. Míg a többi alapnál a NUTS2 szintet jelentő *régiós fejlettség (egy főre jutó GDP az EU-átlaghoz viszonyítva)* képezi a jogosultsági rendszer alapját,

[15] Nevesített konkrét célokat: eltérő adottságú régiók fejlettségbeli különbségeinek csökkentése, transzeurópai hálózatok kiépítése és fejlesztése, környezet minőségének megőrzése, javítása, természeti erőforrások racionális és körültekintő felhasználása, minőségi oktatás és képzés.

addig a KA esetében a *GNP-átlag 90 százalékát el nem érő országok*[16] jogosultak a forrásaira. A maastrichti kritériumok – különösen a prudens fiskális politikai mutatók[17] – teljesítéséhez és az egyidejű környezetvédelmi és a transzeurópai közlekedési hálózatokhoz kapcsolódó infrastrukturális beruházások megvalósításához biztosított finanszírozást a KA. Ennél az alapnál azonban kezdetektől bevezették a makrokondicionalitást, vagyis azt, ha a tagállam nem teljesíti a költségvetési szabályokat, akkor felfüggeszthető a KA-finanszírozás.[18] A jelenlegi nagyprojektek elődjeként a Kohéziós Alap legalább 10 millió ECU értékű környezetvédelmi és szállítási infrastrukturális projektjeiről az Európai Bizottság egyedi döntések formájában határozott. Új elemként a kohéziós politika alakulásának nyomon követése érdekében a Bizottság háromévente jelentést készít a gazdasági és társadalmi kohézió terén elért eredményekről. 1996 novemberében látott napvilágot az első jelentés. Létrejött a Régiók Bizottsága.[19]

Az 1994–1999-es időszakban ismét nőtt a kohéziós politika költségvetése – 168 milliárd ECU –, és immár az EU költségvetésének egyharmadát tette ki. A célkitűzések tovább bővültek,[20] ugyanis Svédország és Finnország ritkán lakott régióinak jogosulttá tétele nélkül e nettó befizető országok nemigen részesültek volna a kohéziós politika támogatásaiból.

1997 júliusában terjesztette elő az Európai Bizottság az Agenda 2000 elnevezésű stratégiai dokumentumot, amely az Unió jövőképét és az esedékes bővítés kihívásait fogalmazta meg. A dokumentum jóváhagyása megerősítette a regionális politika alapelveit, míg a támogatások nagyobb fokú koncentrációja érdekében a politika célkitűzéseit összevonták három célkitűzésre.[21]

[16] Ekkor Írország, Görögország, Spanyolország, Portugália.

[17] Költségvetési hiányra és államadósságra vonatkozó előírások.

[18] Martina Eckardt – Pálinger Zoltán Tibor: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013.

[19] A régió és városok érdekeit képviseli azáltal, hogy véleményét mind az Európai Bizottság, mind a Tanács köteles kikérni a jogszabálytervezeteknek a helyi és regionális önkormányzatokat, városokat érintő kérdéseiben.

[20] A politika célkitűzési rendszere:

1. célkitűzés: a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése;

2. célkitűzés: az ipari hanyatlás által súlyosan érintett régiók vagy régiórészek átalakítása;

3. célkitűzés: a tartós munkanélküliség elleni küzdelem, valamint a fiatalok és a munkaerőpiacról kiszoruló személyek foglalkoztatási integrációjának megkönnyítése, a férfiak és nők számára egyenlő foglalkoztatási lehetőségek elősegítése;

4. célkitűzés: a munkások alkalmazkodásának megkönnyítése az ipari változásokhoz és a termelési rendszerek változásaihoz;

5. célkitűzés: a vidékfejlesztés támogatása:

a) a mezőgazdasági struktúrák átalakításának felgyorsításával a közös agrárpolitikai reform keretei között, valamint a halászati szektor modernizációjának és strukturális átalakításának előmozdításával,

b) a vidéki területek fejlődésének és strukturális átalakításának előmozdításával.

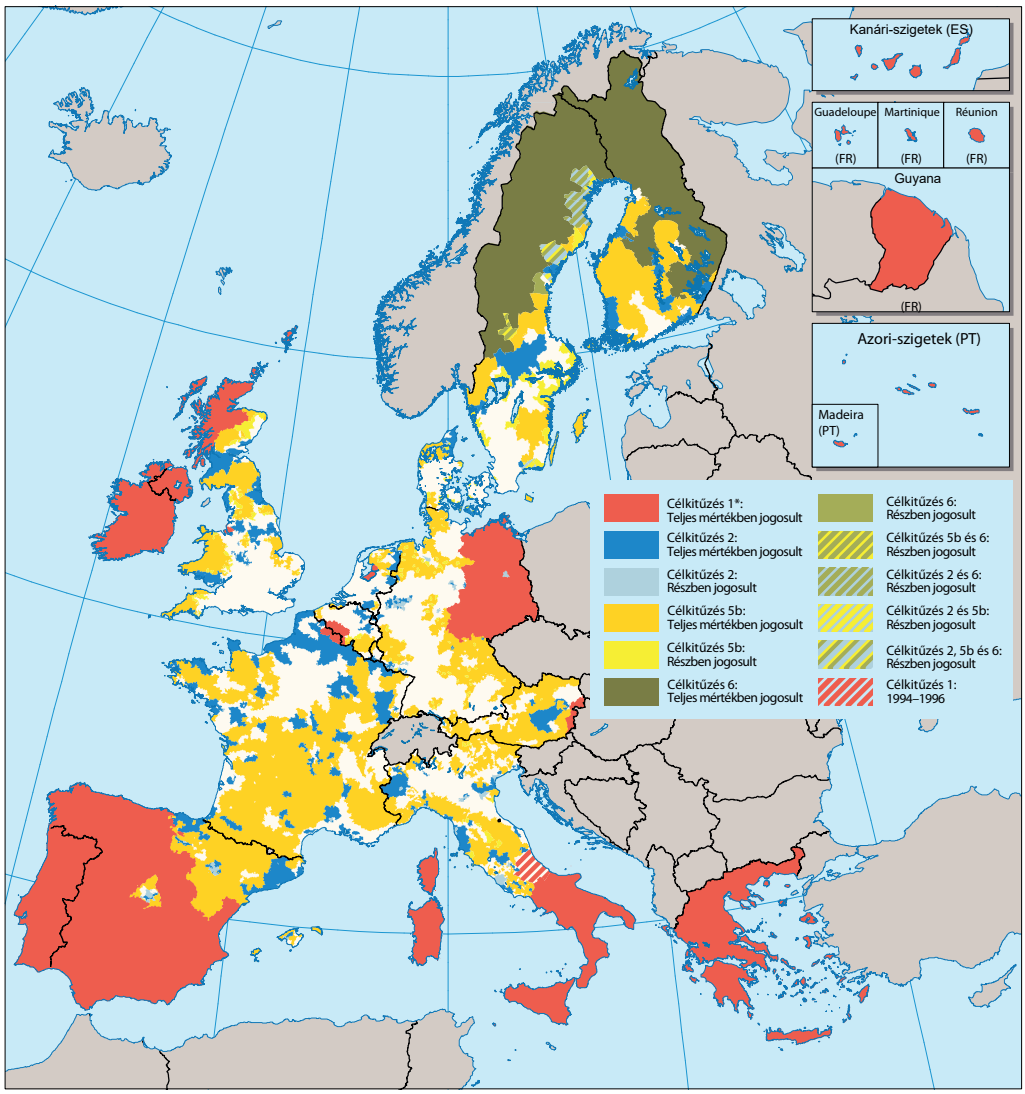
6. célkitűzés: a rendkívül alacsony népsűrűségű régiók fejlesztése és strukturális átalakítása (1995. január 1-jétől).

[21] A politika célkitűzési rendszere:

1. célkitűzés: a gazdaságilag elmaradott régiók fejlődésének és szerkezetátalakításának segítése. Ez a célkitűzés azokra a régiókra összpontosított, ahol az egy főre jutó GDP alatta maradt a közösségi átlag 75 százalékának.

2. célkitűzés: a strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltásának támogatása, ennek hatálya alá azok a régiók tartoztak, amelyek nem részesültek az első célkitűzés támogatásaiból.

3. célkitűzés: oktatási, képzési, foglalkoztatási rendszerek modernizációjának támogatása.

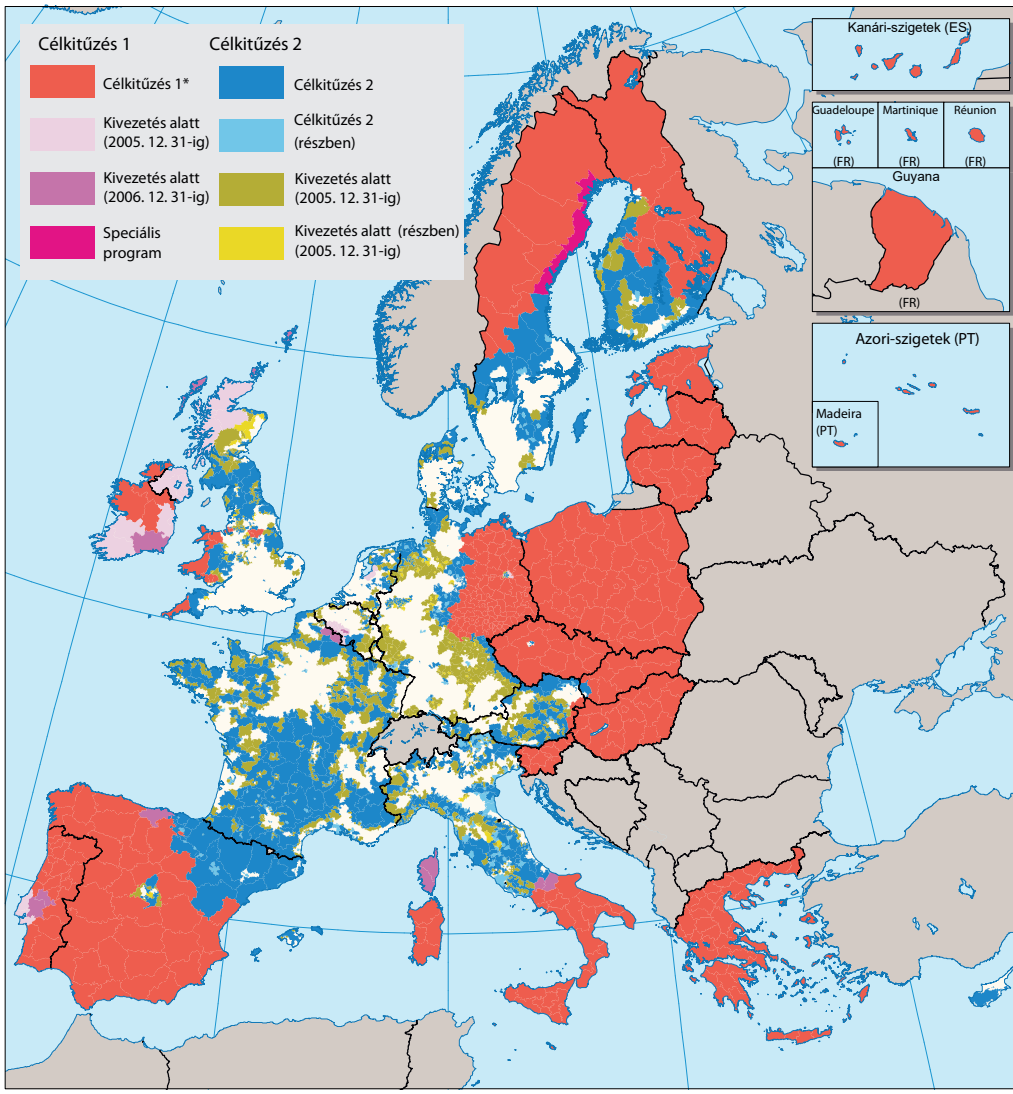


8. ábra: Strukturális Alapok 1994–1999: Jogosultsági célterületek
Forrás: European Commission (2020): i. m.

1999 márciusában a berlini Európai Tanács-ülésen elfogadták az új pénzügyi perspektívát, amelynek részeként meghatározták a kohéziós politika tagállami forrásainak jogosultsági rendszerét,[22] egyben maximálták az uniós tagállamok számára juttatott maximális allokációt, azzal, hogy a felső határt a tagállami GDP 4 százalékában *(capping)* rögzítették. 2004-ben az EU tíz új taggal

[22] Berlini súlyok: Z = [(EU-átlag GDP/fő – régió GDP/fő) × régió népessége × 0,05) + (régió munkanélküliségi rátája – konvergenciarégiók átlagos munkanélküliségi rátája) × aktív népesség].

bővült, azonban a 2000–2006 közötti időszak közös költségvetéséből 213 milliárd eurót kapott a 15 meglévő tagállam és 22 milliárd eurót az új – 2004 és 2006 között csatlakozó – tagállamok a 2004–2006-ig tartó időszakra.



9. ábra: Strukturális Alapok 2000–2006: Jogosultsági célterületek
Forrás: European Commission (2020): i. m.

Ezen bővítés kohéziós politikai hatásában messze túlmutat az előzőeken; ugyanis míg a bővítéssel az EU lakossága 20 százalékkal nőtt, a GDP viszont csak 5 százalékkal.

A 2007–2013-as programidőszakot alapvetően befolyásolta az új tagállamok problémáinak jellege és súlya. A jelentős különbségeket Bulgária és Románia csatlakozása tovább mélyítette. Az igényekre tekintettel a szakpolitika pénzeszközei nagymértékben bővültek, a közösségi költségvetés 37,5 százalékát tette ki a 347 milliárd euró jóváhagyott kohéziós politikai keret, és a forrásfelhasználás súlya egyértelműen az új tagállamok irányába mozdult el. Egyidejűleg ismét átalakult a politikát támogató alapok rendszere is,[23] illetve a célkitűzések is módosultak némileg.[24] Az új szabályozás főbb újdonságai a közösségi stratégiai iránymutatások és a nemzeti stratégiai referenciakeret, amelyek az új politikának stratégiai dimenziót biztosítanak. A tagállamok és a régiók feladata a közösségi prioritások nemzeti prioritásokba való lebontása, azok sajátosságainak megőrzése mellett. A főbb EU-prioritások a következők: a technológiai kutatás és fejlesztés, az innováció és a vállalkozói szellem előmozdítása, az információs társadalom, a közlekedés, az energia, a környezetvédelem és a humán tőkébe való beruházás, a foglalkoztatáspolitika és az üzleti vállalkozások és dolgozók alkalmazkodóképességének növelése.[25]

2009-től a Lisszaboni Szerződés a kohéziós politika szempontjából több kiemelkedő jelentőségű szabályt hozott:

– a gazdasági és társadalmi kohézió mellett politikai célként határozta meg a *területi kohéziót*;
– kiegészítette a politika hatókörébe eső régiók meghatározását – a vidéki térségek, az ipari átalakulás által érintett térségek, a természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók (északi, gyéren lakott régiók, szigetek, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók) nevesítésével;
– pontosította a közös és közösségi politikákkal összefüggő hatásköröket, ismét kiemelte e tekintetben a *szubszidiaritás elvét* és az ezzel összefüggő intézményi hatásköröket;
– a normál – együttdöntési – eljárás bevezetésével az Európai Parlament a kohéziós politika terén is a Tanáccsal egyenrangú jogalkotóvá vált.

[23] A közös agrárpolitika reformjának eredményeként az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot 2007. január 1-jétől az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap váltotta fel, amely a Halászati Alappal együtt kikerült a kohéziós politika keretei közül.

[24] A politika célkitűzési rendszere:

1. A konvergencia célkitűzés: alapvetően az előző időszak 1. célkitűzésének folytatása, amely az Unió legkevésbé fejlett régióinak fejlesztését, felzárkózását segíti, valamint az úgynevezett kivezetés alatt álló *(phasing out)* régiók, amelyek gazdasági kibocsátásszintje az EU-bővítéssel járó statisztikai hatás következményeként haladja meg az uniós szintű GDP-átlagot.
2. A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés: a konvergencia célkitűzés hatályán kívül eső térségekre.
3. Európai Területi Együttműködés (ETE vagy INTERREG) célkitűzés: támogatta a határ menti, transznacionális és interregionális együttműködéseket területi szintű (helyi és regionális) kezdeményezések felkarolásával.

[25] Hajdu–Kondor–Kondrik–Miklós-Molnár–Nyikos–Sódar (2017): i. m.



10. ábra: Strukturális Alapok 2007–2013: Jogosultsági célterületek
Forrás: European Commission (2020): i. m.

A 2010-ben elfogadott Európa 2020[26] tíz évre szóló növekedési és foglalkoztatási stratégia definiálta az Európai Uniót a válság nyomán megváltozott közegben, meghatározva a közös európai jövőképet, az Unió hosszú távú fejlődésének prioritásait és az ehhez szükséges eszközrendszert. Az EU öt kiemelt célt határozott meg, amelyet 2020 végéig teljesítenie kell:

– foglalkoztatás: a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya érje el a 75 százalékot;
– kutatás-fejlesztés: GDP-jének 3 százalékát a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni;

[26] Európai Bizottság: *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája.* COM(2010)2020 végleges (2010. március 3.).

– éghajlatvédelem/energiagazdálkodás: az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20 százalékkal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest, a megújuló energiaforrások arányát 20 százalékra kell növelni, az energiahatékonyságot 20 százalékkal kell javítani;
– oktatás: a korai iskolaelhagyók arányát 10 százalék alá kell csökkenteni, a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40 százaléka felsőfokú végzettséggel rendelkezzen;
– társadalmi befogadás és a szegénység csökkentése: legalább 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.[27]

Az EU2020 stratégia lett az alapja annak a megközelítésnek, hogy EU-forrást csak az EU stratégiai célok megvalósítása érdekében, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban[28] lehet felhasználni.

A szakpolitika aktuális jellemzése

A kohéziós politika célját az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 174. cikke így határozza meg:

> „Átfogó, harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi, és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket, és az olyan súlyos és állandó természeti, vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók."

Az Európai Unió működéséről szóló szerződésen túl a kohéziós politika 2014–2020 időszakra vonatkozó joganyagát az európai strukturális és beruházási alapokról szóló rendeletek, valamint a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, a végrehajtási aktusok, az iránymutatások, a közlemények és a határozatok alkotják. A szabályozás alapja az EU kohéziós alapok szabályainak harmonizációját célzó közös rendelkezésekről szóló rendelet (1303/2013EU rendelet [CPR][29]), amelyet kiegészítenek az alapspecifikus rendeletek:

[27] Gyulai-Schmidt Andrea: *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában.* Tanulmányok, 28. Budapest, Pázmány Press, 2016.

[28] Az EU pénzeszközeit a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban kell felhasználni. Ez egészen egyszerűen azt jelenti, hogy a pénz kezelői minden erőfeszítést megtesznek, hogy az elköltött pénzért a lehető legmagasabb értéket szerezzék meg. Ehhez valamennyi szabályt és előírást szigorúan be kell tartani, továbbá mindennek igazolása érdekében rendszeres értékeléseket kell végezni.

[29] Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

– ERFA-rendelet,[30]
– ESZA-rendelet,[31]
– ETE-rendelet,[32]
– EGTC-rendelet,[33]
– Kohéziós Alapról szóló rendelet,[34]
– EMVA-rendelet,[35]
– ETHA-rendelet.[36]

A közös rendelet tartalmazza a kohéziós politika rendszerének fő szabályait (jogosultság, tervezés, végrehajtás, intézményrendszer, tematikus célok, fejlesztési eszközök stb.), a politika keretében működő alapok finanszírozási szabályait (milyen fejlesztések, milyen költségek finanszírozhatók az adott alapból) pedig az alapspecifikus rendeletek tartalmazzák.

A 2014–2020 időszakra vonatkozó jogszabályhoz úgynevezett *partnerségi kódexet* alakítottak ki, amely tartalmazza az alapelv gyakorlati alkalmazásához kötődő főbb elvárásokat. Az általános jogi kötelezettségek mellett egyes beavatkozás-, illetve eszköztípusok specialitásai a partnerség terén is megjelennek, ezek közé tartozik az integrált városfejlesztés (ERFA 7. cikk), valamint a globális támogatások működtetése (ESZA 6. cikk és külön indikátor az V. fejezetben). Egyszóval a formális jogi követelményekbe is beépülő partnerségi elv folyamatosan ösztönzi a többszintű kormányzatból a többszintű kormányzás kialakulását. Az elv alapvető célja, hogy a partnerek bevonása, a folyamatos párbeszéd révén javítsa a programok elfogadottságát, támogatottságát, hitelességét. Végül, de nem utolsósorban annak a tudásnak, tapasztalatnak a becsatornázása, amellyel a partnerek rendelkeznek, növeli a programok keretében zajló intézkedések hatékonyságát és hatásosságát. A partnerség a tagállami és területi szintű, az állami, gazdasági és társadalmi, civil és területi jellegű szereplők mobilizálását és együttműködését jelenti, kiemelten a döntések előkészítése és meghozatala során.

A kohéziós politikai alapelvek egyike tehát az úgynevezett partnerség elve. A CPR 5. cikke kimondja, hogy „a tagállam a partnerségi megállapodás és az operatív programok előkészítése

[30] Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[31] Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[32] Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről.

[33] Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.

[34] Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[35] Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[36] Az Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

és megvalósítása során – annak valamennyi, a tervezéstől az értékelésig tartó fázisában – köteles a partnerség elvének alkalmazására". Az európai magatartási kódex pedig a partnerséggel kapcsolatos minimumkötelezettségeket, számbavételt igénylő megfontolásokat összegzi.

A tapasztalatok alapján a partnerségi elv tagállamonkénti megvalósítása is jelentős eltéréseket mutat, amivel kapcsolatban számos kihívás[37] azonosítható. Az értékelések eredménye azonban továbbra is azt mutatja, hogy a kohéziós politika a *többszintű kormányzás szempontjából* jó gyakorlatnak minősül az EU-szakpolitikákkal való összehasonlításban.

További alapelv az *addicionalitás elve,* amely szerint egyrészt a kohéziós politikai források által támogatott projekteknek új, európai dimenziót és új értéket kell felmutatniuk, másrészt az ESB-alapok nem helyettesíthetik a tagállami közkiadásokat. A tagállamnak előre meghatározott szinten fenn kell tartania a tagállami finanszírozást a programozási időszakban. A referenciaszint igazolására a bruttó állóeszköz-felhalmozás[38] az indikátor.

A CPR értelmében a program teljes életciklusában szem előtt kell tartani *a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a nemek közötti egyenlőség előmozdításának elvét,* amelyek az Európai Unió alapvető értékei közé tartoznak. A kohéziós politika terén ezért biztosítani kell:

– az érintettek tájékoztatását a program nyújtotta lehetőségekről (pénzügyi támogatás, szolgáltatás stb.);
– a partnerszervezetek bevonását a programok előkészítésébe és megvalósításába;
– a fejlesztések eredményének elérhetőségét mindenki számára;
– az esetleges akadályok felszámolása érdekében proaktív lépések megtételét.

A kohéziós politika az úgynevezett beavatkozási logika alapján finanszíroz fejlesztéseket, amelynek alapvető célja a beavatkozások eredményességének javítása. *A beavatkozási logika a társadalmi igényekből gazdasági-társadalmi-környezeti célokat vezet le, amelyekhez eszközöket, forrást rendel. A forrásfelhasználás outputokon, eredményeken, valamint szándékolt és nem szándékolt hatásokon keresztül változtatja a gazdasági-társadalmi környezetet.*[39]

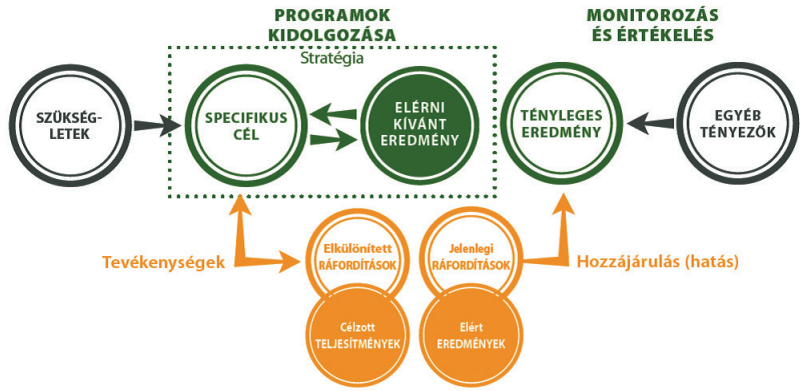
A logikai lánc a *fejlesztési szükségletek* meghatározásával indul. A szükségletek felméréséből következnek a *célkitűzések,* amelyeknek *jól körülhatároltnak, konkrétnak* kell lenniük.

[37] A partnerségi elv kihívásai: 1. tradíció hiánya – számos országban, különösen az EU-12 körében, központosított végrehajtási mechanizmusok és a decentralizáció hiánya jellemző; 2. partnerek forráshiánya – a civil szervezetek aktív közreműködéséhez szükséges források hiánya nehezítheti a részvételt; 3. eltolódás a forrásallokáció és prioritások kijelölési rendszerében – már a lisszaboni célok megjelenése a rendszerben elkezdte ezt az eltolódást, de a következő időszak tematikus koncentrációs rendszere továbbviszi azt a folyamatot, amelyben az Európai Bizottság erősödő szerepe jelentősen visszafoghatja a területi és helyi szereplők aktivitását a programozásban és a végrehajtásban; 4. a többszintű kormányzás magas adminisztratív költségei; 5. demokratikus deficit.

[38] *Bruttó állóeszköz-felhalmozás:* az összes rezidens termelő által egy adott időszak során beszerzett, értékesített eszközökkel csökkentett, a termelők vagy intézményi egységek termelő tevékenysége révén nem saját termelésű eszközökben realizált, értéknövekedéssel megnövelt állóeszköz, a 2223/96/EK (1) tanácsi rendeletben meghatározottak szerint; CPR 95. cikk.

[39] Nyikos Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle,* 58. (2013), 2. 165–185.

A célkitűzések teljesüléséhez konkrét *beavatkozások* vezetnek. Rögzíteni kell, hogy az intézkedések közvetlenül milyen *kimenethez vezetnek.* A kimenet továbbvisz az elvárt *eredmények* irányába; ezek a remélt változások indokolják *a szakpolitikai beavatkozást.* A beavatkozási logika kialakítása magában foglalja azoknak a *tényezők*nek a számbavételét, amelyek *befolyásolhatják* a beavatkozások sikerét. A beavatkozások eredményességét mérni kell, ezt az *indikátorok* segítik.



11. ábra: Beavatkozási logika
Forrás: Európai Bizottság (é. n.): *Panoráma Magazin*

A többszintű kormányzás, partnerség elve és a beavatkozási logika együtt garantálja a *területiség és a területi megközelítés* biztosítását, vagyis azt, hogy a helyi fejlesztési szükségletek és elképzelések és az ágazati fejlesztések összehangolt rendszere az alapja azoknak a tagállami fejlesztési terveknek és programoknak, amelyeknek megvalósulását a kohéziós politika támogatja.

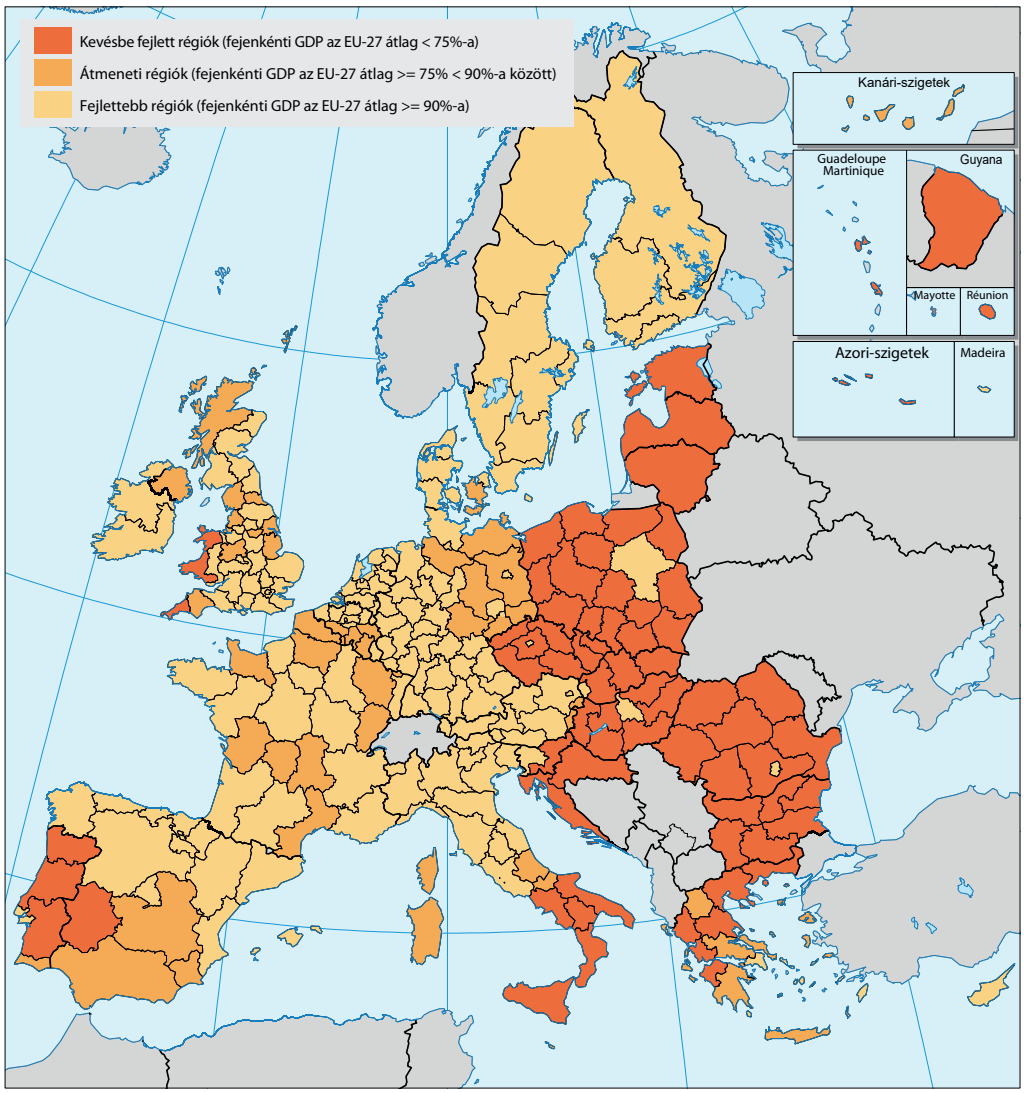
6. táblázat: A kohéziós politika szerkezete (2014–2020)

Célkitűzés	**Régiókategória**
Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe	Kevésbé fejlett régiók
	Átmeneti régiók
	Fejlettebb régiók
Európai Területi Együttműködés	

Forrás: Nyikos Györgyi: *Operatív programok végrehajtása, projektciklus-menedzsment.* Budapest, Dialóg Campus, 2017. 48.

A kohéziós politika célkitűzési rendszere és jogosultsági szabályai rögzítik a feltételeket, amelyeknek mentén a tagállam forrásokban részesül,[40] egyben rögzítik a keretek felhasználására, lehívására vonatkozó szabályokat. A *Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe* célkitűzés esetében – ahol a kohéziós források nagy része felhasználják – a rendszer úgynevezett régiókategóriákon alapul: a régiók besorolása:[41] kevésbé fejlett régió, átmeneti régió és fejlettebb régió.

[40] Kiszámítása a CPR VII. mellékletében megadott módszerekkel összhangban.
[41] CPR 90. cikk (2) bekezdésének megfelelő.



12. ábra: Strukturális alapok (ERFA és ESZA) jogosultság (2014–2020)
Forrás: European Commission: *European Structural and Investment Funds.* 2015

A régiók kategóriája az alapja a *közösségi hozzájárulás arányának* is, amely az 50 százalék és 85 százalék közötti sávban mozog, azaz míg a fejlettebb régiók esetében 50-50 százalék az EU és a nemzeti finanszírozás aránya, addig a kevésbé fejlett régióknál a 85 százalékos EU-forrás mellé 15 százalékos nemzeti társfinanszírozás szükséges. A jogszabályok rendelkeznek azonban azokról a kivételekről, amikor a fent említett maximális társfinanszírozási arány tíz százalékponttal emelhető (de nem haladhatja meg a 100 százalékot), ha:

– a teljes prioritási tengely megvalósítása *pénzügyi eszközök*[42] révén történik;
– a teljes prioritási tengely megvalósítása *közösségvezérelt helyi fejlesztés* révén történik;
– a teljes prioritási tengely megvalósítása társadalmi innováció vagy transznacionális együttműködés révén, illetve a kettő kombinációjával valósul meg.

Az Európa 2020 célok és a tagállami sajátosságokból adódó szükségletek összekötését szolgálják az *országspecifikus ajánlások* és a *nemzeti reformprogram,* amelyek az uniós szinten közös, átfogó és általános jellegű célokat a tagállami helyzetben értelmezik. Annak biztosítását, hogy az EU-források a magas szintű Európa 2020 célokat és a szerződésben rögzített kohéziós célokat szolgálják, illetve a célok és a támogatásokból finanszírozott beruházások közötti kapcsolatot a *tematikus célok* rendszere teremti meg. A szabályozás rögzíti, hogy mely alapok forrásai mely célok területén megvalósuló fejlesztések finanszírozásához használhatók. A 2014–2021 közötti időszakban az alábbi 11 tematikus célterületet rögzítették a szabályozásban.

7. táblázat: Tematikus célok és források (ERFA, ESZA, KA)

ERFA	ESZA	KA	Tematikus célok
■			kutatás, technológiafejlesztés és innováció erősítése
■			információs, kommunikációs technológiák hozzáférésének elősegítése, minőségi javítása
■			a kkv-k, az agrár- és halászati szektor versenyképességének növelése és a vízkultúrák támogatása
■		■	az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átállás támogatása minden szektorban
■		■	a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás és kockázatmegelőzés és -kezelés ösztönzése
■		■	a környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság ösztönzése és megőrzése
■		■	a fenntartható közlekedés megteremtése és a hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteinek feloldása
■	■		fenntartható és minőségi foglalkoztatás növelése és a munkaerőpiaci mobilitás támogatása
■	■		a társadalmi befogadás ösztönzése és a szegénység és minden diszkrimináció elleni küzdelem
■	■		beruházás az oktatásba, képzésbe és nyelvi képzésbe, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás elősegítése
■	■	■	köz- és partnerségi intézményi kapacitás és hatékony közigazgatás megteremtése

Forrás: Nyikos Györgyi: Fenntartható fejlesztés – EU-célkitűzések és -programok 2014–2020. In Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában.* Budapest, Pázmány Press, 2015. 231–241.

[42] *Pénzügyi eszközök:* a költségvetésből kiegészítő jelleggel nyújtott uniós pénzügyi támogatási intézkedések, amelyek célja, hogy egy vagy több konkrét uniós szakpolitikai célkitűzést szolgáljanak. Ezek az eszközök tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök vagy biztosítékok, vagy más kockázatmegosztási eszközök formáját ölthetik, és adott esetben vissza nem térítendő támogatásokkal kombinálhatók. 966/2012/EU, Euratom rendelete.

A jogszabálycsomagban további előírásokat találunk arra vonatkozóan, hogy az egyes alapokból juttatott források bizonyos hányadát milyen tematikus célok szolgálatába kell rendelni. A *tematikus koncentrációra* vonatkozó szabályokhoz régiókategóriánként és alaponként kötelező, korlátozott és koncentrált célhoz rendelt forrásarányt is előírtak, ami azt a célt szolgálja, hogy a források 50–80 százaléka a legfontosabb célkitűzéseket szolgáló beruházásokat finanszírozza.

Az egyes alapok más-más fejlesztéseket és költségeket támogatnak, így jellemzően egyértelműen meghatározható, hogy mit miből lehet finanszírozni.

- *Európai Regionális Fejlesztési Alap:* mind a 11 tematikus célkitűzést támogatja, forrásainak jelentős részéből azonban a következő területeket finanszírozza: K+F, kkv-k, karbonszegény gazdaság, közlekedési és energia-infrastruktúra, és jellemzően infrastruktúrát, termelőeszközöket és gépeket lehet finanszírozni.
- *Európai Szociális Alap:* kevesebb prioritásra összpontosít, hogy több eredményt lehessen elérni a tagállamok előtt álló legfontosabb kihívások terén, úgymint foglalkoztatás, oktatás, társadalmi befogadás, intézményi kapacitás, és jellemzően oktatási és képzési programok, rendezvények és szociális programok finanszírozhatók.
- *Kohéziós Alap:* finanszírozási területei a következők: közlekedési és energiahálózati infrastruktúra, környezetvédelem és karbonszegény gazdaság.
- *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap:* a közös agrárpolitika finanszírozási mechanizmusa, amely három, több területet is érintő célkitűzéssel foglalkozik: a mezőgazdaság versenyképesebbé tétele; a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, valamint éghajlat-politikai intézkedések szavatolása; a vidéki területek.
- *Európai Tengerügyi és Halászati Alap* támogatja a fenntartható halászatot és akvakultúrát. Célja, hogy javítsa a tudományos adatok gyűjtését, és a halászat ellenőrzési és végrehajtási intézkedéseit. Ezenkívül a halászatból élő közösségeken belüli munkahelyteremtést és diverzifikálódást is támogatja, valamint ösztönzi az integrált tengerpolitika céljainak megvalósítását.

A kohéziós források felhasználási folyamatának alapja a többéves pénzügyi keret és abban a kohéziós politika finanszírozását biztosító források elfogadása, illetve az ehhez a sorhoz kapcsolódó felhasználási szabályok elfogadása és hatálybalépése. Ezen feltételrendszer keretén belül a tagállam feladata a tervezés, a partnerségi megállapodás és az operatív programok előkészítése. Az Európai Bizottság ehhez ajánlásokat tesz, jelezve, hogy szerinte milyen fejlesztésekre van szükség az adott tagállamban. A tervezési dokumentumokról a tagállam és a Bizottság egyeztetéseket folytat, amelyek végén a Bizottság döntést hoz ezek elfogadásáról. A bizottsági jóváhagyó döntés alapján indulhat a program végrehajtása.[43]

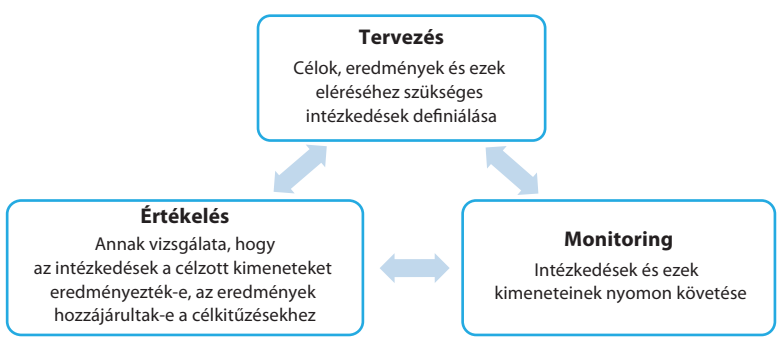
A programok végrehajtása során a projektek kiválasztása után támogatási döntés és szerződés alapján történik a projektvégrehajtás. Jellemzően előleget is kapnak a projektgazdák (ezt saját forrásból biztosítja a tagállam), de a projektgazdáknak a kifizetések utólag és számlák alapján történnek. Az Európai Bizottságnak benyújtott forráslehívás számlák alapján történik.

[43] Tagállami kockázatra megkezdhető a végrehajtás a program benyújtása után még a Bizottság jóváhagyó döntése előtt, viszont jóváhagyás hiányában a tagállam a saját költségvetéséből finanszírozza azt, amit a Bizottság nem hagyott jóvá.



13. ábra: A közösségi támogatások felhasználásának folyamata
Forrás: a szerző szerkesztése

A végrehajtási folyamat fontos eleme az ellenőrzés, monitoring és értékelés. Az ellenőrzés a szabályosság követelményének való megfelelést vizsgálja, a monitoring és értékelés pedig az *eredményorientált megközelítés* megvalósulását szolgálja: a „csináld – tanulj belőle – javítsd" hármasát a gyakorlatban ezen tevékenységek segítségével hajtjuk végre.



14. ábra: Eredményorientált végrehajtás sematikus ábrája
Forrás: Hajdu et al. (2017): i. m.

A három tevékenység: *tervezés, monitoring és értékelés* elválaszthatatlanok egymástól, hiszen a tervezés keretében meghatározott célok nélkül a monitoring és az értékelés keretében nem tudnánk, hol tartunk a megvalósításban, nem tudnánk mihez visszacsatolni, míg a monitoring és értékelés keretében begyűjtendő tapasztalatok nélkül nem tudnánk megtervezni a jövőbeni célokat, intézkedéseket.

A kohéziós politika egyik fő jellemzője a *decentralizált végrehajtási rendszer, osztott felelősségi rendszerben működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei*. A tagállamok felelősek a programok menedzseléséért. Ez magában foglalja a projektkiválasztást, az ellenőrzést és a monitoringot – a megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó szabálytalanságokat[44] –, illetve a megvalósult projektek értékelését is. A tagállamnak biztosítania kell azt is, hogy más közösségi jogi területek – közbeszerzés,[45] állami támogatási szabályok, környezetvédelem – szabályai is megfelelően alkalmazásra kerüljenek.[46] A Bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és működtet, amely összhangban van a szabályozással, és megfelelően, hatékonyan működik.[47] A megosztott irányítás keretein belül elsősorban a tagállamok felelősek az intézményrendszeri végrehajtási feladatokat ellátó szervezetek kijelöléséért és működtetéséért.[48] Az egyes programokon belül

[44] Nyikos Györgyi – Kondor Zsuzsanna: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *Nispacee Journal of Public Administration and Policy,* 12. (2019), 1. 113–134.; Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör,* (2019), 1. 67–87.; Soós Gábor – Nyikos Györgyi: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review,* 5. (2020). 255–271.

[45] Tátrai Tünde – Várhomoki-Molnár Márta – Gyulai-Schmidt Andrea: *Európai Uniós Közbeszerzés,* (2019), 1.

[46] Ambrusz Ákos – Bartucz Zoltán – Gyürkés Anita – Hargita Eszter – Kulin-Pintér Veronika – Nyikos Györgyi – Staviczky Péter: *Állami támogatások.* Budapest, Dialóg Campus, 2018; Ellen Bos – Astrid Lorenz: *Das politische System Ungarns: Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU.* Wiesbaden, Springer, 2020; Nyikos Györgyi – Soós Gábor: Financial Instruments in EU Cohesion Policy and Public Procurement: Challenges for the 2014–2020 Programming Period. *Public Procurement Law Review,* (2018), 32. 120–137.

[47] EUMSz 317. cikk: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását. A rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget. A rendelet valamennyi intézmény számára megállapítja a saját kiadásaik végrehajtásában betöltött felelősségükre és szerepükre vonatkozó részletes szabályokat."

[48] Nyikos Györgyi: Institution-System in Transition (Cohesion Policy in Poland and Hungary). *Pro Publico Bono,* (2014a), 3. 41–52.; Nyikos Györgyi: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014-2020. *DETUROPE: Central European Journal of Tourism and Regional Development,* 6. (2014b), 3. 40–53.; Nyikos, Györgyi – Talaga, Robert: Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. *Comparative Law Review (Torun),* (2014), 18. 111–139.; Hoffman István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba.* Budapest, ELTE Eötvös, 2017; Márton Gellén: Development Path of Decentralization and Centralization in the Hungarian Public Administration. *CIPFA Japan,* 12. (2018), 2. 59–72.

a következő szerveket kell kijelölni: *az irányító hatóság*[49] *(közreműködő szervezet), az igazoló hatóság*[50] *és az ellenőrző hatóság.*[51] A végrehajtási feladatok centralizáltsága eltérő az egyes tagállamokban: néhány tagállamban egy központi ellenőrző hatóság látja el a feladatokat valamennyi operatív programnál (például Ausztria, Magyarország), máshol programonként van ellenőrző hatóság (például Németország). Más országokban központi ellenőrző hatóság ügyel a nemzeti operatív programokra, míg területi szinten működnek ellenőrző hatóságok a regionális operatív programokkal kapcsolatban (például Olaszország, Lengyelország). Az irányító hatóságok felügyelhetnek egy programot vagy többet is, illetve lehetnek központi szinten vagy regionális programok esetén regionális szinten is. A tagállam kijelölhet egy vagy több *közreműködő szervezetet* is arra, hogy az irányító vagy az igazoló hatóság egyes feladatait vagy valamennyi feladatát annak felelősségére elvégezze. A végrehajtási intézményrendszer kialakításánál meghatározó, hogy az adott tagállam közigazgatási struktúrája centralizált vagy decentralizált. Az országok, régiók kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására.

A szakpolitika jövője

Az Európa jövőjéről szóló fehér könyv[52] vitát indított arról, milyen irányba haladjon tovább az Európai Unió az elkövetkező években. A fehér könyv a hozzá tartozó öt vitaanyaggal együtt három fő, összefüggő kérdéssel foglalkozik a kohéziós politikát illetően:

- Hova irányuljanak a beruházások?
- Mik legyenek a kiemelt beruházási célkitűzések?
- Hogyan kell végrehajtani a kohéziós politikát?

Az Európai Unió pénzügyeiről szóló vitaanyag[53] általánosabban megfogalmazta, hogy az EU-finanszírozást minden esetben azokra a területekre kell koncentrálni, ahol az Európai Unió a legnagyobb hozzáadott értéket teremtheti.

[49] *Irányító hatóság:* a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv, amely felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért.

[50] *Igazoló hatóság:* a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a Bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatokat és az átutalási kérelmeket.

[51] *Ellenőrzési (audit) hatóság:* a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amely az irányítási és ellenőrzési rendszer hatékony működésének ellenőrzéséért felel.

[52] Európai Bizottság: *Fehér könyv Európa jövőjéről: A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek.* COM(2017)2025 végleges (2017. március 1.).

[53] Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről.* COM(2017)358 végleges (2017. június 28.).

Az Európai Bizottság 2018 májusában jelentette meg a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai szabályozási javaslatait.[54] A következő időszaki jogszabályjavaslat a végrehajtási jogszabályok egyszerűsítésére törekszik, mint eddig mindig. A végeredmény persze jellemzően nem feltétlenül tükrözi eme törekvést. Ezzel együtt azonban meg kell jegyezni, hogy folytatódik a tendencia a Bizottság hatáskörének, illetve a közvetlenül általa irányított programok költségvetési arányának bővítésére.

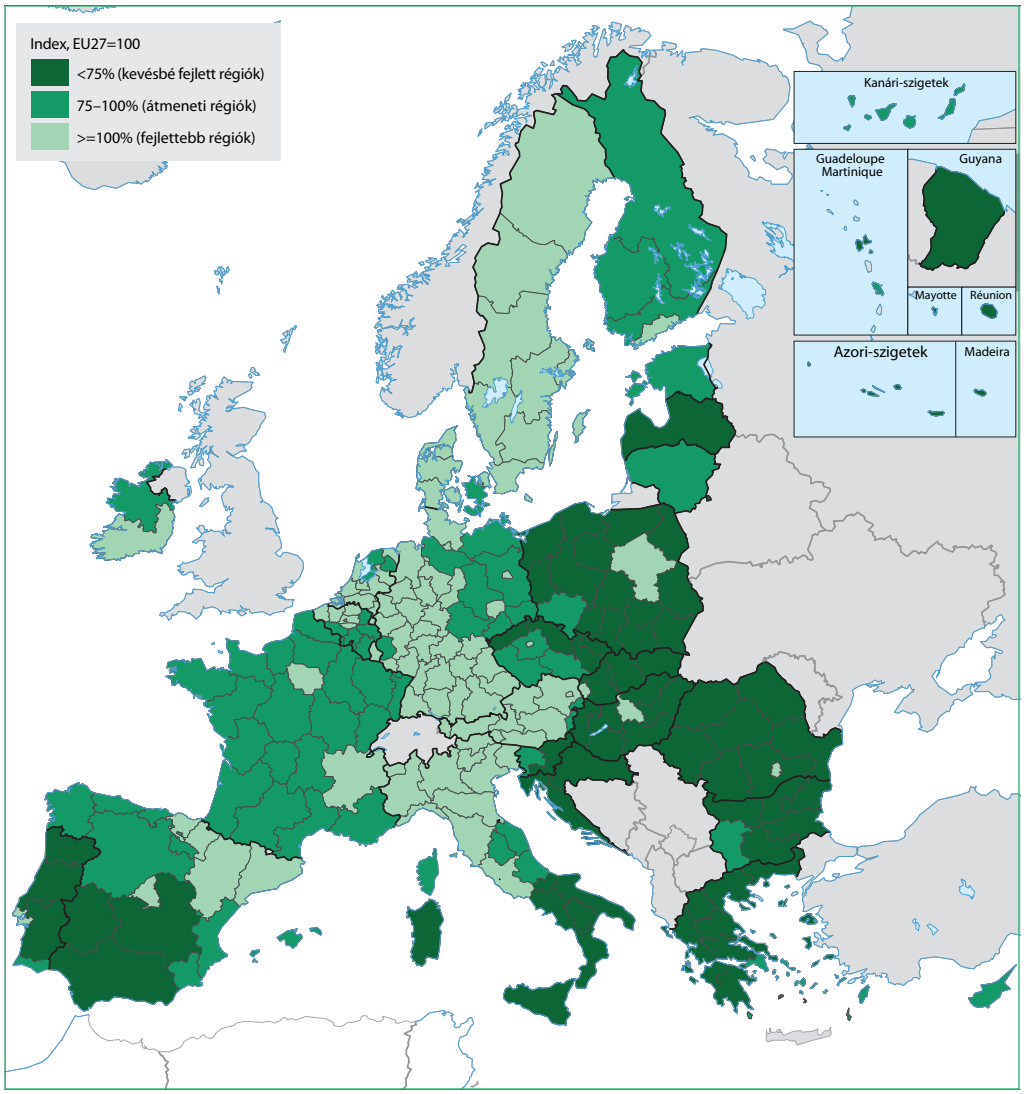
Ismét változik a közös szabályozás alá eső pénzügyi alapok köre: kikerül az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, beillesztik viszont a Méltányos Átállást Támogató Alap, továbbá a Belügyi Alapok (Belső Biztonsági Alap, Határigazgatási és Vízumeszköz, valamint a Menekültügyi és Migrációs Alap) pénzügyi szabályait. A közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) tehát a következő hét, uniós alapokra vonatkozó szabályokat egyetlen egységes szabálykönyvben egyesíti:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)
- Kohéziós Alap (KA)
- Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+)
- Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA)
- Méltányos Átállást Támogató Alap
- Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (AMIF)
- Belső Biztonsági Alap
- A külső határok és a vízumügy pénzügyi támogatására szolgáló eszköz (BMVI)

A bizottsági javaslat értelmében a kohéziós politika beruházásainak a 2021–2027 közötti időszak során valamennyi uniós régiót érintenie kell, a korábbi három kategória alapján:

- kevésbé fejlett régiók: a 2014–2016 közötti időszakban az egy főre jutó GDP kisebb, mint az uniós átlag 75 százaléka;
- átmeneti régiók: a 2014–2016 közötti időszakban az egy főre jutó GDP az uniós átlag 75–100 százaléka közötti;
- fejlettebb régiók: a 2014–2016 közötti időszakban az egy főre jutó GDP nagyobb, mint az uniós átlag 100 százaléka.

[54] European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and Financial Rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument.* COM(2018)375 (2018. május 29.); European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund.* COM(2018)372 (2018. május 29.); European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Specific Provisions for the European Territorial Cooperation Goal (Interreg) Supported by the European Regional Development Fund and External Financing Instruments.* COM(2018)374 (2018. május 29.).



15. ábra: Strukturális Alapok 2021–2027: Jogosultsági célterületek
Forrás: European Commission: *Regional development and cohesion – legal texts and factsheets.* 2018

A 2021–2027 közötti időszakban a kohéziós politika az erőforrásait a 2014–2020 közötti időszak 11 tematikus célkitűzése helyett 5 olyan *szakpolitikai célkitűzésre* összpontosítja, amelyek tekintetében az EU a leginkább eredményes lehet:

– Intelligensebb Európa: innováció, digitalizáció, gazdasági átalakulás, valamint a kis- és középvállalkozások támogatása révén (PO1);
– Zöldebb Európa: alacsony szén-dioxid-kibocsátású Európa, a párizsi megállapodás végrehajtásával, valamint az energiarendszer átalakításába, a megújuló energiaforrásokba és az éghajlatváltozással szembeni küzdelembe történő beruházásokkal (PO2);

– Összekapcsoltabb Európa: stratégiai közlekedéssel és digitális hálózattal (PO3);
– Szociálisabb Európa: a szociális jogok európai pillérének teljesítése, valamint a magas színvonalú foglalkoztatás, az oktatás, a készségek, a társadalmi befogadás és az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés támogatása révén (PO4);
– A polgárokhoz közelebb álló Európa: a helyi irányítású fejlesztési stratégiák és a fenntartható városi fejlődés EU-szerte történő támogatása által (PO5).

Ezek átfednek a korábbi tematikus célokkal, azonban a „11. A közigazgatás hatékonyságának javítása" tematikus cél megszűnik; az adminisztratív kapacitások fejlesztése és a tagállami reformok finanszírozása EU-forrásokból csak közvetlen bizottsági kezelésben lévő eszközből (SRSS) lesz lehetséges.

Az egyes alapok célokhoz kötött tematikus koncentrációs pénzügyi felhasználási előírásai a következők:

8. táblázat: Az egyes alapok célokhoz kötött tematikus koncentrációs pénzügyi felhasználási előírásai

ERFA-keret	legalább 35%-a	innovatív és intelligens gazdasági átalakítás (PO1)
	legalább 30%-a	energia, tiszta energetikai átállás, körforgásos gazdaság, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, kockázatmegelőzés és -kezelés, tiszta városi közlekedés (PO2)
	legalább 6%-a	fenntartható városfejlesztés (PO5)
KA-keret	megfelelő egyensúly (~50-50%)	környezeti beruházások (PO2) és a TEN-T-be irányuló beruházások (PO3)
ESZA+-keret	legalább 25%-a	társadalmi felzárkózás, a szociális és egészségügyi rendszerek megújítása, anyagi nélkülözés kezelése (PO4)
	legalább 2%-a (25%-ba beleértendő)	anyagi nélkülözés kezelése

Forrás: CPR

Az *ex-ante* kondicionalitások feljogosító előfeltételekként élnek tovább, ezek körébe programszinten biztosítandó horizontális előfeltételként a közbeszerzés, az állami támogatás, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája és a fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény alkalmazása is bekerült. A feljogosító előfeltételek teljesítése viszont az egész időszak során követelmény lesz.

Az eredményességmérési keret koncepciója alapvetően megváltozik: abban a formában, ahogy a 2014–2020-as időszakban bevezették, gyakorlatilag megszűnne. Megmarad ugyanakkor a félidei értékelés, amely a 2024-ben azonosított új országspecifikus ajánlások, a Szociális Jogok Európai Pillérében, valamint a Nemzeti Energia- és Klímatervben elért előrehaladás, a tagállamok társadalmi-gazdasági helyzetében történt változások, a fejlesztéspolitikai értékelések megállapításai, valamint a mérföldkövekként kiválasztott indikátorokban mért előrehaladás alapján mérné a végrehajtást. A félidei értékelés azt határozná meg, hogy az időszak elején „félretett" rugalmassági tartalékot mely programban, mely prioritás céljából érdemes felhasználni a hátralévő időszakban. A rugalmassági tartalék összege az operatív programok pénzügyi táblájában meghatározott utolsó kétévi forrás 50 százaléka, amely körülbelül 14 százalékra adódik összesen. Ezt a 14 százalékot a tagállamok nem használhatják fel egyik programban sem, vagy azt kockáztatják, hogy amennyiben a felhasználás nem egyezne a félidei értékelés megállapításaival, a Bizottság nem téríti meg a kedvezményezetteknek így már kiutalt forrásokat. Fontos eleme

még a félidei értékelésnek, hogy annak megállapításai alapján a Bizottság jogot formálhat arra, hogy a tagállamot felszólítsa programjai módosítására.

A Bizottság a 2021–2027-es pénzügyi keret (MFF) és a kapcsolódó kohéziós politikai programozás során számos, bizonyos esetekben politikailag rendkívül érzékeny ponton megerősítette a kohéziós politika és a gazdasági kormányzás keretét adó európai szemeszter között már a 2014–2020 közötti programozási időszakban is meglévő kapcsolatot. Az elsődleges cél láthatóan az, hogy a forrásfelhasználást korlátozzák azáltal, hogy a programozás során minél inkább az európai szemeszter keretében a Bizottság által azonosított kihívásokra korlátozzák a kohéziós támogatások felhasználását, jelentősen csökkentve a tagállamok tervezési rugalmasságát. A kapcsolatot tovább erősítő megoldás három aspektusban is megnyilvánul: 1. az országspecifikus ajánlások és az országjelentés fokozottabb figyelembevétele a kohéziós programozás során; 2. a makrogazdasági kondicionalitás első ága; 3. ESZA+ tematikus koncentráció egyik alesete.

A kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolat erősítését eredményezi a Bizottság azon, politikailag rendkívül érzékeny javaslata, amely *az országspecifikus ajánlások fokozott figyelembevételét írja elő* a kohéziós programozás során. Ezáltal közvetlen, szoros kapcsolat jön létre az európai szemeszter és az uniós források felhasználása között. A leginkább jelentős koncepcionális változás ebben az, hogy az eddigi uniós átfogó stratégia (Európa 2020) helyett az európai szemeszter keretében 2019-ben és 2020-ban elfogadott releváns országspecifikus ajánlások, tágabb értelemben pedig az országjelentésekben azonosított kihívások alapján tárgyal a Bizottság a tagállamokkal a programozási célokról, a 2021–2027 időszak programjairól, majd a 2024-es ajánlások alapján a programok 2024/2025-ös „félidei" felülvizsgálata során. Eddig a kohéziós források tervezésekor a kohéziós politika szempontjából releváns országspecifikus ajánlásokat ugyan figyelembe kellett venni, de nem ezek voltak az elsődlegesen irányadó programozási viszonyítási pontok. A kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolat erősítésének részleteit összefoglaló, október 19-én közzétett bizottsági munkadokumentum alapján a partnerségi megállapodás és az operatív programok kidolgozására irányuló bilaterális megbeszélés alapjául szolgáló egyoldalú bizottsági úgynevezett „pozíciós papírt" az új programozási időszakban felváltja a 2019-es *országjelentés új, „D" melléklete*. Ez az egyes ágazatok uniós forrásból finanszírozható beruházási szükségleteit tartalmazza. Ezen túlmenően a Bizottság 2019-ben (majd pedig 2024-ben) a „szokásos" országspecifikus ajánlásokat kiegészíti egy úgynevezett *beruházási ajánlással,* amelyben felsorolnák a „D mellékletben" részletezett beruházási szükségleteket. Míg az országjelentés a Bizottság terméke, amelyhez nem kell a Tanács jóváhagyása, és így azt saját hatáskörben létrehozhatja, a – beruházási ajánlással is kiegészített – országspecifikus ajánlásokat az ECOFIN Tanács fogadja el (az EiT pedig politikailag jóváhagyja), így elfogadásuk elvileg megakadályozható a Tanács szintjén. A beruházási ajánlások létrehozása további aggodalomra ad okot, mivel az sem világos, hogy mi történik abban az esetben, ha a beruházásokat nem pontosan úgy hajtja végre egy tagállam, ahogy azt a Bizottság elvárja, illetve ha nem csupán az elérendő célokat fogalmazzák meg, de az ahhoz vezető lépéseket, módszereket is. Amennyiben a Bizottság tehát úgy ítéli meg, hogy a tagállam nem hajtja megfelelően végre az ajánlásokat – akár politikai megfontolásokból is –, megindíthatják a makrogazdasági kondicionalitás eljárását.

A *makrogazdasági kondicionalitás első ágát* tekintve, a jelenlegi szabályozás értelmében, ha a tagállam nem allokál elegendő forrást az országspecifikus ajánlásokban megjelölt kihívásokra, a Bizottság felkérheti a tagállamot, hogy vizsgálja felül és tegyen javaslatot valamely operatív program módosítására, amennyiben ez szükséges az elfogadott országspecifikus ajánlás végrehajtásához. Amennyiben a tagállam nem hoz hatékony intézkedéseket, akkor a Bizottság

javasolhatja a Tanácsnak, hogy részben vagy teljes egészében függessze fel az érintett programok vagy prioritások részére nyújtott kifizetéseket. A makrogazdasági kondicionalitás szabályait részletező jogszabályban a Bizottság a 2021–2027 közötti időszakban azonban már teljesen saját hatáskörben kezdeményezheti a kifizetések felfüggesztését, amennyiben a tagállam nem módosítja a Bizottság igényei szerint az operatív programját a releváns országspecifikus ajánlások teljesítése érdekében.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa a Bizottság 2021–2027 közötti többéves MFF-ről szóló javaslatcsomaga mellett külön rendelettervezetet dolgozott ki a tagállamokban *a jogállamiság* tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről.[55] A jogállamisági mechanizmus alapjául az EUMSz 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke szolgál.[56] A javaslatot élénk vita kísérte. Az Európai Tanács 2020. július 20-i következtetései hangsúlyozták a jogállamiság tiszteletben tartásának – és a költségvetés felhasználásával összefüggő általános elvek, valamint az uniós pénzügyi érdekek védelmének – fontosságát, illetve előirányozták a többéves pénzügyi keret és a *Next Generation EU* védelmét szolgáló feltételrendszer bevezetését.

A tagállamok eltérő érdekei a szakpolitikában

Tekintettel arra, hogy a kohéziós politika forrásai jellemzően a többéves pénzügyi keret mintegy harmadát teszik ki, a szakpolitika kapcsán a tagállami érdekek jelentős részben kapcsolódnak a költségvetési érdekeikhez és az ott megfogalmazott álláspontjukhoz. A jelenleg egyeztetés alatt álló 2021–2027 programozási időszak többéves pénzügyi kerete kapcsán több hasonlóság és számos különbség megfigyelhető a korábbi időszakokhoz képest. A legfőbb újdonság abban rejlik, hogy most első ízben tervez hitelt felvenni az EU.

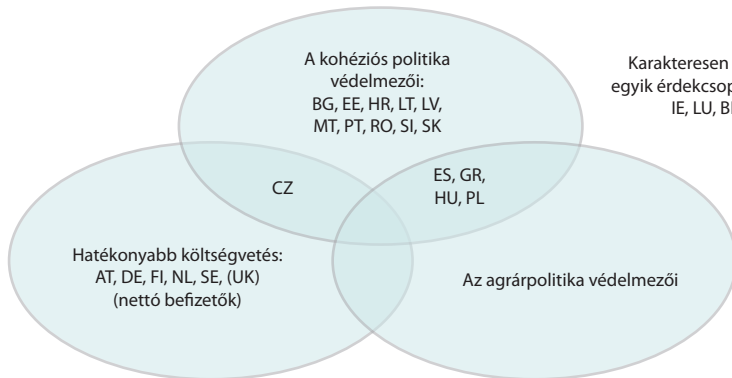
Az Európai Tanács 2020. július 21-én megállapodást ért el az EU 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretéről (MFF) és a helyreállítási eszközről. Az MFF kötelezettségvállalási főösszege Charles Michel javaslatával megegyezően 1074,3 milliárd euró. A Következő Nemzedék EU névre keresztelt helyreállítási eszköz teljes kerete ugyancsak az előzetesen javasolt 750 milliárd eurós szinten maradt. A pénzügyi szempontokon felül kiemelt politikai jelentőségűvé vált a jogállamisági kondicionalitás kérdése.[57]

[55] *Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről.* COM(2018)324 végleges 2018/0136 (COD) (2018. május 2.).

[56] A javaslat emlékeztetett arra, hogy az EU tagállamainak különböző alkotmányos és igazságügyi rendszerei elvben megfelelően biztosítják és védik a jogállamiságot, azonban számos közelmúltbeli esemény hiányosságokat tárt fel a nemzeti ellenőrzések terén, és rámutatott, hogy a jogállamiság tiszteletben tartásának hiánya az Európai Unión belül komoly aggodalomra adhat okot. A javaslat megfelelő intézkedéseket helyezett kilátásba abban az esetben, ha egy tagállamban a jogállamisággal kapcsolatos általános hiányosság érinti vagy veszélyezteti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. A jogállamisággal kapcsolatos általános hiányosságnak tekinti a javaslat különösen az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetését, az önkényes vagy jogellenes döntések megakadályozásának és szankcionálásának hiányát.

[57] Nyikos–Szabó (2019): i. m.

A tagállamok a költségvetési vita során a politikai értékek mellett a gazdasági előnyök maximalizálására törekednek, ami mindig többismeretlenes mátrixban zajló folyamat, hiszen az egyes forrásoknak a mérete és a jogosultsági rendszere is különböző, illetve a tagállamok földrajzi, fejlettségi, társadalmi és gazdasági sajátosságai is eltérőek, amelyek sok esetben az alapját képezik a jogosultsági feltételeknek. Ebben a minden elemében mozgó rendszerben zajlik a nemzeti érdekérvényesítés a többéves pénzügyi keret kialakításának folyamatában.



16. ábra: Tagállami érdekcsoportok a költségvetési vitákban
Forrás: Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle,* 65. (2019), 5. 521–550.

A kohéziós politikai forrásokból leginkább részesülő tagállamok támogatják leginkább a szakpolitikát. Álláspontjuk szerint a források jelentős mennyisége mellett a szabályozásban biztosítani kell a lehető legrugalmasabb felhasználási lehetőségeket a tagállamok számára. A nettó befizetők szűkíteni kívánják a szakpolitika keretében felhasználható forrásokat, illetve biztosítani azok hatékony és eredményes felhasználását, tehát minél erősebb szabályozást kialakítani ennek biztosítására.

Következtetések

Az EU működése és az EU-források kiemelt jelentőséggel bírnak a tagállamok életében. Az Európai Unió kohéziós politikája az EU belső fejlesztési politikája, amelynek jelentős szerepe van a meglévő területi fejlettségbeli különbségek miatt, hiszen a társadalmi, gazdasági és területi kohézió EUMSz-ben rögzített célja az Uniónak. A források hatékony, szabályos és eredményes felhasználása közös érdekünk.

A szakpolitika végrehajtásában számos fontos elv gyakorlati alkalmazása fontos szerepet játszik: a többszintű kormányzás, a partnerség, az addicionalitás, a területiség vagy a hatékony közpénzfelhasználás követelménye. Az EU-s kohéziós források felhasználásánál összetett szabályrendszer írja elő a végrehajtáshoz alkalmazandó szabályokat. A többéves pénzügyi keret és szabályozás alapján a tagállamoknak és a kedvezményezetteknek eddig is igazolniuk kellett, hogy a pénzgazdálkodásra vonatkozó szabályozási keretük megfelelő, a vonatkozó uniós rendeletek végrehajtása szabályszerű, és létrehozták az uniós finanszírozás sikeres végrehajtásához

szükséges közigazgatási és intézményi kapacitásokat. A jogállamisági feltétel új réteget emel erre a rendszerre, amikor politikai problémákat és vitákat próbál költségvetési eszközökkel kezelni.

A 2021–2027 közötti programozási időszak többéves pénzügyi keretének előkészítése a korábbiaknál is komplexebb és nehezebb politikai és szakmai feladat. Megvizsgálva azonban a 2021–2027 közötti időszakra tervezett források lebonyolítási, jogosultsági és felhasználási feltételrendszerét, megállapítható, hogy a források felhasználási lehetőségeinek kialakításában kulcsszerepet kap az Európai Bizottság, és a források EU stratégiai célokhoz, illetve ezek eléréséhez szükséges reformokhoz kötöttsége tovább erősödik. Ennek alapján az Európai Bizottság fontos eszközöket kap, amelyekkel lassíthatja vagy megakadályozhatja, hogy a tagállam a szabályrendszerrel ellentétesen használja az EU által biztosított forrásokat. A két legfontosabb új elem a költségvetési egyeztetési folyamatban egyrészről az a szándék, hogy a forrásokat a tagállamok „megrendszabályozására", a tagállamok többsége által elfogadott szankcionálásra használják, másrészről pedig a Covid-19-helyzet kezelésére az EU általi hitelfelvétel mint forrásszerzés a közös költségvetéshez.

Felhasznált irodalom

Ambrusz Ákos – Bartucz Zoltán – Gyürkés Anita – Hargita Eszter – Kulin-Pintér Veronika – Nyikos Györgyi – Staviczky Péter: *Állami támogatások.* Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Béres Attila – Jablonszky, György – Laposa, Tamás – Nyikos, Györgyi: Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics: Journal of the Hungarian Central Statistical Office,* 9. (2019), 2. 89–104.

Bos, Ellen – Astrid Lorenz: *Das politische System Ungarns: Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU.* Wiesbaden, Springer, 2020. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-658-31900-7

Eckardt, Martina – Pálinger, Zoltán Tibor: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013. Online: https://doi.org/10.5771/9783845245065

Európai Bizottság (é. n.): *Panoráma Magazin.*

Európai Bizottság: *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája.* COM(2010)2020 végleges (2010. március 3.).

Európai Bizottság: *European Structural and Investment Funds.* 2015. november. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf

Európai Bizottság: *Fehér könyv Európa jövőjéről: A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek.* COM(2017)2025 végleges (2017. március 1.).

Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről.* COM(2017)358 végleges (2017. június 28.).

European Commission: *History of the Policy.* 2020. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and Financial Rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument.* COM(2018)375 (2018. május 29.) Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN

European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund.* COM(2018)372 (2018. május 29.) Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN

European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Specific Provisions for the European Territorial Cooperation Goal (Interreg) Supported by the European Regional Development Fund and External Financing Instruments.* COM(2018)374 (2018. május 29.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A374%3AFIN

European Commission: *Regional Development and Cohesion – Legal Texts and Factsheets.* 2018. május 29. Online: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en

Gellén, Márton: Development Path of Decentralization and Centralization in the Hungarian Public Administration. *CIPFA Japan,* 12. (2018), 2. 59–72.

Gyulai-Schmidt Andrea: *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában.* Tanulmányok, 28. Budapest, Pázmány Press, 2016.

Hajdu Szilvia – Kondor Zsuzsanna – Kondrik Kornél – Miklós-Molnár Marianna – Nyikos Györgyi – Sódar Gabriella: *Kohéziós Politika 2014–2020.* Budapest, Dialóg Campus, 2017.

Hoffman István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba.* Budapest, ELTE Eötvös, 2017.

Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről. COM(2018)324 végleges 2018/0136 (COD) (2018. május 2.).

Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle,* 65. (2019), 5. 521–550. Online: https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.5.521

Medve-Bálint Gergő: *Az EU kohéziós politikájának versenyképességi fordulata és következményei.* EU Mozaikok – MTA KRTK műhelytanulmányai, 2019.
Medve-Bálint Gergő – Vera Šćepanović: EU Funds, State Capacity and the Development of Transnational Industrial Policies in Europe's Eastern Periphery. *Review of International Political Economy,* 27. (2020), 5. 1063–1082. Online: https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1646669
Multiannual Financial Framework 2021–2027; Fiche no. 86.
Nyikos Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle,* 58. (2013), 2. 165–185.
Nyikos Györgyi: Fenntartható fejlesztés – EU-célkitűzések és -programok 2014–2020. In Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában.* Budapest, Pázmány Press, 2015. 231–241.
Nyikos Györgyi: Institution-system in Transition (Cohesion Policy in Poland and Hungary). *Pro Publico Bono,* (2014a), 3. 41–52.
Nyikos Györgyi: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014-2020. *DETUROPE: Central European Journal of Tourism and Regional Development,* 6. (2014b), 3. 40–53.
Nyikos Györgyi: *Operatív programok végrehajtása, projektciklus-menedzsment.* Budapest, Dialóg Campus, 2017.
Nyikos Györgyi – Erdei-Dreschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör,* 23. (2020), 3. 5–26. Online: https://doi.org/10.32559/et.2020.3.1
Nyikos Györgyi – Kondor Zsuzsanna: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *Nispacee Journal of Public Administration and Policy,* 12. (2019), 1. 113–134. Online: https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0005
Nyikos Györgyi – Laposa Tamás – Béres Attila: Micro-economic Effects of Public Funds on Enterprises in Hungary. *Regional Studies Regional Science,* 7. (2020), 1. 346–361. Online: https://doi.org/10.1080/21681376.2020.1805351
Nyikos, Györgyi – Robert Talaga: Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. *Comparative Law Review (Torun),* (2014), 18. 111–139. Online: https://doi.org/10.12775/CLR.2014.014
Nyikos Györgyi – Soós Gábor: Financial Instruments in EU Cohesion Policy and Public Procurement: Challenges for the 2014–2020 Programming Period. *Public Procurement Law Review,* (2018), 32. 120–137.
Nyikos Györgyi – Soós Gábor: The Hungarian Experience of Using Cohesion Policy Funds and Prospects. In Ida Musiałkowska – Piotr Idczak – Oto Potluka (szerk.): *Successes & Failures in EU Cohesion Policy.* Warsaw, Walter de Gruyter, 2020.
Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör,* (2019), 1. 67–87. Online: https://doi.org/10.32559/et.2019.1.4
Sasvári Péter: Rendszerszemlélet és rendszerelmélet. In Sasvári Péter (szerk.): *Rendszerelmélet.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 33–49. Online: https://doi.org/10.36250/00734.02
Soós Gábor – Nyikos Györgyi: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review,* 5. (2020). 255–271.
Tátrai Tünde – Várhomoki-Molnár Márta – Gyulai-Schmidt Andrea: *Európai Uniós Közbeszerzés,* (2019), 1. Online: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1093175

Horváth József

Agrárpolitika

Bevezetés

A Közös Agrárpolitika partneri viszonyt teremt a mezőgazdaság és a társadalom, valamint az Európai Unió és az európai gazdálkodók között. A Közös Agrárpolitika arra irányul, hogy:

- támogassa az agrártermelőket, és javítsa a mezőgazdaság termelékenységét, és ezáltal biztosítsa, hogy a fogyasztók folyamatosan és megfizethető áron hozzájussanak a szükséges élelmiszerekhez;
- megerősítse a mezőgazdasági piacokat;
- tisztességes megélhetést biztosítson az uniós gazdáknak;
- segítse az éghajlatváltozás elleni küzdelmet és a fenntartható erőforrás-gazdálkodást;
- Európai Unió-szerte elősegítse a vidéki területek és tájak megőrzését;
- életben tartsa a vidéki térségek gazdaságát azáltal, hogy élénkíti a munkahelyteremtést a mezőgazdaságban, az agrár-élelmiszeriparban és a kapcsolódó ágazatokban.

A Közös Agrárpolitika az összes uniós tagország közös szakpolitikája. Szakmai és pénzügyi irányítása uniós szinten, uniós költségvetési források felhasználásával történik.[1] A Közös Agrárpolitika teljes értékű célkitűzései közé emelkedett:

- a magas szintű foglalkoztatás előmozdítása (9. cikk);
- a fenntartható fejlődés előmozdítását szolgáló környezetvédelem (11. cikk);
- a fogyasztóvédelem (12. cikk);
- az állatjóléti követelmények (13. cikk);
- a közegészség védelme [168. cikk, (1) bekezdés]; vagy
- a gazdasági, társadalmi és területi kohézió (174–178. cikkek).[2]

A célok az eltelt több mint hat évtized alatt sok tekintetben változtak. Ezek egyszerre közgazdasági és társadalmi célkitűzések, valamint a termelők és a fogyasztók érdekeit is oltalmazni kívánják.[3]

Az élelmiszerek iránti kereslet rugalmatlan, azaz csak kevéssé hat vissza az árváltozásokra. Ráadásul a termelési ciklus hossza és a termelési tényezők rögzítettsége következtében a mezőgazdasági termékek földkerekségre vonatkozó kínálata is rendkívül rugalmatlan. Ilyen körülmények között a bőséges kínálat árzuhanást vált ki, a korlátozott kínálat pedig éppen ellenkezőleg, erős áremelkedést okoz. Ezek a tényezők együtt a piac állandó instabilitásához vezetnek. Ebben

[1] Európai Bizottság: *A közös agrárpolitikáról dióhéjban.*
[2] Európai Bizottság: *A közös agrárpolitika (KAP) és a szerződés.*
[3] Horváth József: *Az Európai Unió közös agrárpolitikája.* Hódmezővásárhely, Szegedi Tudományegyetem, 2018. 9.

https://doi.org/10.36250/01028_09

a helyzetben a kormányok mindig is egyértelműen hajlottak a mezőgazdasági piacok szabályozására és a termelői jövedelmek támogatására, és ezt a Közös Agrárpolitika is örökölte.[4]

A Közös Agrárpolitika fejlődéstörténete

Az európai államokban a második világháború után jelentős számú és a társadalom perifériájára szoruló, csak a mezőgazdaságból élő lakosság élt. Nagy volt az igény az agrártermékekre (ugyanis a térség nettó agrárimportőr volt). A tagállami szinten támogatott protekcionista agrárpolitikák vívmányait veszélyeztette az 1947-ben létrehozott GATT, amely korlátozza az egyes államok támogatásait.[5]

Az Európai Szén- és Acélközösség főleg német ipari érdekeket szolgált, és semmi sem egyensúlyozta ki az ebből származó komparatív előnyöket az ekkor már jelentős agrárpotenciállal rendelkező Franciaország felé. A liberális agrárpolitikát folytató Olaszország és Hollandia egyre inkább alulmaradt a nagy szövetségessel, az Amerikai Egyesült Államokkal folytatott versenyben. Ezen problémák megoldására egy olyan gazdasági uniót, halmazt kellett kialakítani, ahol nem az állam, hanem egy nemzetek feletti szervezet vállalja a protekcionista agrárpolitikát, ahol megfelelő rendszerrel összeegyeztethetők a tagállami érdekek, fennmaradhat a minden országban megtalálható, családi gazdálkodásra alapozott agrármodell. A döntés tehát már viszonylag hamar, az 1955-ös messinai konferencián megszületett, az alábbi indokok alapján:

- A közös mezőgazdasági rendszerben jobban indokolhatók (a GATT felé) a mezőgazdaság felzárkóztatására fordítandó kiadások.
- Az agrár-közigazgatás közös fenntartása kevesebb költséggel jár.
- A közös politika terhei eloszlanak a lakosság szélesebb körén, és csak közvetve használ fel nemzeti költségvetési pénzeket.
- Csökkenteni lehet a csak mezőgazdaságból élők arányát, növelni lehet a mezőgazdasági professzió mértékét.
- Fenn lehet tartani a családi gazdaság európai modelljét és hagyományait.
- Versenyképesebb a nagyobb piac az Amerikai Egyesült Államokkal szemben.
- Nagyobb eséllyel tudja érdekeit képviselni a nemzetközi fórumokon, mivel a nemzetközi kereskedelem szabályai, mint regionális gazdasági együttműködésre, nem vonatkoztathatók rá.
- A GATT nem foglalkozik ebben az időben nemzeteken átívelő támogatásokkal.[6]

Amikor a Római Szerződés 1958-ban létrehozta a közös piacot, az alapító hat tagállamban a mezőgazdaságot erőteljesen befolyásolták az állami beavatkozások. Annak érdekében, hogy a mezőgazdasági termékek a mezőgazdasági ágazatba való állami beavatkozás fenntartása mellett bevonhatók legyenek az áruk szabad mozgásába, a közös piaccal összeegyeztethetetlen nemzeti

[4] Európai Bizottság: *A közös agrárpolitika (KAP) és a szerződés.*

[5] Olajos István: Az agrár-struktúrapolitika fejlődési vázlata. In Olajos István: *A vidékfejlesztés kialakulása és története*. Miskolc, Novotni, 2008.

[6] Csák Csilla – Nagy Zoltán – Olajos István – Orosz Gábor – Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede – Török Géza: *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között.* Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010. 80–81.

beavatkozási mechanizmusokat el kellett törölni, helyettük közösségi szinten kellett létrehozni intervenciós működési rendszereket: ez volt a Közös Agrárpolitika létrejöttének alapvető oka.

A mezőgazdaságba történő beavatkozás akkoriban egyébként azon a széles körben elfogadott elven alapult, hogy az ágazat sajátosan és erősen függ az éghajlat változásaitól és a kényszerítő földrajzi körülményektől, továbbá ki van téve a kínálat és a kereslet kiküszöbölhetetlen változékonyságának, amit az árak és jövedelmek erős ingadozása fejez ki.

Tekintettel arra, hogy a termelékenység növelése céljából a közvetlen termelői támogatások a termékhez, vagyis a termelési volumenhez voltak kötve, az 1980-as években a növekvő agrárfeleslegek brutálisan növelték az exporttámogatási igényt, egyre növekvő terheket róva a közösségi költségvetés kiadási oldalára. A külső és belső feszültség a Közös Agrárpolitika addig tabuként kezelt rendszerének módosítását tette szükségessé. Ez azonban még nem vezetett az úgynevezett szétválasztáshoz *(decoupling),* mindössze kisebb kiigazítások történtek. Megjelentek ugyanakkor a termelési korlátozások (például tejkvóta, cukorkvóta), illetve egyes intézményi árak és intézkedések (például intervenciós ár, magántárolási támogatás, feldolgozási támogatások), amelyek a terméktöbblet kiküszöbölését vagy annak a piacról történő kivezetését szolgálták.

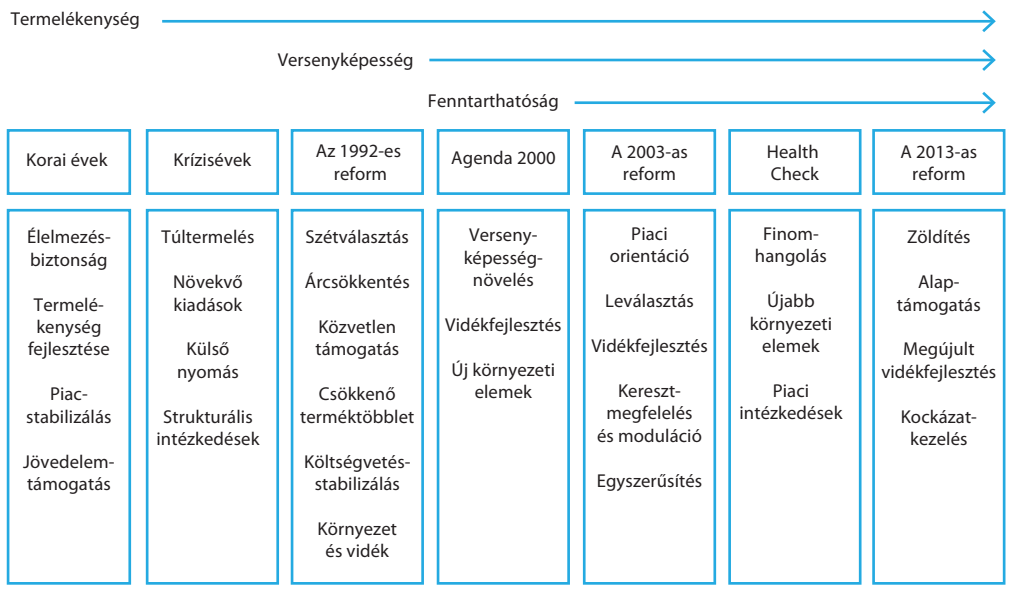
Bevezettek olyan rendelkezéseket, amelyek egy-egy új tagország érdekeit szolgálták (például juhhúsra, dohányra, borra és aszalt gyümölcsökre vonatkozóan). A tagországok nyitottak voltak a sajátságos rendellenességek bizonyos fokú kezelésére mindaddig, amíg ez nem állt a fejlődés útjába, és a többség érdekeit alapvetően nem befolyásolta.

A Közös Agrárpolitika alapjai a döntéshozatali eljárásra vonatkozó szabályok kivételével a Római Szerződés óta változatlanok. A Lisszaboni Szerződés értelmében a Közös Agrárpolitika terén „rendes jogalkotási eljárásként" addig alkalmazott konzultációs eljárás helyébe az együttdöntés lépett.[7]

A Közös Agrárpolitika reformjai

A Közös Agrárpolitika egymást követő reformjainak köszönhetően lehetővé vált az Európai Unió működéséről szóló szerződésben kitűzött célok sikeresebb megvalósítása érdekében alkalmazott mechanizmusok kiigazítása *(17. ábra).* Az 1980-as évek második felében egyre nagyobb kihívást jelentett a kereslet és kínálat között mutatkozó növekvő eltérés megszüntetése, valamint az agrárkiadások ellenőrzés alatt tartása. Ennek érdekében a Tanács elfogadta a Közös Agrárpolitika gyökeres megváltoztatását azáltal, hogy az árak által nyújtott védelmi rendszert 1992-től felváltotta a kiegészítő jövedelemtámogatások rendszere. A szántóföldi növények szavatolt árainak jelentős csökkentése következtében az ezzel okozott jövedelemkiesést hektáronkénti közvetlen támogatásokkal teljes mértékben kiegyenlítették. Az állattenyésztés esetében a marhahús árának jelentős csökkentését szarvasmarhánként járó támogatással ellensúlyozták. Ezek a hektáronkénti közvetlen támogatások és a szarvasmarhánként járó támogatások a Kereskedelmi Világszervezet „kék dobozába" kerültek.

[7] Csák–Nagy–Olajos–Orosz–Szabó–Szilágyi–Török (2010): i. m. 80–81.



17. ábra: A Közös Agrárpolitika fejlődésének története
Forrás: Mizik Tamás: A Közös Agrárpolitika kialakulása és kezdeti fejlődése. In Jámbor Attila – Mizik Tamás (szerk.): *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016

Az Európai Tanács 1997. évi luxembourgi ülésén rögzítették az Agenda 2000-nek nevezett új reform stratégiai céljait, miután kinyilvánították, hogy az európai agrárszektornak többfunkciósnak, fenntarthatónak és versenyképesnek kell lennie, és valamennyi földterületre ki kell terjednie. Az Európai Tanács 1999. március 24–25-i berlini ülésén elért megállapodás eredményeképpen a reform lényegét tekintve a következő pontokra terjedt ki:

- a belső áraknak újra a világpiaci árakhoz történő igazítása, amit részben a termelőknek nyújtott közvetlen támogatásokkal kárpótoltak;
- a környezetvédelmi feltételek tiszteletben tartásának bevezetése az államok által (környezetvédelmi feltételesség) a támogatások odaítélése során, és csökkentésük lehetősége (moduláció) a vidékfejlesztési intézkedések kifizetése céljából;
- az 1996. évi corki konferencia következtetéseit átvéve a hatályos szerkezeti intézkedések megerősítése egy új vidékfejlesztési politika keretében, amelyet onnantól a „KAP II. pillérének" neveztek;
- a költségvetés konzerválása egy, a 2000–2006-os időszakra vonatkozó szigorú pénzügyi keret révén.

Az Európai Tanács 1999. évi berlini ülésén, ahol a tizenötök elfogadták az „Agenda 2000" javaslatait, egyúttal felkérték a Bizottságot, hogy 2002-ben készítsen el egy félidős értékelést a Közös Agrárpolitika legutolsó reformja hatásainak értékelése céljából. Ez a félidős felülvizsgálat végül a Közös Agrárpolitika mindmáig legjelentősebb reformja lett, négy alapvető célkitűzéssel:

- az európai mezőgazdaságot nagyobb mértékben hozzá kellett kapcsolni a világpiacokhoz;
- elő kellett készíteni az Európai Unió kibővítését;

– megfelelőbb választ kellett találni az újabb társadalmi elvárásokra a környezet megóvása és a termékek minősége terén (tekintve, hogy az egymást követő egészségügyi válságok felborzolták a közvéleményt); és
– összehangolhatóbbá kellett tenni a Közös Agrárpolitikát a harmadik országok követeléseivel.

2003. június 26-án Luxembourgban az Európai Unió mezőgazdasági miniszterei megállapodást kötöttek, amely tulajdonképpen jelentősen átalakította a Közös Agrárpolitikát, és egy sor új elvet vagy mechanizmust vezetett be:
– a támogatások függetlenítése a termelés volumenétől, amelynek célja a piac által jobban vezérelt működés elérése a mezőgazdasági üzemek esetében és a termelésre és a mezőgazdasági termékek kereskedelmére gyakorolt torzító hatások csökkentése volt. Ezek a függetlenített támogatások „egységes területalapú kifizetésekké" váltak, amelyek a jövedelmek állékonyságán alapulnak;
– kölcsönös megfeleltetés *(cross-compliance),* amely az egységes kifizetést egy sor környezetvédelmi és közegészségügyi kitétel betartásától tette függővé, az európai polgárok elvárásaira válaszul;
– összeegyeztethetőség a Kereskedelmi Világszervezet szabályaival, mivel a támogatások függetlenítésének végső célja, hogy lehetővé tegye azt, hogy az egységes támogatási rendszer a „zöld dobozba" kerüljön;
– a mezőgazdasági üzemeknek megítélt támogatási jogosultságok a korábbi referenciaértékek alapján, két mechanizmus útján történő újraelosztása: egyrészt moduláció segítségével, amely a vidékfejlesztés erősítése érdekében megengedi a forrásoknak a Közös Agrárpolitika két pillére közötti átcsoportosítását, másrészt a támogatások függetlenítése regionális modelljének esetleges alkalmazása révén, amely lehetővé teszi a területi jellegzetességek alapján odaítélt hektáronkénti kifizetések összehangolását;
– a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi tervben foglalt pénzügyi fegyelem elve,[8] amelynek értelmében a bővítés kihívásai miatt a Közös Agrárpolitika I. pillérének költségvetését befagyasztották, és kötelező éves felső korlátokat vezettek be;
– végül, 2007-ben létrehozták az egységes közös piacszervezést (egységes KPSZ), amely a meglévő 21 közös piacszervezés szabályozó mechanizmusait foglalja jogszabályba.[9]

A 2009. évi állapotfelmérés: a 2003. évi reform keretének megerősítése volt. A Tanács által 2008. november 20-án jóváhagyott „egészségügyi" állapotfelmérés a KAP 2003-as reformja nyomán hozott intézkedések egész sorát vizsgálta felül. A projekt a következőket célozta:
– a támogatások teljes függetlenítésének megerősítése a termeléstől függő utolsó támogatások fokozatos megszüntetése révén azáltal, hogy azokat beépítette a mezőgazdasági üzemek egységes támogatási rendszerébe;
– az I. pillér pénzeszközeinek vidékfejlesztésre történő részleges átcsoportosítása a közvetlen támogatások modulációs mértékének növelése révén;

[8] A költségvetési kérdésekben való együttműködésről szóló intézményközi megállapodás. HL C 139, 2006. június 14.

[9] A Tanács 1234/2007/EK rendelete a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről.

– az állami intervencióra és a kínálatszabályozásra vonatkozó szabályok rugalmasabbá tétele annak érdekében, hogy ne fékezzék a mezőgazdasági termelők piaci jelzésekre való válaszadását.

A fennálló Közös Agrárpolitika jellemzése

A 2020 utáni időszakra szóló közös agrárpolitikáról a viták 2016-ban kezdődtek meg, és a megfelelő jogalkotási javaslatokat 2018. júniusban ismertették.[10] Az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett, *Az élelmiszer-ágazat és a mezőgazdaság jövője* című, 2017. november 29-i bizottsági közlemény a következő megállapítást tette. A Közös Agrárpolitikának még nagymértékben azon kell fáradoznia, hogy a foglalkoztatás, a beruházások és a fejlesztések fellendítése, a munkaügyi normák szigorítása, a klímaváltozással szembeni küzdés és az ahhoz való igazodás, amellett a kutatásoknak és innovációnak az erősítése, a laborokból a mezőgazdasági és piaci adottságok közé történő átplántálásán keresztül megoldásra leljen a jövőbeli kihívásokra és lehetőségekre. A Közös Agrárpolitikának foglalkoznia kell továbbá az állampolgároknak a fenntartható mezőgazdasági termeléssel és vidékfejlesztéssel kapcsolatban megfogalmazott aggályaival.[11]

Az európai élelmiszer-ellátás világviszonylatban már jelenleg is biztonságos és bőséges, az európai élelmiszerek tartalmasok és jó minőségűek. Ez az emberi, állati és növényi egészség védelmét célzó többéves uniós szakpolitikai döntéshozatal, valamint a mezőgazdasági termelők, halászok és akvakultúra-termelők erőfeszítéseinek eredménye.[12] A Közös Agrárpolitika egymást követő reformjainak köszönhetően lehetővé vált a szerződésben kitűzött célok sikeresebb megvalósítása érdekében alkalmazott mechanizmusok kiigazítása.

A legutóbbi reform egyébként új célokat jelöl ki a Közös Agrárpolitika számára [az 1306/2013/EU rendelet 110. cikkének (2) bekezdése]:

– gazdasági célkitűzések (az élelmezésbiztonság biztosítása életképes mezőgazdasági termelés útján, a versenyképesség és az értékmegoszlás javítása az élelmiszerláncban);
– környezetvédelmi célkitűzések (a természeti erőforrások fenntartható használata plusz az éghajlatváltozás elleni küzdelem); és
– területi célkitűzések (a vidéki területek gazdasági és társadalmi dinamizmusának biztosítása).[13]

A 2013-as reform a Közös Agrárpolitika alkalmazkodási folyamatának utolsó, még nyitott és befejezetlen állomását jelentette (az 1303–1308/2013/EK rendeletek). A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó Közös Agrárpolitika fő irányvonalai az alábbiak:

[10] Albert Massot: *A KAP eszközei és ezek reformjai.* Európai Parlament, 2021.

[11] Az Európai Parlament 2020. október 23-án elfogadott módosításai a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslathoz. COM(2018)0393 – C8-0247/2018 – 2018/0217(COD).

[12] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A termelőtől a fogyasztóig stratégia*. COM(2020) 381 végleges (2020. május 20.). 3.

[13] Massot (2021): i. m.

– áttérés a függetlenített támogatásokról a multifunkcionális támogatási rendszerre. A 2003-ban megindított fejezet közben a mezőgazdasági támogatásokat elkülönítették, egyúttal a széles körű jövedelem-támogatást domborították ki. Ez átadta helyét az eszközök különleges célokhoz kapcsolásával kifejezhető állapotnak, kiiktatva a kiindulóponti esztendő említését („célirányosság", angolul „targeting"). Az agrárvállalkozásoknak kifizetett egységes támogatási összegeket szintekre vagy rétegekre épülő, hét tényezőből álló kifizetési rendszer váltotta fel:
  - alapkifizetés;
  - „zöld" kifizetés a környezetkímélő közjavak javára (ökológiai összetevő);
  - a fiatal mezőgazdasági termelőknek nyújtott kiegészítő kifizetés;
  - átcsoportosítással nyújtható támogatás, amellyel megerősíthető a gazdaságok első hektárjaira vonatkozó támogatás;
  - kiegészítő jövedelemtámogatás a hátrányos természeti adottságú területeken;
  - termeléstől függő támogatások;
  - végezetül, egy egyszerűsített rendszer a mezőgazdasági kistermelők számára.

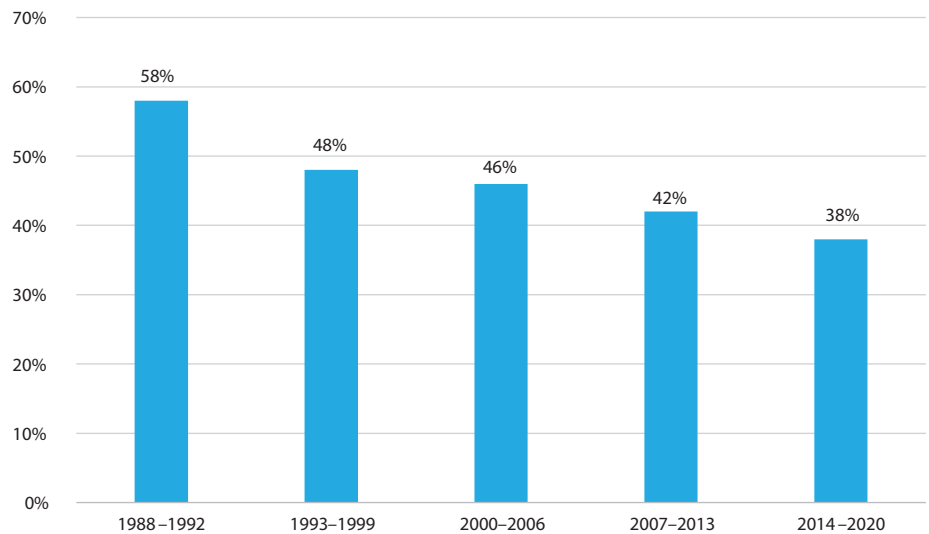
Az új, hektáronkénti támogatások kizárólag az „aktív mezőgazdasági termelők" számára vannak fenntartva. Előírták emellett, hogy az egyes tagállamok rendelkezésére álló közvetlen kifizetési kereteket fokozatosan kiigazítják oly módon, hogy mindegyik esetében egy hektáronkénti, euróban fizetett minimumösszegről legyen szó 2019 végéig (az úgynevezett „külső konvergencia" folyamata);

– a Közös Agrárpolitika két pillérének megerősítése: az I. pillér a közvetlen támogatásokat és a piaci intézkedéseket fizeti ki, teljes egészében az Európai Mezőgazdasági Garancia-alap (EMGA) terhére; a II. pillér a vidékfejlesztést szolgálja társfinanszírozási rendszer szerint. A közvetlen támogatásoknak a II. pillér javára történő modulációja megszűnt, és helyébe az alapkifizetések kötelező fokozatos csökkentése lépett 150 000 eurótól kezdődően. Emellett megnövekedett a pillérek közötti rugalmasság is: 2015 óta a tagállamoknak jogában állt átcsoportosítani az eredetileg mindkét irányban elkülönített alapokat (az I. pillértől a másodikhoz 15 százalékig, a II. pillértől az elsőhöz akár 25 százalékig bizonyos tagállamok esetében);
– az egységes közös piaci szervezetek eszközeinek megerősítése, „biztonsági hálóvá" szervezve azokat, amelyeket csak recesszió és piaci zavarok esetén alkalmaznak. Ráadásul megerősítették, hogy a kínálat ellenőrzésére szolgáló valamennyi intézkedést felfüggesztették: 2017 szeptemberében lejárt a cukorkvóták rendszere, a szőlőtelepítési jogokat pedig 2016-tól egy engedélyezési rendszer váltotta fel. A 2015-től hatályos, kvóták nélküli új tejrendszer bevezetése előtt egy új „tej" minicsomagot fogadtak el.[14] Egyébként az új egységes piaci intézkedések új „válságtartalékot" hoztak létre a piac esetleges zavarainak kiküszöbölésére;
– a vidékfejlesztés összevontabb, célirányosabb és területibb megközelítése. Tervben van a vidékfejlesztési intézkedéseknek a többi strukturális alappal való jobb koordinációja. A Közös Agrárpolitika II. pillérében meglévő eszközök széles palettája egyszerűbbé válik a versenyképesség, az innováció, a szakértelemre épülő mezőgazdaság, a fiatal mezőgaz-

[14] Az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról.

dasági termelők tevékenységének megkezdése, a természeti erőforrások fenntartható kezelése és a kiegyensúlyozott területfejlesztés támogatására való összpontosítás érdekében.

A Közös Agrárpolitika nagyon fontos szerepet játszik a vidéki térségek több rendellenességének enyhítésében is, amelyek a munkanélküliséggel és a szegénységgel állnak összefüggésben. Mindezt úgy hivatott szolgálni, hogy az Európai Unión belüli költségvetési részaránya fokozatosan csökkent *(18. ábra).* A Világbank 2017-ben közzétett tanulmánya[15] igazolta, hogy a Közös Agrárpolitika hozzájárul a szegénység csökkentéséhez. Ezzel kapcsolatban a jövőre vonatkozó fő célkitűzési is a foglalkoztatás, a növekedés, a társadalmi befogadás és a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben, ideértve a zöld gazdaságot és a fenntartható erdőgazdálkodást is. Az új szakpolitikai kezdeményezések mellett a hatályos jogszabályok – különösen az állatjólétre, a növényvédőszer-használatra és a környezetvédelemre vonatkozó jogszabályok – végrehajtása is elengedhetetlen a méltányos átállás biztosításához.[16]



18. ábra: A Közös Agrárpolitika kiadásainak változása az Európai Unió teljes költségvetésében
Forrás: Kengyel Ákos: *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015, 155. alapján – kiegészítve a szerző gyűjtésével – a szerző szerkesztése

A Közös Agrárpolitika jövője

Annak érdekében, hogy az európai mezőgazdaság jövőjét biztosítsa, a Közös Agrárpolitika az évek során továbbfejlődött, igazodva a változó gazdasági viszonyokhoz, valamint a polgárok kívánalmaihoz és szükségleteihez. 2018. június 1-jén az Európai Bizottság előterjesztette a Közös Agrárpolitika 2020 utáni jövőjére vonatkozó jogalkotási javaslatait. Ezt megelőzően, 2017-ben

[15] World Bank: *Thinking CAP – Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU.* World Bank Report on the European Union. Washington, 2017.
[16] Európai Bizottság (2020): i. m. 5.

nyilvános vizsgálatot végzett a Közös Agrárpolitika jövőjéről és közleményt adott ki a leendő élelmiszer-ágazatról és a mezőgazdaságról. A közlemény a KAP fejlődésének irányát határozza meg, előtérbe helyezve annak egyszerűsítését és a legjobb ár-érték arány biztosítását.[17]

A közös mezőgazdasági politika jövőjére vonatkozó európai bizottsági javaslatok azt hivatottak elérni, hogy az uniós agrárpolitika jobban tudja kezelni a jelenlegi és jövőbeli kihívásokat, miközben továbbra is támogatja tényleges szükségleteikben az európai mezőgazdasági termelőket. A felvázolt észszerűsítő és újító intézkedésekkel az Európai Bizottság a mezőgazdaság fenntarthatóságának és versenyképességének a javítására törekszik a 2020 utáni időszakban. A javasolt rendelkezések azt célozták, hogy a Közös Agrárpolitika továbbra is erőteljesen támogatni tudja az európai mezőgazdaság szereplőit, lehetővé téve a vidéki térségek gazdasági fellendülését és jó minőségű élelmiszerek előállítását. A javaslatok azt is lehetővé teszik, hogy a Közös Agrárpolitika jelentős mértékben hozzájáruljon az „Európai zöld megállapodás", azon belül is főképp „A termelőtől a fogyasztóig" stratégia és a biodiverzitási stratégia céljainak megvalósításához. Az Európai Bizottság javaslatainak homlokterében a következők állnak:

– méltányos feltételeket és határozott gazdasági jövőt biztosítani a mezőgazdasági termelőknek;
– nagyobb ívű környezeti és éghajlat-politikai célokat meghatározni a Közös Agrárpolitika keretében;
– megőrizni az agrárium központi szerepét Európában.[18]

Az Európai Bizottság javaslata értelmében a Közös Agrárpolitika a 2021 és 2027 közötti időszakban kilenc kulcsfontosságú (társadalmi, környezetvédelmi és gazdasági) célkitűzésre fog épülni *(19. ábra).*



19. ábra: A Közös Agrárpolitika kilenc célkitűzése a 2020 utáni időszakra
Forrás: Európai Bizottság

Az európai uniós tagállamoknak ezen célkitűzésekre kell alapozniuk a KAP stratégiai terveiket:

– tisztességes megélhetés biztosítása a mezőgazdasági termelők számára;
– a versenyképesség javítása;

[17] Európai Bizottság: *A közös agrárpolitikáról dióhéjban.*
[18] Európai Bizottság: *A közös agrárpolitika jövője.*

– az erőviszonyok egyenletesebbé tétele az élelmiszer-ellátási lánc mentén;
– az éghajlatváltozással kapcsolatos intézkedések meghozatala;
– a környezet védelme;
– a tájak és a biológiai sokféleség megőrzése;
– a nemzedékeken átívelő megújulás támogatása;
– a vidéki térségek gazdaságának élénkítése;
– az élelmiszer-minőség és az egészség védelme.

Fő célkitűzés: a versenyképesség és a mezőgazdasági termelékenység fenntartható módon történő javítása azon kihívások kezelése érdekében, amelyek a szűkös erőforrásokkal rendelkező, az éghajlatváltozás kapcsán számos bizonytalansággal szembesülő világban jelentkező megnövekedett keresletből fakadnak.

Fontos továbbá a mezőgazdasági termelők értékláncon belüli helyzetének javítása. A jövőben meg kell vizsgálni, hogy miként erősítheti meg a Közös Agrárpolitika a mezőgazdasági termelők helyzetét olyan intézkedések révén, mint például a mezőgazdasági termelők közötti együttműködés elmélyítése, a piac átláthatóságának fokozása és a tisztességtelen forgalmazói magatartással szembeni fellépést szolgáló hatékony mechanizmusok működtetése.

Csökkenteni kell az Európai Unió mezőgazdaságának üvegházhatásúgáz-kibocsátását, hogy be tudja tartani a párizsi megállapodás keretében vállalt kötelezettségeit, és megvalósítsa a fenntarthatósággal és az ökológiai gazdálkodással kapcsolatos uniós stratégiákat. Azt kell kimutatni, hogy miként járulhat hozzá a mezőgazdaság az üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentéséhez új üzemvezetési és talajgazdálkodási technikák alkalmazása révén. Emellett azt a kérdést is tanulmányozni szükséges, hogy milyen kockázattal jár az éghajlatváltozás a mezőgazdaságra nézve. Kiemelt cél a fenntartható fejlődés és a természeti erőforrásokkal – például a vízzel, a talajjal és a levegővel – való hatékony gazdálkodás támogatása. A mezőgazdaságnak hozzá kell járulnia a biológiai sokféleség védelméhez, gyarapítania kell az ökoszisztéma-szolgáltatásokat, valamint meg kell őriznie az élőhelyeket és a tájakat.

A biodiverzitási és a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia új és jobb egyensúly kialakítását célozzák meg a természet, az élelmiszerrendszerek és a biológiai sokféleség között. Az Európai Bizottság el fog járni annak érdekében, hogy:
– 2030-ra 50 százalékkal csökkentse a növényvédő vegyszerek használatát és a használatukból eredő kockázatokat;
– legalább 50 százalékkal csökkentse a tápanyagvesztést, egyidejűleg pedig biztosítsa, hogy a talaj nem veszít termőképességéből;
– 2030-ra legalább 20 százalékkal csökkentse a műtrágyák használatát;
– 2030-ra 50 százalékkal mérsékelje a haszonállat-tenyésztésben és az akvakultúra-ágazatban felhasznált antimikrobiális szerek értékesítését;
– elősegítse, hogy az Európai Unióban nagyobb teret nyerjen az ökológiai gazdálkodás. A cél az, hogy 2030-ra (a mezőgazdasági területek 25 százalékán) biogazdálkodás valósuljon meg.

Az Európai Bizottság szorgalmazni fogja, hogy az élelmiszerek csomagolásának előoldalán kötelező legyen harmonizált módon feltüntetni a tápértéket, és fenntarthatóélelmiszer-jelölési keretrendszert fog kidolgozni, amely táplálkozási, éghajlati, környezeti és társadalmi szempontból is eligazodást biztosít majd a fogyasztók számára az élelmiszerekről. Annak érdekében, hogy 2030-ra kiskereskedelmi és fogyasztói szinten egyaránt felére csökkenjen az egy főre

jutó élelmiszer-hulladék mennyisége az Európai Unióban, a Bizottság 2023-ig jogilag kötelező erejű célértékek elfogadására tesz majd javaslatot. Az „Európai horizont" elnevezésű kutatási és innovációs keretprogram költségvetéséből az Európai Unió 10 milliárd eurót fog beruházni az élelmiszerekkel, zöld gazdasággal, természeti erőforrásokkal, mezőgazdasággal, halászattal, akvakultúrával és környezetvédelemmel kapcsolatos kutatás és innováció előmozdításába. A Közös Agrárpolitika mezőgazdasági tanácsadó szolgáltatásai és a mezőgazdasági üzemek fenntarthatóságával kapcsolatos adathálózata segíteni fogja a mezőgazdasági termelőket az átállásban. A Bizottság tervei szerint a nyilvános konzultációkon, a környezeti, társadalmi és gazdasági hatások azonosításán, valamint a kis- és középvállalkozások érintettségének és az innováció ösztönzésének vagy akadályozásának elemzésén alapuló hatásvizsgálatok hozzá fognak járulni ahhoz, hogy a zöld megállapodás célkitűzéseivel összhangban minimális költségek mellett hatékony szakpolitikai döntések szülessenek.[19]

Ha elérjük, hogy a fenntarthatóság az európai élelmiszerek védjegyévé váljon, az versenyelőnyhöz és új üzleti lehetőségekhez juttathatja az európai mezőgazdasági termelőket. Az Európai Unió együtt fog működni a nem uniós országokkal és a nemzetközi szereplőkkel annak érdekében, hogy az egész világon teret nyerjenek a fenntartható élelmiszerrendszerek. A fenntartható-élelmiszer-jelölési keretrendszer megalkotása meg fogja könnyíteni a fogyasztók számára, hogy megalapozott döntéseket hozzanak.[20] A fenntartható élelmiszerrendszerre való áttérés környezeti, egészségügyi és társadalmi előnyökkel és gazdasági haszonnal járhat, és a világjárvány okozta válságot követően fenntartható pályára állíthatja a gazdaságot. Az átmenet sikeréhez és a helyreállításhoz elengedhetetlen, hogy fenntartható megélhetést biztosítsanak az elsődleges termelők számára, akik a jövedelem terén még mindig le vannak maradva.[21]

Frans Timmermans, az Európai Bizottság ügyvezető alelnöke szerint[22] gondoskodniuk kell arról, hogy fenntartható élelmiszereket tegyenek az asztalra. Gondoskodniuk kell arról, hogy a gazdákat olyan helyzetbe hozzák, hogy fenntartsák vidéki területeinket, és haladást szolgáló kapcsolatot ápolhassanak a vidéki területek és az Európai Unió nagyvárosi területei. Az alelnök kiemelte, hogy ezt nem tehetik meg a gazdák nélkül.

A mezőgazdaság hosszú távú korszerűsítése elképzelhetetlen a fiataloknak az ágazat számára történő megnyerése nélkül, amelyet üzletfejlesztésük javítása révén lehet elérni. Azonosítani szükséges az Európai Unió fiatal mezőgazdasági termelői előtt álló kihívásokat és e termelők szükségleteit, egyúttal felvázolni azt, hogy egy, a szükségletek felmérésén és a várt eredmények nyilvántarthatóbbá tételén alapuló, jobban irányzott támogatási rendszer miként mozdíthatja elő a nemzedékeken átívelő megújulást és járulhat hozzá nagyobb mértékben a mezőgazdasági ágazatban működő fiatal termelők sikerességéhez.

Fontos feladat az európai uniós mezőgazdaság által az élelmiszerekkel és az egészséggel kapcsolatos társadalmi igényekre adott válasz javítása, többek között a biztonságos, tápláló élelmiszerek fenntartható termelése, az élelmiszer-pazarlás mérséklése és az állatjólét terén. Az antimikrobiális rezisztencia következtében az állattenyésztésben jelentkező kihívásokra, az állatjólét, az állatok egészsége és az élelmiszer eredetű megbetegedések közötti szoros kapcsolatokra, valamint azokra

[19] Európai Bizottság (2020): i. m. 5.

[20] Európai Bizottság: *A termelőtől a fogyasztóig – A mi élelmiszer-ellátásunk, a mi egészségünk, a mi Földünk, a mi jövőnk.*

[21] Európai Bizottság (2020): i. m. 2.

[22] European Parliament, IPOL: *Commitments Made at the Hearing of Frans Timmermans, Executive Vice-President-designate – European Green Deal*. Briefing, 2019. november. 3.

az európai uniós fellépésekre kell összpontosítani, amelyek segíthetik a mezőgazdasági termelőket és az uniós országokat az antimikrobiális rezisztencia elleni küzdelemben.

A fenti célkitűzések elérése mellett gondoskodni kell arról, hogy az adófizetők pénzét a tervezett célokra használják fel – ennek felügyelete adminisztratív költségekkel jár. Alapvető fontosságú, hogy a terhek arányosak legyenek a hasznokkal: a politika akkor hatékony, ha a lehető legalacsonyabbra szorítja le a költségeket, ideértve a hivatali eljárásokkal összefüggő kiadásokat is, miközben biztosítja az eredményesség lehető legmagasabb szintjét.[23]

Elengedhetetlen, hogy a mezőgazdasági ágazat ne viselje az olyan politikai döntések anyagi következményeit, mint az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépése vagy az új uniós politikák gondozása. Tekintetbe kell venni a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről és a saját forrásokról szóló, 2018. május 30-i európai parlamenti állásfoglalást [2018/2714 (RSP)], amelyben az Európai Parlament sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló, 2018. május 2-i bizottsági javaslat következményeként 15 százalékkal csökkent a Közös Agrárpolitika hozzájárulási szintje. Továbbá kijelentette, hogy az Európai Parlament különösen visszautasítja azokat a radikális csökkentéseket, amelyek hátrányosan fogják érinteni e politika lényegét és céljait. Ezzel összefüggésben megkérdőjelezte az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap több mint 25 százalékos csökkentésére irányuló javaslatot is.

A Közös Agrárpolitika alapvető szerepet tölt be az Európai Unióban a közvetlen kifizetések és a mezőgazdasági termelőknek biztosított, II. pillérhez tartozó források jóvoltából, amelyek az élelmezésbiztonság mellett jelentősen hozzájárulnak a vidéki térségekben a beruházásokhoz és a foglalkoztatásokhoz is. Ezért a Közös Agrárpolitika esetében tervezett súlyos csökkentés nem volt elfogadható.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 208. cikkével összhangban a Közös Agrárpolitika végrehajtásának összhangban kell lennie a fejlesztési együttműködés célkitűzéseivel, ideértve többek között a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendet és az éghajlatváltozás mérséklésével kapcsolatban a párizsi megállapodásban vállalt uniós kötelezettségek teljesítését is.

A tagállamok eltérő érdekei a Közös Agrárpolitikában

2002 októberében, a brüsszeli európai uniós csúcson – a pár nappal korábbi francia–német egyezség alapján – döntés született az agrárpiaci kiadásoknak (Közös Agrárpolitika I. pillér) 2013-ig szóló, s a 2006-ra megállapított szinten történő befagyasztásáról. A 2006-os szint nem tartalmazta az új tagállamok számára kifizetendő közvetlen támogatásokat, hiszen az Agenda 2000-ről született döntés idején a régi tagországok még egyetértettek abban, hogy az újaknak nincs értelme ilyen támogatásokat adni. Még meg is indokolták, hogy miért: tudniillik a közvetlen támogatások a garantált árak csökkentése miatt kifizetett kompenzációként kerültek a Közös Agrárpolitika rendszerébe, és mivel az új tagországokban az intézményes árak lényegesen elmaradtak a régiekétől – vagyis csatlakozáskor azok növekedése és nem csökkenése volt várható –, ezért úgymond nem volt közgazdasági értelme, mert nem volt miért kompenzálni a termelőket. Az senkit sem

[23] Európai Bizottság: *A jövőbeli KAP főbb szakpolitikai célkitűzései*.

zavart – egyébként a későbbiekben sem –, hogy az egységes piacon az adott szektor szereplőinek nyújtott támogatásokban mutatkozó lényeges eltérések milyen versenyt torzító hatással bírhatnak.

2002 decemberében, a koppenhágai európai uniós csúcson – a tíz új tagországgal folytatott csatlakozási tárgyalások lezárásaként – a csatlakozási szerződések végleges megfogalmazásakor és aláírásakor a régi tagországok a Közös Agrárpolitika játékszabályait felrúgva inkább hozzájárultak a KAP-nak az új tagországokban történő részleges renacionalizálásához, megengedve nekik a közvetlen támogatások nemzeti költségvetésből történő kiegészítését (ez az úgynevezett *top-up*), semhogy az egységes piac logikájának megfelelően a teljes Közös Agrárpolitikát kiterjesztették volna rájuk.

2003 júniusában, nem egészen egy évvel a keleti bővülés első hulláma előtt, a régi tagországok az Agenda 2000-rel elkezdett Közös Agrárpolitika reform félidei felülvizsgálata helyett a KAP újabb, gyökeres átalakítása mellett döntöttek. Minthogy sem az Amerikai Egyesült Államok vagy a Világkereskedelmi Szervezet partnerei felől nem nyilvánult meg különösebb nyomás, sem az agrárpiacok akkori és várható állapota nem indokolta, az újabb reform egyetlen igazi mozgatórugója a keleti bővüléstől való félelem volt. Félelem a túltermeléstől a régiek által is előállított termékkörben és félelem a túltermelésnek a közös költségvetésre előreláthatóan gyakorolt hatásától.

Mindazonáltal a Közös Agrárpolitika révén korábban elképzelhetetlen mennyiségű forrás áramlott az új tagországok mezőgazdaságába. A közvetlen kifizetések alapvető fontossággal bírnak a mezőgazdasági szektorban, a termeléshez kötve az üzemszerkezetben folyamatos összevonást eredményeznek, valamint érdemben csökkentik a munkaerő iránti igényt. Mindamellett a támogatásoktól való nagy fokú függőség alapvetően a támogatási rendszer változatlanságának irányába hat mind a termelők, mind a döntéshozók szintjén. Azonban az új célkitűzések (a klímaváltozás elleni küzdelem, a kockázatkezelési eszközök, a jövedelmek megszilárdítása stb.) mind az Európai Unió költségvetésén, mind a Közös Agrárpolitika költségvetésén belül átrendezést igényelnek.[24]

A Vidékfejlesztési Programot a korábbi ciklusban futó programmal összevetve a merev tengelyek helyett hat rugalmas prioritáshoz passzíthatók a különböző támogatások, amelyeket a korábbi közigazgatás-alapú, bonyolult eljárásrenddel szemben egy egységes pályázatos rendszerben hajtottak végre. A magyar vidék érdekeit szem előtt tartva a kormány a mezőgazdaság, az élelmiszeripar és a faipar versenyképességének növekedését és új munkahelyek létrejöttét várta a programtól, és kiemelten támogatta a munkaerőigényes ágazatok érintett kis- és középvállalkozásait.[25]

2018-ban Magyarország gazdabarát Közös Agrárpolitika elfogadását szorgalmazta, a Visegrádi Négyek támogatásával. Érvényesítik a magyar érdekeket az európai uniós Közös Agrárpolitika reformjáról szóló tárgyalásokon, amelynek folyamatában egy fontos mérföldkő volt a tagországok mezőgazdasággal és halászattal foglalkozó minisztereinek 2020. október végi luxemburgi ülése, amelyen megállapodásra jutottak a KAP 2023–2027 közötti szabályrendszeréről.[26]

[24] Mizik Tamás: A Közös Agrárpolitika üzemszintű hatásai magyar szemszögből. *Gazdálkodás,* 63. (2019), 1. 3–22.

[25] Szabó Andrea: Közös Agrárpolitika. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság Képviselői Információs Szolgálat. *Infojegyzet,* 2017. május 26. 4.

[26] Érvényesítik a magyar érdekeket a KAP-tárgyalásokban. *Agro Napló,* 2020. november 4.

Következtetések

A Közös Agrárpolitika az Európai Unió mezőgazdasági támogatási rendszere, amely az EU kiadásainak jelentős részét teszi ki. Az üzleti bizonytalanság és az agrárgazdálkodás környezeti hatása indokolttá teszi a közszféra határozott szerepvállalását a mezőgazdaságban. A gazdaságilag fejlett országokban, ahol viszonylag szerény az agrárnépesség aránya, ennek az állami szerepvállalásnak a fontossága Európa-szerte napjainkban erőteljesebb, mint néhány évtizede volt. Ennek oka kettős, egyrészt közérdek a lakosság igényes és lehetőleg nem drága élelmiszerrel való ellátása, főként hazai termelésből, másrészt a gazdaság egyéb ágainak gyors fejlődése, növekvő jövedelme mellett az agrártermelők hasonló jövedelmi színvonala nélkül az ellátási feladat zavartalanul nem teljesíthető. Ez az európai uniós gazdáknak pénzügyi biztonságot teremt, így gondoskodva a mezőgazdasági javak kellő mennyiségű előállításáról. Széles körű vitákat tartanak a Közös Agrárpolitika reformjáról.

A második világháborút követő újjáépítésnek, valamint a mezőgazdaságban megjelenő biológiai, kémiai és technikai forradalomnak köszönhetően a gazdaságok annyira termelékenyek lettek, hogy a szükségesnél lényegesen több élelmiszert állítottak elő. Egyes korlátozó intézkedések (például kvóták) bevezetését követően 1992-ben, az úgynevezett MacSharry-féle reform értelmében a piactámogatásról a termelők támogatására helyeződött át a hangsúly a Közös Agrárpolitikában. A gazdák ösztönzést kaptak, hogy környezetkímélőbb termelési módszereket alkalmazzanak. A 2003-ban elhatározott reform eredményeként megszűnt a kapcsolat a gazdáknak nyújtott támogatás és a termelés mértéke között. A termelők onnantól jövedelemtámogatást kaptak, aminek azonban feltétele volt, hogy gondoskodjanak a mezőgazdasági területekről, és megfeleljenek bizonyos élelmiszer-biztonsági, környezetvédelmi, állategészségügyi és állatjóléti követelményeknek. 2013-tól ismét megújult a Közös Agrárpolitika annak érdekében, hogy versenyképesebbé váljon a mezőgazdasági ágazat, ösztönzést nyerjen a fenntartható gazdálkodás és az innováció, javuljanak a vidéki térségek foglalkoztatási és növekedési statisztikái, és a pénzügyi támogatás mindenekelőtt az aktív termelőkhöz jusson el.

Felhasznált irodalom

A költségvetési kérdésekben való együttműködésről szóló intézményközi megállapodás (2006. június 14.), HL C 139. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al34020

A Tanács 1234/2007/EK rendelete a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről.

Az Európai Parlament 2020. október 23-án elfogadott módosításai a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslathoz [COM(2018)0393 – C8-0247/2018 – 2018/0217(COD)]. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0288_HU.html

Az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0261&from=EN

Csák Csilla – Nagy Zoltán – Olajos István – Orosz Gábor – Szabó Ágnes – Szilágyi János Ede – Török Géza: *Agrárjog – A magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között.* Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010.

Érvényesítik a magyar érdekeket a KAP-tárgyalásokban. *Agro Napló,* 2020. november 4. Online: www.agronaplo.hu/hirek/ervenyesitik-a-magyar-erdekeket-a-kap-targyalasokban

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A termelőtől a fogyasztóig stratégia.* COM(2020)381 végleges (2020. május 20.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN

Európai Bizottság: *A jövőbeli KAP főbb szakpolitikai célkitűzései*. Online: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_hu#nineobjectives

Európai Bizottság: *A közös agrárpolitika jövője.* Online: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_hu

Európai Bizottság: *A közös agrárpolitika (KAP) és a szerződés.* Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/103/a-kozos-agrarpolitika-kap-es-a-szerzodes

Európai Bizottság: *A közös agrárpolitikáról dióhéjban.* Online: https//ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_hu

Európai Bizottság: *A termelőtől a fogyasztóig – A mi élelmiszer-ellátásunk, a mi egészségünk, a mi Földünk, a mi jövőnk.* Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_hu

Európai Bizottság: *Az új közös agrárpolitika legfontosabb szakpolitikai célkitűzései.* Online: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_hu#nineobjectives

European Parliament, IPOL: *Commitments Made at the Hearing of Frans Timmermans, Executive Vice-President-designate – European Green Deal*. Briefing, 2019. november 3.

Horváth József: *Az Európai Unió közös agrárpolitikája.* Hódmezővásárhely, Szegedi Tudományegyetem, 2018.

Kengyel Ákos: *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015. Online: https://doi.org/10.1556/9789630597760

Massot, Albert: *A KAP eszközei és ezek reformjai.* Európai Parlament, 2021. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/107/a-kozos-agrarpolitika-kap-eszkozei-es-ezek-reformjai

Mizik Tamás: A Közös Agrárpolitika kialakulása és kezdeti fejlődése. In Jámbor Attila – Mizik Tamás (szerk.): *Bevezetés a Közös Agrárpolitikába*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016.

Mizik Tamás: A Közös Agrárpolitika üzemszintű hatásai magyar szemszögből. *Gazdálkodás,* 63. (2019), 1. 3–22.

Olajos István: Az agrár-struktúrapolitika fejlődési vázlata. In Olajos István: *A vidékfejlesztés kialakulása és története*. Miskolc, Novotni, 2008.

Szabó Andrea: Közös Agrárpolitika. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság Képviselői Információs Szolgálat. *Infojegyzet,* 2017. május 26.

World Bank: *Thinking CAP – Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*. World Bank Report on the European Union, Washington, 2017.

VÁKÁT OLDAL

Réczey Gábor

Közös Halászati Politika

Bevezetés

A Közös Halászati Politika (KHP) a strukturális és beruházási alapok közé tartozik, és elsődleges célja a fenntartható halgazdálkodás megteremtése és fenntartása. Ez magában foglalja a tengerek élővilágával mint közös erőforrással való gazdálkodást, de ugyanúgy része a tengeri és édesvízi akvakultúra fejlesztése is.

Évtizedeken keresztül az egyik legellentmondásosabb közös politikák között tartották számon. Miközben a halállományok kezelésére szigorú szabályokat határoz meg, és keretet biztosít a halászatból élők méltányos megbecsülésének, nem tudta leküzdeni a túlhalászatot az Európai Unió vizein. Szintén sokan támadták a KHP-t azzal, hogy pont a szigorú jogszabályok következtében nőtt a visszadobások száma (discard), ami szintén sok hal elpusztulásához vezetett. Előrelépést csak a 2013-ban elfogadott új KHP hozott, amelyben célul tűzték ki a legnagyobb fenntartható hozamszinten (MSY) történő halászat elérését 2020-ig minden állomány esetében, valamint megtiltották a visszadobást, és helyette kirakodási kötelezettséget (landing obligation) írtak elő a halászhajók részére.[1]

Az elkövetkező évek fogják megmutatni, hogy képes-e az Európai Unió szövetséget kötni a tengeri élővilággal, ami a halászok számára anyagi biztonságot, a természetnek évről évre történő megújulást tenne lehetővé. Magyarországon a KHP elsősorban az ország területén található több mint 27 ezer hektár üzemelő halastó,[2] néhány tucatnyi intenzív haltermelő és halfeldolgozó üzem számára biztosít anyagi forrást az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) által.

A szakpolitika fejlődéstörténete

A halászati politika a Római Szerződés alapján eredetileg a közös agrárpolitika részét képezte,[3] és csak az Európai Unió első bővítése (1973) előtt merült fel, hogy érdemes lenne külön és egységesen kezelni a halászati ágazat fejlesztését. Ennek oka igen egyszerű: Az első bővítési hullámot követően az Egyesült Királyság, Írország és Dánia csatlakozásával már három halászati nagyhatalom is helyet foglalt az Európai Unió asztalánál. Szintén szerepet játszott az integrációban, hogy nem volt egységesen kezelve a kizárólagos gazdasági övezet (EEZ) mérete, így azt minden tengeri ország másként értelmezte. Az Európai Közösségnek egyre több olyan egyedi halászati problémával kellett szembenéznie, amelyek megoldást sürgettek. Ezek közé tartozott

[1] Az Európai Parlament és a Tanács 1380/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

[2] Kiss Gabriella: *Lehalászási jelentés 2019. év.* NAIK Agrárgazdasági Kutatóintézet. 25. (2020).

[3] Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés).

https://doi.org/10.36250/01028_10

az állományok fenntartható kezelése, a flották erőkifejtésének szabályozása, valamint a nemzetközi halászati kapcsolatok kiépítése.

Azt is látnunk kell ugyanakkor, hogy a halászat ősidőktől kezdve olyan privilégiuma az országoknak, amelyről nem szívesen mondanak le. A halászathoz való jogot egyes országokban az ember alapvető jogai között tartják számon, vagy legalábbis egyéni kvótákkal rendelkeznek bizonyos tagállamok.[4] A halászat, bár a legtöbb európai uniós tagállamban nem tartozik a gazdasági húzóágazatok közé, társadalmilag érzékeny volta miatt mindig is a figyelem középpontjában állt. Elég arra gondolnunk, hogy az Egyesült Királyságban, ahol a halászat részesedése mindössze 0,04 százaléka a bruttó hazai terméknek (GDP),[5] az Európai Unióból történő kiváláshoz többek között a halásztársadalom elégedetlensége vezetett, és az abba vetett hit, hogy a halászati jog visszaszerzése a birodalmi vizeken ismét naggyá teszi a szigetországot.

Egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a kezdeti lelkesedés nem elegendő ahhoz, hogy megvalósítsák azokat a nagyratörő elképzeléseket, amelyek egyszerre akarták rendezni a tengeri ökoszisztémák fenntarthatóságának kérdését és a halásztársadalomra nehezedő nyomást.

Az európai integrációval párhuzamosan fejlődött a kontinens halászati politikája is. Spanyolország és Portugália csatlakozott a közösséghez, Németországban lezajlott az újraegyesítés, ugyanakkor Grönland 1985-ben kivált (gröxit),[6] így az érzékeny egyensúly az európai vizek felügyelete terén felbomlani látszott. Szükség volt arra, hogy meghatározzák a tagállamok részére a teljes kifogható mennyiség (TAC) alapján a halászati kvótákat minden évre. Mivel a tengerekben a halászati állományok képesek megújulni, ugyanakkor vándorolnak is, így a különböző tengeri területeken a biomassza folyamatosan változik, nem lehetett eltekinteni az évenkénti kvótatárgyalásoktól. Szintén bevezették a *relatív stabilitás* fogalmát, ami az első lépés volt a fenntarthatóság felé, bár ez abban az időben elsősorban gazdasági fenntarthatóságot jelentett.

A már említett EU-integrációs folyamatok és a bevezetett intézkedések hatására az 1990-es évekre felborult az egyensúly a rendelkezésre álló kapacitás és a halászati tevékenység között. 1992-ben vezették be a *halászati erőkifejtés* fogalmát, aminek az egyensúly visszaállítása volt a célja. Ennek előfeltétele azonban már a hatékony engedélyezési és szigorú ellenőrzési rendszer működtetése volt.

Szakpolitikai reformok

Az ezredfordulóra nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbiaknál határozottabb lépéseket kell tennie az Európai Uniónak a túlhalászat *(overfishing)* felszámolása érdekében. Egyrészt a rendelkezésre álló tudományos adatok fluktuációjának, másrészt a társadalmi nyomás hatására az Európai Bizottság úgy döntött, hogy hosszú távú terveket vezetnek be az állományok kezelésére. Az erős és egészséges állományok esetében többéves gazdálkodási terveket *(multiannual management plan),* míg azokban az esetekben, ahol a Nemzetközi Tengerkutatási Tanács (ICES) nem rendelkezett elegendő adattal, vagy az állományok mérete a biztonságos határérték alatt volt, helyreállítási terveket *(recovery plan)* fogadtak el. Napjainkban a Közös Halászati Politika legnagyobb kihívása,

[4] Irina Popescu: *Fisheries in Sweden.* Brussels, European Parliament, 2010; Supreme Court (Sweden) Recognizes Sami group's Exclusive Right to Confer Hunting and Fishing Rights in Traditional Area.

[5] Craig McAngus – Christopher Huggins: How the Brexit Transition Deal let the UK's fishing industry down. *The Conversation,* 2018. március 21.

[6] Sigér Fruzsina: Gröxit: Grönland esete az Európai Unióval. *Competitio,* 17. (2018), 1–2. 34–53.

hogy egyszerre biztosítson egészséges élelmiszert az EU polgárai részére, stabil megélhetést a halászati ágazat szereplőinek, valamint megújulni képes halállományokat.

Megfigyelhető, hogy a társadalom oldaláról egyre nagyobb az igény a fenntartható halászatból származó termékek iránt, miközben tagállamonként eltérő annak aránya, hogy a tengeri fogásokat vagy az akvakultúra-termelésből származó termékeket részesítik előnyben.[7]

Az Európai Bizottság az elmúlt években egyre aktívabb szereplőjévé és formálójává válik a globális tengerpolitikának. A kék növekedés *(Blue Growth)* kezdeményezése a tengerfenék-elemzéstől az akvakultúra-termelésig szintetizálja a kihívásokat, és kínál megoldást.

Ebben a kiélezett versenyben lehetőségként jelenik meg a halastavi gazdálkodás, amely a termelő funkciókon kívül számos egyéb – ökológiai, szociális, rekreációs és jóléti – funkciót is ellát.

A 2002. évi reform

Tíz évvel az 1992-ben bevezetett intézkedéseket (3760/92/EGK rendelet) követően már egyértelművé vált, hogy azok nem voltak elég hatékonyak, és a túlhalászatot nem sikerült megállítani. Az Európai Bizottság három rendeletből álló reformcsomagot készített elő, amelyet a 2002. decemberi Mezőgazdasági és Halászati Tanácsülésen fogadtak el a tagállamok. A rendeletek célja a halászati ágazat fenntartható jövőjének biztosítása volt azáltal, hogy stabil jövedelmet és munkát garantál a halászoknak, valamint friss halászati termékekkel látja el a fogyasztókat, miközben megőrzi a tengeri életközösségek törékeny egyensúlyát. A reform új alapokra helyezte a halászati irányítást és bevezette a hosszú távú tervezést. Ez egyrészt többéves gazdálkodási terveket jelentett, másrészt – a veszélyeztetett fajok esetében – az állományok helyreállítására vonatkozó többéves terveket.

Szintén ebben az évben döntöttek az Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA) létrehozásáról a spanyolországi Vigóban, amely Spanyolország és Európa legnagyobb, friss halászati termékeket mozgató kikötője.[8]

Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA)
Tagjai az Európai Unió tagállamai, amelyek rendszeresen találkoznak, hogy áttekintsék a szervezet hatáskörébe tartozó aktuális kérdéseket és feladatokat. Az EFCA, bár alapvetően a KHP által a tengeri halászatra előírt ellenőrzési, vizsgálati és felügyeleti feladatokat látja el, nyomon követi a tenger nélküli országok (Ausztria, Csehország, Luxemburg, Magyarország, Szlovákia) IUU-halászat elleni küzdelmének jobb összehangolását is. 2017-ben az EFCA Budapesten tartotta a tenger nélküli országok halászati ellenőrzéséről szóló szakmai szemináriumát, amelynek központi témája a jogellenes, szabályozatlan és nem bejelentett (IUU) halászat visszaszorítása volt.

[7] European Commission: *Eurobarometer.* 2018.

[8] Juan Murias: Vigo, el líder pesquero por méritos propios. *Atlantico.net,* 2011. október 24.; Un organismo comunitario creado para velar por la preservación de los recursos. *Lavozdegalizia.es,* 2008. július 20.; Primer puerto pesquero de Europa. *Vigoempresa.com,* 2006. április 24.

Létrehozták a halászati regionális tanácsadó testületeket,[9] amelyek nagyobb és közvetlen beleszólást biztosítanak a halászoknak halászatpolitikai kérdésekbe. Ez utóbbiak tagjai lefedik a halászati ágazat teljes vertikumát, továbbá a nemzetközi szervezeteket, a környezetvédelmi aktivista csoportokat és a fogyasztókat.

Regionális halászati gazdálkodási szervezetek (RFMO)
A regionális halászati gazdálkodási szervezetek egy adott terület, egy adott halfaj vagy fajcsoport halászatában érdekelt országok által létrehozott nemzetközi szervezetek. E szervezeteken belül az országok közösen tudományos alapú, kötelező érvényű intézkedéseket határoznak meg, úgymint fogási és/vagy halászati erőkifejtési korlátokat, technikai intézkedéseket és ellenőrzési kötelezettségeket a megosztott tengeri erőforrások méltányos és fenntartható kezelésének ösztönzése érdekében. Ma a világ tengereinek túlnyomó többsége regionális halászati gazdálkodási szervezetek kezelése alá tartozik.

A 2013. évi reform

A 21. század első évtizedére addig sohasem látott mértékben gyorsult fel a globalizáció. Az internet elterjedésével az információ megosztásának sebessége a korábbiak többszörösére nőtt, így nem csoda, ha a környezetszennyezésről, a visszadobásokról, az ipari halászat árnyoldalairól percek alatt járta be a világot egy-egy cikk vagy felkavaró rövid videó. Egyértelművé vált, hogy mindazok a célkitűzések, amelyeket 2002-ben kitűztek, nem képesek megállítani a túlhalászatot.

2009-ben kezdte meg az Európai Bizottság a KHP felülvizsgálatáról szóló nyilvános konzultációt, amelybe bekapcsolódott az Európai Parlament is. Szemináriumokat, vitanapokat tartottak, az európai állampolgárok részére kérdőíveket dolgoztak ki. Mindezek célja az volt, hogy rávilágítsanak a visszadobás *(discard)* problémájára.

Visszadobás *(discard)*
A visszadobások károsítják a halállományt, lassítják, illetve megakadályozzák helyreállásukat, kezelésük pedig időt és energiát igényel a halászok részéről. Óriási mennyiségű sérült, sok esetben elpusztult halat dobnak vissza a tengerbe minden évben az Európai Unió halászati területein és világszerte egyaránt. A FAO a globális visszadobások tekintetében két becslést tett közzé: 27 millió tonna (1988–90) és 7–8 millió tonna (1992–2001).[10]

Hosszú egyeztetéseket követően, 2013. december 11-én fogadták el a Közös Halászati Politikáról (1380/2013/EK), valamint a halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről szóló rendeleteket (1379/2013/EK), majd 2014. május 15-én az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról szóló (508/2014/EK) rendeletet. A három rendelet célja, hogy környezeti szempontból is biztosítsa a hosszú távú fenntarthatóságot. Mindezt egy ökoszisztéma alapú megközelítéssel, amely több fajra irányuló halászati terveket vesz alapul, figyelemmel a regionális különbségekre. Meghatározza, hogy a *maximális fenntartható hozamszintet lehetőség szerint 2015-ig, de leg-*

[9] Európai Parlament: *A közös halászati politika: kezdet és fejlemények.*

[10] Európai Parlament: *Jelentés a nemkívánatos járulékos fogások csökkentésére és a visszadobás gyakorlatának megszüntetésére irányuló politikáról az európai vizeken folytatott halászat vonatkozásában* (2007. december 6.). 2007/2112(INI).

később 2020-ig el kell érni. Megtiltja a visszadobások alkalmazását, és bevezeti a kirakodási kötelezettséget *(landing obligation).* A rendeletek arra is kötelezték a tagállamokat, hogy flottakapacitásaikat hozzák egyensúlyba a halászati lehetőségekkel. Továbbá a kisüzemű és part menti halászflották védelmében 2022-ig bevezetik a szomszédos kikötőkből *(adjacent ports)* származó hagyományos halászflottákra vonatkozó 12 tengeri mérföldes halászati tilalmat.[11]

Az aktuális szakpolitika jellemzése

Hét évvel a legutóbbi reformot követően, egy új pénzügyi tervezési időszak elején, joggal merül fel a halászati ágazatban, hogy mi adja az alapját a következő évek nemzeti halászati és akvakultúra-stratégiáinak. Egyrészt megfigyelhető egy növekvő igény az ágazat oldaláról, hogy „megjutalmazzák" a halászokat, amiért együttműködőek voltak a megszorítások alatt, másrészt erősödnek azok a hangok, amelyek a korábbiaknál is szigorúbb megszorításokat szeretnének a tengeri ökoszisztémák védelme érdekében. Egyértelműen látszik, hogy ezeknek egyszerre nem tud megfelelni a KHP, így várhatóan új konzultációkat indít az Európai Bizottság az érintettekkel.

Üdvözlendő ugyanakkor, hogy globális szinten nő az akvakultúra szerepe, ily módon egyre többen ismerik fel, hogy az exponenciálisan növekvő népesség élelmezéséhez szükség van a haltermelésre.[12] Az akvakultúra-ágazat erősödése ma elsősorban az ázsiai termelés növekedésének köszönhető, miközben az Európai Unióban egyelőre stagnál a haltermelés.[13] Ugyanakkor a következő évtizedekben (ázsiai példák alapján) a tengertől távoli területeken is megnőhet a szerepe a haltermelésnek, így remélhetőleg a magyar halastavi gazdálkodásnak is.

Az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA)

Bár a halászati és akvakultúra-ágazat támogatása a kezdetektől napirenden volt az Európai Közösségben, 1993-ig kellett várni, hogy önálló strukturális alapként megjelenjen a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE). Szerepét 2007-ben az Európai Halászati Alap (EHA) vette át, amely már nagyobb hangsúlyt fektetett a fenntarthatóságra, valamint megfelelt a kibővített EU-27 szükségleteinek. Az ETHA az EU 2014–2020 közötti időszakra szóló tengerügyi és halászati politikájának végrehajtása céljából létrehozott alap. Egyike annak az öt, egymást kiegészítő európai strukturális és beruházási alapnak, amelyek a növekedés és a foglalkoztatás ösztönzése révén hivatottak a gazdasági fellendülést előmozdítani az Európai Unióban.

Az alap célja továbbra is, hogy segítse a halászokat a fenntartható halászatra való átállásban, de a korábbiaknál hangsúlyozottabban jelenik meg a part menti közösségek gazdasági diverzifikációjának segítése. A munkahelyteremtés, a part mellett élő közösségek életszínvonalának emelése, valamint az adminisztrációs terhek csökkentése továbbra is kiemelt célja.

A társfinanszírozott támogatások lehívásának feltétele a halászati operatív program elkészítése minden tagállam részéről, amelynek ezúttal a Nemzeti Akvakultúra Stratégiai Terv is kötelező kísérő dokumentuma.

[11] Európai Tengerügyi és Halászati Alapról szóló 508/2014/EK rendelet (2014. május 15.).

[12] The Future of our Oceans: Towards a New Vision for Global Fisheries & Aquaculture, Manuel Barange Director Fisheries Division FAO.07.10.2020.

[13] Tények és számadatok a közös halászati politikáról. Luxembourg, Európai Bizottság, 2018. február.

A pénzügyi alap működése[14]

- Az alap állami támogatással megvalósítani kívánt projektekhez nyújt társfinanszírozást.
- Az alap teljes költségvetéséből az egyes tagországok saját halászati ágazatuk méretével arányosan részesülhetnek.
- Mindegyik tagországnak operatív programot kell kidolgoznia, amelyben ismerteti, hogyan szándékozik a rendelkezésére álló összeget elkölteni.
- Azt követően, hogy a Bizottság jóváhagyja a programot, a tagállami hatóságok maguk dönthetnek arról, milyen projekteket finanszíroznak.
- A Bizottság és a tagállami hatóságok közösen tartoznak felelősséggel a program végrehajtásáért.

A szakpolitika jövője

Vitathatatlan, hogy a 21. század elején jelentős fejlődésen ment keresztül az Európai Unió halászati politikája. 2018-ra ugyanakkor egyértelművé vált, hogy nem sikerült minden problémát megoldani a halászati igazgatás területén. A túlhalászat továbbra is jelen van, és nem sikerült minden állomány esetében biztosítani a legnagyobb fenntartható hozam (MSY) szintjén történő halászatot. Bár az elmúlt években az Európai Bizottság folyamatosan könnyítette az akvakultúra-beruházások adminisztratív terheit, azokat az ágazat mindmáig túlzottnak és a versenyképességre negatív hatásúnak tartja. Továbbra sem beszélhetünk olyan megugrásról, mint Ázsiában, amely képes lenne hosszú távon megoldást kínálni a tengerek túlhalászatára. Szintén ki kell dolgozni egy olyan kvótaelosztási rendszert, amely hosszú távon a relatív stabilitást veszi alapul.

Az elmúlt években a figyelmet egyértelműen a hozamszint maximalizálása és a visszadobások visszaszorítása foglalta le. Igaz, történtek előrelépések a többéves halászati tervek kidolgozásában, de egyelőre közel sem az összes érintett tengeren. Nehezen birkóznak meg a tagállamok azokkal a helyzetekkel, ahol harmadik országokkal közösen kezelnek vízterületeket. Ilyen például a Fekete-tenger és a Földközi-tenger, ahol az állománygazdálkodást nehezíti, hogy nem rendelkezik az Európai Bizottság olyan adatokkal, amelyek alapján a valós fogások megbecsülhetők lennének. Mindezek alapján nehéz megállapítani a teljes kifogható mennyiséget (TAC), és az ebből reálisan szétoszthatható EU-tagállami részesedést.

A Közös Halászati Politika végrehajtása szempontjából fontos szerepe van az IUU-halászat elleni koordinált fellépésnek. Az EU számára ez közvetlenül két területet érint. Az egyik a már korábban is említett állománykezelés a nemzetközi vizeken, a másik a halászati termékek kereskedelme, ahol az EU továbbra is nettó importőr. Bár globális szinten megfigyelhető egy koordinált fellépés az engedély nélküli halászat felszámolása érdekében, jellemzően pont azokat az országokat nem sikerül bevonni, amelyek a legnagyobb arányban szerepelnek az IUU piros lapos országai között.

Jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat (IUU)
A becslések szerint az évente jogellenesen kifogott halmennyiség 11 és 26 millió tonna között van, ami a világ teljes halfogásának legalább 15 százaléka. A világ legnagyobb halászatitermék-importőreként az Európai Unió újszerű globális politikát alkalmaz a jogellenes halászat

[14] European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). Forrás: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff

elleni harcban: csak akkor engedi a halászati termékek belépését az Európai Unióba, ha igazolt azok törvényessége. Erre vonatkozóan színkódot alkalmaz:

IUU-országok színkódja:
Az Európai Bizottság sárga és piros lapokat ad ki azoknak az országoknak, amelyek nem tettek elegendő intézkedést az IUU-tevékenység ellenőrzése érdekében a vizeiken vagy a lobogójuk alatt álló hajóikkal szemben. A sárga lapok hivatalos figyelmeztetésként szolgálnak az országok számára, míg a piros lap gazdasági szankciókat és kereskedelmi intézkedéseket von maga után.[15]

A következő 10-20 év európai halászati politikáját a globális erőviszonyok alakulása fogja meghatározni a tengereken. Tekintettel arra, hogy az EU érdemben nem tudja befolyásolni a nemzetközi vizeken a halászat minőségét és mennyiségét, így kénytelen beérni azzal, hogy irányító szerepet vállal környezetvédelmi kérdésekben a nemzetközi fórumokon. Mint a legnagyobb importőr halászati termékekből, magas minőségi sztenderdek elvárásával befolyásolni tudja a termelést, de ez csak hosszú idő alatt, mint közvetett hatás érvényesül a világpiacokon.

A szigorú fogási dokumentációs rendszer működtetése ugyanakkor globális szinten is hatással van az IUU-halászat visszaszorítására. Az EFCA tapasztalatai azt mutatják, hogy a nem együttműködő államok listáján szereplő országokkal más országok sem szívesen létesítenek kapcsolatot, így egyfajta nemzetközi bojkott alá kerül a halászatuk. Vagyis még ha az EU-ba történő import kiesése önmagában nem is jelentene számukra jelentős kiesést, a többi partner visszalépése eléggé fájdalmas ahhoz, hogy igyekezzenek minél hamarabb lekerülni a listáról. Az EU így egyfajta „világcsendőri" szerepet játszik az IUU-halászat terén.

A tengerek élővilágára vitathatatlanul pozitív hatást gyakorol a legnagyobb fenntartható hozamszinten történő halászat, azonban ez nem feltétlenül hozza magával a várt növekedést az akvakultúra területén. Érdemi előrelépés a jelenlegi támogatáspolitika mellett nem várható. Az akvakultúra-fejlesztéseknek továbbra is a túlzott adminisztrációs terhek jelentik a legnagyobb akadályt, amelyek a beruházások megvalósulását több évvel is késleltethetik. Ahogy azt több termelői szervezet is jelezte az Akvakultúra Tanácsadó Testület (AAC) 2020. októberi ülésén: „Nem több támogatásra, hanem hosszú távon jövedelmező vállalkozásokra van szükség."[16]

Akvakultúra Tanácsadó Testület (AAC)
Bár 2002-ben döntöttek a létrehozásáról, végül hosszas jogi előkészítés után csak 2006 végén jegyezték be a tanácsadó testületet. Feladata, hogy ajánlásokat és tanácsokat fogalmazzon meg az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Ugyanakkor javaslatait az ágazat fenntartható fejlődésével kapcsolatban eljuttatja a tagállamoknak is. A közgyűlésben és a végrehajtó bizottságban az ipar képviselői a helyek 60 százalékát tudhatják magukénak, míg a maradék 40 százalékot az ágazat egyéb szereplői töltik be. Mint általános európai érdekű célt szolgáló testület, uniós pénzügyi támogatást kap, székhelye Brüsszel.

[15] Status of the IUU cards. Forrás: https://fishwise.org/traceability/key-data-elements-for-seafood-a-compilation-of-resources/

[16] Akvakultúra Tanácsadó Testület (AAC) 2020. október 7–8. ülése.

A tagállamok eltérő érdekei a szakpolitikában

A nemzetközi érdekérvényesítés egyik alaptézise, hogy nincsenek örökre szóló barátságok. Érdekek vannak, amelyek vagy egyeznek bizonyos kérdésekben, vagy nem. Ez ugyanúgy igaz az Európai Unióra és a tagállami álláspontok képviseletére is. A szakdiplomácia nyelvére lefordítva ez azt jelenti, hogy meg kell találni a közös nevezőt minden más tagállammal egy adott szakpolitikai kérdéssel kapcsolatban. Azt is látnunk kell ugyanakkor, hogy ez időben is változhat annak függvényében, hogy az adott állam belpolitikája mit követel meg.

Magyarország érdeke egyezik a visegrádi országok érdekeivel az akvakultúra-ágazat fejlesztésére vonatkozóan, ami a hasonló földrajzi elhelyezkedésünkre és történelmi hagyományainkra vezethető vissza. Csehország és Szlovákia szintén tenger nélküli ország, Lengyelország pedig komoly tógazdálkodást folytat. Az elmúlt években azonban nyilvánvalóvá vált, hogy eredményeket csak az együttműködés szélesítésével lehet elérni, így az akvakultúra-fejlesztést érintő számos kérdésben Bulgária és Románia, valamint a balti országok is közös álláspontot képviseltek a V4-országokkal.

LLC-FFF országok
Land Locked Countries (LLC) néven 2011-ben Magyarországon, Szarvason döntöttek az együttműködésről az Európai Unió tengerrel nem rendelkező tagállamai. A cél a 2013-as Európai Tengerügyi és Halászati Alap hatékony előkészítése, és benne az édesvízi akvakultúra-termelés támogatásának megtartása, esetleg növelése volt. Tekintettel arra, hogy a halastavi gazdálkodás jelen van több más, tengerrel rendelkező tagállamban is, így 2017-ben új nevet kapott a kezdeményezés: Friends of Freshwater Fishes (FFF). Ennek a már korábban említett tenger nélküli országokon kívül Bulgária, Németország, Lengyelország, Románia és a balti országok is tagjai lettek.

A regionális együttműködés természetesen más tagállamoknál is jelen van. Ilyen a balti országok együttműködése, a BALTFISH, amely az éves halászati kvótaelosztásban játszik döntés-előkészítő szerepet. De hasonló közös érdekképviselet megfigyelhető Franciaország, Spanyolország, Olaszország és Málta között a Földközi-tengeren. Előszeretettel szavaznak azonosan a skandináv országok is óceán- és tengervédelmi ügyekben. Szembetűnő az eltérés a dél-európai és az észak-európai országok hozzáállásában is tengerpolitikai és halászati kérdésekben. Görögország, Horvátország, Ciprus, Málta, Olaszország és Szlovénia alapvetően a kisüzemű és part menti halászat fejlesztésében látják a fenntartható halászat jövőjét. Belgium, Hollandia, Franciaország és a skandináv országok az ipari méretű halászat hatékonyságának növelésében és a pelágikus halászati lehetőségek kiaknázásában érintettek, így azok fejlesztésére és támogatására helyezik a hangsúlyt.

Nem lehet ugyanakkor ezeket az együttműködéseket sem örök érvényűnek gondolni. Az állományok vándorolnak, ahogy a tengervíz hőmérséklete is változik a természetes éghajlati jelenségek, valamint az ember által okozott klímaváltozás hatására. Ennek következtében új szövetségek és új alkuk születnek évről évre.

Fenntartható halászati partnerségi megállapodások és északi megállapodások

Az Európai Unió által a nem uniós országokkal kötött fenntartható halászati partnerségi megállapodások biztosítják az uniós hajók számára az adott partnerország kizárólagos gazdasági övezetében történő halászatot. A tonhalhalászatra vonatkozó megállapodások lehetővé teszik az uniós hajók számára a nagy távolságra vándorló halállományok halászatát és kifogását; a vegyes megállapodások igen sokfajta halállományhoz nyújtanak hozzáférést, különösen a tengerfenéken élő fajokhoz (elsősorban garnélarákokhoz és lábasfejűekhez) és/vagy nyílt vízi fajokhoz. A fenntartható halászat biztosítása érdekében az uniós hajók csak olyan többleterőforrásokat célozhatnak meg, amelyek halászatát a partnerország nem kívánja vagy nem képes elvégezni. Cserébe az EU díjat fizet a partnerország kizárólagos gazdasági övezetéhez való hozzáférés jogáért, valamint a partnerország szükségleteihez igazított ágazati támogatást nyújt. A megállapodások tárgyalása és megkötése az Európai Unió nevében eljáró Európai Bizottság és a partnerország között történik. A tárgyalási folyamat vezérelvei az átláthatóság és az elszámoltathatóság; a megállapodások szövege nyilvános, azokat más közintézmények és a civil társadalom vizsgálat céljából megtekintheti. Az EU-nak már az 1970-es évek vége óta létezik halászati megállapodása Norvégiával és a Feröer szigetekkel, az 1990-es évek eleje óta pedig Izlanddal.[17] Az északi-tengeri halászat fenntartása érdekében a brexit szükségessé teszi, hogy az Egyesült Királysággal is kétoldalú megállapodást kössön az Európai Unió.

Makrélaháború

Kevesen tudják, hogy a makrélának az 1970-es és 1980-as években még nem volt meghatározó piaci értéke. Az északi országokban a közönséges tőkehal *(cod),* a foltos tőkehal *(haddock),* valamint a vékonybajszú tőkehal *(whiting)* voltak a nagy mennyiségben fogyasztott fajok, elsősorban az oly népszerű *fish and chips* formájában. Az 1990-es években fordult a figyelem a tőkehalaknál sokkal olajosabb makréla felé. Ennek egyik oka, hogy húsa gazdag omega-3 zsírsavakban, amelyek – mint azzal addigra minden egészségügyi szaklap egyetértett – létfontosságúak az emberi szervezet számára. Szintén hamar bebizonyosodott, hogy nagyon sokoldalúan felhasználható: füstölhető, grillezhető, akár szusinak is alkalmas. Végül, mivel a halászok sok éven át figyelmen kívül hagyták a makrélát, az állományok viszonylag egészségesek voltak, így jó választásnak bizonyult azon környezettudatos vásárlók számára, akik el akarják kerülni a nagy kereskedelmi nyomás alatt álló, túlhalászott halfajok fogyasztását. Ezenkívül pelágikus halfajként olyan halászeszközökkel fogható, amelyek nem rombolják a tengerfenék környezetét, így még jobb választás a környezetbarát fogyasztók számára.

Az 1990-es évek közepétől kezdte emelni a halászati kvótáit Norvégia és az Európai Unió az északi megállapodások értelmében, a Nemzetközi Tengerkutatási Tanács (ICES) ajánlásával összhangban. A Feröer szigetek és Izland ugyanakkor csak kismértékben érdeklődött a makréla iránt, így továbbra is elsősorban a kék puha tőkehal *(blue whiting)* halászatát folytatták.

A gondok a 2000-es évek közepén kezdődtek, amikorra a két szigetország a kékpuhatőkehal-állományokat túlhalászta, már nem tudták a korábbi éveknek megfelelő szinten folytatni a halászatot. Ezzel egy időben a makrélaállományok az éghajlatváltozás következtében északabbra vándoroltak. A Feröer szigetek és Izland nem várt sokáig, mindketten egyoldalúan megemelték makrélahalászati kvótájukat. A Feröer szigetek 25 ezer tonnáról 150 ezer tonnára,

[17] Northern Agreements. The Common Fisheries Policy, User's Guide, 2009.

míg Izland 2 ezer tonnáról 130 ezer tonnára növelte a fogás mennyiségét. Az így kifogott makréla mennyisége évente 35 százalékkal volt már magasabb az érintett tengerekben, mint az ICES éves ajánlása.

Bár egyértelmű volt, hogy az ilyen mértékű túlhalászat hosszú távon nem fenntartható, a hosszas tárgyalások nem vezettek eredményre. Izland 15 százalékos csökkentést ajánlott fel, ha az EU is csökkenti ugyanennyivel makrélahalászatát. Az EU ugyanakkor rámutatott, hogy még így is indokolatlanul nagy részét, közel 25 százalékát halászná Izland a rendelkezésre álló teljes állománynak. A Feröer szigetek pedig továbbra is kitartott amellett, hogy joga van egyoldalúan meghatározni, hogy mennyi halat fog ki tengereiből.

Végül 2013-ban kereskedelmi szankciók segítségével kellett rávennie az EU-nak a dán koronához tartozó autonóm Feröer szigeteket, valamint Izlandot, hogy hagyjon fel a nem fenntartható halászat gyakorlásával. A bizottsági rendelet megtiltotta a két szigetországnak, hogy halászhajóik kikössenek az Európai Unió kikötőiben. Tekintettel arra, hogy mindkét ország elsődleges kereskedelmi partnere az EU, hamar belátták, hogy engedniük kell a közösség nyomásának. A háromoldalú szerződést (EU – Izland – Feröer szigetek), amely tartalmazta a Norvégia és Oroszország számára allokált halászati kvótákat is, 2014 tavaszán írták alá. Ez alapján az EU és Norvégia 72 százalék, Izland és Oroszország 16 százalék, míg a Feröer szigetek 12 százalék makréla halászatára kapott lehetőséget a rendelkezésre álló teljes kifogható mennyiségből (TAC).[18]

Az ügynek magyar vonatkozása is volt. A 2013-as kereskedelmi szankciókat Dánián kívül egyedül Magyarország nem támogatta. Bár a magyar álláspont a tengeri halászat vonatkozásában konzekvensen a fenntartható halászat támogatására irányul, ebben az esetben további tárgyalásokat szorgalmaztunk kereskedelmi szankciók bevezetése helyett.

Következtetések

A fenntartható halászat és akvakultúra biztosítása érdekében életre hívott Közös Halászati Politika, bár több változáson és reformon ment keresztül, továbbra sem tudja biztosítani azt az alapvető elvárást, hogy a tengerekből csak annyi halat fogjanak ki a halászok, amekkora biomassza-mennyiség újratermelődik adott év alatt. Szintén kritikusan értékelhető, hogy az Európai Unió nem volt képes felvenni a versenyt az akvakultúra területén a globális szereplőkkel, így továbbra is az EU-ban a legnagyobb a behozatal halászati és akvakultúra-termékekből, miközben a termelés volumene nem növekedett.

Nyilvánvalóan látszik, hogy a több évtizedes gyakorlatok megreformálása nem elegendő az áttörő megoldás eléréséhez. A környezeti, gazdasági és társadalmi egyensúly megteremtését ugyanis több dolog nehezíti. Egyrészt a nehezen számszerűsíthető környezeti fenntarthatóság. A 80-as években bevezetett legnagyobb fenntartható hozamszinten (MSY) történő halászat csak a tengereken és a belvízi halászatban (folyókon, tavakon) értelmezhető. A halastavak esetében nem számol a halgazdálkodás környezetre gyakorolt pozitív hatásaival, amelyek nélkül nem tudunk pontos képet alkotni a tógazdaságok környezeti jelentőségéről. Szintén nem ad objektív gazdasági elemzésre lehetőséget az Európai Unió erős támogatáspolitikája, amely folyamatos támadásoknak van kitéve a WTO-tárgyalásokon.

[18] The Mackerel Wars. Forrás: https://britishseafishing.co.uk/the-mackerel-wars/

Megoldás hiányában az EU folyamatosan felveszi a „jó rendőr” szerepét, és szigorú szabályozással próbál példát mutatni a világ országainak a halászat területén. Ez persze nem egyszerű, főleg akkor, amikor az EU-nak olyan belső problémákkal kell szembenéznie, mint a brexit és az ezzel járó presztízsveszteség, amelyet a tengeri területek elvesztése miatt szenved el. Mindezt nehezíti, hogy a tengeri halászat társadalmi megítélése folyamatosan romlik. Egyre inkább látszik, hogy politikai nyomásra a környezeti értékek megtartása kerül előtérbe, maga mögé utasítva a gazdasági kérdéseket.

Kiutat csak pragmatikus döntések meghozatalával és az ezzel járó politikai és gazdasági következmények felvállalásával lehet elérni. A tengeri halászatot szigorúan a legnagyobb fenntartható hozamszint alatt szabad folytatni, és ezzel párhuzamosan növelni kell a védett ívóhelyek területét. Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a világ friss halhússal történő élelmezéséhez szükség van a fenntartható akvakultúra-ágazat fejlesztésére. Tovább kell csökkenteni a haltermelés adminisztrációs terheit, és gazdaságélénkítő programokkal kell segíteni mind a tengeri, mind az édesvízi akvakultúra-ágazatot.

Felhasznált irodalom

Akvakultúra Tanácsadó Testület (AAC) 2020. október 7–8. ülése.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=HU

Az Európai Parlament és a Tanács 1380/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1380&from=EN

Európai Parlament: *A közös halászati politika: kezdet és fejlemények.* Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/114/a-kozos-halaszati-politika-kezdet-es-fejlemenyek

Európai Parlament: *Jelentés a nemkívánatos járulékos fogások csökkentésére és a visszadobás gyakorlatának megszüntetésére irányuló politikáról az európai vizeken folytatott halászat vonatkozásában* (2007. december 6.). 2007/2112(INI). Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0495+0+DOC+XML+V0//HU

Európai Tengerügyi és Halászati Alapról szóló 508/2014/EK rendelet (2014. május 15.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0508&from=HU

European Commission: *Eurobarometer.* 2018. Online: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2206

European Commission: European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). Online: https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/european-maritime-and-fisheries-fund-emff_hu

Kiss Gabriella: *Lehalászási jelentés 2019. év.* NAIK Agrárgazdasági Kutatóintézet. 25. (2020).

McAngus, Craig – Christopher Huggins: How the Brexit Transition Deal let the UK's Fishing Industry Down. *The Conversation,* 2018. március 21. Online: https://theconversation.com/how-the-brexit-transition-deal-let-the-uks-fishing-industry-down-93701

Popescu, Irina: *Fisheries in Sweden.* Brussels, European Parliament, 2010. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/438579/IPOL-PECH_NT%282010%29438579_EN.pdf

Sigér Fruzsina: Gröxit: Grönland esete az Európai Unióval. *Competitio,* 17. (2018), 1–2. 34–53. Online: https://doi.org/10.21845/comp/2018/1-2/3

VÁKÁT OLDAL

Horváth Valéria Eszter

Környezetvédelem

Bevezetés

A 20. században az európai integrációs folyamatokkal párhuzamosan elindult a globális környezetvédelmi mozgalom is, amelynek zászlóshajója Európa volt. Közvetlenül a két világháborút követően természetesen mindenekfelett a megbékélés, a rekonstrukció és a nemzetgazdaságok új beindítása állt. Ugyanakkor – a hidegháború ellenére kialakult – békeidőben a birodalmi játszmák és fegyveres konfliktusok már nem fedték el az iparosodással és a nemzetgazdaságok újult erővel való fellendülésekor bekövetkező környezetromlást. A túlgyorsult iparosodás és tömegtermelés, a – fosszilis energiaforrás alapú – megnövekedett energiaigény, a népességrobbanás és a nemzetközi kereskedelemre való támaszkodás ördögi spirálja egészségkárosító lég- és műanyagszennyezéshez, kezelhetetlen mennyiségű hulladékhoz, ivóvízhiányhoz, a termőföldek terméketlenségéhez, a biodiverzitás rohamos szűküléséhez, a természeti erőforrások kimerüléséhez, antropogén természeti katasztrófákhoz és globális éghajlatváltozáshoz vezetett. Felismerve, hogy a nemzetgazdaságok működése és növekedése véges természeti erőforrásokon alapul, illetve a környezetkárosításnak közvetlen és közvetett egészségkárosító hatásai is vannak, az állami döntéshozók elkezdték a környezetvédelmi szempontokat is figyelembe venni. A környezetszennyezés első felismerését követően megindult a környezetvédelmi szakpolitika- és jogalkotás, miközben az európai integráció egyre szorosabbra fűződött. E két párhuzamos folyamat aztán az Egységes Európai Okmánnyal egybeért, és a Maastrichti Szerződéssel egyként intézményesültek.

Mielőtt az így születőben lévő környezetvédelmi szakpolitikának bevezetésére áttérnék, mindenekelőtt szükséges a fogalmakat tisztázni. Ebben a tanulmányban a „környezetpolitikát" tág értelemben használom, mivel a köznyelvi használattal ellentétben a természetvédelem és a környezetvédelem nem ugyanaz, s mint olyan a környezetpolitika két külön ágát jelöli elméleti szinten. Ugyanígy, mivel a környezetünk egyik eleme az éghajlat, így a jelen tanulmánynak szintén részét képezi a mára már egyre inkább – álláspontom szerint helytelenül – önálló életet élő éghajlat(védelmi)-politika. Ezenkívül fontos azt is megjegyezni, hogy a jelen tanulmányban a fenti összegző „környezetpolitika" kifejezést alkalmazom, és nem véletlenül, mivel véleményem szerint az megkülönböztetendő a „környezetvédelmi szakpolitika" kifejezéstől. Előbbi jól tükrözi azt az antropocentrikus megközelítést, amely a környezetpolitika szektoralitását, vagyis fragmentáltságát eredményezi.[1] Az EU környezetpolitikájának célja ugyanis nem az, hogy a természeti környezetünket megóvjuk az emberi beavatkozástól, hanem hogy az emberi – különösen a gazdasági – tevékenységeket úgy folytassuk és szervezzük meg, hogy az a legkisebb káros

[1] Megjegyzendő továbbá, hogy még a „környezetvédelmi szakpolitika" kifejezés is azt sugallja, hogy az ember a természetes környezetét egyfajta ember által szabályozható és szabályozandó társadalmi alrendszerként tartja számon. Természetes környezetünk azonban nem áll korlátlanul az emberiség és a gazdasági növekedés rendelkezésére, az ember és az emberi társadalom csak egy részét képezi a környezetünknek.

https://doi.org/10.36250/01028_11

hatást gyakorolja a környezetünkre, vagyis a nyilvánvalóan elkerülendő káros egészségügyi hatások mellett a potenciális gazdasági növekedést fenntartsuk.

Mindenesetre az EU környezetpolitikája nehezen fogható meg egy egységként, mivel ez a megosztott hatáskör különböző szakterületek stratégiáiból, környezetvédelmi akcióprogramokból, irányelvekből és – az EU-ra jellemző fragmentált intézményrendszeren belüli – különböző formájú és hatáskörű intézményekből áll.[2] Mindez kiegészül a világon egyedülálló alapjogi szintű környezetvédelemmel, amely gyakorlati alkalmazásának kivirágzása még várat magára.

A 21. század derekán a szektorálisan – mesterségesen – elkülönített szabályozás ugyanakkor már nem lesz elegendő, és felerősödik az integritás elve. A globális éghajlatváltozás egy újabb próba elé állítja az Uniót, amelyre – egyelőre úgy látszik – igyekszik felkészülni.

Az Európai Unió környezetpolitikájának fejlődéstörténete és szakmai reformok napjainkig

Globális trendek és kezdeményezések

A 20. század a felfokozott iparosodásról és tömegtermelésről, a környezetet jelentősen leterhelő fogyasztói társadalom kiépüléséről, a túlnépesedésre felkészületlen és igazságtalan nemzetközi kereskedelmi rendszerek[3] megszilárdulásáról, a korlátozottan rendelkezésre álló, nem megújuló és környezetszennyező kitermelésű fosszilis energiafüggőség megnövekedéséről szólt. Ennek következményeként a természetkárosodás és a környezetromlás teljesen nyilvánvaló volt: légszennyezés, erdőirtások, kezelhetetlen mennyiségű hulladék, a vízkészletek szennyezése és kiapadása, az energiafüggőség és abból eredő politikai és emberi bizonytalanság. A lokális problémafelismerést lassan felváltotta az a felismerés, miszerint a környezetszennyezés nem ismer – ember által alkotott – országhatárokat, így a regionális és mára már a globális összefogás szükséges. Ezenkívül nagy fejtörést okoz annak megállapítása, hogy visszafordítható-e vagy sem.

Az első globális vonatkozású, de csekély létszámú összefogás 1968-ban indult. Huszonöt ország nyolcvan kutatójának részvételével alakult meg Rómában egy kötetlen – civil, vagyis nem kormányzati – szervezet, amely az emberiség jövőjét érintő kérdéseket volt hivatott megvizsgálni.[4] Ez a spontán szakértői, úgynevezett Római Klub mindenképpen maradandót alkotott azzal, hogy 1971-ben elkészült *A növekedés határai (The Limits to Growth)* című jelentés.[5] A globális tendenciákra vonatkozó előrejelzéseik szerint már akkor egyértelmű volt, hogy az akkori gazdasági növekedés fenntarthatatlan, és az államok gazdasági berendezkedését új alapokra kell helyezni.

[2] Orbán Annamária: *Az Európai Unió környezetvédelmi politikája.* 49.

[3] Fontos megjegyezni, hogy önmagában az a népességrobbanás, amely a 20. században bekövetkezett, és amely trend annak ellenére nem lassul, hogy az északi féltekén elhelyezkedő államok többnyire népfogyatkozásnak vannak kitéve, önmagában nem jelentene veszélyt a környezetünkre. A „túlnépesedés" problematikája környezetvédelmi szempontból nem az emberek számát jelenti, hanem az alkalmazott, elavult mezőgazdasági módszereket, és az igazságtalan kereskedelmi feltételeket.

[4] Pelle Anita: *Az Európai Unió környezeti politikája.* 9.

[5] Donella A. Meadows – Dennis L. Meadows – Jorgen Randers – William W. Behrens: *The Limits to Growth.* New York, Universe Books, 1972.

A római székhelyű kezdeményezéssel egyidejűleg az Amerikai Egyesült Államokban 1970. április 22-én egy ifjú wisconsini szenátor kezdeményezésére megrendezték az első Föld Napja című eseményt. A rendezvényen körülbelül 20 millióan vettek részt, és számos környezetvédelmi jogszabály megalkotásának elindítása közepette, az év végére elsőként a világon felállították az USA Környezetvédelmi Ügynökségét.[6]

Az európai és amerikai tandem sikere már 1972-re elérte az ENSZ-t, és júniusban megrendezték az ENSZ első környezeti konferenciáját Stockholmban.[7] A világ szeme tehát ismét Európán volt. A konferencián elfogadták a Stockholmi Nyilatkozatot és az ahhoz kapcsolódó akciótervet, valamint létrehozták az ENSZ Környezetvédelmi Programját *(United Nations Environmental Program – UNEP).*[8] Ezt követően 1979-ben megtartották az első Éghajlati Világkonferenciát, amelyen a részt vevő államok megállapították, hogy szükség van egy átfogó éghajlati világprogramra.[9]

Az első világkonferenciákat követően koncepcionális áttörést hozott az ENSZ Közgyűlés által 1984-ben felállított Környezeti és Fejlődési Világbizottság. Az úgynevezett Brundlant-bizottság független szakértőkből álló testület volt, amelynek célja, hogy összeegyeztethetővé tegye a környezetvédelemnek a gazdaságra és a szabadkereskedelemre gyakorolt externális hatását. A lehetetlen pedig lehetségesnek bizonyult, amikor megszületett a *Közös jövőnk* című jelentés,[10] amely bevezette a „fenntartható fejlődés" fogalmát a gazdaság- és környezetpolitikába.[11] A jelentés azt is kiemelte, hogy a csak nemzeti szinten megvalósított fenntartható fejlődés nem vezethet eredményre, ezért globális, illetve regionális erőfeszítésekre van szükség.[12] Így az európai integrációs környezetvédelmi mozgalmak újabb lendületet kaptak.

A „fenntartható fejlődés" koncepciójának gyakorlatba való átültetése ugyan váratott magára, az éghajlatváltozás szakterületi önállósodása azonban 1988-ban szárnyra kapott. Ekkor a Meteorológiai Világszervezet az ENSZ Környezetvédelmi Programjával közösen felállította az Éghajlatváltozási Kormányközi Testületet *(Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC),* amelynek célja, hogy a politikai döntéshozóknak az éghajlatváltozással kapcsolatban tudományos adatokat és kutatási eredményeket nyújtson.[13] Az IPCC saját kutatást nem végez, kizárólag értékeli és összefoglalja az emberi tevékenység által kiváltott, klímaváltozással kapcsolatos kurrens kutatási eredményeket. Az IPCC első jelentése 1991-ben látta meg a napvilágot, amelynek jelentősége a tudományos részleteket leszámítva abból fakad, hogy ebben a jelentésben fogalmazódott meg először, miszerint az észlelt globális felmelegedés az üvegházhatású gázok kibocsátásából

6 The History of Earth Day.

7 United Nations Conference on the Environment. Stockholm (1972. június 5–16.).

8 Érdekes intézmény-, illetve szervezetelméleti szempontból, hogy egy rugalmas, kötetlen, globális „programot" hoztak létre, és nem egy strukturáltabb szervezetet, mint például egy szakosított szervet (például FAO), vagy egy alapot (például UNICEF), vagy egy ügynökséget (például IOM, IAEA).

9 *Climate Change Information Sheet 17* (2000. július 19.). Information Unit for Conventions.

10 *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.*

11 Szeretném felhívni a figyelmet egy újabb fogalmi pontosításra. A Brundtland-bizottság a fenntartható fejlődést és nem a fejlődés, illetve gazdasági növekedés nélküli fenntartás elméletét dolgozta ki. A fenntarthatóságnak megkülönböztetik a környezeti, gazdasági, szociális és intézményi dimenzióit.

12 Pelle (é. n.): i. m. 14.

13 *Climate Change Information Sheet 17* (2000): i. m.; About the IPCC.

fakad, és az első előrejelzések szerint a 21. században évtizedenként 0,3 Celsius-fokkal emelkedik az átlaghőmérséklet.[14]

Az Európai Unió megalapításának évében Rio de Janeiróban megrendezték a Föld-csúcsot, amelyen aláírták az ENSZ Éghajlatváltozás elleni Keretegyezményét *(UN Framework Convention on Climate Change – UNFCCC),* a Biológiai Sokféleségről szóló egyezményt, és kidolgozták az úgynevezett Agenda 21 akciótervet, amely a környezetre gyakorolt emberi hatás mérséklésére vonatkozó kötelezettséget és cselekvési tervet tartalmazott.[15] 2015-ben az ENSZ Fenntartható Fejlődési Csúcsa 17 fenntartható fejlődési célt[16] tűzött ki,[17] és az úgynevezett Agenda 2030 akciótervben a célkitűzések megvalósulási határidejét 2030-ra tűzték ki.[18] 2015-ben szintén aláírták a 2020-ban hatályba lépett párizsi megállapodást, amely a UNFCCC keretében a kiotói jegyzőkönyvet váltja fel az éghajlatvédelem területén.[19]

Mindeközben Európában – európai kezdeményezések

Az EU környezetpolitikájának kialakulása teljes mértékben beleillik a globális trendekbe, tekintve, hogy a globális kezdeményezések mozgatórugója és helyszíne is sokszor Európa volt.

Bár az első Európai Közösségeket megalapító szerződésekben ugyan kifejezetten nem szerepelt a környezetvédelem, mégis elmondható, hogy rendelkezéseiknek mindenképpen voltak környezeti vonatkozásai. Az európai integráció is tehát úgy indult meg, hogy a szűkösen, illetve végesen rendelkezésre álló – egyébként stratégiailag fontos természeti – erőforrásokat vonták közös ellenőrzés alá. Így jött létre – többek között – az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK), valamint az Európai Atomenergia-közösség (Euratom).[20] Bár az Európai Gazdasági Közösséget megalapító 1957-es Római Szerződésben sem jelent meg a „környezet" szó, a benne foglalt gazdasági megállapodások – a termelés, a feldolgozás, a hasznosítás és az ezzel összefüggő szennyezés – hatással voltak a természetes környezetre, így mondhatni az implicit környezetpolitikai rendelkezéseket is tartalmazott.[21] Mindazonáltal ezek a szerződések egyértelműen úgy rendelkeztek, hogy a két világháború utáni talpra állás és az emberek életminőségének javítása érdekében a környezetünket és természeti erőforrásainkat közösen, de korlátlanul hasznosíthatjuk.

[14] W. J. McG. Tegart – G. W. Sheldon – D. C. Griffiths: *Climate Change. The IPCC Impact Assesment. Report prepared for IPCC by Working Group II.* Canberra, Australian Government Publishing Service, 1990.

[15] *Climate Change Information Sheet 17* (2000): i. m.

[16] A közvetlenül környezeti tematikájú fenntartható fejlődési célok a következők: tiszta víz és közegészségügy (6.), megfizethető és tiszta energia (7.), fellépés az éghajlatváltozás ellen (13.), óceánok és tengerek védelme (14.), valamint a szárazföldi ökoszisztéma védelme (15.). United Nations Information Service: *Fenntartható fejlődési célok.*

[17] A Fenntartható Fejlődési Célok a 2000-ben az ENSZ Millenniumi Csúcsán kihirdetett Millenniumi Fejlesztési Célokat váltotta fel, mivel azok a túlambicionált 2015-ös határidőre még csak részlegesen sem valósultak meg. United Nations: *2013: MDG Acceleration and Beyond 2015.*

[18] United Nations Sustainable Development Summit 2015. (2015. szeptember 25–27.). New York.

[19] United Nations: *The Paris Agreement*.

[20] Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika.* Budapest, Complex, 2016. 39.

[21] A*z Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés* (1958. január 1.) (Római Szerződés, EGK Szerződés) 2., 100., 235. szakasza.

Már egy évtizeddel később kiderül azonban, hogy ennek a gazdasági növekedésnek az emberek életminőségére vonatkozóan árnyoldalai is vannak. Ezért 1967-ben megjelenik az első környezetvédelmi irányelv, a csomagolási irányelv. Az irányelv ugyanakkor nem írta elő a csomagolóanyagok használatának korlátozását, csak a veszélyes anyagok feltüntetésének kötelezettségét.[22] Mindenesetre a folyamat folytatódott, és az 1972-es és 1973-as év rendkívül mozgalmas volt a környezetvédelem szempontjából.[23] Mivel az 1972-es stockholmi Környezetvédelmi Világkonferencián az EGK akkori hat tagállama, valamint Svédország, Svájc, Ausztria, Írország, Dánia és az Egyesült Királyság is képviseltette magát, ugyanabban az évben a párizsi államfői csúcson először került napirendre a környezetszennyezés. A környezetvédelmi csúcson a tagállamok úgy határoztak, hogy szükség van közösségi szintű környezetpolitikára, és a párizsi nyilatkozatban vállalták, hogy 1973-ra konkrét akciótervvel állnak elő a közösségi intézmények. Viszont azt is meg kell jegyezni, hogy a párizsi nyilatkozat célkitűzései között a környezetvédelem olyan kontextusban szerepelt,[24] hogy a gazdasági fejlődés mindinkább az emberiség javát szolgálja, vagyis elsődlegesek maradtak a gazdasági célok.[25] Ezenkívül 1972-ben felállították a Környezet- és Fogyasztóvédelmi Szakszolgálatot, amely az iparpolitikáért felelős igazgatóság alá tartozott. 1973-ban pedig megszületett az első Környezetvédelmi akcióterv (1973–1977), és az Európai Parlamentben is megalakították a Környezetvédelmi Bizottságot. Ezt követően 1977-ben elindult a Második Környezetvédelmi Akcióterv (1977–1981), 1982-ben pedig a Harmadik Akcióterv (1982–1986), amely elsőként említi a megelőzést mint alapelvet.[26]

Mivel az EGK alapszerződésének nem volt külön környezetvédelmi fejezete, ezért más fejezetek általános szabályait lehetett csak a környezeti problémákra alkalmazni. Az 1970-es évek – a globális trendekkel párhuzamosan – súlyos gazdasági kihívások elé állították az Európai Közösséget, és hiába lépett hatályba ebben az időszakban körülbelül 150 környezeti vonatkozású szabályozás, a környezetvédelmi politika mégsem fejlődött olyan ütemben, mint például az önálló agrárpolitika.[27] A környezetvédelem mostoha helyzetét 1985-ben az Európai Bíróság oldotta fel, amikor döntésével beemelte a környezetvédelmet a Közösség lényeges céljai közé.[28] Az igazi áttörést pedig végül az 1986-os Egységes Európai Okmány *(Single European Act)* hozta el. A szerződés egy új *Környezet* címmel bővítette ki az EGK Római Szerződését, és kiterjesztette az EK hatáskörét környezetvédelmi ügyekre. Ezzel a környezetvédelmi szakpolitika hivatalosan is megszületik, és a többi szakpolitika integrált részévé vált. Az egységokmány új alapokra helyezte a környezetvédelmi politikát, és *sui generis* szakpolitikává vált, amely nem volt alárendelve többé a gazdasági integráció prioritásainak.[29] Kötelező alapelvek: környezetvédelmi követelmények

[22] Orbán (é. n.): i. m. 49.

[23] Orbán (é. n.): i. m. 50.

[24] „A gazdasági növekedésnek, amely önmagában nem végcél, elsődlegesen az életfeltételekben mutatkozó különbségek enyhítéséhez kell hozzájárulnia. Ennek az összes társadalmi partner részvételével kell végbemennie, az életminőség és az életszínvonal javítását kell eredményeznie. Az európai eszméhez illően különös figyelmet kell szentelni a kézzel nem fogható értékeknek és a környezet védelmének, oly módon, hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen." Bándi Gyula: *Környezetjog.* Budapest, Szent István Társulat, 2014.

[25] Pelle (é. n.): i. m. 17.

[26] Pelle (é. n.): i. m. 25–26.; Bándi (2014): i. m.

[27] Orbán (é. n.): i. m. 50.

[28] Lukács Pál: *Környezetvédelem*. Budapest, Typotex, 2011. 22.

[29] Orbán (é. n.): i. m. 50.

integrálása más szakpolitikákba, a környezet magas szintű védelme, megelőzés és elővigyázatosság, fenntartható fejlődés, megosztott felelősség, szubszidiaritás elve. 1987-ben elindult a Negyedik Környezetvédelmi Akcióterv (1987–1992), amely a szerződésnek megfelelően elsősorban azt írta elő, hogy a környezetvédelmi szempontokat más szakpolitikákba is integrálják.[30]

Az áttörés eredményeként 1989 és 1991 között az EK-ban több környezetvédelmi rendelkezést hoztak, mint az azt megelőző 20 évben összesen.[31] Mindazonáltal mindenképpen megállapítható, hogy a környezetvédelem önmagában nem cél, azt minden esetben a természeti erőforrások hasznosításának szempontja vezérli a mai napig.

1992-ben létrejött az Európai Unió, amelynek Maastrichti Szerződése külön hivatkozott a „fenntartható fejlődésre", mint az Unió alapvető céljára, és több területen is előremutató változásokat hozott. 1992-ben elindul az Ötödik Akcióterv (1993–2001), amely definiálta az Unió fenntartható fejlődési koncepcióját és a hagyományos jogi szabályozási eszközökön túl piacorientált gazdasági eszközöket is bemutatott.[32] 1994-ben felállították az Európai Környezetvédelmi Ügynökséget.[33] Az Unió szempontjából gyorsan történt, az európai integráció történetében lassan. Koppenhágában információs és kutatóközpontként szolgálja az EU-t. Ezt követően 1997-ben az Amszterdami Szerződés megerősíti a fenntarthatósági alapelvet, javítja a döntéshozatali mechanizmust, valamint a környezet magas szintű védelmét beemeli az Unió prioritásai közé.[34] 1998-ban Cardiffban csúcstalálkozót rendeztek meg, ahol először fogalmazták meg konkrétan, hogy a környezetvédelmi szempontokat bár valamennyi szakpolitikába integrálni kell, de kezdésként kifejezetten az energia, a közlekedés, és a mezőgazdasági ágazatba. Az úgynevezett Cardiff-folyamat Bécsben, aztán Kölnben folytatódott, ahol a következő iparágakat emelték ki környezetvédelmi szempontból: ipar, a belső piac és fejlődés, gazdaságpolitika, külpolitika, halászat.[35] Ezeken a területeken új stratégiákat kellett kidolgozni, ezért a cselekvési programok kidolgozása a századfordulóval is folytatódott. 2001-ben megszületett a Hatodik Akcióterv (2002–2012), amelynek címe *2010: Jövőnk és Választásunk,* majd 2013-ban a 2020-ig tartó Hetedik Akcióterv. Végül 2001-ben az Európai Tanács göteborgi csúcsán elfogadták az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiáját, amelyet 2006-ban felülvizsgáltak.[36]

Összességében az akciótervekkel kapcsolatban elmondható, hogy egyre hosszabb időszakokra szóltak, ami azt jelenti, hogy egyre inkább a közép- és hosszú távú gondolkodás jellemzi a megoldáskeresést. Az akciótervek egyre bátrabbak, ambiciózusabbak, nagyobb vállalásokat tartalmaznak. Az akciótervek fontosabb rendelkezéseit a *9. táblázat* foglalja össze.

[30] Pelle (é. n.): i. m. 21.

[31] Orbán (é. n.): i. m. 50.

[32] Orbán (é. n.): i. m. 51.

[33] Orbán (é. n.): i. m. 60.

[34] Amszterdami Szerződés 2. cikk. „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a […] közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába."

[35] Orbán (é. n.): i. m. 62.

[36] Pelle (é. n.): i. m. 37.

9. táblázat: A Környezetvédelmi Akciótervek (1973–2020)

1. Környezetvédelmi Akcióterv (1973–1976)
Megfogalmazta, hogy az Európai Közösség környezetpolitikai rendeltetése a „Közösség polgárai életkörülményeinek, életminőségének, környezetének és életfeltételeinek javítása", és kimondta, hogy a „növekedést össze kell egyeztetni a természetes környezet megőrzésének szükségletével". Ennek érdekében meghatározta a környezetpolitikai alapelveit: A szennyezés, illetve a környezeti ártalmak forrásánál történő fellépés. A környezeti hatások figyelembevétele. A természeti erőforrások észszerű hasznosítása. A tudomány és a technika környezetvédelmi célú fejlesztése. A szennyező fizet alapelve. Egyik állam sem okozhat környezeti kárt a másik államnak. A fejlődő országok érdekeinek figyelembevétele. Az Európai Közösség és a tagállamok regionális és nemzetközi együttműködése. A környezetvédelem a Közösségben mindenki ügye, amelyet minden szinten oktatni kell. A környezeti cselekvés megfelelő szintjének meghatározása. A tagállamok környezeti politikáinak összehangolása és harmonizálása a Közösségben. Jellemzően a „tűzoltás" megközelítését képviselte, vagyis elsősorban a legsúlyosabb környezeti károk, problémák felszámolása volt a cél.
2. Környezetvédelmi Akcióterv (1977–1981)
Az első akcióterv céljait és alapelveit figyelembe véve az alábbi prioritási területeket határozta meg: a víz-, a levegővédelem (irányelvi szintű szabályozás), a zajvédelem, a természetvédelem, a természeti erőforrások észszerű hasznosítása. A „tűzoltás" mellett már kiemelt hangsúlyt fektet a szennyezés, a hulladékok keletkezése, illetve a földhasznosítás terén a megelőzést szolgáló eszközökre és mechanizmusokra, így például a környezeti hatásvizsgálatok és értékelési rendszerek bevezetésére, a gazdasági ösztönzőkre és a környezetvédelmi információszolgáltatás rendszerére, a minőségi szabványokra.
3. Környezetvédelmi Akcióterv (1982–1986)
Folytatódik az aktuális és sürgető környezeti károk beazonosítása (például a környezet fokozódó savasodása, a sokasodó hulladékgondok, az elfogadott közösségi intézkedések megvalósítására, érvényesítésére való garancia hiánya). A feladatok a különösen érzékeny területekre fókuszáltak, és a megelőzés irányába tolódtak el. A gazdaság és a környezetvédelem összekapcsolása mellett egyre nagyobb figyelmet szentelt az önjogú környezetvédelemre. Megjelenik a szubszidiaritás gondolata, vagyis hogy a környezeti cselekvést annak a legmegfelelőbb szintjén kell megvalósítani. Ezenkívül elkészült a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv, megjelent a tagállamok általi végrehajtás ellenőrzésének igénye, illetve az, hogy a Közösség vállaljon szerepet a nemzetközi szervezetekben.
4. Környezetvédelmi Akcióterv (1987–1992)
Megállapította, hogy a környezetvédelem a további gazdasági fejlődés feltétele, és alapvető szükséglet. Hangsúlyozta a környezet egyes elemeinek szennyezésével szembeni együttes fellépést, és a szektorális eszközökkel szemben az integrációt. Prioritási területként a következőket határozta meg: vízvédelem, levegővédelem, zajterhelés elleni védekezés, hulladékgazdálkodás és -ártalmatlanítás, ipari kockázatok és nukleáris biztonság, vegyi és genetikailag módosított anyagokkal kapcsolatos problémák. Ekkor állították fel (1990) az Európai Környezeti Ügynökséget (EEA), amely egyben nyitás volt az állampolgárok és nem kormányzati szervezetek felé.

5. Környezetvédelmi Akcióterv (1993–2002)

A Fenntarthatóság felé elnevezésű program az Európai Közösség fenntartható fejlődését, a Közösség (nagyobb) nemzetközi szerepvállalását, valamint a környezeti károk költségeinek felmérését és a program felülvizsgálatát is stratégiai célként határozta meg. Kiemelte a környezetvédelmi prioritásokat (az éghajlatváltozás, a savasodás és levegőszennyezés, a természeti erőforrások és a biológiai sokféleség pusztulása, a vízkészletek csökkenése és szennyezése, a települési környezet romlása, a tengerpartok pusztulása, a hulladék). Az akciótervben kiemelt szektorok az ipar, az energetika, a közlekedés, a mezőgazdaság és az idegenforgalom. Ehhez szükséges a jogalkotás fejlesztése, a hatékony végrehajtás, a politikai szempontok integrálása, a társadalmi egyeztetés, a környezeti felelősség hangsúlyozása, az Európai Környezetvédelmi Hivatal tevékenysége és a végrehajtásról készült jelentések. Folytatódott a hatékony környezetpolitikai intézményrendszer kiépítése egy általános konzultatív fórum, egy megvalósítási hálózat és környezetpolitikai Felülvizsgálati Csoport formájában.

6. Környezetvédelmi Akcióterv (2003–2012)

Az akcióterv célja a fenntartható fejlődés tényleges megvalósítása. Kiemelt prioritási területek: az éghajlatváltozás, a természetvédelem és a biodiverzitás, a környezetvédelem egészségügyi vonatkozásai (környezet-egészségügy), valamint a természeti erőforrásokkal és a hulladékkal való fenntartható gazdálkodás. Előírt intézményi fejlesztéseket, úgymint a meglévő jogszabályok végrehajtásának erősítése, a környezetvédelmi szempontok más közösségi politikákba való integrálása, a piac ösztönzése a környezeti érdekek figyelembevételére, elsősorban a gazdasággal és a fogyasztókkal együttműködésben az állampolgárok részvételének és szokásai megváltoztatásának ösztönzése, valamint nagyobb figyelem a területhasználati és földhasználati tervezésre. A Bizottság megalkotandó stratégiái: levegőszennyezés, hulladékmegelőzés és -hasznosítás, a tengeri környezet megőrzése, a talaj, a növényvédő szerek fenntartható használata, az erőforrások fenntartható használata, városi környezet. A hatodik akcióterv alatt állították fel az Európai Vegyi Anyagok Ügynökségét is, és ezzel elkezdődött a rendeleti alkotás a környezetpolitika terén.

7. Környezetvédelmi Akcióterv (2012–2020)

A Jólét bolygónk felélése nélkül elnevezésű program kilenc kiemelt célkitűzést tartalmazott:
Az Európai Unió természeti tőkéjének védelme, megőrzése és fejlesztése.
Erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes uniós gazdaság kialakítása.
Az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól.
Az uniós környezetpolitika hasznának maximalizálása.
A környezetpolitika tudományos alapjának megszilárdítása.
A környezet- és éghajlat-politikai beruházások és a megfelelő árképzés biztosítása.
A környezeti megfontolások fokozottabb érvényre juttatása és a politikai koherencia növelése.
Az Európai Unió városainak fenntarthatóbbá tétele.
A regionális és globális környezeti és éghajlatváltozási kihívások uniós kezelésének hatékonyabbá tétele.
A fenti célkitűzéseket pedig az alábbi tematikus prioritásokon keresztül kívánták megvalósítani:
Az uniós természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése (biodiverzitás, tengervédelem, erdészet, vízkincs, talajvédelem).
Erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes uniós gazdaság kialakítása (például zöld közbeszerzés).
Az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól.
A környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek maximalizálása a végrehajtás javításával (hatékony szabályozás).
Az uniós környezetpolitika ismeret- és tudományos alapjának javítása (közös környezetvédelmi információs rendszer).
A környezet- és éghajlat-politikával összefüggő beruházások feltételeinek biztosítása és a környezeti externáliák kezelése (támogatások, piaci eszközök).
A környezetvédelem integrációjának és a szakpolitikák koherenciájának növelése.
Az uniós városok fenntarthatóságának javítása.
A nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatékonyabb uniós kezelése (UN SDGs).

Forrás: Pelle (é. n.): i. m. 24–25.; Bándi (2014): i. m.; Európai Bizottság: *Jólét bolygónk felélése nélkül* alapján a szerző szerkesztése

A környezeti szakpolitikai stratégiaalkotáson kívül a környezetvédelem az Unió alapjogvédelmi rendszerébe is bekerült 2000-ben. Az Alapjogi Charta 37. cikke ugyanis alapjogként fogalmazza meg az uniós polgárok szempontjából a tagállamnak, hogy a „magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat". Ezenkívül bár az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmazza az egészséges környezethez való jogot kifejezetten, az Emberi Jogok Európai Bírósága számtalanszor hozott tulajdonképpen környezetvédelmi vonatkozású döntéseket az élethez való jog, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, a tulajdonhoz való jog és olyan (környezeti) eljárási jogok alapján, mint az információhoz való jog, a döntéshozatalban való részvétel, és az igazságszolgáltatáshoz való jog.[37] Ez azért releváns, mert az Európai Unió magára nézve kötelezőnek ismeri el az EJEB ítélkezési gyakorlatát.[38]

Az Európai Unió környezetpolitikájának aktualitásai

Az Európai Unió környezetpolitikájának a mai napig nem célja önmagában a környezet- és természetvédelem. Az előző fejezetben leírt antropocentrikus és különösen a gazdasági vonatkozások prioritása továbbra is megmaradt, mivel a „fenntartható fejlődés" elve szerint azért ne használjuk fel véges természeti erőforrásainkat most, hogy a jövő generációinak is biztosítva legyen a gazdasági növekedés. Ennek megfelelően az EU környezetpolitikájának mint szakpolitikának a jellemzője, hogy a fent említett gazdasági szempontok alapján és a környezet szennyezettségének sürgőssége szerint szektorális, illetve környezeti alkotóelemeket szabályoz.[39] Ez a megközelítés vezet a már a bevezetőben említett fragmentáltsághoz, amely azért problematikus, mivel a környezet egyes alkotóelemei szoros összefüggésben állnak egymással. Az egyik károsodása hatást gyakorolhat a másikra, míg az egyik elem megóvása pozitívan befolyásolhatja egy másik környezeti elem védelmét is. A környezet károsodása megjelenhet az egyik elemben, de akár többen is, vagy akár mindegyikben. Végül pedig valamennyi környezetkárosítás az emberre is kihat, rontja az életkörülményeinket és életünk minőségét. Ez pedig teljesen egyértelműen ellentmond az Európai Unió alapcéljának.[40]

Mielőtt a továbbiakban a környezetpolitikai szabályozást részletesen taglalnám, fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy a környezet egyes aspektusai külön, önálló szakpolitikát alkotnak az Európai Unióban, amely tovább fragmentálja a környezetpolitikát, és hátráltatja az integrált megközelítést. Ilyen kiemelt terület többek között az agrárpolitika, a halászat, az energiaipar, és most már az éghajlatvédelem. Tekintve, hogy ezek valóban önálló szakpolitikát képeznek a jelen kötetben is, csak az éghajlat-politikára fogok ebben a tanulmányban kitérni.

Az EU környezetpolitikájának jogalapja

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 3. cikk 3. bekezdése az Unió belső piacának létrehozásával összefüggésben mondja ki azt, hogy az „Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkál-

[37] Majtényi Balázs: *A környezet nemzetközi jogi védelme.* Budapest, ELTE Eötvös, 2012. 87.
[38] EUSz Alapjogi Charta 6. cikk.
[39] Lukács (2011): i. m. 11.
[40] Lukács (2011): i. m. 11.

kodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul". Az 5. bekezdésben az EUSz kimondja, hogy az Unió a „világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban" hozzájárul – többek között – a „Föld fenntartható fejlődéséhez". Emellett az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 4. cikke utalja megosztott hatáskörbe a környezetvédelmet, a mezőgazdaságot, a halászatot és az energiaügyet. Viszont kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a Közös Halászati Politika keretében. (Ezenkívül az alábbiakban bemutatott környezetpolitikai alapelveket is az EUMSz tartalmazza, így a pontos hivatkozást a *10. táblázat* tartalmazza.) A külön környezetvédelmi címben (EUMSz XX. CÍM KÖRNYEZET) az Unió az alábbi célkitűzéseket határozza meg a környezetpolitika számára (EUMSz 191. cikk):

- a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása;
- az emberi egészség védelme;
- a természeti erőforrások körültekintő és észszerű hasznosítása;
- a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére, és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten.

Az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet" elven alapul. Ebben az összefüggésben a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő harmonizációs intézkedések adott esetben egy védzáradékot foglalnak magukban, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy nem gazdasági jellegű környezetvédelmi okokból uniós ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak (EUMSz 191. cikk 2. bekezdés). Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően fogadja el azokat az általános cselekvési programokat – így a már ismertetett környezetvédelmi akcióterveket is –, amelyek az elérendő elsődleges célkitűzéseket meghatározzák (EUMSz 192. cikk 3. bekezdés). Ezenkívül az EUMSz különleges jogalkotási rendet is alkalmazni rendel bizonyos környezetvédelmi vonatkozású kérdésekben. Az úgynevezett konzultációs eljárás keretében az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően egyhangúlag fogadja el – többek között – a „mennyiségi vízkészlet-gazdálkodást, illetve amelyek az e készletek rendelkezésre állását akár közvetlenül, akár közvetve befolyásolják; vagy a földhasználatot, kivéve a hulladékgazdálkodást" (EUMSz 192. cikk 2. bekezdés). Továbbá az Unió által elfogadott egyes intézkedések sérelme nélkül a tagállamok gondoskodnak a környezetpolitika finanszírozásáról és megvalósításáról (EUMSz 192. cikk 4. bekezdés). Végül fontos megjegyezni, hogy a 191. és 192. cikkekben ismertetett „védintézkedések" minimum-előírásoknak minősülnek, mivel így a tagállamok saját belátásuk szerint ezeknél szigorúbb védintézkedéseket is fenntarthatnak vagy bevezethetnek (EUMSz 193. cikk).[41]

[41] Ezeknek az intézkedéseknek összeegyeztethetőnek kell lenniük a Szerződésekkel. Az intézkedésekről értesíteni kell a Bizottságot. EUMSz 193. cikk.

Az EU környezetpolitikájának alapelvei

Az alapelvek elsődleges célja, hogy iránymutatást adjanak mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók számára. A környezetpolitikai alapelvek három nagyobb csoportba oszthatók, így vannak a környezetpolitikai alapelvek – amelyek az egész környezetvédelem általános elveit szabják meg –, a jogi alapelvek – amelyek a környezetjogi rendszer felépítéséhez szükségesek –, és végül a szakterületi alapelvek.[42] A környezetpolitika általános alapelveit a *10. táblázatban* ismertetjük az alapelv alapszerződési hivatkozásával együtt.

10. táblázat: A környezetpolitikai alapelvek

Szubszidiaritás elve	A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók (EUSz 5. cikk és a hozzá tartozó jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról).
A szennyezés, illetve a környezeti ártalmak megelőzésének elve	A szennyezés forrásánál történő fellépés elve az úgynevezett csővégi megoldásokkal szemben (EUMSz 191. cikk 2. bek.).
Az elővigyázatosság elve	Biztosítani kell a környezet, az élővilág és az emberi egészség védelemének magas szintjét abban az esetben is, ha még csak a károsodás veszélye áll fenn, és lehetséges az esetleges későbbi környezeti ártalmak bekövetkezése (EUMSz 191. cikk 2. bek.).
A szennyező fizet elve	A környezet terhelője, szennyezője felel és köteles helytállni a környezetkárosodásért (EUMSz 191. cikk 2. bek.).
A fenntartható fejlődés elve	A jelenlegi gazdasági növekedést úgy kell biztosítani, hogy az lehetővé tegye a jövő generáció szükségleteinek azonos szinten történő biztosítását (EUSz 3. cikk 3. és 5. bek., 11. cikk; Alapjogi Charta 37. cikk).
Az integráció elve	A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába[43] (EUSz 11. cikk). A környezetpolitikának más szektor politikáiban is érvényesülnie kell (EUMSz 7. és 11. cikk).

Forrás: a szerző szerkesztése

[42] Angyal Zsuzsanna: A környezetvédelmi szabályozás kialakulása. In Szabó Mária – Angyal Zsuzsanna (szerk.): *A környezetvédelem alapjai.* Budapest, Typotex, 2012. 238.

[43] Ezenkívül a 13. cikk kimondja: Az Unió mezőgazdasági, halászati, közlekedési, belső piaci, kutatási, technológiafejlesztési és űrkutatási politikáinak kialakításánál és végrehajtásánál az Unió és a tagállamok teljes mértékben figyelembe veszik az állatok mint érző lények kíméletére vonatkozó követelményeket, miközben tiszteletben tartják a tagállamok – különösen a vallási szertartásokra, kulturális hagyományokra és regionális örökségre vonatkozó – jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseit és szokásait.

A közvetlen és közvetett szabályozási módszerek

A környezetpolitikában közvetlen és közvetett szabályozási módszerek is alkalmazhatók.[44] Közvetlen módszer a jogi kötőerővel előírt magatartási szabályok és tilalmak (például standardok, határértékek megállapítása, tevékenységi tilalmak, védelmi kötelezettségek, hatásvizsgálatok előírása, ellenőrzések és szankciók) alkalmazása. Ehhez képest közvetett szabályozási eszköz a gazdasági szabályozás, amely konkrét előírások helyett inkább az elérendő célhoz szükséges magatartást ösztönzi (mint például a termékdíj, környezetvédelmi adók, adókedvezmények, állami támogatások, kvótakereskedelem, közös beruházások, biztosítások).[45] A gazdasági eszközök internalizálják egy piaci szereplő számára a környezetvédelmi szempontokat, amelyek klasszikusan (negatív) externáliáknak minősülnek.[46]

A közvetlen szabályozás eszközeinek ismertetése előtt fontos megjegyezni, hogy az uniós jogszabályok (az EU rendeletei, irányelvei) követendő magatartási normákat határoznak meg a tagállamok és a piaci szereplők, vagy akár az uniós polgárok számára. Különleges módja ennek a természetvédelem területén az övezeti jellegű szabályozás, vagyis nem meghatározni valamilyen általánosan elvárt magatartást, hanem úgynevezett természetvédelmi övezetekre vonatkozóan átfogó, részletes és szigorú követelményeket meghatározni. Ilyen például a Natura 2000 kezdeményezés.[47] Ezenkívül a környezetvédelem területén az egyik leggyakoribb és talán leghatásosabb szabályozási módszer a nyílt tiltás eszköze, amely tisztán hatósági szabályozási eszköz. Ilyen például meghatározott vegyi anyagok, műszaki eljárások, konkrét termékek előállításának vagy forgalmazásának a betiltása. A tiltásoknál egy „puhább" szabályozási módszer az engedélyeztetési eljárások megállapítása, amely szintén hatósági feladat. Az engedélyeztetési eljárás célja, hogy például környezeti (és nem környezetvédelmi) hatásvizsgálathoz köti egy új gazdasági tevékenység megkezdését vagy folytatását, illetve feltételekhez köti a működést, és működési engedély beszerzését írja elő. Ezt követően az előírások betartatására ellenőrzési eljárásokat folytatnak, és ellenőrzési feladatkörökkel felhatalmazott hatóságokat állítanak fel. Végül amennyiben az előírásoknak nem megfelelő cselekményeket tapasztalnak a hatóságok, úgy hátrányos jogkövetkezményeket állapítanak meg, vagyis például bírságok kiszabásával, engedélyek visszavonásával, felfüggesztésével szankcionálják az elkövetőt.[48]

Összességében megállapítható, hogy az EU mind ez idáig inkább a környezetpolitika kereteit, a minimumelvárásokat fogalmazta meg, főleg stratégiai szinten akciótervekkel, valamint az átültetés egyedi és rugalmas kereteit biztosító irányelvekkel szabályozott a tagállamok számára. A vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról szóló 1907/2006/EK rendelet (REACH-rendelet) és a klímarendelet, valamint az Európai Vegyi Anyag Ügynökség (ECHA) felállítása azonban már ékes példája annak, hogy az EU egyre inkább közvetlenül alkalmazandó és ellenőrizhető szabályokat fog alkotni.

A fenti közvetlen utasító előírások mellett egy összetett ösztönzőrendszer is kialakult az Európai Unióban, amelynek célja, hogy a gazdasági szereplőket gazdaságilag tegyék érdekeltté a környezetvédelmi szempontok érvényesítésében.[49] A leggyakrabban alkalmazott eszközök

[44] Kerekes Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai.* Budapest, Aula, 2007. 178.
[45] Bándi (2014): i. m.
[46] Kerekes (2007): i. m. 178.
[47] European Commission: *Natura 2000.*
[48] Kerekes (2007): i. m. 180.
[49] Kerekes (2007): i. m. 178.

egyike a támogató jellegű szubvenciók, amelyek anyagilag támogatják az új, környezetbarát technológiák (például a megújuló erőforrások) vagy ökotermékek bevezetését és alkalmazását. Ezzel egy kicsit ellentétes irányba ható gyakori szabályozási eszköz az úgynevezett ökoadó, amely az államháztartási alrendszerek zöldülését szolgálja. A környezeti adóknak számos fajtája van, például a CO_2 és egyéb gázok kibocsátására is kivethető. A fogyasztók tudatos vásárlását is lehetséges befolyásolni a piaci szokások megváltoztatása érdekében, például környezetbarát termékjelzéssel, vagyis úgynevezett ökocímkékkel. Szintén a piaci szokásokat határozzák meg a stratégiai szintű előírások, például ha egy EU-s vagy tagállami közbeszerzésen csak környezetbarát termékek, szolgáltatások, technológiák vagy akár környezetbarát vállalatirányítási módszereket határoznak a pályázat tárgyára vagy akár magára a pályázóra vonatkozóan. Végül itt röviden meg kell említeni a szennyezési jogokkal való kereskedelmet, például az emissziós kvótakereskedelmet, amelynek alapötlete, hogy egy meghatározott szintet a piaci szereplők által összesen produkált szennyezés ne haladjon meg, és ennek biztosítása érdekében a piaci szereplők a rájuk eső „szennyezési kvótákkal" kereskedhessenek.[50] Bár véleményem szerint ez jó ötletnek tűnik, a kiotói jegyzőkönyv alapján beindult kvótakereskedelemmel az éghajlatvédelem területén nem értünk el sokat.

Az EU környezetpolitikájának intézményrendszere

Mielőtt rátérnék a tematikus intézmények ismertetésére, fontos kiemelni, hogy az Unió központi szervei, vagyis a Bizottság, a Tanács és a Parlament egyértelműen kiemelt jelentőséggel bírnak a környezetpolitikai stratégiák, jogszabályok, finanszírozások és szakosított szervek létrehozásában. Az Európai Bizottság 2024-ig tartó összetételében a környezet, óceánok és halászat tartozik egy biztosi tárcához, míg külön-külön biztos felelős a mezőgazdaságért, az energiapolitikáért és a zöld megállapodásért.[51] Ezenkívül a Bizottságban az éghajlat-politika, az energiapolitika és a környezetvédelem más-más főigazgatósághoz tartozik.[52] A Tanácsban a tagállami környezetvédelemért felelős miniszterek között a Környezetvédelmi Tanács[53] keretében folyik az együttműködés, míg az Európai Parlamentben a Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Bizottságban.[54] Mindemellett az Európai Unió Bíróságának is fontos szerepe van a környezetvédelem szempontjából, hiszen egyrészt a Bíróság hatáskörébe egyértelműen beletartozik a jogsértő magatartások szankcionálása. Ezen túlmenően azonban a Bíróságnak vannak precedens értékű ítélkezési gyakorlatai is. Az úgynevezett „dán üvegek" és a „vallon hulladék" ügyekben a Bíróságnak sikerült a környezetvédelmi szempontokat a gazdasági, illetve a szabadkereskedelmi szempontokkal szemben előtérbe helyezni.[55]

[50] Marján Attila: *EU közpolitika és szakpolitikák.* Budapest, NKE, 2014. 17.
[51] Európai Bizottság: *Biztosi testület (2019–2024).*
[52] Európai Bizottság: *Szervezeti egységek és végrehajtó ügynökségek.*
[53] Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács környezetvédelmi formációja (ENV Tanács).*
[54] Európai Parlament: *Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság.*
[55] Orbán (é. n.): i. m. 60.

Az EU Környezetvédelmi Ügynöksége

A Bizottság 1994-ben – az Ötödik Akcióterv (1993–2001) keretein belül – állította fel az Európai Környezetvédelmi Ügynökséget *(European Environmental Agency – EEA).* Bár maga a szervezet felállítása és működésének megkezdése az uniós viszonyokhoz képest gyors volt, az európai integráció és a környezetvédelem párhuzamos folyamatát tekintve mégis egy lassú folyamat eredménye. Az EEA Koppenhágában információs és kutatóközpontként szolgálja az Uniót, vagyis adatokat és információkat gyűjt a tagállamokban, illetve biztosítja az azokhoz való szabad hozzáférést. Ennek megfelelően az ügynökség egyik kiemelt feladata az úgynevezett környezetvédelmi állapotjelentések készítése. Bár a szervezet az Amerikai Egyesület Államokban működő Környezetvédelmi Ügynökség *(Environmental Protection Agency – EPA)* mintájára jött létre, az európai ügynökségnek hatósági jogkörei vagy jogharmonizációs tevékenysége nincs.[56]

Az Európai Vegyianyag-ügynökség

Az Európai Vegyianyag-ügynökséget *(European Chemicals Agency – ECHA)* 2007-ben állították fel, hogy közvetlenül felügyelje a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról szóló 1907/2006/EK rendeletet (REACH-rendelet), a biocid termékekről szóló rendeletet, az osztályozási, címkézési és csomagolási előírásokat és az előzetes bejelentésen alapuló jóváhagyási eljárásról szóló rendeletet.[57] Az ügynökség az első igazi környezetvédelmi hatósága az Uniónak, mivel az ipari szereplők átadják az ügynökségnek az egyes vegyi anyagok adatlapjait, amelyeket a jogszabályoknak történő megfelelés szempontjából az megvizsgál. A tagállami kormányokkal együtt az ECHA a legveszélyesebb vegyi anyagokra figyel az emberek és a környezet védelme érdekében. Bizonyos területeken az ECHA saját jogkörében hoz döntéseket, más területeken pedig véleménnyel és tanáccsal segíti az Európai Bizottságot a döntéshozatalban.[58]

Az ismertetett intézményrendszerből az a – környezetvédelem szempontjából – pozitív tendencia olvasható ki, hogy a lazább, helyi átültetést igénylő irányelvek helyett a környezetpolitikában is egyre jellemzőbb a közvetlen és egységes rendeleti szabályozás, valamint az egyre erősödő hatósági szervezetalakítás.

Az EU környezetpolitikájának finanszírozása

Az általános stratégiák, kötelező előírások és tilalmak, valamint a gazdasági ösztönzőrendszerek bevezetéséhez külön finanszírozásra is szükség van. Az Európai Unióban nincs a környezetvédelemnek dedikált külön pénzügyi alap, amely szerintem nem meglepő, ha a már sokat emlegetett – a gazdasági növekedési szempontokkal szembeni – környezetvédelmi szempontok másodlagosságára gondolunk vissza. Azonban az integráció elvének megfelelően számos uniós strukturális és befektetési alapnak, így az Európai Regionális Fejlesztési Alapnak, a Kohéziós Alapnak, a Szociális Alapnak, a Szolidaritási Alapnak, az Európai Mezőgazdasági és Vidék-

[56] Orbán (é. n.): i. m. 60.
[57] European Chemicals Agency.
[58] Európai Vegyianyag-ügynökség.

fejlesztési Alapnak, a Halászati Alapnak, az EGT-alapoknak és az előcsatlakozási támogatási eszközöknek is van környezetpolitikai vonatkozása. Így gyakorlatilag minden uniós pályázatban elvárás, hogy az adott pályázat valamilyen formában környezetvédelmi elemeket is tartalmazzon. Mindemellett bár külön pénzügyi alap nincs, van pénzügyi program. A LIFE és a LIFE+ programok a következő három területet ölelik fel, amelyre pályázni lehet: 1. természet és biodiverzitás; 2. környezetvédelmi politika és irányítás, és 3. információ és kommunikáció.[59] A 2014–2020 közötti költségvetési időszakban az Európai Unió a költségvetési kiadásának 20 százalékát rendelte a környezetpolitikára a különböző pénzügyi alapokon és programokon keresztül. A 2020-ig tartó költségvetési időszakban tehát körülbelül 3,5 milliárd euró állt a LIFE-programon keresztül a környezetpolitikai célkitűzések megvalósításának rendelkezésére.[60]

Az EU környezetpolitikája és a tagállamok viszonya

Ahogy a korábbi fejezetben már említettem, az Európai Unióban a környezetvédelem megosztott hatáskör az Unió és a tagállamok között. Bándi megállapítása szerint a tagállami környezeti joganyagok közel 80 százalékát az uniós joganyag adja.[61] Mindemellett rögtön meg kell említeni, hogy az Unión belül az észak–dél, de különösen a kelet–nyugat tengelyek menti határvonalak a környezetpolitika terén is léteznek. Először is megfigyelhető, hogy a környezetpolitika szempontjából más a tagállamok problémája. Míg jellemzően az észak- és nyugat-európai tagállamokban a természeti kincsek intenzív kiaknázása és a túlzó energiafogyasztás, valamint a közlekedési szektor gyors növekedése és a mezőgazdasági termelés egyre intenzívebbé válása jelentette mind ez idáig a legnagyobb gondot, addig a dél- és kelet-európai tagállamok körében a gazdaságtalanul és pazarlóan működő energetikai és termelési ágazatok jelentettek problémát.[62]

A már említett Negyedik Akcióterv (1987–1992) alatt bekövetkezett „környezetvédelmi boom”[63] nem kis részben a hollandok eltökéltségének és az írek kezdeményezőképességének volt köszönhető. Az 1980-as évek végén a holland környezetvédelmi politika már erősen az ökológiai szempontok figyelembevétele mellett állt ki, és az Európai Közösségben is ezt hirdette az integráció elvének hangsúlyozásával. Az 1990-es dublini Európai Közösség miniszteri csúcsán pedig megszületett az úgynevezett „környezetvédelmi imperatívusz”, miszerint a környezetvédelmi szempontokat is be kell építeni más iparágakra vonatkozó jogszabályokba.[64] Azt is érdemes kiemelni, hogy a környezetpolitika kialakulását következetesen – Orbán Annamária szerint – egy hármas fogat, Németország, Hollandia és Dánia szorgalmazta, csatlakozása után pedig már Svédország is. Mindenesetre bár a nyugat-európai tagállamoknak már-már hagyományos erős és szigorú környezetpolitikájuk van tagállami szinten is, ezeket közösségi, illetve ma már uniós szinten is érvényesíteni kívánják.[65] Azonkívül azonban, hogy a környezetvédelmi szempontok napirenden tartásához következetesen ragaszkodnak ezek a tagállamok, mégis azt lehet látni, hogy az egyes részterületeken náluk is az aktuális politikai akarat érvényesül. Orbán Annamária

[59] Lukács (2011): i. m. 27–28.
[60] European Commission: *Supporting Climate Action through the EU budget.*
[61] Bándi (2014): i. m.
[62] Orbán (é. n.): i. m. 61–62.
[63] Orbán (é. n.): i. m. 50.
[64] Orbán (é. n.): i. m. 51.
[65] Orbán (é. n.): i. m. 54.

azt is megjegyzi, hogy a félévenként rotált elnökségi tisztség a Tanácsban kevés ahhoz, hogy még akár egy ambiciózus állam is bármit véghez vigyen, de mégis megfigyelhető, hogy Németország, Belgium, Hollandia, Svédország, Finnország, Ausztria elnökségei alatt a környezetpolitikai jogalkotási „sikermutató" jobb, mint a többi tagállam esetén.[66]

Fontos azt is megemlíteni, hogy a keleti blokk csatlakozásával feltűnt, hogy bár eltérő a környezeti problémák jellege és súlya a különböző országokban, mégis felfedezhető néhány olyan jellemző, amely összehasonlítva a két blokkot, összességében inkább a keleti országokra igaz. Így például a keleti országok népsűrűsége számottevően kisebb, ezekben az országokban sokkal kevésbé intenzív a földhasználat, viszonylag sokkal több az egybefüggő érintetlen terület, a gazdaságok energiaintenzitása általában nagyobb, de csökkenő tendenciát mutat, a szennyezőanyag-kibocsátás lényegesen alulmúlja a nyugat-európai tagállamokat, és a közlekedés volumene is kisebb.[67] Bár a különböző kohéziós és strukturális programoknak köszönhetően a két blokk közötti különbség jelentősen csökken, az általános tendenciák azért megmaradtak, annak ellenére, hogy többek között a közlekedés volumene, az ipari kibocsátás és a földhasználat is nőtt.

Magyarország a keleti blokk tagjaként igyekezett a nemzetközi környezetvédelmi trendeket követni a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsának (KGST) és a Varsói Szerződés tagállami kötelezettségei mellett. A rendszerváltást követően, 1994-ben az Európai Tanács szakértői csoportja 1994-ben az újonnan csatlakozni kívánó közép- és kelet-európai országok számára kidolgozott egy környezetvédelmi modelltörvényt, amely az uniós környezetpolitikai acquist tartalmazta, magyarázatokkal együtt.[68] Így Magyarországon 1995-ben megszületett a környezetvédelemről szóló törvény, és 1997-ben a törvény által előírt környezetvédelmi stratégia. Ezeknek köszönhetően az Európai Bizottság a csatlakozási tárgyalások megkezdésével megállapította, hogy Magyarországon a környezeti problémák kevésbé súlyosak, de feltárták, hogy a magyar környezetvédelmi szabályozás nem elég hatékony, igazi környezetvédelmi stratégia nélkül átfedéseket és duplikációt is tartalmazott.[69] Magyarország csatlakozásával valamennyi uniós környezetvédelmi szabályozást át kellett ültetni a magyar jogrendbe, amely néhány derogációs eljárással együtt meg is történt. Bár az Alaptörvény szerint jogunk van az egészséges környezethez, és 2013 óta van Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiánk, Lukácsi szerint ma Magyarországon jellemzően az EU-s társfinanszírozású forrásokból lehet érdemi támogatásokat elnyerni hazai környezetvédelmi beruházásokra, innovációkra, fejlesztésekre.[70] A Környezetvédelmi Ügynökség legutóbbi jelentésében a Bizottság a kihívást jelentő tematikus prioritásokon kívül (például hulladékgazdálkodás, levegőminőség, a Natura 2000 hálózat kiépítése) koncepcionálisan azt hiányolta, hogy Magyarországon a körforgásos gazdaságról szóló társadalmi egyeztetés még gyerekcipőben jár.[71]

Manapság jelentős eltérés van a környezetpolitikai irányelvek tagállami átültetései között, és a szakpolitikai integráció továbbra is kihívást jelent a tagállamok körében.[72] Hiába van cél-

66 Orbán (é. n.): i. m. 58.
67 Pelle (é. n.): i. m. 94.
68 Angyal (2012): i. m. 238.
69 Pelle (é. n.): i. m. 101.
70 Lukács (2011): i. m. 27.
71 Európai Bizottság: *A környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálata 2019. Országjelentés Magyarország* (2019. április 4.).
72 Henrik Selin – Stacy D. Vandeveer: *EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes.* 2015. 2.

ravezető szabályozás, ha az átültetés, illetve a végrehajtás várat magára. Ahogy említettem, bár a tagállami környezetpolitikák túlnyomó része az uniós szabályozáson alapul, ez nem jelenti a környezetvédelmi kihívások megoldását, mivel azok általában minimumszabályokat tartalmaznak, a tagállamok pedig nem elég ambiciózusak, és nem hajlandóak gazdasági érdekeiket a környezetvédelmi érdekeik mögé, vagy csak mellé sorolni. Összességében azonban elmondható, hogy valamennyi tagállam elmarad a végrehajtásban, és főleg az Unió által előírt minimumkövetelményeket igyekeznek teljesíteni ahelyett, hogy magasabb környezetvédelmi szintet határoznának meg nemzeti szinten. Az viszont mindenképpen megállapítható, hogy az EU-hoz való csatlakozás környezetvédelmi szempontból csak sikeres lehet. Az EU szomszédságpolitikájában és külkapcsolataiban a környezetpolitikai megfontolások nagyon kezdetleges szinten jönnek szóba.[73]

Az EU környezetpolitikájának jövője

A 2020-as év sok szempontból volt vízválasztó az EU környezetpolitikájában: új költségvetési ciklus, új környezetvédelmi akcióterv szükségessége, a globális éghajlatvédelmi követelmények megvalósítása és nemzetközi kötelezettségek teljesítésének sürgetővé válása. Az Uniónak a tagállami tömörülésen kívül megint alkalmazkodnia kell a geopolitikai helyzethez, így a környezetpolitika terén is – mind az uniós polgárok, mind az Unió túlélése szempontjából – létszükséglet volt az átfogó, stratégiai környezetpolitika kialakítása.

Az EU zöld megállapodása (Green Deal)

Az Európai Tanács 2019 júniusában felkérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió által a párizsi megállapodásban vállalt kötelezettségeinek megvalósítása érdekében dolgozzon ki egy stratégiát arra, hogy 2050-re az Unió „klímasemlegessé" válhasson. Ennek eredményeként fél évvel később a Bizottság átnyújtotta az *EU zöld megállapodása* című dokumentumot, amely a klímasemlegesség célját szolgáló jogalkotási javaslatokat és egyéb kezdeményezéseket tartalmaz.[74] A zöld megállapodás szerves részét képezi a jelenlegi Bizottság azon stratégiájának, amely az ENSZ 2030-ig tartó időszakra szóló menetrendjének és a fenntartható fejlődési céloknak, valamint az Ursula von der Leyen elnök politikai iránymutatásaiban bejelentett egyéb prioritásoknak a megvalósítására irányul.[75] 2020 decemberében a Tanács elköteleződött a zöld átállás mellett, és úgy határozott, hogy 2030-ra az 1990-es szinthez képest legalább nettó 55 százalékkal csökkentik az Unión belüli üvegházhatású gázok kibocsátását.[76] A Bizottság arra jutott, hogy az uniós gazdaságot át kell alakítani a fenntartható jövőért, így a zöld megállapodásban az alábbi szakpolitikai területeket és célkitűzéseket[77] emelték ki:

[73] Selin–Vandeveer (2015): i. m. 14.
[74] Európai zöld megállapodás (é. n.).
[75] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai zöld megállapodás.* COM(2019)640 végleges (2019. december 11.). 3.
[76] Európai zöld megállapodás (é. n.): i. m.
[77] Európai Bizottság (2019): i. m. 5–17.

– Az EU 2030-ra és 2050-re vonatkozó éghajlatvédelmi törekvéseinek fokozása.
– Tiszta, megfizethető és biztonságos energiaellátás.
– Az ipar mozgósítása a környezetbarát és körforgásos gazdaság érdekében.
– Energia- és erőforrás-hatékony építés és korszerűsítés.
– A fenntartható és intelligens mobilitásra való átállás felgyorsítása.
– A termelőtől a fogyasztóig: méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszer kialakítása.
– Az ökoszisztémák és a biológiai sokféleség megóvása és helyreállítása.
– Szennyezőanyag-mentességi célkitűzés a toxikus anyagoktól mentes környezetért.

Az európai zöld megállapodásban meghatározott célok megvalósításához jelentős beruházásokra van szükség. A Bizottság a pótlólagos finanszírozási szükségletek fedezése érdekében Fenntartható Európa beruházási tervet fog előterjeszteni. Az uniós költségvetésnek kulcsszerepe lesz. A Bizottság javaslata szerint az éghajlatvédelmi szempontokat valamennyi uniós programban legalább 25 százalékban kell integrálni. Az InvestEU Alap legalább 30 százaléka hozzá fog járulni az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez. A Fenntartható Európa beruházási terv részeként a Bizottság javaslatot tesz majd a Méltányos Átállási Alapot is magában foglaló méltányos átállási mechanizmusra, ezzel biztosítva, hogy senki ne maradjon ki.[78] A méltányos átállási mechanizmus azokra a régiókra és ágazatokra összpontosít majd, amelyeket a fosszilis tüzelőanyagoktól való függőségük vagy a szén-dioxid-kibocsátást okozó folyamatoktól való függőségük miatt a legerőteljesebben érint az átállás.

A zöld megállapodásban megfogalmazott, az Unió úgynevezett Éghajlati Paktuma részeként az Unió elfogadta az úgynevezett klímarendeletet.[79] A klímarendelet jogi kötelezettségvállalásként és közvetlenül alkalmazandó módon rögzíti a párizsi megállapodásban meghatározott globális alkalmazkodási cél elérését. A rendeletben új nettó uniós kibocsátáscsökkentési célkitűzés szerepel, amely szerint 2030-ra az 1990-es szinthez képest legalább 55 százalékkal kell csökkenteni a kibocsátásokat. A Bizottság a klímarendelet nyomán olyan javaslatcsomagot fog benyújtani, amelynek célja úgy módosítani és aktualizálni az éghajlattal és az energetikával összefüggő jogszabályokat, hogy azok összhangban álljanak a 2030-ra vonatkozóan elfogadott átfogó céllal. Ezenkívül az Éghajlati Paktumnak az is célja, hogy jobban bevonja az uniós polgárokat is az éghajlat-politika megvalósításába.[80]

A Nyolcadik Környezetvédelmi Akcióterv (2021–2030)

A zöld megállapodás megerősítése és megvalósítása érdekében 2021-től hatályba lépett az új környezetvédelmi akcióterv. A nyolcadik akcióterv kidolgozásának alapja az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2019. december 4-én közzétett *Európai környezet – helyzetkép és kilátások 2020-ban* című jelentése volt.[81] Ez a helyzetkép pedig igen aggasztó volt. Az akcióterv

[78] Európai Bizottság (2019): i. m. 18.

[79] Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról.* COM(2020)80 végleges (2020. március 4.).

[80] Európai zöld megállapodás (é. n.): i. m.

[81] 8. Környezetvédelmi Akcióterv. Indokolás. 1.

megfogalmazása során az is szempont volt, hogy az aktuális akcióterv vége egybeesik az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Céljainak *(UN 2030 Agenda)* határidejével, amely kezdeményezéshez az Európai Unió is csatlakozott. Ennek megfelelően a 8. környezetvédelmi akcióterv hosszú távú kiemelt célja, hogy

> „a polgárok bolygónk tűrőképességének határain belül jól éljenek egy olyan regeneratív gazdaságban, ahol semmi nem megy veszendőbe, megszűnik a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás, és ahol a gazdaság növekedése nem erőforrásfüggő és nem okoz környezetkárosodást. Az egészséges környezet megalapozza a polgárok jólétét, a biológiai sokféleség kibontakozik és a természeti tőke védelme, helyreállítása és értékelése oly módon történik, amely fokozza az éghajlatváltozással és más környezeti kockázatokkal szembeni ellenálló képességet. Az Unió globális szinten meghatározó szerepet játszik a jelenlegi és jövőbeni nemzedékek jólétének biztosításában."[82]

Ennek érdekében az alábbi hat tematikus célkitűzés található az akciótervben:[83]

- Az üvegházhatású gázok kibocsátásának fokozatos és visszafordíthatatlan csökkentése, illetve az ilyen gázok természetes vagy más úton történő elnyelésének növelése.
- Folyamatos előrelépés az alkalmazkodóképesség növelése, az ellenálló képesség erősítése és az éghajlatváltozással szembeni kiszolgáltatottság csökkentése terén.
- Előrelépés egy olyan regeneratív növekedési modell felé, amely többet ad vissza a Földnek, mint amennyit elvesz tőle, a gazdasági növekedés függetlenítése az erőforrás-felhasználástól és a környezetkárosodástól, valamint a körforgásos gazdaságra való átállás felgyorsítása.
- Szennyezőanyag-mentességi célkitűzés megvalósítása a mérgező anyagoktól mentes környezet (levegő, víz és talaj) megteremtése és a polgárok egészségének és jóllétének a környezeti kockázatokkal és hatásokkal szembeni védelme érdekében.
- A biológiai sokféleség védelme, megőrzése és helyreállítása, valamint a természeti tőke – különösen a levegő, a víz, a talaj és az erdők, az édesvíz, a vizes élőhelyek és a tengeri ökoszisztémák – növelése.
- A környezeti fenntarthatóság előmozdítása, valamint a termeléssel és a fogyasztással kapcsolatos fő környezeti és éghajlati terhelések csökkentése, különösen az energia, az ipari fejlesztés, az épületek és az infrastruktúra, a mobilitás és az élelmiszerrendszer területén.

A célkitűzések megvalósításának eszközeiként az Unió az alábbiakat listázta: a környezettel és az éghajlattal kapcsolatos uniós jogszabályok eredményes és hatékony végrehajtásának biztosítása; a szakpolitikák kidolgozására és végrehajtására vonatkozó integrált megközelítés megerősítése. Végül a megosztott hatáskörhöz megosztott felelősség is tartozik, az akcióterv egyértelműen kimondja, hogy az Unió és a tagállamok közösen vállalják a klímasemleges unió eléréséért járó felelősséget.

Az Unió következő költségvetési ciklusában (2021–2027) a „természeti erőforrások és környezetvédelem" területre összesen 373,9 milliárd eurót szántak, amelyből a mezőgazdasági és tengerpolitika 350,4 milliárd euró, a környezetvédelem és éghajlat-politika 22,8 milliárd euró.[84]

[82] 8. Környezetvédelmi Akcióterv. 2. cikk. 1. bek. 12.

[83] 8. Környezetvédelmi Akcióterv. 2. cikk. 2. bek. 12–13.

[84] Az Európai Unió Tanácsa: *Infografika – A 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keret és a Next Generation EU.*

Összességében a szakértők szerint az EU ambiciózus éghajlat-politikai célja technikailag kivitelezhető és gazdaságilag is megérné. A költségvetés 80 százalékával azonban – pályázatok útján – továbbra is a tagállamok rendelkeznek.[85] Ebből kifolyólag az, hogy a rendelkezésre álló finanszírozás mikor és hogyan kerül felhasználásra, igazából a tagállamok környezetvédelmi elkötelezettségétől függ.

Következtetések

Az európai integráció és a környezetvédelmi mozgalmak egyidejű fejlődésével mára az Európai Uniónak egy széles körű, szerteágazó és ezáltal egy kicsit hézagos, de a világon mindenképpen egyedülálló környezetpolitikája van. A tagállamok uniós szervekben ugyan egyetértenek a környezetvédelem létszükségletével, így ambiciózus stratégiák és szigorú szabályozás is születik, a tagállami szintű végrehajtás mégis gyakran lassan vagy nem megfelelő szinten valósul meg. A környezetvédelem nem lehet csak védekező jellegű, még ha meg is jelent a megelőzést priorizáló és integratív szemlélet, de szükség van proaktív, tervszerű környezetfejlesztésre is. Nemcsak a már bekövetkezett károkat kell helyreállítani, és nem is csak a kármegelőzésére kell koncentrálni, hanem az emberi környezet fejlesztésére is, amely az emberi jólét javításának és az egészséges környezet kialakításának záloga.[86] Ezért figyelhető meg az a folyamat, amelyben a Bizottság „szerződések őre" szerepe mára egy proaktív, stratégiaalkotó szerepkörre módosult – részben az Unió alapszerződéses felhatalmazásában történt fejlődések, részben a Bizottság aktuális ügyvezetéséből fakadóan.

A környezetvédelmi szakpolitikában kiemelkedik az éghajlatvédelem, és egyre inkább beszélhetünk az Unió önálló éghajlat(védelmi)-politikájáról, az agrár-, a halászati és az energiapolitika mellett. Bár üdvözlendő, hogy az éghajlatvédelem az antropogén éghajlatváltozás következményeinek elkésett politikai felismerését követően egyre nagyobb figyelmet kap, nem szabad elfelejteni, hogy az éghajlat is „csak" az egyik alrendszere a természetes környezetünknek. Ezért azt nem szabad teljesen elkülönítve, hanem a többi környezeti elemmel egységben szükséges az Uniónak kezelnie.

Felhasznált irodalom

About the IPCC. Online: www.ipcc.ch/about/

Angyal Zsuzsanna: A környezetvédelmi szabályozás kialakulása. In Szabó Mária – Angyal Zsuzsanna (szerk.): *A környezetvédelem alapjai.* Budapest, Typotex, 2012. 236–246.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés. Római szerződés (EGK Szerződés) (1958. január 1.). Online: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome

Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács környezetvédelmi formációja (ENV Tanács).* Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/configurations/env/

[85] European Commission: *Supporting Climate Action through the EU budget.*

[86] Szabó Mária: Bevezetés a környezetvédelembe. In Szabó Mária – Angyal Zsuzsanna (szerk.): *A környezetvédelem alapjai.* Budapest, Typotex, 2012. 13.

Az Európai Unió Tanácsa: *Infografika – A 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keret és a Next Generation EU.* Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/
Bándi Gyula: *Környezetjog.* Budapest, Szent István Társulat, 2014.
Climate Change Information Sheet 17 (2000. július 19.). Information Unit for Conventions. Online: https://unfccc.int/cop3/fccc/climate/fact17.htm
Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai zöld megállapodás.* COM(2019)640 végleges (2019. december 11.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
Európai Bizottság: *A környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálata 2019. Országjelentés Magyarország* (2019. április 4.). Online: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_hu_hu.pdf
Európai Bizottság: *Biztosi testület (2019–2024).* Online: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_hu
Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról.* COM(2020)80 végleges (2020. március 4.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN
Európai Bizottság: *Jólét bolygónk felélése nélkül.* Online: https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/hu.pdf
Európai Bizottság: *Szervezeti egységek és végrehajtó ügynökségek.* Online: https://ec.europa.eu/info/departments_hu
Európai Parlament: *Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság.* Online: www.europarl.europa.eu/committees/hu/envi/home/highlights
Európai Vegyianyag-ügynökség. Online: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/echa_hu
Európai zöld megállapodás. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/green-deal/
European Chemicals Agency. Online: https://echa.europa.eu/hu/about-us
European Commission: *Natura 2000.* Online: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm
European Commission: *Supporting Climate Action through the EU Budget.* Online: https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming_en
Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika.* Budapest, Complex, 2016.
Kerekes Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai.* Budapest, Aula, 2007.
Lukács Pál: *Környezetvédelem.* Budapest, Typotex, 2011.
Majtényi Balázs: *A környezet nemzetközi jogi védelme.* Budapest, ELTE Eötvös, 2012.
Marján Attila: *EU közpolitika és szakpolitikák.* Budapest, NKE, 2014.
Meadows, Donella A. – Dennis L. Meadows – Jorgen Randers – William W. Behrens: *The Limits to Growth.* New York, Universe Books. 1972. Online: www.clubofrome.org/publication/the-limits-to-growth/
Orbán Annamária: *Az Európai Unió környezetvédelmi politikája* (é. n.). Online: www.publikon.hu/htmls/tanulmanyok.html?ID=45&essayID=491
Pelle Anita: *Az Európai Unió környezeti politikája* (é. n.). Online: www.nyf.hu/kornyezet/sites/www.nyf.hu.kornyezet/files/jegyzet/Pelle_Anita.pdf
Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Online: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf
Selin, Henrik – Stacy D. Vandeveer: *EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes.* 2015. Online: http://aei.pitt.edu/79664/

Szabó Mária: Bevezetés a környezetvédelembe. In Szabó Mária – Angyal Zsuzsanna (szerk.): *A környezetvédelem alapjai.* Budapest, Typotex, 2012. 10–22.
Tegart, W. J. McG. – G. W. Sheldon – D. C. Griffiths: *Climate Change. The IPCC Impact Assesment. Report prepared for IPCC by Working Group II.* Canberra, Australian Government Publishing Service, 1990. Online: www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_II_full_report.pdf
The History of Earth Day. Online: www.earthday.org/history/
United Nations: *2013: MDG Acceleration and Beyond 2015.* Online: www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml
United Nations Conference on the Environment. Stockholm (1972. június 5–16.) Online: www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972
United Nations Information Service: *Fenntartható fejlődési célok.* Online: https://unis.unvienna.org/unis/hu/topics/sustainable_development_goals.html
United Nations Sustainable Development Summit 2015. (2015. szeptember 25–27.). New York. Online: https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit
United Nations: *The Paris Agreement*. Online: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement

Kozák Kornélia

Fogyasztóvédelem

Bevezetés

A fogyasztóvédelem egy olyan interdiszciplináris, komplex szabályozási terület, amelynek jelentősége az utóbbi években folyamatosan növekszik.[1] Nemcsak az uniós jogalkotás területén figyelhetjük meg az egyre szaporodó jogszabályokat, hanem ezzel mintegy párhuzamosan az Európai Unió Bíróságának (Európai Bíróság, EUB) ítélkezési gyakorlatában is egyre nagyobb figyelem jut a fogyasztók jogainak védelmére.

A fogyasztók védelme, mint íratlan kimentési ok, a belső piacon[2] is jelentős, és már az integrációs folyamatok korai szakaszában találkozhatunk olyan EUB-ítéletekkel, amelyek kimondottan foglalkoztak a fogyasztók védelmével.[3]

Az uniós fogyasztóvédelmi szabályok megalkotásának fő célja az európai fogyasztók egészségének, biztonságának védelme, figyelemmel a gazdasági és jogi érdekeik védelmére is. Az Európai Unió bővülésével egyre jobban előtérbe kerültek a határon átnyúló tényállások, így mindinkább szükségessé vált az uniós szintű jogalkotás, hogy a fogyasztók védelmének magas szintje valósulhasson meg, függetlenül attól, hogy hol, melyik tagországban élnek, hol és milyen formában vásárolnak az Európai Unió területén.

Jelen fejezetben bemutatjuk az uniós jog elsődleges és másodlagos jogforrásaiban található, a fogyasztóvédelemre vonatkozó legfontosabb előírásokat, kiemelve azokat, amelyek jelentős hatással voltak az EU tagországainak szavatossági rendszerére, így a magyar szabályozást is nagymértékben meghatározták, alakították. Emellett a fogyasztóvédelmi joganyag felülvizsgálatának legfőbb szakaszait is ismertetjük, illetve az Európai Unió fogyasztóügyi stratégiáját, amely a 2020–2025 közötti időszakra határozza meg az Unió fogyasztóvédelmi politikáját.

[1] A fogyasztóvédelmi versenyjogra, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra, megtévesztő reklámra, magánjogi kártérítési igényekre vonatkozóan lásd bővebben Gombos Katalin: A gazdaság és a jog egyes találkozási pontjai – adalékok az európai fogyasztóvédelmi versenyjoghoz. In Halm Tamás – Hurta Hilda – Koller Boglárka (szerk.): *Gazdasági, politikai és társadalmi kihívások a 21. században: Ünnepi kötet a 65 éves Halmai Péter tiszteletére.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 315–323. A merchandising szerződés fogyasztóvédelmi jogi vonatkozásaival kapcsolatban lásd bővebben Strihó Krisztina: *A merchandising szerződés.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020a. 128–141.

[2] Az EUMSz 26. cikk (2) bekezdése értelmében a „belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása".

[3] A Bíróság 1979. február 20-ai ítélete. 120/78. sz. ítélete Rewe-Zentral-AG, Köln contra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon-ügy). ECLI:EU:C:1979:42.

https://doi.org/10.36250/01028_12

Uniós jogszabályi háttér

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 4. cikke rendelkezik az Unió és a tagállamok közötti megosztott hatásköri területekről.[4] A 4. cikk (2) bekezdés f) pontja értelmében a fogyasztóvédelem is megosztott hatáskörbe tartozik. Az EUMSz 12. cikkében kimondja, hogy „[a] fogyasztóvédelmi követelményeket figyelembe kell venni az egyéb uniós politikák és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor".

Az EUMSz Harmadik Részének külön fejezete, a XV. Cím foglalkozik a fogyasztóvédelem témakörével is, ezzel is megnyitva a lehetőséget az Európai Uniónak, hogy a fogyasztóvédelmet, mint az uniós politikák egyik fő célját, kiemelten kezelje.[5] A 169. cikk (1) bekezdése értelmében „a fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében az Unió hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekeik védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik megerősítéséhez". A (2) bekezdés[6] két eszközt nevesít, amelyekkel az Unió az (1) bekezdésben meghatározott célok eléréséhez hozzájárul: Egyrészt a 114. cikk alapján a belső piac megvalósításával összefüggésben elfogadott intézkedéseket, másrészt a tagállami politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kísérő rendelkezéseket. Az EUMSz 169. cikke tehát nem biztosít általános felhatalmazást uniós szintű jogalkotásra, hanem az EUMSz 114. cikkében szabályozott rendes jogalkotási eljárásra[7] utal. Az EUMSz 114. cikke rendelkezik a jogszabályok közelítéséről. Az (1) bekezdés értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a tagállamok jogszabályainak közelítéséhez szükségesek, amellyel lehetővé válik a belső piac megteremtése és ezáltal annak zavartalan működése. A (3) bekezdés kiemeli, hogy a Bizottság az (1) bekezdésben előirányzott, többek között a fogyasztóvédelemre vonatkozó javaslataiban a védelem magas szintjét veszi alapul. Az EUMSz 169. cikk (3) bekezdése értelmében az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak kiemelkedő szerepe van ezen intézkedések meghozatalában, ugyanis az EUMSz biztosítja, hogy ezen intézmények rendes jogalkotási eljárás keretében – a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően – alkossák meg a tagállami politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kísérő intézkedéseket. Ez ugyan közvetlenül biztosítja az ilyen jellegű intézkedések meghozatalát, azonban elmondható, hogy ezen a területen az uniós jogszabályalkotás korlátozott és a tagállami fogyasztóvédelmi politikáknak alárendelt.[8]

[4] Az EUMSz 2. cikk (2) bekezdése értelmében: „Ha egy meghatározott területen a Szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta. A tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatáskörüket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról."

[5] Sebastian Krebber. In Christian Callies – Matthias Ruffert (szerk.): *EUV/AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar.* München, C. H. Beck, 2016. 169. cikk Nr. 2.

[6] EUMSz 169. cikk (2) bekezdés: Az Unió a következőkkel járul hozzá az (1) bekezdésben említett célok eléréséhez: a) a 114. cikk alapján a belső piac megvalósításával összefüggésben elfogadott intézkedések; b) a tagállami politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kísérő intézkedések.

[7] EUMSz 289. cikk (1) bek.: *A rendes jogalkotási eljárás rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll. Ezt az eljárást a 294. cikk határozza meg.*

[8] Krebber (2016): i. m. 169. cikk Nr. 3.

Az Unió az eddig erre a területre jellemző, minimumharmonizációs rendelkezések keretében lehetőséget biztosított/biztosít a tagállamoknak arra, hogy a fogyasztóvédelem magasabb szintjét elérendő, akár szigorúbb intézkedéseket is megalkothassanak, illetve fenntarthassanak. Ezeknek azonban összeegyeztethetőnek kell lenniük a Szerződésekkel, és értesíteni kell róluk a Bizottságot.

Az EUMSz mellett az Európai Unió Alapjogi Chartájában[9] is megjelenik a fogyasztók érdekeinek védelme. A Charta 38. cikke kimondja, hogy „[a]z Unió politikáiban biztosítani kell a fogyasztók védelmének magas szintjét". A 38. cikk jelentősen támaszkodik az EUMSz 169. cikkében foglalt rendelkezésekre, és egy alapvetően informált fogyasztóból indul ki.[10] A Charta 38. cikkének célja – az EUMSz 169. cikk (1) bekezdésében megfogalmazottakra figyelemmel – a fogyasztók károsodásoktól való megóvása és fogyasztói mivoltukból fakadó jogaik biztosítása.[11]

A fogyasztó fogalma az uniós jogban

Habár mind az elsődleges, mind a másodlagos jogforrások számtalan helyen foglalkoznak a fogyasztóval, illetve tartalmaznak fogyasztóvédelmi rendelkezéseket, egységes fogyasztói definíciót mégsem találunk az uniós jogban. Mint sok más, uniós jogi autonóm fogalom esetében, itt is az Európai Bíróság jogértelmezését tudjuk alapul venni, amely több ítéletében is foglalkozott a fogyasztó fogalmával.[12] Emellett természetesen a másodlagos jogforrásokban szintén találunk fogyasztói meghatározásokat.[13] Összességében elmondható, hogy fogyasztók azok a természetes személyek, akik szakmai, üzleti tevékenységükön vagy foglalkozásukon kívül eső célból járnak el, fogyasztónak a belső piac egy meghatározott szereplőjét kell tekinteni. A fogyasztóvédelem is ehhez a szerephez kötött, és alapvetően két célja van: Egyrészt jogvédelemben kell részesíteni a fogyasztót, amikor magáncélból egy dolgot vagy szolgáltatást vásárol, használ, másrészt biztosítani kell számára a privátautonómiát, hogy a fogyasztói szerepét felelősségteljesen és gazdasági szempontból észszerűen gyakorolhassa.[14]

[9] Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2012/C 326/2.

[10] Hans D. Jarass: *Kommentar Charta der Gundrechte der Europäischen Union.* München, C. H. Beck. 2021. 38. cikk, Nr. 1.

[11] Jarass (2021): i. m. 38. cikk, Nr. 2.

[12] A Bíróság 1997. július 3-ai ítélete. C-269/95 Francesco Benincasa contra Dentalkit Srl ECLI:EU:C:1997:337, Nr. 17–18.; A Bíróság 1998. március 17-ei ítélete. C-46/96 Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG contra Edgar Dietzinger. ECLI:EU:C:1998:111, Nr. 22.

[13] Lásd például Az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.) a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól. HL L 17, 1999. július 7., 1. cikk (2) bekezdés a) pontja értelmében fogyasztó „minden olyan természetes személy, aki az ezen irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében gazdasági vagy szakmai tevékenysége körén kívül eső célból jár el". Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 irányelve (2019. május 20.) az áruk adásvételére irányuló szerződések egyes vonatkozásairól, az (EU) 2017/2394 rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról, valamint az 1999/44/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 136, 2019. május 22.) 2. cikk 2. pontja értelmében fogyasztó „bármely természetes személy, aki az ezen irányelv hatálya alá tartozó szerződések vonatkozásában olyan célból jár el, amely kívül esik kereskedelmi, üzleti, kézműipari vagy szakmai tevékenysége körén".

[14] Krebber (2016): i. m. 169. cikk, Nr. 5.

Európai Fogyasztói Központok Hálózata

Az Európai Fogyasztói Központok Hálózatát az Európai Unió égisze alatt hozták létre, 2020-ban ünnepelte megalakításának 15 éves évfordulóját. A Hálózat létrehozásának legfőbb célja volt az egységes uniós szintű fogyasztóvédelmi jogalkalmazás biztosítása. A Hálózat alapvetően csak a határon átnyúló fogyasztói panaszokkal, egyedi jogsérelemmel foglalkozik. Az Európai Unió valamennyi tagállamában, valamint Izlandon és Norvégiában működnek a nemzeti európai fogyasztói központok *(European Consumer Centre – ECC),* amelyek együtt alkotják az Európai Fogyasztói Központok Hálózatát.[15] Magyarországon a nemzeti európai fogyasztói központ az Innovációs és Technológiai Minisztérium szervezetén belül működik. A nemzeti európai fogyasztói központokhoz számos esetben lehet fordulni, így többek között a légi közlekedésben részt vevő utasok jogaival, internetes vásárlásokkal kapcsolatos panaszok kezelésével, hibás teljesítéssel, jótállással, szavatossági kérdésekkel, utazási, vállalkozási szerződésekkel kapcsolatos jogsérelmek kivizsgálásával stb.

Az Európai Fogyasztói Központok Hálózata honlapján közzétett adatok alapján 2019-ben a Hálózat több mint 120 ezer fogyasztónak nyújtott segítséget tanácsadás vagy információszolgáltatás formájában, vagy pedig a kereskedővel történt tényleges kapcsolatfelvétel keretében.[16]

A fogyasztóvédelmi joganyag felülvizsgálatának előzményei

Az Európai Bizottság 2004-ben indította el a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításának folyamatát, amelynek szakaszait és eredményeit a 2007. február 8-án nyilvánosságra hozott zöld könyvében[17] ismertette. A vizsgálat alapvető célja volt a jobb, hatékonyabb jogi szabályozás megalkotása, illetve „olyan valódi fogyasztói piac kialakítása, amely megfelelő egyensúlyt teremt a magas szintű fogyasztóvédelem és a vállalkozások versenyképessége között, a szubszidiaritási elv szigorú tiszteletben tartása mellett".[18] Az átvilágítás 8 fogyasztóvédelmi tárgyú irányelvre terjedt ki. A felülvizsgált irányelvek egyike volt az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.) a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól. A Bizottság zöld könyvében hangsúlyozta, a felülvizsgálat célja annak elérése, hogy annak végeztével ne legyen jelentősége annak, hogy a fogyasztó hol tartózkodik, hol vásárol az Európai Unióban, a belső piac adta lehetőségei érvényesítésével az abból fakadó jogai minden uniós országban azonosan érvényesüljenek. A fogyasztók mellett kiemelt figyelmet kaptak a vállalkozások is, nevezetesen a kis- és középvállalkozások. Velük kapcsolatban általános elvárásként fogalmazódott meg az a célkitűzés, hogy a kiszámíthatóbb szabályozási környezet következtében „csökkenjenek az előírások betartásával kapcsolatos költségeik, és hogy általában egyszerűbb legyen a kereskedelem az EU egészében, függetlenül attól, hol van a vállalkozások székhelye".[19]

A bizottsági felülvizsgálatból kitűnik, hogy az egyik legnagyobb probléma a szabályozás széttagoltsága volt, azon belül is az, hogy a felülvizsgált irányelvek a minimumharmonizációt

[15] European Commission: *European Consumer Centres Network – ECC Net.*

[16] European Commission: *ECC Net and COVID-19.*

[17] Európai Bizottság: *Zöld könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról.* COM(2006)744 végleges (2007. február 8.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: COM(2006)744.]

[18] Európai Bizottság: COM(2006)744, 3.

[19] Európai Bizottság: COM(2006)744, 4.

biztosították, vagyis megengedték a tagállamoknak, hogy nemzeti jogukban szigorúbb szabályokat alkalmazzanak, így az egyes tagállamokban eltérően alakult a fogyasztóvédelem szintje. A minimumharmonizációból eredő eltérő szabályok a Bizottság értékelése alapján negatív hatással vannak a belső piac működésére, hiszen a fogyasztóknál bizalomhiányt okozott a külföldi vásárlásokat illetően: A fogyasztók alapvetően vonakodnak a határon átnyúló vásárlástól, mert nem lehetnek biztosak abban, hogy megfelelő fogyasztóvédelemben részesülnek akkor is, ha nem a saját tagállamukban vásárolnak.[20] Az Európai Bizottság a szabályozás széttagoltságának megoldásaként a teljes harmonizációt vélte megfelelőnek. Ez azt jelentette volna, hogy egy tagállam sem alkalmazhatott volna szigorúbb szabályokat annál, mint amit közösségi szinten megállapítanak. Ez azonban azt is jelentette volna, hogy a tagállamok számára a minimumharmonizáció által biztosított szabályozási alternatívák megszűnnek, ami természetesen azt is eredményezte volna, hogy bizonyos tagállamokban módosult volna a fogyasztóvédelem szintje.[21]

Az Európai Parlamentnek és Tanácsnak a fogyasztók jogairól szóló irányelvjavaslatát[22] 2008. október 8-án hozták nyilvánosságra, amellyel kapcsolatban sok kritika fogalmazódott meg. Ezek egy része a teljes harmonizációs törekvéssel volt kapcsolatos, kiemelve, hogy így ezen a területen megszűnne a tagállami jogalkotás.[23] Az éles kritikák következtében végül nem fogadták el az irányelvet, azonban annak lehetőségét nem vetették el, hogy bizonyos területeken továbbra is a teljes harmonizációs szabályozást fogják célul kitűzni.

Az Európai Bizottság másik, igen jelentős javaslata volt a 2011 októberében közzétett, a közös európai adásvételi jogról szóló rendeletjavaslat.[24] A javaslat indokolása szerint a közös európai adásvételi jog második szerződési jogi rendszer lett volna az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerén belül. Amennyiben a felek megállapodtak volna a közös európai adásvételi jog alkalmazásáról, annak rendelkezései lettek volna alkalmazandóak a nemzeti jogszabályok hatálya alá tartozó ügyekben. A közös európai adásvételi jog elfogadása azt jelentette volna, hogy a nemzeti jogrendszeren belüli két adásvételi jog között választhattak volna a szerződő felek. Az Európai Bizottság hangsúlyozta, hogy a nemzeti szerződési jogok közelítését nem a már meglévő nemzeti szerződési jog módosításának előírásával kívánja megvalósítani, hanem az egyes tagállamok nemzeti jogán belüli második szerződési jogi rendszer létrehozásával, amely az e jog hatálya alá tartozó szerződések tekintetében a már meglévő nemzeti szerződési joggal párhuzamosan lett volna hatályban. A közös európai adásvételi jog alkalmazása önkéntesen, a felek kifejezett megállapodása alapján valósult volna meg.[25] Az irányelvekhez képest a közös európai adásvételi jog kevésbé radikális eszköz lett volna, hiszen a nemzeti jogokat nem „formálta volna", átültetési kötelezettséget nem generált a tagállamok számára. De természetesen az is igaz, hogy a közvetlen alkalmazhatóság elve alapján külön jogi aktus nélkül beépült volna a tagállami jogba.

A közös európai adásvételi jogról szóló rendeletjavaslattal kapcsolatban megfogalmazott kritikák között szerepelt, hogy az EUMSz nem biztosított megfelelő jogalapot a rendelet elfogadására,

[20] Európai Bizottság: COM(2006)744, 7–8.

[21] Európai Bizottság: COM(2006)744, 10–11.

[22] Európai Bizottság: *Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve a fogyasztók jogairól.* COM(2008)0614 végleges (2008. október 8).

[23] Hajnal Zsolt: A fogyasztási cikkek adásvételének szabályozási kísérlete és legújabb módosításai az Európai Unióban és a magyar jogban. *Gazdaság és Jog,* 28. (2020), 7–8. 6–7.

[24] Európai Bizottság: *Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös európai adásvételi jogról.* COM(2011)0635 végleges (2011. október 11.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: COM(2011)0635.]

[25] Európai Bizottság: COM(2011)0635. Indokolás, 1. A Javaslat háttere és 3. A Javaslat jogi elemei.

valamint szubszidiaritási és arányossági kérdéseket is felvetett.[26] Emellett a tagállamok sem örültek túlságosan egy, a nemzeti polgári jogukkal párhuzamos szerződési rendszernek.[27]

A rendelettervezet 1. olvasatban tárgyalt változata már jelentős módosításokat tartalmazott, és tárgyi hatálya jelentősen leszűkült a Bizottság eredeti javaslatához képest: A határon átnyúló online adásvételekre tartalmazott szabályokat. 2014. február 26-án az Európai Parlament elfogadta az Európai Bizottság rendelettervezetét, azonban a Parlament által elfogadott változat és a Bizottság által benyújtott korábbi javaslat két, egymástól nagymértékben eltérő szabályt tartalmazott, amelyet a Tanács már nem fogadott el.

Az Európai Bizottság 2014 végén visszavonta rendeletjavaslatát,[28] majd az európai adásvételi jog bukását követően stratégiát módosított, és a területet érintő több irányelvjavaslattal állt elő.[29]

Hibás teljesítés és szavatossági jogok

A tanulmány ezen részében azt az uniós jogszabályt mutatjuk be, amely talán az egyik legjelentősebb volt az utóbbi években. Természetesen nehéz kategorikusan kijelenteni, hogy az Unió fogyasztóvédelmi rendelkezései közül melyek a fontosabbak, illetve kevésbé jelentősek, hiszen számos olyan részterület van, ahol az uniós jogalkotás következtében lehetővé vált a fogyasztói érdekek magasabb szintű védelme. Az 1999/44/EK irányelv[30] (fogyasztói irányelv) volt azonban az egyik mérföldkő a szavatossági jogok egységesítése terén, hiszen ezáltal lehetővé vált a tagállami szavatossági rendszerek összehangolása, közelítése. A fogyasztói irányelv 2. preambulumbekezdése kimondja, hogy az egyik tagállam fogyasztói számára lehetővé kell tenni, hogy a fogyasztási cikkek adásvételét szabályozó egységesített minimális szabályok alapján szabadon vásárolhassanak fogyasztási cikkeket egy másik tagállam területén. Az irányelv 4. preambulumbekezdése újabb fontos szempontra hívja fel a figyelmet, nevezetesen, hogy a fogyasztók hozzájárulnak a belső piac kiteljesedéséhez, hiszen kihasználhatják a nagy méretű piac előnyeit azáltal, hogy a lakóhelyüktől különböző másik tagállamban vásárolhatják meg a szükséges fogyasztási cikkeket. Emellett felhívja a figyelmet, hogy a fogyasztók számára új távközlési technológiák állnak rendelkezésre, amelyek következtében közvetlen hozzáférés biztosított más tagállamok vagy harmadik országok forgalmazási rendszereihez is, és szükséges a fogyasztási cikkek kereskedelmét meghatározó szabályok minimális szintű összehangolása annak érdekében, hogy továbbfejlődhessen az áruknak az új távközlési technológiákon keresztüli adásvétele.

[26] Dieter Martiny: Nr. 26. In Franz Jürgen Säcker – Roland Rixecker – Hartmut Oetker (szerk.): *Münchener Kommentar zum BGB.* Münhen, C. H. Beck, 2021. Rom I-VO Art. 4 Mangels Rechtswahl anzuwendendes Recht, b) Einheitliches Europäisches Kaufrecht.

[27] Király Miklós: The Rise and Fall of Common Sales Law. *ELTE Law Journal,* (2015), 2. 39.

[28] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának/A Bizottság 2015. évi munkaprogramja, II. melléklet Nr. 60.* COM(2014)910 végleges (2014. december 16.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: COM(2014)910 végleges.]

[29] Patrick Ostendorf: Geplanter neuer Rechtsrahmen für Online-Warenhandel und Bereitstellung digitaler Inhalte im Europäischen Binnenmarkt. *Zeitschrift für Rechtspolitik,* 49. (2016), 3. 69.

[30] Az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.) a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól. HL L 171, 1999. július 7. 12–16.

Talán az egyik legfontosabb pontja az irányelvnek a fogyasztói bizalom erősítésének célja, amely közvetlenül is hat a belső piac fejlődésére.[31]

A fogyasztói irányelv a fentieken, vagyis a belső piac adta lehetőségek még hatékonyabb kihasználásán túl megállapítja a nem szerződésszerű teljesítés esetén a fogyasztó által érvényesíthető szavatossági jogokat és azok érvényesítési sorrendjét. Erre utalást már az irányelv 10. preambulumbekezdésében találunk, amely kimondja, hogy

> „abban az esetben, ha a fogyasztási cikk nem felel meg a szerződésnek, a fogyasztó számára biztosítani kell a jogot, hogy a szerződésnek megfelelő állapot térítésmentes helyreállítását követelje, választva az áru kijavítása vagy kicserélése között, vagy ezek meghiúsulása esetén árleszállítást követeljen, vagy a szerződést felbonthassa".

Az irányelv tehát egyrészt meghatározza az érvényesíthető szavatossági jogokat – amelyek természetesen többé-kevésbé eddig is megtalálhatók voltak a nemzeti jogokban –, másrészt meghatározza az érvényesítésük sorrendjét is. Ez az a pont, ahol a legtöbb tagállamnak – köztük Magyarországnak is[32] – módosítania kellett az irányadó szabályokat. A fogyasztói irányelv rendszere alapján a fogyasztó először az áru kijavítását vagy kicserélését követelheti az eladótól, kivéve, ha az ilyen orvoslás nem lehetséges vagy aránytalan.[33] Az orvoslás aránytalannak tekintendő, ha annak alkalmazása más orvoslási módszerrel összehasonlítva észszerűtlen költségekkel jár, vagyis ha az egyik orvoslási módszer költségei jelentős mértékben meghaladják a másik orvoslási mód költségeit.[34]

A fenti irányelven túl természetesen még számos másodlagos jogforrást említhetnénk, amely az utóbbi időszakban jelentősen elősegítette a fogyasztói jogok érvényesülését és a fogyasztóvédelmet, de ebben a körben szükséges megemlíteni azt az új uniós irányelvet, amely hamarosan hatályon kívül helyezi a fentebb röviden ismertetett fogyasztói irányelvet.

Az Európai Uniónak az elmúlt évek talán egyik legjelentősebb, fogyasztói jogokhoz kapcsolódó javaslata az áruk adásvételéről szóló irányelv,[35] amely teljes harmonizációs keretet határoz meg. Figyelemmel arra, hogy az Európai Bizottság 2014 végén visszavonta a közös európai adásvételi jogról szóló rendeletjavaslatát,[36] némileg változatott a szabályozási technikán, és több, a fogyasztóvédelmi területet érintő irányelvjavaslattal állt elő. Ebben a körben született meg az áruk adásvételéről szóló irányelv is, amely szakított a minimumharmonizációval. Az irányelv

[31] Az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.): i. m. 5. preambulumbekezdés.

[32] Magyarországon a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény, valamint egyes törvények fogyasztóvédelemmel összefüggő jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2002. évi XXXVI. törvénnyel ültették be a fogyasztói irányelv rendelkezéseit.

[33] Talán az aránytalanság meghatározása lett az egyik legvitatottabb kérdés a tagállami jogokban. Lásd bővebben az Európai Unió Bíróságának 2011. június 16-i ítélete, Gebr. Weber GmbH contra Jürgen Wittmer (C-65/09) és Ingrid Putz contra Medianess Electronics GmbH (C-87/09).

[34] Az aránytalanság értelmezéséről bővebben lásd Christian Schubel – Kozák Kornélia: Az Európai Unió Bíróságának ítélete az eladó utólagos teljesítéséről és az ítélet következményei a német, valamint a magyar jogra. *Magyar Jog,* (2012), 7. 385–397.

[35] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 irányelve (2019. május 20.) az áruk adásvételére irányuló szerződések egyes vonatkozásairól, az (EU) 2017/2394 rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról, valamint az 1999/44/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 136, 2019. május 22. 28.

[36] Európai Bizottság: COM(2014)910 végleges, Nr. 60.

6. preambulumbekezdése kiemeli, hogy a szerződések olyan elemeire vonatkozóan, mint a szerződésszerűségi kritériumok, a hibás teljesítés esetén rendelkezésre álló jogorvoslatok és az ezek érvényesítésére vonatkozó fő szabályok, az 1999/44/EK irányelv csak minimumharmonizációt ír elő, vagyis a tagállamoknak lehetőségük volt arra, hogy az uniós előírásoktól eltérően, szigorúbb szabályokat alkothassanak meg a magasabb szintű fogyasztóvédelem biztosítása céljából. Összességében elmondható, hogy a tagállamok ugyan eltérő mértékben, de éltek ezzel a lehetőséggel, aminek következtében azonban jelentős eltérések mutatkoznak a tagállami jogszabályok rendelkezései között. Ez pedig a fogyasztói bizalom csökkenéséhez járul hozzá azáltal, hogy a fogyasztók nincsenek tisztában azzal, hogy amennyiben tagállamuktól eltérő helyen vásárolnak, milyen jogorvoslati lehetőségek állnak rendelkezésükre. A szabályozás széttagoltsága miatt is mondja ki az új irányelv, hogy a fentebb nevezett fő szerződéses elemek tekintetében az irányadó szabályokat teljeskörűen harmonizálni kell.[37] Az irányelv 4. cikke konkrétan meghatározza a harmonizáció szintjét, amikor is kimondja, hogy „[h]a ez az irányelv másként nem rendelkezik, a tagállamok nem tarthatnak fenn és nem vezethetnek be nemzeti jogukba az ebben az irányelvben megállapított rendelkezésektől eltérő – ideértve az eltérő szintű fogyasztóvédelmet biztosító szigorúbb vagy kevésbé szigorú – rendelkezéseket". Az új irányelv olyan új fogalmakat vezet be, amelyek már egyértelműen reagálnak a digitális piac és szolgáltatások fejlődésére is. Így tartalmazza a funkcionalitás, az interoperabilitás, a kompatibilitás fogalmait, valamint kiemeli a tartósság fontosságát, amely a később ismertetett új fogyasztóügyi stratégiának is egy fontos eleme lesz. Emellett rendszerbe szedi a szerződésszerűség szubjektív és objektív kritériumait is.

A tagállamoknak 2021. július 1-jéig kellett átültetniük az irányelv rendelkezéseit, amelyek 2022. január 1-jétől lesznek alkalmazandóak.[38]

Az uniós fogyasztóvédelmi szakpolitika jövője – Az Európai Unió fogyasztóügyi stratégiája

Az Európai Bizottság 2020. november 13-án fogadta el új fogyasztóügyi stratégiáját.[39] A stratégia meghatározza az EU fogyasztóvédelmi politikájának aktualizált általános keretét.[40]

Az új stratégia a 2020 és a 2025 közötti időszakra nézve mutatja be az uniós fogyasztóvédelmi politika jövőképét. A stratégia fontos célja többek között, hogy reagáljon a Covid-19-világjárványnak a fogyasztókat is érintő hatásaira.[41] Kiemeli, hogy az EU-nak és tagállamainak szorosan

[37] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 irányelve: i. m., 10. preambulumbekezdés.

[38] A magyar jogalkotó a fogyasztó és vállalkozás közötti, az áruk adásvételére, valamint a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések részletes szabályairól szóló 373/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet útján tett eleget az irányelv-átültetési kötelezettségnek.

[39] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, Új fogyasztóügyi stratégia. A fogyasztói reziliencia erősítése a fenntartható helyreállítás érdekében.* COM(2020)696 végleges (2020. november 23.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges.]

[40] Az Európai Bizottság 2012-ben fogadta el az európai fogyasztóügyi stratégiáját, amely 2020-ban érvényét vesztette.

[41] A stratégia kiemeli, hogy a világjárvány elsősorban egy egészségügyi válságot jelent, azonban számos, fogyasztókat érintő hozadéka van. Így a járvány kezdete óta jelentősen megnőtt a digitális technológia alkalmazása, gyakrabban veszik igénybe az online szolgáltatásokat, ezzel párhuzamosan azonban megszaporodtak az online csalások, a megtévesztő reklámtechnikák stb. Emellett komoly gazdasági zavarokat is okozott a járvány, számos gazdasági szereplő esetében komoly likviditási gondok merültek fel, amelyek

együtt kell működniük ahhoz, hogy megfelelően átültessék a kifejlesztett fogyasztóvédelmi rendelkezéseket, ezért a stratégia prioritásokat és cselekvési pontokat határoz meg.[42]

A stratégia öt kiemelt területet nevesít:[43]

1. *Zöld átállás:* Az európai fogyasztók egyre inkább részt kívánnak venni a természeti erőforrások megőrzésében. Ez kihívás elé állítja az Uniót, hiszen jelentős eltérések mutatkoznak az egyes fogyasztók pénzügyi helyzetét illetően, ami természetesen nagymértékben befolyásolhatja a zöld átállásban való részvételi lehetőségüket. A stratégia ezen részének célja, „hogy az EU méltányos és virágzó társadalommá alakuljon, és olyan klímasemleges, erőforrás-hatékony, tiszta, körforgásos gazdaságot működtessen, ahol a gazdasági növekedés független az erőforrás-felhasználástól, és ahol természeti tőkét és a biológiai sokféleséget érő negatív hatások csökkennek".[44] Uniós szinten több olyan kezdeményezés indult, amelyek a fenti célok megvalósítására születtek, így például a „termelőtől a fogyasztóig" stratégia, az EU biodiverzitási stratégiája, a 2021. évi szennyezőanyag-mentességi cselekvési terv, az épület-korszerűsítési program stb. Emellett cél a termékek tartósságának, javíthatóságának előmozdítása. A termékek és szolgáltatások fenntarthatósági jellemzőiről megbízhatóbb tájékoztatást kell kapniuk a fogyasztóknak. Jelentős újítása a fentebb már ismertetett, áruk adásvételéről szóló irányelvnek, hogy olyan fogalmakat tartalmaz, amelyek a fenti elképzeléseknek megfelelnek. Emellett kiemeli, hogy az áruk hosszabb élettartamának biztosítása a fenntarthatóbb fogyasztási szokások és a körforgásos gazdaság megvalósítása szempontjából is kiemelt jelentőséggel bírnak. Az irányelv 2. cikkében található fogalommeghatározások között megtaláljuk a tartósságot, „mely egy termék azon képessége, hogy megőrizze a megkövetelt funkcióit és teljesítményét szokásos használat mellett".[45] A cél egyértelmű: A javítás előtérbe helyezése a cserével szemben, és ezáltal fenntarthatóbb, „körforgásosabb" termékek biztosítása.[46] A fogyasztók mellett a vállalkozásokra is figyelmet fordít a stratégia, hiszen nekik különösen nagy szerepük van a környezetbarátabb fogyasztásra való ösztönzésben, az erre irányuló törekvésekben.
2. *Digitális transzformáció:* A stratégiában található adatok alapján 2014 és 2019 között az Európai Unióban 63 százalékról 71 százalékra nőtt azon internethasználók aránya, akik saját, személyes használatra online vásároltak termékeket, illetve egyéb szolgáltatásokat. A digitalizáció előtérbe kerülésével a fogyasztókat egyre több impulzus éri, amelyek nagymértékben tudják befolyásolni a döntéseiket. Egyrészt az áruk és szolgáltatások sokkal szélesebb kínálata áll rendelkezésre, másrészt azonban a digitális transzformáció megnehezíti a megalapozott döntéshozatalt és jogaik, érdekeik védelmét. Az új technológiák alkalmazásával a kereskedők ki tudják használni azokat a hiányosságokat, amelyek következtében nem tudnak maradéktalanul érvényesülni a fogyasztók jogai.[47] Így az Európai Unió célja, hogy nagyobb mértékű felelősséget állapítson meg,

végső soron a fogyasztókon csapódtak le. Így a világjárvány következtében sok területen nyilvánvalóvá váltak a fogyasztóvédelem hiányosságai, amit az új stratégiával kíván kezelni az Európai Unió.

42 Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 1.

43 Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 1.

44 Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 6.

45 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 irányelve: i. m. 2. cikk 13. pont.

46 Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 11.

47 A kereskedelem digitalizációjáról és azok kihívásairól lásd bővebben Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem – A kereskedelem digitalizációjának alapvetései.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020b.

illetve megerősítse az online szolgáltatók elszámoltathatóságát, a fogyasztók pedig olyan védelemben részesüljenek, mint a normál, offline körülmények között.[48] A digitalizáció következtében olyan új kereskedelmi gyakorlatok jelentek meg, amelyekkel szembeni fellépés már kilép a klasszikus polgári jogi keretek közül, és sok esetben akár büntetőjogi felelősségre vonásra is sor kerülhet. Az online értékesítés egyik legfontosabb kihívása, hogy a fogyasztók olyan jártassággal és kompetenciákkal rendelkezzenek, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a digitalizáció következtében a belső piac nyújtotta még szélesebb körű lehetőségeket kihasználhassák. A stratégia úgy látja, hogy ezt megfelelő oktatással és képzéssel kell elősegíteni.[49]

3. *Jogorvoslat és a fogyasztói jogok érvényesítése:* Ahogy már említettük, a fogyasztói jogok érvényesítése terén az egyik legfontosabb cél, hogy mindegy legyen, hol, honnan, milyen formában vásárol a fogyasztó, biztosítva legyen számára jogainak érvényesíthetősége. A stratégiában található adatok alapján a bűnüldöző hatóságok által vizsgált internetes oldalak 60 százalékánál állapítottak meg valamilyen, a fogyasztókat érintő jogsértést.[50] A stratégia kiemeli, hogy a fogyasztók jogainak érvényesítése elsősorban tagállami feladat, azonban az EU-nak fontos támogató szerepe van ezen a téren. Ezt szolgálja a 2020 januárjában hatályba lépett új fogyasztóvédelmi együttműködési rendelet,[51] amely a közös európai uniós szintű fellépés biztosabb alapját adja. A rendelet megerősíti a bűnüldöző hatóságok feladatait, illetve javít az együttműködési mechanizmusokon is.[52] Az uniós fogyasztóvédelmi szabályok hatékonyabb végrehajtásáról és korszerűsítéséről szóló irányelv[53] egyik fő prioritása a fogyasztói jogok további erősítése, a jogsértések esetén alkalmazható szankciók szigorítása, illetve a jogorvoslati mechanizmusok hatékonyabbá tétele.
4. *Egyes fogyasztói csoportok specifikus szükségletei:* A stratégia ezen részében kiemelt figyelmet szentelnek azon fogyasztói csoportok számára, amelyek valamilyen sajátosságuk folytán (életkor, szociális helyzet, egészségi állapot stb.) különösen sebezhetők.[54] A világjárvány számos háztartásnak okozott jelentős pénzügyi terhet, így ezen háztartások pénzügyi sebezhetősége nőtt. A stratégia kiemelt figyelmet akar szentelni a hitelnyújtási gyakorlatra, vagyis „hogy hitel nyújtására kizárólag a fogyasztó hitelképességének alapos értékelése mellett kerüljön sor".[55] Kiemelt jelentősége van annak, hogy a fogyasztók pénz-

[48] Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 11.

[49] Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 15.

[50] Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 16.

[51] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2394 rendelete (2017. december 12.) a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 345/1, 2017. december 27.

[52] Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 16–17.

[53] Az Európai Parlament és a Tanács 2019/2161 irányelve (2019. november 27.) a 93/13/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 98/6/EK, a 2005/29/EK és a 2011/83/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az uniós fogyasztóvédelmi szabályok hatékonyabb végrehajtása és korszerűsítése tekintetében történő módosításáról. HL L 328/7, 2019. december 18. A tagállamoknak 2021. november 28-ig kell átültetni nemzeti jogukba az irányelv rendelkezéseit, alkalmazásuk 2022. május végétől esedékes.

[54] A „gyengébb fél" védelmét szolgáló uniós szabályok nemzetközi magánjogi sajátosságairól bővebben Gombos Katalin: *A jog érvényesülésének térsége – Az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályainak XXI. századi kihívásai.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 196–197.

[55] Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 19., A devizaalapú szerződések esetében alkalmazott általános szerződési feltételekre vonatkozóan lásd bővebben Gombos Katalin – Lehóczki Balázs: A tisztes-

ügyi szükségleteit összeegyeztessék a hiteltörlesztési képességeivel, ezáltal csökkentve az eladósodás mértékét, illetve a nemteljesítés kockázatát.[56] A stratégia ezen része ismét megerősíti annak szükségét, hogy több figyelmet kell szentelni a fogyasztók tájékoztatására, oktatására, amelynek keretében kiemelt fontosságú a pénzügyi műveltség elősegítése, fejlesztése is. A gyermekekkel külön foglalkozik a stratégia. A rendelkezésre álló adatok alapján 2019-ben a veszélyesként bejelentett termékek 32 százaléka játék, valamint gyermekgondozással kapcsolatos termék volt, így szükségessé válik a termékbiztonsági irányelv felülvizsgálata, illetve a jelenleg hatályos biztonsági előírások frissítése is.[57]

5. *Nemzetközi együttműködés:* A stratégiában szereplő adatok alapján 2014–2019 között az Unión kívüli kereskedőktől való vásárlások 17 százalékról 27 százalékra nőttek.[58] Az elektronikus kereskedelem következtében az EU-nak a nemzetközi partnerekkel való együttműködése jelentősen megnőtt, ami azonban komoly termékbiztonsági kérdéseket is felvet. Így az egyik legfontosabb célkitűzése a stratégia ezen területének, hogy az európai fogyasztók biztonságát szavatolja többek között rendszeres információcsere, a partnerországokkal kialakítandó még szorosabb együttműködés keretében. Az Európai Unió területén forgalomba hozott, de veszélyesnek minősített termékek jelentős része EGT-n kívüli országokból származik.[59] A fogyasztóvédelmet az ezekkel az országokkal kialakított szorosabb együttműködéssel, illetve a veszélyes termékekre vonatkozó információcserével még hangsúlyozottabban kell biztosítani. Ennek során az EU már lépett, hogy Kanadával rendszeres információcserét folytasson, emellett tervben van hasonló együttműködés kialakítása Ausztráliával, Új-Zélanddal és Chilével, valamint Kínával. Emellett természetesen a szomszédos, valamint a nyugat-balkáni országokkal is szoros együttműködésre törekszik az EU.[60]

Következtetések

A fentieken túl természetesen még számos területet, jogszabályt lehetne bemutatni, amelyek jelentős hatással voltak a fogyasztóvédelem utóbbi időszakban történő fejlődésére, alakítására. A szabályozási terület összetettségét és fontosságát is mutatja a jelenleg hatályban lévő jogforrások nagy száma. Az Európai Unió az ismertetett fogyasztóügyi stratégiájában a 2025-ig terjedő időszakra egy rendkívül összetett, és sok pontjában jelentős újításokat tartalmazó programot állított össze, amelynek megvalósításához elengedhetetlen lesz a tagállamok aktív részvétele. Ezt a Bizottság a nemzeti hatóságokkal tartott folyamatos konzultációk útján kívánja majd biztosítani. Emellett tervezi egy fogyasztóvédelmi politikai tanácsadó csoport felállítását is, amelynek elsődleges feladata lesz, hogy áttekintse a meghatározott prioritások megvalósításával

ségtelen szerződési feltételek eltávolítása a magyarországi devizaalapú hitelszerződésekből. *Jogtudományi Közlöny,* 74. (2019), 11. 434–444.

[56] Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 19.

[57] Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 20–21.

[58] Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 22.

[59] A stratégia külön is kiemeli, hogy a biztonsági riasztórendszerben a riasztások sok esetben a Kínában gyártott termékeket érintik. Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 22.

[60] Európai Bizottság: COM(2020)696 végleges. 23.

kapcsolatos előrehaladást, amelyet az éves fogyasztóvédelmi konferencia[61] keretében vitatnak majd meg. Fontos célkitűzés továbbá, hogy biztosítsa az érintett felek – mind a fogyasztói, mind a közigazgatási oldalról – közötti egyeztetések lebonyolítását.

Az elmúlt évben a Covid-19-járvány komoly kihívás elé állította a tagországokat, és ahogy látható, sok területen érintettek voltak a fogyasztók is. Ezekre a kihívásokra, új élethelyzetre megpróbált az Európai Unió is minél gyorsabban és hatékonyabban reagálni, de biztosan állítható, hogy – már csak a stratégia prioritásait és cselekvési pontjait tekintve is – további fejlemények várhatók az uniós jogalkotás terén.

Felhasznált irodalom

A Bíróság 1979. február 20-ai ítélete. 120/78. sz. ítélete Rewe-Zentral-AG, Köln contra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon ügy). ECLI:EU:C:1979:42.

A Bíróság 1997. július 3-ai ítélete. C-269/95 Francesco Benincasa contra Dentalkit Srl ECLI:EU:C:1997:337, Nr. 17–18., EUB C-46/96 Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG contra Edgar Dietzinger ECLI:EU:C:1998:111, Nr. 22.

A Bíróság 1998. március 17-ei ítélete. C-46/96 Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG contra Edgar Dietzinger. ECLI:EU:C:1998:111, Nr. 22.

A Bíróság (első tanács) 2011. június 16-i ítélete. C-65/09. és C-87/09. egyesített ügyek Gebr. Weber GmbH contra Jürgen Wittmer (C-65/09) és Ingrid Putz contra Medianess Electronics GmbH (C-87/09).

A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény, valamint egyes törvények fogyasztóvédelemmel összefüggő jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2002. évi XXXVI. törvény.

Az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.) a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól. HL L 171, 1999. július 7.

Az Európai Parlament és a Tanács 2019/2161 irányelve (2019. november 27.) a 93/13/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 98/6/EK, a 2005/29/EK és a 2011/83/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az uniós fogyasztóvédelmi szabályok hatékonyabb végrehajtása és korszerűsítése tekintetében történő módosításáról. HL L 328/7, 2019. december 18.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2394 rendelete (2017. december 12.) a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 345/1, 2017. december 27.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/771 irányelve (2019. május 20.) az áruk adásvételére irányuló szerződések egyes vonatkozásairól, az (EU) 2017/2394 rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról, valamint az 1999/44/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 136, 2019. május 22.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2012/C 326/2.

Európai Bizottság: *Zöld könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról.* COM(2006)744 végleges (2007. február 8.).

Európai Bizottság: *Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve a fogyasztók jogairól.* COM(2008)0614 végleges (2008. október 8).

[61] Lásd a stratégia 101. lábjegyzetét: A fogyasztóvédelmi konferencián az EU tagállamaiban működő érdekelt felek vesznek részt, ideértve a szakpolitikai döntéshozókat, a nemzeti bűnüldözési hatóságokat, a fogyasztói és üzleti szervezeteket, valamint a fiatalok képviselőit.

Európai Bizottság: *Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös európai adásvételi jogról.* COM(2011)0635 végleges (2011. október 11.).
Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A Bizottság 2015. évi munkaprogramja, II. melléklet Nr. 60.* COM(2014)910 végleges (2014. december 16.).
Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Új fogyasztóügyi stratégia. A fogyasztói reziliencia erősítése a fenntartható helyreállítás érdekében.* COM(2020)696 végleges (2020. november 23.).
European Commission: *ECC Net and COVID-19.* Online: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_en
European Commission: *European Consumer Centres Network – ECC Net.* Online: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_en
Gombos Katalin: A gazdaság és a jog egyes találkozási pontjai – adalékok az európai fogyasztóvédelmi versenyjoghoz. In Halm Tamás – Hurta Hilda – Koller Boglárka (szerk.): *Gazdasági, politikai és társadalmi kihívások a 21. században: Ünnepi kötet a 65 éves Halmai Péter tiszteletére.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 315–323.
Gombos Katalin: *A jog érvényesülésének térsége – Az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályainak XXI. századi kihívásai.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020.
Gombos Katalin – Lehóczki Balázs: A tisztességtelen szerződési feltételek eltávolítása a magyarországi devizaalapú hitelszerződésekből. *Jogtudományi Közlöny,* 74. (2019), 11. 434–444.
Hajnal Zsolt: A fogyasztási cikkek adásvételének szabályozási kísérlete és legújabb módosításai az Európai Unióban és a magyar jogban. *Gazdaság és Jog,* 28. (2020), 7–8. 6–11.
Jarass, Hans D.: *Kommentar Charta der Gundrechte der Europäischen Union.* München, C. H. Beck, 2021. 38. cikk, Nr. 1.
Király Miklós: The Rise and Fall of Common Sales Law. *ELTE Law Journal,* (2015), 2. 31–41.
Krebber, Sebastian: 169. cikk Nr. 2. In Christian Callies – Matthias Ruffert (szerk.): *EUV/AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar.* München, C. H. Beck, 2016.
Martiny, Dieter: Nr. 26. In Franz Jürgen Säcker – Roland Rixecker – Hartmut Oetker (szerk.): *Münchener Kommentar zum BGB.* München, C. H. Beck, 2021. Rom I-VO Art. 4 Mangels Rechtswahl anzuwendendes Recht, b) Einheitliches Europäisches Kaufrecht.
Ostendorf, Patrick: Geplanter neuer Rechtsrahmen für Online-Warenhandel und Bereitstellung digitaler Inhalte im Europäischen Binnenmarkt. *Zeitschrift für Rechtspolitik,* 49. (2016), 3. 69–72.
Schubel, Christian – Kozák Kornélia: Az Európai Unió Bíróságának ítélete az eladó utólagos teljesítéséről és az ítélet következményei a német, valamint a magyar jogra. *Magyar Jog,* (2012), 7. 385–397.
Strihó Krisztina: *A merchandising szerződés.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020a.
Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem – A kereskedelem digitalizációjának alapvetései.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020b.

VÁKÁT OLDAL

Munkácsy András

Közlekedéspolitika és a transzeurópai közlekedési hálózat

Bevezetés

Minthogy a közlekedés (és a tágabb értelmű mobilitás) a mindennapok elválaszthatatlan része, az ezzel kapcsolatos szakpolitika minden európai polgár életére hatással van. Amint ebből a fejezetből kiderül, a közlekedési ágazatnak az integráció kezdeteitől jelentős szerepet szántak, még ha a szakpolitika érdemi fejlődésére végül évtizedeket kellett is várni. A világ és benne Európa közben sorsfordító változásokon ment keresztül, a mobilitás jövőjét meghatározó tényezők pedig – a 21. század második évtizedének kezdetén többek között a klímaváltozás és a Föld szűkös erőforrásai, a népesedési folyamatok, a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek, a politikai és szabályozási egyensúly(talanság), a technológiai fejlődés (például digitalizáció, automatizáció) – továbbra is folyamatosan újabb és újabb kihívások elé állítják a közlekedéspolitikáért felelős szakembereket és a döntéshozókat.

Az európai szakpolitika célja mindvégig a szabadságelvek érvényesítése, konkrétan pedig az egységes belső piac létrehozását és működését támogató közlekedési rendszer kialakítása volt. Ennek érdekében a közös elvek és szabályok írásba fektetésén és alkalmazásán túl a figyelem idővel egyre inkább az infrastruktúra összefüggő hálózatba szervezésére terelődött, így fogalmazódott meg a transzeurópai közlekedési hálózatok programja (TEN-T, az 1990-es években még sok helyen: TEN-Tr). A TEN-T egyszerre jelent európai szakpolitikai törekvést és az egész kontinenst szolgáló közlekedési hálózatot, amely közutakból, vasutakból, belvízi hajóutakból, tengerhajózási útvonalakból, valamint a közlekedési módon belüli és módok közötti kapcsolatot biztosító kikötőkből, repülőterekből és vasúti-közúti terminálokból áll.

A közlekedéspolitika kezdetei

A korabeli felfogás szerint a közlekedés alapvetően infrastruktúrát, azaz beruházásokat jelent, így az európai integráció hajnalán a közlekedést szakpolitikához kapcsolni sokak számára sajátosnak tűnt.[1] Az 1950-es években – a közlekedésföldrajzi viszonyokból (is) következő gazdasági érdekek és (szak)politikai megfontolások alapján – a közlekedési alágazatok közül Franciaország elsősorban a vasúti, Luxemburg a közúti, Belgium és Hollandia a közúti és a belvízi, az NSZK pedig a vasúti, a közúti és a belvízi közlekedés fejlesztésében volt érdekelt.[2] Érdemes hozzátenni, hogy a tengerhajózás Franciaország, Olaszország és az NSZK számára is stratégiai jelentőségű, így szuverenitást feltételező közlekedési alágazat volt, a légi közlekedés kereskedelmi

[1] Liana Giorgi – Michael Schmidt: European Transport Policy – a Historical and Forward Looking Perspective. *German Policy Studies,* 2. (2002), 4. 1–19.

[2] Rosa Greaves: The Single European Transport Area and Sustainability of the Transport industry. In Eftestøl-Wilhelmsson, Ellen – Suva Sankari – Anu Bask (szerk.): *Sustainable and Efficient Transport. Incentives for Promoting a Green Transport Market.* Cheltenham–Northampton, Edgar Elgar, 2019. 34–50.

https://doi.org/10.36250/01028_13

https://orcid.org/0000-0002-8540-0585

jelentősége pedig mind a hat országban jócskán elmaradt attól, ami napjainkat jellemzi. Mindezek fényében az sem lett volna meglepő, ha a közlekedés kimarad az Európai Gazdasági Közösség közös szakpolitikái közül. Ugyanakkor a Közösség létrehozásának fő motivációi, így az európai gazdaságok egyesítése, a kereskedelem összekapcsolása, a területi különbségek felszámolása és különösen az Európát szétválasztó korlátok megszüntetése iránti törekvés magától értetődően közös közlekedéspolitikai célokat feltételez. Nem mellékesen a belső piac kialakítása, különösen az áruk és a személyek szabad mozgásának elősegítése önmagában is utalás az ezeket biztosító feltételek – elsősorban a hálózatba szervezett infrastruktúra és a közlekedési szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályok – kialakítására. Mindezek alapján a közlekedésre az európai integráció kezdeteitől közös szakpolitika vonatkozik: az Európai Gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződés a közös piac érdekében szükséges tevékenységeket ismertető 3. cikkelyében nevesíti a közös közlekedéspolitikát. A részleteket a IV. cím fejti ki, meghatározva elsősorban a versenyfeltételek összehangolása érdekében szorgalmazott lépéseket a nemzetközi fuvarozás szabályai,[3] valamint a kabotázs kérdései kapcsán a vasúti, a közúti és a belvízi közlekedésben, esetleg külön feltételekkel a tengerhajózásban és a légi közlekedésben.[4]

Ezzel a közlekedés – a (kül)kereskedelem és a mezőgazdaság mellett – a három közös szakpolitika egyike lett, e területen azonban az első évtizedekben az integráció szempontjából csak kevéssé jelentős előrelépés történt. A Római Szerződés 74. cikkelye kimondta, hogy a közlekedéssel kapcsolatos célokat közös közlekedéspolitika keretében valósítják meg, az Európai Bizottság azonban csak 1961-ben tette közzé a közös közlekedéspolitika fő irányvonalait ismertető Schaus-memorandumot,[5] majd 1962-ben a kapcsolódó cselekvési programot és 1963-ban az első tervezeteket a verseny szabályozására a közlekedésben (fuvarozásban). Ezek azonban nem adtak érdemi kereteket (feladatokat, felelősöket, határidőket) a szakpolitika megvalósításának, a fent leírt érdekkülönbségek miatt pedig a Bizottság kezdeti törekvései a közlekedési hálózatok bővítésére a tagállamok ellenállásába ütköztek,[6] a Parlament egyetértése ellenére az említett közlekedéspolitikai előterjesztések pedig nem találtak egyhangú támogatásra a Tanácsban. Kisebb előrelépés 1967-től történt, amikor a közlekedéspolitikával kapcsolatos döntések már csak minősített többséget igényeltek,[7] ám a Bizottság kezdeményezései (például az 1973-ban készült jelentés[8] javaslatai a közlekedéspolitika kiterjesztéséről) jórészt továbbra sem kaptak

[3] Mindez elsősorban a díjak és a feltételek kapcsán a hátrányos megkülönböztetés felszámolását jelentette, amivel kapcsolatban már az Európai Szén- és Acélközösséget megalapító Párizsi Szerződés (1951) 70. cikkelye (III. cím, 9. fejezet) is közös törekvést fogalmazott meg.

[4] A tengerhajózással kapcsolatos szakpolitikai törekvések csak újabb érdekelt országok, így 1973-ban Dánia, Írország és az Egyesült Királyság, majd 1981-ben Görögország csatlakozásával vettek lendületet. A légi közlekedésben mindezt csak a technológiai fejlődés és a turizmus bővülése eredményezte az 1980-as évekre.

[5] Memorandum of the General Lines of the Common Transport Policy, VII/COM(61)50-E. A luxemburgi Lambert Schaus 1958–1967 között az Európai Bizottság közlekedésért felelős biztosa volt.

[6] Johan Schot: Transnational Infrastructures and European Integration. A Conceptual Exploration. In Christophe Bouneau – David Burigana – Antonio Varsori (szerk.): Trends in Technological Innovation and the European Construction. The Emerging of Enduring Dynamics? Euroclio no. 56. Brussels, Peter Lang, 2010. 97–122.

[7] A *luxemburgi kompromisszum* azonban továbbra is egyhangú szavazáshoz kötötte azokat az ügyeket, amelyekhez valamely tagállamnak „döntő fontosságú érdeke" fűződött (azaz lényegében bármely ügyet).

[8] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanács részére a közös közlekedéspolitika előrehaladásáról.* COM(73)1725 (1973. október 24.).

megerősítést a Tanácsban. Sőt, a közlekedéspolitika valójában az 1980-as évekig alapvetően nemzeti, esetleg bilaterális keretek között maradt, amit a közlekedési folyamatokat is befolyásoló olajárrobbanás szerteágazó, az integráció kapcsán óvatosságra intő hatásai (különösen a pénzügyi bizonytalanság, az infláció és a munkanélküliség) tovább erősítettek. Az integráció más területei, így az agrárpolitika és a monetáris együttműködés a kezdetektől nagyobb jelentőséggel bírtak, a közlekedéspolitika lehetséges irányvonalaival kapcsolatos eltérő tagállami nézőpontok pedig hátráltatták már az első lépéseket is. Mindezen az sem segített, hogy a közlekedési ágazat teljesítménye, hatékonysága eltérően alakult az érintett országokban.[9]

Annak ellenére tehát, hogy a Római Szerződés sok más lehetséges szakpolitikai területtel ellentétben egy teljes címet szentelt a közös közlekedéspolitikának – és mindez az érintettek többségében azt a gondolatot ébresztette, hogy a közlekedési ágazat emeli majd magasabb fokra az európai integrációt[10] –, az Európai Uniót megelőző időszaknak tulajdonképpen nem is volt érdemi közlekedéspolitikája, inkább csak néhány kiemelt törekvés (például versenysemlegesség) dominált.[11] Az első évtizedek szakértői megítélése e tekintetben lesújtó. Jürgensen és Aldrup (a Hamburgi Egyetem kutatói, későbbi professzorai) szerint tíz évvel az EGK létrehozása után a közös közlekedéspolitika még nem lépett túl a „status nascendi" állapotán.[12] Dale S. Collinson, a Stanfordi Egyetem jogkutatójának 1972-ben megfogalmazott véleménye szerint

> „a közlekedéspolitika terén az aktivitást (vagy inaktivitást) az EGK meglehetősen homályos vásznon ábrázolható addigi tevékenységeinek tükrében kell vizsgálni[,] […] ugyanakkor általánosan elfogadott nézet, hogy az előrehaladás a közös közlekedéspolitika kapcsán mindeddig kifejezetten lassú volt".[13]

A Bizottság első elnöke, Walter Hallstein ugyanebben az évben ennél tovább ment:

> „A politikában mindennek megvan az ironikus oldala. Az európai integráció esetében a közlekedés adja az iróniát […]. Az európai közlekedéspolitika megmaradt annak, amit úgy írhatunk le, mint a régimódi szerzetesi elvonultság állapota. Egy helyben áll."[14]

Amikor pedig a Bizottság közlekedési igazgatója, Jürgen Erdmenger kimondta, hogy „a közös közlekedéspolitika az európai integráció történetének legszomorúbb fejezete",[15] a helyzet már tarthatatlan volt: a Parlament a Bizottság támogatásával – addig példátlan módon – 1983 elején panaszt tett a Tanácsra az Európai Bíróságnál a közös közlekedéspolitika terén elmulasztott

[9] Kenneth Button: The Good, the Bad and the Forgettable – or Lessons US can Learn from European Transport Policy. *Journal of Transport Geography,* 6. (1998), 4. 285–294.

[10] Frank Schipper: *Driving Europe. Building Europe on Roads in the Twentieth Century.* Amszterdam, Aksant, 2008.

[11] Potóczki György: *Közlekedéspolitika.* Budapest, Dialóg Campus, 2017.

[12] Harald Jürgensen – Dieter Aldrup: *Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum.* Baden-Baden, Nomos, 1968. 7.

[13] Dale S. Collinson: Economic Regulation of Transport Under the Common Transport Policy of the European Communities. *Stanford Law Review,* 24. (1972), 2. 223.

[14] Hallstein, Walter: *Europe in the Making.* London, George Allen and Unwin, 1972. 225–226.

[15] Jürgen Erdmenger: *The European Community Transport Policy. Towards a common transport policy.* Aldershot, Gower, 1983. 89.

kötelezettségek, elsősorban a közlekedési piacliberalizáció hiánya miatt. 1985 májusában elmarasztaló ítélet[16] született, a Tanács pedig a következő hónapban elfogadta a Bizottság által készített fehér könyvet a belső piac megvalósításáról, amely az ítélet fényében kimondta, hogy „gyors előrelépésre van szükség ezen a területen" (II. rész, IV. cím, 108. pont), azaz a közös közlekedéspolitikában. A fehér könyv a fizikai, technikai és fiskális akadályok felszámolása érdekében, határidőket szabva konkrét célokat fogalmazott meg. A közlekedésben ezek mindenekelőtt az árufuvarozás határellenőrzésére, a kabotázsra, a közúti személyszállításra, valamint a belvízi, a tengeri és a légi fuvarozás nagyobb szabadságának elérésére vonatkoztak, hangsúlyozva a közlekedésbiztonsági szempontokat is. Ezzel értelemszerűen a közös szakpolitikai célokat még nem, de a belső piac létrehozása kapcsán a közlekedési ágazatban szükséges lépéseket immár megfogalmazta.

E fehér könyv és az Egységes Európai Okmány által lefektetett célok nyomán az 1980-as évek közepétől megszülettek a szabadságelveket a korábbinál jobban támogató szabályok, például a közúti fuvarozás munkafeltételeiről,[17] a légi közlekedés liberalizációjáról[18] és a vasutak fejlesztéséről.[19] Ezek a lépések nyilvánvalóvá tették, hogy az Európai Unió létrehozása időszakára a közlekedésfejlesztésnek – a kezdeti elhatározással összhangban – immár a valóságban is az integrációs folyamat meghatározó részévé kell válnia.

A közös közlekedéspolitika fejlődése

A felvázolt előzmények mellett a közlekedés szempontjából több fontos tényező is új korszak megnyitását vetítette előre a 20. század utolsó évtizedének küszöbén. Egyrészt erősödött a környezetvédelem szerepe, és különösen a Brundtland-bizottság jelentése[20] nyomán bírálat érte a közlekedési ágazatot, amiért figyelmen kívül maradnak a környezeti fenntarthatósági szempontok. Másrészt a történeti tanulságok – „minden út Rómába vezet", a köz- és vasutak szerepe az európai nemzetállamok 19–20. századi konszolidációjában, a vasút fejlődést és kohéziót erősítő hatása az Egyesült Államokban – rávilágítottak a tagállamok közötti közlekedési kapcsolatokat szolgáló infrastruktúra kialakításának jelentőségére.[21] Harmadrészt mindezt kiterjesztette

[16] Az Európai Bíróság 13/83. sz. ügyben hozott ítélete (Európai Parlament kontra az Európai Közösségek Tanácsa). Ennek hatása egyébként messze túlmutatott a közlekedéspolitikán. Vö. Balázs Péter (2003): *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése.* Budapest, KJK–KERSZÖV.

[17] A Tanács 3820/85/EGK rendelete (1985. december 20.) a közúti fuvarozásra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról.

[18] Három belső piaci intézkedéscsomagnak (1987, 1990, 1992) a versenyszabályokkal, a viteldíjak és tarifák megállapításával, az útvonalak és kapacitások megosztásával, az útvonalhoz jutással, a légi fuvarozói engedélyekkel foglalkozó rendeletei és határozatai fektették le a teljesen szabad polgári légi közlekedési piac alapjait. Vö. Angyal Zoltán: *Légiközlekedési jog az Európai Unióban.* Budapest, HVG-ORAC, 2011.

[19] A Tanács 91/440/EGK (1991. július 29.) irányelve a közösségi vasutak fejlesztéséről.

[20] Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságának (amelyet elnöke, a norvég Gor Harlem Brundtland neve fémjelez) 1987 októberében közzétett *Közös jövőnk* című jelentése.

[21] *The Group of Personal Representatives of the Heads of State or Government: Trans-European Networks. Report.* Luxembourg, Az Európai Közösségek Kiadóhivatala, 1995.

a Szovjetunió felbomlása és a keleti blokk rendszerváltozásai nyomán a korábban egyértelmű észak–déli mellett a kelet–nyugati közlekedési folyosók iránti igény.[22]

Ebben az időszakban, a Jacques Delors által vezetett Bizottság tíz éve (1985–1995) alatt az európai integráció és benne a közlekedéssel kapcsolatos összehangolási folyamat új lendületet vett.[23] A fent említett tényezők nyomán úgy vélték, hogy a belső piac kiteljesítéséhez nélkülözhetetlen az infrastruktúra hálózatba szervezése és fejlesztése, mindehhez pedig a Közösségnek (a Tanácsnak és a Bizottságnak) a szabályalkotáson túl eredményesen, a megvalósításra törekedve kell működnie. Ennek egyik nyilvánvaló bizonyítéka a szerződés az Európai Unióról.[24] Ez a 3. cikkelyében egyrészt megerősíti a közlekedés mint közös szakpolitika szerepét, valamint a részletes kifejtésben a Római Szerződésnél említett fontosabb feladatok közé emeli a közlekedésbiztonság javítását szolgáló intézkedéseket. Másrészt – a belső határok felszámolása és a négy szabadságelv érvényesítése érdekében – kimondja a közlekedési (továbbá energetikai és távközlési) transzeurópai hálózatok (TEN) létrehozásának és fejlesztésének szándékát, amelyet a XII. cím alatt részletez. A fő feladatok között a TEN céljait, prioritásait és közös érdekű projektjeit összefoglaló útmutatók kidolgozása, az interoperabilitást biztosító intézkedések bevezetése, valamint a közös érdekű projektek megvalósítását szolgáló pénzügyi támogatás szerepel.

A Delors-bizottság továbbá ugyanebben az évben közreadta az első közlekedéspolitikai fehér könyvet,[25] amely fel- és beismerve a korábban elmaradt előrelépés gazdasági jelentőségét, kimondja, hogy „1992 a Közösség közös közlekedéspolitikája kapcsán az új nekirugaszkodás kezdetét jelöli" (Bevezetés, 4.). Nem mellékes, hogy gondolatiságában (és alcímében) immár a fenntartható mobilitás fogalma is megjelenik. A fehér könyv fő céljai közül a piacnyitás kiterjesztése, az igazságos versenyfeltételek biztosítása, a közlekedési vállalkozások versenyképességének és pénzügyi teljesítményének növelése, valamint a közlekedési rendszerek minőségének és működésének fejlesztése (kiemelten a közlekedésbiztonság, a megbízhatóság és az utaskényelem) emelhető ki. E közlekedéspolitikai célok megvalósítására 1995-ben immár a Santer-bizottság tett közzé cselekvési programot a 2000-ig terjedő időszakra.[26]

Ezt követően a Lisszaboni Stratégiával és a fenntartható fejlődési stratégiával[27] összhangban *Ideje dönteni* címmel a Prodi-bizottság hirdetett meg új közlekedéspolitikát 2001 szeptemberében, harmincéves távlatban tekintve előre, tíz évre fogalmazva meg a célokat – egyúttal választ adva a korábbi közlekedéspolitika által nem kezelt számos problémára.[28] Ebben az alábbi témák kaptak hangsúlyos szerepet:

[22] Marco te Brömmelstroet – Tobias Nowak: How a Court, a Commissioner and a Lobby Group Brought European Transport Policy to Life in 1985. *GeoJournal,* (2008), 72. 33–44.

[23] „Delors a közlekedéspolitika területén bajnoknak bizonyult." Brömmelstroet–Nowak (2008): i. m. 41.

[24] Érdemes megjegyezni, hogy a közlekedéspolitika kapcsán sem az amszterdami, sem a nizzai szerződés nem hozott érdemi változást.

[25] Fehér könyv a közös közlekedéspolitika jövőbeli fejlődéséről. COM(92)494 (1992. december 2.).

[26] A Bizottság közleménye a közös közlekedéspolitikai cselekvési programról 1995–2000. COM(95)302 (1995. július 12.).

[27] A *Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development.* COM/2001/0264 (2001. május 15.).

[28] Majewska, Magdalena: European Union Transportation Policy from the Treaty of Maastricht up to Now. *Studia Iuridica et Politica Iauriensis,* 1. (2014), 1. 75–86.

– a megváltozott (mobilitási és minőség iránti) igények és az utasjogok;
– a kedvezőtlen külső hatások (a közúti balesetek okozta veszteségek, a torlódások negatív következményei, a közúti közlekedés túlsúlyának externális költségei) csökkentése;
– az infrastruktúra finanszírozása a szűk keresztmetszetek megszüntetésére és a közösségen belüli kapcsolatok erősítésére;
– valamint a városi közlekedés kérdésköre, elsősorban a szennyező közlekedési módok (különösen a személygépkocsi) használatának visszaszorítása érdekében.

A módok eltérő fejlettsége, a közutak, a városok és a légtér zsúfoltsága, a környezeti hatásrendszer mint a közlekedés előtt álló legfőbb kihívások jelentek meg, és ezek leküzdésére összeállt a hatvan intézkedésből álló csomag.

A Bizottság öt évvel később, a fehér könyv félidei felülvizsgálata[29] során bővítette a stratégiai eszköztárat a negatív mellékhatások leválasztása, az egyes közlekedési módokban rejlő lehetőségek optimalizálása, a környezetbarát megoldásokra való áttérés és az intermodális közlekedés fejlesztése érdekében. Az időközi értékelés elválasztja a fenntartható mobilitás kérdéskörét a belső piac és a polgárok vonatkozásában: előbbit a szárazföldi, a vízi és a légi közlekedés kapcsán kezeli, utóbbit pedig a megbízhatóság és minőség követelményei szerint a foglalkoztatás és munkakörülmények, az utasjogok, a biztonság, a védelem és – külön alpontban – a városi közlekedés témakörében veszi számba. Bár a felülvizsgálat egyes értékelések szerint[30] jól illeszkedik a 21. század kezdetén elhatározott célokhoz, mások szerint[31] több szempontból is visszalépést, sőt visszafordulást jelent, különösen a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos törekvésekben.

A közös közlekedéspolitika szempontjából a transzeurópai hálózatok létrehozása – a közlekedésben (TEN-T) az új infrastruktúra-elemek építése és a meglévők fejlesztése – kulcsfontosságú. Sőt, ezt a Bizottság 1993-ban a fenntartható fejlődés jegyében és a gazdasági célokkal összhangban kiadott fehér könyve[32] még tágabb kontextusba helyezi. E szerint a TEN a fokozódó gazdasági növekedésnek, a belső piac jobb működésének, a versenyképesség javításának, az erősebb gazdasági és társadalmi kohéziónak, a javuló életminőségnek, a csökkenő szennyezésnek, az új tagok egyszerűbb integrációjának és az EU és szomszédai közötti jobb kapcsolatoknak is a záloga. E fehér könyvben konkrét elvárások is megfogalmazódtak: jobb és biztonságosabb helyváltoztatási lehetőségek biztosítása alacsonyabb költség mellett, ezáltal a kereskedelem bővülése; hatékony tervezés a tagállamok közötti társadalmi-gazdasági különbségek csökkentésére; valamint hídépítés Kelet-Európa felé. Mindezt a szabályozási és pénzügyi akadályok felszámolása, a magántőke bevonása és a legfontosabb projektek kiválasztása és végrehajtása révén kívánták elérni.

[29] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Tartsuk mozgásban Európát! – Fenntartható mobilitás kontinensünk számára. Az Európai Bizottság 2001. évi közlekedéspolitikai fehér könyvének félidei felülvizsgálata.* COM(2006)314 (2006. június 22.).

[30] Greaves (2019): i. m.

[31] Fleischer Tamás: Közlekedéspolitika az Európai Unióban. Az Unió alkalmazkodása a globális folyamatokhoz. *Köz-Gazdaság,* 3. (2008), 4. 95–106.; Stead, Dominic: Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper. *European Journal of Transport and Infrastructure Research,* 6. (2006), 4. 365–370.

[32] Fehér könyv a növekedésről, versenyképességről, foglalkoztatásról. COM(93)700 (1993. december 5.).

Az 1980-as évek közepén fogant TEN-programot a Bizottság 1990 végén közzétett közleményével[33] indította ténylegesen útjára. Az első konkrét – kifejezetten közlekedésre vonatkozó – lépések között említhető a nagy sebességű vasúti hálózat fejlesztésének terve 1990-ben,[34] majd a Tanács és a Parlament által jóváhagyott három mesterterv[35] 1993-ban a kombinált fuvarozás,[36] a közutak[37] és a belvízi hajózás[38] fejlesztésére. A Christophersen-csoport[39] által tett javaslatok – elsőbbségi projektek megnevezése; az akadályozó tényezők kezelése egyes projektenként; a horizontális akadályok, különösen a szabályozási nehézségek elhárítása – nyomán a Tanács 1994-ben korfui, majd esseni ülése során 14 kiemelt fontosságú projektet[40] nevesített a 2010-ig tartó időszakra (Essen-projektek, 1. melléklet), egyértelműen a tizenötök szempontjait helyezve előtérbe. Ezt az 1996-ban határozatban kihirdetett (2001-ben a kikötői infrastruktúrával is bővített) iránymutatások[41] egészítették ki, amelyek meghatározták a hálózatok fejlesztési paramétereit, valamint a közös érdekű és a kiemelt fontosságú projekteket, szem előtt tartva a környezeti fenntarthatóság szempontjait (elsősorban a vasúti projekteknek adva ezáltal elsőbbséget).

A „mit" és a „hogyan" ismeretében a fő kérdés a „miből" maradt: a közlekedési (infrastruktúra-)beruházások rendkívül költségigényesek, és az EU által közvetlenül biztosított források (főképp a kohéziós alap, kisebb részben a strukturális alap és a TEN dedikált költségvetése) közel sem jelenthettek teljes körű megoldást. Így az EIB kölcsönöket nyújtott, garanciavállalások révén pedig az EIF is bekapcsolódott a finanszírozásba. Továbbá – bár a magánszektornak e téren mindaddig csak kevés vagy ellentmondásos tapasztalata volt (elég az 1994-re befejezett Csatorna-alagút példájára gondolni) – a Tanács a PPP (*public-private partnership,* magyarul a köz- és a magánszféra együttműködése) alkalmazását sürgette,[42] amelyet a Bizottság külön-

[33] European Commission: *Towards Trans-European Networks for a Community Action Programme.* COM(90)585 (1990. december 10.).

[34] Council Resolution of 17 December 1990 on the Development of a European High-speed Rail Network. 91/C 33/01.

[35] A mesterterveket (master plan) a TEN-T létrehozása fő eszközének tekintették, amelyek remélhetőleg pénzügyi ösztönzőket vonzanak majd a Közösségből. Vö. A Tanács 1698. ülésének jegyzőkönyve. PRES/93/173. Luxembourg.

[36] Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Combined Transport Network. 93/628/EEC.

[37] Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Road Network. 93/629/EEC.

[38] Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Inland Waterway Network. 93/630/EEC.

[39] A Tanács által 1993 decemberében a dán Henning Christophersen bizottsági alelnök vezetésével létrehozott eseti munkacsoport, amelyben az állam- vagy kormányfők személyes megbízottjaik útján képviseltették magukat.

[40] Érdemes megemlíteni, hogy az EU ebben az időszakban három nagyratörő alágazati innovációs projektet is útjára indított a vasúti forgalomirányítás (ERTMS, számos előzmény után 1996-ban), a műholdas navigáció (Galileo, 1999) és az egységes európai égbolt kialakítását szolgáló légi forgalmi irányítás (SESAR, 2004) összehangolt fejlesztésére.

[41] Az Európai Parlament és a Tanács 1692/96/EK határozata (1996. július 23.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról; Az Európai Parlament és a Tanács 1346/2001/EK határozata (2001. május 22.) a tengeri kikötők, belvízi kikötők és a kombinált árufuvarozási terminálok, valamint a III. melléklet 8. projektje tekintetében az 1692/96/EK határozat módosításáról.

[42] Colin Turner: Trans-European Networks: The White Paper and Beyond. *Intereconomics,* 29. (1994), 5. 253–258.

böző intézkedésekkel igyekezett elősegíteni. Az infrastruktúra kiépítése mellett a használatának finanszírozásában is történtek előrelépések: a Bizottság 1998-ban például fehér könyvet[43] adott ki a tagállamok versenytorzítást eredményező árképzési eljárásainak összehangolt újragondolása érdekében.

Az ambiciózus elképzelések ugyanakkor közel sem valósultak meg az ütemterv szerint, az indulástól számított tíz év elteltével a projektek közül mindössze három fejeződött be, és csak további öt megvalósításának volt érdemi esélye 2010-ig.[44] Főleg a határon átnyúló hálózati elemeknél vetődtek fel nehézségek, mert nemzeti szinten alacsony prioritást élveztek, és jelentős összehangolási erőfeszítést igényeltek.[45] Minthogy a 2004-ben és 2007-ben csatlakozó országok révén új közlekedésföldrajzi (és értelemszerűen új közlekedéspolitikai) szempontok jelentek meg, a Van Miert-csoport[46] javaslatára 2004-ben az útmutató frissítésével[47] a kiemelt fontosságú projektek (2. melléklet) számát harmincra bővítették, és a határokon átnyúló jelentőségű projektek megvalósításának elősegítését koordinátorokra bízták. A projekteket 2010 előtt kellett megkezdeni, a megvalósítást pedig legkésőbb 2020-ra irányozták elő. A projektek számának bővülésével[48] jelentősen nőttek a közösségi ráfordítások is, mert a korábbiak nyilvánvalóan elégtelennek bizonyultak, nem mellékesen azért, mert a támogatásokat felaprózták, a tagállamok a bruttó hazai terméküknek mindössze egy százalékát fordították közlekedési infrastruktúra-fejlesztésre (az 1980-as években még 1,5 százalékot), és ennek mindössze a harmada szolgálta a TEN-T megvalósítását, továbbá a magánszektorban nem alakult ki bizalom a változó szakpolitikai érdekek alapján módosuló, amúgy is nehézkes infrastruktúra-projektek iránt.[49] Mindez a finanszírozásban is új megközelítést tett szükségessé, többek között az összetett és országhatárokon átívelő projektekhez kapcsolódó támogatások korábbinál jobb koordinálásával, valamint a magántőke számára vonzóbb keretek kialakításával (koncesszió alkalmazása, a beruházó bevonása a projekt tervezésétől kezdve, minőségmutatók bevezetése stb.).

[43] Fehér könyv: Méltányos infrastruktúra-használati díjak: az Európai Unió közlekedési infrastruktúráinak árképzésére vonatkozó közös keretrendszer fokozatos megteremtése. COM(1998)0466 (1998. július 22.).

[44] *High Level Group on the Trans-European Transport Network: Report* (2003. június 27.).

[45] 6/2005. sz. különjelentés a transzeurópai közlekedési hálózatról (TEN-T), a Bizottság válaszaival együtt.

[46] A holland Karel Van Miert korábbi biztos vezetésével 2002 végén létrehozott munkacsoport (*High Level Group on the Trans-European Transport Network,* lásd feljebb), amelyben a 15 tagország mellett megfigyelőként a 12 tagjelölt (Magyarország Kazatsay Zoltán helyettes államtitkár révén) és az EIB is képviseltette magát.

[47] Az Európai Parlament és a Tanács 884/2004/EK határozata (2004. április 29.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló 1692/96/EK határozat módosításáról.

[48] Minthogy a tagállamok igyekeztek a kijelölt projektekhez kapcsolódó közlekedési infrastruktúra-elemek többségét is a fejlesztésre várók közé sorolni, a különböző szintű folyosók rendszere helyett egyfajta kívánságlista – Ponti és munkatársai szavaival: „bevásárlólista" – fogalmazódott meg (értelemszerűen különösen a közúti és vasúti alágazatban), ami nem vált a program előnyére. Vö. Marco Ponti – Andrea Boitani – Francesco Ramella: The European Transport Policy: Its Main Issues. *Case Studies on Transport Policy,* 1. (2013), 1–2. 53–62.

[49] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: A transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztése. Innovatív finanszírozási megoldások és az elektronikus autópályadíj-beszedési rendszerek átjárhatósága.* COM(2003)132 (2003. április 23.).

A Bizottság az infrastruktúra fejlesztése mellett a 2001-ben közzétett közlekedéspolitika nyomán – jórészt még hagyományos, alágazati megközelítésben[50] – cselekvési tervek (teherfuvarozási logisztika, intelligens közlekedési rendszerek, városi mobilitás) és programok (belvízi szállítás), valamint intézkedéscsomagok (tengeri szállítási politika, környezetbarát közlekedés) révén tevékenyen igyekezett elősegíteni a közlekedés fejlesztését, a távlati gondolkodás azonban ekkor a mobilitással összefüggésben már az integrált szemlélet alkalmazását sürgette.

A közlekedéspolitika napjainkban

Napjainkban irányadó, hogy a Lisszaboni Szerződés – a korábbiakhoz hasonlóan, de új szóhasználattal – a megosztott hatáskörök között tekint a közlekedésre (az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának 4. cikke), és bővíti az önálló cím alatt közölt részleteket a vasúti, a közúti és a belvízi közlekedésre vonatkozóan (VI. cím, 90–100. cikk). Nem változott az a szándék, hogy a célokat közös közlekedéspolitika keretében kell megvalósítani, és a versenyfeltételeket a belső piac működési elveivel összefüggésben kell biztosítani.

A közlekedéssel kapcsolatos közös politikáról (azaz a közös szabályokról, a fuvarozási szolgáltatások feltételeiről, a közlekedésbiztonsági intézkedésekről) általában az Európai Parlament és a Tanács – a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával konzultálva – határoz. Érdemes hozzátenni, hogy az említett döntések szempontjából meghatározó a Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi (TTE) Tanács keretében rendszerint évente négyszer – a közlekedésért felelős biztos részvételével – ülésező közlekedési miniszterek tanácsának szerepe. A közös politika kialakításáért és végrehajtásáért a Bizottság Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatósága (DG MOVE[51]) felel.

Az előző szerződésekhez képest újdonság, hogy ezentúl nincsenek a Tanács egyhangú döntéséhez kötve azok az esetek – csupán figyelemmel kell eljárni –, amelyek súlyosan befolyásolják az életszínvonalat, egyes területek foglalkoztatatási helyzetét, valamint a közlekedési eszközök és infrastruktúra működését (91. cikk). Tartalmi szempontból pedig jelentős újdonság, hogy a szerződés nyomán az EU immár nemcsak törekszik a díjak és feltételek származási ország vagy a rendeltetési hely szerinti megkülönböztetésének megszüntetésére az árufuvarozásban, hanem kimondja ennek tilalmát (95. cikk), és az ezzel kapcsolatos döntéshozatalban bővült az Európai Parlament hatásköre is.

A Lisszaboni Szerződés értelmében a kohézió erősítését szolgáló transzeurópai hálózatok is a megosztott hatáskörök közé tartoznak (a részletek a XVI. cím, 170–172. cikk alatt). A kapcsolódó iránymutatásokról, intézkedésekről és azok végrehajtásáról, valamint a támogatásokról a fentiekhez hasonlóan születik döntés, a TEN(-T) céljainak elérése érdekében a tagállamok pedig a Bizottsággal együttműködve összehangolják nemzeti politikáikat. A TEN-T sajátossága

[50] A közlekedéspolitika alágazati fejlődését részletesebben közli Tania Pantazi – Vasileios Vlachos: European Union Transport Policy. Post-crisis Challenges. In Vasileios Vlachos – Aristidis Bitzenis (szerk.): *European Union. Post Crisis Challenges and Prospects for Growth.* Cham, Palgrave Macmillan, 2019. 89–110.; Czékus Bálint: Közlekedéspolitika. In Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016.

[51] 2010 előtt az energiaügyi szakterülettel közös főigazgatóság működött (DG TREN).

a feljebb már említett koordinátorok[52] tevékenysége, akik 2004 óta – a Bizottság nevében eljárva – felelnek a kiemelt jelentőségű projektek összehangolt megvalósításának elősegítéséért. Egyénre szabott küldetésük rendelkezik a feladatukról; ezek közé alapvetően a projektek munkatervének gondozása; a hátráltató tényezők megszüntetése; a tagállamok, hatóságok, európai intézmények és infrastruktúra-üzemeltetők közötti koordináció biztosítása; valamint éves előrehaladási jelentés szerepel.

A kibővült (és bővülő) Európai Unió közlekedéspolitikáját a Barroso-bizottság a 2011-ben közzétett Közlekedés 2050 stratégiával összhangban hirdette meg négy évtizedre előretekintve. Felismerve, hogy a belső piac teljes megvalósítása még várat magára, az erőforrások szűkössége és a környezeti kötöttségek új kihívásokat jelentenek, az ágazatra vonatkozó korábbi törekvések pedig csak részben valósultak meg,[53] az újabb fehér könyvben[54] a versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer megteremtését – egyúttal a törekvést az üvegházhatású gázok kibocsátásának 60 százalékos csökkentésére (az 1990-es szinthez képest, 2050-ig) – tíz fő cél szolgálja az újfajta, fenntartható tüzelőanyagok és meghajtórendszerek kifejlesztése és bevezetése, a multimodális logisztikai láncok teljesítményének optimalizálása, valamint a közlekedés és az infrastruktúra-használat hatékonyabbá tétele (információs rendszerek és piaci alapú ösztönzők alkalmazása) témaköreiben. A versenyképes és fenntartható közlekedési rendszer e célokat is magában foglaló jövőképéhez a fehér könyv stratégiai része „útitervet" kínál az egységes európai közlekedési térség megvalósítása érdekében – még ha a huszonhetek (hamarosan huszonnyolcak) Európai Uniójában az *egységes* rendszer megvalósítása vágyképnek tűnhetett is.[55] Öt év elteltével a Juncker-bizottság jelentést készített az előrehaladásról[56] (e szerint a program 52 százaléka teljesült, a kezdeményezéseknek pedig mindössze 5 százaléka nem indult még útjára vagy hiúsult meg), valamint meghirdette az Európa mozgásban elnevezésű kezdeményezést, amelynek részeként közreadta a közlekedés dekarbonizációját szolgáló stratégiát és a kapcsolódó (közúti fuvarozási, gépjárműipari) javaslatcsomagokat,[57] jelentős előrelépést remélve a technológiai fejlődéstől a (közúti) közlekedésben.

[52] Jelenleg tizenegy koordinátor szolgál: törzshálózati folyosónként, továbbá a Tengeri autópályák és az ERTMS-programhoz egy-egy. A kezdetektől koordinátori teendőket lát el Balázs Péter korábbi európai biztos (2004) és magyar külügyminiszter (2009–2010): 2005–2009, majd 2010–2013 között a 17. kiemelt jelentőségű projekt (Párizs–Pozsony), 2014 óta pedig az északi-tengeri–mediterrán folyosó felelőse.

[53] Tánczos Lászlóné: A közös közlekedéspolitika értékelése. *Európai Tükör,* 16. (2011), 5. 10–22.

[54] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé.* COM(2011)0144 (2011. május 28.).

[55] Fleischer Tamás: Közlekedés és fenntarthatóság – különös tekintettel az EU 2011-es közlekedési fehér könyvére. *Európai Tükör,* 16. (2011), 5. 23–38.

[56] Bizottsági szolgálati munkadokumentum: *The Implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a Competitive and Resource-efficient Transport System" Five Years after its Publication: Achievements and Challenges* (2016. július 1.). SWD(2016)226.

[57] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Az alacsony kibocsátású mobilitás európai stratégiája.* COM(2016)501 (2016. július 20).; Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Európa mozgásban. A mindenkit megillető tiszta, versenyképes és összekapcsolt mobilitás felé való, társadalmilag igazságos átmenet programja.* COM(2017)283 (2017. május 31.).; Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Az alacsony kibocsátású mobilitás megteremtése. A Földet védelmező, a polgárait jogokkal felruházó, az iparágai és munkavállalói számára biztonságot nyújtó Európai Unió.* COM(201)675 (2017. november 8.).

Mindeközben a Bizottság 2013-ban új alapokra helyezte a TEN-T hálózat megvalósítását:[58] a program fő célja a szűk keresztmetszetek megszüntetése; a hiányzó határon átívelő kapcsolatok kiépítése; az intermodalitás és interoperabilitás erősítése; a vasúti szállítási folyosók integrációja; a tiszta üzemanyagok elterjesztése; innovatív közlekedési megoldások bevezetése; telematikai alkalmazások fejlesztése a hatékony infrastruktúra-használat érdekében; a városi térségek integrálása a TEN-T-be; és a biztonság erősítése. Mindennek érdekében 2050-ig létre kell hozni az (összes uniós régió összekapcsolását biztosító, az európai polgárok nagy többsége számára 30 percen belül elérhető) átfogó hálózatot, a stratégiai szempontból legfontosabb elemekből álló (az egységes piac közlekedési alapjául szolgáló) törzshálózatnak pedig 2030-ig meg kell felelnie az új iránymutatásoknak.[59] Kilenc törzshálózati folyosót jelöltek ki (3. melléklet), amelyek célja az összehangolt fejlesztés a módok közötti integráció, az interoperabilitás, valamint a határon átnyúló szakaszok és a szűk keresztmetszetek vonatkozásában. 2017-től megkezdődött a törzshálózat kiterjesztése a Keleti Partnerség országai felé is.

A TEN-T műszaki és pénzügyi megvalósítására a Bizottság 2006-ban életre hívta az Európai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatalát (TEN-T EA), amelynek utóda 2014-től a Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynöksége (INEA), majd 2021-től az Európai Éghajlat-politikai, Környezetvédelmi és Infrastrukturális Végrehajtó Ügynökség (CINEA). A CINEA feladatai közé tartozik egyebek mellett az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz[60] *(Connecting Europe Facility – CEF),* az innovációs alap *(Innovation Fund),* a Horizont 2020 és a helyébe lépő Horizont Európa keretprogram egyes részeinek kezelése. A TEN-T finanszírozására a 2007–2013 közötti programozási időszakban a Tanács 8,01 milliárd eurót fordított, és mivel ez az eredetileg tervezett összegnek mindössze a 40 százaléka, jórészt a legnagyobb hozzáadott értéket biztosító projektekhez rendelték (határon átnyúló szakaszok, szűk keresztmetszetek felszámolása). Az operatív programokon keresztül további 43 milliárd euró kohéziós forrás állt rendelkezésre. A CEF 2014–2020 között 24,05 milliárd euró, részben a Kohéziós Alapból átcsoportosított forrást biztosított közlekedési beruházásokra.[61]

A közlekedéspolitika jövője

Az e kézirat lezárása idején érvényes közlekedéspolitikai célokat 2020 végén a Von der Leyen-bizottság fogalmazta meg az európai zöld megállapodással összhangban álló, az időszerű folyamatokra (köztük a Covid-19-világjárvány rendkívül időszerű kihívásaira is) reagáló stratégiában.[62]

[58] Munkácsy András – Jászberényi Melinda: A közúti közlekedés, a városi mobilitás és a turizmus. In Jászberényi Melinda – Munkácsy András (szerk.): *Közlekedés, mobilitás, turizmus.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2018.

[59] Az Európai Parlament és a Tanács 1315/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról és a 661/2010/EU határozat hatályon kívül helyezéséről.

[60] Az Európai Parlament és a Tanács 1316/2013/EU rendelete (2013. december 11.) az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, a 913/2010/EU rendelet módosításáról és a 680/2007/EK és 67/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[61] Európai Parlament: *Az Európai Unió ismertetése: A transzeurópai hálózatok finanszírozása.*

[62] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Fenntartható és intelligens mobilitási stratégia – az európai közlekedés időtálló pályára állítása.* COM(2020)789 (2020. december 9.).

A fenntartható és intelligens mobilitási stratégia törekvése, hogy a *fokozatos változás* paradigmáját elmozdítsa az *alapvető átalakulás* felé, a fenntarthatóság (elsősorban, de nem kizárólag a környezeti szempontok érvényesítése) érdekében erősítve a közlekedési rendszer ellenálló képességét és digitalizációját, biztosítva az elérhető, hozzáférhető és megfizethető mobilitást, valamint növelve az ágazat mintegy tízmillió munkahelyének vonzerejét. A 2030-ra, 2035-re és 2050-re meghatározott mérföldkövek a kibocsátásmentesség, a karbonsemlegesség és a fenntartható közlekedési módok részarányának növelése érdekében egyértelmű, számszerű célokat foglalnak magukban a közlekedési alágazatok mindegyikére. A TEN-T esetében az átfogó cél a fenntartható, intelligens, nagy sebességű összeköttetéssel rendelkező közlekedésre felszerelt multimodális törzshálózat működőképességének elérése 2050-re. A 2013-ban újragondolt TEN-T-program újabb felülvizsgálata 2019-ben indult, immár az új stratégiai célokkal összhangban. A stratégia megvalósításához szükséges lépések közül a stratégia mellékletét képező terv tíz kiemelt területen 2021–2024 között teljesítésre váró összesen 82 cselekvést jelöl ki a Bizottság számára. A finanszírozásban a 2021–2027 közötti időszakban a CEF és a kohéziós alapok mellett előreláthatólag a pandémia utáni helyreállítási és rezilienciaépítési forrásoknak is jelentős szerep jut.

Érdemes megjegyezni, hogy a 2020 végén közreadott stratégia híven tükrözi a városokkal kapcsolatos szakpolitikai álláspont végleges megváltozását is. Bár a szubszidiaritás elve, az önkormányzatiság tiszteletben tartása hosszú ideig elvonta a figyelmet a városok mobilitás szempontjából megkerülhetetlen központi (gazdasági, társadalmi stb.) szerepéről,[63] a 20. század végétől egyre erősebb a törekvés a városi mobilitás integrálására a közös közlekedéspolitikába. Ennek egyik első jele a 2007-ben közzétett zöld könyv a városi mobilitásról,[64] majd a 2013-ban újragondolt TEN-T-iránymutatások; a 2020 végén elfogadott stratégiában pedig a Bizottság immár száz európai város klímamentessége mellett köteleződött el 2030-ig. Ennek jegyében a hagyományosnak tekinthető stratégiai elemek mellett ezúttal már kiemelt szerep jut például a gyaloglás és kerékpározás feltételei javításának, valamint a várhatóan a jövő városait meghatározó megoldásoknak, úgymint az automatizált, összekapcsolt és multimodális mobilitásnak és a mobilitás mint szolgáltatás koncepciójának (MaaS) is.

Eltérő tagállami érdekek a közlekedéspolitikában

Az európai integráció kezdeteitől két eltérő nézet alakult ki a közlekedéspolitikáról, pontosabban a piacszabályozásról a közlekedési ágazatban.[65] Az *angolszász megközelítés* szerint az államnak a háttérben kell maradnia, a piaci szereplőkre bízva a döntések többségét, ezzel is elősegítve a hatékonyságot. A többség, elsősorban pedig az NSZK és Franciaország által képviselt *kontinentális megközelítésben* a közlekedés a tágan értelmezett gazdaság- és társadalompolitika eszköze, ezért szükség van állami beavatkozásra. Ennek célja pedig alapvetően a piaci kudarcok elkerülése és nem feltétlenül a gazdasági hatékonyság biztosítása. A geopolitikai szempontok, elsősorban az Egyesült Államokkal és a Szovjetunióval (majd Oroszországgal) folytatott verseny következtében egy harmadik, kevésbé gazdasági megfontolásokon alapuló álláspont is kialakult,

[63] Michael Schmidt – Liana Giorgi: Successes, Failures and Prospects for the Common Transport Policy. *Innovation,* 14. (2001), 4. 293–313.

[64] Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: *Zöld könyv: A városi mobilitás új kultúrája felé.* COM(2007)551 (2007. szeptember 22.).

[65] Button (1998): i. m.

amely a szabadságelvek érvényesítésében látta az európai integráció megerősítésének zálogát.[66] Ennek azonban a gazdasági érdekek előnyben részesítése és a közlekedéspolitikai intézkedések elmaradása az 1980-as évek közepéig nem engedett teret. Később a szakpolitikába mindhárom megközelítésből lényeges elemek kerültek: a közlekedésre, majd mindinkább a mobilitásra immár tág társadalmi, gazdasági, környezeti és technológiai összefüggésben kezdtek tekinteni, jelentős lépéseket tettek a piacliberalizáció érdekében, fejlődésnek indult a szabad áramlást biztosító, hálózatba szervezett infrastruktúra, valamint kialakultak az ezt támogató szabályok (ideértve például a schengeni megállapodást).

Hazánk érdekeit több tényező is alapjaiban határozza meg, így elsősorban a társadalmi-gazdasági folyamatok, például a külgazdasági irányok (az együttműködés a szomszédos és a visegrádi országokkal, a távol-keleti kereskedelmi kapcsolatok, a keleti és déli nyitás politikája stb.), a gazdaság lehetséges kitörési pontjai (járműipar, mezőgazdaság, egészségipar stb.), az energiahordozók elérhetősége és változó ára, a társadalmi és a földrajzi mobilitási jelenségek vagy a városodási folyamatok. Az ágazaton belüli szempontok közül nem mellékes továbbá a közúti közlekedési (elsősorban gyorsforgalmi) hálózat folyamatos bővülése; a vasút más geopolitikai környezetben (lényegében az első világháborúig) kiépült hálózata; a belvízi infrastruktúra fejlesztésének kérdései a Duna–Majna–Rajna vízi út által kínált lehetőségek tükrében; a budapesti repülőtér esélyei mint regionális hub; a minden alágazatot jellemző tranzitszerep; a viszonylag alacsony motorizáció; a közforgalmú közlekedés továbbra is magas részaránya,[67] az erős állami szerepvállalás; valamint az árufuvarozás és a személyszállítás versenyképessége[68] a hazai és a külföldi piacokon.

A közlekedésben a földrajzi helyzet magától értetődő különbségeket szül: nehezen egyeztethetők össze a periférián lévő (például Finnország, Románia) vagy a szigetekkel rendelkező (például Görögország, Portugália, Spanyolország) tagállamok, a szigetországok (Ciprus, Írország, Málta) vagy a tengerparttal nem rendelkező államok (köztük hazánk) – egyébként még egymástól is különböző – érdekei. Ezzel is összefüggésben változatosan fejlődtek a közlekedési alágazatok: napjainkra a közút szinte mindenhol a legnagyobb részt szakítja a közlekedési munkamegosztásból, egyes helyeken ugyanakkor fajlagosan jelentős a vasút[69] (például balti államok, Szlovákia), a tengerhajózás (például Hollandia, Belgium) vagy a belvízi hajózás szerepe (például Románia, Bulgária), esetenként pedig a belföldi légi közlekedésé (például Spanyolország esetében a szárazföldtől távol fekvő szigetek miatt), miközben bizonyos országokban ezeknek semmilyen szerepük nincs.

[66] Brömmelstroet–Nowak (2008): i. m.

[67] Oszter Vilmos: Transport policies in Hungary – historical background and current practice for national and regional level. *European Transport Research Review,* 9. (2017), 20. 1–14.

[68] Az eltérő érdekek egy példája a járművezetők munkakörülményeivel, a nemzetközi árufuvarozásban részt vevő járművezetők kiküldetési szabályaival és az e piachoz való hozzáféréssel kapcsolatban 2020-ban elfogadott úgynevezett mobilitási csomag, amely hazánk és más kelet- és közép-európai tagállamok álláspontja szerint a közúti árufuvarozóink versenyelőnyét adminisztratív megkötésekkel igyekszik korlátozni a nyugat-európai versenytársak javára.

[69] Míg a kontinens jelentős részén általánosan a normál nyomtávolságot (1435 mm) alkalmazzák, egyes országokban ettől eltérő vált általánossá, például az Ibériai-félszigeten 1668 mm, a szovjet (utód)államokban 1524, majd 1520 mm.

Az ország(csoport)ok sajátos érdekeivel kapcsolatban e helyt két, hazánkat is érintő európai ügyet érdemes kiemelni. Az egyik az országok közös térségi törekvéseinek[70] megvalósítását szolgáló makroregionális együttműködés: Magyarország esetében a Duna régióra vonatkozó stratégia[71] tanulmányok és kísérleti projektek révén erősíti az országok közötti kohéziót, a prioritási területek között a közúti, vasúti és légi alágazat céljai mellett – elsősorban a stratégia nevében is viselt folyamra utalva – a belvízi hajózást külön is kiemelve. A másik pedig maga a TEN-T-program, amelynek határon átnyúló (közvetlen) és szupranacionális (közvetett) hatásainak[72] kiaknázására a tagállamok változatos lépéseket tesznek. A programba hazánk már a csatlakozás előtt bekapcsolódott a transzeurópai hálózatok kiterjesztése, azaz a páneurópai folyosók rendszere és az akkori bővítési térségben hiányzó kapcsolatok fejlesztését szolgáló TINA-folyamat[73] révén. Magyarországot napjainkban három törzshálózati folyosó (mediterrán; keleti/keletmediterrán; Rajna–Duna) is közvetlenül érinti.

Következtetések

Az európai közlekedéspolitika fejlődése kapcsán két nagyobb állomást jelölhetünk ki: a kiindulást jelölő 1957-et, amikor a Római Szerződés a közlekedést a közös politikát igénylő témák közé sorolta, majd 1992-t, amikor hosszú tétlenkedés után megjelent a közös közlekedéspolitika első fehér könyve. Több kisebb „megálló" is figyelmet érdemel: 1985 (amikor az Európai Bíróság a tétlenségért elmarasztalta a Tanácsot), 2001 (amikor megjelent a részletesebb, a bővülő Európai Unió új kihívásaira válaszokat kereső fehér könyv), majd 2011 (az immár kibővült EU egységes közlekedési térségének létrehozását meghirdető fehér könyv kiadásának éve). Mindehhez szorosan kapcsolódik az 1990-es évek eleje óta újra és újra felülvizsgált transzeurópai közlekedési hálózatok programja, amelynek végrehajtása (2030-ig, illetve 2050-ig) az európai integráció egyik kulcskérdésévé vált. A program más geopolitikai környezetben fogant alapelvei közben változatlanok maradtak: az Unió területeinek hálózati összekapcsolása és a hálózat egységesítése annak ellenére is a belső piac megteremtésének egyik záloga maradt, hogy a bővítések ered-

[70] A regionalizmus szerepével kapcsolatban részletesebben lásd Egyházy Zoltán: *Magyarország közlekedési kapcsolatai az európai térségfejlesztésben és a regionális együttműködésben.* PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2007.

[71] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája.* COM(2010)715 (2010. december 8.).

[72] Job van Exel – Sytze Rienstra – Michael Gommers – Alan Pearman – Dimitrios Tsamboulas: EU Involvement in TEN Development: Network Effects and European Value Added. *Transport Policy,* 9. (2002), 299–311.

[73] A páneurópai (vagy Helsinki-) folyosók az 1991 és 1997 között zajló páneurópai közlekedési konferenciák (1991: Prága, 1994: Kréta, 1997: Helsinki) eredményeként a transzeurópai hálózat keleti kiterjesztésére létrehozott terv. A TINA *(Transport Infrastructure Needs Assessment)* 1996-tól tizenegy potenciálisan csatlakozó országban szolgálta az infrastruktúra-fejlesztési szükségletek felmérését, sőt, végül konkrét fejlesztésre váró hálózati elemeket is kijelölt Közép- és Kelet-Európában. Részletesen lásd Fleischer Tamás: Transzeurópai folyosók. A meglévők hosszabbítgatása vagy egy összeurópai hálózat kialakítása? In Glatz Ferenc (szerk.): *A Balkán és Magyarország: Váltás a külpolitikai gondolkodásban? Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémián.* Budapest, MTA Társadalomkutató Központ – Európa Intézet, 2007. 365–379.

ményeként az EU térképe (és vele a közlekedést érintő érdekek viszonyrendszere) már teljesen más képet mutat.

A közlekedéspolitika fejlődési folyamata során a hangsúlyok időről időre változtak: a szakpolitika tartalmának és terjedelmének keresése, a belső piac megteremtését szolgáló (verseny)szabályok lefektetése, az infrastruktúra-hálózatok összehangolt kialakításának terve, a kapcsolódó fejlesztések közös koordinálása után az ezredforduló időszakától egyre inkább érvényre jutnak a rendszerelképzelések,[74] a 21. század második évtizedétől pedig napirendre került a közlekedés szerepének újraértelmezése. Ahogy a fenntarthatósági célok és a társadalmi-gazdasági változások eredményeként a közlekedéstervezést felváltotta a mobilitástervezés,[75] úgy a szakpolitika is a mobilitást és ennek környezeti, munkahelyteremtő, szociális, élhetőséggel összefüggő szempontjait helyezi középpontba. Minthogy a közlekedési rendszer nélkülözhetetlen, a fenntarthatóság mellett 2020-ban az ellenálló képesség is a szakpolitika fő céljai közé került. Mindeközben a digitalizáció és az automatizáció rohamos fejlődése a korábbiaknál is kiterjedtebb intelligens mobilitási megoldásokat ígér. Ezek, bár új kihívások elé állítják a közlekedéspolitikát (ilyenek például az önvezető technológia etikai és jogi kérdései), jelentős eredményeket hozhatnak a közlekedés negatív hatásainak mérséklésében és megszüntetésében, különösen a környezetvédelem és a közlekedésbiztonság területén.

Felhasznált irodalom

6/2005. sz. különjelentés a transzeurópai közlekedési hálózatról (TEN-T).

A Tanács 91/440/EGK (1991. július 29.) irányelve a közösségi vasutak fejlesztéséről.

A Tanács 1698. ülésének jegyzőkönyve. PRES/93/173. Luxembourg.

A Tanács 3820/85/EGK rendelete (1985. december 20.) a közúti fuvarozásra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról.

A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. COM/2001/0264 (2001. május 15.).

Angyal Zoltán: *Légiközlekedési jog az Európai Unióban.* Budapest, HVG-ORAC, 2011.

Az Európai Bíróság 13/83. sz. ügyben hozott ítélete. Európai Parlament kontra az Európai Közösségek Tanácsa.

Az Európai Parlament és a Tanács 1315/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról és a 661/2010/EU határozat hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1316/2013/EU rendelete (2013. december 11.) az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, a 913/2010/EU rendelet módosításáról és a 680/2007/EK és 67/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1346/2001/EK határozata (2001. május 22.) a tengeri kikötők, belvízi kikötők és a kombinált árufuvarozási terminálok.

[74] Fleischer (2008): i. m.

[75] Elég a települési környezetben alkalmazott fenntartható városi mobilitási tervek *(Sustainable Urban Mobility Plan – SUMP)* egységes európai útmutatójára gondolni. Lásd Siegfried Rupprecht – Lasse Brand – Susanne Böhler-Baedeker – Lisa Marie Brunner: *Útmutató a fenntartható városi mobilitási terv (SUMP) kidolgozásához és megvalósításához.* Közlekedéstudományi Intézet – Mobilissimus. 2019.

Az Európai Parlament és a Tanács 1692/96/EK határozata (1996. július 23.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról.

Az Európai Parlament és a Tanács 884/2004/EK határozata (2004. április 29.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló 1692/96/EK határozat módosításáról.

Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar–EU kapcsolatok fejlődése.* Budapest, KJK–KERSZÖV, 2003.

Bizottsági szolgálati munkadokumentum: *The implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system" five years after its publication: achievements and challenges* (2016. július 1.). SWD(2016)226.

Brömmelstroet, Marco te – Tobias Nowak: How a Court, a Commissioner and a Lobby Group Brought European Transport Policy to Life in 1985. *GeoJournal,* (2008), 72. 33–44. Online: https://doi.org/10.1007/s10708-008-9163-7

Button, Kenneth: The Good, the Bad and the Forgettable – or Lessons US can Learn from European Transport Policy. *Journal of Transport Geography,* 6. (1998), 4. 285–294. Online: https://doi.org/10.1016/S0966-6923(98)00013-1

Collinson, Dale S.: Economic Regulation of Transport Under the Common Transport Policy of the European Communities. *Stanford Law Review,* 24. (1972), 2. 221–346. Online: https://doi.org/10.2307/1227876

Council Resolution of 17 December 1990 on the Development of a European High-speed Rail Network. 91/C 33/01.

Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Combined Transport Network. 93/628/EEC.

Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Inland Waterway Network. 93/630/EEC.

Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Road Network. 93/629/EEC.

Czékus Bálint: Közlekedéspolitika. In Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016.

Egyházy Zoltán: *Magyarország közlekedési kapcsolatai az európai térségfejlesztésben és a regionális együttműködésben.* PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2007.

Erdmenger, Jürgen: *The European Community Transport Policy. Towards a Common Transport Policy.* Aldershot, Gower, 1983.

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a közös közlekedéspolitikai cselekvési programról 1995–2000.* COM(95)302 (1995. július 12.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanács részére a közös közlekedéspolitika előrehaladásáról.* COM(73)1725 (1973. október 24.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – A transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztése. Innovatív finanszírozási megoldások és az elektronikus autópályadíj-beszedési rendszerek átjárhatósága.* COM(2003)132 (2003. április 23.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Az alacsony kibocsátású mobilitás európai stratégiája.* COM(2016)501 (2016. július 20.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Az alacsony kibocsátású mobilitás megteremtése. A Földet védelmező, a polgárait jogokkal felruházó, az iparágai és munkavállalói számára biztonságot nyújtó Európai Unió.* COM(2017)675 (2017. november 8.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája.* COM(2010)715 (2010. december 8.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Európa mozgásban. A mindenkit megillető tiszta, versenyképes és összekapcsolt mobilitás felé való, társadalmilag igazságos átmenet programja.* COM(2017)283 (2017. május 31.).
Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Fenntartható és intelligens mobilitási stratégia – az európai közlekedés időtálló pályára állítása.* COM(2020)789 (2020. december 9.).
Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Tartsuk mozgásban Európát! – Fenntartható mobilitás kontinensünk számára. Az Európai Bizottság 2001. évi közlekedéspolitikai fehér könyvének félidei felülvizsgálata.* COM(2006)314 (2006. június 22.).
Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé.* COM(2011)0144 (2011. május 28.).
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: *Zöld könyv: A városi mobilitás új kultúrája felé.* COM(2007)551 (2007. szeptember 22.).
Európai Parlament: *Az Európai Unió ismertetése: A transzeurópai hálózatok finanszírozása.* Online: www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_3.5.2.pdf
European Commission: *Towards Trans-European networks for a Community action programme.* COM(90)585 (1990. december 10.).
Fehér könyv a közös közlekedéspolitika jövőbeli fejlődéséről. COM(92)494 végleges (1992. december 2.).
Fehér könyv a növekedésről, versenyképességről, foglalkoztatásról. COM(93)700 (1993. december 5.).
Fehér könyv – Méltányos infrastruktúra-használati díjak: az Európai Unió közlekedési infrastruktúráinak árképzésére vonatkozó közös keretrendszer fokozatos megteremtése. COM(1998)0466 (1998. július 22.).
Fleischer Tamás: Közlekedéspolitika az Európai Unióban. Az Unió alkalmazkodása a globális folyamatokhoz. *Köz-Gazdaság,* 3. (2008), 4. 95–106.
Fleischer Tamás: Közlekedés és fenntarthatóság – különös tekintettel az EU 2011-es közlekedési fehér könyvére. *Európai Tükör,* 16. (2011), 5. 23–38.
Fleischer Tamás: Transzeurópai folyosók. A meglévők hosszabbítgatása vagy egy összeurópai hálózat kialakítása? In Glatz Ferenc (szerk.): *A Balkán és Magyarország: Váltás a külpolitikai gondolkodásban? Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémián.* Budapest, MTA Társadalomkutató Központ – Európa Intézet, 2007. 365–379.
Giorgi, Liana – Michael Schmidt: European Transport Policy – a Historical and Forward Looking Perspective. *German Policy Studies,* 2. (2002), 4. 1–19.
Greaves, Rosa: The Single European Transport Area and sustainability of the transport industry. In Eftestøl-Wilhelmsson, Ellen – Suva Sankari – Anu Bask (szerk.): *Sustainable and Efficient Transport. Incentives for Promoting a Green Transport Market.* Cheltenham–Northampton, Edgar Elgar, 2019. 34–50.
Hallstein, Walter: *Europe in the Making.* London, George Allen and Unwin, 1972.
High Level Group on the Trans-European Transport Network: Report (2003. június 27.). Online: https://ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_en.pdf
Jürgensen, Harald – Dieter Aldrup: *Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum.* Baden-Baden, Nomos, 1968.
Majewska, Magdalena: European Union Transportation Policy from the Treaty of Maastricht up to Now. *Studia Iuridica et Politica Iauriensis,* 1. (2014), 1. 75–86.
Memorandum of the General Lines of the Common Transport Policy, VII/COM(61)50-E.
Munkácsy András – Jászberényi Melinda: A közúti közlekedés, a városi mobilitás és a turizmus. In Jászberényi Melinda – Munkácsy András (szerk.): *Közlekedés, mobilitás, turizmus.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2018. Online: https://doi.org/10.1556/9789634542292

Oszter Vilmos: Transport Policies in Hungary – Historical Background and Current Practice for National and Regional Level. *European Transport Research Review,* 9. (2017), 20. 1–14. Online: https://doi.org/10.1007/s12544-017-0236-x

Pantazi, Tania – Vasileios Vlachos: European Union Transport Policy. Post-crisis Challenges. In Vasileios Vlachos – Aristidis Bitzenis (szerk.): *European Union. Post Crisis Challenges and Prospects for Growth.* Cham, Palgrave Macmillan, 2019. 89–110. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-18103-1_5

Ponti, Marco – Andrea Boitani – Francesco Ramella: The European Transport Policy: Its Main Issues. *Case Studies on Transport Policy,* 1. (2013), 1–2. 53–62. Online: https://doi.org/10.1016/j.cstp.2013.07.002

Potóczki György: *Közlekedéspolitika.* Budapest, Dialóg Campus, 2017.

Presidency Conclusions. European Council Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen (Annex I).

Rupprecht, Siegfried – Lasse Brand – Susanne Böhler-Baedeker – Lisa Marie Brunner: *Útmutató a fenntartható városi mobilitási terv (SUMP) kidolgozásához és megvalósításához.* Közlekedéstudományi Intézet – Mobilissimus. 2019. Online: www.kti.hu/wp-content/uploads/2021/01/SUMP_utmutato_2.-kiadas_magyar.pdf

Schipper, Frank: *Driving Europe. Building Europe on Roads in the Twentieth Century.* Amszterdam, Aksant, 2008. Online: https://doi.org/10.2307/j.ctt6wp5kk

Schmidt, Michael – Liana Giorgi: Successes, Failures and Prospects for the Common Transport Policy. *Innovation,* 14. (2001), 4. 293–313. Online: https://doi.org/10.1080/13511610120106110

Schot, Johan: Transnational Infrastructures and European Integration. A Conceptual Exploration. In Christophe Bouneau – David Burigana – Antonio Varsori (szerk.): *Trends in Technological Innovation and the European Construction. The Emerging of Enduring Dynamics?* Euroclio no. 56. Brussels, Peter Lang, 2010. 97–122.

Stead, Dominic: Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper. *European Journal of Transport and Infrastructure Research,* 6. (2006), 4. 365–370.

Tánczos Lászlóné: A közös közlekedéspolitika értékelése. *Európai Tükör,* 16. (2011), 5. 10–22.

The Group of Personal Representatives of the Heads of State or Government: Trans-European Networks. Report. Luxembourg, Az Európai Közösségek Kiadóhivatala, 1995.

Trans European Network (TEN-T). Online: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t_hu

Turner, Colin: Trans-European networks: The White Paper and Beyond. *Intereconomics,* 29. (1994), 5. 253–258. Online: https://doi.org/10.1007/BF02926385

Van Exel, Job – Sytze Rienstra – Michael Gommers – Alan Pearman – Dimitrios Tsamboulas: EU Involvement in TEN Development: Network Effects and European Value Added. *Transport Policy,* 9. (2002), 299–311. Online: https://doi.org/10.1016/S0967-070X(02)00016-1

Zsolt Melinda

Energiapolitika

Bevezetés

Az energiaellátás az Európai Unió működésének egyik alapfeltétele, energia nélkül nem tudunk fűteni, világítani, közlekedni, és nem folyhat az ipari termelés sem. Az Európai Unió energiapolitikai feladata, hogy mindezt zökkenőmentesen biztosítsa, ehhez azonban számos kihívással kell megküzdenie. Az energiaszükségletének legnagyobb része a határain kívülről származik, ez az importfüggőség egyre növekszik, hiányzik a megfelelő diverzifikáció. A közös piacból adódó integráció is nehézségeket hordoz, akárcsak az átállás a megújuló energiákra, miközben a tagállami érdekek sokszínűsége megnehezíti a közös hang létrejöttét.

Az éghajlatváltozás is meghatározó az energiapolitikában, hiszen az alacsony üvegházhatású-gáz-kibocsátással járó energiatechnológiák nagyban hozzájárulnak ahhoz, hogy a globális éves átlaghőmérséklet emelkedését 1,5 Celsius-fok alatt tartsák, és az Európai Unió vezető szerepre törekszik ebben a küzdelemben.

Energiapolitika a kezdetektől

Az Európai Unió megalakulását már a kezdetekben meghatározta az energiapolitika. A közösség megszületésekor a cél az volt, hogy hosszú távon szavatolják a békét az európai országok között, így a szén- és acélipar nemzetközi felügyelete a második világháború utáni újjáépítést hivatott támogatni, és megelőzni, hogy Németország és Franciaország újra fegyverkezésbe fogjon. 1951-ben a Párizsi Szerződés aláírásával (1952-ben lépett hatályba) az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK vagy Montánunió)[1] létrejötte jelentette az első lépést az integráció felé, amelyben képviseletet kaptak a közös politikai érdekek, és megalapozták az együttműködést. A hat ország (Belgium, Német Szövetségi Köztársaság, Franciaország, Olaszország, Luxemburg és Hollandia) részvételével alapított nemzetközi szervezet célja az volt, hogy megteremtsék a feltételeket az akkori legfontosabb energiahordozó, a szén, illetve az acél vám- és adómentes szabad mozgásának és a termelési források hozzáférésének. Az 50 évre kötött szerződés (2002-ben járt le) meghatározta a tagállamok közti kereskedelmet azzal, hogy előírta a közös piac folyamatos szén- és acéllellátását, biztosítva a legalacsonyabb árakat, a javuló munkakörülményeket, valamint az egyenlő hozzáférést a termelési forrásokhoz. Közös főhatóságot hoztak létre a piac felügyeletére, a versenyszabályok betartására és az árak átláthatóságára. Ezekkel az eszközökkel akartak elérni gazdasági növekedést, javuló foglalkoztatottságot és magasabb életszínvonalat.

[1] Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés.

https://doi.org/10.36250/01028_14

https://orcid.org/0000-0002-3826-8323

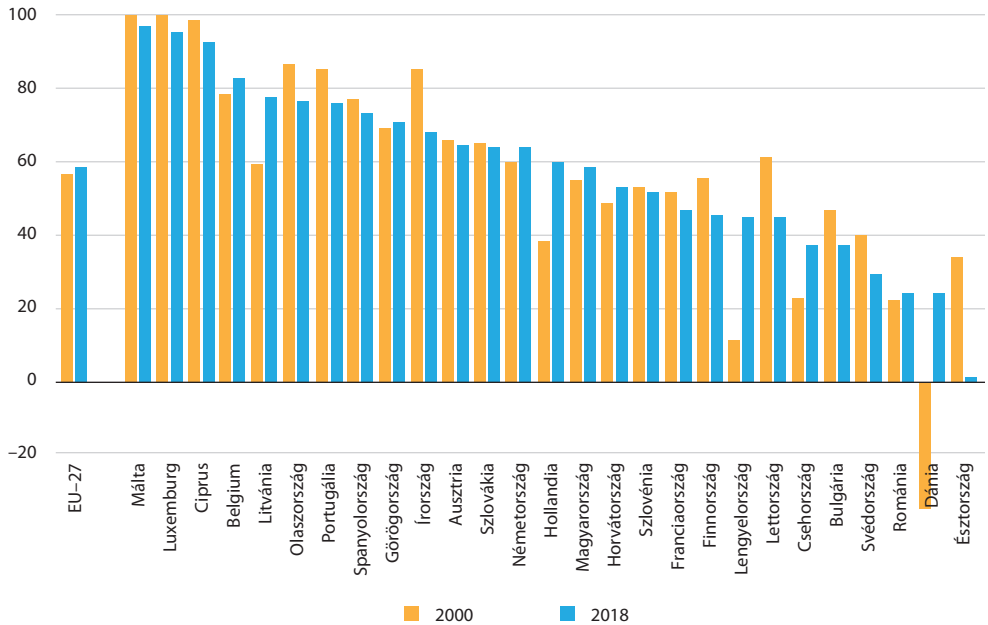
A hat tagország tovább mélyítette az integrációt, 1957. március 25-én a Római Szerződés aláírásával megszületett az Európai Gazdasági Közösség (EGK), azaz a közös piac. Ugyanezen a napon írta alá ugyanez a hat ország a Második Római Szerződést, amellyel létrehozták az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom),[2] az európai együttműködés egy újabb intézményét, amely az energiapolitika köré szerveződött (mindkét szerződés 1958-ban lépett hatályba). Az aláírók elköteleződtek az atomenergia békés célú felhasználása mellett, illetve hogy együttműködnek az atomenergia-ipar fejlesztésében azzal a céllal, hogy atomenergiával biztosítsák energiafüggetlenségüket és az ellátás biztonságát. A szerződés ehhez előírta a kutatási tevékenységek támogatását és a műszaki ismeretek megosztását, egységes biztonsági előírásokat határozott meg a lakosság és az ipari dolgozók védelmében, támogatásokat vezetett be az atomenergia-ipar fejlesztéséhez kapcsolódó beruházásokhoz, és biztosította, hogy a nukleárisanyag-ellátás folyamatos legyen, illetve hogy ezeket kizárólag békés célra alkalmazzák, hangsúlyozottan kizárva a katonai célú felhasználást. Az Euratom jelenleg is hatályban van, jogilag különáll az Európai Uniótól, de a tagságuk megegyezik, illetve az irányítását uniós intézmények látják el. 1965-ben a hat alapító tagállam Egyesülési Szerződést *(Merger Treaty)* írt alá, amelynek értelmében Európai Közösségek (EK, *European Communities*) néven összevonták az ESZAK, az EGK és az Euratom korábban párhuzamosan működő intézményeit (1967-ben lépett hatályba). A közösség egészen a Maastrichti Szerződés, az Európai Unió megszületéséig ezt a nevet használta.

Az európai integráció az energiapolitika területén a dinamikus kezdeti évek után megváltozott, egyrészt mert a szén szerepe csökkent az energiaellátásban, ezzel együtt a kőolaj egyre meghatározóbbá vált. Emellett a tagállamok eltérő energiaszerkezetéből, ellátási útvonalaiból és energiapiaci struktúrájából adódóan eltérő érdekek jelentek meg a közösségben, amelyek útját állták az energiapolitikai együttműködés mélyülésének. Már az 1960-as éveket meghatározta a mai napig az uniós energiapolitika egyik legnagyobb kihívása, az energiafüggőség kérdése, miközben a protekcionista politikáknak köszönhetően a tagállamok energiapiacai egymástól különállóan működtek. A tagállamok energiafüggőségének arányairól lásd a 20. ábrát.

Jean Rey, az Európai Közösségek Bizottságának elnöke 1968 májusában az Európai Parlamentben mondott beszédében az európai integráció második fázisát, a gazdasági uniót sürgette, amelynek három fő területe az ipar, az energetika és a régiók.[3] A közös energiapolitika egyik akadályaként fogalmazta meg az eltérő tagállami érdekeket. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezek a különbségek rövid távon jelentkeznek, közép- és hosszú távon viszont meg kell találni a közös nevezőt, hiszen közös energiapolitika nélkül nem jöhet létre sem egy koherens iparpolitika, sem pedig maga a gazdasági unió.

[2] Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés.

[3] Jean Rey: *Economic Union: the Second Phase of European Integration. Speech by Mr. Jean Rey, President of the Commission, before the European Parliament.* Strasbourg, 1968. május 15.



20. ábra: Az energiafüggőség aránya tagállamonkénti bontásban 2000-ben és 2018-ban
Forrás: Eurostat (2020b): Energy Dependency Rate (%)

A Bizottság fél évvel később, 1968 decemberében *A közösségi energiapolitika első irányelvei* címmel közzé tett jelentésében[4] „veszélyes trendnek" nevezte, hogy a közös energiapiac még nem jött létre, és célként tűzte ki egy olyan közösségi energiapolitika megvalósítását, amely teljes mértékben integrálja az energiaszektort a közös piacba. „A közösségi energiapolitikára azért is szükség van, hogy ellensúlyozza a közösségen belül a hatalmas importfüggőségből és az energiaforrások nem megfelelő diverzifikációjából eredő kockázatokat."[5]

Az 1960-as évek globális energiapiacát összességében a bőséges rendelkezésre állás és a viszonylag alacsony árak jellemezték, és bár olykor felmerültek nehézségek, a közösség ebben az időszakban kedvező feltételek mellett tudta biztosítani energiaellátását.[6] A Bizottság ugyanakkor már az 1972-ben kiadott, 1975 és 1985 közötti időszakra vonatkozó kitekintésben problémaként fogalmazta meg, hogy az EK kőolajszükségletének 95 százaléka importból származik, és még ha növelik is a közeli Északi-tenger felől érkező beszállítást, akkor is az ellátás legnagyobb része távoli beszállítóktól függ. Közben a globális olajpiac szintén jelentős változásokon ment keresztül, amelyek hatására nőtt az olaj ára.

[4] European Commission: *First Guidelines for a Community Energy Policy: Memorandum Presented by the Commission to the Council.* COM(68)1040 (1968. december 18.). [A továbbiakban: European Commission: COM(68)1040.]

[5] European Commission: COM(68)1040.

[6] European Commission: *Energy Policy: Problems and Resources 1975–1985.* COM(72)1201 (1972. október 4.).

Az 1973-as olajválság szembesítette Európát azzal, hogy milyen nagy mértékben kiszolgáltatott a külső beszállítóknak és így az energiaellátási zavaroknak.[7] Ennek következményeként a Bizottság javaslatára fogadtak el 1974-ben egy új energiapolitikai stratégiát, amely először fogalmazott meg közösségi energiapolitikai célokat, és az 1985-ig terjedő időszakot ölelte fel.[8] A Tanács által jóváhagyott stratégia a globális energiapiac változásaira hivatkozva hangsúlyozta a közös energiapolitika és a tagállamok közti koordináció fontosságát. Irányelvként fektette le az energiafogyasztás racionalizálását úgy, hogy közben ne kerüljön veszélybe a társadalmi jólét és a gazdasági növekedés. Kijelölte továbbá az energiaellátás biztonságának javítását a nukleárisenergia-termelés fejlesztésével, a saját szénhidrogén- és szilárd tüzelőanyag-források alkalmazásával, illetve előírta az import diverzifikálását és a különböző energiaforrások technológiai fejlesztését. Végül külön hangsúlyozta a környezetvédelmi szempontokat az energiatermelés és az energiafogyasztás területén is.

A második olajválság hatására a Bizottság újra napirendre tűzte a közösségi energiapolitika megvalósítását. Az 1979-ben közzétett Az *Európai Közösségek energiaprogramja*[9] című dokumentum tartalmazta az 1974-es energiastratégia felülvizsgálatát, valamint újabb célokat tűzött ki az energiapolitika kulcsterületein. Kiemelten foglalkozott a kőolajfüggőség kérdésével, veszélyesnek minősítette a függőséget a külső energiaellátástól. 1981-ben a Bizottság az *Energiastratégia kidolgozása a Közösség számára* című dokumentumban ismét lefektette,[10] hogy meg kell teremteni a közös energiapiacot, és észszerűbb energiafelhasználással csökkenteni kell a függőséget a kőolajtól, valamint növelni az energiaellátás diverzifikációját. Utalt arra is, hogy ezeket a stratégiai célokat korábbi tanácsi határozatok is tartalmazták, ez mégsem vezetett egy átfogó stratégia megvalósításához. A közösség céljait öt pontban foglalta össze: befektetések, energiaárak és adózás, piaci instabilitás elkerülése, együttműködés a kutatás, fejlesztés és technológia területén, közös fellépés az energetikai külkapcsolatokban. Az 1980-as évek elején tehát a közösségi energiapolitika jellemzően a nukleáris energia alkalmazására és fejlesztésére terjedt csak ki.

1985-ben a Bizottság bemutatta a közös piac létrejöttét célzó fehér könyvét,[11] amely az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány (EEO) alapját képezte (1987-től hatályos). Az integrációnak ezzel egy újabb fontos lépése valósult meg, mivel az EEO az EGK-t és az Euratomot létrehozó 1957-es Római Szerződéseket vizsgálta felül, és 1992-t tűzte ki határidőnek a belső piac megvalósítására. Ennek következtében 1986-ban az energetikai miniszterek is átfogó intéz-

[7] Az olajválság hatására 1974 novemberében hozták létre az iparosodott országok a Nemzetközi Energiaügynökséget *(International Energy Agency – IEA),* amelynek célja az energiabiztonság és az energiapolitikai együttműködés megteremtése volt. Magyarország 1997 óta tagja a szervezetnek. Forrás: www.iea.org/about/history

[8] European Council: *Council Resolution of 17 September 1974 Concerning a New Energy Policy Strategy for the Community. Council Resolution of 17 December 1974 Concerning Community Energy Policy Objectives for 1985.*

[9] European Commission: *The Energy Programme of the European Communities*. COM(79)527 (1979. október 4.).

[10] European Commission: *The Development of an Energy Strategy for the Community.* COM(81)540 (1981. október 2.).

[11] Az Európai Bizottság fehér könyvei egy bizonyos területre vonatkozó javaslatokat tartalmaznak, és céljuk, hogy vitát indítsanak az érdekeltek körében, hogy végül politikai konszenzus szülessen. Gyakran a folyamat elindítására létrehozott zöld könyvön alapulnak. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html?locale=hu

kedéscsomagot[12] fogadtak el, a célkitűzések az 1995-ig terjedő időszakot ölelték fel, és kiterjedtek az energiaellátás biztonságára, a költséghatékonyságra, az energiaárak ingadozásának kiküszöbölésére, a külső beszállítók és az energiaforrások diverzifikációjára. A célok között szerepelt a belső energiapiac megvalósítása, amellyel javítható az ellátás biztonsága, csökkennek a költségek, és javul a versenyképesség. 1988-ban a Bizottság munkaanyagban[13] tette közé, hogy melyek azok az akadályok, amelyek az energiapiaci integráció útjában állnak, és javasolta ezek lebontását 1992-ig.

Az energiapolitikát befolyásolta, hogy az 1970-es évek olajválságait követően az 1980-as évek közepére újra visszaesett az olaj világpiaci ára, és viszonylagos bőség jellemezte az energiaellátást. Jól látszott, hogy egy egységes belső piac, amelynek szerves része az energia, jelentősen növelheti Európa versenyképességét. A Bizottság ezért a belső piac megteremtését célzó lépéseket javasolt, így például az energiaszubvenciók, az állami monopóliumok és az árképzés területén a szabályok egységesítését. A tagállami érdekek azonban megakadályozták mind az energiaszektor állami támogatásának ellenőrzését, mind a nemzeti energiapolitikák összehangolását, a szabványok egységesítésében azonban sikerült eredményeket felmutatni.[14]

Energiapolitika a hidegháború után

A hidegháború végével az EK számára új lehetőségek nyíltak a keleti blokk országaiban, ezért az 1991-ben Hágában aláírt Európai Energia Charta *(European Energy Charter)*[15] létrehozásával politikai alapokat teremtettek a gazdasági együttműködésnek. A cél az energiaellátás biztonsága és a fenntartható gazdasági fejlődés biztosítása volt.

1994-ben a nemzetközi együttműködést multilaterális alapokra helyezték az Energia Charta Egyezmény *(Energy Charter Treaty)* aláírásával (1998-tól hatályos), hogy egyensúlyt teremtsenek az energiaexportőr (volt szovjet tagországok) és energiaimportőr országok között, és erősítsék az energiabiztonságot nyitottabb és versenyképesebb energiapiacokkal, miközben külön hangsúlyt helyeztek a fenntartható fejlődésre és az energiaforrások feletti szuverenitásra. A jogilag is kötelező érvényű szerződés négy főbb területre terjedt ki, így a külföldi befektetések védelmére, az energiakereskedelem támogatására, a részt vevő államok közti viták rendezésére, illetve az energiahatékonyság növelésére és az energiatermelés és fogyasztás káros környezeti hatásainak csökkentésére. A szerződésnek jelenleg 53 aláírója van, köztük az Európai Unió és az Euratom. 2019-ben a Bizottság megkapta a felhatalmazást a Tanácstól, hogy tárgyalásokat kezdjen a szerződés korszerűsítéséről, hogy figyelembe lehessen venni a fenntartható fejlődési és klímapolitikai célokat, valamint hogy megfeleljen a beruházásvédelem modern normáinak.[16]

2015-ben született meg a Nemzetközi Energia Charta *(International Energy Charter),* politikai alapokat teremtve a nemzetközi együttműködésnek az energetika területén. Jelenleg 90

[12] European Council: *Council Resolution of 16 September 1986 Concerning new Community Energy Policy Objectives for 1995 and Convergence of the Policies of the Member States.*

[13] European Commission: *The Internal Energy market. Commission Working Document.* COM(88)238 (1988. május 2.).

[14] Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Budapest, HVG-ORAC, 2011. 424.

[15] International Energy Charter: *The Energy Charter Process.* 2015. augusztus 5.

[16] European Council: *Council Adopts Negotiation Directives for Modernisation of Energy Charter Treaty.* Press Release (2019. július 15.).

aláíróval rendelkezik, amelyek közt megtalálható az Európai Unió és az Euratom is. Nem ír elő sem jogi, sem pénzügyi kötelezettségvállalást a tagok felé, ugyanakkor választ igyekszik adni a 21. század energiához köthető legfontosabb kihívásaira. Kitér az energiabiztonság, a gazdasági fejlődés és a környezetvédelem hármas egységére, az energiakereskedelem szerepére a fenntartható fejlődésben, a hozzáférésre a modern energetikai szolgáltatásokhoz, az energiaszegénység elleni küzdelemre, az energiaforrások és az ellátási útvonalak diverzifikációjára, illetve az energiapiacok regionális integrációjára.

A közös energiapolitika megszületése

Közben 1992. február 7-én aláírták a Maastrichti Szerződést[17] (1993. november 1-jétől hatályos), ami hatalmas előrelépést jelentett az európai integrációban, megszületett a hárompilléres szerkezet és maga az Európai Unió. Ugyan napirenden volt sokáig, hogy az energia területe önállóan kerüljön be a szerződésbe, de erre még egészen 2009-ig, a Lisszaboni Szerződésig kellett várni. Elsősorban a nyersanyagokkal rendelkező tagállamok akadályozták a Bizottság igyekezetét az energiapolitika közösségi szintre emelésében.[18] Maastricht annyiban mégis előrelépésnek tekinthető, hogy az I. pillérének gazdasági rendelkezései a közös piaccal együtt kiterjedtek az energia területére is, de például az energetikai infrastruktúra-fejlesztés és a külkapcsolatok továbbra is csak célként szerepeltek. Utóbbira részben azért megoldást jelentett az Energia Charta Egyezmény, de érdemben sem az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés (1999-től hatályos), sem a 2001-ben aláírt Nizzai Szerződés (2003-tól hatályos) nem válaszolta meg a kérdést.[19]

1995-re azonban megszületett az egységes energiapolitika fehér könyve,[20] amelyben a Bizottság a zöld könyvre[21] alapozva hármas célt fogalmazott meg: általános versenyképesség, az energiaellátás biztonsága, környezetvédelem. A célok eléréséhez eszközként nevezte meg a piac integrációját, az importfüggőség kezelését, a fenntartható fejlődés előmozdítását és az energetikai kutatás és technológia fejlesztését. Az első belső energiapiaci intézkedésekre nem is kellett sokáig várni: 1996-ban a villamos energia,[22] 1998-ban a földgáz[23] belső piacainak fokozatos megnyitására vonatkozó irányelvek jelentek meg (első energiacsomag). A 2001-ben és 2003-ban a megújuló energiákra *(21. ábra),* illetve 2005-ben az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer

[17] Az Európai Unióról szóló szerződés.

[18] Susanne Langsdorf: *EU Energy Policy: From the ECSC to the Energy Roadmap 2050.* Heinrich Böll Stiftung, 2011.

[19] Thomas Maltby: European Union Energy Policy Integration: A Case of European Commission Policy Entrepreneurship and Increasing Supranationalism. *Energy Policy,* 55. (2013). 435–444.

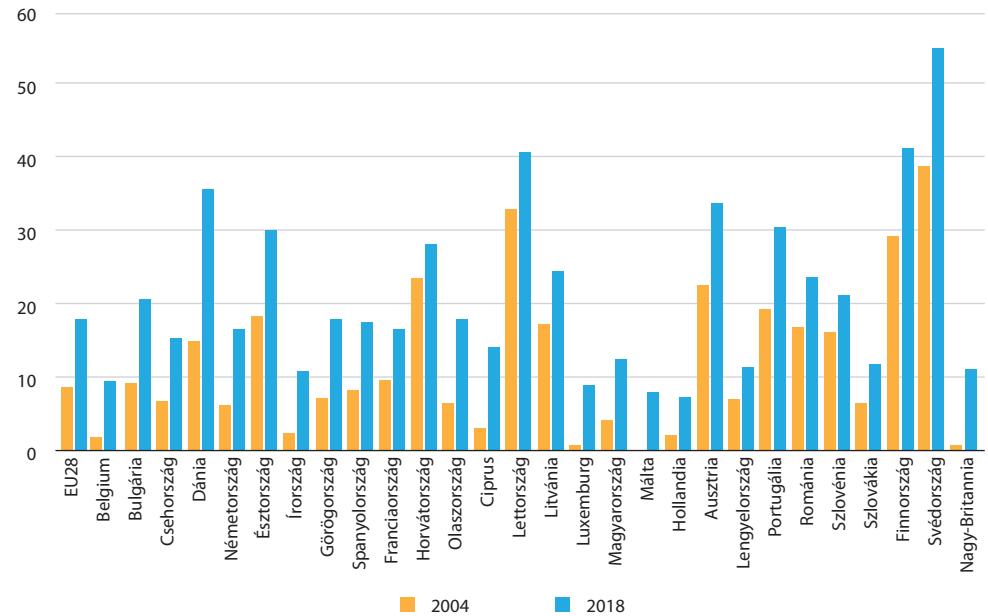
[20] European Commission: *White Paper: An Energy Policy for the European Union.* COM(95)682 (1995. december 13.).

[21] Az Európai Bizottság zöld könyvei egy adott terület európai szintű konzultációs folyamatát segítik, amelyben az érintettek javaslatok megtételével vesznek részt az eljárásban. A jogalkotás során alapul szolgálhatnak a fehér könyveknek.

[22] Az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról (1996. december 19.).

[23] Az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról (1998. június 22.).

(European Union Emissions Trading System – EU ETS)[24] bevezetésére vonatkozó irányelveket, akárcsak az energiakereskedelemről szóló intézkedéseket még mindig nem a közös energiapolitika alapozta meg, ezek a Maastrichtban megfogalmazott belső piaci és a környezetvédelmi szabályokra épültek.



21. ábra: A megújuló energiák részaránya a teljes energiafelhasználásban az Európai Unióban 2004-ben és 2018-ban (%)
Forrás: Eurostat (2020c): Share of Energy from Renewable Sources alapján a szerző szerkesztése

A környezetvédelem kérdése közben egyre nagyobb hangsúlyt kapott. Az Európai Unió 1997-ben aláírta az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének *(United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)* kiegészítő jegyzőkönyvét, a kiotói jegyzőkönyvet, amelyben vállalta, hogy 2012-ig 8 százalékkal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását az 1990-es bázisévhez képest. Az is látszott, hogy a globális klímaváltozás elleni küzdelem nemzetállami szinten már nem hozhatja meg a kívánt eredményeket, ami az Unió számára is kijelölt egy közös célt, nem utolsósorban pedig Európa vezető szerepet szánt magának ebben a harcban.

2000-ben a Bizottság újabb zöld könyvet[25] tett közzé, amelyben ismét felhívta a figyelmet arra, hogy Európa az importfüggősége miatt rendkívül sebezhető. Míg az energiaügyekben nincs közösségi kohézió, addig az Unió nem kompetens ezekben a kérdésekben annak ellenére, hogy az energia a gazdaság működésének alapja.

[24] Az EU ETS célja, hogy ösztönözze elsősorban az energiaigényes vállalatokat arra, hogy minél kevesebb üvegházhatású gázt bocsássanak ki működésük során. A rendszer a kibocsátás mértékét egységekben határozza meg, mennyiségét korlátozza, és költségeket rendel hozzájuk.

[25] European Commission: *Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply.* COM(2000)769 (2000. november 29.).

2002-ben a barcelonai csúcson a tagállamok ismét elkötelezték magukat a villamosenergia- és a gázpiac liberalizációja mellett a hatékonyabb verseny, a jobb szolgáltatás és az alacsonyabb árak érdekében. Így 2003-ban megszületett a második energiacsomag. Két irányelv[26] formájában lefektették a liberalizáció pontos menetét, ami kiterjedt arra is, hogy a közületi fogyasztók 2004-től, a lakossági fogyasztók pedig 2007-től szabadon választhattak energiaszolgáltatót. Addigra már a Maastrichti Szerződés értelmében javában zajlott a transzeurópai hálózatok fejlesztése, ami az integráció és a közös piac egy fontos építőköve volt, de ekkorra kapott prioritást a szállítás elősegítése a határokon átívelő energia-infrastruktúrákon.[27]

2005-ben az Unió jelentős lépést tett a regionális energiapiac létrehozására, mikor megszületett az Energiaközösség[28] (2006-tól hatályos), ami megteremtette a jogi és gazdasági feltételeket az EU és Délkelet-Európa villamosenergia- és földgázpiacainak integrálására. A célok közt szerepelt a beruházások növelése az energetikai infrastruktúrákba, az egységes szabályozási környezet kialakítása a kereskedelem elősegítéséhez, a környezet védelme energiahatékonysági intézkedéseken és a megújuló energiák alkalmazásán keresztül, valamint a verseny támogatása a piac méretének növekedéséből adódóan.

2006-ra készült el a Bizottság újabb zöld könyve,[29] amely lefektette az alapjait egy új, átfogó európai energiapolitikának, és amelynek alapvetései megismételték a korábbi három prioritás, a fenntartható fejlődés, a versenyképesség és az ellátás biztonsága közti egyensúly fenntartását. A Bizottság hat pontban foglalta össze a 21. század kihívásainak területeit: versenyképesség és a belső energiapiac, az energiaszerkezet diverzifikációja, szolidaritás, fenntartható fejlődés, innováció és technológia, illetve külpolitika.

A Tanács ennek következményeként a 2007. március 8–9-i ülésén cselekvési tervet határozott meg *Energiapolitika Európának* címmel[30] a 2007–2009 közti időszakra, amely az első egységes európai energiapolitika megszületésének tekinthető. Az elfogadott intézkedések része volt a belső villamosenergia- és gázpiac fejlesztése, az energiaellátás biztonsága, közös európai fellépés az energia-külkapcsolatokban, az energiahatékonyság növelése és a megújuló energiák terjedése, valamint az energetikai technológiák fejlesztése. Az integrált európai éghajlatváltozási és energiapolitika jegyében deklarálták, hogy az EU 2020-ig 20 százalékkal csökkenti az üvegházhatásúgáz-kibocsátást az 1990-es bázisévhez képest, 20 százalékra növeli az energiahatékonyságot, és ugyancsak legalább 20 százalékra növeli a megújuló energiák részarányát a teljes energiafogyasztásban (20/20/20). 2009-ben a megújuló energiák részarányának növeléséről szóló irányelv[31] ezeket a célszámokat tagállamonkénti bontásban is lefektette.

[26] Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról (2003. június 26.). Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról (2003. június 26.).

[27] Horváth (2011): i. m. 426.

[28] Szerződés az Energiaközösség létrehozásáról. COM(2005)435 (2005. május 19.).

[29] Európai Bizottság: *Zöld könyv – Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért.* COM(2006)105 (2006. március 8.).

[30] European Council: *Presidency Conclusions, Brussels European Council 8/9 March 2007* (2007. május 2.).

[31] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról (2009. április 23.).

2007-ben aláírták a Lisszaboni Szerződést[32] (2009-ben lépett hatályba), amelyben – az integráció történetében először – külön fejezetet kapott az energiapolitika. Az uniós energiapolitika céljai voltak az energiapiac működése, az energiaellátás biztonsága, a környezet védelme érdekében az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint a megújuló energiaforrások fejlesztése, illetve az energiahálózatok összekapcsolása. Tagállami hatáskörben maradt a saját energiaforrások kiaknázásának kérdése, az energiaforrások közti választás (energiamix) *(11. táblázat)* és az energiaellátás általános szerkezetének meghatározása, amibe beletartozik a külkapcsolatok ápolása is.

Még szintén 2007-ben a Bizottság javaslatot tett a villamosenergia- és gázpiac további liberalizációjára (harmadik energiacsomag), hogy ténylegesen megvalósuljon az energiaszolgáltatók közti szabad választás. Ennek eszköze, hogy a hálózat üzemeltetését el kell választani az energiatermelői és energiaszolgáltatói tevékenységtől, így nem a monopóliumok uralják a piacot, hanem megjelenhetnek a kisebb szereplők is.[33]

11. táblázat: Az Európai Unió 28 tagállamának energiamixe a teljes primer energiaellátás alapján 2018-ban (ktoe)*

	Összesen	**Kőolaj**	**Kőszén**	**Föld-gáz**	**Nukleáris energia**	**Víz-energia**	**Megújulók (nap, szél stb.)**	**Bioüzem-anyagok és hulladékok**
	ktoe*	ktoe	ktoe	ktoe	ktoe	ktoe	ktoe	ktoe
Németország	302 079	98 044	68 768	73 552	19 804	1 545	14 435	30 122
Franciaország	246 355	70 998	9 034	36 726	107 596	5 613	4 036	17 748
Egyesült Királyság**	175 212	60 451	8 038	67 849	16 953	472	6 053	13 754
Olaszország	150 577	50 914	8 556	59 513		4 195	9 110	14 514
Spanyolország	125 017	52 926	11 254	27 082	14 530	2 952	7 308	8 009
Lengyelország	105 803	29 734	49 409	16 124		169	1 207	8 659
Hollandia	72 934	26 989	8 213	30 729	916	6	1 351	3 912
Belgium	53 199	21 160	3 130	14 908	7 451	27	1 008	3 780
Svédország	49 766	10 367	2 201	1 001	17 861	5 349	1 475	12 771
Csehország	43 299	9 416	15 682	6 819	7 817	140	276	4 327
Finnország	33 985	8 010	4 188	2 172	5 939	1 144	512	10 133
Románia	33 578	9 716	5 065	9 843	2 964	1 519	736	3 953
Ausztria	32 835	11 667	2 722	7 395		3 236	863	6 181

[32] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Lisszabon, 2007. december 13.

[33] Európai Parlament: *Harmadik energiacsomag – górcső alatt a tulajdonosi szétválasztás* (2008. április 30.).

	Összesen	Kőolaj	Kőszén	Föld-gáz	Nukleáris energia	Víz-energia	Megújulók (nap, szél stb.)	Bioüzem-anyagok és hulladékok
	ktoe*	ktoe	ktoe	ktoe	ktoe	ktoe	ktoe	ktoe
Magyarország	**26 739**	**7 812**	**2 252**	**8 274**	**4 114**	**19**	**333**	**2 701**
Görögország	22 566	10 358	4 705	4 117		494	1 154	1 199
Portugália	22 013	8 852	2 696	5 022		1 066	1 477	3 128
Bulgária	18 496	4 349	5 477	2 612	4 186	443	288	1 768
Szlovákia	17 353	3 902	3 377	4 077	3 913	309	67	1 390
Dánia	17 024	6 113	1 720	2 673		1	1 346	4 712
Írország	13 713	6 265	1 394	4 488		60	758	752
Horvátország	8 507	3 198	365	2 292		662	145	1 381
Litvánia	7 605	2 960	210	1 776		37	106	1 419
Szlovénia	6 939	2 423	1 133	725	1 505	404	83	709
Észtország	6 268	66	4 746	414		1	57	1 147
Lettország	4 632	1 430	48	1 169		209	11	1 687
Luxemburg	3 901	2 314	42	684		8	35	289
Ciprus	2 241	2 012	14				110	105
Málta	677	296		293			21	13

Megjegyzés: *ktoe: az energetikában használt mértékegység, egy tonna nyersolaj elégetésével nyert energia mennyiségét jelöli; **Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból
Forrás: a Nemzetközi Energiaügynökség (2018): Total Primary Energy Supply adatai alapján a szerző szerkesztése

Energiapolitikai célok: 2020, 2030 és 2050

2010-ben a Bizottság kiadta az *Energia 2020*[34] című stratégiát, amely a 2007–2009 közti időszakra vonatkozó cselekvési terv folytatásaként lefektette az energiapolitikai célokat 2020-ig. A dokumentum nemcsak azért sürgette az energiapiac átalakítását, hogy teljesüljenek az uniós klímacélok, hanem a versenyképesség megmaradásának érdekében is. Öt főbb területet emelt ki: az energiahatékony Európa megteremtését, egy valóban páneurópai integrált energiapiac kiépítését, a fogyasztói pozíciók erősítését és a biztonság lehető legmagasabb szintjének biztosítását, Európa vezető szerepének kiterjesztését az energiatechnológiára és az innovációra, valamint az uniós energiapiac külső dimenziójának megerősítését.

[34] Európai Bizottság: *Energia 2020: A versenyképes, fenntartható és biztonságos energiaellátás és -felhasználás stratégiája.* COM(2010)639 (2010. november 10.).

A Tanács 2011-ben a magyar elnökség idején tartott először kifejezetten uniós energiacsúcsot, itt az állam- és kormányfők arról döntöttek, hogy az integrált belső piacot 2014-ig meg kell valósítani. Az energiabiztonság biztosításához ugyanis korszerűsíteni kell az energia-infrastruktúrákat, és össze kell kapcsolni a hálózatokat, a döntés értelmében 2015 után egyetlen tagállam sem lehet elszigetelt az európai villamosenergia- és gázhálózatoktól.[35]

2014-ben a Bizottság átfogó energiabiztonsági stratégiára[36] tett javaslatot a 2006-ban és 2009-ben az Oroszország és Ukrajna között zajló vita, majd a 2014 elején kirobbanó fegyveres konfliktust követően. Az EU számára égető probléma volt az orosz gázimporttól való függőség, mivel hat tagállam számára Oroszország jelenti az egyetlen beszállítót. Szintén 2014-ben mutatták be a 2030-ig szóló energia- és éghajlat-politikai keretrendszert, ami tovább emelte a 2020-as célszámokat. Az EU vállalta, hogy 40 százalékkal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását, 27 százalékkal növeli az energiahatékonyságot, és legalább 27 százalékos részarányt biztosít a megújuló energiáknak a teljes energiafelhasználásban.

A Bizottság 2015-ben tette közzé az energiaunió létrehozását célzó stratégiát,[37] amely igyekszik összehozni az energiabiztonsági stratégiát az energia- és éghajlat-politikai keretrendszerrel. Célja, hogy „megfizethető, biztonságos és fenntartható energiát biztosítson Európa és polgárai számára", amely öt pillérre épül: energiabiztonság, integrált belső energiapiac, energiahatékonyság, a gazdaság dekarbonizációja, kutatás és innováció. Összességében az energiaunió a legfontosabb energetikai kihívásokra igyekszik választ adni, ezek az éghajlatváltozás, az energiafüggőség és az elavuló energia-infrastruktúrák.

Az energiaunió megvalósításához[38] a Bizottság 2016-ban előterjesztette a *Tiszta energia minden európainak* című javaslatcsomagját, amelynek 2019-ig végül minden elemét elfogadták. Köztük szerepelt több módosított irányelv is, így az energiahatékonyságról, az épületek energiahatékonyságáról, a megújuló energiáról és a villamos energiáról szóló rendelet és irányelv. A csomag részeként felülvizsgálták a 2030-ig kitűzött energiapolitikai célokat, és kitűzték, hogy legalább 32,5 százalékkal növelik az energiahatékonyságot, valamint a teljes energiafelhasználás legalább 32 százalékára növelik a megújuló energiák részarányát.

Szintén 2015-ben született meg a párizsi megállapodás,[39] amely a 2012-ben lejárt kiotói jegyzőkönyvet hivatott felváltani, de sokáig nem sikerült tető alá hozni. Végül a világ vezetői az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye részes feleinek Párizsban tartott találkozóján *(Conference of the Parties – COP)* állapodtak meg, és új, ambiciózus célokat fogalmaztak meg az éghajlatváltozás elleni küzdelemben. Az egyezmény legfontosabb célja, hogy a globális éves átlaghőmérséklet emelkedését az iparosodást megelőző szinthez képest 2 Celsius-fok alatt tartják, de igyekeznek elérni, hogy az emelkedés ne haladja meg a 1,5 Celsius-fokot.

Az EU továbbra is vezető szerepre törekszik az éghajlatváltozás elleni globális küzdelemben, ezért a párizsi megállapodással összhangban azt az ambiciózus célt tűzte ki, hogy 2050-re klímasemlegessé válik. A 2019-ben bemutatott európai zöld megállapodás[40] *(European Green Deal)* az ehhez vezető utat jelöli ki számos szakpolitika bevonásával, amelyben az energia-

[35] Horváth (2011): i. m. 435.

[36] Európai Bizottság: *Európai energiabiztonsági stratégia.* COM(2014)0330 (2014. május 28.).

[37] Európai Bizottság: *A stabil és alkalmazkodóképes energiaunió és az előretekintő éghajlat-politika keretstratégiája.* COM(2015)080 (2015. február 25.).

[38] Az Európai Unió Tanácsa: *Energiaunió.* 2020a.

[39] Az Európai Unió Tanácsa: *Az éghajlatváltozásról szóló Párizsi Megállapodás*. 2020b.

[40] Európai Bizottság: *Az európai zöld megállapodás.* COM(2019)640 (2019. december 11.).

politikának kulcsszerepe van – ezt nevezzük energiaátmenetnek *(energy transition).* Fel kell gyorsítani a kibocsátáscsökkentés mértékét és az energiahatékonyság növelését, fokozni a megújuló energiaforrások kiépítését, ezzel párhuzamosan kivezetni a szenet az energiatermelésből. Összességében az európai zöld megállapodás nettó zéró kibocsátás mellett új növekedési stratégiát kíván megvalósítani egy társadalmilag igazságos átalakulás koncepcióját is figyelembe véve.

2020 decemberében a Tanács újabb ambiciózus vállalást tett, és 55 százalékra emelte az uniós célszámot az üvegházhatású gázok kibocsátáscsökkentésében.

Tagállami érdekek kereszttüzében

A kitűzött ambiciózus célok eléréséhez a tagállamok részéről erős elköteleződésre van szükség, azonban a rendelkezésükre álló energiaforrások, a földrajzi elhelyezkedésük és a történelmi, geopolitikai adottságaik közti eltérések miatt az energiapolitika több területén jellemző a megosztottság.[41] A hidegháború vége óta eltelt években folyamatosan változó környezetben igyekezték a tagállamok képviselni érdekeiket, ezért is csak a Lisszaboni Szerződés óta beszélhetünk közös európai energiapolitikáról. Egyes érdekek mentén mégis megkülönböztethetünk együttműködéseket a tagállamok között, és ahogy az energiaátmenet folyamata zajlik, újabb *ad hoc* szövetségek alakulhatnak.

Az energiaátmenet kérdése a tagországokat két csoportra osztja, a tengely a régi és az új tagállamok között húzódik.[42] Az 1958–1995 között csatlakozott államok fejlettebb energiapiacuk és modernebb energetikai infrastruktúrájuk birtokában a megújuló energiák térnyerésére gazdasági lehetőségként tekintenek, ami csökkenti az importfüggőséget és az üvegházhatású gázok kibocsátását. Az integrált piac számukra a kihívások közös kezelését jelenti. A 2004 után csatlakozott államokban az energetikai infrastruktúra öreg és elavult, így jelenlegi állapotában nem alkalmas arra, hogy lényegesen jobb összeköttetést biztosítson más országokkal az ellátásbiztonság javítása érdekében. Az energiapiacok így kevésbé ellenállóak, ráadásul a megújuló források alkalmazásai is kevésbé törtek előre, így az energiaátmenetben és a piaci integrációban sokkal inkább kockázatot látnak. A térség országainak tehát hatalmas költségeket kéne vállalniuk ahhoz, hogy megvalósulhasson a modernizáció az energetika minden területén. Éppen ezért – építve a meglévő infrastruktúrára – a földgázbeszállítás diverzifikációjára, az EU-ban pedig a gázinfrastruktúrák fejlesztésére törekszenek.

A szénalapú energiatermelés kivezetésének klímavédelmi szempontból felmerülő igénye hatására egyes tagországok bezárták utolsó szénerőműveiket (Belgium 2016-ban, Ausztria 2020-ban), mások már megjelölték a kivezetés pontos időpontját (Magyarország 2025-re, Szlovákia 2023-ra). Lengyelország jelentős széntartalékainak köszönhetően azonban továbbra is kitart a szénalapú energiatermelés mellett, és a kivezetés időpontjaként 2049-et jelölte meg.[43] Lengyelország közben a nukleáris és megújuló energiaforrások fejlesztése mellett köteleződött el, amivel a szénnek

[41] Berthold Leimbach – Friedemann Müller: European Energy Policy: Balancing National Interests and the Need for Policy Change. *Climate and Energy Papers,* (2008), 1. Fridrich Ebert Stiftung.

[42] María de la Esperanza Mata Pérez – Daniel Scholten – Karen Smith Stegen: The Multi-Speed Energy Transition in Europe: Opportunities and Challenges for EU Energy Security. *Energy Strategy Reviews,* 26. (2019).

[43] Chloé Farand: Poland Agrees Coal Mining Phase out with Unions by 2049. *Climate Change News,* 2020. szeptember 25.

kíván alternatívát teremteni. Magyarország a Paksi Atomerőmű bővítésével ugyancsak hosszú távra elköteleződött a nukleáris energia mellett, továbbá bővíteni tervezi napelemes kapacitásait. Franciaország szintén a nukleáris energiát tekinti a megoldásnak az importfüggőség csökkentésére és a klímavédelmi kihívásokra, míg Németország a fukusimai atombaleset hatására döntött atomerőműveinek bezárásáról, és éppen környezetvédelmi okokkal indokolja, hogy a kiesett kapacitások egy részét átmenetileg szénalapú energiatermeléssel pótolja. Dánia ehhez képest stabilan tudja megújuló energiából biztosítani villamosenergia-termelésének legalább a felét.

Az importfüggőség nagyban meghatározza a külkapcsolatokat, hiszen tagállami hatáskörbe tartozik az energiamix meghatározása és általánosságban az ellátásbiztonság is. Itt ugyancsak a régi és az új tagállamok között húzódik egy tengely, az egykori keleti blokk tagországai nagymértékben kitettek az orosz gázimportnak, de például Németország Északi Áramlat 2 néven Oroszországból közvetlen földgázvezetéket épít. Rendkívül kiszolgáltatott még az energiaimportnak Málta, Luxemburg és Ciprus, amelyek csaknem teljes energiafelhasználása a határaikon túlról származik.[44]

Következtetések

Összességében az energiapolitika a teljes széttagoltságból elérkezett egy olyan fázisba, ahol az integráció fokozatosan megvalósul, miközben tanúi lehetünk az energiához köthető területek teljes átalakulásának. Továbbra is napirenden van az importfüggőség csökkentése, ami az 1950-es évektől kezdve kihívásként jelenik meg. Az integráció éppen az eltérő tagállami érdekek miatt nem is tudott sokáig megvalósulni, de a közös piac hatása az ellátás biztonságára és az éghajlatváltozás elleni küzdelem mégis elmozdította a folyamatot az együttműködés irányába. Elkezdődött a szén kivezetése, a fosszilis tüzelőanyagokat felváltják a megújuló energiaforrások, megtörténik az energiapiacok integrációja, új tulajdonosi modellek jönnek létre, decentralizálódik az energiaellátás és az energiaelosztás, ezzel párhuzamosan új technológiai vívmányok születnek.

Az EU energiapolitikai céljai között kiemelt jelentősége van a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésének az energiatermelésben, azzal a céllal, hogy 2050-re megvalósuljon a klímasemlegesség. Az EU az energiaátmenettel és a zöld innovációkkal utat is mutathat, és az éghajlatváltozás elleni küzdelemben globális vezető szerepet tölthet be, amelynek elérését támogatja az európai zöld megállapodás és a 2020 decemberében született döntés az üvegházhatású gázok kibocsátásának 55 százalékos csökkentéséről 2030-ig.

Felhasznált irodalom

Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=EN

Az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról (1996. december 19.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996L0092&from=EN

[44] Eurostat: *Energy Dependency Rate for all Products, 2008 and 2018.* European Commission, 2020a. augusztus 31.

Az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról (1998. június 22.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998L0030&from=EN

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról (2003. június 26.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32003L0054

Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról (2003. június 26.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32003L0055

Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról (2009. április 23.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0028

Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=legissum:xy0022

Az Európai Unióról szóló szerződés. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT

Az Európai Unió Tanácsa: *Energiaunió.* 2020a. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/energy-union/

Az Európai Unió Tanácsa: *Az éghajlatváltozásról szóló Párizsi Megállapodás.* 2020b. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/climate-change/paris-agreement/

Európai Bizottság: *A stabil és alkalmazkodóképes energiaunió és az előretekintő éghajlat-politika keretstratégiája.* COM(2015)080 (2015. február 25.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2015%3A80%3AFIN

Európai Bizottság: *Energia 2020: A versenyképes, fenntartható és biztonságos energiaellátás és -felhasználás stratégiája.* COM(2010)639 (2010. november 10.). Online: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0639R%2802%29:HU:HTML

Európai Bizottság: *Európai energiabiztonsági stratégia.* COM(2014)0330 (2014. május 28.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0330

Európai Bizottság: *Az európai zöld megállapodás.* COM(2019)640 (2019. december 11.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640

Európai Bizottság: *Zöld könyv – Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért.* COM(2006)105 (2006. március 8.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0105

Európai Parlament: *Harmadik energiacsomag – górcső alatt a tulajdonosi szétválasztás* (2008. április 30.). Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080429STO27886+0+DOC+XML+V0//HU

European Commission: *Energy Policy: Problems and Resources 1975–1985.* COM(72)1201 (1972. október 4.). Online: http://aei.pitt.edu/5143/1/5143.pdf

European Commission: *First Guidelines for a Community Energy Policy: Memorandum Presented by the Commission to the Council.* COM(68)1040 (1968. december 18.). Online: http://aei.pitt.edu/5134/1/5134.pdf

European Commission: *Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply.* COM(2000)769 (2000. november 29.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52000DC0769

European Commission: *The Development of an Energy Strategy for the Community.* COM(81)540 (1981. október 2.). Online: https://doi.org/10.1111/j.1949-8594.1981.tb10023.x

European Commission: *The Energy Programme of the European Communities.* COM(79)527 (1979. október 4.). Online: http://aei.pitt.edu/32880/1/COM_(79)_527_final.pdf

European Commission: *The Internal Energy Market. Commission Working Document.* COM(88)238 (1988. május 2.). Online: http://aei.pitt.edu/4037/1/4037.pdf

European Commission: *White Paper: An Energy Policy for the European Union.* COM(95)682 (1995. december 13.). Online: http://aei.pitt.edu/1129/1/energy_white_paper_COM_95_682.pdf

European Council: *Council Adopts Negotiation Directives for Modernisation of Energy Charter Treaty.* Press release (2019. július 15.). Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/15/council-adopts-negotiation-directives-for-modernisation-of-energy-charter-treaty/

European Council: *Council Resolution of 16 September 1986 Concerning new Community Energy Policy Objectives for 1995 and Convergence of the Policies of the Member States.* Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31986Y0925(01)&from=EN

European Council: *Council Resolution of 17 September 1974 Concerning a New Energy Policy Strategy for the Community. Council Resolution of 17 December 1974 Concerning Community Energy Policy Objectives for 1985.* Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31975Y0709(01)&from=EN

European Council: *Presidency Conclusions, Brussels European Council 8/9 March 2007* (2007. május 2.). Online: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf

Eurostat: *Energy Dependency Rate for all Products, 2008 and 2018.* European Commission, 2020a. augusztus 31. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Energy_dependency_rate_for_all_products,_2008_and_2018_(%25_of_net_imports_in_gross_available_energy,_based_on_tonnes_of_oil_equivalent).png

Eurostat: *Energy Dependency Rate (%).* 2020b. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/images/bloc-2/bloc2c-dependency.png

Eurostat: *Share of Energy from Renewable Sources.* 2020c. Online: https://bit.ly/3JbxTs5

Farand, Chloé: Poland Agrees Coal Mining Phase out with Unions by 2049. *Climate Change News,* 2020. szeptember 25. Online: www.climatechangenews.com/2020/09/25/poland-agrees-coal-mining-phase-unions-2049/

Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Budapest, HVG-ORAC, 2011.

International Energy Charter: *The Energy Charter Process.* 2015. augusztus 5. Online: www.energycharter.org/process/overview

International Energy Agency: *Total Primary Energy Supply.* 2018. Online: www.iea.org/regions/europe#overview

Langsdorf, Susanne: *EU Energy Policy: From the ECSC to the Energy Roadmap 2050.* Heinrich Böll Stiftung, 2011. Online: http://archive.gef.eu/uploads/media/History_of_EU_energy_policy.pdf

Leimbach, Berthold – Friedemann Müller: European Energy Policy: Balancing National Interests and the Need for Policy Change. *Climate and Energy Papers,* (2008), 1. Fridrich Ebert Stiftung. Online: http://library.fes.de/pdf-files//id/06633.pdf

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Lisszabon, 2007. december 13. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT

Maltby, Thomas: European Union Energy Policy Integration: A Case of European Commission Policy Entrepreneurship and Increasing Supranationalism. *Energy Policy,* 55. (2013). 435–444. Online: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.12.031

Mata Pérez, María de la Esperanza – Daniel Scholten – Karen Smith Stegen: The Multi-Speed Energy Transition in Europe: Opportunities and Challenges for EU Energy Security. *Energy Strategy Reviews,* 26. (2019). Online: https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.100415

Rey, Jean: *Economic Union: The Second Phase of European Integration. Speech by Mr. Jean Rey, President of the Commission, before the European Parliament.* Strasbourg, 1968. május 15. Online: http://aei.pitt.edu/34510/1/A679.pdf

Szerződés az energiaközösség létrehozásáról. COM(2005)435 (2005. május 19.). Online: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2005/HU/1-2005-435-HU-F1-1.Pdf

Nagy Noémi

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége

Jogérvényesülés és alapvető jogok

Bevezetés

Az Európai Unió alapjogi rendszere az európai jogközösségben ma az emberi jogok védelmének egyik legfontosabb dimenzióját képezi. Az alapvető jogok védelme nemcsak a tagállamok számára megkerülhetetlen, de az uniós intézmények tevékenységének minden területét áthatja. Ez azonban nem volt mindig így. Az Európai Gazdasági Közösség 1958-as alapításakor a tagállamok egy gazdasági integráció létrehozását irányozták elő; az emberi jogok védelme nem szerepelt az „alapító atyák" célkitűzései között. Az integráció mélyülése azonban természetszerűleg magával hozta egy alapjogvédelmi rendszer kialakításának igényét, hiszen a Közösség egyre intenzívebb jogalkotó és jogalkalmazó tevékenysége számos alapjogi relevanciájú kérdést vetett fel.

A közösségi alapjogvédelem megalapozásának feladatát az 1960-as évek végétől az Európai Bíróság vállalta magára. A tagállamok később, az 1970-es évek végén kezdték felismerni a közösségi szintű alapjogvédelem szükségességét, és eleinte csak politikai nyilatkozatok formájában, majd az alapító szerződések módosításai útján kialakították az alapjogok védelmének elsődleges közösségi jogi kereteit. Az uniós alapjogvédelmi rendszer a Lisszaboni Szerződéssel nyerte el napjainkban ismert formáját, amely kötelező erővel ruházta fel az Európai Unió Alapjogi Chartáját, miközben megőrizte az Európai Bíróság jogfejlesztő gyakorlatában kikristályosodott, íratlan alapjogokat is.

Az öt évtizedes fejlődési folyamat eredményeként az Európai Unió napjaink egyetlen nemzetközi szervezete, amely saját aktusaival szemben alapjogi védelmet biztosít.[1] Az uniós alapjogvédelem evolúciója azonban korántsem zárult le. Még mindig nyitva áll az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozás kérdése, valamint tisztázandók a nemzetközi jog, az uniós jog és a tagállamok belső joga közötti komplex összefonódásokból fakadó problémák is.

Az uniós alapjogi rezsim kialakulása és fejlődése

Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásának célja az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgásán alapuló közös piac megteremtése volt. E négy alapszabadság[2] bizto-

[1] Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszúton – Lisszabon után. *Jogtudományi Közlöny,* 68. (2013), 1. 23.

[2] Az alapszabadságok (piaci szabadságok, *market rights*) az Európai Bíróság joggyakorlatában a közvetlen alkalmazhatóság kimondásával alanyi közjogokká váltak, amelyekre az alapjogi *(fundamental rights)* dogmatikából ismert fogalmak és módszerek alkalmazandók (például az egyén a tagállami jogalkotással szemben hivatkozhat rájuk, alkalmazási elsőbbséget és eljárásjogi védelmet élveznek). Lásd: Vincze Attila – Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban.* Budapest, HVG-ORAC, 2018. 525–534.

https://doi.org/10.36250/01028_15

https://orcid.org/0000-0003-2870-3456

sítékaként a Római Szerződés előírta az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát (7. cikk). Emellett a dokumentum egyetlen alapjogi jellegű szabályt tartalmazott: a férfiak és nők közötti egyenlő elbánás követelményét, amely a bérezés alapján történő különbségtételt tiltotta, és ekként a munkavállalók szabad mozgását kívánta elősegíteni (119. cikk).[3]

A Közösség működésének első évtizedét egyértelműen a gazdasági fókusz határozta meg; egy átfogó alapjogvédelmi rendszer kidolgozásának igénye fel sem merült. Mivel pedig az alapító szerződések nem tartalmaztak emberi jogi rendelkezéseket, kezdetben az Európai Bíróság – hatáskör hiányára hivatkozva – vonakodott attól, hogy ilyen jellegű kérdésekkel foglalkozzon. Ugyanakkor idővel a Közösségek által szabályozott gazdasági területeken is felmerült az alapjogok alkalmazásának igénye, hiszen egyértelművé vált, hogy egyes, a tagállamok belső jogában védett alapjogok (például a tulajdon védelme vagy az eljárási jogok) közvetlen összefüggésbe hozhatók a gazdasági tevékenységgel. Az emberi jogok védelmének kialakítását azonban kevésbé az egyén jogai iránt érzett felelősség, mintsem az *integráció szétesése, a közösségi jog egységességének és hatékonyságának csorbulása miatti aggodalom* motiválta. Tudniillik, a Bíróság által a *Van Gend en Loos* (C-26/62, 1963. február 5.) és a *Costa v. E.N.E.L.* (C-6/64, 1964. július 15.) ügyekben megfogalmazott elvek, a közösségi jog elsőbbsége és közvetlen alkalmazhatósága elismerését aligha lehetett volna elvárni a tagállamoktól, ha mindehhez nem kapcsolódik megfelelő, közösségi szintű alapjogi védelem.[4] A Bíróságnak előbb-utóbb állást kellett foglalnia a közösségi jog és a tagállami alkotmányok kollízióját felvető, emberi jogi relevanciájú kérdésekben, amit először 1969-ben tett meg. A *Stauder kontra Ulm városa* ügyben (C-29/69, 1969. november 12.) kimondta, hogy *az alapvető emberi jogok a közösségi jog általános elvei közé tartoznak,* amelyek *védelmét a Bíróság biztosítja*.

A következő kérdés az volt, hogy konkrét közösségi jogi előírások nélkül milyen értelmezéssel, milyen dogmatikai fogódzók mentén alkalmazandók a most már a közösségi jog forrásának tekintett alapjogok. A Bíróság az 1970-es és 1980-as években hozott ítéleteivel lépésről lépésre végezte el a tartalommal való megtöltés feladatát. Először az *Internationale Handelsgesellshaft* ügyben (C-11/70, 1970. december 17.) kimondta, hogy *a közösségi alapjogok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból merítkeznek*, s e jogok védelmét a Közösség szerkezetének és céljainak keretein belül kell biztosítani.[5] A közösségi alapjogok másik inspirációs bázisaként[6] a Bíróság *az emberi jogok védelmére irányuló nemzetközi szerződések*et jelölte meg, amelyeket a tagállamok közösen dolgoztak ki, illetve amelyeknek részesei.[7] Ezen szerződések közül először az Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE),[8] majd a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát[9] nevesítette, de a leggyakoribb és legfontosabb hivatkozási alap az EJEE maradt. Az ebben foglalt jogok értelmezése tekintetében az Európai Bíróság mindvégig figyelemmel volt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlatára, többek között az alapjogok korlátozási kritériumainak kidolgozásánál. Eszerint a védendő tevékenységet

[3] Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés). 119. cikk.

[4] Vincze–Chronowski (2018): i. m. 545–546.

[5] A közös alkotmányos hagyományokból a Bíróság a jogösszehasonlítás módszerével bontja ki az alapjogok tartalmát.

[6] Friedery Réka – Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás: Európai Unió alapjogvédelmi rendszere. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia.* Budapest, HVG-ORAC, 2018. 259.

[7] Nold KG v. Bizottság, C-4/73 (1970. május 14.).

[8] Rutili v. Ministre de l'intérieur, C-36/75 (1975. október 28.).

[9] Orkem v. Bizottság, C-374/87 (1989. október 18.).

mindig az alapjog társadalmi funkciójával együttesen kell megítélni, alapjog lényeges tartalma nem korlátozható, valamint a korlátozás során be kell tartani az arányosság követelményét.[10] Az alkotmánybírósági gyakorlatban is ismert *szükségességi-arányossági tesztet* a Bíróság minden esetben *a közösségi célok, a közös uniós érdek szempontjából alkalmazza,* nem pedig az egyes tagállamok érdekeinek matematikai összességét veszi figyelembe.[11]

Ahogy az alapjogvédelem közösségi jogi rendszere az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének[12] köszönhetően kezdett megszilárdulni, a többi uniós intézmény is felismerte az emberi jogok fontosságát, és ezt a meggyőződését írásba is foglalta – igaz, eleinte csak politikai természetű, jogi kötőerőt nélkülöző dokumentumokban.[13] 1986-ban először került kifejezett alapjogi utalás az alapító szerződésbe (pontosabban annak preambulumába),[14] majd az uniós polgárság intézményét létrehozó, 1992-ben elfogadott Maastrichti Szerződés már a normatív rendelkezések között rögzítette, hogy az Európai Unió *a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosítja,* valamint ahogyan azok *a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek*.[15] Látható, hogy a megfogalmazás az Európai Bíróság által kialakított szempontrendszeren alapult, azt kodifikálta a primer uniós jog szintjén. Az 1997-es Amszterdami Szerződés változatlan formában vette át ezt a rendelkezést [Európai Unióról szóló Szerződés, 6. cikk (2)], valamint új első bekezdésként a szövegbe iktatta az Unió alapelveit, amelyek között – a szabadság, a demokrácia és a jogállamiság mellett – az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete is szerepel.[16] Az emberi jogok tisztelete egyben az Unióhoz való csatlakozás előfeltételévé vált (EUSz 49. cikk), de azt a tagokon is számon lehet kérni: az Unió alapelveit súlyosan és tartósan megsértő állam *ultima ratió*ként szerződéses jogainak felfüggesztésével is szankcionálható (EUSz 7. cikk).

Az alapító szerződések „emberi jogiasításával" párhuzamosan megjelent az igény egy külön alapjogi katalógus megalkotására, hiszen az Európai Bíróság csak esetről esetre tudta az egyes alapjogok tartalmát és alkalmazási szabályait kidolgozni, és joggyakorlatát kritikusai több szempontból bizonytalannak, felszínesnek, dogmatikailag kevéssé megalapozottnak tartották. Az 1999-ben e célból felállított konvent 2000 októberére készült el az *Alapjogi Charta* tervezetével, amelyet 2000. december 7-én az Európai Parlament, az Európai Bizottság és a Tanács közös nyilatkozatban tett közzé. Az ünnepélyes deklaráció természetesen nem bírt jogi kötőerővel, az Alapjogi Charta státuszának bizonytalansága pedig azzal járt, hogy a Bíróság inkább kerülte az arra való hivatkozást.[17] A dokumentum jogi helyzetének rendezését már a 2001-es Nizzai Szerződéshez csatolt, Európa jövőjéről szóló nyilatkozat is feladatként irányozta elő, s az be is

[10] Friedery–Horváthy–Ziegler (2018): i. m. 259.

[11] Vincze–Chronowski (2018): i. m. 552–553.

[12] Az Európai Bíróság alapjogi esetjogához lásd: Gombos Katalin: *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban.* Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 177–183.

[13] Ezek közül említhető az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-én kibocsátott közös nyilatkozata, az Európai Tanács 1978-as nyilatkozata a demokráciáról, a Tanács 1986-os nyilatkozata a rasszizmusról és xenofóbiáról, illetve a Tanács 1986-os közleménye az emberi jogokról. Friedery–Horváthy–Ziegler (2018): i. m. 260.

[14] Egységes Európai Okmány, preambulum, 3. bekezdés.

[15] Szerződés az Európai Unióról (Maastrichti Szerződés), F. cikk (2) bekezdés.

[16] Amszterdami Szerződés, I. rész, 1. cikk (8) bekezdés.

[17] Friedery Réka – Horváthy Balázs: Európai Unió Alapjogi Chartája. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia.* Budapest, HVG-ORAC, 2018. 249. Néhány kivételtől eltekintve, lásd: Vincze–Chronowski (2018): i. m. 566.

került a 2003. július 18-án közzétett Alkotmánytervezet II. részébe. Miután az Alkotmánytervezet ratifikációja a francia és holland népszavazások elutasító eredménye miatt nem történhetett meg, a 2007-ben aláírt és 2009. december 1-jén hatályba lépő Lisszaboni Szerződés némileg óvatosabb megoldást választott: az Alapjogi Chartát nem a szerződés törzsszövegében, hanem annak mellékleteként tette közzé, mindazonáltal az elsődleges uniós jog részeként.

Az alapjogok hatályos uniós szabályozása

Az uniós alapjogvédelem fél évszázados fejlődési ívének jelenlegi végpontját a Lisszabonban elfogadott Európai Unióról szóló szerződés[18] jelenti. A jogvédelem kereteit a 2., a 6. és a 7. cikkek rögzítik. A 2. cikk az Unió értékeit sorolja fel, köztük az emberi jogok tiszteletben tartását, ideértve immár a kisebbségekhez tartozó személyek jogait. A 7. cikk az uniós értékeket megsértő tagállamokkal szembeni kikényszerítési eljárást szabályozza. A 6. cikk *jogi kötőerőt biztosít az Alapjogi Chartának,* felhatalmazza és egyben *kötelezi az Uniót az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásra* (erről bővebben lásd a jelen tanulmány 6. pontját), továbbá – a már 1992-ben, a Maastrichti Szerződésben használt megfogalmazás szerint – *az alapvető jogokat az uniós jog általános elveiként azonosítja, megismerési forrásként utalva a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira és az EJEE-re.* E többrétegű rendszerben az uniós alapjogok tehát egyszerre léteznek írott (a Charta alapjogi katalógusában) és íratlan formában (általános elvekként mint az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának vívmányai). Anélkül, hogy az írott és íratlan alapjogok viszonyának részletesebb taglalásába fognánk, annyi elmondható, hogy nem redundanciáról van szó: az általános elveknek jelentősége lehet többek között az Alapjogi Chartában nem szereplő alapjog érvényesítése során, így elősegíthetik az esetleges alapjogvédelmi hézagok kiküszöbölését.[19]

Az Alapjogi Charta[20] nemcsak az EU emberi jogi „alaptörvényének", de napjaink legmodernebb nemzetközi emberi jogi katalógusának is tekinthető, hiszen az első és második generációs (azaz polgári és politikai, illetve gazdasági, szociális és kulturális) jogok mellett harmadik generációs, úgynevezett szolidaritási jogokat is tartalmaz, sőt a sokak által negyedik generációs jogként számontartott információszabadságra és bioetikai kérdésekre is kitér. A jogok felosztása azonban nem a hagyományos generációs tagolást követi, ehelyett a Charta egyfajta tartalmi csoportosítás alapján hat önálló fejezetben sorolja fel a legfontosabbnak tekintett alapjogokat (szabadságokat) és néhány alapelvet. A két kategória között az a különbség, hogy míg az alapjogok érvényesülése közvetlenül a Charta szabályaiból következik, addig az alapelvek biztosításához külön uniós vagy tagállami jogi intézkedésre van szükség. Az ilyen jogalkotási és végrehajtási aktusokra bíróság előtt kizárólag értelmezésük és jogszerűségük megítélése kapcsán lehet hivatkozni [52. cikk (5)

[18] Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

[19] Az általános elvek szerepéről bővebben lásd: Elisabeth Sándor-Szalay – Ágoston Mohay: Multilevel Protection of Fundamental Rights in the European Union and in Hungary. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law,* 2. (2014), 1. 410–412.

[20] Az Európai Unió Alapjogi Chartája.

bekezdés], azaz az alapelvek közvetlenül nem kikényszeríthetők, inkább az uniós (és tagállami) szakpolitikák részére megfogalmazott általános célkitűzéseknek tekinthetők.[21]

A Charta *Méltóság* cím alatt védi az emberi méltóságot, az élethez való jogot, a személyi sérthetetlenséghez való jogot, a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalmát, valamint a rabszolgaság és kényszermunka tilalmát. A *Szabadságok* közé részint klasszikus, személyhez fűződő (szabadsághoz és biztonsághoz való jog, magán- és családi élet tiszteletben tartása, személyes adatok védelme; gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság) és politikai szabadságjogokat (véleménynyilvánítás, gyülekezés és egyesülés szabadsága), részint második generációs jogokat (házasságkötéshez és családalapításhoz való jog, művészet és tudomány szabadsága, oktatáshoz való jog, foglalkozás megválasztásának szabadsága és munkavállaláshoz való jog, vállalkozás szabadsága, tulajdonhoz való jog) sorol, de itt találjuk a menedékjogot és a kitoloncolás, a kiutasítás és a kiadatás tilalmát is. *Egyenlőség* cím alatt kapott helyett a törvény előtti egyenlőség, a megkülönböztetés tilalma; a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség; a nők és férfiak közötti egyenlőség, valamint a gyermekek, az idősek és a fogyatékkal élők jogai. Kissé megtévesztő, hogy a Charta *Szolidaritás* címén nemcsak a nemzetközi jogban ide tartozónak tekintett, harmadik generációs jogokat[22] említi (ezek közül csak a környezetvédelem alapelvét nevesíti), hanem zömében a munkavállaláshoz és szociális biztonsághoz kapcsolódó jogokat tartalmaz, mint például a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jogot, az indokolatlan elbocsátással szembeni védelmet, a tisztességes és igazságos munkafeltételek követelményét vagy a gyermekmunka tilalmát. *A polgárok jogai* címet viselő V. fejezet az uniós polgársághoz[23] kapcsolódó egyes jogosítványokat sorolja fel: aktív és passzív választójog az európai parlamenti és helyhatósági választásokon, megfelelő ügyintézéshez való jog, dokumentumokhoz való hozzáférés joga, az európai ombudsmanhoz fordulás lehetősége, petíciós jog, mozgás és tartózkodás szabadsága, diplomáciai és konzuli védelem. Végül, az *Igazságszolgáltatás*hoz kapcsolódó jogok között hagyományos eljárási garanciákat találunk: hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog, ártatlanság vélelme, védelemhez való jog, a bűncselekmények és büntetések törvényességének *(nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege)* és arányosságának követelménye, valamint a kétszeres értékelés tilalma *(ne bis in idem).*

A Chartában foglalt jogok *korlátozásának* szabályai összhangban vannak a más emberi jogi szerződésekben meghatározott és a korábban az Európai Bíróság által kialakított általános követelményekkel. Eszerint korlátozásra kizárólag törvényben (azaz az adott jogrendszerben legmagasabb szintű, általánosan kötelező jogforrásban), az adott jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával, az arányosság elvére figyelemmel, valamint csak akkor van lehetőség, ha az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket, avagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja [52. cikk (1) bekezdés].

[21] Ez a helyzet például a 22. cikkben szabályozott nyelvi sokféleség elvével, amelyet ugyan az Unió „tiszteletben tart", de a rendelkezésre alanyi jog nem alapítható, és nem alapozza meg az EU hatáskörét például a kisebbségi nyelvek védelmével kapcsolatos jogalkotási tevékenység tekintetében.

[22] Ezek a fejlődő világ valódi emancipációjához és az egész emberiséget érintő súlyos problémákhoz kapcsolódnak, mint amilyen a békéhez való jog, a fejlődéshez való jog, az egészséges környezethez való jog, az emberiség közös örökségében való osztozás joga vagy a humanitárius segélyhez való jog. Lásd részletesebben a szociálpolitikával foglalkozó fejezetet jelen kötetben.

[23] Az uniós polgárok jogállásáról lásd Szalayné Sándor Erzsébet: *A személyek jogállása az uniós jogrendben.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 37–73.

A Charta *címzettjei* elsősorban az *uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek,*[24] amelyek az alapjogokat minden tevékenységükkel összefüggésben kötelesek tiszteletben tartani. A Charta személyi hatálya másodsorban kiterjed a *tagállamok*ra is, amennyiben uniós jogot hajtanak végre [51. cikk (1) bekezdés]. Ez utóbbi kitétel az Európai Bíróság gyakorlata szerint tágan értelmezendő, tehát az uniós jog végrehajtása nemcsak az uniós jog kifejezett átültetését jelenti (például irányelv implementációja), de idetartozik az olyan tagállami szabályozás is, amely az uniós jogi célok érvényesülését csak közvetetten szolgálja.[25] A Bíróság tehát, úgy tűnik, a Charta Magyarázatában szereplő *„uniós jog alkalmazási körében"* fordulatot tekinti irányadónak, ami értelemszerűen szélesebb kört ölel fel, mint a szorosan vett végrehajtás. A Charta alkalmazási körére vonatkozó további fontos előírás, hogy címzettjei saját hatáskörükben és az alapító szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül kötelesek tiszteletben tartani a Charta rendelkezéseit, a dokumentum új hatásköröket nem hoz létre [51. cikk (2) bekezdés, EUSz 6. cikk (1) bekezdés]. Ez azt is jelenti, hogy a Charta nem helyettesítheti a tagállami alapjogvédelmi rendszereket, mindössze kiegészíti azokat.

A Charta-jogok *terjedelmét* (tárgyi hatályát) illetően három esetet kell megkülönböztetnünk.[26] Először, amennyiben *az adott jogot az alapszerződések is szabályozzák* (például szabad mozgás és letelepedés szabadsága), akkor azt az ott meghatározott keretek között lehet gyakorolni, a Chartában biztosított jog terjedelme nem lehet annál szélesebb [52. cikk (2) bekezdés]. Ez az előírás az EUSz 6. cikkének (1) bekezdésével együtt olvasva azt sugallja, hogy az alapszabadságok és az alapjogok között hierarchikus viszony van az előbbiek javára.[27] Másodszor, ha a Chartában szereplő *alapvető jog megfelel valamely, az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jognak,* akkor tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni az EJEE-ben szereplő jogéval. Az egyenlő védelemtől csak pozitív irányban lehet eltérni, azaz arra lehetőség van, hogy az Unió kiterjedtebb, magasabb szintű védelmet nyújtson [52. cikk (3) bekezdés]. Harmadszor, amennyiben a Charta *a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő alapjogot* ismer el, akkor azt a jogot e hagyományokkal összhangban kell értelmezni [52. cikk (4) bekezdés]. A Charta az *alapjogvédelem szintjére* vonatkozó garanciális szabályként rögzíti, hogy egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat, amelyeket az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások – különösen az EJEE – elismernek (53. cikk).

Az Alapjogi Charta az elmúlt évtizedben *az Európai Bíróság alapjogi gyakorlatának leggyakoribb viszonyítási pontjává vált,* amiben nagy szerepet játszik a jogi kötőerővel való felruházás hatása. Az Európai Bizottság kimutatása szerint a Bíróság a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő első évben 27 alkalommal hivatkozott a Chartára, 2018-ban pedig ez a szám elérte

[24] Az ügynökségek a magyar szövegváltozatban nem szerepelnek, de a többi nyelvi változatban igen. Lásd: Friedery–Horváthy (2018): i. m. 254.

[25] Friedery–Horváthy (2018): i. m. 255.

[26] Friedery–Horváthy (2018): i. m. 256.

[27] Az EUSz 6. cikkének (1) bekezdésének értelmében „[a] Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit". Ez azt jelenti, hogy a Charta nem létesít új jogalkotási hatáskört az uniós intézményeknek, vagyis alapjogi tárgyú uniós jogalkotáshoz továbbra is az alapító szerződésekben meghatározott konkrét jogalap szükséges. Chronowski Nóra: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának első évtizede a primer jog részeként. *Közjogi Szemle,* 12. (2019), 4. 75.

a 356-öt.[28] A nemzeti bíróságok gyakorlata ehhez képest ambivalens, a Chartára történő hivatkozások sok esetben felszínesek, mégis, az EU Alapjogi Ügynökségének legfrissebb értékelése szerint a Chartának a nemzeti jogrendszerekben is „hozzáadott értéke lehet".[29]

Az uniós alapjogi rezsim intézményi keretei

Az EU komplex intézményrendszerében az alapjogok érvényesítésének legfontosabb fóruma az *Európai Unió Bírósága*. Az Alapjogi Charta végrehajtására nem alkottak önálló, speciális mechanizmust; a jogérvényesítésre a semmisségi és a mulasztásos eljárás áll rendelkezésre. A *semmisségi eljárás* (EUMSz 263–264. cikk) keretében a Bíróság megvizsgálja az uniós intézmények aktusainak jogszerűségét, és a jogsértő aktust megsemmisíti. Egészen pontosan a jogalkotási aktusok, a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusai (az ajánlásokat és a véleményeket kivéve), valamint az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Unió szervei és hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással bíró aktusok jogszerűségének ellenőrzéséről van szó, ahol az érvénytelenítést értelemszerűen alapjogi jogsértés is megalapozhatja. Semmisségi eljárás kezdeményezésére alapvetően a tagállamok és az uniós intézmények jogosultak; magánszemély csak a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen indíthat eljárást, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket. Látható, hogy ez a lehetőség lényegesen szűkebb például az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján fennálló panaszjognál, már csak ezért sem tekinthetjük a luxemburgi bíróságot általános hatáskörű alapjogi bíróságnak. Alapjogi szempontból kisebb a gyakorlati jelentősége a *mulasztásos eljárás*nak (EUMSz 265. cikk), ahol a jogsértést az uniós intézmény (szerv, hivatal) döntéshozatalának az elmulasztása okozza. A tagállamok és uniós intézmények mellett magánszemély itt is csak akkor fordulhat a Bírósághoz, ha az ügyben közvetlenül érintett, azaz a mulasztás neki címzendő jogi aktusra vonatkozik.

Az alapjogok alkalmazását nem csak a Bíróság, de számos egyéb uniós intézmény is figyelemmel kíséri. Az uniós polgárok szempontjából hatékony jogorvoslati lehetőség az *európai ombudsman*hoz benyújtott panasz (EUMSz 228. cikk, Alapjogi Charta 43. cikk), különösen, ha alapjogi sérelem szintjét el nem érő hivatali visszásságról, az uniós bürokrácia túlkapásairól van szó. Az ombudsmann csak az EU intézményeinek, szerveinek, hivatalainak ténykedését vizsgálhatja (kivéve az Európai Unió Bíróságáét), a tagállami hatóságokét nem. Eljárás indulhat bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy indítványára, de az ombudsman saját kezdeményezésére is. Panasszal lehet élni az Európai Parlament és a Tanács 2018/1725 rendeletével felállított *európai adatvédelmi biztos*nál is, ha az uniós intézmények megsértik a személyes adatok kezelésére vonatkozó uniós szabályokat, ezáltal a magánszférához tartozó adatvédelemhez való jogot. Az uniós polgárok és jogi személyek petíciót nyújthatnak be az *Európai Parlamenthez* az Unió tevékenységi területéhez tartozó és őket közvetlenül érintő ügyekben (EUMSz 227. cikk). Amennyiben a petíció

[28] Az adatokat közli Chronowski (2019): i. m. 75., az Európai Bizottság 2018. évi jelentése alapján. A 2019. évre vonatkozó bizottsági jelentés e kézirat lezárásáig (2020. november 26.) nem jelent meg, de saját kutatásaim szerint a Chartára vonatkozó uniós bírósági hivatkozások száma tavaly és idén is százas nagyságrendű volt.

[29] Chronowski (2019): i. m. 74–75.

tagállami hatóság uniós jogalkalmazási tevékenységére vonatkozik, az Európai Parlament Petíciós Bizottsága továbbítja azt az *Európai Bizottságnak,*[30] amely a kötelezettségszegési eljárás keretében hatáskörrel rendelkezik az érintett tagállammal való tárgyalások lefolytatására, végső soron az Európai Bíróság előtti kereset benyújtására (EUMSz 258–260. cikk). Fontos szerepet tölt be az uniós alapjogi kultúra fejlesztésében a 2007 óta működő, a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontját felváltó *Alapjogi Ügynökség,* amely tudományos kutatásokat és felméréseket végez, valamint szakértői támogatást nyújt az uniós intézményeknek és a tagállamoknak. Említést érdemel az Európai Unió *emberi jogokért felelős különleges képviselő*je is. A 2012-ben létrehozott mandátum az uniós külpolitikához tartozik, hiszen az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános elvek között az emberi jogok és alapvető szabadságok is szerepelnek (EUSz 21. cikk). A különleges képviselő fő célja az EU emberi jogi politikájának elfogadottabbá és láthatóbbá tétele.

Tágabb értelemben az uniós alapjogvédelem intézményrendszeréhez tartoznak a *nemzeti bíróságok* is, hiszen a tagállamok is kötelesek az alapjogok tiszteletben tartására az uniós jog alkalmazása körében, és bizonyos esetekben (például kártérítési eljárásban) egy ilyen jogsértés hazai bírói fórumok előtt is orvosolható.[31] Az ezen helyzetekben esetlegesen kialakuló konfliktusokról a következő fejezetben lesz szó.

Versengő uniós és tagállami érdekek az alapjogvédelem területén

A hatályos szabályozás alapján a tagállamoknak három alapjogvédelmi rendszer között kell navigálniuk. Alkalmazniuk kell *a nemzetközi jog emberi jogi szempontból releváns szokásjogi és szerződéses szabályait*, *az uniós jogban biztosított írott és íratlan alapjogokat*, valamint saját *alkotmányuk és egyéb belső jogszabályaik* vonatkozó előírásait is. Mindez – konkrét kollíziós szabályok nélkül – a gyakorlatban „jogi interferenciához" vezet, amely alapvetően három formában jelentkezik: az alapjogi normák egyszerű egymás mellett élése, az alapjogi normák kölcsönös egymásra hatásából fakadó hasonló értelmezési sztenderdek kialakulása, avagy az alapjogi normák egymást lerontó hatása.[32] Miközben az egyén szempontjából a koherens értelmezés és a lehető legmagasabb szintű védelem volna a kívánatos, a gyakorlatban ez nem mindig valósul meg. Az uniós és a tagállami bíróságok (különösen a felső- és alkotmánybíróságok) között nem ritkák a hatásköri villongások: míg az Európai Unió Bírósága az uniós jog szupremáciája fölött őrködik, addig a tagállami alkotmánybíróságok alapjog-értelmezési kiváltságaikhoz ragaszkodnak.

Az *Alapjogi Charta alkalmazási körének* pontos megvonása a mai napig feszültségeket okoz. Az Európai Bíróság az *Aziz Melki/Sélim Abdeli* egyesített ügyekben hozott 2010-es ítélete szerint a tagállami bíróságoknak közvetlenül kell alkalmazniuk a Chartát, ha az adott ügyben egyébként uniós jogi aktust alkalmaznak. A 2013-as *Åkerberg Fransson*-ügyben azonban egy ennél kiterjesztőbb értelmezést fogadott el, amikor előírta, hogy a tagállami bíróságoknak olyan szituációkban is össze kell hasonlítaniuk a nemzeti alapjogi előírásokat a Chartával, amikor az uniós joggal való kapcsolat csupán közvetett vagy részleges. Amennyiben pedig úgy találják, hogy a Charta és a belső jog között ellentét áll fenn, akkor el kell tekinteniük az uniós joggal ellentétes hazai rendelkezés alkalmazásától – anélkül, hogy bevárnák a jogalkotói vagy alkotmánybírósági

[30] Friedery–Horváthy–Ziegler (2018): i. m. 265.
[31] Friedery–Horváthy–Ziegler (2018): i. m. 265.
[32] Szalayné Sándor (2013): i. m. 22.

hatályon kívül helyezést. A szakmai körökben is nagy felháborodást kiváltó döntésre a német alkotmánybíróság azonnal reagált: egyhangú ítéletében leszögezte, hogy az Åkerberg Fransson-ügyben kimondott tétel semmi esetre sem tekinthető általános érvényűnek, és a nemzeti alapjogi standard és az alkotmányos identitás védelmében igenis felülvizsgálható az uniós jog. Az Európai Bíróság ezt követő döntései hol megszorító, hol kiterjesztő értelmezést követnek, és a tagállami bíróságok Chartával szembeni attitűdje sem egyforma.[33]

Az uniós jog és a tagállami jogok kontextusában a másik nagy probléma a *védelem szintje,* azaz a Charta-jogok és a nemzeti alkotmányok közötti viszony. A helyzetet tovább bonyolítja a harmadik versengő jogrendszer, az Emberi Jogok Európai Egyezménye bekapcsolódása (erről a következő pontban lesz szó). Noha a Charta 52. cikk (3) bekezdése és az 53. cikke alapján kollízió esetén a legkiterjedtebb alapjogi garancia által biztosított védelem élvez elsőbbséget, a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő jogok esetén ezt a szabályt nagyon nehéz kivitelezni a 27 tagú Unióban.[34]

Ami a *magyarországi joggyakorlat*ot illeti, a magyar bíróságok 2010 és 2017 között 21 esetben terjesztettek fel a Charta valamely rendelkezésére vonatkozó kérdést előzetes döntéshozatalra az Európai Bírósághoz, és ezzel az aktívabb tagállami bíróságok közé tartoznak (hetedik helyen állnak az olasz, a német, a belga, az osztrák, az észt és a román bíróságok mögött).[35] A magyar Alkotmánybíróság e kézirat lezárásáig mintegy két tucat olyan döntést hozott, amelyben szerepel az Alapjogi Chartára való hivatkozás, igaz, e hivatkozások jobbára az indítványozóktól származnak. Tudniillik, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Unió alapító szerződései az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, hanem közösségi jogként a belső jog részei. Mivel pedig az Alkotmánybíróságnak csak a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára van hatásköre, így nem vizsgálhatja, hogy valamely hazai jogszabály sérti-e az Európai Unió jogát, beleértve természetesen az Alapjogi Chartát is.[36] (Ezen az álláspontón nem változtat, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmány és az uniós jog viszonyát vizsgáló, 2/2019. [III. 5.] számú határozatában kimondta, hogy „az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az európai uniós tagsággal együtt járó […] kötelezettségekre", valamint hogy értelmezése során – az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszéd alapelve és az európai egység megteremtésében való közreműködés jegyében – figyelembe vette az üggyel érintett alaptörvényi rendelkezésnek a vonatkozó uniós irányelv releváns, „az Alapjogi Charta fényében értelmezett" rendelkezéseivel való összhangját is.[37]) Ezzel a hozzáállással a magyar Alkotmánybíróság nem tér el a többi tagállam alapjogvédelmi fórumaitól,

[33] Chronowski (2019): i. m. 76–77.

[34] Vincze–Chronowski (2018): i. m. 573–575.

[35] Chronowski (2019): i. m. 75.

[36] 8/2011. (II. 18.) AB határozat, Indoklás, V. 7. pont; 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, Indoklás, III. 5. pont; 571/D/2010. AB határozat, Indokolás, 4. pont. Számos esetben az AB nem is tartotta szükségesnek ezt leszögezni, csupán minden további nélkül említés nélkül hagyta a Chartára történő hivatkozásokat. Vö. például 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, 3334/2019. (XII. 6.) AB határozat. Ezzel szemben az Alapjogi Charta rendelkezéseinek érdemi figyelembevételére való hajlandóságra utal három másik ügy: 3140/2013. (VII. 2.) AB végzés (20. pont); 16/2014. (V. 22.) AB határozat (50. pont); 3261/2019. (X. 30.) AB végzés (20. pont).

[37] 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Rendelkező rész, 2. pont; Indokolás, III. 49. pont.

amelyek jobbára elfogadják, hogy az uniós jogvédelem a nemzetivel egyenértékű védelmet biztosít,[38] így általában nem vállalkoznak az uniós jogi aktusok felülvizsgálatára.[39]

Az uniós alapjogvédelmi rendszer jövője

A nemzeti jogok, a nemzetközi jog és az uniós jog egymás mellett élése és kölcsönhatása, ebből fakadóan a bíróságok nem feltétlenül következetes joggyakorlata az alapjogvédelemmel kapcsolatban számos megválaszolásra váró elméleti és gyakorlati dilemmát vet fel. Sokszor már azt a kérdést sem egyszerű megválaszolni, hogy ki felelős a jogsértésért, vagy milyen fórum előtt lehet jogorvoslatot keresni.[40] A legnagyobb kérdés talán az, hogy mikor és milyen feltételek mellett fog végre csatlakozni az EU az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Miközben a szakirodalom már több mint egy évtizede értekezik a luxemburgi és strasbourgi bíróságok közötti kommunikációs csatorna[41] létrejöttének lehetséges következményeiről, a csatlakozási folyamat egyelőre megfeneklett. *Hiába kötelezi az alapító szerződés az Uniót a csatlakozásra* [EUSZ 6. cikk (3) bekezdés], *és hiába teremti meg ennek jogi lehetőségét az EJEE 14. számú kiegészítő jegyzőkönyve,*[42] *az Európai Bíróság elutasító véleménye alapján a csatlakozás a mai napig nem valósulhatott meg.* A luxemburgi bíróság első ízben az 1990-es években nyilatkozott a kérdésben (2/94. sz. vélemény, 1996. 03. 28.), amikor is – a tényeknek megfelelően – leszögezte, hogy az Uniónak nincs hatásköre egy emberi jogi tárgyú szerződéshez való csatlakozásra, és egyáltalán: emberi jogi kérdésekben történő jogalkotásra. Miután a Lisszaboni Szerződés ezt az akadályt kiküszöbölte, az EU és az Európa Tanács illetékes szervei nagy ügybuzgósággal vetették bele magukat a csatlakozásról szóló szerződés tervezetének kidolgozásába. Az Európai Bíróság 2014. december 18-án kiadott, 2/13. számú véleménye azonban lehűtötte a kedélyeket. A Bíróság – valószínűleg inkább a presztízsveszteségtől tartva, mintsem valós jogi aggodalmaktól vezérelve – úgy találta, hogy *a megállapodástervezet nem biztosít kellő védelmet az EU különleges jogrendjének, és sérti az Európai Unió Bíróságának kizárólagos hatáskörét.*[43]

Amennyiben és amikor megtörténik a csatlakozás, annak legfontosabb joghatásaként *az Emberi Jogok Európai Egyezménye közvetlenül kötelezővé válik az uniós intézményekre* is, az abban foglalt jogok megsértése miatt *az EU felelősségre vonható lesz az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt.* Ezzel szemben jelenleg az a helyzet, hogy hiába részese az EJEE-nek az Unió összes tagállama, az Unió maga nem szerződő fél, nemzetközi jogi értelemben az egyezmény nem kötelezi. Így az EJEB közvetlenül nem vizsgálhatja sem az uniós jog, sem azon jogi aktusok „EJEE-kompatibilitását", amelyeket a tagállamok a számukra diszkrecionális jogkört nem biztosító uniós jog

[38] A magyar Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani". Lásd például 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás, III. 49. pont.

[39] Vincze–Chronowski (2018): i. m. 589.

[40] Sándor-Szalay–Mohay (2014): i. m. 403.

[41] Sándor-Szalay–Mohay (2014): i. m. 404.

[42] „Az Európai Unió csatlakozhat ehhez az Egyezményhez." 59. cikk (2) bekezdés.

[43] A Bíróság véleményeiről lásd bővebben: Mohay Ágoston: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az uniós jogban – csatlakozás előtt és után(?). *Jura,* 24. (2018), 1. 74–80. és Vincze–Chronowski (2018): i. m. 576–582.

végrehajtásaként alkotnak meg.[44] Ez a helyzet természetesen alapjogvédelmi hiányosságot okozhat, amennyiben az Unió maga sérti meg az egyezményben foglalt jogokat. A probléma megoldására az EJEB azt a vélelmet alakította ki, miszerint ellenkező bizonyításig az Európai Unióban az alapjogok védelmének a szintjét egyenértékűnek kell tekinteni az EJEE által garantált védelemmel (ez az úgynevezett *Bosphorus-formula* uniós jogra történő alkalmazása).[45] Kérdés, hogy az EJEE-hez való csatlakozás után mi lesz az egyenlő védelem vélelmének a sorsa. Megalapozottnak tűnik az az álláspont, miszerint a vélelem fenntartása az EU és a tagállamok közti konfrontációhoz vezetne, mivel az egyezménykonform uniós jogvédelem további vélelmezése kettős mércét jelentene az egyezmény részes felei vonatkozásában. Ilyen alapon a tagállamok is követelni kezdhetnék, hogy a strasbourgi bíróság vélelmezze részükről az EJEE betartását, ez viszont éppen az egyezmény jogvédelmi mechanizmusának a lényegét, az egyéni ügyekben biztosított jogorvoslat lehetőségét sodorná veszélybe. Az EU kedvezményezett pozíciójának fenntartása magának a csatlakozásnak az értelmét is kétségbe vonná, amennyiben az Unió egyezményhez való csatlakozásának a célja valóban egy külső alapjogi kontroll biztosítása,[46] nem csupán hangzatos látszatintézkedés.

Noha a csatlakozásnak számos eljárási buktatója lehet (például az eljárások általános elhúzódása), hosszú távú pozitív következményként *kialakulhat egy európai szinten összehangolt, magas szintű védelmet biztosító jogorvoslati rendszer,* amely az uniós alapjogvédelmi rendszer jelenlegi hiányosságainak kiküszöbölésére is alkalmas.[47] Ennek a reménynek némiképp ellentmond az a jelenség, hogy az Alapjogi Charta kötelező erejűvé nyilvánítása óta az Európai Bíróság a korábbiakhoz képest ritkábban hivatkozik az EJEE-re és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatára, ehelyett inkább az uniós jog autonómiáját, a nemzetközi emberi jogi rendszertől való különállását hangsúlyozza. Ezzel kapcsolatban azonban erős kontúrokkal rendelkező tendenciáról még nem beszélhetünk,[48] így egy integrált európai alapjogi térség létrejötte talán nem teljesen irreális elképzelés.

Következtetések

Mivel a gazdasági integráció első évtizedeiben az emberi jogok védelmét biztosító jogi szabályozás nem létezett, az Európai Közösség alapjogi szempontból megfelelő működése végső soron a tagállami alkotmányoktól függött. Az uniós jognak a nemzeti joggal szemben élvezett alkalmazási elsőbbsége kimondása után azonban a tagállami jogrendszerekben szereplő alapjogok elveszítették kontrollszerepüket, és fennállt a veszélye egy alapjogi vákuum kialakulásának.[49] Ezt az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységével fokozatosan megszüntette, illetve időközben a primer uniós jogi szabályok is megszülettek, legfontosabbként a napjaink legmodernebb emberi jogi katalógusának tekinthető Alapjogi Charta. Az Európai Unió puszta *gazdasági érdekközösségből* politikai integrációvá, valódi *értékközösséggé* vált. A folyamat korántsem lezárt, hiszen az Európai Bíróság státuszféltése miatt az EU a mai napig nem tett eleget az Emberi Jogok

[44] Mohay (2018): i. m. 72–73.

[45] ECtHR: Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, Application no. 45036/98, judgment of 30 June 2005. Ismertetését lásd Vincze–Chronowski (2018): i. m. 586–588.

[46] Mohay (2018): i. m. 81.

[47] Az uniós alapjogi rendszer távlatainak áttekintéséhez lásd Gombos (2014): i. m. 183–191.

[48] Mohay (2018): i. m. 81–82.

[49] Szalayné Sándor (2013): i. m. 22.

Európai Egyezményéhez való csatlakozási kötelezettségének, így a strasbourgi és a luxemburgi bíróság párbeszédének jövőbeli irányait sem ismerjük még.

Az alapjogok védelme jelenleg is az *Európai Unió egyik legfontosabb legitimációs kérdésé*nek[50] tekinthető – nem utolsósorban az uniós jogalkotási dömpingnek, a jogi normák egyre szélesedő és mélyülő tárgyi és személyi hatályának köszönhetően. Azt sem szabad elfelejteni, hogy mivel az alapjogi rezsim *az uniós jog sajátosságaihoz igazodik* egy alapvetően korlátozott hatáskörű nemzetközi szervezeten belül, ezért *teljes értékű uniós alapjogvédelemről ma még nem beszélhetünk*.[51] Azonban a hiányosságok és az Európai Bíróság joggyakorlatát érintő kritikák ellenére az uniós alapjogvédelem összesített mérlege alapvetően kedvező, és az Európai Unió kétségtelenül pozitív szerepet játszik az európai emberi jogi kultúra fejlesztésében.

Felhasznált irodalom

Amszterdami Szerződés. Online: https://bit.ly/3vrSFPA

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés). Online: https://bit.ly/3vLdrIU

Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: https://bit.ly/3rXpa6o

Az Európai Unióról szóló szerződés (Maastrichti Szerződés). Online: https://bit.ly/3KspOzc

Chronowski Nóra: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának első évtizede a primer jog részeként. *Közjogi Szemle,* 12. (2019), 4. 74–78.

Egységes Európai Okmány. Online: https://bit.ly/3KnjZD7

Friedery Réka – Horváthy Balázs: Európai Unió Alapjogi Chartája. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia.* Budapest, HVG-ORAC, 2018. 248–257.

Friedery Réka – Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás: Európai Unió alapjogvédelmi rendszere. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia.* Budapest, HVG-ORAC, 2018. 258–265.

Gombos Katalin: *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban.* Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

Mohay Ágoston: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az uniós jogban – csatlakozás előtt és után(?). *Jura,* 24. (2018), 1. 71–87.

Sándor-Szalay, Elisabeth – Ágoston Mohay: Multilevel Protection of Fundamental Rights in the European Union and in Hungary. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law,* 2. (2014), 1. 403–432. Online: https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012013001001021

Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszúton – Lisszabon után. *Jogtudományi Közlöny,* 68. (2013), 1. 15–27.

Szalayné Sándor Erzsébet: *A személyek jogállása az uniós jogrendben.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.

Vincze Attila – Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban.* Budapest, HVG-ORAC, 2018.

[50] Szalayné Sándor (2014): i. m. 75–77.

[51] Chronowski (2019): i. m. 75.

Nagy Judit

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége
Nemzetközi rendészeti együttműködés

Bevezetés

A bűnüldözési, rendészeti együttműködés az uniós integrációtörténetben nem tartozik az „öreg" politikák közé. Az ezen a területen erőteljesebben megjelenő tagállami szuverenitásféltés jelentősen „lelassította" a szakpolitika fejlődését az egyébként is kezdetben gazdasági fókuszú, orientációjú integrációs folyamatban. A bűnözés robbanásszerű növekedésének azonban nem tudott ellenállni sokáig a tagállami szuverenitás védőbástyájának tekintett érzékeny szakpolitika, a biztonság utáni erőteljes politikai, társadalmi, gazdasági és szakmai igény megállíthatatlanul beindította a változást. A közel három évtizedes fejlődési folyamatot sokan az uniós jog- és intézményi fejlődés egyik legdinamikusabb és egyik legtöbb lehetőséget rejtő területének tekintik.

A közös piac alapját jelentő személyek, áruk, szolgáltatások és tőke szabad áramlása az országok között egyértelműen elengedhetetlen és hasznos volt a gazdasági fejlődés szempontjából, ugyanakkor új lehetőséget jelentett a bűnelkövetők számára a célba vehető „piac", áldozati kör, valamint a felelősségre vonás elől elmenekülés lehetőségeinek kiszélesedésével.

Az Európai Unió a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, ahol elsődleges princípium az, hogy minden uniós polgár bízhat abban, hogy megfelelő módon garantálva és védve van a biztonsága. Emellett kiemelt prioritás az EU alapvető értékeit jelentő demokráciának, a jogállamiságnak, az alapvető jogok tiszteletben tartásának, a véleménynyilvánítás szabadságának, a vallásszabadságnak és a sokféleség tiszteletben tartásának a védelme és biztosítása is.

A szakpolitika fejlődéstörténete az EU megszületése előtt

Az európai integrációs folyamatok 1950/51-es „berobbanásakor" a bűnüldözési, rendészeti együttműködés nem szerepelt az elsődleges politikák között, nem is terjedtek ki rá az Európai Közösségeket létrehozó szerződések sem. Az újabb és újabb biztonsági kihívások azonban egyre erőteljesebben „kiabáltak" az intézményesített együttműködés kiépítéséért ezen a területen is. Az EU joganyagába legelőször az Európai Unióról szóló szerződéssel került be szövegszerűen ez a politika. Természetesen azonban a bűnözés előretörése miatti szakmai igény előhívta az együttműködés különböző formáit a közösségi kereteken kívül is.

Érdekes tendenciaként figyelhető meg ezen a területen a politika szabályozástörténetét tekintve az a jelenség, hogy kezdetben csupán néhány állam alakított ki és „laborszerűen tesztelt" le valamely együttműködési instrumentumot (TREVI együttműködés, schengeni együttműködés, Prümi Szerződés stb.), mielőtt az bekerült volna az uniós joganyagba.

https://doi.org/10.36250/01028_16

https://orcid.org/0000-0001-6758-247X

A kezdetek, még az európai közösségi kereteket túllépve

Már a 19. század végén megjelent a bűnüldöző hatóságok részéről a szakmai igény az együttműködésre, amely kezdetben elsősorban informális kapcsolatot jelentett a rendőrhatóságok között például köztörvényes bűnözők, büntetés-végrehajtás előli szökevények felkutatása érdekében. Az 1890-es évektől kezdődően a bűnüldözési szakemberek különböző konferenciák keretében cseréltek tapasztalatot egy-egy speciális szakterületre fókuszálva, és fektették le a nemzetközi bűnüldözési együttműködés alapjait. Ezek közül említést érdemel például az 1898-as római antianarchista konferencia, amelyen a „politikai-rendőri" együttműködés alapintézményei, az 1895-ös párizsi börtönkongresszus, amelyen a büntetés-végrehajtás tapasztalatai, valamint az 1909-es madridi konferencia, amelyen a kriminalisztika és krimináltechnika alapvető aktuális kérdései kerültek a szakmai diskurzus figyelmének középpontjába. Egy-egy nemzetközi tudományos-szakmai konferenciát követően születtek ugyan a politikai elit elköteleződését mutató nemzetközi szerződések,[1] azonban az előrelépés a tényleges, gyakorlati együttműködés területén – a szuverenitásféltés árnyékában maradva – még háttérbe szorult a kevésbé rugalmas és hatékony diplomáciai csatornák igénybevétele mellett.

Fontos mérföldkő volt a nemzetközi rendőri együttműködés további tervezett lépéseit határozatban rögzítő, 1914-ben rendezett első nemzetközi rendőrkongresszus, amelyet I. Albert monacói herceg szervezett 15 ország 300 képviselőjével. A megtárgyalt napirendi pontok adekvátak és szakmailag nagyon megalapozottak voltak. Így többek között felvetődött a szakmai igénye egy nemzetközi körözési rendszer felállításának, egy, a hivatásos nemzetközi bűnözőkre vonatkozó nemzetközi nyilvántartó iroda létrehozásának, a nemzetközi elfogatóparancs kiadásának, a kiadatási eljárás leegyszerűsítésének, valamint egy mobil, végrehajtó hatalommal rendelkező nemzetközi rendőri egység felállításának. Ezen víziókból azután sok megvalósult (SIS, közös nyomozócsoportok, európai elfogatóparancs – átadási eljárás stb.), csak a világháborúk „közbeszólása" miatt nyolc-kilenc évtizeddel később.

Az intézményfejlődés egyik legjelentősebb lépése volt 1923-ban a Nemzetközi Büntető Rendőri Bizottság létrehozása Bécsben, amelyből azután 1956-ban újjáalakulva jött létre a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Szervezet (INTERPOL), a globális nemzetközi bűnüldözési együttműködés fellegvára.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni ehelyütt az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)[2] és az Európa Tanács (ET)[3] jogalkotása keretében született azon nemzetközi egyezményeket sem, amelyek direkt vagy indirekt módon érintik a rendőri együttműködés területét. Ezen egyezmények „anyaegyezményként" képezik sok esetben az alapját a későbbiekben elfogadott uniós bel- és igazságügyi együttműködésre irányuló jogi aktusoknak.

[1] 1905. május 18-án kelt nemzetközi szerződés Németország, Belgium, Dánia, Spanyolország, Franciaország, Anglia, Olaszország, Hollandia, Portugália, Oroszország, Svédország, Norvégia és Svájc között a leánykereskedelem elleni fellépés jegyében (amelyet 1899-ben Londonban és 1902-ben Párizsban megtartott szakmai konferenciák előztek meg a Dél-Amerikába és Közel-Keletre irányuló leánykereskedelemről).

[2] Például a nemzetközi kábítószer-kereskedelem visszaszorítására irányuló egyezmény – 1998. évi L. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében a kábítószerek és pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án Bécsben kelt egyezmény kihirdetéséről.

[3] Például a Terrorizmus visszaszorításáról szóló, Strasbourgban 1977. január 27-én kelt egyezmény – 1997. évi XCIII. törvény.

A terrorizmus, a politikai extrémizmus jelensége az 1960-as években egyre dinamikusabban veszélyeztette az európai polgárok biztonságát, valamint az integráció keretei között megindult gazdasági, társadalmi és politikai fejlődést (ETA – Spanyolország, Brigate Rosse – Olaszország, IRA – Egyesült Királyság). A különböző ideológiai alapokon szerveződött terrorista csoportok szervezett bűnözői csoportokkal működtek együtt, egyre kiterjedtebb nemzetközi hálózatokat létrehozva, ami szükségszerűen maga után vonta a közösségi tagállamok biztonság területén történő kormányközi együttműködését, a bűnüldöző hatóságok összehangolt fellépését. Az együttműködés kezdeti informális fórumát a közösségi tagállamok közötti Európai Politikai Együttműködés jelentette, amelynek keretében fogadtak el ugyan több, a bűnüldözési együttműködés területére vonatkozó nemzetközi szerződést, amelyek azonban – a ratifikációs problémák, tagállami fenntartások miatt – a gyakorlatban nem jelentettek jelentős előrelépést. A politikai elit elköteleződése a szakmai igény biztosítékaként azonban tükröződött a megállapodásokban.

TREVI

1976 júniusában az Európai Politikai Együttműködés keretében elfogadták a TREVI *(Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale)* együttműködésről szóló határozatot. Az együttműködés kiterjedt a terrorszervezetekre és szervezett bűnözői csoportokra (kábítószer-kereskedelem, futballhuliganizmus) vonatkozó adat- és információcserére, a rendészeti képzések összehangolására, az összekötő tisztek cseréjére, a bevándorlási kérdésekre, a polgári légi közlekedés védelmére irányuló együttműködésekre. Az együttműködés keretében létrehozott munkacsoportok szinte teljes mértékben lefedték az általános rendőri együttműködés minden szegmensét.[4] Évente két alkalommal üléseztek a TREVI-szervek, félévente cserélődő EK-tagállami elnökléssel, 1986-tól működő trojkarendszer bevezetésével.

A TREVI együttműködést számos kritika érte titkossága, inkoherens felépítése és a koordináció hiánya miatt, azonban elért eredményeivel az első leghatásosabb együttműködést jelentette az Európai Közösség tagállamai között:

- a keretében elkezdődött a rendőri és bűnügyi együttműködés intézményes formájának, csatornáinak a kiépülése;
- olyan hármas tagolódású döntéshozatali mechanizmust, működési struktúrát dolgozott ki (miniszterek szintje – magas rangú tisztviselők bizottsága – munkacsoportok/szakértők szintje), amelyet később az EU más intézményei is átvettek;
- miután alapvetően a gyakorlati együttműködésre helyezte a hangsúlyt, ezért háttérbe szorult a kötelező erővel bíró jogi keretrendszer kialakítása *(soft law).*

Mindezen eredményeivel és hibáival együtt beleolvadva az EU III. pillérébe, stabil alapját és kiindulópontját jelentette a kibontakozó uniós rendőri együttműködésnek.

[4] TREVI I. (terrorizmus elleni), TREVI II. (általános rendőrségi ügyek), TREVI III. (szervezett bűnözés elleni) munkacsoport, Ad hoc Europol munkacsoport (a jelenlegi Europol előfutárának létrehozása), Bevándorlási ad hoc munkacsoport stb.

Schengeni együttműködés

Az előző pontban tárgyalt formális jogi keretek nélküli TREVI-együttműködés mellett a nemzetközi szerződéseken alapuló, a részes államokra kiterjedtebb és konkrétabb szabályrendszer keretében kötelező érvényű szabályokat megfogalmazó schengeni együttműködés tekinthető a jelenlegi uniós rendőri együttműködés másik előfutárának. Az együttműködést a tanulmánykötet következő fejezetében fejtjük ki.

A szakpolitika reformja

A TREVI keretrendszere, valamint a schengeni együttműködés azonban egy idő után nem bizonyult elég hatékonynak ahhoz, hogy megfelelő módon megakadályozza a „határok nélküli" Európában egyre erősödő bűnözési expanziót.

Maastrichti Szerződés (MSZ) – Európai Unióról szóló szerződés (EUSz)

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés (MSZ) az Európai Unió létrehozatalával a bel- és igazságügyi együttműködést az elkülönülő, kormányközi alapokon nyugvó uniós politika harmadik pilléreként (EUSz K. cikk) hozta létre. Ezzel együtt a TREVI-együttműködés megszűnt, átvette helyét a III. pilléres szabályrendszer. A schengeni szabályok azonban még párhuzamosan tovább éltek a III. pilléres rendelkezésekkel.

A kormányközi együttműködés jogi keretrendszere ugyan túl nagy mozgásteret nem biztosított az EU számára „szupranacionális beavatkozásra", azonban az alapvetően gazdasági fókuszú integrációban felismerték azt, hogy a terrorizmus, nemzetközi csalások, kábítószer-kereskedelem, és egyéb más nemzetközi dimenziójú bűncselekmények komoly veszélyt jelenthetnek a közös piac kialakulására, ezért azok ellen összehangolt, közös fellépésre van szükség, túllépve a nemzetállamok kereteit. A tagállamok azonban eltérő módon voltak hajlandóak a kormányközi, egyhangú döntéshozatali mechanizmusra épülő struktúrában együttműködni, ezért érdemben arányait tekintve kevés hatékony, a gyakorlatban is megjelenő jogszabály született a III. pillérben.

Az EUSz a rendőri együttműködés céljaként a terrorizmus, kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés más súlyos formáinak megelőzését és az ellenük való harcot fogalmazta meg. Azon alapelv, amely a tagállami hatáskörök fenntartását biztosította, a K.2. cikkely 2. bekezdésében jelent meg, amely szerint „a szerződés e címében foglaltak nem befolyásolhatják a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását".

A III. pillérbe az alábbi 9 tárgykör tartozott, amelyből több terület tartozott a rendőrségi együttműködés körébe:

- menekültpolitika;
- határellenőrzés;
- bevándorlási és a harmadik országok állampolgáraival szemben folytatott politika;
- a kábítószer-fogyasztás elleni küzdelem;
- a nemzetközi csalások elleni küzdelem;
- polgári ügyekben való együttműködés;
- büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés;

– vámügyi együttműködés;
– rendőrségi együttműködés bizonyos bűncselekmények esetén, Europol.

A jogi szabályozás alapját a közös álláspontok, együttes fellépések és az európai egyezmények jelentették. Csak a tagállamok rendelkeztek a jogszabály-kezdeményezés lehetőségével, a Tanácsban egyhangú döntéshozatali mechanizmus keretében születtek meg a döntések, ami szinte megbénította a döntéshozatalt. Az Európai Bíróság nem rendelkezett hatáskörrel, az Európai Parlament is „csupán" konzultációs jogkört kapott ezen a területen. Jellemző volt a koherencia hiánya, azaz voltak politikák, amelyeket az I. és a III. pillér is tartalmazott (például a kábítószer elleni harc). Az uniós intézmények szerepe korlátozott volt, nem volt megfelelő befolyásuk a tagállamok döntéseire.

Europol Egyezmény

A tagállamok 1995. július 26-án írták alá az Europol Egyezményt, amely 1998. október 1-jén lépett hatályba, és a hágai központú szervezet a tényleges és teljes körű működését 1999. július 1-jén kezdte meg.[5]

Az Europol főbb feladatainak az alábbiakat jelölte meg:
– az információk és bűnüldözési operatív információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;
– a tagállamok hatóságainak értesítése az őket érintő információkról és a bűncselekmények között feltárt bármilyen összefüggésekről;
– a tagállamokban folyó nyomozás segítése, bűnüldözési operatív információk és elemzési támogatás nyújtása;
– az érintett tagállamok illetékes hatóságainak felkérése nyomozások kezdeményezésére, lefolytatására vagy koordinálására, valamint javaslattétel közös nyomozócsoportok létrehozására;
– fenyegetésértékelések, stratégiai elemzések és általános helyzetjelentések készítése;
– az illetékes hatóságok tagjainak képzése, adott esetben az Európai Rendőr-akadémiával (CEPOL-lal) együttműködve;
– bűnmegelőzési módszerek, technikai és bűnügyi tudományos módszerek és elemzés, valamint nyomozati eljárások kidolgozása.

Amszterdami Szerződés

Az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépésével a III. pillér elveszítette a tisztán kormányközi jellegét, az Európai Bizottság jogszabály-kezdeményezési jogkört kapott, valamint az Európai Bíróság is önálló hatáskört kapott az előzetes döntéshozatali eljárásban III. pilléres jogforrások érvénytelenségének megállapítására vagy értelmezésére.

[5] 2009. június 4-én életbe lépett az Europol Tanácsi Határozat, amely 2010. január 1-jétől az Europolnak új jogalapot teremt a működésre a Tanács 2009/371/IB határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról.

Bizonyos politikák átkerültek az I. pillérbe (migráció, menekültpolitika stb.), a pillér a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés elnevezést kapta, amelynek tárgyköreibe tartozott:

- a rasszizmus és idegengyűlölet megelőzése, az ezek elleni küzdelem;
- szervezett vagy egyéb bűnözés;
- terrorizmus;
- emberkereskedelem;
- gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények;
- tiltott kábítószer- és fegyverkereskedelem;
- korrupció és csalás.

Elsődleges célként fogalmazódott meg a rendőrségi együttműködés elősegítésének igénye. A határozatok és kerethatározatok bevezetésével olyan új jogi eszközöket hozott létre, amelyek kötelező erővel bírtak a tagállamokra nézve, és az úgynevezett Maastricht-típusú közös fellépéseknél és egyezményeknél sokkal hatékonyabbak voltak. A szerződéshez fűzött úgynevezett schengeni jegyzőkönyv révén az EU integrált részévé vált a *schengeni acquis,* és amellett kötelezővé tették a csatlakozó tagállamok számára a schengeni követelmények teljesítését.

Tamperei Program

1999. október 15–16-án Tamperében zajlott az az európai tanácsi értekezlet, amelyen meghatároztak az EU számára egy 5 éves programot elsősorban a migráció, menekültpolitika, a polgári és büntető igazságszolgáltatás és a szervezett bűnözés elleni fellépés tárgyköreire fókuszálva. Ekkor fogalmazták meg a kölcsönös elismerés alaplevét *(Principle of mutual recognition),* amely azóta is a polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés sarokkövét jelenti.

Emellett az alábbi főbb prioritásokat jelölték meg a rendőrségi együttműködés területén:

- intézkedési csomag kidolgozása a kölcsönös elismerés elvének a megvalósítására;
- megfelelő esetekben közös nyomozócsoport létrehozása az Europol képviselőinek bevonásával;
- az Europol számára biztosítani kell a szükséges támogatást és forrásokat, valamint új hatásköröket kell számára nyitni;
- az Eurojust létrehozásának szükségessége;
- a bűnüldöző tisztek továbbképzésének fórumaként a CEPOL létrehozása;
- a pénzmosás elleni speciális intézkedések elfogadása.[6]

A Tamperei Programot követő időszak főbb eredményei az alábbiakban foglalhatók össze: Elfogadták a terrorizmusellenes kerethatározatot, valamint az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot, felgyorsult az Eurojust létrehozásának folyamata, valamint ebben az időszakban fontos ügynökségek, szervezetek szerepe erősödött meg (Europol, Eurojust, CEPOL), mások pedig jelentős fejlődésen mentek keresztül (például az Európai Igazságügyi Hálózat).

[6] A tamperei konklúziók.

Uniós Jogsegély Egyezmény

Az EUSz alapján fogadták el a tagállamok az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezményt 2000. május 29-én, amely tartalmazott releváns szabályokat a rendőrségi együttműködésre vonatkozóan is. Így többek között ezt követően a megkeresés nélküli információcsere alanya nemcsak igazságügyi hatóság lehetett, az ellenőrzött szállítások, a közös nyomozócsoportok, valamint a fedett nyomozások esetében a megkeresés közvetlenül is továbbítható igazságügyi és rendőrhatóság között. Az Egyezmény alapján a tagállamok illetékes hatóságai számára adott az a lehetőség, hogy – nemzeti joguk keretei között – erre irányuló megkeresés nélkül is folytathatnak információcserét olyan bűncselekmények esetében, amelyek büntetése, illetve az abban történő eljárás az átvevő hatóság illetékességi körébe tartozik az információ szolgáltatásának az időpontjában.

Hágai Program

A rendőrségi együttműködésen belül az információk cseréje terén újabb előrelépést jelentett a 2004 őszén elfogadott ötéves Hágai Program*,* amelynek 2.1. fejezete kihangsúlyozta, hogy új szemléletre van szükség a bűnüldözési információk határon átnyúló cseréje szempontjából,[7] azaz 2008. január 1-jei hatállyal az információcserét a „hozzáférhetőségi alapelvnek" *(principle of availability)*[8] kell vezérelnie.[9]

Az alábbi főbb prioritásokat fogalmazta meg a program a rendőrségi együttműködés területén:

- ügynökségek, szervezetek (Europol, Eurojust, CEPOL, Európai Igazságügyi Hálózat) nyújtotta lehetőségek tagállamok általi hatékonyabb kihasználása;
- a tagállamok közötti nagyobb mérvű operatív, műveleti együttműködés;
- a tagállamok közötti összekötőtiszti hálózat reaktiválása;
- programok, irányelvek, standardok és kézikönyvek kidolgozásával, bevezetésével segítségnyújtás a tagállamoknak, gyakorlati szakembereknek.

Prümi Szerződés és Svéd Kezdeményezés

Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria 2005. május 27-én írták alá a határon átnyúló együttműködés fokozásáról szóló szerződést különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében.[10]

[7] Az Európai Unió Tanácsa: *16054/04 számú feljegyzés* (2004. december 13.).

[8] Az EU egész területén, amennyiben a bűnüldöző szervek bármely tagjának az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt a másik tagállamból. A másik tagállam azon bűnüldöző szerve, amelynek a szóban forgó információ a birtokában van, a megkeresésben rögzített célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az adott államban folyó vizsgálatok követelményeit.

[9] Stauber Péter: Rendőri együttműködés. In Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve.* Budapest, Magyar Közlöny, 2008. 241.

[10] Kihirdetve a 2007. évi CXII. törvényben, hatályos 2007. december 1-jétől.

Legfontosabb célja a szerződésnek az volt, hogy erősítse a szerződő felek illetékes hatóságai közötti, határokon átnyúló együttműködést, különösen az információcsere terén.

A Prümi Szerződésben szabályozott együttműködési formák főként az alábbiak:

- nemzeti DNS-adatbázisok létrehozása, DNS-profilok automatizált keresése, összehasonlítása;
- ujjnyomatadatok automatizált keresése; ujjnyomat a jogszabály alapján is;
- gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált keresése;
- személyes adatok átadása;
- terrorcselekmények megelőzését célzó intézkedések (információ átadásának lehetősége);
- közös műveletek (közös járőrözés);
- segítségnyújtás jelentős események, katasztrófák és súlyos balesetek esetén.

A Prümi Szerződés rendőrségi együttműködés területén jelentkező előnyei:

- gyakorlatorientált, a bűnüldöző szervek valós igényeire kíván adekvát válaszokat adni;
- a már meglévő együttműködési formákra épít, csupán a legszükségesebb továbbfejlesztéseket végzi;
- nem csorbul aránytalanul a részes államok szuverenitása, megmaradnak az eszközeik a végrehajtás felügyeletére;
- a létező nemzeti adatbázisok közötti kommunikációra építve nem hoz létre új, szupranacionális adatbázisokat.

A szerződés a kölcsönös információcsere alapjául a tagállamok közötti automatizált adatkeresést, azaz számítógépes hálózat útján történő lekérdezést célozta meg a releváns adatbázisokban. Ezért elengedhetetlen a tagállamok nemzeti adatvédelmi előírásainak hangsúlyos szerepe az együttműködés során. Sokakban azonban aggályokat ébresztett a visszaélés megnövekedett kockázata miatt ez a közvetlen hozzáférési lehetőség. A Tanács a 2008. június 23-án a 2008/615/IB határozattal a Prümi Szerződést elfogadta uniós jogként.

A Tanács Svédország kezdeményezésére 2006. december 18-án fogadta el a 2006/960/IB Kerethatározatát, az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló úgynevezett Svéd Kezdeményezést.[11] A dokumentum lényege az volt, hogy egyszerűbbé, a különböző határidők rögzítésével pedig gyorsabbá tegye a bűnüldöző szervek közötti információcserét a kidolgozott formanyomtatványok alkalmazásával. Két fő újítása abban állt, hogy standardizálta a bűnügyi információcsere formátumát (5. cikk), valamint lényegesen lerövidítette a megkeresések teljesítésének határidejét [4. cikk (2) bekezdés].

[11] A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről. HL L 386, 89–100. A magyar hatóságok számára, a Svéd Kezdeményezés keretében történő információcserét az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény módosítása, valamint a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény módosítása teszi lehetővé.

Stockholmi Program

A Hágai Program értékelése alapján megállapítható, hogy csupán az elsőpilléres politikák területén értek el eredményeket (külső határok, migráció stb.), de a klasszikus III. pilléres rendőrségi együttműködés területén elmaradtak a sikerek, aminek hátterében leginkább a lassú jogalkotás, a papírformaként kiüresedett jogi aktusok és a helytelen tagállami implementáció állt. Kivételt jelentett a terrorizmus elleni fellépés, amelyben sikerült megfelelő előrelépéseket tenni a fenyegetés közvetlen és globális volta miatt.

A *Future Group* néven felállított informális testület feladata volt, hogy a Hágai Program értékeléséből levont következtetések alapján meghatározza a Stockholmi Program fő stratégiai irányait. A jelentések[12] az alábbi főbb területek fejlesztését emelték ki a rendőrségi együttműködés szempontjából:

- a szervezett bűnözés és terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának növelése;
- a terrorizmus elleni fellépés szempontjából alapvető információk európai szintű megosztása;[13]
- az információk megosztásának, cseréjének gördülékenyebb megvalósítása;
- közös kultúra létrehozása;
- a tagállami jogi keretek kompatibilitásának elérése;
- szolidaritási mechanizmus, szolidaritási modellek kidolgozása;
- szerepek tisztázása az együttműködésben.

Egyértelművé vált, hogy a Stockholmi Programnak olyan irányt kell megjelölnie, amely elősegíti a rendvédelmi szervek közötti hatékonyabb, gyakorlati együttműködést a tagállami kompetenciák megtartása mellett. Alapelvként a konvergencia alapelvét *(principle of convergence)* fogalmazták meg, amely szerint az európai biztonsági kérdések kezelése során a tagállamoknak a gyakorlati együttműködés eszközrendszerének, intézményrendszerének közelítésére kell fektetnie a hangsúlyt, az uniós polgárok felé történő transzparens, érthető kommunikáció mellett.

A program a rendőrségi együttműködés területén kiemelt prioritásként főként az alábbiakat említette meg:

- az Europol központi szerepének erősítése az együttműködés, az információcsere és a szakemberek képzése területén;
- a harmadik államokkal folytatott rendőrségi együttműködés fejlesztése;
- a biztonsággal foglalkozó szakemberek képzésének megerősítése (Erasmus típusú csereprogramok kialakítása);
- európai információs modell létrehozása a stratégiai elemzési kapacitás fokozása és az operatív együttműködés megerősítése céljából;
- kölcsönös átjárhatóságra épülő információs rendszerek kiépítése;
- kutatási és fejlesztési tevékenység erősítése, Belső Biztonsági Alap létrehozása;

[12] Report by the Future Group (Justice). 11962/08. Freedom, Security, Privacy – European Home affairs in an open world – Report of the informal High-Level Advisory Group on the Future of the European Home Affairs Policy (The Future Group) (11657/08). Forrás: www.mvcr.cz/soubor/final-report-of-the-future-group-freedom-security-privacy.aspx; Report by the Future Group (Police and Immigration). 11960/08.

[13] Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlődési iránya. Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. *Európai Tükör,* 14. (2009), 6. 81.

– rendőrségi együttműködés javítása a szomszéd államokkal (határokon túli rendőri intézkedések megkönnyítése, valamint rendőrségi és vámhatósági együttműködési központ felállítása);
– az európai bűnügyi nyilvántartási információs rendszer szélesebb körű alkalmazása;
– a szervezett bűnözéssel szembeni európai politika kidolgozása.

Az ötéves program értékelésével kapcsolatban az alábbi főbb észrevételek születtek:[14]
– az uniós SZBJT- (szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség) politikák gyakorlati, operatív oldalának erősítése kiemelt prioritást élvezett, amelynek egyik útja a már meglévő ügynökségek fejlesztése, másik útja pedig a gyakorlati szakemberek számára elérhető konkrét intézkedések elfogadása volt;
– sajnos az ügynökségek megnövekedett szerepének hátterében nem minden esetben állt megfelelő jogszabályi és intézményi fejlesztés;[15]
– a program elősegítette a tagállami kompetenciák csorbítása nélkül a rendvédelmi szervek közötti hatékonyabb, gyakorlati együttműködést.

Az Európai Unió Belső Biztonsági Stratégiái

A 2010 márciusában elfogadott stratégia (2010–2015) kiemelt prioritásként kezelte a bűnüldözési együttműködés szükségességét:

„Elengedhetetlen a bűnüldöző és határőrizeti hatóságok, az igazságügyi hatóságok, valamint egyéb, például az egészségügyi, a szociális és a katasztrófavédelmi ágazatokban működő szolgálatok közötti együttműködés. Az európai belső biztonsági stratégiának ki kell aknáznia a bűnüldözési együttműködés, az integrált határigazgatási és a büntető igazságszolgáltatási rendszerek területén folytatott együttműködés tekintetében lehetséges szinergiákat."[16]

Az együttműködés legfontosabb eszközrendszerét az alábbiakban határozta meg:
– a jövőbeli helyzetek és forgatókönyvek elemzése: a fenyegetések előrejelzése;
– megfelelő válaszlépések: a következmények megtervezése, programozása és kezelése;
– helyszíni hatékonyság: az ügynökségek, intézmények és szervek munkája;
– a kölcsönös elismerésen alapuló, az információmegosztást, valamint a közös nyomozások és műveletek megkönnyítését szolgáló eszközök;
– a tevékenységek hatékonyságának felmérése érdekében értékelési mechanizmusok kidolgozása.

[14] Henry Labayle – Phillipe de Bruycker: *Towards the Negotiation and Adoption of the Stockholm Programme's Successor for the Period of 2015-2019.* European Parliament, 2013. 19.

[15] Az Europol státuszának „lisszaboniasítása" elsődleges prioritásként kellett volna, hogy szerepeljen, megelőzve még az Európai Ügyészség kialakításába fektetett erőfeszítést is.

[16] Az Európai Unió Belső Biztonsági Stratégiája. Az európai biztonsági modell felé. 8. Forrás: www.consilium.europa.eu/media/30741/qc3010313huc.pdf

Az ezt követő 2015–2020-as időszakra vonatkozó stratégia[17] a rendőrségi együttműködés három főbb prioritási területeként a terrorizmus megelőzését és a radikalizálódás megfékezését, a szervezett bűnözés elleni küzdelmet, valamint a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelmet jelölte meg.

Ehhez kapcsolódóan az alábbi kiemelt lépéseket célozta meg a rendőri együttműködés számára:

- a radikalizálódás megfékezése;
- a terrorizmusról szóló kerethatározat frissítése;
- a bűnözők finanszírozásának visszaszorítása;
- az informatikai ágazattal folytatott párbeszéd fokozása;
- a lőfegyverekre vonatkozó jogi keret megerősítése;
- eszközeink megerősítése a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelemhez;
- az Europol kapacitásának növelése.

A szakpolitika aktuális jellemzése

Hatályos szerződési alap: a Lisszaboni Szerződés után

A 2001. szeptember 11-i terrortámadás utáni erőteljes politikai szándék és az állampolgárok biztonság iránti megnövekedett igényéből fakadó nyomás hatására beindult programok és fejlesztések ellenére is a kormányközi III. pillért az eredményesség és hatékonyság hiánya, bonyolultság és legitimációs problémák jellemezték. Ennek oka volt többek között a Tanácson belüli egyhangú döntéshozatal *(virtual law),* a tagállami jogszabály-kezdeményezési jogkör, az inadekvát tagállami implementáció, valamint a változó geometria az egyes instrumentumok esetében *(opt in/out).*

Ezen hiátusok tekintetében is jelentős előrelépést eredményezett az alapszerződés-módosító nemzetközi szerződés, a Lisszaboni Szerződés, amely alapjaiban reformálta meg az integráció addigi működését. A 2009. december 1-jén hatályba lépett Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) III. rész V. címe tartalmazza a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség (SZBJT) uniós politikai szabályrendszerét, amelyen belül a rendőrségi együttműködés szabályait az 5. fejezet tartalmazza, amelynek első rendelkezése így szól: „Az Unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai." A 87. cikk (2) bekezdése a rendőrségi együttműködést, a (3) bekezdése az operatív rendőri együttműködés meghatározását, a 88. cikk (2) bekezdés a)–b) pontok az Europol tagállami büntetőeljárási szerepének a szabályozását, a 89. cikk pedig a másik tagállam területén való eljárási cselekmények foganatosításának a szabályait tartalmazták.

Az SZBJT ezzel az EU és a tagállamok közötti megosztott hatáskörbe került. A rendőrségi együttműködés betagozódott a szakpolitikák rendszerébe, és rendes jogalkotási eljárás keretében születtek a rendeletek és irányelvek a Tanács és az Európai Parlament együttdöntési eljárásával. A rendőrségi együttműködés ezt követően ugyanolyan elbírálás alá esik, mint az egységes, közös

[17] European Commission: *European Agenda on Security. SCOM(2015) 185 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2015. április 28.).

piac politikája, így az ezen a területen lévő uniós és nemzeti rendelkezések az Európai Bíróság hatáskörébe kerültek[18] a bírói felülvizsgálat tárgyaként. A rendes jogalkotás körébe a rendőrségi együttműködés alábbi területei kerültek [87. cikk (2)]:

– releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;
– az állomány képzésének támogatása, együttműködés az állomány egymás közti cseréje, a felszerelések használata, valamint a kriminalisztikai kutatások területén;
– közös nyomozási technikák a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozóan.

Ezt követően ezen a területen is másodlagos jogforrásként rendeleteket, irányelveket és határozatokat fogadnak el. A korábbi III. pilléres jogi eszközök (például kerethatározat) megszűntek, és helyébe az egyszerű többséggel hozott irányelvek kerültek.

Az együttműködésben azonban maradt továbbra is olyan terület, amely teljes mértékben kívül esik a többségi döntéshozás rendszerén az egyhangú döntéshozatal körében maradva, például a rendőrségek közötti „operatív együttműködés", amely széles területre is kiterjeszthető az értelmezéstől függően (EUMSz 87. cikk), vagy a másik tagállam területén való eljárási cselekmény foganatosítása (EUMSz 89. cikk).[19] A tagállami szuverenitás védelmét és egyben a folyamatos működést szolgálja az úgynevezett vészfék eljárás *(emergency break),* a megerősített együttműködés *(enhanced cooperation),* valamint a távolmaradás *(opt out)* intézményének a lehetősége.

Kiemelt újítása volt a szerződésnek, hogy létrehozott egy belbiztonságért felelős állandó bizottságot *(Standing Committee on operational cooperation on internal security – COSI),* azzal a céllal, hogy megkönnyítse, segítse és erősítse az EU tagállamai közötti operatív tevékenységekben történő együttműködést a belső biztonság területén, értékelve és elemezve az operatív együttműködés általános irányát és hatékonyságát.

Hatályos együttműködési formák és intézményi alapok

Az uniós rendőrségi együttműködés főbb ügynökségei és szervei

Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynöksége (Europol)

Az Europol rendelettel[20] létrehozott, hágai székhelyű uniós ügynökség célja, hogy támogassa az uniós tagállamokat a terrorizmus, a számítástechnikai bűnözés és a bűnözés egyéb súlyos és szervezett formái elleni küzdelemben. Szakosodott egységei:

– Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központ (EC3);
– Terrorizmus Elleni Küzdelem Európai Központ (ECTC);

[18] Bár itt a tagországok hagytak egy ötéves átmeneti időt, és számos részletszabály gondoskodik arról, hogy kezelhetővé tegyék az átállást a sokak számára még mindig elképzelhetetlennek tűnő rendszerhez.

[19] A Lisszaboni Szerződés módosítja az EU két alapszerződését, az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést, amely utóbbi új nevet kapott: Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz).

[20] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794 rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről.

– a Szellemi tulajdonnal kapcsolatos bűncselekményekkel foglalkozó összehangolt koalíció (IPC3);
– decentralizált és kifinomult számítógépes hálózat (FIU.net), amely támogatja a pénzügyi információs egységeket az EU-ban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelmükben;
– szélsőséges internetes tartalmakkal foglalkozó uniós egység (EU IRU).

Az ügynökség értékelő elemző kapacitása (SOCTA,[21] TE-SAT[22] stb.) mellett jelentős a műveleti tevékenységi köre is, amelynek főbb elemei az Europol központi adatbázisaival közvetlen kapcsolatban lévő Mobil Iroda, kriminalisztikai/technikai támogatás, mobil kriminalisztikai egység helyszíni támogatása, nyomozások pénzügyi támogatása, közös nyomozócsoportokban való részvétel.

Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL)

A CEPOL rendelettel[23] létrehozott, budapesti székhelyű uniós ügynökség a bűnüldöző szervek tagjainak képzését kidolgozó, végrehajtó és összehangoló szerv. Az ügynökség által szervezett legfőbb képzési formák a szemináriumok, konferenciák, e-learning modulok, közös tantervek *(comon curricula),* webinárok, csereprogramok, valamint a már két alkalommal megszervezett Európai Rendészet uniós mesterprogram.

A Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (COSI)

Ez a bizottság[24] segíti a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok intézkedéseinek összehangolását az EUMSz 240. cikk sérelme nélkül. Ez a Bizottság kiemelt szerepet tölt be abban, hogy összehangolja, koordinálja a tagállami rendőrhatóságok és az EU-ügynökségek operatív munkáját. Ez a koordináló szerep többek között érinti a rendőrségi és vámszervek közötti együttműködés, a külső határok védelmét illető együttműködés, és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés azon területeit, amelyek relevánsak a belső biztonság területét érintő operatív együttműködés szempontjából. A bizottságnak rendszeresen jelentenie kell tevékenységét a Tanács részére, amely ezekről folyamatosan tájékoztatja az Európai Parlamentet, valamint a nemzeti parlamenteket.

A COSI azért is felelős, hogy értékelje és elemezze az operatív együttműködés általános irányát és hatékonyságát azzal a céllal, hogy fedezze fel az esetleges hiányosságokat, és tegyen javas-

[21] Súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó fenyegetettség értékelés.

[22] Terrorizmus helyzetét és trendjeit elemző jelentés.

[23] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2219 rendelete (2015. november 25.) az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségéről (CEPOL), valamint a 2005/681/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről.

[24] Létrehozásáról a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság létrehozásáról szóló, 2010. február 25-i tanácsi határozat (2010/131/EU) rendelkezett.

latokat azok kiküszöbölésére. Az értekezleteire, munkamegbeszéléseire meghívhatja az Eurojust, az Europol, a Frontex és egyéb releváns szervezetek képviselőit is.

Az Európai Unió Helyzetelemző Központja (EU INTCEN)

Bár az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) egyik stratégiai elemzéssel foglalkozó igazgatóságaként nem a rendőrségi együttműködés szerve, mégis hozzájárul a rendőrségi együttműködéshez azáltal, hogy értékelést készít a fenyegetésekről a hírszerző szolgálatok, a katonaság, a diplomaták és a rendőrség által szolgáltatott információk alapján.

Bűnügyi információk cseréje, adatbázisok, kommunikációs csatornák

Az együttműködés legfontosabb kulcskérdése a határon átnyúló információcsere, amely fő szabályként a tagállamok arra kijelölt központi szervein keresztül történik. Azonban kivételesen, sürgős esetekben elképzelhető közvetlen információcsere is a rendőri szervek között – a központi szerv haladéktalan tájékoztatása mellett. Alapjait a SVE fektette le, elkülönítve a megkeresésre történő információcserétől a spontán információátadást. A 39. cikk rendelkezésében szereplő megkeresésre történő „támogatás" nyújtása alapvetően az információcserét jelenti. Alapját a találati alapú keresésre épülő, fejlesztett SIS II. jelenti, amely 2013 óta lehetőséget biztosít egymással összefüggő jelzések összekapcsolására, figyelmeztető jelzések új kategóriáira, ujjnyomatok, fényképek és európai elfogatóparancsok másolatainak tárolására is. Tagállami bázisát az úgynevezett SIRENE Irodák jelentik. Lehetőségük van a nemzeti rendőri hatóságoknak az Uniós Jogsegély Egyezmény alapján is megkeresés nélküli információcserére (4. cikk).

A *Prümi Szerződés és Svéd Kezdeményezés* cím alatt tárgyalt 2008/615/IB Határozat (Prümi Határozat) az új technológiákra épülő információcserére ad lehetőséget a hozzáférhetőségi alapelv implementációjaként azáltal, hogy a tagállamok egymás számára hozzáférést biztosítanak a keresésre automatizált DNS-elemzési, daktiloszkópiai és gépjármű-nyilvántartási állományaikban. Emellett további adatok, információk átadására is van lehetőség terrorcselekmények megakadályozása vagy a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében. A már korábban említett 2006/960/IB kerethatározat (Svéd Kezdeményezés) standardizálja és meggyorsítja az információcsere metodikáját a már meglévő csatornákra építve, kihangsúlyozva, hogy az információcsere során nem lehet a másik állam hatósága számára szigorúbb feltételeket szabni.

A Tanács 2016. április 21-én fogadta el az uniós utasnyilvántartási adatállományra (PNR) vonatkozó irányelvet, amelynek célja, hogy szabályozza azt, hogy miként kell továbbítaniuk a légitársaságoknak a PNR-adatokat a nemzeti hatóságok részére, valamint azt, hogy miként kell kezelni ezeket az adatokat.[25] Az irányelv alapján az összegyűjtött PNR-adatokat kizárólag

[25] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról. A légitársaságok kötelesek rendelkezésre bocsátani az EU-ba tartó vagy onnan induló légi járatokra vonatkozó utasnyilvántartási adatokat. A tagállamoknak arra is lehetőségük van, hogy bizonyos EU-n belüli járatokra vonatkozóan is gyűjtsék a PNR-adatokat.

terrorcselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és a vádeljárás lefolytatása érdekében szabad kezelni.

Ebben a körben szükséges kiemelni az Europol biztonságos kommunikációs infrastruktúrájának eszközeként az Europol információs rendszerének (EIS) és a biztonságos információcserét lehetővé tevő hálózati alkalmazásának (SIENA) a gyakorlati fontosságát az információk tárolásában és cseréjében.

Operatív együttműködés rendőri hatóságok között

Az együttműködésben új szintet jelentett, amikor az információk után a rendőrök is átlépték az országhatárokat, és rendőri intézkedést foganatosítottak, valamint titkos információt gyűjtöttek a másik állam területén.

Az extraterritoriális nyomozások[26] egyik új generációjaként jelentek meg azon új eszközök – mint például a közös nyomozócsoportok, fedett nyomozók, ellenőrzött szállítás –, amelyek nem a sürgősségi esetekre korlátozódnak, hanem a határon átnyúló szervezett bűnözéshez kötődve lehetőséget adnak több tagállami nyomozati érdek megléte esetén a közös fellépésre egy másik tagállam területén. Ezekben az esetekben azonban a rendőrnek eltérő nyelvi és kulturális környezetben, eltérő jogi szabályozási rendszerben (eltérők lehetnek a kényszerítő intézkedések, a fegyverhasználat szabályai, a jogos védelem tartalmi elemei stb.) kell munkáját végeznie, amely fokozott felkészítést és odafigyelést igényel.

Ennek főbb megnyilvánulási formái:

- határon átnyúló megfigyelés (SVE 40 cikk);
- forró nyomon üldözés (SVE 41 cikk);
- közös járőrözés és egyéb műveletek (Prümi Határozat 17. cikk);
- ellenőrzött szállítás (Uniós Jogs. Egy. 12. cikk);
- fedett nyomozó igénybevétele (Uniós Jogs. Egy. 14. cikk);
- távközlés lehallgatása (Uniós Jogs. Egy. 18–20. cikk);
- válsághelyzet megoldása érdekében a tagállam megkeresheti a többi tagállamot, hogy különleges intervenciós egységeik egymás területén segítséget nyújtsanak és/vagy műveletet hajtsanak végre, ennek körében pedig információkat cseréljenek ki;[27]
- összekötő tisztviselők alkalmazása (SVE 47. cikk);
- nemzeti speciális egységek hálózata: Tagállami Pénzügyi Hírszerző Egységek (FIUs), Tagállami Vagyonvisszaszerzési Irodák (AROs);
- Rendőrségi és Vámhatósági Közös Kapcsolattartási Szolgálati Helyek (PCCCs);
- EU Szakpolitikai Ciklus, EMPACT;
- Közös nyomozócsoport *(Joint Investigation Team – JIT)* (Uniós Jogs. Egy. 13. cikk, 2002/464/IB kerethatározat[28]).

[26] André Klip: *European Criminal Law. An Integrative Approach.* Cambridge, Intersentia, 2009. 372.

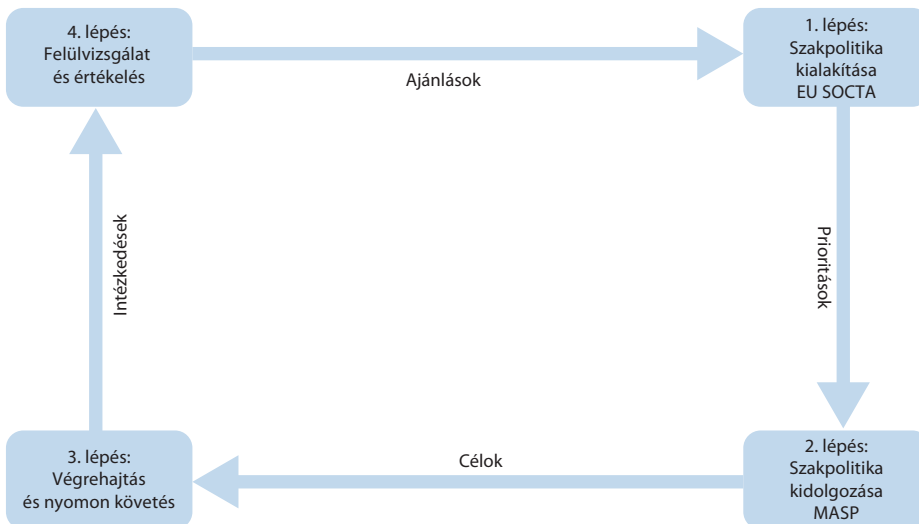
[27] A Tanács 2008/617/IB határozata (2008. június 23.) az Európai Unió tagállamainak különleges intervenciós egységei közötti együttműködés javításáról válsághelyzetekben. HL L 210. 73–75.

[28] A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) a közös nyomozócsoportokról 2002/465/IB. HL L 162/1.

EU Szakpolitikai Ciklus – EMPACT

A szakpolitikai ciklus négyéves ciklusokban működő dinamikus és folyamatos eljárást lehetővé tevő munkamódszer, amelynek célja a koordináció és együttműködés optimalizálása előre meghatározott bűnügyi prioritások, fenyegetettségek elleni fellépés során az érintett államok bevonásával. Az Europol SOCTA-jelentésében beazonosított fenyegetettségekre létrehozott EMPACT-projektekben[29] operatív feladatok gyakorlati meghatározása és végrehajtása történik. A jelenlegi (2018–2021) szakpolitikai ciklus 10 prioritást jelölt meg a futó EMPACT-projektek tárgyköreként, így többek között kábítószer-kereskedelem, emberkereskedelem, kiberbűnözés, környezetvédelmi bűnözés, tűzfegyverek tiltott kereskedelme stb.

Évente körülbelül 200 műveleti tevékenységet (közös nyomozás, képzés, megelőzés, harmadik államokkal történő együttműködés) hajtanak végre az egyes projektekben részt vevő államok uniós pénzügyi finanszírozási támogatással. Segítségével az elmúlt évtizedben jelentős operatív eredményeket[30] sikerült elérni. A gyakorló szakemberek tapasztalatai alapján a 2022–2025-ös új szakpolitikai ciklus keretében észszerűsíteni és egyszerűsíteni kell a jelenlegi mechanizmust.



22. ábra: Szakpolitikai ciklus
Forrás: Europol: *EU Policy Cycle – EMPACT.* 2021. december 14.

Közös nyomozócsoport

A közös nyomozócsoport olyan csoport, amelyet két vagy több állam illetékes hatóságai hozhatnak létre kölcsönös megállapodás alapján meghatározott célra és korlátozott, de közös megegyezéssel

[29] *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* – Európai multidiszciplináris platform a bűnügyi fenyegetettség ellen.
[30] Council of the European Union: *EU Policy Cycle to Tackle Organised and Serious International Crime 2018/2021 – EMPACT – Implementation Monitoring – Factsheets of Results 2019.* (2020. május 5.).

meghosszabbítható időtartamra abból a célból, hogy bűnügyi nyomozást folytasson a csoportot létrehozó egy vagy több államban. A csoporton belüli információcsere a jogsegélyt helyettesíti.

Egyéb együttműködési formák

Oktatás, képzés

A hatékony nemzetközi rendőrségi együttműködés egyik elengedhetetlen feltétele, hogy a nemzetközi dimenzió már a képzés folyamatában is megjelenjen. Ez nemcsak a nemzeti rendészeti képzésekben alkalmazott tananyag nemzetköziesítését jelenti, hanem nemzetközi együttműködési formák megjelenését is a rendészeti oktatásban. A Stockholmi Program leszögezte, hogy a CEPOL-nak és a Frontexnek központi szerepet kell játszania az európai rendőrtisztek és határőrtisztek képzésében.

Szakmai szubregionális együttműködési platformok

Számos európai állam vesz részt speciális, konkrét rendőri területre fókuszáló szubregionális együttműködési hálózatokban. Ezen szervezetek közös feladata a jó gyakorlatok, tapasztalatok és információk cseréje, közös képzések, tréningek szervezése, felszerelések cseréje, összeurópai ellenőrzési akciók szervezése, új technológiák bevezetése. Ezek főként az alábbiak:

- A 2003 óta működő AQUAPOL – vízirendészeti szervek szövetsége – célja a közlekedésbiztonság fokozása és a bűnözés visszaszorítása Európa belvízi hajóútjain, kikötőiben és tengerein.
- A RAILPOL – a vasutak rendészetéért, biztonságáért felelős szervek hálózata – célja az európai vasúti rendőrség nemzetközi együttműködésének az erősítése.
- Az 1996-ban létrejött TISPOL – Európai Közlekedésrendészeti szervek hálózata – célja a közúti biztonság elősegítése, és az európai utakon történő bűnelkövetések csökkentése.
- A 2010-ben létrejött AIRPOL – Repülőtéri Rendvédelmi Szervek Európai Hálózata – célja az EU és a schengeni zóna tagállamaiban a repülőterek biztonságának biztosítása és a bűncselekmények elkövetésének megelőzése.

A szakpolitika jövője

A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia

A 2020. július 24-én elfogadott, a biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia[31] széles körben vázolja fel a biztonság fenntartása érdekében szükséges kulcsfontosságú intézkedéseket, amelyekből a rendőrségi együttműködés szempontjából releváns főbb prioritások az alábbiak:

[31] Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia.* COM(2020)605 végleges (2020. július 24.).

- az Europol mandátumának megerősítése;
- egy uniós „rendőrségi együttműködési szabályzat” és a válsághelyzeti rendőrségi koordináció lehetőségének vizsgálata;
- az Eurojust megerősítése az igazságügyi és bűnüldöző hatóságok összekapcsolása érdekében;
- az előzetes utasinformációs irányelv felülvizsgálata, az utasnyilvántartási adatállomány külső dimenziójáról szóló közlemény;
- az EU és az Interpol közötti együttműködés megerősítése;
- a kulcsfontosságú harmadik országokkal az információmegosztásról folytatott tárgyalások kerete;
- az úti okmányokra vonatkozó biztonsági előírások javítása;
- egy belső biztonságra vonatkozó európai innovációs központ létrehozási lehetőségének vizsgálata;
- a terrorizmus elleni uniós program, ideértve a radikalizálódás elleni intézkedések megújítását az EU-ban, új terrorizmus elleni együttműködés a kulcsfontosságú harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel;
- a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó program, az emberkereskedelmet is ideértve;
- kábítószer elleni uniós program és cselekvési terv;
- a tűzfegyverek tiltott kereskedelmére vonatkozó uniós cselekvési terv;
- migránscsempészés elleni uniós cselekvési terv;
- a hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés uniós operatív protokolljának *(EU Playbook)* felülvizsgálata;
- a digitális nyomozásokat érintő bűnüldözési kapacitások növelése lehetőségeinek vizsgálata.

Az Europol Stratégia 2020+

A 2018 decemberében elfogadott stratégia az Europol 2020 utáni főbb prioritásait határozza meg.

- az Europol váljék az EU bűnügyi információs központjává: hatékony információgyűjtés, elemzés, az Europol Külső Stratégiájának végrehajtása;
- hatékony műveleti támogatás nyújtása a tagállamoknak: kiemelt fontosságú nyomozások felismerése és erőteljes támogatása, sztenderd műveleti eljárások kifejlesztése a gyors reagálás érdekében, adekvát környezet létrehozása multidiszciplináris csapatok és nemzetközi nyomozások számára;
- váljék az európai rendészeti megoldások platformjává: közös módszertan és elemzési sztenderdek kidolgozása, szakértelem összekapcsolása, a legjobb gyakorlatok kifejlesztése, közös képzések megvalósítása, dinamikus tudásplatform kialakítása;
- váljék a rendészeti innováció és kutatás élharcosává: innovációs stratégia kidolgozása, innovációs kultúra kiépítése, innovációs laboratórium kifejlesztése, innováció és kutatás közös értelmezése, a legmegfelelőbb innovációs partnerek felkutatása;
- váljék az EU rendészeti szervezeti modelljévé: új kommunikációs stratégia, munkaerő erősítése.

Az Europol 2015-ben publikált egy tanulmányt[32] a bűnözés lehetséges jövőbeni tendenciáit bemutatva, amely a bűnüldözés szükségszerű jövőbeni változásait az alábbiak szerint vázolta fel:

- a bűnözés visszatükröződéseként a bűnüldözés sokkal összetettebbé válik, a specializáció, a szakértelem és a tudás nagyon magas szintű igényével;
- a képzés, továbbképzés és toborzás felértékelődése;
- nemzetközi és interdiszciplináris együttműködés kiterjesztése (kiberbűnözés – PPP);
- új és innovatív technológiák, új instrumentumok bevezetése és a tudás megfizetése;
- már meglévő eszközök általánossá tétele: közös nyomozócsoportok, Szakpolitikai Ciklus – EMPACT.

Az EU terrorizmus elleni programja: előrejelzés, megelőzés, védelem, reagálás[33]

A terrorizmus szempontjából a stratégia a közeljövőre az alábbi főbb prioritásokat, intézkedéseket határozza meg az EU intézmények és a tagállamok számára:

- a Prümi Határozat felülvizsgálata;
- a határokon átnyúló pénzügyi nyomozás javítása érdekében a terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó pénzügyi nyomozók hálózatának létrehozása;
- az EU és az Interpol közötti együttműködés erősítése;
- Europol megbízatásának felülvizsgálata;
- a nyugat-balkáni partnerekkel a tűzfegyverek terén folytatott együttműködés fokozása;
- a nemzetközi szervezetekkel folytatott aktivitás erősítése;
- a stratégiai és operatív együttműködés fokozása a Száhel-övezettel, Afrika szarvával, egyéb afrikai országokkal és a kulcsfontosságú ázsiai régiókkal;
- 2021 során javaslattétel a schengeni stratégiára;
- a külső határokon az összes utazó ellenőrzésének biztosítása.

A tagállamok eltérő érdekei a szakpolitikában

A biztonság közös érdeke a tagállamoknak, így eltérő érdek helyett a szuverenitásféltés eltérő fokára, valamint a biztonsági kockázatok felismerésében való eltérésre visszavezethető együttműködési hajlandóság kérdését célszerű megvizsgálni.

A rendőrségi együttműködés területén megfigyelhető a tagállamok körében bizonyos együttműködési instrumentumok kapcsán az *opt out*[34] lehetősége a tagállamok számára (változó geometria/többsebességes mechanizmus). A megerősített együttműködés és a vészfék klauzula intézménye is lehetőséget ad arra, hogy ezen a tagállami szuverenitás utolsó védőbástyájának tekintett érzékeny területen a merészebb államok kikísérletezzenek egy együttműködési mecha-

[32] Europol: „Exploring Tomorrow's Organized Crime". 2015.

[33] European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond.* COM(2020)795 final (2020. december 9.).

[34] Jegyzőkönyv az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről 1. c., valamint Jegyzőkönyv Dánia helyzetéről 1. c.

nizmust, nyitva hagyva a későbbi becsatlakozás lehetőségét a szkeptikusabb államok részére annak sikere esetén. Eredendően a schengeni és a prümi együttműködés is az Unión kívüli kezdeményezésként indult, s mára már az uniós *aquis* részévé vált.

Általánosságban megállapítható, hogy a bilaterális, határ menti együttműködési hajlandóság dominánsan erős az államok között, amihez sok esetben a nyelvi korlátok hiánya is nagymértékben hozzájárulhat. Magyarország is mind a hét szomszédos állammal kötött kétoldalú megállapodásokat a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem területén, kidolgozva a jogi keretrendszerét a rendőri együttműködésnek.

Az EMPACT-projektek esetében az adott bűncselekménnyel közvetlenül érintett államok vesznek részt egy-egy projektben, leképezve az egyes szervezett bűnözői csoportok által földrajzilag lefedett országcsoportokat. A közös nyomozócsoportban történő együttműködést vizsgálva megfigyelhető, hogy az integrációban kezdettől fogva részt vevő Benelux államok és a brexittel tavaly kilépő Egyesült Királyság a legaktívabban együttműködő országcsoport, amiben nagy szerepe van a hasonló rendészeti kultúrának, a szomszédos elhelyezkedésnek, valamint a nyelvi kompetenciák meglétének.

A hazánk uniós tagságával együtt járó új szervezeti tagságaink (Europol), az új kommunikációs rendszerek bevezetése (SIS II.), a nemzetközi együttműködéseinket szabályozó jogszabályaink (határ menti bilaterális megállapodások) nemzetközi kötelezettségeket is rónak ránk.

Következtetések

„A tagállamok nem képesek arra, hogy önálló fellépéssel egyedül megvédjék polgáraikat. Minden eddiginél fontosabb, hogy erősségeinkre építkezve együttműködjünk…”[35]

A biztonság iránti igény egyre erőteljesebben jelenik meg a felfokozott ütemben fejlődő és bizonytalansággal beárnyékolt időszakokban. Az emberek és a társadalom élni, fejlődni, szeretni, tanulni, termelni akar, ehhez biztonságos környezetre van szükség. A társadalmi és gazdasági fejlődés biztonságközpontú megközelítése egyaránt erősíti és komplexebbé teszi a horizontális és vertikális rendőrségi együttműködést multidiszciplináris és integrált keretbe helyezve azt.

Az együttműködés alapja a bizalom, a bizalom egyik alapvető feltétele a megfelelő kommunikáció, amely egy közösen használt munkanyelv ismeretét feltételezi. Emellett esszenciális faktorok a jövő szempontjából a rendőrségi együttműködés területén a szolidaritás, megelőzés és proaktivitás, operativitás és technikai fejlődés, transzparencia és koherencia, flexibilitás és innovatív attitűd.

Felhasznált irodalom

A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről. HL L 386, 89–100.

[35] A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia: Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia.* COM(2020)605 végleges (2020. július 24.).

A Tanács 2008/617/IB határozata (2008. június 23.) az Európai Unió tagállamainak különleges intervenciós egységei közötti együttműködés javításáról válsághelyzetekben. HL L 210.
A Tanács 2009/371/IB határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN
A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) a közös nyomozócsoportokról 2002/465/IB. HL L 162/1.
Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2219 rendelete (2015. november 25.) az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségéről (CEPOL), valamint a 2005/681/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről.
Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról.
Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794 rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről.
Az Európai Unió Tanácsa: *16054/04 számú feljegyzés* (2004. december 13.). Online: http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/04/st16/st16054.hu04.pdf
Council of the European Union: *EU Policy Cycle to Tackle Organised and Serious International Crime 2018/2021 – EMPACT – Implementation Monitoring – Factsheets of Results 2019.* (2020. május 5.). Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf
Council of the European Union: *Freedom, Security, Privacy – European Home affairs in an open world – Report of the informal High-Level Advisory Group on the Future of the European Home Affairs Policy (The Future Group).* 11657/08 (2008. július 9.). Online: www.mvcr.cz/soubor/final-report-of-the-future-group-freedom-security-privacy.aspx
Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia.* COM(2020)605 végleges (2020. július 24.).
Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az EU terrorizmus elleni programja: előrejelzés, megelőzés, védelem, reagálás.* COM(2020)795 végleges (2020. december 9.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0795&qid=1631885972581
European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond.* COM(2020)795 végleges (2020. december 9.). Online: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/09122020_communication_commission_european_parliament_the_council_eu_agenda_counter_terrorism_po-2020-9031_com-2020_795_en.pdf
European Commission: *European Agenda on Security. SCOM(2015) 185 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2015. április 28.). Strasbourg.
Europol: *„Exploring Tomorrow's Organized Crime".* 2015. Online: Europol_OrgCrimeReport_web-final_0.pdf
Europol: *EU Policy Cycle – EMPACT.* 2021. december 14. Online: www.europol.europa.eu/empact
Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlődési iránya. Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. *Európai Tükör,* 14. (2009), 6. 78–83.

Klip, André: *European Criminal Law. An Integrative Approach.* Cambridge, Intersentia, 2009.
Labayle, Henry – Phillipe de Bruycker: *Towards the Negotiation and Adoption of the Stockholm Programme's Successor for the Period of 2015-2019.* European Parliament, 2013. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493015/IPOL-LIBE_ET%282013%29493015_EN.pdf
Report by the Future Group (Justice). 11962/08. Online: www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-justice-11962-08.pdf
Report by the Future Group (Police and Immigration). 11960/08. Online: www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-police-and-immigration-11960-08.pdf
Stauber Péter: Rendőri együttműködés. In Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve.* Budapest, Magyar Közlöny, 2008. 237–246.

Balla József – Vájlok László

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége
Schengeni együttműködés

Bevezetés

Az Európai Unió szakpolitikai rendszerének kevés olyan eleme (részszakpolitikája) van, amelynek hatását annyira magán érzi szinte minden egyes uniós polgár, mint a schengeni eszméhez kapcsolható intézkedések rendszere vagy éppen a schengeni kérdéskörhöz kapcsolt negatív eseményekre adható reakció. Az ember biztonság iránti igénye ősidők óta kódolva van génjeibe, így, ha azt valami zavarja, akkor megérzi, kellemetlen élmény (diszkomfortérzés) keríti hatalmába.

A „schengent" megtöltő tartalom elsődlegesen pozitív élményt jelent, hiszen ma már generációk élik úgy mindennapjaikat, hogy nem tudják, mit jelent országhatárok között élni. Milliók számára egyértelmű, hogy a határ nem elválaszt, hanem összeköt, átjárható, de mégis biztonságos. Az állampolgárok szempontjából ezen tartalom leginkább érzékelhető része a határforgalom-ellenőrzés megszüntetése. Házasságok születnek két ország állampolgárai között ott, ahol korábban erre nem volt lehetőség a szigorú „határlezárások" miatt. A család lakóhelye esetleg Csehországban van, a gyermek Ausztriába jár iskolába, a szülők pedig Bajorországban dolgoznak. Mindez utóbbit úgy, hogy napi ingázóként reggel közösen elhagyják a családi fészket, beérnek az iskolába és a munkahelyre, majd a nap végén közösen visszatérnek lakhelyükre.

A schengeni kérdés másik aspektusa a sötétebb oldal, a bűnözés határtalansága, a közös jóléti térség pozitívumaihoz ingyen, semmit hozzá nem téve részesedni akarás, vagy a legrosszabb, amikor ártó szándékkal, eltérő elvekre hivatkozva megzavarja valaki a biztonságot, és negatív hatással van a szubjektív biztonságérzetre, ezáltal az objektíve nem mérhető biztonságra is.[1] A schengeni részszakpolitikának éppen ezért kettős szerepe van: fenntartani a megteremtett szabadságélményt, de párhuzamosan őrködni annak biztonsága felett, felderíteni, megelőzni és megszakítani mindazokat az eseményeket, cselekményeket, amelyek károsan hatnak a „szabadság, biztonság és jog térségében" élőkre.

Schengeni kronológia

Az Európai Unió elsődleges joganyagát alkotó alapszerződések a kezdetekben csak keveset foglalkoztak olyan kérdésekkel, mint például a határok átlépése vagy maga a határellenőrzés. Viszont mára az egyes alapszerződések többszöri módosítása ezen jelentősen változtatott, sőt egyes esetekben részletesen, egy-egy teljes fejezetben kifejtve határoznak meg követendő mértéket a jogalkalmazók számára a fenti témában. Az egyes szerződések időbeni áttekintése során

[1] A migrációhoz kapcsolódó biztonság szubjektív és objektív megközelítésének közérthető magyarázatát lásd például Póczik Szilveszter: Nemzetközi migráció, biztonságpolitika, biztonság. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, Publikon, 2014. 109.

https://doi.org/10.36250/01028_17

https://orcid.org/0000-0002-6113-5350 (B. J.); https://orcid.org/0000-0003-4255-5808 (V. L.)

egyfajta történelmi, „evolúciós" fejlődésnek lehetünk tanúi, ahogy egyre jobban közelítünk a jelenhez, úgy válik egyre hangsúlyosabbá a bel- és igazságügy önálló fejezeti léte és azon belül is például a határellenőrzéssel kapcsolatos kritériumok megfogalmazása, elsődleges jogforrásban történő konkrét megjelenítése. Ezekből az evolúciós szakaszokból egyértelműen kiolvasható olyan fejlődés is, amely során a korábbi, elsősorban gazdaságpolitikai igényekre való reakcióként meghozott intézkedések egyre inkább a szabad mozgást, az utazás szabadságát és ezzel párhuzamosan a biztonság iránti igényt hivatott szolgálni. Napjainkban ez pedig már egy összetett schengeni eszmeiség alapját képezi, és az Európai Unió egyik legjelentősebb vívmánya. A schengeni részszakpolitika jelentős szelete a rendőri együttműködés is, azonban e fejezetben ezzel külön nem kívánunk foglalkozni, ebben a részben a szabad mozgáshoz közvetlenül kapcsolódó vívmányokra helyezzük a hangsúlyt.

A szűkített témát legkorábban szabályozó szerződés a Római Szerződés volt, amely a személyek és szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása céljából fogalmazott meg bizonyos kitételeket, mint például azt, hogy munkavállalás céljából a foglalkoztatottak – szabad mozgásuk biztosítása érdekében – a tagállamokba szabadon beléphetnek. Ennek értelmében – természetesen megfelelő beutazási és tartózkodási feltételek alapján – nem zárható ki senki az utazásból, aki munkavállalási céllal a szerződés tagállamának állampolgáraként egy másik tagállamba kíván belépni, azaz aki az akkori Európai Közösség (állam)polgára. Kézzelfoghatóbban jelent meg például a vízumkérdés egy szelete, amelynek során a jogszabályok harmonizációjának kérdéskörén belül kimondta, hogy az Európai Tanács meghatározza azon harmadik országok körét, amelyek állampolgárainak vízummal kell rendelkezniük ahhoz, hogy átléphessék az Európai Közösség külső határát. Ennek oka elsősorban az Európai Közösség állampolgárai elsődlegességének és jogainak védelmében keresendők, hiszen ezáltal is gátat kívántak szabni a viszonylag olcsó, harmadik országbeli munkaerő beáramlásának (ezen szabály megfogalmazásával inkább politikai, szociális érdekeket erősítettek, nem pedig az Európai Közösség biztonságára koncentráltak). Az idő előrehaladtával bekövetkezett módosítások már olyan – akkori kifejezéssel élve közösségi – tevékenységeket is felsoroltak, amelyek továbbfejleszthették az akkor még csak ködként felsejlő szabadság, biztonság és jog térségének titulált intézményrendszer fokozatos kialakítása érdekében kívánatos intézkedéseket. Ilyen volt például, hogy az áruk, szolgáltatások, személyek és tőke szabad mozgását gátló akadályokat eltörlik.

A tárgyalt részszakpolitikát érintő intézkedések az Egységes Európai Okmány szövegéből közvetlenül nem, csak a záróokmányhoz csatolt nyilatkozatokból olvashatók ki. A záróokmánnyal együtt elfogadott több nyilatkozat közül például az Általános Nyilatkozat[2] mondja ki, hogy a meghatározott cikkekben megfogalmazott rendelkezések nem érintik az egyes tagállamok azon jogát, hogy olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek a harmadik országból irányuló bevándorlás ellenőrzése, a terrorizmus, a bűnözés, a kábítószer kereskedelme, illetve a műalkotások és régiségek nem engedélyezett kereskedelme elleni fellépés érdekében szükségesek. A záróokmány részeként tudomásul vett és megjelenített egyéb nyilatkozatok közül kiemelendő a személyek szabad mozgásáról szóló politikai nyilatkozat,[3] amely kimondta, hogy a személyek szabad áramlásának elősegítése érdekében a tagállamok együttműködnek a harmadik országok állampolgárainak beutazása, tartózkodása és a tagállamok területén történő mozgása tekintetében, illetve

[2] Általános Nyilatkozat az Egységes Európai Okmány 13–19. cikkéről – Egységes Európai Okmány. 1986.

[3] A tagállamok kormányainak politikai nyilatkozata a személyek szabad mozgásáról – Egységes Európai Okmány. 1986.

a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, valamint a műalkotások és régiségek törvénytelen kereskedelme elleni fellépés során.

A Maastrichti Szerződést aláíró 12 tagállam képviselője egységesen tette le voksát amellett, hogy megkönnyítik a személyek szabad mozgását azáltal, hogy e szerződéssel létrehozzák a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló egységes belső térséget, mindezt úgy, hogy közben garantálják a tagállamok polgárainak védelmét, egyéni és közösségi biztonságát. Bár a Maastrichti Szerződés legnagyobb érdeme ugyan az volt, hogy az Európai Közösségek alapjain létrehozta az Európai Uniót, azonban számunkra az igazán jelentős előrelépést a VI. cím alatt, az igazságügy és a belügy területén való együttműködésről szóló rendelkezések (korábbi nevén a „K" cikkelyek) hozták meg.[4] Az objektivitáshoz hozzátartozik, hogy a gyakorlati megvalósulás már kevésbé volt hatékony, és ez további módosítások szükségszerűségét eredményezte, amely később az Amszterdami Szerződésben öltött testet.

A schengeni térség történeti fejlődése szempontjából jelentős K.1. cikkely fogalmazta meg, hogy a személyek szabad mozgása érdekében összehangolt tevékenységeket kell folytatni, mivel a fő célkitűzés is közös érdek. Noha ekkor már megszületett a schengeni megállapodás, illetve a schengeni végrehajtási egyezmény aláírása óta is eltelt két év (bár hatályba csak három évvel később lépett), a Maastrichti Szerződésben kiemelten jelentek meg a bel- és igazságügyi együttműködés keretein belül az alábbi területek, vélhetően megerősítve a két említett schengeni paktum fontosságát:

1. menekültpolitika;
2. belső határok átlépése;
3. bevándorlási és harmadik országokkal szemben folyatott politika (belépés, tartózkodás, illegális migráció);
4. kábítószer fogyasztása elleni harc;
5. nemzetközi szintű csalások elleni küzdelem;
6. polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
7. büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
8. rendőrségi együttműködés (szoros összhangban az Europollal).

Megjegyzendő, hogy az összefoglaló néven schengeni egyezményekként emlegetett alapdokumentumok nem az integrációs szerződések sorába illettek bele, hanem azon kívüli együttműködést alapoztak meg.[5]

Az Amszterdami Szerződés alapjaiban reformálta meg az addigi bel- és igazságügyi együttműködés helyzetét. Számunkra a legfontosabb érdem, hogy az Amszterdami Szerződésben fogalmazták meg a schengeni vívmányoknak *(schengen acquis)* az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyvet,[6] illetve az ennek szerves részét képező mellékletet, amely a „schengeni vívmányokat" taglalja. Ez az intézkedés mérföldkőnek volt tekinthető, hiszen ezzel került át a Maastrichti Szerződés által megalkotott hárompilléres rendszer III. pilléréből az I. pillérébe a határellenőrzés, és vált ezáltal „uniós joggá". A jegyzőkönyvet aláírók egységes

[4] Ennek a címnek a szerkezetét az Amszterdami Szerződés átalakította, és attól kezdődően az „A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések" címet viselte.

[5] Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi aspektusai. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, Publikon, 2014. 52.

[6] Jegyzőkönyv az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról. OJ C 310/348 2004. december 16.

szándéka volt, hogy a schengeni megállapodásban és a schengeni végrehajtási egyezményben megfogalmazottak az Európai Unió keretein belül valósuljanak meg, azokat az Európai Unió szabályozási keretei közé illesszék. Az Amszterdami Szerződés kétségtelenül „leglényegesebb eredménye a szabadság, biztonság és jog térségének megteremtése volt”,[7] ugyanakkor a tárgyalt súlyponti kérdések (külső határok ellenőrzése, bevándorlás, menekültügy) nem elsődlegesen a szabadság és jog halmazába illeszkedtek, hanem a ma már egyértelműen schengeni koncepcióként definiálható terület magvát jelentették.

A Lisszaboni Szerződés első részében megállapítja, hogy az Unió egy olyan belső határok nélküli, a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, ahol a személyek szabadon mozoghatnak, ugyanakkor ez olyan garanciális intézkedésekkel párosul, mint a külső határok ellenőrzése, vagy amelyek a menekültügyet, a bevándorlást, valamint a bűnmegelőzést és bűnüldözést megfelelően kezelik. A Lisszaboni Szerződés taxatíve határozza meg a kizárólagos és megosztott hatáskörgyakorlások egyes területeit is és ennek megfelelően az Európai Unió és a tagállamok megosztott hatáskörrel rendelkeznek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területén. A Lisszaboni Szerződés a korábban *Közösségi politikák* című részt is átalakította, új megnevezésként *Az unió belső politikái és tevékenységei* címet kapta. Ezen belül az egyik alcímként *A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség* szerepel, amely a korábbi, a vízumokkal, menekültüggyel, bevándorlással és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikákkal kapcsolatos IV. címet a fenti címmel váltotta fel. Ez alatt a cím alatt öt fejezetet dolgoztak ki, amelyek részletesen foglalkoznak a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikákkal, a polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel, valamint a rendőri együttműködéssel.

Az eddig említett alapszerződéseken kívül léteztek/léteznek olyan egyéb, nem az elsődleges és másodlagos jog körébe tartozó dokumentumok is, amelyek a schengeni politika fejlődésére jelentős hatást gyakoroltak. Az egyik ilyen jelentős okmány az úgynevezett fehér könyv[8] volt, amely igazából a belső piac működésének korlátait feltáró tanulmányként született meg. A tanulmány egyértelműen leírta, hogy a belső piac rugalmas működését a vám- és határrendészeti ellenőrzés nem támogatja, ezáltal sérül a személyek szabad áramlásának joga. Ez a megállapítás nem volt egyedüli, hiszen már a bizottság felállításának évében megszületett a schengeni megállapodás, amelyet öt évvel később, 1990-ben követett a schengeni végrehajtási megállapodás, és ez utóbbi 1995-ben hatályba is lépett.

A már említett schengeni jegyzőkönyv Európai Unió keretébe történő illesztésével immár a közösségi jog részévé vált schengeni joganyag alapját két nemzetközi dokumentum képezi. Az egyik a schengeni megállapodás,[9] a másik a schengeni egyezmény vagy több helyen schengeni végrehajtási egyezmény[10] a kapcsolódó záróokmánnyal és közös nyilatkozatokkal, valamint a később csatlakozó államok csatlakozási megállapodásai a kapcsolódó záróokmánnyal és nyilatkozatokkal.

[7] Masika–Harmati (1999): i. m. 73.

[8] Az Európai Közösséget érintő első átfogó felülvizsgálatra, Jacques Delors elnökletével 1985-ben felállított bizottság egyik brit tagjának anyaga.

[9] Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről.

[10] Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött schengeni megállapodás végrehajtásáról.

A schengeni részszakpolitika tekintetében a legfontosabb alapokmánynak e két dokumentum tekinthető. Amint bemutattuk, a schengeni megállapodás aláírásához a Római Szerződéstől vezetett az út. A négy alapvető szabadságforma érvényesülése közül az áru, a tőke és a szolgáltatás szabadsága az 1960-as évek Európai Gazdasági Közösség (EGK) tagállamaiban több elemében megvalósult, de még csak a gazdasági integrációban gondolkodtak, hisz a viszonylag friss történelmi tapasztalatok miatt a politikai integrációt nem siettették. A tagállamok polgárainak folyamatosan és látványosan javuló életszínvonala, valamint a gazdasági életben kiéleződött piaci küzdelem egyaránt felvetette a személyek szabad áramlásának kérdését. A gazdasági életben bekövetkezett nagy léptékű fejlődésnek már gátja volt a határellenőrzés, a várakozás miatt esetenként elveszthette a piacot a fuvarozó, vagy kötbért kellett fizetnie a késésért, illetve romlandó áru esetén a rakomány értéktelenné vált. A polgárok gazdagodása magával hozta az idegenforgalom jelentőségének növekedését, amelynek révén – főleg a nagy szabadságolási időszakok elején és végén – a határokon végeláthatatlan sorok alakultak ki a határátkelőhelyek mindkét oldalán.[11]

A schengeni megállapodás rövid és hosszú távú intézkedések bevezetésével biztosította a határellenőrzés felszámolását a közös, belső határokon, és ezek az intézkedések máig hatást gyakorolnak a schengeni térségben folytatott ellenőrzésre. Rövid távú intézkedések sorozataként így például már 1985. június 25-től a rendőri (határőri) és vámszervek fő szabályként megállítás nélküli, úgynevezett egyszerű szemrevételezéssel ellenőrizték a közös határokon áthaladó személygépjárműveket. Megkönnyítették a határátlépést a kishatárforgalmi rezsim keretein belül, továbbá megkezdődött a vízumpolitika közelítése a tagállamok között, amely elsődlegesen a vízumkiadással és a tagállamok területére való beutazás engedélyezésével kapcsolatos eljárások egymáshoz igazítását jelentette. A gazdasági tevékenység nemzetközi aspektusainak felpörgetését segítendő intézkedés volt az áruszállításban érintettek közúti ellenőrzésének szúrópróbaszerűvé tétele a rendszeres ellenőrzés helyett (mint például a tengelysúlymérés, a pihenőidő ellenőrzése stb.), de egyszerűsítették az útvonalengedélyekkel kapcsolatos adminisztrációt is. Összesen 14 pontban foglalták össze azokat az intézkedéseket, amelyeket a fenti cél elérése érdekében elfogadtak úgy, hogy a legtávolabbi megvalósítási célként 1986. január 1-jét tűzték ki, vagyis mindösszesen fél évben gondolkodtak.

A hosszú távú intézkedések során a rövid távon kitűzött célok továbbfejlesztésében gondolkodtak, elsődlegesen a személyek mozgása tekintetében a belső határon a személyellenőrzés teljes megszüntetésében és az ellenőrzés külső határra történő súlyozásában. Ehhez azonban már olyan jogharmonizációs feladatokat kellett végrehajtani, amelyek az ellenőrzésekre és korlátozásokra vonatkozó tagállami tilalmakat és különbségeket áthidalták. Itt fogalmazódott meg először, hogy a belső térség védelmének biztosítása érdekében olyan kiegyenlítő (kompenzációs) intézkedéseket kell hozni, amelyek egyrészről garantálják a tagállamok állampolgárainak védelmét, biztonságát, másrészről megakadályozzák az illegális bevándorlással összefüggő jogellenes cselekmények elterjedését.

A schengeni megállapodás végrehajtására vonatkozó egyezmény elkészítését az 1980-as évek végén a gazdasági és politikai élet szereplőinek sürgetésén túl a „vasfüggöny" lebontásának (1989) eredményeként kialakult helyzet is sürgette, amely, mint közismert, negatív irányba befolyásolta a tagállamok határ- és közbiztonságát. A fentiek hatására 1990. június 19-én aláírt schengeni végrehajtási egyezmény a következő fő területeken fogalmazta meg az együttműködés kereteit:

[11] Fejes Zsuzsanna – Sallai János – Soós Edit – Tóth Judit (szerk.) – Vájlok László: *Schengenre hangolva.* Európai Műhelytanulmányok, 113. szám. Budapest, MK Külügyminisztérium, 2007. 4.

1. határellenőrzés (határőrizet, határforgalom-ellenőrzés) a „külső" és „belső" határok mentén;
2. vízumpolitika harmonizációja;
3. idegenrendészet;
4. menekültügy;
5. rendőrségi együttműködés;
6. igazságügyi együttműködés;
7. schengeni információs rendszer (SIS);
8. szállítás és az áruk mozgása;
9. személyes adatok védelme.

A schengeni részszakpolitika – ezen fejezetben tárgyalt – területei elsődlegesen az államhatárokhoz, a határellenőrzéshez, a határon átnyúló jogellenes cselekményekhez, az ellenük való fellépést támogató információcsere-rendszerhez és a belső határok akadálytalan átlépéséhez kapcsolódnak, így a közvélemény – sajnálatos módon elég hibásan – azokat a határrendészettel azonosította/azonosítja, azonban e területnek mondhatni külön irodalma van.[12]

Az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködése terén (amelynek a schengeni politika is része) az Amszterdami Szerződésben előrevetített szorosabb együttműködést volt kívánatos a gyakorlatban is erősíteni. Ennek érdekében 1999-től kezdődően öt-öt éves ciklusokban különböző programokat hirdettek meg és fogadtak el. A három, számunkra e fejezet tárgyalásánál a legfontosabb program a tamperei, a hágai és a stockholmi volt. A Tamperei Program a részes tagállamok határellenőrzési, menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitikájának összehangolását fogalmazta meg célként. A Hágai Program ciklusa a közös menekültügyi és bevándorláspolitika alapjainak megfogalmazását, a határellenőrzés harmonizálását és a rendőrségi együttműködés továbbfejlesztését jegyezte. Szomorú adalék, hogy a program elfogadásának és tartalmának „hajtóereje" a 2004. márciusi madridi terrortámadás és az ahhoz kapcsolódó (egyébként jogos) állampolgári igény volt. Ez utóbbi egy hatékonyabb, egységesebb fellépés irányába mutatott az illegális migráció, az embercsempészet, a terrorizmus és szervezett bűnözés ellen. Végezetül a Stockholmi Program a közös fellépés terén egy még fejlettebb, erősebb együttműködést tűzött ki célul, ahol kiemelt kérdésként szerepelt a migráció, a szervezett bűnözés elleni fellépés, az Europol megerősítése, az egyes védelmi, rendészeti szervek közötti együttműködés hatékonyságának növelése a biztonság érdekében. Egyértelmű, hogy a kívánt schengeni térség nem „kampányszerű programok" útján teremthető meg, de tény, hogy jelentős hozzáadott értéket képviseltek az egységesítésben, és előremozdították a schengeni térség működését.

A schengeni eszme megítélése napjainkban

A „határok nélküli térség" szellemiségével könnyű azonosulni, az egyik legnagyobb vívmányként tekinthetünk rá. De ez a rendszer csakis és kizárólag egy rendkívül szigorú és biztonságos külső határral rendelkező övezetben működhet, és az elégedettségi garanciát is csak a külső határokra való odafigyelés, a kockázatok értékelése és a hatóságok aktív, határozott és hatékony fellépése nyújthat. Vajon az átlag állampolgár (aki egyben uniós polgár is) hogyan értékeli manapság ezt a helyzetet, mennyire van tisztában a schengeni értékekkel, és vajon ezek között a szabad mozgás

[12] Az ide vonatkozó részletes munkákat lásd Sallai János – Szőke István – Varga János – Vass Ferenc – Vájlok László – Virányi Gergely (szerk.): *Határellenőrzés az Európai Unióban.* Budapest, HSA, 2000.

lehetősége mit jelent számára? Szabad mozgás alatt a tagállamok belső határain való ellenőrzés nélküli átlépést érti, vagy ezen szabad mozgás feltételezi a külső határokon való – önmagát érintő – átlépést is?

Az Eurobarométer 2018. június 23. és július 6. között 28 tagállamra kiterjedő felmérést[13] végzett ezzel kapcsolatban, és konkrétan négy nagy kérdéscsoportra osztva kérdezte az állampolgárok véleményét. E négy kérdéscsoport a schengeni övezetre vonatkozó általános ismeretekre és elképzelésekre, a schengeni övezeten belüli utazások gyakoriságára és céljára, a schengeni térség pozitívumaira, a belső határokon ideiglenesen visszaállított határellenőrzésre és az Európai Unió külső határaira fókuszált (a schengeni övezet térképét a 4. melléklet mutatja). Természetesen a kérdéscsoportok leegyszerűsítve közelítették meg a *schengeni acquis* által felölelt területeket, és azok közül is jócskán megszűrve, a polgárokat általában érintő, vagy számukra leginkább érzékeny területeket ölelte fel. Ezek a kérdéscsoportok egyébként az integrált határigazgatást jellemző négylépcsős modell utolsó két moduljára (a külső határokra és a belső térség biztonságára) koncentráltak, de nem szakmai (rendészeti, határrendészeti) megközelítésben, hanem az átlagpolgár által is nyilvánvaló, közérthető és őt személyesen érintő aspektusokra. A felmérésben összesen 27 734 fő vett részt, átlagosan ezer fővel országonként. A feldolgozott és nyilvánosságra hozott jelentés alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a schengeni eszme és a kapcsolódó vívmányok pozitív hatással vannak az emberek mindennapjaira, és viszonylag elégedettek azzal (mindez a 2015-ös illegális migrációs válság és a 2015–2016-os terrortámadások utáni időszakban)!

A schengeni övezetre vonatkozó ismeretek körében olyan általános kérdéseket vetettek fel, hogy hallott-e már a schengeni térségről, saját országa része-e a schengeni övezetnek, és hogy tudomása szerint országának van-e közös határa a schengeni övezettel? Az utazások gyakoriságára és okára vonatkozó kérdéscsoport alapvetően az országok közötti utazásokra fókuszált. Az ezekre a kérdésekre adott válaszok rendészeti aspektusait az egyes tagállamok (közöttük Magyarország) vonatkozásában és az „EU összes", azaz a felmért 28 tagállamban összesítetten az 5. mellékletben olvasható.

Jelen sorokban csak kiemelten néhány gondolatot érdemes megemlíteni. A felmérésben részt vevő országok között szerepelt az Egyesült Királyság is, amely már a kilépés küszöbén állt. Mivel esetükben a schengeni eszme csak nagyon szűken érinti/érintette az állampolgárokat (hiszen nem voltak részesei a schengeni övezetnek), az átlagot jóval meghaladó ismerethiány miatt a válaszok rontották az összképet. Például míg hazánkban a megkérdezett 1064 fő 13 százaléka még soha nem hallott a schengeni övezetről, és nem tudja, mi az, addig az Egyesült Királyságban ez az arány 67 százalék! Az is megmosolyogtató, hogy ugyanakkor, míg a magyarországi megkérdezettek 79 százaléka szerint a schengeni övezet kimondottan jó Magyarország számára, addig az Egyesült Királyságban élők 56 százaléka nyilatkozta ugyanezt – vagyis úgy, hogy soha nem voltak részesei a schengeni térségnek –, de csak 23 százalékuk hallott erről, és tudja, hogy mi is ez valójában!

A teljes felmérésből hazánk tekintetében az alábbiakat érdemes kiemelni (zárójelben az összesített – 28 tagállami – arányokkal):

A megkérdezett magyarok 66 százaléka (46 százalék) már hallott a schengeni övezetről, és tudja is, mi az, míg 21 százalékuknak (21 százalék) nem volt mélyreható ismerete a schengeni térségről, de számukra egyértelmű volt annak léte, sőt 90 százalékuk (82 százalék) azzal

[13] Mit gondolnak az európaiak a schengeni térségről? – részletes, országonként elérhető eredmények és értékelések. Forrás: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2218

is tisztában volt, hogy hazánk a schengeni övezet részes tagállama. A magyarok 79 százaléka (75 százalék) szerint jó Magyarország számára, hogy a schengeni övezet tagjai vagyunk, és mindössze csak 11 százalék (11 százalék) jelezte azt, hogy ezzel a feltevéssel nem ért egyet. A pozitív visszacsatoláshoz érdemes megjegyezni, hogy közel ugyanilyen arányban, azaz 75 százalékban (66 százalék) nyilatkoztunk arra vonatkozóan, hogy a schengeni tagságnak több a haszna, mint a hátránya. E kérdésben ez az arány jóval magasabb, mint az EU-s átlag. Fontos pozitívum az is, hogy a magyarok 71 százaléka (55 százalék) szerint a schengeni övezet hozzájárul az Európai Unió biztonságához is. Mindezt annak ismeretében gondolják így, hogy hazánk jelentős külső határszakasszal rendelkezik, és ott a biztonság garantálása kiemelt érdek, amely komoly erőfeszítést is jelent egyben.

A schengeni övezeten belüli szabad utazás lehetőségével arányaiban ugyanúgy él a magyar, mint bármely más tagállam állampolgára. Az utazási okok közül első helyen természetesen a nyaralás, a szabadság eltöltése áll méghozzá kiemelten, a válaszadók 75 százaléka (86 százalék) e célból is időről időre elhagyja Magyarországot. Hazánk esetében a második ok a bevásárlóturizmus (kiemelten az élelmiszer-vásárlás), amely célból a megkérdezettek 18 százaléka (9 százalék) utazik más schengeni tagállamba, jellemzően legkönnyebben a szomszéd országba, és ezzel az átlaggal 100 százalékkal nagyobb az arányunk, mint az EU összesített átlagának. Érdekes egyébként – és természetesen nem rendészeti okai vannak – az a válasz, amely szerint egyéb, nem élelmiszer vásárlása érdekében való utazás céljából 17 százaléka (10 százalék) utazik a lakosságnak külföldre. Az EU-átlag tekintetében pont fordított a két (egyébként vásárlási) okból való utazás, míg nálunk az élelemiszer-vásárlás az elsődleges ok, addig a többi ország viszonylatában a nem élelmiszer jellegű termékek beszerzése a fő cél.

A schengeni övezet pozitívumai között hazánkban elsődleges az útlevél-ellenőrzés megszűnése. Ezt a megkérdezettek 57 százaléka (38 százalék) emelte ki, amely jóval magasabb az EU-átlagnál, illetve az összes megjelölt pozitív aspektus közül is messze a legnagyobb értékként éljük meg, aminek oka lehet a rendszerváltás előtti totális határforgalom-ellenőrzés során tapasztaltak máig élő negatív hatása. Olyan előnyöket utasít maga mögé az útlevél-ellenőrzés megszüntetése, mint az EU átlagában egyébként első helyre rangsorolt kereskedelem megkönnyítése vagy a határon átnyúló utazás könnyítése (amely egyébként szoros konzisztenciában áll az útlevél-ellenőrzés megszüntetésével), illetve a turizmus növelése, a dugók és várakozások csökkenése, az együttműködés ösztönzése vagy a rendőri együttműködés megkönnyítése.

Végül néhány gondolat a külső határok biztonságáról, őrzéséről, illetve arról a felelősségről, amely együtt jár a külső határokon folytatott ellenőrzéssel. Az Európai Uniónak számtalan olyan kezdeményezése van, amely a külső határok biztonságának növelésére irányul. Ilyen például az Európai Határ- és Parti Őrség (Frontex) felállítása és működtetése, a vízuminformációs rendszer kialakítása, a schengeni információs rendszer (SIS), vagy olyan finanszírozási megoldások, amelyek uniós támogatás mellett jelentős többletértéket (technikai, infrastrukturális stb.) biztosítanak a határellenőrzésben részt vevő szolgálatok munkavégzéséhez. Érdekes módon a megkérdezettek majdnem fele, azaz 46 százaléka (50 százalék) hallott már a Frontexről, amely arány hasonlóan magas (véleményünk szerint magasnak mondható!), mint az EU-átlag. De például a határregisztrációs rendszerről vagy a SIS-ről már jóval több magyar hallott, mint az EU-átlag, és ez egyébként lényeges pozitívum a schengeni eszme tudatosulása szempontjából.

Amiről „schengen” szól

A schengeni övezetre vonatkozó általános kérdőívből is egyértelműen látszik, hogy maga „schengen” egy összetett, több területet felölelő, ugyanakkor logikailag egymásra épülő intézmények láncolata. A legjobb kifejezés, amellyel le lehet írni „schengen” tartalmát, az a schengeni vívmányok *(schengen acquis),* azaz minden olyan szabály és jogszabály összessége, amely az Európai Unió jogába integrálódott, és szabályozza a külső határokon folytatott ellenőrzés megerősítését és a schengeni térség belső határain a határellenőrzés megszüntetését.

Az anyag terjedelmi korlátai miatt részleteiben nem lehet kifejteni az egyes területeket, itt mindössze arra vállalkozhatunk, hogy átfogó képet adjunk a schengeni vívmányokról, azokról az intézményekről, intézkedésekről, cselekvési tervekről, amelyek hatással vannak mindennapjainkra. Külön kiemelve, megjelenítve azokat a fontosabb intézményeket, amelyek jelentős előrelépést mutatnak a részszakpolitikát illetően.

Ezek a számunkra legfontosabb intézmények, intézményi keretek pedig az integrált határigazgatás, a határigazgatási stratégia, az intelligens határok kérdésköre, a belső határok, a schengeni értékelő mechanizmus, a vízumpolitika, a schengeni adatbázisok és az okmánybiztonság. Ezek a területek mind-mind meghatározó elemei a schengeni politikának, néhányuk, illetve egyes részeik komoly politikai fellángolásokhoz is vezetnek nemcsak az Európai Unión belül, hanem sokszor harmadik országok (migrációt kibocsájtó vagy éppen tranzitországok) viszonylatában is. Jelen fejezetnek nem célja részletesen kielemezni az egyes intézményeket (struktúrákat, intézkedéseket, szabályrendszereket), mindössze a legfontosabb összetevőket, a jelenleg legégetőbb problémákat, a szakmai szervek és a társadalom egyéb szereplőinek jelentős részét érintő, érdeklő kérdésekre kíván fókuszálni.

Az integrált határigazgatás alapjaiban határozza meg a schengeni politikát, ez a hajtóereje a komplex schengeni gondolkodásnak. Elég nehéz érthetően definiálni az integrált határigazgatási rendszert (vagy más forrásokban: integrált határigazgatási/határbiztonsági modell, nemzetközileg ismert rövidítésben: IBM), bár a 2019-ben megjelent rendészettudományi szaklexikon erre vonatkozóan tett egy kísérletet.[14] Alapjaiban az integrált határigazgatás minden olyan intézkedést magába foglaló komplex, globális, egymásra épülő rendszer, amelyet intézmények, szervek, szervezetek, személyek az Európai Unió külső határa és a schengeni belső térség biztonságának megteremtése érdekében végeznek. Ez jóval túlmutat a határrendészeti tevékenységet ellátó szervek, személyek tevékenységén. Leginkább egy hatalmas, világméretű szűrőrendszerhez lehet hasonlítani, amelynek egymás alá helyezett (biztonsági) szűrőlapjain egyre kisebbek a furatok. Minden egyes rosta a határigazgatási rendszernek egy-egy elemét jelenti, és feladata megszűrni azokat a káros, nemkívánatos jelenségeket, amelyek negatív hatással lehetnek a külső határok és a schengeni belső térség biztonságára. A gyakorlatban jelenleg alapvetően négy „lépcsőre” tagozódik a rendszer, mégpedig a harmadik (migrációt kibocsájtó, illetve tranzit-) országokban végrehajtott tevékenységekre, a szomszéd országokkal a fenti témában folytatott együttműködésre, a határellenőrzésre (határforgalom-ellenőrzésre és határőrizetre), valamint a szabad mozgás térségében (schengeni belső térségben) végzett ellenőrzési intézkedésekre, amelyekbe magát a kiutasítást is bele kell érteni. Más megközelítésben az IBM belső, nemzeti és nemzetközi együttműködést jelent *(intra-, inter- és international cooperation).* Az IBM jogi alapját a 2016-ban elfogadott „Frontex rendelet” teremtette meg, az továbbra is a négylépcsős belépés-ellenőrzési

[14] Integrált határigazgatás – lásd: Boda József (szerk.): *Rendészettudományi szaklexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 279.

modellen[15] alapul, és 12 stratégiai eleme, valamint három további horizontális (minden stratégiai elemet is átölelő) eleme van. Ami még fontos szempont volt a meghatározásnál az, hogy az IBM-et stratégiák határozzák meg (európai, Frontex és nemzeti), valamint eszköze maga a Frontex.[16]

Mivel a schengeni részszakpolitika alapját a schengeni vívmányok *(acquis)* képezik, illetve az ebben részt vevők köre jóval bővebb, mint pusztán a határrendészeti tevékenységet ellátóké, ezért a modernebb szemléletek már előre mutatnak egyfajta új gyűjtőfogalom, megfogalmazás irányába, amelynek elvével jelen sorok írói is azonosulni tudnak. Ez nem más, mint a *schengen acquis system,* amely fogalom tartalmi vizualizációjával pontosabban lehet definiálni a komplex tevékenységet, ráadásul a viszonylag könnyen megtévesztő „határ" megnevezést is mellőzni lehet, amelyhez a nem határrendészeti feladatot ellátók speciális, kötött tevékenységet és szervezetet párosítanak, tudat alatt korlátozva ezzel a rendszer teljes megérthetőségét.[17]

Az Európai Unióban az elmúlt évek egyik legjelentősebb előrelépése a fent tárgyalt területen az integrált határigazgatási stratégia (stratégia) megalkotása volt. A stratégiára vonatkozó elgondolás már 2016-ban megfogalmazódott (lásd az IBM-nél írtakat), azonban konkrét munkálatok csak 2018-ban indultak meg. Ráadásul a kötelező időközi (5 évenkénti) schengeni értékelő ellenőrzések bizonyos tagállamok (például hazánk!) esetén még nyomást is gyakoroltak, hiszen egyik ellenőrzési szempont volt a nemzeti integrált határigazgatási stratégia elfogadása úgy, hogy nem volt még elfogadva a stratégia sine qua nonját jelentő európai stratégia és az ahhoz kapcsolódó Frontex-stratégia sem. A nemzeti stratégiáknak ugyanis ezekre kellett épülniük. Végül 2018 márciusában, illetve 2018 júniusában konkretizálódott az európai szintű stratégia,[18] és ennek alapján a Frontex (egyébként már korábban megkezdett ilyen irányú munkálatai alapján) 2019-ben elfogadta az operatív szintű startégiát[19] is, így megnyílt az út a nemzeti integrált határigazgatási stratégia és az annak szerves részét képező cselekvési terv elfogadásához[20] is.

Időközben a stratégia gondozója és felügyelője európai szinten a Frontex lett, amely szervezet 2019-ben egy komplexebb feladatrendszerrel, lényegesen nagyobb önállósággal és a határrendészet terén szükséges beavatkozási lehetőséggel, képességgel bíró ügynökséggé vált. A 2004-ben elfogadott első Frontex rendelethez képest jelentősen megváltozott a szervezet elnevezése *(a korábbi megjegyezhetetlen hosszú név helyett mára az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség),* a név mögött megbújó tartalom *(Az Ügynökség, valamint a tagállamokból verbuválódó Európai Határ és Parti Őrség)* és azon képessége is, hogy segítse, támogassa a határellenőrzési tevékenységet, de emellett kiléphessen nemzetközi porondra is. A Frontex tevékenysége és jog-

[15] A négylépcsős belépés-ellenőrzési modellt lásd: A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó schengeni katalógus frissített változata (2009). Brüsszel. 13–14.

[16] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint a 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[17] Ritecz György – Sallai János: *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0.* Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 2016. 109–145.

[18] Az Európai Bizottság európai migrációs stratégia végrehajtásáról szóló Közleményének 6. melléklete (2018. március 14.).

[19] Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és operatív stratégia – Frontex Igazgatótanács 2/2019. határozata. Forrás: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2019/MB_Decision_2_2019_adopting_a_Technical_and_Operational_Strategy_for_European_Integrated_Border_Management.pdf

[20] 1471/2019. (VIII. 1.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról.

köre több tagállam részéről vita tárgya volt, és a mai napig is az, de kétségtelen, hogy egy egységes fellépést koordináló szervezet létrehozása hasznos lehet hosszabb távon.

A schengeni részszakpolitika alapját adó szabad mozgás lehetősége felvetette azt a problémát is, hogy a külső határon szigorúan, egységes standardok alapján végrehajtott ellenőrzés ellenére is keletkezik egy biztonsági deficit, amelyre megoldásokat kell keresni. Ez a biztonsági deficit abból adódik, hogy korábban a tagállamok közötti közös határszakaszon is volt egy hasonlóan szigorú (vagy talán még szigorúbb) határellenőrzés is, amely komoly szűrőként funkcionált egy adott országból továbbutazni szándékozó személy részére – abban az esetben is, ha valaki jogszerűen lépett be egy ország területére, de idővel a tartózkodása jogszerűtlenné vált –, viszont ez a belső határok átjárhatóságával jelentős részben kiesett. Ezt a rést egyébként gyorsan ki is használták, és a mai napig ki is használják azok, akik számára a bűnös életvitel miatt komoly lehetőséget jelent az országok közötti szabad utazás. Ilyen beazonosított veszélyforrás például az embercsempészés (illegális migrációban érintettek továbbszállítása), az emberkereskedelem (nők, gyermekek szexuális kizsákmányolása), a tiltott kereskedelem bizonyos formái (fegyver-, lőszer-, kábítószer-csempészet, proliferációs bűncselekmények) vagy éppen a határon átnyúló környezetszennyezés. Ezek megakadályozására ezért újfajta eszközöket, módszereket is kialakítottak, így például többek között a közös európai uniós körözési rendszert, a schengeni információs rendszert és annak működését, működtetését biztosító irodák rendszerét (SIRENE), illetve a legújabb lépésként megfogalmazták az úgynevezett okos határok fejlesztésének igényét is *(smart borders).* Ezen utóbbiak közül érdemes kiemelni az európai határregisztrációs rendszert (EES – *Entry/Exit System*). Ennek lényege, hogy egységesen regisztrálva lesznek a harmadik országbeli utasok a külső határon, így automatikusan rögzítik a határok nélküli térségbe történő be- és kilépés adatait függetlenül attól, hogy hol, melyik ország külső határán, melyik típusú határátkelőhelyen lépett be az utas. Ezzel elérhetővé válik, hogy minden egyes belépésnél látni lehet a tartózkodási korlátozásra vonatkozó adatokat, és az útvonal „lekövethető". Ennek nemzeti rendszerét a magyar határrendészeti hatóságok már évtizedek óta alkalmazzák, ennek viszont az a hátránya, hogy kizárólag a Magyarország területére történő be- és kiutazás adatait tartalmazza.

Hasonló rendszer egyébként a vízumok igénylésének, kiadásának és felhasználásának nyomon követésére alkalmazott vízuminformációs rendszer (VIS) is, ez azonban pusztán a vízumkötelezett országok vízumkötelezett polgárai esetében nyújt hathatós segítséget. A rendszer támogatásával egy vízumkötelezett belépésekor látható a teljes „vízumelőzmény" (volt-e elutasított vízumkérelem, ki nyújtotta be az igényt és hol, milyen támogató dokumentumokat mutatott be, milyen céllal igényelte a vízumot, próbálkozott-e máshol belépni a külső határon stb.). Ennek alapján lehet a schengeni térség érdekeit szem előtt tartó döntést meghozni a beléptetés megtagadásával vagy engedélyezésével. A beléptetés megtagadása esetén a döntést hozó határőrnek nemcsak joga, hanem kötelessége is adott esetben egy másik schengeni tagállam által kiadott vízumot is érvényteleníteni a biztonsággal összefüggő közös felelősségvállalás érdekében.

A schengeni követelmények egyik legfontosabb eleme egyébként a beutazás biztonságához fűződik, de ezeket önmagukban nem lehet a beléptetésért felelős hatóságok tudására, ismeretére bízni (hiszen ők is csak emberek). Éppen ezért a fenti fejlesztések (okoshatárok, SIS, VIS) mind-mind azt szolgálják, hogy az ellenőrzési hatékonyság a lehető legmagasabb legyen. Ilyen hozzáadott értéket generált egyébként az okmányok biztonságának[21] kérdése is, amikor döntés

[21] A Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról.

született az okmányok biztonsági elemeinek növeléséről, a biometrikus azonosítókkal történő kiegészítéséről, amelyek a hatékony ellenőrzést hivatottak biztosítani, ezáltal növelve a biztonságot a határ- és egyéb közbiztonság terén.[22] Ezen törekvések a mai napig nem álltak le, a közelmúltban például már a tagállamok személyazonosító igazolványaira és a tagállamok által kiadott tartózkodási engedélyekre vonatkozóan is születtek okmánybiztonságot szigorító előírások.[23]

A belső határok szabad, ellenőrzés nélküli átjárhatósága pedig önmagában a schengeni térség legfontosabb vívmányainak egyike, amely feladásának gondolata irracionális. Korlátozni azonban néha szükséges, bár itt már mérlegelésre és józan döntésre is szükség van. A 2015-ös „migrációs hullám" miatt több nyugat- és észak-európai tagállam által hosszú évekre bevezetett ideiglenes határellenőrzés szembemegy az erre vonatkozó alapvető szabályozással,[24] ugyanakkor a közös fellépés hiánya és/vagy sikertelensége indokolhatja annak fenntartását az érintett tagállam szempontjából. Ezen anyag írásakor a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának okaként jegyzett pandémiás világjárvány olyan indok, amely megfellebbezhetetlen, és mindenképpen szükséges és reális döntés. A belső határokon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása lehet egy olyan megoldás, amely a fertőző betegség jelentette kockázatokra egyfajta reakció. Fontos azonban leszögezni, hogy a tagállamok területére belépő minden személy egészségügyi ellenőrzésének végrehajtása nem jelenti automatikusan a határellenőrzés visszaállítását is egyben. Az más kérdés, hogy jogtechnikailag a legegyszerűbb mód, ha a kettőt összekötik a tagállamok, pontosabban a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása keretében hajtják végre a szűréseket.[25]

A schengeni részszakpolitika jövőbeni fejlesztéseit egyértelműen a fenti elgondolások, kihívások, eredmények motiválják majd, így az erre vonatkozó kutatásokat is ösztönzik a különböző európai uniós szolidaritási alapok. A következő többéves pénzügyi időszak forrásainak jelentős része különíthető majd el erre, így például az új Integrált Határigazgatási Alap Határigazgatási és Vízumpolitikai Eszköz (HAVE) komoly lendületet adhat, hogy az új technológiák igény szerint szolgálják a biztonságot. Ennek megfelelően az elképzelések irányulhatnak majd a biometrikus adatokra (okmány- és személybiztonság, azonosítás követelményének fejlesztése), a biztonság növelését támogató mesterséges intelligenciára (utasellenőrzésben és határőrizeti feladatokban mozgás detektálása[26]), a robotikára (autonóm vezérlés a határőrizeti felderítésben) vagy az automatizálásra (utasellenőrzés gyorsítása és egyszerűsítése) vonatkozó kutatásokra.

[22] Balla József: *A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 138–139.

[23] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1157 rendelete (2019. június 20.) az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről.

[24] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) III. Cím.

[25] A belső határokon folytatott ellenőrzésről lásd részletesen: Balla József – Kui László – Szatmári Adrienn – Szele Tamás – Vájlok László: *A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának követelményrendszere.* Budapest, NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.

[26] Kui László – Vájlok László: *Künstliche Intelligenz („Artificial Intelligence") in der Grenzüberwachung.* Wien, MEPA-Fachjournal, (2020), 1. 7–12.

Tagállami érdekek

A 2015-ös „migrációs válság” kezelése (vagy inkább kezeletlensége) előtérbe helyezte a schengeni politika fontosságát, és sokszor parttalan viták tárgyává tette annak egyes dimenzióit. Kétségtelen, hogy voltak országok, akiket a közel egymilliós bevándorlás jobban érintett, de talán éppen büszkeségükből adódóan ezzel kapcsolatban politikai szinten nem adtak hangot esetleges aggodalmaiknak. Ugyanakkor voltak olyan országok is, amelyek hangsúlyoztak megoldási lehetőségeket, közös összefogásra ösztönöztek, illetve voltak olyanok is, amelyek semlegességük folytán egyik vagy másik táborhoz pártoltak. Az európai eszme magában hordozza az alapjogok tiszteletben tartását, a demokrácia íratlan szabályainak be- és megtartását, az egyén szabadságának „mindenekfelettiségét”. De nem szabad elfelejteni, hogy a mi (mármint az uniós polgárok) demokráciánk elleni támadás esetén vagy a saját jogunk a békés és nyugodt életkörülményekhez, az egyéni szabadságunk kiteljesedése érdekében döntő lépéseket is meg kell hozni. Éppen ezért azok a tiltakozások, amelyek egyes – közösségi – intézkedések ellen irányultak vagy azokkal szembementek, akár jogszerűek is lehetnek, lehettek.

Magyarország már a kezdetektől (mármint a 2015-ös események kirobbanása óta) hangoztatta a külső határok megerősítésének szükségességét, a fellépés helyének az Európai Uniótól a lehető legtávolabbra való kitolását. Szakmai meggyőződésünk, hogy az illegális, tömeges bevándorlás megelőzéséhez ott kell segíteni, ahol a probléma gócpontja van, ott kell megoldást keresni és súlyos árat fizetni azért, hogy nálunk a helyzet már ne váljon kezelhetetlenné.

Az Európai Unió és Törökország közötti paktum még üdvözölhető is lenne, ha lenne eredménye! De sajnos a mai napig csak annyi publikált eredményt látunk, hogy (esetleg) több vándorlási szándékkal útnak induló személyt tartóztatnak fel a török hatóságok még a Boszporuszon túli területeken. Az pedig, hogy Törökország ezt a paktumot még eseti „zsarolásként” is felhasználja, abszolút mutatja a közös európai fellépés hiányát (megkockáztathatjuk, hogy az ötlettelenséget is, de a gyengeséget mindenképpen).

Hazánk 2015-ben végrehajtotta az ország legveszélyeztetettebb államhatárszakaszának technikai lezárását, amely komoly visszhangot váltott ki politikai körökben. Más kérdés az, hogy a nyugat-európai államok szakértői – még ha csak halkan is kommentálva –, de többé-kevésbé megoldást láttak egy ilyenfajta drasztikus lépésben. Ez az intézkedés egy kényszerlépés volt, pedig ha valamely ország népének szomorú és eleven emlékei vannak a határlezárással kapcsolatban, akkor azok egyértelműen a vasfüggönyt megélt magyarok.

A közelmúltban döntés született a tranzitzónák bezárásáról is, holott ennek gondolati alapja nem tőlünk származott, mégis, amikor a külső határon kialakítottuk és működtettük ezt a szűrőrendszert, nem igen talált megértésre. Ha jelenleg ez a rendszer működne Afrika északi partjainál és néhány görög szigeten, lényegesen kisebb problémát generálna az ellenőrizetlen bevándorlás az Európai Unióban.

A közvetlen elsődleges illegális beáramlás megakadályozása a mi geopolitikai helyzetünkből adódóan egyértelműen a görög külső határokra kell hogy koncentrálódjon. Ennek megítélése továbbra is vita azonban az Európai Unió egyes tagállamai között, így Magyarország az osztrákok, szlovákok és csehek együttműködésével támogatja a külső határok őrizetét, távolabb a magyar–szerb határszakasztól. Évek óta havi rendszerességgel küldünk határőrizeti kontingenst a szerb–bolgár és az északmacedón–görög határszakaszra, figyelmeztetésül hogy a problémát annak gyökeréhez a lehető legközelebb kell megoldani. Ezt az erőkoncentrációt kifejthetnénk a görög–török határon is, sokkal hatékonyabban, de ha nincs rá fogadókészség akkor sajnos maradnak a különutas megállapodások.

Következtetések

A schengeni értékek megőrzése egyértelműen mindenkinek érdeke. Az adott politika összetettsége mindazonáltal nagyon megosztó is, hiszen az egyes tagállamokat eltérő mértékben érintenek egyes elemei. Csehországnak például nincs külső szárazföldi határa, míg jelenleg Magyarország külső szárazföldi határszakaszának hossza és migrációs irányban fekvése (így felelőssége) szinte az egyik legnagyobb. Mindenképpen olyan konszenzusos megállapodásokra van szükség, amely mindenkinek jó, így az Európai Unió közös szolidaritáson alapuló feladat- és tehermegosztása nagyon jó lenne, ha 100 százalékos hatékonysággal működne.

Az uniós polgárok számára legnagyobb értéke a schengeni rendszernek a szabad mozgás és az ahhoz kapcsolódó szabad utazás vívmánya. Ennek megőrzése és újra visszaállítása nemcsak komoly gazdasági kérdés, hanem az egyén szabadságához kapcsolódó igény is. A történeti részben részletesen tárgyalt gazdasági, pénzügyi okok miatti megállás nélküli utazás mára már individuális értékké vált, nem pedig pénzügyi kérdéssé (és még csak valamivel több mint egy negyedszázad telt el annak bevezetése óta). Egyértelmű, hogy a schengeni együttműködés működtetése elengedhetetlen az Európai Unió gazdasága számára, sőt teljességében az Európai Unió számára is.[27] A jelenlegi – véleményünk szerint túlzó – korlátozások mielőbbi enyhítése, a bizalmi elven alapuló határellenőrzés ismételt alkalmazása adja az esszenciáját a schengeni eszmének. A belső határokon végzett ellenőrzések felszámolása és annak megvalósításához szorosan kapcsolódó szolidaritási mechanizmus működtetése ad lehetőség arra, hogy visszatérjünk a schengeni eszme alapjaihoz, és újra élvezhessük a gondtalan, biztonságos és szabad utazás lehetőségét.

Felhasznált irodalom

A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó schengeni katalógus frissített változata. 7864/09. Brüsszel, 2009. Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207864%202009%20INIT/HU/pdf

Általános Nyilatkozat az Egységes Európai Okmány 13–19. cikkéről – Egységes Európai Okmány. 1986. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=HU

A tagállamok kormányainak politikai nyilatkozata a személyek szabad mozgásáról – Egységes Európai Okmány. 1986. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=HU

A Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32004R2252

Az Európai Bizottság európai migrációs stratégia végrehajtásáról szóló Közleményének 6. melléklete (2018. március 14.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018DC0250

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) III. Cím. Online: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj?locale=hu

[27] Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration (2019. október 16.). Brussels, 21.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1157 rendelete (2019. június 20.) az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1157&from=EN

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=HU

Az Európai Unió Tanácsa: *A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó schengeni katalógus frissített változata.* Brüsszel, 2009. Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207864%202009%20INIT/HU/pdf

Balla József: *A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására.* Budapest, Dialóg Campus, 2019.

Balla József – Kui László – Szatmári Adrienn – Szele Tamás – Vájlok László: *A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának követelményrendszere.* Budapest, NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.

Boda József (szerk.): *Rendészettudományi szaklexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019.

Egyezmény – Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=EN

Eurobarométer. Online: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2218

European Commission: *Europeans' Perceptions of the Schengen Area*. 2018. Online: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2218

Fejes Zsuzsanna – Sallai János – Soós Edit – Tóth Judit (szerk.) – Vájlok László: *Schengenre hangolva.* Európai Műhelytanulmányok, 113. szám. Budapest, MK Külügyminisztérium, 2007.

Frontex: *Management Board Decision 2/2019 of 27 March 2019 – adopting a Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management.* Online: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2019/MB_Decision_2_2019_adopting_a_Technical_and_Operational_Strategy_for_European_Integrated_Border_Management.pdf

Jegyzőkönyv az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról. OJ C 310/348, 2004. december 16. Online: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0348:0350:HU:PDF

Kui László – Vájlok László: Künstliche Intelligenz („Artificial Intelligence") in der Grenzüberwachung. *MEPA-Fachjournal,* (2020), 1. 7–12.

Masika Edit – Harmati Gergely: *Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában – Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban.* Budapest, ISM, 1999.

Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(01)&from=EN

Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi aspektusai. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, Publikon, 2014.

Póczik Szilveszter: Nemzetközi migráció, biztonságpolitika, biztonság. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): *Migrációs tendenciák napjainkban.* Pécs, Publikon, 2014.

Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. Brussels, 2019. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0126

Ritecz György – Sallai János: *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0.* Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 2016.
Sallai János – Szőke István – Varga János – Vass Ferenc – Vájlok László – Virányi Gergely (szerk.): *Határellenőrzés az Európai Unióban.* Budapest, HSA, 2000.
Schengen. *EUvonal.hu,* 2014. szeptember 30. Online: www.euvonal.hu/schengen/

Hautzinger Zoltán – Töttős Ágnes

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége
Bevándorlás- és menekültpolitika

A szakpolitika fejlődéstörténete – stratégiai szintű programok, dokumentumok

Az Európai Unió közös menekültügyi, bevándorlási, vízum- és határigazgatási politikája az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) V. címén (A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség) alapul. A belső határellenőrzések nélküli egységes belső piac megvalósítását az Egységes Európai Okmány 1993. január 1-jére tűzte ki célul. Mivel azonban e területek uniós szabályozása újabb hatáskörök átadását feltételezte a tagállamok részéről, ezért a migrációs kérdéskörök vonatkozásában a tagállamok kezdetben csak teljes konszenzuson alapuló döntéshozatalt tudtak elfogadni, amelynek eredményeként létrejött a Maastrichti Szerződés által felállított pillérrendszer úgynevezett III. pillérébe tartozó bel- és igazságügyi együttműködés. Ennek keretében ugyan nem sikerült elérni a személyek határellenőrzésének megszüntetését a belső határokon, ugyanakkor egy nemzetközi jogi alapú, Unión kívüli, a schengeni egyezmények által létrehozott együttműködés mégiscsak megteremtette 1995-re a belső határellenőrzés lebontásának és a külső határok megerősítésének feltételeit. E két fejlődési szál az Amszterdami Szerződés által egyesült, amely egyrészt az uniós politikából a közösségi politikák, azaz az I. pillér sorába emelte a korábbi III. pillér nagy részét, másrészt az Amszterdami Szerződéshez fűzött schengeni jegyzőkönyv lehetővé tette az addig elért *„schengeni vívmányok”* megerősített együttműködés formájában történő, Unión belüli megvalósításának és fejlesztésének folytatását.[1]

Az Amszterdami Szerződés eredményeképpen kezdődhetett meg ötéves programok keretében a politikai irányvonalak kijelölése a migrációs tárgyköröket is magában foglaló, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség kiépítése céljából. Először a Tamperei Program gyorsította fel 1999-től a migrációt érintő szabályok kidolgozását és elfogadását. Az első ötéves időszak alatt sikerült lefektetni a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait és előkészíteni a határellenőrzés harmonizációját. Ezt követően 2004-től a Hágai Program[2] már az európai biztonságra helyezte a hangsúlyt, ugyanis az Európai Unió és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált a 2001-es amerikai és a 2004-es madridi terrortámadások fényében. Az Európai Tanács ezért hatékonyabb, egységesebb szemlélet megvalósítását tűzte ki célul a határon átnyúló problémák kezelésében. A Hágai Program célja az Unió és a tagállamok közös képességeinek javítása volt, így rögzítette, hogy „az Unió egészén belül a szabadságot, a jog érvényesülését, a külső határok ellenőrzését, a belső biztonságot és a terrorizmus megelőzését egymástól elválaszthatatlannak kell tekinteni”.[3]

[1] A Tanács az 1997. évi schengeni jegyzőkönyvben foglalt felhatalmazás alapján megalkotta a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának meghatározásáról szóló 1999/436/EK határozatot.

[2] *Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban.* HL C 53, 2005. március 3. 1–14.

[3] Hágai Program (2005): i. m. 2.

https://doi.org/10.36250/01028_18

https://orcid.org/0000-0002-1685-6036 (H. Z.); https://orcid.org/0009-0007-4065-7516 (T. Á.)

A Hágai Programmal megkezdődött tehát a közös európai migrációs és menekültügyi politika második szakasza, amelynek a Hágai Program szerint a tagállamok közötti szolidaritáson – ideértve a pénzügyi szolidaritást is –, valamint a gyakorlati együttműködésen kell alapulnia. A Hágai Program a migrációs áramlatok igazgatásának négy fő pillérét határozta meg: a közös uniós integrált határigazgatási rendszert, a közös visszatérési politikát, a közös bevándorláspolitikát, valamint a közös európai menekültügyi politikát.

A 2009 decemberében elfogadott és a szakpolitikai irányvonalakat 2010–2014 közötti időtartamra lefektető Stockholmi Program[4] már a polgárt állította a középpontba *(A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa).* A Stockholmi Program bár elismerte, hogy a Tamperei és Hágai Program eredményeire építve mára jelentős haladás tapasztalható, azonban rögzítette, hogy Európa még mindig kihívások előtt áll, amelyeket átfogóan kell kezelni, így javítani kell a szakpolitikai területek koherenciáját, és fokozni kell a partnerországokkal folytatott együttműködést. A többéves Tamperei és Hágai Program utódjaként 2009-ben elfogadott Stockholmi Program 2014 decemberében ért véget. Az Európai Tanács 2014. júniusi következtetéseiben[5] meghatározta a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programokra vonatkozó stratégiai iránymutatásokat".[6] Itt már nem programról volt szó, hanem pusztán a meglévő jogi eszközök és intézkedések átültetésének, végrehajtásának és egységes szerkezetbe foglalásának céljára összpontosító iránymutatásokról.

A Bizottság számára a 2015-ös migrációs válság olyan kihívásokat hozott, amelyek az Európai Tanács stratégiai iránymutatásaiban foglaltakon túli intézkedéseket igényeltek, így 2015. május 13-án közzétette az Európai Migrációs Stratégiát.[7] A stratégia azonnali intézkedéseket javasolt a földközi-tengeri térségben kialakult válsághelyzet megoldására, valamint a következő években végrehajtandó fellépéseket a migráció minden tekintetben megfelelőbb kezelése céljából. Közép- és hosszú távra a Bizottság négy irányban javasol intézkedéseket:

– az irreguláris migráció kiváltó okainak csökkentése;
– a határok igazgatása emberéleteket megmentve és biztosítva a biztonságot;
– szilárd közös menekültügyi politika kialakítása a közös európai menekültügyi rendszer végrehajtására támaszkodva; végül
– a legális migrációra vonatkozó politika megreformálása.

Az Európai Migrációs Stratégia végrehajtásaként a Bizottság számos jogalkotási javaslatot terjesztett elő a 2016 és 2018 közötti időszakban, amelyek érdemi reformokkal nem járó, de fokozott ütemű tárgyalásokat eredményeztek a Tanácsban és az Európai Parlamentben, valamint intézményközi viszonylatban is. Változást a 2020. szeptember 23-án megjelent új Migrációs és Menekültügyi Paktum[8] hozhat, valamint a 2020. július 24-én közzétett, a biztonsági unióra

[4] A Stockholmi Program: A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. HL C 115, 2010. május 4. 1–38.

[5] Európai Tanács: *Következtetések.* 2014. június 26–27.

[6] EUMSz 68. cikk.

[7] Európai Bizottság: *Európai Migrációs Stratégia.* COM(2015)240 végleges, III.1. fejezet (2015. május 13.). [A továbbiakban: COM(2015)240 végleges.]

[8] Európai Bizottság: *Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról.* COM/2020/609 végleges (2020. szeptember 23.).

vonatkozó uniós stratégia[9] is, amely több migrációs érintettségű kérdéskör kapcsán irányoz elő új szakpolitikai kezdeményezéseket. Ezen túlmenően egyes, a Migrációs és Menekültügyi Paktumban még elő nem terjesztett reformjavaslatait a Bizottság a paktum egyéves megjelenése alkalmából kiadott, a migrációról és a menekültügyről szóló 2021. évi jelentésében[10] pontosította.

A jogharmonizáció alapja és módja

A migráció szabályozási köre mára már az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik. A migráció területét érintő kérdéseket a tagállami és az uniós szabályozás egyaránt rendezheti, ugyanakkor a tagállam szabályozási joga csak addig áll fenn, amíg az Unió ki nem emeli azt a jogterületet uniós szinten harmonizálandóként.

Az EUMSz V. cím 2. fejezete *A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák* címet viseli, és négy cikkben (77–80. cikk) rögzíti a határigazgatással, migrációval és menekültüggyel kapcsolatos szabályozási kérdésköröket. A belső határellenőrzések nélküli egységes terület – a schengeni térség – a külső határok ellenőrzésére vonatkozó közös politika kialakítását is megköveteli. Az EUMSz 77. cikke a schengeni együttműködés jogalapjaként szolgál, és így lefedi a határellenőrzés és vízumpolitika területét is. Az EUMSz 78. cikk értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon, és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. Az EUMSz 79. cikke érinti mind az illegális, mind a legális migrációs szabályozási tárgykört, és rögzíti, hogy az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.

A migráció és menekültügy területén az úgynevezett változó geometria jelensége fokozott módon érvényesül. Egyrészt Írország és Dánia ezeknek az uniós szakpolitikáknak a tekintetében opt-outtal rendelkezik, így fő szabály szerint nem vesznek részt az uniós szintű szabályok elfogadásában és végrehajtásában. Írország ugyanakkor dönthet úgy, hogy egy-egy jogi aktus tekintetében opt-in joggal él akár annak elfogadása során, akár a már elfogadott uniós szintű jogszabály végrehajtásakor. Dánia opt-in joggal nem rendelkezik, ugyanakkor nemzetközi szerződéssel mégiscsak csatlakozhat egy-egy uniós jogszabály végrehajtásához. A schengeni térségben érvényesülő *acquis* tekintetében még árnyaltabb a kép, hiszen míg egyes tagállamok nem részei a schengeni térségnek, addig nem EU-országok nemzetközi szerződések révén részt vesznek a schengeni *acquis* végrehajtásában.

[9] Európai Bizottság: *Közleménye a biztonsági unióra vonatkozó stratégiáról.* COM(2020)605 végleges (2020. július 24.).

[10] Európai Bizottság: *Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a migrációról és a menekültügyről szóló jelentésről.* COM(2021)590 végleges (2021. szeptember 29.).

Az Európai Unió migrációs szakpolitikájának tárgykörei

Az EUMSz V. cím 2. fejezet egyes szabályozási területeken hatályos uniós szabályozást – annak jellegét és legfőbb tartalmát – a tanulmány jelen részének alcímei ismertetik. Nem foglalkozik azonban külön tárgykörként az integráció kérdéskörével, az EUMSz 79. cikk (4) bekezdése ugyanis kizárja e kérdésben a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját, kimondja ugyanakkor, hogy az EU intézkedéseket állapíthat meg azoknak a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak. Ennek megfelelően a migrációs és menekültügy területén többek között a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap az integráció elősegítésére is uniós forrásokat tesz elérhetővé. Az Unió szerint továbbá az integrációra holisztikus megközelítést kell alkalmazni, a politikákat és a gyakorlatot valamennyi érintett szakpolitikai ágazatba és kormányzati szintbe szükséges beépíteni, ennek megfelelően az Európai Bizottság cselekvési tervekben rögzíti az EU területén jogszerűen tartózkodó migránsok és migráns hátterű uniós polgárok beilleszkedése céljából szükséges intézkedéseket.[11] Szintén nem szerepel külön alfejezetben a migráció külső dimenziójával, a harmadik országokkal megvalósítható együttműködés. E horizontális kérdéskör fontosságát azonban minden alfejezet érinti az adott szabályozási tárgykör vonatkozásában, mivel a Bizottság szerint is a migrációt központi kérdésként kell kezelni a nemzetközi partnerségekben.

Az uniós szakpolitika tárgykörei között nem szerepeltetjük a schengeni együttműködést sem. Ennek oka, hogy arról e kötetben önálló tanulmány szól. Fontos azonban megjegyezni, hogy a schengeni együttműködésnek szignifikáns kihatása van más migrációs tárgykörökre is. Ilyen különösen, hogy komoly veszély várható időtartamára kivételesen visszaállíthatják az ellenőrzést a belső határaikon, ez a fellépés azonban kizárólag végső megoldásként és korlátozott időtartamra alkalmazható. Az irreguláris migránsok másodlagos mozgása és a terrorfenyegetések növekedése számos schengeni államot arra késztetett az elmúlt években, hogy – akár az irányadó szabályok adta lehetőségeken túl is – visszaállítsák a belső határok ellenőrzését. Kérdés, hogy a schengeni térség jövőjéről szóló stratégia mennyire fogja szorgalmazni a menekültügyi és schengeni szabályrendszer összekötését, ahogyan azt több nyugati tagállam szorgalmazza. A szabad mozgással összefüggő kérdéseken túl a migráció külső dimenziója tekintetében a schengeni acquis, azon belül is a vízumkódex, amelynek legutóbbi módosítása – létrehozva a kapcsolatot a visszafogadással kapcsolatos együttműködés és vízumkibocsátás között – elsőként kézzelfoghatóvá tette az Unió részéről negatív ösztönzők alkalmazását a renitens harmadik országok irányában.

A legális migráció

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásának és tartózkodásának engedélyezésére (úgynevezett legális migrációjára) vonatkozóan az Unió nem alkalmaz egységes szabályokat, de az Európai Bizottság időről időre kiválaszt egy-egy tartózkodási célt, amelyhez kötődően a szabályokat harmonizálni javasolja. Ameddig tehát nem születik uniós szabályozás valamely tartózkodási cél szerinti beutazási és tartózkodási szabályok tekintetében, addig a tagállamok saját nemzeti érdekeik mentén szabályozhatják a legális migrációra vonatkozó rendelkezéseket, illetve az uniós

[11] A Bizottság 2020. november 24-én mutatta be az integrációról és a befogadásról szóló, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó cselekvési tervet.

harmonizációval nem érintett szabályok tekintetében a tagállamok továbbra is nemzeti hatáskörben dönthetnek a tartózkodás és letelepedés feltételeiről, szabályairól. Az EUMSz 79. cikk (5) bekezdése pedig alapvető fontosságú szabályt rögzít az uniós harmonizáció korlátai tekintetében: „E cikk nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát."

A legális migráció szabályozási területén az első, 2003-ban elfogadott családegyesítési irányelv[12] megalkotásának indoka elsődlegesen az a tény volt, hogy a család védelme és a családi élet kialakítása vagy megőrzése érdekében a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit közös ismérvek alapján kell meghatározni. A szintén 2003-ban létrejött huzamos tartózkodási irányelv[13] abból a megfontolásból született meg, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban részesüljenek a gazdasági és szociális ügyek széles területén. Az irányelv 2011-es módosítása[14] annak hatályát a nemzetközi védelmet élvezőkre is kiterjesztette. A 2004-ben elfogadott tanulmányi irányelv[15] általános célja, hogy Európa a tanulmányok világszintű kiválósági központjává váljon, így megkönnyíti a harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy tanulás céljából belépjenek az Unióba, valamint az EU területén egymást követően akár több tagállam területén tartózkodjanak. A 2005-ben elfogadott kutatói irányelv[16] átfogó célja, hogy elhárítsa a harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező kutatók számára az EU-ba való belépés és tartózkodás előtt álló akadályokat, és biztosítsa számukra az EU-n belüli mobilitáshoz való jogokat. A tudásalapú migráció elősegítése, a fennálló akadályok csökkentése, a kutatók és hallgatók Unión belüli mobilitásának elősegítése érdekében 2016-ban fogadták el a 2016/801 EU irányelvet.[17]

A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő belépésének és tartózkodásának feltételeit rögzítő úgynevezett kék kártya irányelvet[18] 2009-ben fogadták el, célja, hogy az Uniót vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező, magasan képzett munkavállalók számára, és fenntartsa az Unió versenyképességét és gazdasági növekedését. A 2009-ben elfogadott uniós kék kártya rendszere azonban egyelőre nem bizonyult

[12] A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról. HL L 251, 2003. október 3. 12–18.

[13] A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. HL L 16, 2004. január 23. 44–53.

[14] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról. HL L 132, 2011. május 19. 1–4.

[15] A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről. HL L 375, 2004. december 23. 12–18.

[16] A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról. HL L 289, 2005. november 3. 15–22.

[17] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcsereprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről (átdolgozás).

[18] Az irányelvet formálisan nem a bel- és igazságügyi, hanem a mezőgazdasági és halászati miniszteri formációban ülésező Tanács fogadta el.

elégségesnek és vonzónak, ezért kihasználtsága alacsony. Az Európai Bizottság éppen ezért 2016 júniusában egy új irányelvtervezetben javasolta a kék kártya rendszerének reformját,[19] amelyet végül 2021 őszén fogadtak el a társjogalkotók.

A 2011-ben elfogadott összevont engedély irányelvnek[20] alapvetően kettős célja van: egyfelől a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalásra is jogosító tartózkodási engedély iránti kérelmekkel kapcsolatos eljárásrendjének szabályozása, másrészt az ilyen összevont kérelmezési eljárás eredményeként kiállított összevont engedély révén megszerzett státuszhoz kapcsolódó jogok harmonizált lefektetése. E horizontális jellegű irányelv mellett két konkrétabb munkavállalói célcsoport tekintetében is történt uniós harmonizáció a 2010-es évek első felében. A 2014-es, vállalaton belüli áthelyezettekre vonatkozó irányelv[21] olyan vállalatcsoportok harmadik országbeli menedzsereinek, szakértőinek, illetve bizonyos gyakornokainak beutazását és tartózkodását kívánja előmozdítani, amelyek az Unión kívül és belül is rendelkeznek szervezeti egységekkel, ezáltal megkönnyíti a vállalaton belüli szakértelemtranszfert mind az Unióba irányulóan, mind az Unión belül egyes tagállamok között, és ezáltal hozzájárul az EU versenyképességének növeléséhez. A szintén 2014-ben elfogadott szezonális munkavállalói irányelv[22] ezzel szemben az alacsonyan képzett vagy szakképzetlen munkavállalók szezonális munkavállalás céljából történő beutazását és rövid ideig történő tartózkodását szorgalmazza a tagállamok által meghatározott, szezonális munkát igénylő szektorokban.

A migrációs válság és az azt követő évek eredménytelen egyeztetései a legális migráció területére is rányomták a bélyegüket, és a tagállamok többsége egyelőre vonakodik további harmonizációhoz hozzájárulni e szabályozási területen. A Bizottság azonban egy nyilvános konzultációt indított, miután 2019-ben egy átfogó úgynevezett célravezetőségi vizsgálatot végeztetett már a Bizottság a teljes legális migrációs *acquis* jellegének és lehetséges továbbfejlesztési irányainak felmérése érdekében. Az új Migrációs és Menekültügyi Paktumban a Bizottság még csupán a 2016 óta folyamatban lévő kék kártya irányelv reformja tárgyalásainak mielőbbi lezárását szorgalmazta, a paktum végrehajtásával kapcsolatos 2021-es jelentésében azonban már újabb reformokat irányzott elő e szabályozási területen is. A képzett és tehetséges munkavállalókra vonatkozó csomag részeként a legális migrációra vonatkozó jelenlegi jogszabályokban a 2019-ben elvégzett célravezetőségi vizsgálat során feltárt főbb hiányosságok kezelésére fog összpontosítani. A csomag két jogalkotási javaslatot tartalmaz majd: a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelv felülvizsgálata a már jól integrálódott migránsok jogainak és Unión belüli mobilitásának javítása érdekében; valamint az összevont engedélyről

[19] Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről.* COM/2016/0378 végleges (2016. június 7.).

[20] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól. HL L 343, 2011. december 23. 1–9.

[21] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 157, 2014. május 27. 1–22.

[22] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 94, 2014. március 28. 375–390.

szóló irányelv felülvizsgálata a beutazásra és a tartózkodás engedélyezésére vonatkozó eljárások észszerűsítése és egyszerűsítése érdekében a munkáltatók, a migrációs hatóságok és a migránsok javára, továbbá a harmadik országbeli munkavállalók védelmének javítása céljából. A Bizottság emellett tervezi felvázolni az uniós tehetségbázis, azaz az egész EU-ra kiterjedő nemzetközi munkaerő-felvételi platform kialakításának lehetőségeit, ami segítene összehangolni a migráns munkavállalók készségeit az uniós munkáltatók igényeivel.[23]

Az illegális migráció elleni fellépés

> „Az illegális migráció mögött számos különféle késztetés húzódik meg, de a legtöbbször súlyos csalódással végződik. Az utazás gyakran sokkal veszélyesebb a vártnál, és gyakorta olyan bűnszövetkezetek jóindulatán múlik, amelyek a nyereséget többre becsülik az emberi életnél. Azok, akik nem mennek át a menekültügy rostáján, a kiutasítás lehetőségével néznek szembe. Az illegálisan Európában tartózkodók pedig létbizonytalanságban élnek, és könnyen a kizsákmányolás áldozatául eshetnek. Mindenkinek érdekében áll azoknak a kiváltó okoknak a kezelése, amelyek miatt az emberek máshol kívánnak új életet kezdeni, továbbá az embercsempészek és emberkereskedők szervezeteinek felszámolása, valamint világos és egyértelmű visszatérési politikák kialakítása."[24]

A Bizottság által 2015-ben kiadott Európai Migrációs Stratégia fenti idézete világosan össze is foglalja, melyek azok a részterületek, amelyek tekintetében tulajdonképpen egymással párhuzamosan kell cselekedni, hogy az illegális migráció tendenciái, valamint az illegális migrációval járó veszélyek visszaszoruljanak. Ezek alapvetően az embercsempészés és az emberkereskedelem elleni fellépés, az illegális tartózkodás ösztönzőinek csökkentése, valamint az illegálisan tartózkodó személyek visszaküldése.

Az EU-ba illegálisan érkező migránsok 90 százalékát szervezett bűnözői hálózatok csempészik be, az embercsempészés pedig gyakran a szervezett bűnözés más formáival, így különösen az emberkereskedelemmel is összefonódik. Amellett, hogy óriási emberi áldozatokat követelnek e cselekmények, az Europol becslései szerint az emberkereskedelemből évi 29,4 milliárd euró nyereségre tesznek szert világszinten.[25] Az embercsempészés elleni küzdelem érdekében felállították az operatív kapcsolattartó pontok hálózatát, az Europol Embercsempészés Elleni Európai Központja pedig 2016 februárjában megkezdte munkáját. A 2011-ben elfogadott Emberkereskedelem elleni irányelv[26] az emberkereskedelem elleni küzdelemre vonatkozóan integrált, átfogó és emberi jogi megközelítést alkalmaz, áldozatközpontú, és hatálya egyebek mellett kiterjed a büntetőjogi rendelkezésekre, az elkövetőkkel szembeni bűnvádi eljárásra, az áldozatok támogatására és jogaik büntetőjogi eljárás során való érvényesítésére, a megelőzésre és a vég-

[23] A Bizottság közleménye a migrációról és a menekültügyről szóló jelentésről, COM (2021) 590 final, 17.

[24] Európai Bizottság: COM(2015)240 végleges. 9.

[25] Európai Bizottság: *Jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv 20. cikkében előírtak szerinti harmadik jelentés az emberkereskedelem elleni küzdelem terén elért eredményekről (2020).* COM(2020)661 végleges (2020. október 20.).

[26] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról. HL L 101, 2011. április 15. 1–11.

rehajtás nyomon követésére. Végrehajtása során figyelembe kell venni az Emberkereskedelem áldozatairól szóló irányelvet,[27] amely az emberkereskedelem áldozatai számára a hatóságokkal való együttműködés esetén tartózkodási engedély megszerzését teszi lehetővé. Az emberkereskedelem elleni uniós koordinátor az uniós intézmények, az uniós ügynökségek, a tagállamok és a nemzetközi szereplők közötti koordinációért és összhangért, valamint az emberkereskedelem kezelésére irányuló meglévő és új uniós politikák fejlesztéséért felelős.

A 2020 júliusában kiadott, a biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia szerint e bűncselekmények azonosítása, büntetőeljárás alá vonása és elítélése terén tapasztalt hiányosságok új megközelítést tesznek szükségessé a területre irányuló fellépés fokozása érdekében. Emellett a Bizottság iránymutatást[28] adott ki a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározására és megelőzésére vonatkozó uniós szabályok hatékony végrehajtásáról, amely nagymértékben a humanitárius szereplők kriminalizálásának elkerülésére fókuszál. A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia azonban sokkal inkább e jelenségek biztonságot veszélyeztető aspektusaira fókuszál, és rögzíti, hogy a Bizottság új, embercsempészés elleni uniós cselekvési tervet is előterjeszt a 2021–2025-ös időszakra,[29] emellett egy, az emberkereskedelemre vonatkozó új átfogó megközelítés összefogja majd a fellépés különböző irányvonalait, és mindkét munkaterület a szervezett bűnözői hálózatok elleni küzdelemre, az együttműködés fokozására és a bűnüldözés támogatására fog összpontosítani.

Az EU-ba irányuló illegális bevándorlást vonzó egyik legfontosabb tényező, hogy jogszerű tartózkodási státusz nélkül is munkát lehet találni az EU-ban. A szankciós irányelv[30] az intézkedéseinek középpontjába az EU-ban jogosulatlanul tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatási tilalmát állítja, amelynek hatékony megvalósítását a tilalmat megsértő munkáltatókkal szembeni szankciók szolgálják. A visszatérési irányelv[31] szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális tartózkodását tisztességes és átlátható eljárással szüntessék meg. Az irányelv célja, hogy biztosítsa a jogalap nélkül az EU-ban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérését, és hogy azt eredményesen, tisztességes és átlátható eljárások keretében, az alapvető jogok és az érintett emberek méltóságának teljes tiszteletben tartásával bonyolítsák le. Ennek megfelelően az irányelv értelmében a kiutasítási határozatokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumok szerint kell elfogadni. A kiutasítás végrehajtását elsődlegesen önkéntes hazatérés útján kell biztosítani, amelyhez az EU

[27] A Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről. HL L 261, 2004. augusztus 6. 19–23.

[28] Európai Bizottság: *A Bizottság iránymutatása a jogellenes be- és átutazás, valamint a jogellenes tartózkodás elősegítésének meghatározásáról és megelőzéséről szóló uniós szabályok végrehajtásáról.* C(2020)6470 végleges (2020. szeptember 23.).

[29] Európai Bizottság: Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A migránscsempészés elleni megújított uniós cselekvési terv (2021–2025). COM(2021)591 végleges (2021. szeptember 29.).

[30] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról. HL L 168, 2009. június 30. 24–32.

[31] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. HL L 348, 2008. december 24. 98–107.

hazatérési és reintegrációs támogatást is biztosít. A kiutasítás végrehajtásában a Frontex által koordinált közös visszatérési műveletek is segítik a tagállamokat.

Az illegálisan tartózkodó migránsok államok közötti átadását jogi keretbe foglalják a visszafogadási egyezmények, amelyek jelentősen elősegítik, hogy az Európai Unió területén illegálisan tartózkodó személyek kitoloncolhatók legyenek a származási országukba, vagy olyan biztonságos harmadik országba, amely őket visszafogadni köteles.[32] Visszafogadási egyezményeket mind az Unió, mind egyes tagállamok is köthetnek valamely nem uniós állammal. Jelenleg 23 hivatalos visszafogadási megállapodás és gyakorlati megállapodás van érvényben az EU és valamely harmadik ország között, ezek alkalmazásának hatékonysága azonban eltérő mértékű. A 2016 márciusában létrejött EU–Törökország nyilatkozat is tartalmaz visszafogadásra vonatkozó rendelkezéseket, azonban ennek végrehajtását is számos tényező akadályozza jelenleg.

A kiutasítások végrehajtása azonban továbbra is rendkívül alacsony arányban sikeres, a kiutasításoknak csak körülbelül egyharmadát hajtják végre ténylegesen, mivel az nagyban függ a származási ország visszafogadási hajlandóságától. Az Európai Tanács által 2018. októberben megfogalmazott következtetések szerint a visszatérések hatékonyságának előmozdítása érdekében szükséges a megfelelő ösztönzők megteremtése és alkalmazása az összes vonatkozó uniós szakpolitika és eszköz felhasználásával, ideértve a fejlesztést, a kereskedelmet és a vízumot is. Ez idáig az egyetlen tényleges, uniós jogban is megjelenő kapcsolatot a visszafogadási hajlandóság és valamely pozitív vagy negatív ösztönző használata tekintetében a Vízumkódex 2019-ben elfogadott módosítása hozta létre. A Vízumkódex 25a. cikke értelmében ugyanis annak függvényében, hogy egy harmadik ország milyen mértékben működik együtt a tagállamokkal az irreguláris migránsok visszafogadása terén, a Vízumkódex által biztosított egyes kedvezmények (például vízumdíjak tekintetében) nem alkalmazandók a visszafogadás tekintetében kellőképpen együtt nem működő államok vízumkérelmezői esetén. Mindezek vizsgálata érdekében a Bizottság rendszeresen, legalább évente egyszer értékeli a harmadik országok által a visszafogadás terén folytatott együttműködést, figyelembe véve a Vízumkódexben rögzített mutatókat, és jelentést tesz a Tanácsnak az értékeléséről.[33] Ha a Bizottság úgy véli, hogy egy adott harmadik ország nem kellőképpen működik együtt, és ezért intézkedésre van szükség, javaslatot nyújt be a Tanácsnak a vízumeljárással összefüggő szankciókat rögzítő végrehajtási határozat elfogadása céljából. Amennyiben pedig az adott harmadik ország kellőképpen együttműködik, a tanácsi végrehajtási határozatra vonatkozó bizottsági javaslat a vízumeljárással kapcsolatos kedvezményeket rögzíthet.

A Migrációs és Menekültügyi Paktum szerint is olyan közös uniós visszaküldési rendszerre van szükség, amely ötvözi az EU-n belüli erősebb struktúrákat a visszaküldés és visszafogadás terén a harmadik országokkal folytatott hatékonyabb együttműködéssel. Mindezek érdekében a Bizottság már 2018-ban előterjesztette a visszatérési irányelv módosítására irányuló javaslatát,

[32] Balázs László: A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban, illetve a hazai joggyakorlatban. *Migráció és Társadalom,* (2012), 2.

[33] A Bizottság első alkalommal 2021. február 10-én tette közzé a vízumkötelezett harmadik országok ilyen jellegű átfogó értékelését a tagállamok, valamint az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek által szolgáltatott adatok felhasználásával. A bizottsági közlemény megállapítja, hogy a vizsgált vízumkötelezett országok több mint egyharmada nem működik együtt kellő módon a tagállamok többségével a visszafogadás terén, így az együttműködés szintjét fokozni kell. A harmadik országok különösen a személyazonosítás, az úti okmányok kiállítása, valamint a toloncjáratok fogadása kapcsán mutatnak vonakodó hozzáállást.

amelynek célja volt továbbá kiiktatni azokat a hézagokat a menedékkérelem elutasítása és a kiutasítási eljárás között, amelyek számos, megalapozatlan kérelmet benyújtó esetében lehetővé tették a szökést és a kiutasítás alóli kibúvást. Az e helyzetet orvosló javaslatelem, a menekültügyi, határon lefolytatott eljárás mellett a kiutasítás végrehajtására vonatkozó, határon lefolytatott eljárás újonnan történő szabályozása a Migrációs és Menekültügyi Paktum kiadásával már a menekültügyi reformjavaslatok részévé vált.[34] A visszatérési irányelv módosítása továbbá lendületet adna a támogatott önkéntes visszatérési programoknak, az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozóan a Bizottság pedig 2021-ben készített stratégiát.[35] Emellett a Frontex új mandátumát is elfogadták 2019-ben, amely lehetővé teszi, hogy az Ügynökség teljes mértékben kiaknázhatja a visszaküldés elősegítésére vonatkozó potenciálját. Az új Migrációs és Menekültügyi Paktum szerint a Bizottság a koherensebb és hatékonyabb megközelítés biztosítása érdekében ki fog jelölni egy visszaküldéssel foglalkozó koordinátort, akinek munkáját egy magas szintű visszaküldési hálózat segíti, emellett e tevékenység stratégiai fókuszát a visszaküldésre vonatkozó operatív stratégia fogja biztosítani.

A kiutasítások végrehajtásának eredményességét azonban leginkább a migráció külső dimenziójának, azaz a harmadik országokkal való együttműködés hatékonyságának növelése jelentené, ennek elérése érdekében átfogó, kiegyensúlyozott és testre szabott partnerségek kialakítására kell törekedni, amelyek az EU rendelkezésére álló számos ösztönzőt, így különösen a vízum-, kereskedelem- és fejlesztési politika eszközeit felsorakoztatják. A Bizottság a migrációs és menekültügyi reformok keretében a jövőben a jogi szabályrendszerbe is beépíteni javasolta a vízumpolitikán túli szakpolitikai ösztönzők alkalmazását. A dublini rendeletet felváltani hivatott menekültügyi és migrációkezelési rendelettervezet 7. cikke értelmében ugyanis amennyiben a Bizottság a Vízumkódex 25a. cikkével összhangban elvégzett elemzés és bármely egyéb rendelkezésre álló információ alapján úgy véli, hogy valamely harmadik ország nem kellőképpen működik együtt a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszafogadása terén, jelentést nyújt be a Tanácsnak, meghatározva, hogy – az Uniónak a harmadik országgal fenntartott általános kapcsolatait szem előtt tartva – mely intézkedéseket lehetne meghozni az e harmadik országgal folytatott együttműködés javítása érdekében.

Menekültpolitika

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 18. cikke (A menedékjog) szerint: „A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell." A közös európai menekültügyi politika célja a tagállamok menekültügyi eljárásainak harmonizálása egy közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) kialakítása révén azzal a szándékkal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő, harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon, és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását.

Az EUMSz 78. cikk (2) bekezdésében meghatározott menekültügyi szabályozási kérdéskörökben (menekült jogállás és kiegészítő védelmi jogállás szabályozása, tömeges beáramlás esetén

[34] Lásd a menekültügyi eljárási rendelettervezet 2020-as célzott módosításának 41a. cikke.

[35] Európai Bizottság: *Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozó uniós stratégia.* COM(2021)120 végleges (2021. április 27.).

ideiglenes védelem biztosítása, menekültügyi eljárás, felelős tagállam meghatározása, befogadási feltételek) az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta már több körben is történt jogharmonizáció. Ennek megfelelően bár a menekültügyi eljárásokban a döntést továbbra is a tagállami hatóságok hozzák meg, a vonatkozó uniós anyagi jogi és eljárásjogi szabályozás igen kevés mozgásteret hagy a nemzeti szabályozásnak. A KEMR így jelenleg uniós szinten szabályozza a menekültügyi eljárást (menekültügyi eljárási irányelv),[36] a menekültstátuszra és a kiegészítő védelemre jogosultság feltételeit (kvalifikációs irányelv),[37] a menedékkérők befogadására és ellátására vonatkozó szabályokat (befogadási irányelv),[38] az úgynevezett asylum shopping jelenségét megelőzendően a menedékkérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szabályokat (Dublin III rendelet),[39] a dublini rendszer működtetését lehetővé tevő EURODAC nyilvántartást szabályozó rendeletet.[40] A KEMR hatékony működtetésében a 2010-ben létrehozott Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)[41] nyújt segítséget a tagállamoknak, beleértve az operatív támogatást is.

A nemzetközi védelem iránti kérelmezők példa nélküli beáramlása miatt a Bizottság 2015. május 13-án az Európai Migrációs Stratégiában azonnali intézkedéseket javasolt, mint például az önkéntes, majd a kötelező relokációs határozat,[42] valamint hosszú távú reformokat irányzott elő.[43] Míg az EU kezdetben a menedékkérők szétosztására fókuszált, amely az Európai Számvevőszék jelentése[44] szerint sem érte el a kitűzött célt, és amint a számok mutatják, tovább

[36] Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról.

[37] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról.

[38] Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.

[39] Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

[40] Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról.

[41] Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról.

[42] A 2015. szeptember 14-i (EU) 2015/1523 tanácsi határozat és a 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat.

[43] Töttős Ágnes: How to Interpret the European Migration Crisis Response with the Help of Science. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Dynamics and Social Impact of Migration*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 69–81.

[44] Európai Számvevőszék különjelentése 24/2019: Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól.

fokozta a beáramlást, addig a külső határokon hiányoztak a hatékony fellépést elősegítő lépések. E tekintetben jelentett nóvumot a 2016. március 18-án az EU és a Törökország között aláírt nyilatkozat.[45] 2016-ban a Bizottság két javaslatcsomagban összesen hét jogalkotási javaslatot terjesztett elő, módosításra javasolva a jelenlegi menekültügyi *acquis* előző bekezdésben megjelölt mind a hat elemét, illetve új elemként létrehozni javasolta az uniós áttelepítési keretet az ez idáig önkéntes felajánlásokon alapuló, a nemzetközi védelemre jogosultakat közvetlenül harmadik országból történő áttelepítésre vonatkozó kétéves uniós programok jogi aktusban történő szabályozására.

A menekültügy reformja kapcsán továbbá gyakran említik a valójában a teljes migrációs és menekültügyi fejezetre vonatkozó EUMSz 80. cikkét, amely szerint az Unió e fejezetben meghatározott politikáira és azok végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is. A menekültügyi reformcsomag egyik legvitatottabb eleme a dublini rendszer reformját megvalósító Dublin IV rendelettervezet[46] volt, amely a nagy feszültségeket generáló, 2015-ös tanácsi határozatok alapján ideiglenesen működtetett, a menedékkérők nagy nyomás alatt álló tagállamból más tagállamok területére történő áthelyezését a menekültügyi rendszer állandó elemévé tette volna egy korrekciós elosztási mechanizmus keretében. Míg a frontvonalbeli tagállamok e relokációs mechanizmus minél szélesebb körű, automatikus és állandó működtetését szorgalmazták a szolidaritás elve alapján, addig ennek kötelező előírása több tagállam számára elfogadhatatlan. A szolidaritás elve mellett érvényesítendő felelősség elve alapján elsősorban a másodlagos mozgás révén számos menedékkérőt fogadó nyugati tagállam és a menedékkérők beáramlásának csökkentését szorgalmazó további tagállamok is elengedhetetlennek tartják a hatékony és legalább a kérelmezők egyes csoportjára kötelezően alkalmazandó határon lefolytatott eljárás létrehozását a menekültügyi rendszerrel való visszaélések megelőzése és a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket benyújtók be nem léptetése érdekében; ez azonban a frontvonalbeli tagállamok számára elfogadhatatlan az eljárással járó többletterhek okán.

A 2016-os menekültügyi reformcsomag többéves eredménytelen tárgyalásai tekintetében a 2020-as Migrációs és Menekültügy Paktum kívánt új kezdetet hozni azáltal, hogy a menekültügyi eljárási rendelettervezet és az Eurodac rendelettervezet célzott módosítására tett javaslatot, illetve a Dublin IV rendelettervezet helyett egy átfogó menekültügyi és migrációkezelési rendelettervezetet[47] terjesztett elő a Bizottság. További új elemét képezné az uniós harmonizációnak az illegálisan érkezők azonnali (egészségügyi, személyazonosítási és biztonsági) előszűrését előíró rendelettervezet,[48] illetve egy súlyos migrációs válság kezelésére vonatkozó szabályrendszert rögzítő rendelettervezet.[49] Bár a Bizottság által előterjesztett legújabb reformjavaslatok már szélesebb értelemben tekintenek a migrációval kapcsolatos kihívások kezelésére, és a relokáció

[45] European Council: *EU-Turkey Statement* (2016. március 18.).

[46] Európai Bizottság: *Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás).* COM(2016)0270 végleges (2016. május 4.).

[47] Európai Bizottság: *A menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat.* COM(2020)610 (2020. szeptember 23.).

[48] Európai Bizottság: *A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről szóló rendeletre irányuló javaslat.* COM(2020)612 (2020. szeptember 23.).

[49] Európai Bizottság: *A migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat.* COM(2020)613 (2020. szeptember 23.).

mellett kiutasítási szponzoráció és kapacitásépítési támogatás is szolidaritási eszközként jelenik meg a javaslatban, számos olyan eleme van továbbra is az egyre bővülő menekültügyi reformcsomagnak, amely a tagállamok valamely csoportja számára vörös vonalként nem elfogadható.

A szolidaritásra vonatkozó új javaslatelemek mellett a Bizottság a menekültügyi eljárási rendelettervezet 2016-os javaslatát is módosítani javasolta,[50] amelynek egyik elsődleges célja a határon lefolytatott eljárás megerősítése. Ennek érdekében egyes olyan esetekben, amikor nagyban valószínűsíthető a menedékkérő nemzetközi védelemre jogosultságának hiánya, a Bizottság a külső határon rendeli kötelezően lefolytatni a menekültügyi eljárást, amelynek idejére, de legfeljebb 12 hétig a kérelmező nem lenne jogosult az EU területére lépni. A javaslat igyekszik továbbá eljárásjogilag is kapcsolatot teremteni a menekültügyi elutasító döntés és a kiutasítási határozat meghozatala között annak érdekében, hogy fokozza a tartózkodási joggal nem rendelkezők visszaküldését, és ennek érdekében lehetővé tegye a közvetlen a külső határról végrehajtható visszaküldést. Mindazonáltal jellemzően a mediterrán tagállamok mind jogi, mind gyakorlati szempontból számos kritikát fogalmaznak meg a határon lefolytatott menekültügyi és kiutasítási eljárás kötelező bevezetésével kapcsolatban.

A 2016-ban kiadott reformcsomag, kiegészülve a 2020-ban javasolt újabb reformirányokkal, továbbra is a migrációs és menekültügyi reformok legszenzitívebb és legnagyobb kihívást jelentő részét képezik. Mindezt az is mutatja, hogy a 2020-as paktumban célként megjelölt új kezdet mindössze egyetlen reformjavaslat kapcsán hozott előrehaladást, a társjogalkotók ugyanis 2021-ben elfogadták az EASO teljes értékű menekültügyi ügynökséggé alakítását lehetővé tevő módosításokat.

Magyarország és a 2015-ös migrációs válság

A jelenlegi uniós *acquis* szerinti, legfeljebb négy hétig alkalmazható határon lefolytatott eljárást Magyarország is bevezette 2015-ben.[51] 2015. szeptember 15-én tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdetett a kormány egyes megyékre. Az ideiglenes biztonsági határzár kialakítása, a jogszabályváltozások, illetve a határ őrizetének megerősítése az illegális migráció minimalizálását kívánta elérni. Szintén 2015. szeptember 15-től a Szerbia felől érkező migránsok két tranzitzónában – Röszkén és Tompán – nyújthatták be menedékkérelmüket, itt regisztrálták személyes adataikat, ujjlenyomatokat és arcképfelvételt készítettek róluk, amelyeket rögzítettek az uniós adatbázisba. A kérelmeket legkésőbb nyolc napon belül elbírálták a hatóságok, az érintettek hét napon belül pedig bírósági felülvizsgálatot kérhettek. Elutasító döntés esetén a harmadik országbeli személyt visszaküldték Szerbiába, ez azonban a magyar kormány szerint nem volt kitoloncolásnak tekinthető, mivel a kérelmező a tranzitzónában jogilag nem lépett magyar területre. Továbbá a tranzitzónában elhelyezett személyek a magyar jog szerint nem kerültek őrizetbe, mivel bármikor távozhattak Szerbia irányába. A kísérő nélkül érkező kiskorúak gyermek- és ifjúsági szakintézménybe kerültek, a különleges ellátást igénylő személyeket – időseket, betegeket, kisgyermekes családokat – befogadó állomásokra

[50] Európai Bizottság: *Módosított javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről.* COM(2020)611 végleges (2020. szeptember 25.).

[51] Töttős Ágnes: A magyar tranzitzóna az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága előtt. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományig – társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 22. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2020. 277–284.

szállították, ügyükben a korábban megszokott eljárásban döntöttek. Mindemellett az illegális határátlépés és az embercsempészet szankcióját is szigorították.[52]

2016-ban a magyar kormány a válsághelyzetet az egész ország területére kiterjesztette. Aki mégis megpróbált az úgynevezett *asylum shopping* érdekében a kérelem magyar tranzitzónában történő benyújtása helyett Magyarország területén keresztül az EU nyugati felébe jogellenesen továbbutazni, azt kezdetben a határjeltől számított 8 km-es sávon belül, majd a teljes ország területén történő feltartóztatását követően a rendőrség a határzár másik oldalára kísérte mint a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit. A 2017. március 28-án hatályba lépett módosítás továbbá elrendelte, hogy a Szerbia irányából érkező kérelmezőknek a tranzitzónában kellett megvárniuk menedékjog iránti kérelmük jogerős elbírálását, tehát a 28 napos tartózkodás maximális határidejét a tranzitzónában már nem alkalmazták, és a 14 és 18 év közötti kísérő nélküli kiskorúakat is a tranzitzónában helyezték el. Ezzel együtt mindkét tranzitzóna területét és kapacitását megnövelték. 2018-ban Magyarország további jelentős jogalkotási módosításokat hajtott végre az illegális bevándorlás elleni küzdelem érdekében. Mivel egyértelművé vált, hogy a menedékkérők többsége már több biztonságos országot átlép, mire megérkezik a magyar–szerb határra, Magyarország új alapot teremtett a menedékjog iránti kérelem elfogadhatatlannak nyilvánításához. A 2018. július 1-jén hatályba lépett 2018. évi VI. törvény által elfogadott módosítás az Alaptörvény hetedik módosításán alapult, amely a következő mondattal egészítette ki a XIV. cikk (4) bekezdését: „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve."

A magyar tranzitzónák jogi természetét illetően először az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) hozott döntést az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben.[53] Az EJEB kamarai ítélete 2017-ben arra a következtetésre jutott, hogy a magyar hatóságok által alkalmazott eljárás Szerbia biztonságos harmadik országnak való tekintésekor nem volt megfelelő ahhoz, hogy meggyőződjenek arról, hogy ott a szükséges védelmet biztosítják számukra, és nem lesznek kitéve embertelen vagy megalázó bánásmódnak. Ezen túlmenően a kérelmezők a röszkei tranzitzónában több mint három hétig tartó elhelyezését tényleges szabadságelvonásként értékelte, ugyanakkor a tranzitzónában biztosított körülményeket nem minősítette embertelennek. 2017. szeptember 18-án az EJEB elfogadta a magyar kormány kérését, hogy az ügyet utalják a Nagytanácshoz, amely 2019. november 21-én hozott ítéletet az ügyben. Ez az ítélet megváltoztatta a magyar tranzitzóna jogi természetére vonatkozó korábbi következtetést, és megállapította, hogy a két kérelmezőnek a röszkei tranzitzónában 23 napra történő elhelyezése nem érte el a szabadság tényleges megfosztásának fokát, így az ott történő elhelyezés nem minősül őrizetnek.

Magyarország menekültügyi szabályozása, így különösen a tranzitzónában irányadó rendelkezések miatt már 2015 óta folyamatban volt kötelezettségszegési eljárás az Európai Unióban,[54] az ebben született bírósági döntést azonban megelőzte egy magyar bíróság által két ügyben[55]

[52] *Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdetett a kormány két megyére.*

[53] European Court of Human Rights: *Ilias and Ahmed v. Hungary (GC).* No. 47287/15. 2019. november 21.

[54] European Commission: *Commission Opens Infringement Procedure Against Hungary Concerning Its Asylum Law.* 2015. december 10.

[55] C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyek.

előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem és az abban született ítélet,[56] amely a tranzitzónában történő elhelyezést – a strasbourgi döntéssel szemben – őrizetnek minősítette.[57] Az Európai Unió Bírósága (EUB) szerint a röszkei tranzitzónában érvényesülő feltételek a szabadságelvonáshoz hasonlóak, többek között azért, mert az érdekeltek jogszerűen semmilyen irányban nem hagyhatják el önkéntesen ezt a zónát: nem hagyhatják el azt Szerbia irányába, mivel ezt a kísérletet egyrészről a szerb hatóságok jogellenesnek tekintenék, másrészről pedig ezzel felmerülne annak a kockázata, hogy elveszítik minden lehetőségét annak, hogy Magyarországon menekült jogállást szerezzenek. Az EUB végül a korábban indított kötelezettségszegési eljárás lezárásaként 2020. december 17-én kihirdetett ítéletében[58] is elmarasztalta Magyarországot. Az EUB ítélete megállapította, hogy Magyarország egyrészt jogellenesen korlátozta a nemzetközi védelemre irányuló eljáráshoz való hozzáférést, másrészt a védelmet kérelmezőket a tranzitzónákban jogellenesen tartotta őrizetben, harmadrészt a harmadik országbeli állampolgárokat jogellenesen kísérte a határkerítés szerb oldalára anélkül, hogy a kiutasítási eljáráshoz kapcsolódó garanciákat tiszteletben tartotta volna, negyedrészt pedig Magyarország nem tartotta tiszteletben azon jogot, hogy a kérelmének elutasítását követően az érintett automatikusan a tagállam területén maradhat a jogorvoslati határidő lejártáig vagy a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.

Összefoglalás – következtetések

Az ebben az alfejezetben ismertetettek is mutatják, hogy milyen komplex jogi és intézményi környezetben kell egy-egy államnak meghoznia a maga döntéseit a migráció területén, és kialakítania migrációs és menekültügyi politikáját, képviselnie saját és állampolgárainak érdekeit, ugyanakkor figyelemmel lenni a már kialakult nemzetközi és uniós jogrendre, illetve jogelvekre. Kiolvasható továbbá az a tény is, hogy a migráció és menekültügy terén az Unió joganyaga folyamatosan változik, a migrációs tendenciák újabb és újabb reformokat hívnak életre. Mindezeken felül az Unió migrációhoz kötődő érdekei egyre inkább megjelennek más szakpolitikák belső és külső dimenziójában is, amellyel az Unió igyekszik becsatornázni a migrációval kapcsolatos érdekeit, céljait más szakpolitikai cselekvésekbe, illetve harmadik országokkal fennálló együttműködési területeibe is.

Felhasznált irodalom

A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. május 14. ECLI:EU:C:2020:367.

A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. december 17. Európai Bizottság kontra Magyarország, C-808/18. sz. ügy. ECLI:EU:C:2020:1029.

[56] A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. május 14., ECLI:EU:C:2020:367.

[57] Az előzetes döntéshozatali eljárás során a visszatérési irányelv, az eljárási irányelv és a befogadási irányelv értelmezésére vonatkozó számos kérdésben hozott határozatot az EUB a menedékjog iránti kérelmet benyújtó és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására vonatkozó magyar szabályozással kapcsolatban.

[58] A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. december 17., Európai Bizottság kontra Magyarország, C-808/18. sz. ügy, ECLI:EU:C:2020:1029.

A Stockholmi Program: A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. HL C 115, 2010. május 4.
A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról. HL L 251, 2003. október 3.
A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. HL L 16, 2004. január 23.
A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről. HL L 375, 2004. december 23.
A Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről. HL L 261, 2004. augusztus 6.
A Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról. HL L 289, 2005. november 3.
A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.).
A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.).
Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról.
Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról.
Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.
Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. HL L 348, 2008. december 24.
Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról. HL L 168, 2009. június 30.
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról. HL L 101, 2011. április 15.
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról. HL L 132, 2011. május 19.
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes

menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól. HL L 343, 2011. december 23.

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 94, 2014. március 28.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 157, 2014. május 27.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcsereprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről (átdolgozás).

Balázs László: A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban, illetve a hazai joggyakorlatban. *Migráció és Társadalom,* (2012), 2.

Európai Bizottság: Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás). COM/2016/0270 végleges (2016. május 4.).

Európai Bizottság: Jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv 20. cikkében előírtak szerinti harmadik jelentés az emberkereskedelem elleni küzdelem terén elért eredményekről (2020). COM(2020)661 végleges (2020. október 20.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020DC0661

Európai Bizottság: Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A migránscsempészés elleni megújított uniós cselekvési terv (2021–2025). COM(2021)591 végleges (2021. szeptember 29.).

Európai Bizottság: *Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a migrációról és a menekültügyről szóló jelentésről.* COM(2021)590 végleges (2021. szeptember 29.).

Európai Bizottság: *Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozó uniós stratégia.* COM(2021)120 végleges (2021. április 27.).

European Commission: *Commission Opens Infringement Procedure Against Hungary Concerning Its Asylum Law.* 2015. december 10. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6228

European Council: *EU-Turkey Statement.* 2016. március 18. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/

European Court of Human Rights: *Ilias and Ahmed v. Hungary (GC).* No. 47287/15. 2019. november 21.

Európai Bizottság: *A Bizottság iránymutatása a jogellenes be- és átutazás, valamint a jogellenes tartózkodás elősegítésének meghatározásáról és megelőzéséről szóló uniós szabályok végrehajtásáról.* C(2020)6470 végleges (2020. szeptember 23.).

Európai Bizottság: *A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről szóló rendeletre irányuló javaslat.* COM(2020)612 (2020. szeptember 23.). Brüsszel.

Európai Bizottság: *A menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat.* COM(2020)610 (2020. szeptember 23.).

Európai Bizottság: *A migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat.* COM(2020)613 (2020. szeptember 23.). Brüsszel.

Európai Bizottság: *Európai Migrációs Stratégia.* COM(2015)240 végleges, III.1. fejezet (2015. május 13.).

Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről.* COM(2016)0378 végleges (2016. június 7.).

Európai Bizottság: *Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról.* COM(2020)609 végleges (2020. szeptember 23.).

Európai Bizottság: *Közleménye a biztonsági unióra vonatkozó stratégiáról.* COM(2020)605 végleges (2020. július 24.).

Európai Bizottság: *Módosított javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről.* COM(2020)611 végleges (2020. szeptember 25.).

Európai Tanács: *Következtetések.* 2014. június 26–27. Online: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/hu/pdf

Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban. HL C 53, 2005. március 3.

Számvevőszék különjelentése 24/2019: Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól.

Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdetett a kormány két megyére. Online: https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-kormanyszovivo/hirek/tomeges-bevandorlas-okozta-valsaghelyzetet-hirdetett-a-kormany-ket-megyere

Töttős Ágnes: A magyar tranzitzóna az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága előtt. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományig – társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 22. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, 2020. 277–284.

Töttős Ágnes: How to Interpret the European Migration Crisis Response with the Help of Science. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Dynamics and Social Impact of Migration.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 69–81.

Kovács Olivér

Kutatás- és űrpolitika

Bevezetés

Rejtély, hogy mi késztethette Henry Fordot arra, hogy megpróbálja fölváltani az angol telivért az automobillal; Kolumbuszt, hogy nekivágjon az ismeretlen óceánnak; vagy Edward Jennert, hogy gyermekén próbálja ki himlővakcináját. Munkásságuk a határtalan kutatói kíváncsiság lenyomata volt. Tulajdonképpen mindenünket, amink van, a kutatásnak köszönhetjük – hangsúlyozta annak idején a Nobel-díjas magyar orvos, biokémikus, Szent-Györgyi Albert.[1]

A kíváncsiság által vezérelt tudományos kutatás sokszor nagyon absztrakt gondolati szintről indulva jut el olyan eredményekhez, amelyek már rövid távon pozitívan befolyásolni képesek hétköznapi életünket. *Navigare necesse est,* azaz hajózni márpedig muszáj, ha és amennyiben új területek fölfedezése a cél. A 20. századi absztrakt festőművész, Wassily Kandinsky 1930-as *Szeszélyes* című képe juthat eszünkbe, amelyen egy (űr)hajó tart az ismerttől az ismeretlen felé, a tudástól a nem tudás felé, amit aztán újfent tudásbővítés követ. Kandinsky a 19. századot a „vagy" korszakának nevezte, vagyis amikor megelégedhettünk a különféle társadalmi, gazdasági és környezeti dimenziókat érintő (tudományos) kérdések vagy csak egyikének, vagy csak másikának vizsgálatával. Jelenünk viszont már az „és" korszaka, amikor nem lineáris tovagyűrűzéseken keresztül szinte minden mindennel összefügg, ennélfogva pedig holisztikusabb megközelítésekre és az azt megalapozó technológiákra van szükségünk a világ folyamatainak megértéséhez, illetve azok alakításához. Galileo Galilei teleszkópja átformálta asztrológiai elgondolásainkat és vizsgálódási módszereinket, vagy ott van tanítványa, Evangelista Torricelli, akinek barométere révén ismerkedhettünk meg a légköri nyomással. A lista folytatható, de egy biztos, a mai technológiai arzenálhoz képest kőkorszakinak tűnnek a fentebb említett találmányok.[2] Mindezt tudásbővítési erőfeszítéseink szavatolták, és ez segített alig két évszázad leforgása alatt százszorosára növelni a világgazdaság GDP-jét, rekordalacsony gyermekhalandóságot elérni, több mint kétszeresére kitolni a születéskori várható élettartamot, és mire Görögország csatlakozott az Európai Gazdasági Közösséghez (1981), a nyomorban élők aránya már csak 40 százalék volt, holott a 19. század elején még a 80 százalékos szint volt uralkodó, ma pedig már alig éri el a 10 százalékot.

Alfejezetünk célja, hogy bemutassa az Európai Unió (EU) kutatás- és űrpolitikáját. Ennek során reflektálunk az összefonódó komplex kihívások rendszerére, és láttatjuk a kutatói kíváncsiság teoretikus (tudásbeli nyereség), praktikus (szélesedő cselekvési lehetőségek) és morális

[1] „Ha egyszerre mindent elvesztenénk, amit a kutatás adott nekünk, a civilizáció összeroppanna és ott állnánk ismét meztelenül barlangok után kutatva." Szent-Györgyi Albert: *Válogatott tanulmányok.* Budapest, Gondolat, 1983. 257.

[2] Gondoljunk csak a 2020. évi fizikai Nobel-díj újdonsült tulajdonosai, Roger Penrose, Reinhard Genzel és Andrea Ghez által kifejlesztett technológiára és módszertanra, amivel feltárult előttünk a kétszáz éves rejtvény, azaz, hogy galaxisunk szívében valóban egy nagyjából négymilliószoros Nap-tömegű fekete lyuk található.

https://doi.org/10.36250/01028_19

(tudatosabb emberi viselkedés) hasznainak dimenzióit. Az alfejezet a szakpolitikával kapcsolatos reformok kérdését szintetizáló jelleggel kezeli, s hangsúlyozza, hogy minden tagállamot közös kutatás- és űrpolitikai célok hajtják, a tudás bővítése, a fenntartható prosperitás szolgálata.

A kutatás- és űrpolitika fejlődéstörténete

A kutatás és innováció nexusa az állammal

A kutatói kíváncsiságból kisarjadó új ötletek gyakorlati életben történő széles körű gazdasági realizálása, azaz innováció, illetve műszaki haladás nélkül már az egyetemes anyaghiány karmaiba zuhant volna vissza az emberiség. A következőkben először tisztázzuk, mit is értünk kutatás-fejlesztés, innováció, illetve társadalmi-gazdasági innovációs ökoszisztéma alatt, ezt követően pedig felépítjük azt a narratívát, amely szerint az államnak nagyon fontos szerepe van mindezek kultiválásában.

A kutatás-fejlesztés (K+F) kapcsán egészen pontosan a kutatás és kísérleti fejlesztés definíciót rögzítették a Frascati kézikönyvben,[3] amely alapján azt mondjuk, hogy a K+F az a rendszeresen végzett alkotómunka, amelynek célja az ismeretanyag bővítése, beleértve az emberről, a kultúráról és a társadalom egészéről alkotott ismereteink gyarapítását is, valamint ennek az egész ismeretanyagnak a felhasználását jelenti új alkalmazások kidolgozásához. A K+F tehát az egész innovációs folyamat egy állomása, és voltaképp három tevékenységet ölel fel: az alapkutatást, az alkalmazott kutatást és a kísérleti fejlesztést. Az *alapkutatás* olyan elméleti és kísérleti munka, amelynek elsődleges célja új ismeretek szerzése a jelenségek alapvető lényegéről és a megfigyelhető tényekről, bármiféle konkrét alkalmazási és felhasználási célkitűzés nélkül. Az *alkalmazott kutatásnak* már jól meghatározható gyakorlati célja van. Jellemzően a fogyasztói igények fogják meghatározni az alkalmazott kutatások jellegét. A *kísérleti fejlesztés* a meglévő tudományos, technológiai, üzleti és egyéb vonatkozó ismeretek és szakértelem megszerzése, összesítése, alakítása és felhasználása új vagy szignifikánsan javított termékek, eljárások vagy szolgáltatások kidolgozása céljából.

Az innováció tulajdonképpen mindig valamilyen új vagy jelentősen javított termék vagy szolgáltatás (vagy eljárások és mindezek kombinációja) gazdasági realizálhatóságát és széles körű felhasználhatóságát jelenti, de az innováció megjelenhet az eljárások, az új marketingmódszerek vagy új szervezési-szervezeti konfigurációk bevezetésének szintjén is az üzleti gyakorlatban, a munkahelyi szervezetekben vagy a külső kapcsolatokban.[4] A legfrissebb tudományos eredmények alapján az innovációk tovább differenciálhatók aszerint, hogy milyen annak: 1. *diffúziókorlátossága* (könnyen tovaterjed a társadalomban, és széles körben beépül a mindennapi használatba, avagy egy szűk társadalmi osztály kiváltsága lesz csak stb.); 2. *minőségi növekedést támogató karaktere* (például az élettel való megelégedettséget növelő, a jelenlegi statisztikai módszertan szerint megragadhatatlan minőségi növekedés olyan területeken, mint a komplexitás növekedése,

[3] FRASCATI, Manual (2015): Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. Paris, OECD Publishing.

[4] OECD–Eurostat: *Oslo Manual 2005. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (2005. november 10.). Paris–Luxembourg; OECD–Eurostat: *Oslo Manual 2008. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation* (2018. október 22.). Paris–Luxembourg.

a társadalmi-gazdasági-környezeti innovációs ökoszisztéma szofisztikáltságának és érettségének percipiálható emelkedése); 3. *nyíltsági foka* (például mekkora a részt vevő szereplők köre, milyen annak közösségszervező – közösségi innovációkat megalapozó – ereje);[5] 4. *beruházási igénye* (például vannak nagyon nagy kezdeti beruházási igényű technológiai és nem technológiai innovációk – gondoljunk a kiberfizikai rendszerek létrejöttét jelentő Ipar 4.0 technológia installálására vagy nagy teljesítményű lézeres rendszerekre, míg vannak szinte a semmiből létrehozott innovációk az online platformok világában); 5. *rendszerkockázat-növelő ereje* (például a pénzügyi termékek innovációja növelheti a kockázatot; bizonyos fintech megoldások meghaladják, vagy a kriptovaluták egyenesen meg is kerülik a pénzügyi rendszert,[6] annak szabályozását; az Ipar 4.0 technológiák antiinkluzív karaktere kiterjedt elégedetlenségnek ágyazhat meg, stb.); 6. *transzformatív ereje* (például általános célú technológiákat eredményezhet, amelyek alapvető strukturális és minőségi változást, technológiai-gazdasági paradigmaváltást indukálnak, éppúgy, ahogy az 1970-es évek közepétől az információs forradalom előidézte a tudásgazdaságot).[7]

A társadalmi-gazdasági innovációs ökoszisztéma megközelítés a lineáris innovációs narratíva meghaladása (a lineáris megközelítés fölteszi, hogy a folyamat mindig kutatás-fejlesztéssel indul, ami majd egyenes ágon vezet valamely piacképes találmányhoz vagy szolgáltatáshoz). Az innovációs ökoszisztéma-felfogás arra épít, hogy az innováció többnyire nem más, mint a társadalmi-gazdasági rendszer szereplői – magánszféra, közszféra, civil szektor – közötti nem lineáris direkt vagy indirekt kapcsolatok komplex halmazának eredményterméke, e szereplők tevékenységei és interakciói hajlamosak az új technológiák és ismeretek beindítására, importálására, módosítására és terjesztésére. Kornai nyomán az impulzív innovációs ökoszisztéma peremfeltételeiként a következőket lehet megjelölni:[8] 1. decentralizált kezdeményezőkészség (megfelelő autonómia mind a közszféra, mind a magánszektor innovációs szabadságának érdekében, a kölcsönhatások teremtésének jobb perspektíváját kínálja a decentralizáltabb rendszer); 2. magas jutalom (az ösztönző rendszer szabályozása kulcsfontosságú, hogy ne rettentse el a kockázatvállaló innovátort az addicionális profitlehetőség mások általi könnyű megcsapolhatósága, például modern szabadalmi rendszer, díjak, karrierlehetőség fölvázolása, modern teljesítménymenedzsment-gyakorlat stb.); 3. verseny (a piacok megtámadhatók, a piacra való belépési és kilépési korlátok, a vállalkozás alapításának és működtetésének szabályozása a versenyképesség szolgálatában áll, mivel a verseny maga jeleníti meg az innovációk kutatását, azaz az arbitrázslehetőségek, hatékonyságjavítási felületek beazonosítását); 4. a finanszírozás rugalmassága (ne csak a bankrendszer és az állam, de a pénzügyi szféra egyéb szereplői is részt

[5] A *crowdsourcing* megjelenése (közösségi módon történő probléma fölvetése és innovatív ötletek megkeresése, továbbá megvalósítása) konkrét foglalkoztatást csökkentő hatással bír, de tömegeket kapcsol be a közös gondolkodásba és kínál vizibilitási és értékteremtési lehetőséget sokaknak. A Procter & Gamble 2010-ben még 1,2 millió mérnököt foglalkoztatott, 2002 és 2012 között 40 százalékkal nőtt a *crowdsourcing* használata a cégnél, így az előbbi milliós foglalkoztatotti számot jelentősen megvághatta.

[6] A német *Wirecard* csődje szemléltette a legplasztikusabban, hogy a szabályozást meghaladó tevékenységekről és üzleti modellekről van szó, a szabályozás nemcsak hogy megkerülhető, de nem is egységes. Lásd European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Digital Operational Resilience for the Financial Sector and Amending Regulations (EC). No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014 and (EU) No 909/2014* (2020. szeptember 24.).

[7] Szanyi Miklós: Műszaki haladás és gazdasági növekedés. *Magyar Tudomány,* 179. (2018), 9. 1359–1375.

[8] Kornai János: Innováció és dinamizmus. Kölcsönhatás a rendszerek és a technikai haladás között. *Közgazdasági Szemle,* 57. (2010). 1–36.

vegyenek a kutatás-fejlesztés és innováció rövid, közép- és hosszú távú finanszírozásában); 5. tér a kísérletezgetésre (a kutatások nem mindig hozzák az eredményeket, vagy épp komolyabb költséggel kezelendő szándékolatlan következményekhez vezetnek, a szabályozó keretrendszernek a rugalmas kísérletezést kell biztosítania ahhoz, hogy az elbukó innovátorokat is kibírja a társadalmi-gazdasági rendszer).

Sokáig tartotta magát a nézet, hogy a kutatás-fejlesztést és innovációt a piacra kell bízni. A gazdaságtörténeti tapasztalatok fényében azonban a szabadpiacra egyáltalán nem jellemző, hogy fenntartható módon önszervezné és létre is hozná a működéséhez szükséges keretfeltételeket, mi több, a természeti környezettel való szimbiotikus és szinergikus viszonyt sem szokása kultiválni.[9] Mára könyvtárnyi irodalom igazolja azt a tételt, hogy az államnak – a szupranacionális szintű gazdasági kormányzásnak is – tevőleges szerepe van az innovációs dinamizmus beindításában, fenntartásában és új növekedési-fejlődési pályák kikövezésében. Ehhez korábban a tudomány- és technológiapolitikát hívták segítségül, ma már sokkal inkább a holisztikusabb és horizontálisabb karakterű általános *tudomány-, technológia és innovációs* politikáról beszélhetünk.

A kutatás-fejlesztés és innováció felhalmozott tudásunk okos alkalmazását igényli, s tudásbázisunk gazdagításához vezet. Mivel nincs olyan nagy jelentőségű kutatási téma, sem olyan ígéretes teljesítményű modell, amely pótolni lenne képes a kutató gondolati eredetiségét és megfigyeléseinek élességét, ezért a kutatás az idők folyamán a modern állam szakpolitikáinak egyik meghatározó területévé vált. További érvek sorakoztathatók fel amellett, hogy az államnak nemcsak az a feladata, hogy a kutatók számára jótálljon a stabil infrastruktúráért, monitorozza a folyó kutatások fejlesztési igényeit, valamint szavatolja a jövő generáció ifjonc tehetségeinek kibontakozását, hanem közvetlen és közvetett módon is támogatnia szükséges a kutatás-fejlesztést, az innovációt.

– Mivel a fejlődést legjobban a tudás hasznosításának társadalmi körülményei befolyásolják, aminek a feltétele az egyenlőség, a tudás hasznosíthatósága, a hozzáférés, a piaci belépési korlátok lebontása, s mivel a tudás előállítása, a tudástár bővítése és a tudásanyag okos felhasználása tekinthető a társadalmi prosperitás hajtóerejének, ezért a *tudást közjószág jellegűnek kell tekintenünk,* az államnak ezért beavatkozási szerepe kell hogy legyen (például felgyorsult világunkban a szabadalmi rendszer gátja lehet a további innovációknak, s ezen a ponton értékválasztás-alapú gazdaságpolitikai missziók felvállalásán keresztül a kormányzatnak beavatkozási lehetőséget kell biztosítani);[10] továbbá, annak ellenére, hogy nem minden új ötletből lesz gazdaságilag realizált és hasznosult innováció, az innovációjukkal elbukó *optimista mártírok* irányadók lehetnek a későn jövők számára, akik az eredeti ötletet finomhangolva képesek lehetnek azt mégiscsak megvalósítani, vagy teljesen más célra felhasználhatóvá tenni *(exaptáció),*[11] vagyis az elmélet szintjén minden K+F és innovációs tevékenység támogatható.

[9] Mariana Mazzucato: *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths.* London, Penguin, 2018. 288.

[10] Más kutatók kizárása egy ragyogó innovatív ötlet felhasználhatóságából kontraproduktív lehet. Ezért is javasolják a kötelező érvényű lízing intézményét Watzinger és szerzőtársai. Martin Watzinger – Thomas A. Fackler – Markus Nagler – Monika Schnitzer: How Antitrust Enforcement can Spur Innovation: Bell Labs and the 1956 Consent Decree. *American Economic Journal: Economic Policy,* 12. (2020), 4. 328–359.

[11] Pierpaolo Andriani – Gino Cattani: Exaptation as Source of Creativity, Innovation, and Diversity: Introduction to the Special Section. *Industrial and Corporate Change,* 25. (2016), 1. 115–131.

– A piac a kutatás-fejlesztés és innováció sikerkritériumának a mihamarabbi és minél nagyobb profitlehetőséget tekinti; azonban az egyre globalizáltabbá váló világ, a kölcsönös függőségek okozta fenntarthatósági kihívások globálisan üdvözlendő és nem feltétlen profitorientált innovációkért is kiáltanak, amelyek támogató zászlóshajói az egyes államok lehetnek (például az oktatási és kutatás-fejlesztési/innovációs szakpolitikák mixén keresztül a tehetséggondozás is kitüntetett cél lehet, hiszen a fenntartható fejlődés mellett elkötelezett, agilis és tehetséges fiatalok végső fokon a jelen és a jövő innovációinak kulcsszereplői).[12]
– Piaci kudarc lép fel a tekintetben, hogy a magánszektor a kockázatosabb és költségesebb innovációkat inkább kerüli, ily módon az optimálishoz képest alul ruház be kutatás-fejlesztésbe és innovációba (például a Covid-19 is példázta a vakcinafejlesztés K+F invesztícióinak alacsony fokát[13]);[14] ehhez kapcsolódik a külső finanszírozás megszerzésének nehézsége, vagyis az a tény, hogy általában egy rés tátong az adott vállalat által várt – K+F-re és innovációs aktivitásra vonatkozó – megtérülési ráta és a K+F és az innováció finanszírozásába esetlegesen beszálló külső befektetői elvárás között, ami nehézkessé teszi a külső finanszírozás realizálását.[15]
– A kutatás-fejlesztésnek és az innovációnak kimutatott jótékony hatása van a termelékenységre, amelyen keresztül a kibocsátás emelhető, ekkor pedig a hatékony állami redisztribúciónak ott a lehetősége arra, hogy érdemben csökkentse a szegénység abszolút szintjét, szélesítse az emberek kibontakozási lehetőségeit, ami a fejlődés igazi megnyilvánulási módja.[16]

Megállapítható, hogy a társadalmi haladás eredete valójában és nagyon leegyszerűsítve a társadalmi tanulás, amelynek kultiválását a politika és a formális és informális intézmények – előbbi az alkotmány, a törvények, rendeletek, jogszabályok, utóbbi a kultúra, a norma- és szabálykövető

[12] Ufuk Akcigit – Jeremy G. Pearce – Marta Prato: Tapping into Talent: Coupling Education and Innovation Policies for Economic Growth. *NBER Working Paper,* (2020), 27862.

[13] A vakcinafejlesztés terén azért is alacsonyabb a szükségesnél a K+F beruházások szintje, mert a fogyasztó inkább preferálja a fizetős kezeléseket, mintsem költekezne megelőzésre. Lásd: Michael Kremer: Creating Markets for New Vaccines Part I: Rationale. *Innovation Policy and the Economy,* 1. (2001), 35–72. vagy Michael Kremer – Christopher M. Snyder: Preventives versus Treatments. *The Quarterly Journal of Economics,* 130. (2015), 3. 1167–1239.

[14] Például amikor az egyes eredmények elterjedéséről, azaz a diffúzióról van szó, akkor a szellemi tulajdon védelmének hiányosságai miatt félő, hogy nem tudják az adott innováció teljes értékét internalizálni, ebből kifolyólag minimalizálják az ilyen típusú innovációs tevékenységet. Erről lásd Aghion, Philippe: *Teremtő rombolás. Verseny és innováció*. Budapest, Alinea, 2012. Jegyezzük meg rögvest, hogy az állam nem támogathatja a K+F és innovációs tevékenységet túlságosan széles mellénnyel (közpénz befektetéséről lévén szó); ha ugyanis túl sokat költene ilyen célokra, akkor az a piaci szereplők beruházási/befektetési kultúrájának részévé válik, és megszaladhat a kockázatvállalási hajlandóság, ami rendszerszintű kockázatokat rejt. Ha pediglen az állam nem tudja a támogatási politika eredményességét, tovagyűrűző értékteremtési képességét a közvélemény előtt megfelelően igazolni, akkor viszont az államba és intézményeibe vetett társadalmi bizalom szenved csorbát, ami az innovációs dinamizmus ellen hat.

[15] Utóbbiról lásd Bronwyn H. Hall: The Financing of Research and Development. *Oxford Review of Economic Policy,* 18. (2002), 1. 35–51.

[16] Deirdre N. McCloskey: *Bourgeoise Equality. How Ideas, Not Capital or Institutions, Enriched the World.* Chicago, University of Chicago Press, 2016. 787.

magatartás – szerves egységet alkotó konfigurációja szavatolhatja. Nem mindegy ugyanis, hogy milyen intézményi architektúrának a kialakításában és/vagy formálásában vesz részt az állam, hiszen az elemi szinten hat a kutatás-fejlesztési és innovációs folyamatokra, azon keresztül a gazdaság növekedési és fejlődési képességére.[17] Mivel nagyobb kutatási és innovációs szabadság (nagyobb döntési és végrehajtási jogkör) javarészt föderális, illetve erőteljesebben decentralizált államokban található, ők jobban teljesítenek innováció, s azon keresztül pedig versenyképesség terén is,[18] mert a szakpolitikai tanulás (értékelések készítése, a tapasztalatok gyakorlat nyelvére fordítása, párhuzamos tanulás lehetősége stb.) jobb körülményekkel szembesül (például a decentralizáltabb állam többnyire magasabb intézményi minőséggel és *jó kormányzással* jár együtt, ami ellensúlyozni tudja a helyi gazdasági teljesítményt visszavető korlátozott hitelkínálatot, amely termelékenységi veszteséget okoz[19]).

Kutatáspolitika az Európai Unióban

Az előző alfejezetben előadottakat az Európai Unió tudomány-, technológia- és innovációs, röviden kutatási politikája nagyjában-egészében mindig igyekezett szem előtt tartani. A kutatás-fejlesztés és innováció az évek során egyre nagyobb szerepet kapott. Ma már kétség nem fér ahhoz, hogy az EU prioritásként tekint a kutatás-fejlesztés és innovációs tevékenységek felkarolására, azok ösztönzésére. Fontos, hogy úgy „ápolta" a szupranacionális és nemzeti szintű tudomány-, technológia- és innovációs szakpolitikákat, hogy ne jöjjön létre szélsőségesen centralizált szupranacionális intézményi architektúra, vagyis maradjon szuverenitás a tagállamoknál a kutatási teljesítmény proaktív menedzsmentje és támogatása terén.[20]

Az 1980-as évektől kezdődően *kutatási keretprogramokat* – úgynevezett Kutatási Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogramokat *(Framework Programmes – FP)* indítottak, amelyek egyre ambiciózusabbakká lettek az évtizedek alatt (az első keretprogram 1983-ban indult), ma pedig a Horizont 2020, vagyis sorrendben a 8. keretprogram az, amelynek gran-

[17] Az intézményi architektúra milyenségén itt elsősorban annak decentralizáltsági/centralizáltsági fokát értjük. Egy magasan centralizált rendszer többnyire alacsonyabb innovációs dinamizmusra predesztinálja a társadalmi-gazdasági rendszert, egy magasan decentralizált szisztéma már a megfelelő funkcionális és pénzügyi autonómiákon keresztül jobb innovációs teljesítményeket ígér (például mert az ily módon működő autonóm alsóbb szintű kormányzási szintek működésének nagyobb a helyi gazdasági szereplők előtt a láthatósága, ezért hát igyekeznek együttműködőbbek és befogadóbbak lenni, hogy sikereket érjenek el, és minimalizálják az érzékelhető következménnyel járó kormányzati kudarcokat). Kovács Olivér: *Policies Supporting Innovation in Public Service Provision.* INNO-Grips Policy Brief No. 5. European Commission, 2012.

[18] Kovács Olivér: *Alapok a versenyképesség modern értelmezéséhez – Magyarország versenyképességének alakulása.* ICEG European Center, 2014. ICEG EC Vélemény, 35.

[19] Rodríguez-Pose és szerzőtársai 11 EU-tagország esetén mutatják ezt ki. Andrés Rodríguez-Pose – Roberto Ganau – Kristina Maslauskaite – Monica Brezzi: *Credit Constraints, Labor Productivity and the Role of Regional Institutions: Evidence from Manufacturing Firms in Europe.* London, Department of Geography and Environment, 2020.

[20] Vélelmezhetően ezért is lehet az, hogy az európai integráció folyományaképpen elsősorban a gazdasági konvergencia az, ami egyértelműen kimutatható, míg az intézményi dimenzióban ez nem olyan egyértelmű. Mirjana Matić-Gligorić – Biljana Gavrilović-Jovanović – Nenad Stanišić: GDP and beyond: Prosperity Convergence in the Countries of Western and Eastern Europe. *Acta Oeconomica,* 70. (2020), 4. 493–511.

diózus költségvetése (hozzávetőlegesen 80 milliárd euró) hivatott megalapozni azt a nemes gondolatot, hogy az EU globális kutatási és innovációs nagyhatalommá váljék. Ezenfelül természetesen segítő kezet nyújt az általános kutatási aktivitás támogatásában a kohéziós politika, de ott vannak az európai strukturális és beruházási alapok is, az európai kis és közepes méretű vállalatoknak dedikált COSME-program, az oktatási-tudományos tevékenység előmozdítását szolgáló Erasmus+, vagy a környezetvédelem és klímaváltozás kutatása terén 1992-ben megindított LIFE-program.

A következőkben röviden áttekintjük az EU kutatási politikájának legfontosabb programjait, beleértve azok intézményi feltételeit és esetleges megreformálásuk/továbbfejlesztésük nüanszait, illetve kitérünk a helyenként magasztos célokat kitűző és grandiózus programok eredményességére is. Láthatóvá válik, hogy az idők folyamán az EU kutatáspolitikája egyre jobban ápolta a tudás hasznainak teoretikus, praktikus és morális dimenzióit.

Az EU kutatási programjai – Ábrándozás és/vagy realitás?

Immáron több mint húsz esztendeje annak, hogy 2000 tavaszán az Európai Tanács lisszaboni ülésén jóváhagyták az Európai Bizottság által javasolt saját kutatási ökoszisztéma, azaz az Európai Kutatási Térség *(European Research Area – ERA)* létrehozását, amelyet azóta is működtetnek, és igyekeznek a kor igényeihez igazítani. Az ERA életében alapvetően három periódust lehet megkülönböztetni.

Az első a 2000–2007 közti periódus, amely a *nagyobb koherencia kisebb töredezettséggel* jegyében telt, vagyis hogy túl tudjunk lépni a széttagolt és helyenként teljesen különutas – ezért uniós szinten koordinálhatatlan – tagállami kutatási rendszereken. Prioritást élvezett a nagyszabású kutatási infrastruktúrák megalapozása, a nemzeti és európai kutatási tevékenységek koherenciájának növelése, az emberi erőforrások mobilizálása, az európai kutatási és innovációs rendszer vonzerejének fokozása, valamint közös társadalmi és etikai értékek lerakása. Az első periódus eredményeit tekintve elmondhatjuk, hogy 1. az ERA érájában indult a hatodik keretprogram kibővített eszközparkkal, 2. jött létre a nemzeti és regionális kutatási programok hatékonyabb koordinációjáért, a közöttük lévő együttműködések intenzívebb jellegéért síkra szálló Európai Kutatási Térség Hálózata (ERA-NET);[21] 3. megindult a hivatásos kutatók számára különböző szolgáltatásokat nyújtó páneurópai kezdeményezés, az EURAXESS; 4. elfogadták a Kutatók Európai Chartáját *(European Charter for Researchers)* és a Kutatók Felvételi Eljárásának Magatartási Kódexét *(Code of Conduct for the Recruitment of Researchers),* amelyek az önkéntesség elve alapján alkalmazhatók.

A második periódus már a 2007–2012-es időszakot ölelte fel, és a négy alapszabadság (az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása) kiegészítését tűzte ki célul, vagyis a tudás szabad áramlását az EU-ban.[22] Ennek érdekében olyan prioritások mentén működött, mint a kutatói/kutatási mobilitás kiterjesztése minden szintre, világszínvonalú infrastruktúrák létre-

[21] A hosszú távú együttműködések kapcsán mozgósította az állami-üzleti szektor közti partnerségi megállapodásokat. European Commission: *Meta-Evaluation of Article 185 Initiatives. Report of the Expert Group.* Directorate-General for Research and Innovation Joint Programming, 2017.

[22] John Stuart Mill alapján elmondhatjuk, hogy valójában pontosan ez az „eleven erő", ami lendületben tudja tartani a társadalmi-gazdasági rendszert, a fejlődést. John Stuart Mill: *A szabadságról.* Bukarest, Kritérion, 1983. 236.

hozása, klaszterekbe rendeződő kiválósági kutatóintézetek a közszféra és a magánszektor együttműködésén keresztül, hatékonyabb tudásmegosztás, közös prioritások kidolgozása és magának az ERA-nak a globális tudásműhely számára való megnyitása. E szakasz eredményeinek – sőt inkább kezdeményezéseinek – lajstroma viszonylag hosszú, 1. a ljubljanai folyamat elindítása, amely az egységes Európai Kutatási Térség felé vezethet a fenti prioritások gyakorlati életbe történő átültetése révén; 2. megfogalmazták az ERA 2020-as vízióját, nevezetesen, hogy az ERA 2020-ra teljes mértékben biztosítsa az említett ötödik szabadságot, hozzájárulva ezzel Európa fenntartható fejlődéséhez; 3. a nyolcadik keretprogram mögöttes narratívájának megalapozása a svédországi lundi deklarációval, amely lényegében azt javasolta, hogy az ERA rendszer merev tematikus megközelítése helyett helyeződjön a fókusz korunk legnagyobb kihívásaira; 4. létrejön a nagyobb horderejű tudományos és innovációs társulások megalakulását stimuláló Európai Innovációs és Technológiai Intézet *(European Institute of Innovation & Technology – EIT),* valamint az Európai Kutatási Infrastruktúráért Felelős Konzorcium *(European Research Infrastructure Consortium – ERIC),* amely alapvetően az európai érdekeltségű kutatási infrastruktúrák létrehozását és működtetését célozza uniós országok és társult ország között. De ebben a periódusban történt meg az ERA szerződéses elismerése is a Lisszaboni Szerződés 179. cikkén keresztül.

A harmadik szakaszt 2012–2020 között datáljuk, amely az ERA partnerségi együttműködéseinek elmélyítését takarta olyan szereplők között, mint az Európai Bizottság, a tagállamok és a további érdekelt felek. A magasztos cél tulajdonképp az volt, hogy nagyobb sebességre kapcsoljon a tudás, a kutatás és az innováció számára létrehozandó valódi egységes európai piac (például hatékonyabb nemzeti kutatási rendszerek létrehozása, nyitott munkaerőpiac a kutatók számára, a nemek közötti egyenlőség és a nemek közötti esélyegyenlőség érvényesítése, a tudományos ismeretek terjesztése és a hozzáférés kiterjesztése, nemzetközi együttműködések élénkítése stb.). Mindennek érdekében a 2015 és 2020 közötti időszakra akciótervet készítettek, és folyamatos kiértékeléseknek vetették alá az ERA-t.

Az ERA eddigi teljesítményének értékelése nem lehet teljes, mindazonáltal leszögezhető, hogy az eredményesség örömébe némi üröm is vegyül, mert továbbra is megmaradtak bizonyos törésvonalak. Az ERA által fölkínált lehetőségekkel ugyanis többnyire a sokkalta fejlettebb kutatási rendszerrel rendelkező országok kutatói tudnak élni. Másutt ugyanis nincs meg a szükséges abszorpciós kapacitás, hogy az Európai Kutatási Térség előnyeit magukévá tudják tenni. A kutatási infrastruktúrákra szánt pénzügyi források nagy részét az említett, vagyis az erősen fejlett kutatási rendszerrel bíró tagországok résztvevői szívják fel (gyakorlatilag a kiválóságok közti együttműködés szintjén megmerevedett a rendszer).[23] Ahogy tehát a pénzügyi források bővültek, úgy vált egyre inkább meghatározóvá az a minta, hogy a fejlettebb régiókba áramol azok növekvő részaránya (az első keretprogram még 3,7 Mrd eurónak megfelelő költségvetéssel

[23] Erről lásd Pedro Varela-Vázquez et al. (2019): The Uneven Regional Distribution of Projects Funded by the EU Framework Programmes. *Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation,* 15. évf., 3. szám 45–72. Kimutatható, hogy a hetedik keretprogram finanszírozása azokra a szereplőkre összpontosul, akiket a 2017-es európai innovációs eredménytáblán *(European Innovation Scoreboard)* az innovációs vezetők vagy az erős innovátorok közé soroltak. Az Európai Bizottság által még 2016-ban készített értékelés pedig egyértelművé teszi, hogy bizonyos országokban kimagasló abszorpciós rátákat látni (Írország, 127 százalék), Németország (152 százalék), Dánia (132 százalék), míg olyan országokban, mint Lengyelország, Észtország vagy Horvátország, 50 százalékot el nem érő mértékeket látni. Európai Bizottság (2016): Analysis of ERA-NET Cofund Actions under Horizon 2020 Final Report of the Expert Group. Forrás: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/74c34f43-b147-11e6-871e-01aa75ed71a1

kezdett, a második már 5,3 Mrd, a harmadik 6,6 Mrd, a negyedik 13,1 Mrd, az ötödik közel 15 Mrd, a hatodik 17,5 Mrd, a hetedik már jóval több, 53 Mrd eurós büdzsével bírt, a jelenlegi nyolcadik pedig közel 75 Mrd eurós forrást takar). A kutatásra szánt pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés terén szintén dichotómia van a régi EU-15-ök és a 2004 után csatlakozó „új" poszt-szocialista tagállamok között (bár vannak kivételek, mint Szlovénia, Észtország).

Innovatív Unió, az EU2020 stratégia hét zászlóshajó kezdeményezése közül az egyik, amely a korábbiakban kifejtett modern kutatás-fejlesztési és innovációs felfogásra épített, nevezetesen nem csupán a laboratóriumokban megszülető jó ötletek új termékké vagy szolgáltatássá alakítására fókuszált, hanem integrált kutatási megközelítést alkalmazva magába foglalta az ígéretes kezdeményezések ösztönzését, a kreatív és szenvedélyes uniós állampolgárok (beleértve kutatók) készségeinek és termékeinek/szolgáltatásainak fejlesztését, valamint a jobb oktatási alap biztosítását a valódi innovációbarát környezet megvalósítása érdekében. Ebből adódóan vállalásain[24] keresztül a célja a gazdasági növekedés fellendítése, a munkahelyteremtés és a társadalmi fejlődés uniós szintű előmozdítása volt.

Az Innovatív Unió egyik markáns és az EU-történetének eddigi legkifinomultabb és legnagyratörőbb alappillére a Horizont 2020 program, amely nem más, mint az EU kutatás-fejlesztési és innovációs szakpolitikáját a 2014-től 2020-ig tartó időszakban meghatározó program (gyakorlatilag a nyolcadik keretprogram). Az a tény ugyanis, hogy az EU számos innovációs mutató tekintetében stagnálást mutatott, komolyabb erőfeszítésért kiáltott. A Horizont 2020 ezért soha nem látott mértékű finanszírozást (közel 80 milliárd eurós forrás) biztosított a kutatás-fejlesztés és az innováció előmozdítására. A Horizont 2020 kiválósági alapon működött, az elnyerhető támogatásokat pedig elsősorban nagy hatású innovációkra fókuszálva – bevonva és külön építve a kis- és közepes méretű vállalkozások ilyen irányú tevékenységére – igyekeztek pályázat útján elérhetővé tenni. A Horizont 2020 három fundamentális pilléren nyugodott: 1. a tudományos kiválóság területén biztosítani és megerősíteni az EU globális vezető szerepkörét; 2. vezető ipari nagyhatalmi törekvésében segíti az EU-t oly módon, hogy preferálja a kulcsfontosságú technológiákat, biztosítja a megfelelő mértékű tőkeforrásokat, valamint priorizálja a kis- és középvállalkozásokat; 3. a társadalmi kihívások kezelését mozdítja elő olyan területeken, mint az egészségügy és élelmezésbiztonság, a fenntartható mezőgazdaság, az energiahatékonyság, a közlekedés, az éghajlatváltozás és környezetvédelem, valamint az inkluzív és innovatív társadalom.

Az uniós kutatás-fejlesztési és innovációs szakpolitikák, a nagy programok átfogó értékelésére jelen alfejezet nyilván nem vállalkozhat, annyi bizonyos, hogy a kép korántsem oly egyértelmű. 1985-ben a belső piac, vámunió, ipari innovációk, környezetvédelem, fogyasztói ügyek és nukleáris biztonságért felelős biztos, Karl Heinz Narjes, még akképp vélekedett, hogy bár sokmilliós támogatást biztosítottak annak érdekében, hogy felélénküljön az ipari beruházás, dinamizálódjon a vállalkozásfejlesztés, mégis úgy fest, hogy a versenyképtelen, a piacról a támogatások miatt ki nem szelektálódó úgynevezett „zombicégek" agóniáját sikerült egyre inkább meghosszabbítani, azaz a szerves fejlődés révén létrejövő innovációs dinamizmus és termelékenységi robbanás eleddig elmaradt. Nem meglepő, hogy ilyen „kiinduló pozíció" után az eddig áttekintett programok arról árulkodnak, hogy az EU egyre látványosabb szellemi kapacitást

[24] Egészen pontosan 34 különféle vállalása volt az Innovációs Unió programnak (itt említhető többek között a kutatók képzése, az ökoinnováció, az európai kutatási infrastruktúra modernizálása, a kutatási eredményekhez való nyílt hozzáférés megteremtése, de a szociális innováció fokozása, az európai innovációs partnerségi megállapodások elindítása vagy az innovációs teljesítmény mérhetőségét lehetővé tevő irányítótáblák kialakítása is).

és egyéb erőforrást vetett be annak érdekében, hogy a kutatás-fejlesztés és innováció terén eredményesebbé váljon az EU. Sőt, 2000-ben a Lisszaboni Stratégia elnevezésű fejlesztési tervben deklarálták, hogy 2010-re szeretnék elérni, hogy a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudásgazdaságaként jelenjen meg az EU a világgazdaság porondján (ennek érdekében kitűzték, hogy az EU GDP-jének három százalékát költse 2010-re K+F-re és innovációra). Utóbbit a mai napig nem sikerült elérni,[25] hovatovább a 2020-ra elérni kívánt „valós" innovációs unió is illúzió maradt csupán.

Az Innovációs Unió program teljesítményét átfogóan értékelő I3U projekt *(Investigating the Impact of the Innovation Union – I3U)*[26] legfontosabb üzenete az, hogy a kezdeményezés vállalásai közül azért sok teljesült, a kívánt hatásokat is többé-kevésbé ki lehetett mutatni. Például a Tudás- és Innovációs Közösségek *(Knowledge and Innovation Communities – KIC)* által generált innovációk számában növekedést tapasztalhattunk, szintén megugrott a startupvállalkozások, valamint az inkubátorok berkein belül napvilágot látó új ötletek száma, de az Európai Innovációs és Technológiai Intézet *(European Innovation and Technology Institute –EIT)* által a vállalkozóvá válást támogató oktatási programoknak kiadott kiválósági tanúsítványok száma is emelkedést mutat. A holisztikusabb megközelítést igazolják azok a kezdeményezések is, amelyek a pénzügyi finanszírozás rugalmasabbá tételének területén igyekeztek megfelelőbb innovációs miliőt kreálni. Az innovációhoz szükséges pénzügyi források terén érzékelhető – régóta hurcolt – defektusok leküzdése érdekében az Európai Bizottság számos szakpolitikával élt: az Európai Beruházási Bankkal közösen útnak indította a finanszírozás rugalmasságán segíteni igyekvő *InnovFin* programot, létrejöttek az európai kockázatitőke-alapok *(European Venture Capital Funds – EuVECA),* elindult a Startup Europe kezdeményezés és a világ legnagyobb üzletfejlesztési hálózata, az Enterprise Europe Network (EEN), továbbá létrejöttek az Európai Innovációs Partnerségek *(European Innovation Partnerships – EIPs).*[27] A kezdeményezések kapcsolatot teremtettek az innováció szereplői között, elősegítették a tudás diffúzióját és abszorpcióját, fenntarthatóbbnak tűnő együttműködések kimunkálásában játszottak közre.

A fenntarthatóság eltökélt preferálása jelentkezett az *európai zöld megállapodás (European Green Deal)* létrejöttével 2020-ban. A megállapodásban az Európai Bizottság olyan holisztikus megközelítésről szól, amely kiemeli, hogy csak és kizárólag horizontálisan lehet értel-

[25] Eurostat-adatokra építve elmondhatjuk, hogy 2018-ban az EU GDP-arányos K+F kiadásai is még csak 2,18 százalékot tettek ki (letagadhatatlanul nőtt azonban a 2008. évi 1,87 százalékhoz képest). Ezek az értékek messze elmaradnak a két nagy versenytárs, Japán és az Amerikai Egyesült Államok kiadási szintjeitől (előbbi 2018-ban 3,28 százalékot, utóbbi 2,82 százalékot költött). Maga az Európai Bizottság 2018-ban azt hangsúlyozta, hogy sokkal többet kellene EU-s szinten invesztálni a leginnovatívabb tudásgazdaságba, az átütő erejű és korszakalkotásra képes innovációkra történő határozottabb fókusszal. A kritikáról lásd még: Michele Cincera – Rainer Frietsch – Jos Leijten – Carlos Montalvo – Anita Pelle – Christian Rammer – Andrea Renda – Torben Schubert – Reinhilde Veugelers: The Impact of Horizon 2020 on Innovation in Europe. *Intereconomics,* 50. (2015), 1. 4–30.

[26] A projektről további információ az alábbi honlapon érhető el: www.i3u-innovationunion.eu/

[27] Bár szép számmal jöttek létre EIP-ek, s e tekintetben a kitűzött célt elérték, az eredményességük vetületében sajnos még nem mondható el az, hogy a siker tetten érhető lenne az innovációs mutatókban. Az értékelést lásd Rumen Dobrinsky: European Innovation Partnerships: How Successful Have They Been in Promoting Innovation in the EU? Vienna, The Vienna Institute for International Economic Studies. *Research Report,* (2019), 438.

mezni az európai gazdaság kizöldítésének, azaz a 2050-re elérendő klímasemlegesség célját.[28] Praktikusan ez azt jelenti, hogy az összes uniós intézkedés és szakpolitika integráns részét kell képeznie a zöld gazdaság megteremtésének, azzal nem mehetnek szembe (a következő területek szakpolitikái különösen relevánsak: az éghajlatváltozást, a környezetvédelmet, az energetikát, a közlekedést, az ipart, a mezőgazdaságot, a fenntartható finanszírozást befolyásoló szakpolitikák, de a nemrégiben napirendre kerülő iparpolitika is „zöld" kell, hogy legyen[29]). Természetesen az üvegházhatásúgáz-kibocsátásokra, a megújuló energiára és az energiahatékonyságra vonatkozó hatályos jogszabályoknak is „zöld"-kompatibilisnek kell lenniük. A megállapodás eredményessége a jövő kutatási feladata, annyi azonban sejthető, hogy a holisztikus szemlélet gyakorlatba ültetése az Európai Beruházási Bank bevonását igényli majd (például jobban preferálja pénzügyi háttérbiztosítási tevékenysége során a zöldítést, a klímasemlegesség felé vezető technológiai és nem technológiai innovációk létrehozását megcélzó gazdasági tevékenységeket).

Végül pedig megkerülhetetlen a Horizont 2020 programot 2021-től fölváltó Európai Horizont *(Horizon Europe),* az EU soron következő nagyszabású – közel 100 milliárd eurós költségvetéssel rendelkező – kutatási és innovációs beruházási programja 2027-ig. A program hármas célt szolgál: 1. az éghajlatváltozás kezelése (35 százalékos költségvetési cél); 2. az ENSZ fenntartható fejlesztési céljai teljesíthetőségének szolgálata; és 3. az Unió versenyképességének és növekedésének fokozása. A program tulajdonképpen már a tudományos hasznok rendszerét veszi figyelembe, azaz ügyel a *teoretikus* rétegre azzal, hogy az EU tudományos és technológiai bázisainak, valamint az Európai Kutatási Térségnek a megerősítését tűzi zászlajára (új Európai Kutatási Térség létrehozásával);[30] őrzi a *praktikum* relevanciáját azzal, hogy Európa innovációs kapacitásának és versenyképességének fellendítését és a fenntartható munkahelyteremtést támogatja; valamint emeli a *morális* réteg fajsúlyát azzal, hogy a polgárok prioritásainak érvényre jutását, az uniós társadalmi-gazdasági modell értékeinek kultiválását, a klímasemlegesség által igényelt tudatosabb emberi viselkedés megalapozását takarja. Ehhez három pillért társít, úgymint a kiváló tudományos tevékenységek erősítése, a globális kihívások kezelése és az európai ipar versenyképességének javítása, valamint a korábbiakban 2020-ra megvalósítani óhajtott innovatív Európa elérése. Misszióorientált szakpolitikai narratíva hatja át, hiszen meghatározták öt küldetési területét: 1. alkalmazkodás az éghajlatváltozáshoz, ideértve a társadalmi átalakulásokat is; 2. rákkutatás; 3. talajegészség és élelmiszerek; 4. klímasemleges és intelligens városok; valamint 5. egészséges óceánok, tengerek, tengerpartok és belvizek.

[28] A klímasemlegességet jog biztosítékához az Európai Bizottság javaslatot tett az európai klímarendeletre. Ez kikötné, hogy az EU-tagállamok kötelezettsége, hogy 2030-ig legalább 55 százalékkal csökkentsék az üvegházhatásúgáz-kibocsátást az 1990-es év szintjéhez képest. European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law).* COM(2020)80 final (2020. március 4.).

[29] Európai Bizottság: *Európai Iparstratégia. Új iparstratégia a globálisan versenyképes, zöld és digitális Európáért* (2020. március); Simone Tagliapietra – Reinhilde Veugelers: *A Green Industrial Policy for Europe.* Bruegel Blueprint, 2020. december 17.

[30] 2020. szeptember végén az Európai Bizottság elfogadott egy közleményt az új EKT-ről, aminek célja az EU, a tagállamok és a magánszektor közötti együttműködés javítása; a kutatási és innovációs beruházások ösztönzése; valamint a kutatói mobilitás, a szakértelem és a tudás szabad áramlásának elősegítése. Európai Bizottság (2020d): A New ERA for Research and Innovation. Európai Bizottság, COM/2020/628 final. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0628&from=EN

Noha a korábbiakban előadottak alapján nagy a valószínűsége annak, hogy az EU kutatási és innovációs programjai a várakozásoktól elmaradó teljesítmény benyomását keltik, szép számmal akadnak meghatározó jelentőségű eredmények. A következőkben a teljesség igénye nélkül említünk párat.

- Az EU kutatási támogatási rendszerének proaktív voltát mi sem szemlélteti jobban, mint a Covid-19-pandémia apropójából relatíve idejekorán elindított GloPID-R projekt, ami a sokszor silószerű járványügyi kutatások szereplőinek koordinált globális hálózatát hozza létre, összekapcsolva őket a finanszírozó szervezetekkel, így pedig gyorsabbá és hathatósabbá válhat a járványok elleni küzdelem.
- Az Európai Kutatási Tanács támogatásával megvalósuló *SOCIAL BRAIN* projekt az emberi agy modern agyszkennervizsgálatán keresztül szolgált hasznos felismerésekkel arról, miképp is dolgozzuk fel az információkat, és osszuk meg másokkal érzelmeinket. Kiderült, hogy az egymással való kommunikációnk során olyan idegi ujjlenyomatokat hagyunk másokban, amelyek egyértelmű bizonyítékai annak, hogy egy történet meghallgatásakor utánozni kezdjük a másik fél agyi állapotát.
- A *COMPACT* projekt az érzékelhetően szaporodó kibertámadások ellen igyekezett a helyi önkormányzatokat rezilienssé tenni oly módon, hogy modern eszközöket és szolgáltatásokat dolgozott ki és biztosított a számukra. Ily módon az állampolgárok értékes adatainak biztonsága jobban szavatolható, megkönnyítve az önkormányzatok munkáját, a folytatólagos értékteremtést.
- A *BIOSEA* projekt abból indult ki, hogy a feldolgozott élelmiszerekben, az állati takarmányban, valamint a haj- és szépségápolási termékekben található számos alapanyagot – például a szójafehérjét és a növényi eredetű antioxidánsokat – gyakran a tengerentúlról importálják az EU-ba. Az ilyen összetevők gyártása gyakran veszélyes vegyi anyagokat állít elő, nagy mennyiségű vizet használ föl, továbbá szennyező anyagokat és üvegházhatású gázokat termel. A kutatások azt mutatják, hogy az algákat rendkívül fenntartható alapanyagként lehet felhasználni alternatív összetevőkhöz. A projekt kutatói új technikákkal számos, mikro- és makroalgákból származó olyan összetevőt nyertek (például fehérjéket, zsírsavakat, szénhidrátokat, karotinoidokat és lipideket), amelyek költséghatékonyabb és ökológiai lábnyomát tekintve messze fenntarthatóbb helyettesítői a klasszikus összetevőknek.
- Az EU által finanszírozott *QROWD* projekt innovatív megoldásokat nyújtott helyi önkormányzatok és közlekedési vállalkozások számára annak érdekében, hogy különféle adatok – földrajzi, közlekedési, meteorológiai adatok a közlekedőkről, az infrastruktúráról, stb. – valós idejű integrált elemzésén keresztül csökkenthetővé váljanak a mobilitást zavaró és relatíve nagyobb emisszióval járó közúti torlódások, magyarán az utazás és áruszállítás gyorsabbá, hatékonyabbá és zöldebbé válhasson.
- De hasonló módon kiemelhető a D-vitamin hiányában felmerülő súlyosabb egészségügyi kockázatok első átfogó európai vizsgálata, valamint a D-vitamin pótlásának módszereit adó ODIN projekt is.

A híres német polihisztor, Gottfried Wilhelm Leibniz szerint a világban csak folytonosság létezik, nagy ugrások elképzelhetetlenek. Meggyőződésünk, hogy az „öreg hölgy” története is ezt példázza. Az európai integráció folytonos (fokozatos) volta adta és adja Európa stabilitását, ami

mindenféle kutatáshoz megteremti a bizalmi tőkét. Utóbbinak ékes bizonyítékai a fönti kutatási programok és azok eredményei.

Az európai űrpolitika célhorizontja

A kutatás célja nem az, hogy valaki a felfedezések révén győzelmet arathasson mások felett, hanem a modern emberi civilizáció haladásának szolgálata. Ahogy a nagy földrajzi felfedezések megváltoztatták mind a régi, mind a szép új világok fejlődéstörténetét, úgy fog vélhetően megváltozni az űrkutatással, az űr „meghódításával" az egész emberi faj és az egész társadalmi, gazdasági és környezeti ökoszisztéma jövője.

Európai űrpolitikáról hivatalosan 2007 májusától beszélhetünk, amikor is az Európai Unió Tanácsa és az Európai Űrügynökség közös megállapodást tett. A szakpolitika alapjait gyakorlatilag az Európai Bizottság és az Európai Űrügynökség közös munkája rakta le. Ez volt az űrtevékenységekre vonatkozó első közös szakpolitikai keretmegállapodás az EU történetében.

Az Európai Űrprogram deklarált célja nem a világűr kérlelhetetlen meghódítása, hanem az európai kontinensen élők mindennapi tevékenységének jobbító szándéka vezérli. Az Európai Unió által felküldött műholdak 1. emberek millióinak biztosítják az újabb és újabb technológiákra épülő kommunikálási lehetőséget; 2. segítik a szárazföldi, vízi és légi közlekedést, valamint az áruszállítás hatékonyságának növelését; 3. kiveszik a részüket a bolygó élhetőbbé tételének grandiózus munkájában, hiszen létfontosságú adatokat szolgáltatnak, amelyekre közös interdiszciplináris kutatások épülhetnek.

Az EU űrpolitikájának legmeghatározóbb céljai között a következőket említhetjük: 1. a munkahelyteremtési potenciál, a gazdasági növekedés és a nagyobb volumenű beruházások megalapozása és megtámogatása; 2. a tudományos kutatások határainak feszegetése és azok kitolása; 3. egyéb, egymással kölcsönösen összefüggő szakpolitikákkal való szinergiák kialakítása (például biztonság és védelem; iparfejlesztésre és digitális transzformációra fókuszáló szakpolitikák[31] stb.); illetve 4. az EU globális szerepének bebiztosítása és tovább pallérozása. Épp ezért nem lepődhetünk meg azon, hogy az európai űrgazdaság mindenfajta mutatója a bővülésről, a fokozódó komplexitásról árulkodik. Az űripar vagy űrgazdaság tehát olyan termékeket hoz létre, és olyan szolgáltatásokat nyújt, amelyek az űrkutatással összefüggésbe hozhatók. Az űrgazdaság az úgynevezett társadalmi-gazdasági innovációs ökoszisztémába ágyazva,[32] a legkülönfélébb

[31] Gondolhatunk itt a digitális gazdaság, vagy az Ipar 4.0 elnevezésű technológiai forradalomra, amelynek alapját az internet révén fokozódó hálózatosodás, a digitalizáció és datafikáció adja. Az Ipar 4.0-ról, azaz az öntanuló és önfejlesztő kiber-fizikai rendszerek gyártásban és egyéb helyeken történő megjelenéséről, lehetséges pozitív és negatív hatásairól lásd Kovács Olivér: Az Ipar 4.0 komplexitása – I. rész. *Közgazdasági Szemle,* 64. (2017a), 7–8. 823–854. és Kovács Olivér: Az Ipar 4.0 komplexitása – II. rész. *Közgazdasági Szemle,* 64. (2017b), 9. 970–987.

[32] A társadalmi-gazdasági innovációs ökoszisztéma a köz- és magánszektor szereplőinek és intézményeinek hálójaként értelmezhető, amelyek interakcióiból sarjadnak az új technológiai ismeretek, történik meg azok importálása, adott esetben módosítása és diffúziója. Véleményem szerint az innovációs ökoszisztéma nézete meghaladja azokat a hagyományos megközelítéseket, amelyek hangsúlyozták az innováció lineáris jellegét, amely kutatás-fejlesztéssel kezdődik, és valamilyen piacképes találmányhoz vezet. Az innovációs ökoszisztéma-nézet elismeri azt a tényt, hogy az innováció általában a rendszer szereplői közötti komplex kapcsolatok eredményeként jön létre, különféle interakciók révén (magánszemélyek és szervezetek az állami, a magán- és a harmadik civil szektorból).

szereplőkkel való együttműködésként interpretálható (állam, K+F szolgáltatók, űrhardver gyártói, űrkutatást támogató szolgáltatások nyújtói, végfelhasználók), amely így keresi más szektorok érintettségén keresztül a különböző szinergiahatásokat (például az Európai Bizottság felmérése szerint az európai űrgazdaság mintegy 230 ezer szakembert foglalkoztat, összértéke 2014-ben megközelítette az 50 milliárd eurót, ami a globális űrkutatási szektornak az ötödét jelenti).

Az európai űrkutatás elánjának egyik szavatoló bázisa a már korábban is említett Horizont 2020, azaz az Európai Unió valaha volt legnagyobb szabású kutatás-fejlesztési és innovációs programja. A támogatott és finanszírozott projektek űralapú adatokat szolgáltatnak különféle földi alkalmazások részére, mint például:

- a mezőgazdasági tevékenységek környezeti fenntarthatóságának globális felügyeletét lehetővé tevő innovációk ösztönzésére létrejött SIGMA projekt *(Stimulating Innovation for Global Monitoring of Agriculture),* ami távérzékelésen alapuló módszereket fejleszt annak érdekében, hogy 1. a mezőgazdasági és elérhető termőterület változásai; 2. a termelési szint és a termesztési megközelítések változásai; valamint 3. a mezőgazdaság környezeti hatásai megragadhatók és nyomon követhetők legyenek.[33] De itt említhető az afrikai kontinenst a Föld-megfigyelési rendszerbe bevonó AGRICAB projekt *(A Framework for Enhancing EO Capacity For Agriculture and Forest Management In Africa);*
- az óceánok kémiai összetételének átfogó vizsgálatát végző OSS2015 projekt, amely az óceáni ökoszisztémákat vezérlő kulcsfontosságú tényezőket azonosította, ily módon lehetővé vált az olyan biokémiai paraméterek előállítása, amelyekkel jobban meg tudjuk érteni (és talán előrejelezni is) a tengeri ökoszisztémák reakcióját a különféle antropogén hatásokra;[34]
- a városi erőforrások koordinálásában szerepet játszó DECUMANOS projekt *(Development and Consolidaton of Geospatial Sustainibility Services for Adaptation to Environmental and Climate Change Urban Impacts),* amelynek a fő célja az volt, hogy olyan fenntartható szolgáltatások kerüljenek be a városüzemeltetési és tervezési gyakorlatba, amelyek lehetővé teszik, hogy geotérbeli termékek és geoinformációs szolgáltatások fölhasználásával Európa városai fenntartható gazdálkodásra álljanak át. Többek között definiálta a prémiumszolgáltatások körét (például városi klímaatlasz, amelybe olyan aspektusok kerültek bele, mint a csapadék, hőmérséklet, hőhullámok, napi maximum- és minimum-hőmérséklet, levegőminőség, kén-dioxid-, nitrogén-dioxid-, ózon-, szállópor-koncentráció, EU-irányelvekben meghatározott kritikus értékek túllépésének száma stb.). Hasonlóan szerteágazó indikátorokat javasoltak az egészségügyi hatások, a zöldövezetek változásának megfigyelése, a városi energiagazdálkodás hatékonysága, a vízminőség vagy a lakónépesség alakulása területére.[35]
- az űrmegfigyelési és nyomkövetési szolgáltatást nyújtó SST *(Space Surveillance and Tracking)* projekt támogatása, amely azon a felismerésen nyugszik, hogy az egyre sűrűbbé váló orbitális környezetben az űralapú eszközöket számos veszély fenyegeti (például

[33] Ma már a legmodernebb 3D-s képalkotási eljárásokkal felvértezett drónok használata egyre bevettebbé válik a mezőgazdasági termesztési hatékonyság, a környezetterhelés figyelemmel kísérése érdekében (lásd például a Pantheon projektet, amely az olaszországi mogyoróültetvények precíziós gazdálkodásában segédkezik a jobb termésátlag, az alacsonyabb erőforrás-pazarlás és a kisebb környezetterhelés jegyében, www.project-pantheon.eu/). A precíziós mezőgazdaság korszaka már tulajdonképpen elkezdődött. Bőgel György: Digitális transzformáció a mezőgazdaságban. *Magyar Tudomány,* 179. (2015), 5. 693–701.

[34] CORDIS: *Ocean Strategic Services Beyond 2015. Final Report Summary – OSS2015.* Brussels, 2015.

[35] CORDIS: *DECUMANUS – Final Report Summary.* Brussels, 2017.

ütközések űrhajókkal vagy törmelékkel, az objektumok újra beléphetnek a Föld légkörébe, és kárt okozhatnak mind a légben, mind a szárazföldön stb.).[36] E kockázatok csökkentése érdekében kell felmérni és nyomon követni az ilyen objektumokat (például űrhulladék), az ezzel kapcsolatos információk disszeminálásáról pedig mind szélesebb körben gondoskodni.

Űrpolitikai programok

Napjainkban az EU űrpolitikájának célja voltaképp nem más, mint a legsürgetőbb komplex kihívások kezelésében való aktív részvétel. Például az éghajlatváltozás elleni küzdelem során, a digitális transzformáció során létrejövő modern technológiai innovációk (Ipar 4.0 megtámogatása, mesterséges intelligencia, gépi tanulás alapú robotika és automatizálás stb.) ösztönzésének előmozdítása, valamint a lehető legmagasabb fokú társadalmi-gazdasági előnyök nyújtása az EU állampolgárai számára. Uniós állampolgárként bízunk ezekben a technikákban, nemcsak amikor mobiltelefonálunk és autós navigációs rendszereket használunk, hanem amikor műholdas tv-t nézünk, vagy épp pénzt veszünk fel. A geostacionáris műholdak azonnali információt nyújtanak katasztrófák, például földrengések, erdőtüzek vagy árvizek bekövetkezésekor is, ami elengedhetetlen a különféle mentőcsapatok hatékony koordinálásához. De hasonlóan nélkülözhetetlenek a légi közlekedés irányításában is, amikor is pontos helymeghatározási adatokat szolgáltatnak szerte Európában a repülőgépek pontosabb földet éréséhez, a késések és a repülés közbeni útvonal-módosítások kiküszöböléséhez, valamint a hatékonyabb útvonaltervezéshez.

Kis túlzással azt mondhatjuk, hogy a szabad szemmel láthatatlan távolságban lévő és működő űrtechnika nélkül „vakok" volnánk itt a Földön. A következőkben röviden áttekintjük az EU jelenlegi három világszínvonalúnak számító zászlóshajó űrprogramját (Kopernikusz, Galileo, és az EGNOS), amelyek európaiak millióinak teszik kényelmesebbé az életét. Elfogadva azt, hogy az űrprogramok teljesítményének értékeléséhez csatolandó időskála több évtizedes kellene hogy legyen, az űrprogramok áttekintésével remélhetőleg képesek leszünk láttatni, milyen komplex fejlődéstörténeten és szakpolitikai megfontolásokon ment eddig keresztül a szektor.

Kopernikusz

A Kopernikusz űrprogram az Európai Unió Földmegfigyelési Programja, *Európa szeme*. Nevét Nicolaus Copernicusról, a heliocentrikus világkép megalkotójáról kapta, aki Nap-központú és az égitestek mozgására fókuszáló elméletével megnyitotta a felfedezésre váró végtelen univerzumot az emberiség előtt. A Kopernikusz által bolygónkról szolgáltatott Föld-megfigyelési (*in situ,* azaz nem űrbéli) adatok jóvoltából nagyobb az esélye a sikeres tengeri életmentésnek, a természeti katasztrófákra adandó hatékony válaszlépéseknek, az európai növénytermesztés eredményességének.

[36] Szakértők már hosszú évek óta figyelmeztettek arra, hogy a Föld körül keringő több százezer darab kisebb-nagyobb űrszemét (űrtechnológiai törmelékek) komoly meghibásodásokat okozhat a műholdrendszerben. 2020-ban az Európai Űrügynökség egy svájci startupvállalkozással kötött szerződést arra vonatkozóan, hogy 2025-ben megkezdik innovatív módon begyűjteni és eltávolítani az űrszemetet és az egyéb, már működésképtelen technológiai objektumokat (utóbbiak számát ötezerre becsülik).

A Kopernikusz hátteréhez hozzátartozik, hogy 2012. április 8-án európai éghajlatkutatók ezrei vették szomorúan tudomásul, hogy leállt mindennemű Föld-megfigyelési adatszolgáltatás. Ezen a napon szűnt meg ugyanis váratlanul a kapcsolat Európa addigi legnagyobb polgári Föld-megfigyelési szatellitjével *(Envisat),* a létfontosságú adatok hiányában pedig számos fontos elemzőmunka szakadt félbe (légszennyezés, tengerek szennyezettségi adatai, klímaváltozást alátámasztó adatok). A kezdeti nehézségek után (viták a szükségességéről, EU-költségvetési viták a kiadásokról) végül beindult a nagy utód, a Kopernikusz űrprogram.

A program legfőbb irányítója természetesen az Európai Bizottság, ugyanakkor megvalósításában az EU-tagállamokon túl a következő szervezetek működnek közre: az Európai Űrügynökség *(European Space Agency – ESA),* a Meteorológiai Műholdak Hasznosításának Európai Szervezete *(European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites – EUMETSAT),* független kormányközi szervezetként az Európai Középtávú Előrejelző Központ *(European Centre for Medium-Range Weather Forecasts – ECMWF),* az EU egyéb ügynökségei és a szintén komoly modellezési tevékenységet folytató, operatív oceanográfiával foglalkozó *Mercator Océan International* nevű szervezet.

A műholdakból, valamint földi, légi és tengeri mérőrendszerekből származó hatalmas mennyiségű globális adathalmaz fontos információt biztosít a különféle szolgáltatók, a hatóságok és más nemzetközi szervezetek számára ahhoz, hogy javítani tudják az európai polgárok életminőségét. A nyújtott információs szolgáltatások hat nagy tematikus információs területet fednek le, amelyekhez ingyenes a hozzáférés.

- *Légkörmonitoring:* globális légkörmonitoring szolgáltatás, amely a levegő minősége és a légkör összetétele; az ózonréteg és az ultraibolya-sugárzás; a kibocsátások és a felszíni áramlás; a napsugárzás; valamint az éghajlati kényszer dimenzióit öleli fel, és biztosít naprakész, trendszemléletű referenciainformációkat.
- *Óceáni, tengeri ökoszisztéma-monitoring:* egyfajta tengeri környezetmonitoring szolgáltatás, amely rendszeres adatokat szolgáltat a globális óceáni és tengeri ökoszisztémák fizikai és bio-, geokémiai állapotáról, illetve változékonyságuk dinamikájáról (például a part menti és tengeri környezet, tengeri erőforrások).
- *Szárazföld-monitoring:* földrajzi információkat biztosít a domborzatról és annak esetleges változásairól, a földhasználatról, a vizekről és a növényzetről.
- *Éghajlatváltozás-monitoring:* az Európai Középtávú Előrejelző Központ működtetésében lévő tematikus információszolgáltatás az éghajlatváltozással kapcsolatos adatokat gyűjti, elemzi, valamint az érdeklődők számára szabadon rendelkezésre bocsátja. A szolgáltatást Európa mintegy 200 vállalatának és szervezetének közreműködése biztosítja.
- *Biztonság:* alapvetően három területen támogatja az uniós szakpolitikákat abban, hogy megelőzhetők legyenek a biztonsággal összefüggő válságok, vagy azok esetleges felmerülése esetén sokkalta hatékonyabb reagálásfokot tudjon az EU megütni. A három terület a következő: 1. határőrizet: célja a tengeren életüket vesztő illegális bevándorlók számának csökkentése, az EU belső biztonságának javítása, valamint a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem; 2. tengerfelügyelet: a biztonságos navigáció és ellenőrzött halászati tevékenység, valamint a tengeri szennyezés és bűnözés kapcsán; 3. hozzájárulás az EU külső fellépéséhez harmadik ország(ok)ban fellépő, destabilizáló jellegű globális vagy transzregionális veszély esetén.
- *Veszélyhelyzetek:* a veszélyhelyzet-kezelési szolgáltatás alapvetően természeti katasztrófák, ember okozta veszélyhelyzetek, humanitárius krízisek esetén nyújt a releváns szereplőknek valós idejű és pontos térinformatikai adatokat; a szolgáltatás tehát alapvetően egy

feltérképezési és korai előrejelző komponensből áll, amelyek korrekt működését globális együttműködések teszik megalapozottabbá (például az európai rendszereket globális pandanjuk egészíti ki: az európai árvíz-előrejelző rendszert a globális árvíz-előrejelző rendszer, az európai erdőtűz-információs rendszert a globális futótűz-információs rendszer, valamint az európai aszálymegfigyelő központ munkáját a globális aszálymegfigyelő központ egészíti ki).

Az Európai Bizottság által 2017-ben készített értékelések mind abba az irányba mutatnak, hogy a Kopernikusz program jelentős hozzáadott értékkel bír.[37] A tanulmányok rendre kiemelik, hogy a program ingyenes és nyílt adatpolitikája nagyon ösztönzőleg hatott az adatok és információk iránti keresletre, a kutatási tevékenységek kiszélesítésére és elmélyítésére, a munkahelyteremtésre, az általános innovációs atmoszférára, a társadalmi jóllét emeléséért való küzdelem hatásosságára (például jobb képünk van a légszennyezés kiváltó okairól, áramlásáról, koncentrációjának helyeiről, az erre adott szakpolitikai reakciók hatásosságáról, így pedig emberek százezreinek életén lehetünk képesek segíteni).[38] Mi több, mára a Kopernikusz a világ egyik legnagyobb Föld-megfigyelő *(Earth-Observer)* adatszolgáltatójává vált, és kiváló példa arra, hogy polgárai érdekében miképp is fog össze Európa.

Galileo

A Galileo Európa globális műholdas navigációs rendszere. Galileo Galilei korának szellemét megkísértve – amikor a 16. századi francia Marin Mersenne összekovácsolta tudóshálózat (tagjai közt említhető Blaise Pascal, Evangelista Torricelli, Christiaan Huygens, Galileo Galilei, John Pell vagy Johannes Kepler és Pierre Gassendi) szinergiákat tudott termelni, aminek eredményeképp kialakult a modern tudomány – a Galileo navigációs hálózat is segíti az európai innovációt, hozzájárul számos új termék és szolgáltatás kifejlesztéséhez, munkahelyeket és jobb életkörülményeket teremt, mi több, nyílt szolgáltatásaival az európai polgárok függetlenségét és szuverenitását is kultiválja, továbbá emeli a természeti környezet megóvása különféle programjainak hatásfokát is.

Pontosabb és megbízhatóbb helyzetmeghatározási és időzítési információkat nyújt az autonóm és összekapcsolt autók, vasutak, a repülés és más ágazatok számára. A Galileo 2016 decembere óta áll a hatóságok, a tudományos kutatók, a vállalkozások és az állampolgárok rendelkezésére. Külön kihangsúlyozandó, hogy nem katonai, hanem civil ellenőrzés alatt álló rendszerről van szó, amely a felhasználóknak kínál megbízható alternatívát a korábbi globális, szatellitalapú navigációs rendszerekhez képest (például az Egyesült Államok hadseregének irányításában lévő globális helymeghatározó rendszer [GPS], vagy az orosz GLONASS rendszer). Természetesen úgy tervezték, hogy az említett alternatívákkal kompatibilis és interoperábilis legyen, azaz még

[37] European Commission: *Interim Evaluation of Copernicus. Final Report.* Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Brussels, 2017; European Council: *Copernicus Space Programme: Conclusions on Mid-term Review* (2017. december 1.).

[38] Számítások szerint csak Európában évente 400 ezer halálos áldozata van a légszennyezés okozta különböző megbetegedéseknek. A *Copernicus Sentinel-5P* műhold az egész bolygó légszennyezési helyzetképéről nyújt átfogó és közel valós idejű *(near-real time)* információkat minden egyes nap, jelentősen megkönnyítve ezzel a szakpolitika helyzetét.

nagyobb lefedettség létrejöttében segédkezzen, ezzel pedig emelje a más rendszereket alkalmazó felhasználók kényelmi szintjét.[39]

A Galileo szolgáltatásai igen sokrétűek és mára egyszersmind nélkülözhetetlenekké váltak. Többek közt általa nyílt mód – más rendszerekhez képest – a sokkal pontosabb helymeghatározásra;[40] az európaiak mindennapjaiban használt termékek/eszközök (a gépjárművektől a mobiltelefonokig)[41] mind a Galileo adta precizitásra építenek, minekutána hatékonyabbá és biztonságosabbá vált az európai közlekedés is. Vészhelyzetek esetén hasonlóképp nélkülözhetetlen a különféle szolgálatok számára. A Galileo teljesítményének további javításában pedig segítő kezet az Európai Geostacionárius Navigációs Lefedési Szolgáltatás, az EGNOS nyújt *(European Geostationary Navigation Overlay Service –EGNOS).*

EGNOS

Az Európai Geostacionárius Navigációs Lefedési Szolgáltatás (EGNOS) „életbiztonsági" navigációs szolgáltatásokat nyújt a légi, a vízi és a szárazföldi felhasználók számára Európa legnagyobb részén. Például a légi közlekedés kapcsán elmondható, hogy a kritikus repülési fázisokban – mint például a landolás – a globális helymeghatározó rendszer szolgáltatta adatok nem felelnek meg az ENSZ szakosított szervezete, a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet *(International Civil Aviation Organization – ICAO)* által kialakított szabványoknak, így azon a ponton az EGNOS adatjavító és korrigáló erejére van szükség. Az EGNOS tehát azáltal növeli a Galileo teljesítményét, hogy képes a globális helymeghatározási adatokba vegyülő hibák kijavítására, valamint arra, hogy kellő részletezettségű információkat biztosítson a jelek pontosságáról, integritásáról és rendelkezésre állásáról.[42] Így maradéktalanul sikerül kielégíteni az ICAO szabványait.

A repülési ágazaton túl az EGNOS javítja és kiterjeszti többek között az olyan globális helymeghatározási rendszerek alkalmazási körét is, mint például a precíziós gazdálkodás, a közúti járművek nyomon követése és a hajók szűk csatornákon történő irányítása (például rendkívül fontos a veszélyes áruk intermodális szállítása során a nyomon követési adatok pontos és megbízható volta, ezt az EGNOS teljes mértékben biztosítja).[43]

[39] A Galileo révén csökken az amerikai rendszertől való függés a helymeghatározás területén (például ismeretes, hogy csökkenteni tudja az Egyesült Államok hadserege a GPS rendszer pontosságát bizonyos katonai műveletek alatt).

[40] Egy 2015–2018-as időszakot lefedő átfogó teljesítményvizsgálat megállapította, hogy a Galileo rendszer égi jeleinek *(signal-in-space)* pontossága meghaladja az amerikai GPS rendszerét. Weiwang Wu – Fei Guo – Jiazhu Zheng: Analysis of Galileo Signal-in-space Range Error and Positioning Performance During 2015–2018. *Satellite Navigation,* 1. (2020), 6.

[41] Alig 34 hónapos működése után, 2019-ben a Galileo-rendszerre épülő okostelefonok száma átlépte bolygónkon az 1 milliárdot.

[42] Az EGNOS az úgynevezett „univerzális idő" extrém pontos továbbításában is segítségére van a rendszernek.

[43] A veszélyes áruk közúti, légi és belvízi modalitásokon keresztüli szállítása kapcsán az EGNOS hatékonyságát igazolják Di Fazio és szerzőtársai. Antonella Di Fazio – Danielle Bettinelli – Eric Louette – Jean-Philippe Mechin – Massimilano Zazza – Pasquale Vecchiarelli – Leonardo Dominico: European Pathways to Introduce EGNOS and Galileo for Dangerous Goods Transport. *Transportation Research Procedia,* (2016), 14. 1482–1491.

Alapvetően három nagy szolgáltatást nyújt: 1. nyílt szolgáltatás *(Open Service – OS);* 2. életbiztonsági szolgáltatás *(Safety-of-Life – SoL);* 3. adathozzáférési szolgáltatás *(EGNOS Data Access Service – EDAS).*

Az *EGNOS OS* fő célja a GPS-jelekkel kapcsolatos helymeghatározási adatok pontosságát befolyásoló különböző hibák azonosítása és kijavítása. Az EGNOS által továbbított korrigált adatok segítségével mérsékelhetők azon hibaforrások, amelyek a műholdas órákkal, a műholdak helyzetével és az ionoszférával kapcsolatosak.[44] Az EGNOS modern operációs rendszere 2009. október 1-je óta elérhető, és felismeri a GPS által továbbított jelekben érzékelhető torzulásokat, ily módon kiküszöböli a felhasználók számára az (élet)veszélyes, illetve félrevezető és téves jelekkel való dolgozást.

Az *EGNOS SoL* életbiztonsági szolgáltatás nyújtja 2011 márciusa óta a legmagasabb szintű égijel-teljesítményt a nagyon heterogén felhasználói közösség számára. Az *EGNOS SoL* legfőbb célja a polgári repülés támogatása, de a szolgáltatást a jövőben kiterjesztik más alkalmazási területekre is (például tengeri, vasúti, közúti stb.). Az *EGNOS SoL* jelek akkor válnak EGNOS-szolgáltatássá, amikor a helyi polgári légiközlekedési hatóságok a nemzetközi légi közlekedési követelményeknek megfelelően engedélyezik azokat. Az EGNOS-program az EGNOS-rendszer és szolgáltatás irányítását jelenti, amellyel az Európai Bizottságot bízták meg.

Az *EDAS* 2012 júliusa óta elérhető, és azoknak a felhasználóknak szól, akiknek nagyobb teljesítményre van szükségük kereskedelmi és szakmai megfontolásokból kifolyólag. Az EDAS az EGNOS földi adatszolgáltatása, azaz földi alapú és valós idejű hozzáférést kínál az EGNOS-adatokhoz, valamint az archívumhoz is hozzáférhetnek az arra engedéllyel rendelkezők. Az EDAS a földi infrastruktúrája jóvoltából gyakorlatilag az egyetlen hozzáférési pont az Európa és Észak-Amerika számára biztosított adatokhoz. Más alkalmazásszolgáltatók is csatlakozhatnak az EGNOS adatszerveréhez, ezután pedig nagy pontosságú szolgáltatásokat kínálhatnak ügyfeleiknek.

A szakpolitika jövője

A kutatás- és innovációs politika jövője

Kétségtelen, hogy a társadalmi-gazdasági innovációs ökoszisztéma és az emberiség által kezelendő globális kihívások komplexitása az idők folyamán fokozatosan növekedett. A bevezetőben idézett Wassily Kandinskyra visszautalva, míg korábban elégnek tűnt egymástól jól elkülöníthető jelenségekkel foglalkozni ahhoz, hogy új felismerésekhez jussunk, addig a mai komplex sokféleségben erre egyre inkább nincs módunk. A digitalizálódó világ integráltabb, mint valaha. Ez a sokféleség, az egyidejűség, az intenzív hálózatosodás kora, amelyet aszimmetrikus interdependenciák, a mellékhatások globalizálódása, nem lineáris változások, irreverzibilitás,

[44] Az ionoszféra egyike azon tényezőknek, amelyek rendkívüli módon befolyásolják a globális navigációs műholdas rendszerek pontosságát. Az ionoszféra a rádiójelek diszpergáló közege, ugyanakkor a torzítás jelentős része megszüntethető, kijavítható. Az EGNOS vertikális és horizontális helymeghatározási adatok pontosságának hibahatára kétszer kisebb (93 cm, illetve 75 cm), mint az egyéb megoldásoké. Adam Ciećko – Grzegorz Grunwald: Klobuchar, NeQuick G, and EGNOS Ionospheric Models for GPS/EGNOS Single-Frequency Positioning under 6–12 September 2017 Space Weather Events. *Applied Sciences,* 10. (2020), 1553. 1–15.

a makroszférát elérő mikroszintű ingadozások, illetve az okok időbeli keletkezése (kumulatív okság) jellemez. A kibernetika atyja, a Nobel-díjas Norbert Wiener szerint a nagyszámú neuront tartalmazó rendszerben zajló keringési folyamatok nem lehetnek hosszú időre stabilisak. Korunk egyik sokat idézett rendszerszemléletű fizikus-ökológusa, Fritjof Capra pedig úgy tartja, hogy az egyensúlyban lévő rendszer tulajdonképpen halott.[45] A rendszer komplexitásának növekedése azt jelenti, hogy mind a komponensek száma és azok önnön komplexitása, mind a közöttük lévő kölcsönhatások együttese radikális bizonytalanságot kódolt a társadalmi-gazdasági innovációs ökoszisztémába. Nyílt, adaptív, dinamikus és komplex világgazdaság jött létre, amelynek sajátja az instabilitás, a nem lineáris viselkedés és bifurkáció. Közgazdasági értelemben tehát hibás az egyensúly régi posztulátuma, mert az innovációs ökoszisztéma az egyensúlyitól távol álló rendszer *(far-from-equilibrium),* amely paradox módon rendkívül jól megágyaz az új minőség létrehozhatóságának, vagyis a fejlődésnek. A kutatásból fakadó dinamizmusnak így lehet a legnagyobb terepe.

A kutatási aktivitás a legnagyobb globális kihívások hosszú távú és megnyugtató kezelésének nélkülözhetetlen eleme. A legfontosabb globális és egymással sokszor összefüggő, ezért rendszert alkotó kihívásokként a következőket említhetjük meg röviden:

1. *klímaváltozás* (például légszennyezés, talajerózió, édesvízkészlet csökkenése, intenzívebb időjárási anomáliák stb.);
2. *demográfiai kihívás és egyenlőtlenségek* (például elöregedő társadalom, növekvő jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek, elszegényedés dinamikus folyamata, a középosztály politikai stabilitást kikezdő zsugorodása stb.);[46]
3. *a reálszférától elforduló és szabályozatlansága okán azon túlterjeszkedő pénzügyi szektor;*[47]

[45] Fritjof Capra: *Az élet szövedéke – Az élő rendszerek új tudományos megközelítése.* Budapest, Avicor, 2007.

[46] Már Jean-Jacques Rousseau is rámutatott arra, hogy a szociális egyenlőtlenség nem természetes, hanem általunk teremtett folyamat. A mára kialakult kép pedig lehangoló. OECD-országokban a reál medián háztartási jövedelem stagnált az elmúlt 20-25 évben; a leggazdagabb 10 százalék tízszer (!) többet keres, mint a legszegényebb 10 százalék; a top 1 százalék a globális háztartási összvagyon 20 százalékát birtokolja, míg az alsó 40 százalék csak 3 százalékkal rendelkezhet; az elszegényesedés dinamikus folyamata is megfigyelhető (a fejlett országokban a szegénység mérséklése egyre nehezebbé vált, alig volt előrelépés e tekintetben 1990 és 2013 között és a nagy recesszió óta meg is állt a folyamat); a középosztály elvékonyodásáról lásd OECD: *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising.* Paris, 2011 és OECD: *Under Pressure: The Squeezed Middle Class. Overview and Main Findings.* Paris, 2019. Az egyenlőtlenségek természetéről részletesen lásd Anthony B. Atkinson: *Egyenlőtlenség: Mit tehetünk ellene?* Budapest, Kossuth, 2017. 396. vagy Thomas Piketty: *A tőke a 21. században.* Budapest, Kossuth, 2015. 704. magyarul is elérhető köteteit.

[47] A 2008-as pénzügyi, majd reálgazdasági krízis is tünetértékű volt a tekintetben, hogy a pénzügyi szektor nem tölti be hathatósan közvetítői szerepét, hiszen az nem csapódott le reálgazdasági termelékenységnövekedésben, a pénzügyi szféra önmagából élő kaszinóvá lett (a reálgazdaságban csak a kevésbé kockázatos területek felé merészkedik, jelentősen lefojtva ezzel a komolyabb innovációs dinamizmust), ami számos indikátorral igazolható (például növekvő sajátrészvény-visszavásárlások, túlzott hitelfogyasztás; a tőkéből származó jövedelemrész növekedése a munkából származó jövedelemrész rovására). Kovács Olivér: Grounding Complexity Economics in Framing Modern Governance. *Acta Oeconomica,* 69. (2019b), 4. 571–594.; Kovács Olivér: Gazellák az iparpolitika tükrében (II. rész). *Közgazdasági Szemle,* 67. (2020b). 181–205. A probléma tárgyalása túlfeszítené könyvfejezetünket, elég csak annyi, hogy a probléma

4. *növekvő eladósodás szűkülő költségvetési mozgástérrel* (történelmi csúcsok felé tart mind a háztartási és vállalati szektor, mind az állami szféra eladósodása, beszűkítve ezzel a gazdaságok dinamizálásában esetleg szerepet játszó költségvetés mozgásterét, ami gazdasági növekedési áldozattal is jár);[48]
5. *a negyedik ipari forradalom antiinkluzív karaktere és bizonytalanságai* (az Ipar 4.0 és a digitális transzformáció – gépi tanulásra, mesterséges intelligenciára épülő automatizálás, robotizálás – erős munkahely-megtakarító karakterrel bírva kikezdi az inkluzív növekedést, illetőleg a technológiái rejtette átváltások és bizonytalanságok egyáltalán nem magától értetődő módon eredményezik a vágyott és látványos termelékenységi robbanást);[49]
6. *gazdaságon túlról érkező nagy hatású kihívások* (például a Covid-19, amely mindössze három hét leforgása alatt olyan zuhanását váltotta ki a makromutatóknak, amely túlszárnyalta a nagy depresszió korszakát és a 2008-as válság nyomában járó nagy recessziót is; az államok mindezen fejlemények és a koronavírus keresztтüzében a gazdaság leállását elkerülendő inkább az automatizálás stb. folyamatokra erősíthetnek rá, különösen olyan országokban, ahol krónikussá vált a munkaerőhiány[50]).

A fenti kihívásoknak legalább két komoly általános következménye van a kutatásra nézve. *Először* is, a modern társadalmi-gazdasági innovációs ökoszisztéma jelenlegi közgazdaság-tudományi mérési narratívánk szerint belekerül a szekuláris stagnálás állapotába, azaz a tartósan és krónikusan gyengülő termelékenységi dinamika korszakába, ami a *sokkal hatékonyabb kutatásfinanszírozás és menedzsment létjogosultságát húzza alá.* Utóbbi nem jelent mást, mint makroszinten érzékelhető gyengülő innovációs teljesítményeket (például az Amerikai Egyesült Államok és az EU átlagos növekedési rátája 4 százalék körül volt az 1950–60-as években, az 1970-es évektől elkezdett lassulni, a 2010-es évekre már csak 2 százalék körül oszcillált, a potenciális növekedés még ettől is vérszegényebbé vált). Persze, a már érintett komplexitás növekedése a termékek és szolgáltatások terén is érzékelhető, így egyre nagyobb szellemi és egyéb erőfeszítéseket, ezzel együtt pedig hosszabb időt igényel egy-egy új ötlet megfogalmazása és kimunkálása, még inkább annak sikeres vállalkozásalapításon keresztüli gazdasági realizálása (például a mai

előidézéséből a globális gazdaságpolitika tevékenyen kivette a részét, holott az endogén módon fejlődő gazdasági rendszert evolucionista megközelítéssel tárgyaló Thorstein Veblen már 1904 figyelmeztetett arra, hogy a túlzott financializáció nagyon kártékony lehet. Thorstein Veblen: *The Theory of the Business Enterprise.* New Brunswick – New Jersey, Transaction Books, 1904.

[48] Lásd: IMF, IIF és Világbank adatbázisainak adósságtábláit (például: GDP-arányos adósságráta, hitel-GDP arány stb.). A növekedési áldozat nagyjából 77 százalékos GDP-arányos adósságráta után mutatható ki már rövid távon. Thomas Grennes – Mehmet Caner – Friederike Köhler-Geib (szerk.): *Finding the Tipping Point – When Sovereign Debt Turns Bad.* World Bank, Policy Research Working Papers, 2010. május 20.

[49] Kovács Olivér: Big IFs in Productivity-Enhancing Industry 4.0. *Social Sciences,* 8. (2019a), 2. 1–17.

[50] Sokkal könnyebb a cégeknek elindulni az automatizálás és robotika (vagy AI) útján akkor, amikor a Covid-19 miatt eleve számos elbocsátás történt. Az Egyesült Államokban ez a szám a 40 milliót közelíti, de az európai gazdaságban is milliók kerültek különleges helyzetbe a pandémia miatt. Továbbá érdemes azért a történelmi tapasztalatokból okulva különös óvatossággal elősegíteni az automatizálást, mert a középkori járványokat kísérő elszegényedés is társadalmi feszültségeknek, lázadásoknak ágyazott meg. Arról, hogy a Covid-19 egyértelműen a digitalizáció akcelerátora, lásd: OECD: *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment. Inclusive Framework on BEPS.* OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris, 2020.

termelékenységi eredményeket megközelítőleg hússzor több kutatóval érjük el, mint tettük azt az 1970-es évek előtt).[51] Ezért az eredeti innovációkra épülő, illetve azokat követő innovációk (például egy konkrét innovációnak is tudnak sokszor teljesen más felhasználási területet, célt szabni, ezeket hívjuk exaptációknak) is megcsappannak.[52] Ebből adódik az a felismerés, hogy önmagában a kutatási finanszírozás szintjének emelése nem oldja meg a kutatások csökkenő hozadékát. Ettől még messzemenőkig igaz marad, hogy a termelékenységi dinamikában, a társadalmi haladás fenntarthatóságában a kutatói tevékenységnek kitüntetett szerepe van.

Másodszor pedig, a mai komplex kihívások rendszerének hatékony kezelését megcélzó demokratikus gazdasági kormányzás rendkívül nehéz helyzetben találja magát, mert a többszörös áttételen és nem lineáris visszacsatolásokon keresztül ható kölcsönhatások közepette nagyon nehéz kellően egyszerűen, ám hallatlan precízen felvetni a megoldandó problémákat a választók felé. Mindez utat nyithat a tényeken túli világnak *(post-factual),* a komplex problémákra egyszerű válaszokat ígérő, autoriter természetű rezsimeknek, összességében pedig a Jean Baudrillard munkája nyomán jól ismert szimulákrumnak.[53] *A kutatásoknak, és különösen az EU-s szinten támogatott többszereplős nemzetközi kutatásoknak nagy feladatuk van e szimulákrum megtörésében,* annak társadalmi szintű minimalizálásában azáltal, hogy fenntartják és elősegítik az intellektuális szabadságot, a tudományos nyitottságot és a decentralizált versenyt a kutatási és termékfejlesztési folyamat minden egyes szakaszában.[54] Ez már csak azért is szükséges, mert például kimutatott tény, hogy az EU polgárainak meglehetősen alacsony a klímaváltozás-tudatossága, illetve aggódási szintje.[55]

[51] Ezt igazolja Nicholas Bloom – Charles I. Jones – John van Reenen – Michael Webb: Are Ideas Getting Harder to Find? *American Economic Review,* 110. (2020), 4. 1104–1144. Továbbá Benjamin Jones: Age and Great Invention. *Review of Economics and Statistics,* 92. (2010), 1. 1–14., valamint Astebro és szerzőtársai munkája nyomán kiderül, hogy ma sokkal több tapasztalati időre van szüksége a tudományos címmel rendelkező kutatóknak (PhD) ahhoz, hogy belefoghassanak cégalapításokba, több és komplexebb feladatokat takaró K+F-re van szükség cégalapítás után is, ráadásul az ehhez kapcsolódó adminisztrációs terhelés is számottevően nagyobb, mint mondjuk évtizedekkel korábban. Thomas Astebro – Serguey Braguinsky – Yuheng Ding: Declining Business Dynamism among Our Best Opportunities: The Role of the Burden of Knowledge. *NBER Working Paper,* (2020), 27787.

[52] Ufuk Akcigit – William R. Kerr: Growth through Heterogeneous Innovations. *Journal of Political Economy,* 126. (2018), 4. 1374–1443.

[53] Ez a tényszerűség helyébe lépő csalókaság diadalát jelenti, amiről a neves francia szociológus-filozófus, Jean Baudrillard (1983) szólt (például az amerikai elnökválasztás során a Facebook felületén jó néhány fals hír befolyásolta a választókat; de idesorolhatók az áltudományos kutatási eredmények hatásai is, ismeretes például, hogy egy tudománytalan és teljesen légbőlkapott „kutatási" eredmény hatására Japánban egyre kevesebben oltatták be magukat humán papilloma vírus ellen.

[54] Ez egyáltalán nem esélytelen, az emberek igen is meggyőzhetők megfelelően alátámasztott tudományos érveléssel. Coppock, Alexander – Emily Ekins – David Kirby: The Long-lasting Effects of Newspaper Op-Eds on Public Opinion. *Quarterly Journal of Political Science,* 13. (2018), 1. 59–87.

[55] Kutatás és innováció kell a klímasemlegesség eléréséhez is. A tiszta iparágak, a tiszta technológiák és tiszta piacok létrejötte az EU „ember a Holdon" momentuma is lehetne, de ehhez mindenképp nagy szükség volna az európai polgárok klímaváltozás-tudatosságára, ami rendkívül alacsony az Európai Társadalmi Felmérés és az Eurobarometer több mint 70 ezer mintájára építve. Adam Nowakowski – Andrew J. Oswald: Do Europeans Care About Climate Change? An Illustration of the Importance of Data on Human Feelings. *IZA Discussion Papers,* (2020) 13660.

2020. december közepén az Európai Parlament elfogadta az EU következő többéves pénzügyi keretét (EU-költségvetés), amely a Next Generation EU elnevezésű segélycsomaggal együtt – amely a koronavírus okozta elhúzódó és gazdaságtörténeti szempontból rekordméretű társadalmi-gazdasági megrázkódtatást hivatott ellensúlyozni és a kilábalást meggyorsítani – egy méretét tekintve példa nélküli, összesen 1800 milliárd eurós keretet takar. Ennek a keretnek több mint fele olyan programok felé áramlik, mint az Európai Horizont kutatási és innovációs beruházási program, a klímasemlegesség felé történő tisztességes elmozdulást és a digitális átmenetet támogató programok, úgymint a Méltányos Átállást Támogató Alap *(Just Transition Fund)* és a Digitális Európa program; a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz *(rescEU)* vagy egy teljesen új egészségügyi program.

Az űrpolitika jövője

A nemzetközi űrkontextus alaphangját egyre jobban az intenzív verseny adja meg. Az űrtevékenységek preferálásában és finanszírozásában ma már korántsem beszélhetünk az állam primátusáról, a magánszektor fokozatosan – ám talán nem elegendő háttérrel – nyomul be erre a piacra. Az űrtevékenységek tehát egyre érzékelhetőbb módon kommercializálódnak. Számos olyan űralapú adatra épülő alkalmazás került piacra, vagy tették őket ingyen elérhetővé (például szinte az összes okostelefon-gyártó Galileo-rendszer-alapokat használ), amelyek megkönnyítik a hétköznapi életünket, illetve emelik biztonságérzetünket.[56]

Nehézségek továbbra is vannak. Egyrészt, a jelentős költségcsökkentést lehetővé tevő technológiai elmozdulások aláássák az ágazat jelenlegi üzleti modelljeinek és alkalmazott technológiáinak többségét. Másrészt, annak ellenére, hogy kalkulációk szerint minden űriparba fektetett 1 euró hozzávetőlegesen hatszoros hasznot hoz a gazdaságnak, az űrszektor felé áramló uniós kockázati tőkebefektetések messze elmaradnak a fő versenytársakétól (Egyesült Államok, Kína).

Figyelembe véve azt a tényt, hogy bár a Föld körüli pályára állított űrtechnológiák és a földi alkalmazások számos gazdasági szektorban relevánsak – ideértve a tengerészeti, repülési, mezőgazdasági, természetierőforrás-menedzsmenti, biztosítási, pénzügyi és kereskedelmi területeket –, az űrvállalkozások tipikusan nagy indulóberuházás-igényűek *(front-load investments),* azaz gyorsabb növekedésük csak a későbbiekben realizálható, továbbá azt, hogy az űralapú adatok és a digitális technológiák kombinációja óriási üzleti lehetőséget rejt valamennyi uniós tagország számára, a *finanszírozói bázis bővülését vetíthetjük előre.* Ez már most tetten érhető az Európai Befektetési Bank *(European Investment Bank – EIB)* szerepe kapcsán, amely példának okáért 2020 decemberétől – története során először – az EU új űriparának egyik meghatározó

[56] Alkalmazásfejlesztők ezentúl a jelentősen megnövekedett helymeghatározási-pontosság révén vadonatúj és innovatív Galileo-termékeket és szolgáltatásokat kreálhatnak. Például a kifejlesztett HappySun alkalmazás az UV-sugárzás jelenlegi és várható mértékéről ad tájékoztatást, személyes igényekhez igazodó napvédelmi tanácsokkal egyetemben; a Geko navsat helymeghatározási adatokat nyújt a dolgok internete *(Internet of Things)* rendszerbe kapcsolódó alkalmazások számára; az Asimuth elnevezésű projekt segít a hal- és kagylótenyésztők betakarítási ütemtervének optimalizálásában, használatával több mint 12,5 százalékkal tudták csökkenteni az algavirágzásból eredő veszteségeket. Hasonló applikációk tárházát eredményezte az EUGENIUS projekt. Forrás: www.eugenius-asso.eu/applicative-tools.html

közvetlen finanszírozója.[57] Az EIB tehát elkötelezett abban, hogy közvetlen kockázatfinanszírozást biztosítson a majd később jó eséllyel gyors növekedésre képes vállalatok számára,[58] továbbá az Európai Beruházási Alapon (EBA) keresztül különféle kockázati alapokat támogat az európai űrutazások finanszírozásához a korai fejlesztési szakaszokban is. Sőt, az EIB és az Európai Bizottság együttműködése révén létrejött az EIB Űrfinanszírozási Laboratórium *(EIB Space Finance Lab),* amely összeköti az űrszektor vállalatait a potenciális finanszírozókkal. A mikroszféra regionális együttműködésének stilumálása érdekében pedig útjára indították 2016-ban az EUGENIUS kezdeményezést, amelynek célja az európai kis- és közepes méretű vállalatok (kkv) hálózatának kiépítése, amelyben a kkv-k mindegyike geoinformációs szolgáltatásokat nyújt a saját régiójában a Kopernikusz adatainak és szolgáltatásainak tömeges felhasználásával, illetőleg létrehozza, gondozza és tartalmát pedig megosztja annak a kataszternek, amely a nagy hozzáadott-értékű termékek és szolgáltatások listáját testesíti meg.

Az egyes világszínvonalú űrprogramok kapcsán prognosztizálható változások és változtatások az egyes portfóliók kibővítésének irányába mutatnak. A Kopernikusz célkitűzéseit a jövőben finomítani fogják annak érdekében, hogy a gazdasági-társadalmi és környezeti fenntarthatósági aspektusok minél jobban megjelenhessenek. Ennek érdekében olyan indikátorokat és dimenziókat is igyekeznek bekapcsolni, mint az antropogén CO_2-kibocsátás, környezeti és éghajlati megfelelés biztosítása, sarkvidékek, kulturális örökség megőrzése, az új talajjelző rendszer megtámogatása[59] stb.). További kitüntetett cél az őrszem által előállított adatokhoz való hozzáférés javítása, illetve a legkülönfélébb adatforrások integrációjának előmozdítása.

A Galileo és az EGNOS kapcsán az Európai Bizottság álláspontja szerint a fő cél az, hogy 2030-ra harminc Galileo-műhold (a teljes tervezett objektumpark, benne hat tartalék műhold) álljon Föld körüli pályán. A gazdasági növekedés lendületbe hozása és a felálló rendszertől várt társadalmi-gazdasági előnyök lehető legnagyobb mértékű kihasználása érdekében pedig naprakésszé kell tenni a globális navigációs műholdrendszer-alkalmazásokra vonatkozó uniós cselekvési tervet, és új, a Galileo igénybevételét segítő intézkedéseket is foganatosítani kell. Mindazonáltal a programok működési komplexitását is érdemben csökkenteni kell bizonyos területeken, mert a jelenlegi konfigurációt áthatják a redundanciák és a költséges késlekedések.

[57] Az EIB 20 millió euró összegű kockázati adósságfinanszírozási megállapodást jelentett be a *Spire Global* kapcsán, ami a világ legnagyobb, multifunkciós műholdrendszerével rendelkező társasága. A hosszú lejáratú finanszírozási háttér sokkal dinamikusabb fejlesztéseket tesz majd lehetővé az űradatipari vállalat és beszállítói hálózata számára.

[58] Voltaképp itt egy implicit gazellapolitika bújik meg, azaz gyors növekedésre képes vállalatok megtámogatása, amire nem sok sikeres példa akad e vállalatok komplexitásából kifolyólag. Kovács Olivér: Gazellák az iparpolitika tükrében (I. rész). *Közgazdasági Szemle,* 67. (2020a). 54–87.; Kovács (2020b): i. m. 181–205.

[59] 2020. decemberében jött létre egy új megfigyelési központ az Európai Bizottság Tudományos Hubja és a *Joint Research Centre* közreműködésével, ami a talajmegfigyelési szolgáltatást bővíti ki (eddig 25 ezer helyszínt monitoroztak, ezután 250 ezerre lesz kapacitás), ebben a Kopernikusz műholdas képeinek felhasználása is segít (például a talajtakaró fajtájának és kiterjedésének, a városiasodás okozta talajpusztulásnak a beazonosításában, a talaj genetikai összetételének, antibiotikum-rezisztencia génjeinek, mikroműanyag-szennyezettségének, valamint a növényvédő szerek és antibiotikum-maradványok meglétének elemzésén át). Ezeket az adatokat betöltik az EU 2021-től felállítandó új talajjelző rendszerébe *(EU Soil Indicator Dashboard),* amelynek felhasználásával jobb szakpolitikák jöhetnek létre azért, hogy 2030-ra az EU területén lévő talaj 75 százaléka egészséges lehessen.

Ezen túlmenően pedig nagyobb szerepet szánnak a világűr felfedezésének gigászi munkája során a Galileo rendszernek.

Továbbá, az Európai Bizottság, az Európai Védelmi Ügynökség és az Európai Űrügynökség közös együttműködésében születik meg a kereskedelmi és katonai szatellithálózatok szinergiáját felhasználó új generációs kormányzati műholdas kommunikációs nagyhálózat *(Governmental Satellite Communications – GOVSATCOM).* A GOVSATCOM a polgári és katonai szükségletek teljesebb körű kielégítése érdekében 2025 és 2040 között áll hadrendbe; céljául a biztonságos és reziliens kommunikációt (még ellenséges környezetben is) jelölték meg úgy, hogy az költséghatékony, a végfelhasználók számára mindvégig megfizethető maradhasson.

Az EU eltökélt a tekintetben, hogy az űrpolitika egy olyan űrgazdaság paradigmáját valósítsa meg, amely kézzelfogható előnyöket nyújt az Unió vállalatai és polgárai számára, előmozdítja a versenyképes és innovatív európai űrágazatot, megerősíti az EU stratégiai autonómiáját. Ezt az űrstratégiát 2016-ban fogalmazták meg, és 2018-ban egyetlen programként foglalták bele egy jogalkotási javaslatba, amely így koherens keretet biztosít a beruházásokhoz.[60] Voltaképp az EU egy teljesen új, integrált űrprogramot javasolt a 2021–2027-es időszakra. 2020 júliusában az Európai Bizottság által javasolt (2018-as folyó áron számított) 13,2 milliárd eurós űrprogramot a Covid-19 jelentette költségvetési kihívás ellenére is elfogadták. 2020 decemberében – az elfogadott új EU-költségvetéssel párhuzamosan – megszületett a politikai megállapodás az egységes program alá szerveződő Európai Űrprogramról az említett költségvetéssel, amelyből 8 milliárd eurót a Galileo- és EGNOS-programok, 4,81 milliárd eurót a Kopernikusz-program továbbfejlesztésére szánnak, a fönnmaradó rész pedig a világűr-megfigyelési kezdeményezést (SSA) és a GOVSATCOM-ot célozza. Ez még akkor is egy grandiózus költségvetés, ha figyelembe vesszük, hogy a koronavírus-járvány okozta költségvetési megszorítási kényszer nyomán kevesebb, mint a 2019-ben kilátásba helyezett 14,3 milliárd euró – és rendkívül fontos annak hangsúlyozása, hogy itt 27 kormány konszenzusa szükséges, míg a nagy vetélytárs, az amerikai Nemzeti Repülési és Űrhajózási Hivatal (NASA) esetén, mint tudjuk, egyetlen kormány döntése számít.

Az EU-űrprogram jövőjét befolyásolja a Tanács véleménye is, amely elementáris szükségét látja a program erősítésének annak érdekében, hogy garantálni lehessen Európa technológiai függetlenségét, az űrhöz való biztonságos, autonóm, megbízható, költséghatékony és megfizethető hozzáférést, az űrforgalom menedzselését, illetve az űrkiberbiztonság kérdésének megnyugtató kezelését.[61] Mindez persze az EU-tagállamok konszenzusos és összehangolt fellépését igényelné.

Következtetések

A neves filozófus, az élő rendszerek tanulmányozója, Paul Weiss úgy tartotta, hogy minden társadalom hibás konstrukció, majd hozzátette: de lehet javítani rajtuk.[62] Jelen alfejezet pontosan azzal a területtel foglalkozott, amelyen keresztül a társadalom fejlődése elősegíthető: a kutatási

[60] European Commission: *Space Strategy for Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* COM(2016)705 végleges (2016. október 26.).

[61] Council of the European Union: *Orientations on the European Contribution in Establishing Key Principles for the Global Space Economy. Council Conclusions* (2020. november 11.).

[62] Paul Weiss: *Toward a Perfected State.* New York, State University of New York Press, 1986.

és innovációs, valamint űrpolitikán keresztül. Az általunk megtett út során bemutattuk az európai kutatási térség fejlődését, áttekintettük a legfontosabb programokat, de eredményességük mérlegébe is bepillantást nyerhettünk. Az idézett Paul Weiss egy helyütt azt is írja, hogy rendszer az, ami kellően egységes ahhoz, hogy nevet kaphasson. Messze még az egységes európai kutatási rendszer, de talán pontosan ez a feladata az európai társadalomnak, hogy úgy szervezze meg sokféleségét, hogy bizonyos területeken egységet is tudjon mutatni.

A kutatás és űrpolitika általános fejlődése révén megalapozott tudományos haladás gyakorlatilag az emberi kultúra tovaterjedésének és fennmaradásának záloga. Hol komolyan lépegetve, hol – a gravitáció gyengesége okán vagy technológiai forradalmakat generálva itt a Földön – ugrándozva *(modo palpatim, modo saltatim).* A következőkben arra teszünk kísérletet, hogy megfogalmazzunk két olyan alapelvet, amely a nemzeti és szupranacionális szintű kutatás- és űrpolitika szinergikus továbbfejleszthetőségét szolgálhatja.

Kultivált rendszerszemlélet. Egy rendszerszemléletű uniós kutatás és innovációs, valamint űrpolitika a következő elvek komplex konfigurációját jelenti. 1. *Éber kertápolás:* A rendszerszemléletű szakpolitika elfogadja, hogy az innovációt az ökoszisztéma szereplőinek dinamikus hálózatában meglévő kölcsönhatások (például háztartás, vállalkozó, felsőoktatás, intézmények, állami kutatóhelyek) teremtik. Ezért elsősorban a keretfeltételek javítására koncentrál, miközben a rendszerkockázatok figyelembevételével[63] kölcsönhatásokat igyekszik teremteni, azaz hozzájárulni a szereplők erőforrás-kombinálási képességének fejlesztéséhez (elérhető technológia, tudás, képzett munkaerő vonatkozásában). 2. *Holisztikus látásmód:* A kutatás- és innovációs politikát, valamint űrpolitikát számos olyan terület befolyásolja, amely túlmutat az előzőek határfelületein (például szabályozási reform, adminisztrációs terhek/bürokrácia csökkentése, versenypolitika,[64] kohéziós politika, adópolitika, pénzügyi rendszer szabályozása, a közbeszerzési jogszabályok, szabadalmak és szabványok szabályozása, ágazatspecifikus szabályozás stb. – összességében minden olyan terület, amely valamilyen módon befolyásolja az európai talentumok kibontakozási lehetőségeit, ezért pedig a tudáshoz való hozzáférést, felhasználást és bővítést). Következésképp, nem lehet a kölcsönhatások jelentőségét aláhúzó társadalmi-gazdasági innovációs ökoszisztéma megközelítést feladni, ha és amennyiben egy hatékony és a kölcsönhatásokkal, a nem szándékolt következményekkel, valamint a szinergiahatásokkal sikeresen kalkulálni kész szakpolitikai koordináció megvalósítása a cél.

Hálózatos pluralizmus. Decentralizált kutatási és innovációs térre van szükség a sokszínűség, a fenntarthatóbb együttműködések érdekében. Ehhez legalább négy hosszú távú szemlélettel átitatott dologra van szükség: 1. a tehetséggondozás kiterjesztésére, a tehetségek üzleti-akadémiai

[63] Példának okáért, ha hirtelen történne valami a globális helymeghatározó rendszer adatszolgáltatásával, emberek milliói „vesznének el" hirtelen. Ezenkívül a pénzügyi és kommunikációs tevékenységek, a közüzemi szolgáltatások, a biztonsági és a humanitárius műveletek, valamint a sürgősségi szolgálatok mind leállnának. Más szavakkal, amint a műholdas alapú navigációs rendszerek egyre bővülnek, a potenciális jelhiba következményei még nagyobbak lesznek.

[64] Nem mellékes a versenypolitika hatásossága a kutatási eredmények létrejöttében – illetve az azokhoz köthető tudásanyagok tovaterjedésében, mások általi fölhasználhatóságában, piacra lépésében –, kérdés, hogy a versenypolitika tehetetlenül nézi-e a nagyobb cégek dominanciáját, a nagy fokú koncentrációk kialakulását – ami persze szektor szintjén a termelékenységi adatok javulását eredményezi – vagy tudatosan törekszik annak mérséklésére, mert így az inkluzív növekedést és a kiegyenlítettebb versenykörnyezetet támogatja, végső soron pedig a társadalmi egyenlőtlenség csillapítását szolgálja. *CompNET – Firm Productivity Report.* 2020.

szférák által való felszívhatóságának támogatására; 2. a kutatók összekapcsolására (különösen a hálózatban egymástól távolabb lévőket) és interdiszciplináris együttműködéseket stimuláló ösztönző rendszerekre;[65] 3. hatékonyabb kutatásfinanszírozásra és menedzsmentre; 4. az alap- és alkalmazott (űr)kutatással, illetve (űralapú) innovációval kapcsolatos általános tudatosságnövelésre, miáltal megszilárdítható az európai identitás. Amennyiben például az EU képes olyan űrpolitikát megvalósítani, amely lehetővé teszi, hogy az európaiak azonosuljanak az űralkalmazásokkal, növeljék az űrkutatás iránti lojalitásukat úgy, hogy mindeközben mikroszinten is profitálnak az űrprogramok használatából fakadó előnyökből, akkor az európai integráció fenntarthatósága szempontjából döntő jelentőségűnek számító közös európai identitás megerősítését is szolgáló űrpolitikáról beszélhetünk.

Az európai integráció komplex folyamata egy örvényhez hasonlítható, amelynek az alakja változik ugyan, de nagyjában-egészében mindig felismerhető, ha és amennyiben biztosított a folyamatos vízáramlás. Lefordítva, az európai integráció folyamatos odafigyelést, az állam és a piac szinergikus együtt munkálkodásával sarjadó kutatási és innovációs teljesítményeket követel, amelyek a dinamizmust biztosítják. A manapság egyre több tekintetben heterogénnek számító európai társadalom csak akkor lesz képes megőrizni a fennálló rendszer harmóniáját, ha erősödik az összetartozás érzése – ami a nézetkülönbségek civilizált kezelhetőségének záloga –, amely a globális kihívások miatti kollektív cselekvésért, a közös sikert hozó kutatási tevékenységért kiált. A tudás közös gazdagítása pedig nemcsak a haladás parittyája, de felfogható a következő századok morális szolgálataként is.

Felhasznált irodalom

Aghion, Philippe: *Teremtő rombolás. Verseny és innováció*. Budapest, Alinea, 2012.

Akcigit, Ufuk – Jeremy G. Pearce – Marta Prato: Tapping into Talent: Coupling Education and Innovation Policies for Economic Growth. *NBER Working Paper,* (2020), 27862. Online: https://doi.org/10.3386/w27862

Akcigit, Ufuk – William R. Kerr: Growth through Heterogeneous Innovations. *Journal of Political Economy,* 126. (2018), 4. 1374–1443. Online: https://doi.org/10.1086/697901

Andriani, Pierpaolo – Gino Cattani: Exaptation as Source of Creativity, Innovation, and Diversity: Introduction to the Special Section. *Industrial and Corporate Change,* 25. (2016), 1. 115–131. Online: https://doi.org/10.1093/icc/dtv053

Astebro, Thomas – Serguey Braguinsky – Yuheng Ding: Declining Business Dynamism among Our Best Opportunities: The Role of the Burden of Knowledge. *NBER Working Paper,* (2020), 27787. Online: https://doi.org/10.3386/w27787

Atkinson, Anthony B.: *Egyenlőtlenség: Mit tehetünk ellene?* Budapest, Kossuth, 2017.

Bloom, Nicholas – Charles I. Jones – John van Reenen – Michael Webb: Are Ideas Getting Harder to Find? *American Economic Review,* 110. (2020), 4. 1104–1144. Online: https://doi.org/10.1257/aer.20180338

Bőgel György: Digitális transzformáció a mezőgazdaságban. *Magyar Tudomány,* 179. (2015), 5. 693–701.

Capra, Fritjof: *Az élet szövedéke – Az élő rendszerek új tudományos megközelítése.* Budapest, Avicor, 2007.

[65] Essers és szerzőtársai igazolták, hogy az így kialakított együttműködéseknél hálózati hatás érvényesül, így pedig dinamikusabb tudásgenerálás történik. Dennis Essers – Francesco Grigoli – Evgenia Pugacheva: Network Effects and Research Collaborations. *IMF Working Paper,* (2020), 20/144.

Ciećko, Adam – Grzegorz Grunwald: Klobuchar, NeQuick G, and EGNOS Ionospheric Models for GPS/EGNOS Single-Frequency Positioning under 6–12 September 2017 Space Weather Events. *Applied Sciences,* 10. (2020), 1553. 1–15. Online: https://doi.org/10.3390/app10051553

Cincera, Michele – Rainer Frietsch – Jos Leijten – Carlos Montalvo – Anita Pelle – Christian Rammer – Andrea Renda – Torben Schubert – Reinhilde Veugelers: The Impact of Horizon 2020 on Innovation in Europe. *Intereconomics,* 50. (2015), 1. 4–30. Online: https://doi.org/10.1007/s10272-015-0521-7

CompNET – Firm Productivity Report. 2020. Online: www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/data/Productivity_Report_FINAL-.pdf

Coppock, Alexander – Emily Ekins – David Kirby: The Long-lasting Effects of Newspaper Op-Eds on Public Opinion. *Quarterly Journal of Political Science,* 13. (2018), 1. 59–87. Online: https://doi.org/10.1561/100.00016112

CORDIS: *Ocean Strategic Services Beyond 2015. Final Report Summary – OSS2015.* Brussels, 2015. Online: https://cordis.europa.eu/docs/results/282/282723/final1-publishable-summary-v2.pdf

CORDIS: *DECUMANUS – Final Report Summary.* Brussels, 2017. Online: https://cordis.europa.eu/project/id/607183/reporting

Council of the European Union: *Orientations on the European Contribution in Establishing Key Principles for the Global Space Economy. Council Conclusions* (2020. november 11.). Online: www.consilium.europa.eu/media/46730/st12851-en20.pdf

Di Fazio, Antonella – Danielle Bettinelli – Eric Louette – Jean-Philippe Mechin – Massimilano Zazza – Pasquale Vecchiarelli – Leonardo Dominico: European Pathways to Introduce EGNOS and Galileo for Dangerous Goods Transport. *Transportation Research Procedia,* (2016), 14. 1482–1491. Online: https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.05.222

Dobrinsky, Rumen: European Innovation Partnerships: How Successful Have They Been in Promoting Innovation in the EU? Vienna, The Vienna Institute for International Economic Studies. *Research Report,* (2019), 438.

Essers, Dennis – Francesco Grigoli – Evgenia Pugacheva: Network Effects and Research Collaborations. *IMF Working Paper,* (2020), 20/144. Online: https://doi.org/10.5089/9781513550879.001

EUGENIUS projekt. Online: www.eugenius-asso.eu/applicative-tools.html

Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Új EKT a kutatás és az innováció szolgálatában.* COM/2020/628 végleges (2020. szeptember 30.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0628&from=EN

Európai Bizottság: *Európai Iparstratégia. Új iparstratégia a globálisan versenyképes, zöld és digitális Európáért* (2020. március). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/863125/EU_industrial_strategy_hu.pdf.pdf

European Commission: *Interim Evaluation of Copernicus. Final Report.* Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Brussels, 2017. Online: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/86fe47d6-c501-11e7-9b01-01aa75ed71a1/language-en

European Commission: *Meta-Evaluation of Article 185 Initiatives. Report of the Expert Group.* Directorate-General for Research and Innovation Joint Programming, 2017.

European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Digital Operational Resilience for the Financial Sector and Amending Regulations (EC). No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014 and (EU) No 909/2014* (2020. szeptember 24.).

European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law).* COM(2020)80 végleges (2020. március 4.).

European Commission: *Space Strategy for Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* COM(2016)705 végleges (2016. október 26.). Online: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-705-F1-EN-MAIN.PDF

European Council: *Copernicus Space Programme: Conclusions on Mid-term Review* (2017. december 1.). Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/01/the-mid-term-evaluation-of-the-copernicus-programme-council-adopts-conclusions/

OECD: *Frascati Manual – Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities.* Paris, 2015.

Grennes, Thomas – Mehmet Caner – Friederike Köhler-Geib (szerk.): *Finding The Tipping Point – When Sovereign Debt Turns Bad.* World Bank, Policy Research Working Papers, 2010. május 20. Online: https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1612407

Hall, Bronwyn H.: The Financing of Research and Development. *Oxford Review of Economic Policy,* 18. (2002), 1. 35–51. Online: https://doi.org/10.1093/oxrep/18.1.35

Jones, Benjamin: Age and Great Invention. *Review of Economics and Statistics,* 92. (2010), 1. 1–14. Online: https://doi.org/10.1162/rest.2009.11724

Kornai János: Innováció és dinamizmus. Kölcsönhatás a rendszerek és a technikai haladás között. *Közgazdasági Szemle,* 57. (2010). 1–36.

Kovács Olivér: *Policies Supporting Innovation in Public Service Provision.* INNO-Grips Policy Brief No. 5. European Commission, 2012.

Kovács Olivér: *Alapok a versenyképesség modern értelmezéséhez – Magyarország versenyképességének alakulása.* ICEG European Center, 2014. ICEG EC Vélemény, 35.

Kovács Olivér: Az Ipar 4.0 komplexitása – I. rész. *Közgazdasági Szemle,* 64. (2017a), 7–8. 823–854. Online: https://doi.org/10.18414/KSZ.2017.7-8.823

Kovács Olivér: Az Ipar 4.0 komplexitása – II. rész. *Közgazdasági Szemle,* 64. (2017b), 9. 970–987. Online: https://doi.org/10.18414/KSZ.2017.9.970

Kovács Olivér: Big IFs in Productivity-Enhancing Industry 4.0. *Social Sciences,* 8. (2019a), 2. 1–17. Online: https://doi.org/10.3390/socsci8020037

Kovács Olivér: Grounding Complexity Economics in Framing Modern Governance. *Acta Oeconomica,* 69. (2019b), 4. 571–594. Online: https://doi.org/10.1556/032.2019.69.4.5

Kovács Olivér: Gazellák az iparpolitika tükrében (I. rész). *Közgazdasági Szemle,* 67. (2020a). 54–87. Online: https://doi.org/10.18414/KSZ.2020.1.54

Kovács Olivér: Gazellák az iparpolitika tükrében (II. rész). *Közgazdasági Szemle,* 67. (2020b). 181–205. Online: https://doi.org/10.18414/KSZ.2020.2.181

Kremer, Michael: Creating Markets for New Vaccines Part I: Rationale. *Innovation Policy and the Economy,* 1. (2001), 35–72. Online: https://doi.org/10.1086/ipe.1.25056141

Kremer, Michael – Christopher M. Snyder: Preventives versus Treatments. *The Quarterly Journal of Economics,* 130. (2015), 3. 1167–1239. Online: https://doi.org/10.1093/qje/qjv012

Matić-Gligorić, Mirjana – Biljana Gavrilović-Jovanović – Nenad Stanišić: GDP and beyond: Prosperity Convergence in the Countries of Western and Eastern Europe. *Acta Oeconomica,* 70. (2020), 4. 493–511. Online: https://doi.org/10.1556/032.2020.00033

Mazzucato, Mariana: *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths.* London, Penguin, 2018.

McCloskey, Deirdre N.: *Bourgeoise Equality. How Ideas, Not Capital or Institutions, Enriched the World.* Chicago, University of Chicago Press, 2016.
Mill, J. S.: *A szabadságról.* Bukarest, Kritérion, 1983.
Nowakowski, Adam – Andrew J. Oswald: Do Europeans Care About Climate Change? An Illustration of the Importance of Data on Human Feelings. *IZA Discussion Papers,* (2020) 13660. Online: https://doi.org/10.2139/ssrn.3687137
OECD: *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising.* Paris, 2011.
OECD: *Under Pressure: The Squeezed Middle Class. Overview and Main Findings.* Paris, 2019. Online: www.oecd.org/els/soc/OECD-middle-class-2019-main-findings.pdf
OECD: *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment. Inclusive Framework on BEPS.* OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris, 2020. Online: www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-economic-impact-assessment-0e3cc2d4-en.htm
OECD–Eurostat: *Oslo Manual 2005. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (2005. november 10.). Paris–Luxembourg.
OECD–Eurostat: *Oslo Manual 2008. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation* (2018. október 22.). Paris–Luxembourg.
Piketty, Thomas: *A tőke a 21. században.* Budapest, Kossuth, 2015.
Rodríguez-Pose, Andrés – Roberto Ganau – Kristina Maslauskaite – Monica Brezzi: *Credit Constraints, Labor Productivity and the Role of Regional Institutions: Evidence from Manufacturing Firms in Europe.* London, Department of Geography and Environment, 2020. Online: https://doi.org/10.1111/jors.12514
Szanyi Miklós: Műszaki haladás és gazdasági növekedés. *Magyar Tudomány,* 179. (2018), 9. 1359–1375. Online: https://doi.org/10.1556/2065.179.2018.9.9
Szent-Györgyi Albert: *Válogatott tanulmányok.* Budapest, Gondolat, 1983.
Tagliapietra, Simone – Reinhilde Veugelers: *A Green Industrial Policy for Europe.* Bruegel Blueprint, 2020. december 17. Online: www.bruegel.org/2020/12/a-green-industrial-policy-for-europe/
Veblen, Thorstein: *The Theory of the Business Enterprise.* New Brunswick – New Jersey, Transaction Books, 1904.
Watzinger, Martin – Thomas A. Fackler – Markus Nagler – Monika Schnitzer: How Antitrust Enforcement can Spur Innovation: Bell Labs and the 1956 Consent Decree. *American Economic Journal: Economic Policy,* 12. (2020), 4. 328–359. Online: https://doi.org/10.1257/pol.20190086
Weiss, Paul: *Toward a Perfected State.* New York, State University of New York Press, 1986.
Wu, Weiwang – Fei Guo – Jiazhu Zheng: Analysis of Galileo Signal-in-space Range Error and Positioning Performance During 2015–2018. *Satellite Navigation,* 1. (2020), 6. Online: https://doi.org/10.1186/s43020-019-0005-1

Paragi Beáta

Fejlesztéspolitika és humanitárius segítségnyújtás – Aktualitások és digitalizáció az EU segélypolitikájában

Bevezetés

E fejezet célja egyrészt az EU fejlesztési együttműködési politikájának rövid összefoglalása, másrészt az aktuális trendek ismertetése. Tekintettel arra, hogy az EU fejlesztéspolitikájáról mind angol, mind magyar nyelven számos forrás áll rendelkezésre,[1] e tanulmány – szem előtt tartva persze a szerkesztési szempontokat – hozzáadott értéke az aktuális összefüggésekre való reflektálás.

Az EU intézményei és tagállamai 2019-ben a globális hivatalos fejlesztési támogatás több mint 55,2 százalékát biztosították.[2] Miközben az érték enyhe csökkenést jelez az előző évekhez képest, globális összehasonlításban az EU és tagállamai továbbra is a legnagyobb donornak számítanak. Az EU a globális fenntartható fejlesztés terén normaalkotóként is megkerülhetetlen. Egyrészt, mert az uniós fejlesztéspolitikát – Új Európai Konszenzus a Fejlesztéspolitikáról – a nemzetközi közösség vállalásaihoz igazodva fogalmazta újra 2017-ben, másrészt mert azt a többi uniós politikával összhangban igyekeznek kezelni.[3]

Az uniós fejlesztéspolitika *komplementer* jellegű közös politika, amely a tagállamok bilaterális fejlesztéspolitikáit kiegészíti. A Lisszaboni Szerződés a fejlesztési együttműködést egyértelműen

[1] Palánkai Tibor: *Az európai integráció gazdaságtana.* Budapest, Aula, 2001; Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése.* Budapest, KJK–Kerszöv, 2002; Bakonyiné Bárány Ibolya: Az Európai Unió fejlesztési együttműködési politikája a magyar segélypolitika kialakításának szemszögéből. In Gömbös Ervin (szerk.): *Az ENSZ és az EU együttműködése.* Budapest, Magyar ENSZ Társaság, 2003; Paragi Beáta: Az Európai Unió közös fejlesztési politikája. In Paragi Beáta – Szent-Iványi Balázs – Vári Sára: *Nemzetközi fejlesztési segélyezés.* Budapest, Tett Consult, 2007; Szent-Iványi Balázs: A szabadkereskedelmi tárgyalások nehézségei. Esettanulmány az EU-AKCS gazdasági társulási megállapodásokról. In Blahó András (szerk.): *Nemzetgazdaság – integráció – világgazdaság. Tanulmányok Palánkai Tibor akadémikus 70. születésnapja tiszteletére.* Budapest, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, 2008; Szent-Iványi Balázs: Az Európai Unió nemzetközi fejlesztési politikája. In Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010; Paul Kugiel – Balázs Szent-Iványi: The Challenge from within: EU Development Cooperation and the Rise of Illiberalism in Hungary and Poland. *Journal of Contemporary European Research,* 16. (2020), 2. 120–138. Mivel az EU nemzetközi fejlesztési politikája e fejezet szerzőjének ugyenezen tárgyban 2020-ban megjelent tanulmánya óta (Paragi Beáta: Nemzetközi fejlesztési politika. In Kengyel Ákos [szerk.]: *Európai uniós politikák.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020a. 657–690.) sokat nem változott, jelen írás és az előző tanulmány között vannak szó szerinti egyezések különösen a Bevezetésben, illetve az 1-4. részekben.

[2] European Commission: *The European Union Remains World's Leading Donor of Official Development Assistance with €75.2 billion in 2019* (2020. április 16.). Brussels.

[3] OECD: *OECD Development Cooperation Peer Review. European Union 2018.* Paris, 2018. 29.

https://doi.org/10.36250/01028_20

https://orcid.org/0000-0002-7432-7810

megosztott kompetenciaként kodifikálta. Ennek értelmében az EU és tagállamai egyaránt kötelesek a bilaterális fejlesztéspolitikáikat és a közös EU-s szakpolitikát egymással egyeztetni. Ám ezen túl a tagállamoknak joga van saját hatáskörben alakítani segélypolitikájukat, miközben persze azt is biztosítaniuk kell, hogy azok kiegészítik és erősítik más tagállamok és az EU fejlesztéspolitikáját, amelynek elsődleges célja a szegénységcsökkentés (EUMSz 208. cikk, korábban EKSz 177.). Ugyanakkor az EU-nak kifejezett joga az együttműködést erősítő kezdeményezéseket tenni (EUMSz 210. cikk), amely lehetőséget az EU az utóbbi években igyekszik komolyan venni.

E fejezet egyrészt arra a kérdésre kíván választ adni, hogy hogyan alakult, illetve alakul az EU fejlesztési segélypolitikája (2–4. rész). Bár az EU humanitárius segélyezésével e fejezet terjedelmi okokból nem foglalkozik, a nemzetközi összehasonlításban használatos hivatalos fejlesztési támogatás *(official development assistance – ODA),* így az e fejezetben közölt adatok is tartalmazzák a humanitárius, illetve vészhelyzetben nyújtott támogatásokat. Másrészt az aktualitásokra helyezve a hangsúlyt, a 4–6. részekben a következő összefüggésekre tér ki bővebben: a migrációs nyomás fejlesztéspolitikai eszközökkel való kezelése, brexit, a 2021–2027-es költségvetési ciklussal járó változások, illetve a digitalizáció és adatvédelem megjelenése a fejlesztéspolitikában. Ez utóbbi problémakör nem egyszerűen azért releváns, mert a fejlődéshez való jog *(right to development)* magában foglalja a digitális technológiák – segélyprojektek, költségvetési támogatások, szakértelem révén történő – hozzáférhetővé tételét a globális délen is, hanem mert a fejlesztési segélyekre (kül)politikai szinten úgy tekintenek, mint a globális problémák (migrációs nyomás, szegénység, járványok, terrorizmus) hatásait csökkentő megoldásra. Ennek szellemében ugyanakkor az egyébként segélyek révén is védeni kívánt emberi jogok tovább sérülhetnek azáltal, hogy a részben EU által finanszírozott segélyekből beszerzett különféle technológiákat a népesség megfigyelésére, ellenőrzés alatt tartására, az észak felé irányuló migráció megelőzésére használják.[4]

A szakpolitika fejlődéstörténete

A közösségi, illetve uniós fejlesztéspolitika ma ismert, koherens formájában 2005 óta létezik, de a segélyek kezdetektől szerepet játszottak abban, hogy a tagállamok volt gyarmataival való EGK-, illetve EK-kapcsolatok hogyan alakultak. Ami a hivatalosan megfogalmazott eredeti, külpolitikailag sem irreleváns célokat illeti, a Római Szerződés preambuluma így szól: az azt aláíró állam- és kormányfők egyebek mellett azzal a szándékkal állapodnak meg az integráció létrehozásában, „hogy megerősítik az Európát és a tengerentúli országokat összekötő szolidaritást, továbbá azzal az óhajjal, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban biztosítsák ezek jólétének fejlődését”.[5]

Az EU-s fejlesztési politikának a kezdetektől két fő komponense van: a mindenkori tagállamok bilaterális fejlesztési politikái, illetve maga az uniós fejlesztéspolitika. Ez utóbbi keretei között az Európai Bizottság egyrészt saját hatáskörében, a közös költségvetésből, másrészt az Európai Fejlesztési Alapból *(European Development Fund – EFA)* nyújtott fejlesztési segélyeket a rászoruló fejlődő országoknak 2020-ig.

[4] Lásd például: Privacy International (2020): Borders without Borders. ow the EU is Exporting Surveillance in Bid to Outsource its Border Controls. 2020. november 10. Forrás: https://privacyinternational.org/long-read/4288/borders-without-borders-how-eu-exporting-surveillance-bid-outsource-its-border

[5] Római Szerződés, 1957.

A közösségi fejlesztéspolitika gyökerei már a Római Szerződésben is megjelentek, miután a szerződés társult területekké nyilvánította az alapító tagállamok gyarmati területeit (az eredeti szerződés 131–136. cikkei). Az úgynevezett afrikai, karibi és csendes-óceáni *(African, Caribbean and Pacific – ACP, AKCS)* államokkal való viszonyát a Közösség nemzetközi szerződésekben rögzítette. Miközben az úgynevezett yaoundéi konvenciók időszakában ez elsősorban Szahara alatti frankofón Afrika függetlenné vált államait jelentette, az Egyesült Királyság csatlakozása (1973) után a volt brit gyarmatokra is kiterjesztették az együttműködést. Ez utóbbi 1975-től 2000-ig az ötévente megújított loméi konvenciók néven vált ismertté (utoljára 1995-ben újították meg). Az első loméi konvenció mintegy 46 független partnert jelentett az AKCS-térségben, a negyedik idején már 70 fölött járt a társult országok száma.

A szóban forgó konvenciók eredeti célja az AKCS-államok azon törekvésének támogatása volt, hogy azok önfenntartó növekedési pályára álljanak. Ehhez két fő mechanizmus állt rendelkezésre. Egyrészt kereskedelmi politikájával összhangban az EK biztosította az akkori gyarmatokon termelt termékek preferenciális bejutását a kialakítandó vámunió területére. Másrészt hivatalos fejlesztési támogatás (ODA, fejlesztési segély) biztosítása révén vállalta, hogy hozzájárul a társult területek fejlődéséhez szükséges beruházások finanszírozásához. Ez utóbbi fedezetéül egy, a közösségi költségvetéstől független, ötéves ciklusokra meghatározott és a tagállamok által a költségvetésen túl feltöltött Európai Fejlesztési Alap szolgált egészen 2020-ig.[6] Az együttműködés kereteit az AKCS-országokkal aláírt úgynevezett társulási megállapodások rögzítették.[7] E gyakorlat jól érzékelteti, hogy az EK/EU döntéshozói évtizedek óta annak ellenére hisznek a segélyek kereskedelemösztönző hatásaiban, hogy a szakirodalomban messze nincs egyetértés a kettő közötti oksági kapcsolatról.[8] Ez utóbbi, tehát a segélyek korlátozott hatása egyébként más politikák vonatkozásában is érvényes.

Kezdetben csak a volt francia és brit gyarmatok, később más, függetlenné váló AKCS-országok is részesültek az EFA-ból azzal a céllal, hogy a segélyek révén jobban integrálódjanak az EU (belső) piacához.[9] Mindez azt jelentette, hogy az AKCS-országok számos feldolgozóipari terméke, legalábbis kezdetben, vám-, illetve kvótamentesen juthatott az EK közös piacára; a kedvezmény a textiliparra nem terjedt ki, később más termékek esetén is voltak korlátozások. Az EU belső mezőgazdasági politikájára tekintettel az agrártermékekre mindig differenciált szabályozás volt jellemző. A társult országok számára biztosított kedvezmény mértéke nagymértékben függött attól, hogy adott terményeket/terméket az EK-n belül is előállították-e, vagy sem, illetve milyen mennyiségben. Bár a termékek köre és a kapcsolódó kedvezmények sora értelemszerűen változott az idők során, nagymértékű behozatali kvótákat négy termék esetében állapítottak meg (a negyedik loméi konvenció időszakában): cukor, marha- és borjúhús, banán,

[6] Paragi (2020a): i. m. 661.

[7] Marjorie Lister: The European Union's Green Paper on Relations with African, Carribean and Pacific Countries. *Oxford Development Studies,* 26. (1998), 3. 375–390.; Alessandro Spaventa: The Lomé Convention, Objectives, Instruments, Results. *Federico Caffè Centre Research Reports,* (1999), 2.; Palánkai (2001): i. m.; Szent-Iványi (2010): i. m.

[8] Enzo R. Grilli: *The European Community and the Developing Countries.* Cambridge, Cambridge University Press, 1993; Martin Holland: *The European Union and the Third World.* New York, Palgrave, 2002; Lorand Bartels: The Trade and Development Policy of the European Union. *European Journal of International Law,* 18. (2007), 4. 715–756.

[9] William Hynes – Patrick Holden: What Future for the Global Aid for Trade Initiative? Towards an Assessment of its Achievements and Limitations. *Development Policy Review,* 34. (2016), 4. 593–619.

illetve rum.[10] A mezőgazdasági termények (kakaó, kávé, földimogyoró, tea), illetve a bányászati termékek világpiaci árainak ingadozásából következő bizonytalanságokat az EFA-n belül létező elkülönített alapok (STABEX és SYSMIN) próbálták ellensúlyozni. Az érintett országcsoport számára az EFA-n túl kiegészítő forrásként elérhetők voltak az Európai Beruházási Bank (EIB) térségbeli országoknak szóló kedvezményes hitelei is.

Szakpolitikai reformok

Az 1990-es évek nagy változásokkal jártak nemzetközi viszonylatban éppúgy, mint az EU intézményesülése szempontjából. Ahogy az EU bővült-mélyült az évtizedek során, illetve ahogy változtak az uralkodó politikai és közgazdasági ideológiák és nemzetközi körülmények (dekolonizáció, hidegháború, majd a bipoláris világ megszűnése, globális problémák és globális kormányzás), úgy intézményesült a fejlesztéspolitika is egyre jobban.[11] Mindez átmeneti visszaesést jelentett az AKCS-országoknak juttatott EFA-segélyek nagyságrendjének alakulásában, miközben az EU egyre nagyobb figyelmet szánt a közvetlen szomszédságával való kapcsolatok intézményesítésére, legalábbis, ha a rendelkezésre álló pénzügyi alapokat tekintjük. Ugyankkor miközben a volt szovjet érdekszférába tartozó, ODA-jogosult államok támogatását, illetve a Földközi-tenger térség államai közötti párbeszédet elősegíteni kívánó barcelonai folyamatot a közös költségvetésből származó fejlesztési segélyekkel finanszírozták (MEDA I, MEDA II stb.), az EU-nak koherens fejlesztéspolitikája 2006-ig nem létezett.

Ami az AKCS-térséggel való kapcsolatokat illeti, a negyedik loméi konvenciót az úgynevezett cotonoui megállapodás[12] *(Cotonou Partnership Agreement – CA)* váltotta fel. Ezt 2000-ben húsz évre kötötték, és egy tekintetben sokkal ambiciózusabb volt, mint elődei: a kereskedelem és a fejlesztési segélyezés mellé harmadikként beemelte az együttműködésbe a politikai párbeszéd dimenzióját is.[13] Ez utóbbi azt jelentette, hogy tagjaira nézve nemzetközi jogilag kötelező érvényű nemzetközi megállapodásként a CA intézményesítette az emberi jogok, jó kormányzás, demokrácia helyzetének vizsgálatát. Az EU intézményei által kezelt források tekintetében a legnagyobb kerete a cotonoui megállapodásnak van, amely az EU 78 afrikai, karibi és csendes-óceáni országgal való kapcsolatait szabályozza 2020-ig (lásd *12. táblázat*).

[10] Kalle Laaksonen – Petri Maki-Franti – Meri Virolainen: Lomé Convention, Agriculture and Trade Relations between the EU and the ACP Countries in 1975-2000. *TradeAG Working Paper,* 18853 (2006).

[11] Mathew Doidge – Martin Holland: A Chronology of European Union Development Policy: Theory and Change. *Korea Review of International Studies,* 17. (2015), 1. 59–80.

[12] Cotonoui Szerződés: A Cotonouban 2000. június 23-án aláírt partnerségi megállapodás egyrészről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között. HL L 317, 2000. december 15. Az átmenet, illetve az eltérések kapcsán lásd Szent-Iványi (2010): i. m. 117–119.

[13] Genevra Forwood: The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé. *Journal of Common Market Studies,* 39. (2011), 3. 423–442.

12. táblázat: Az EU AKCS-országokkal folytatott együttműködésének keretei és az EFA-keret nagysága (2000–2020 között, millió EUA/ECU/euró)

Időszak	Partnerségi megállapodás	EFA-ciklus	EFA-keret
2000–2007	cotonoui megállapodás	kilencedik EFA	13 500
2008–2013	módosított cotonoui megállapodás	tizedik EFA	22 682
2014–2020		tizenegyedik (utolsó) EFA	30 500

Forrás: Paul Hoebink: From Particularity to Globality: European Development Cooperation in a Changing World. In Paul Hoebink (szerk.): *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Cooperation.* Brussels, European Union, 2004. és European Development Fund, 2006 alapján Szent-Iványi (2010): i. m. 106., illetve Paragi (2020a): i. m. 662.

Az eredetileg 2000-ben aláírt megállapodást ötévente vizsgálták felül. Miközben az EU saját értékelése szerint az évek során ért el eredményeket,[14] a cotonoui együttműködés megítélése meglehetősen ellentmondásos. Az AKCS-partnerek a kezdetektől kifogásolták egyrészt a politikai párbeszédnek álcázott kondicionális megjelenését, vagyis a segélyek olyan feltételekhez kötését, mint a demokrácia, jó kormányzás, emberi jogok erősítése érdekében tett lépések alakulása, másrészt a loméi konvenciók időszakában automatikusan járó források (STABEX, SYSMIN) megszűnését.[15] A CA lényegét adó speciális kereskedelmi preferenciák a GATT, illetve WTO következetesen hangoztatott állásfoglalásának köszönhetően végül érvényüket is vesztették. Részben ezzel összefüggésben az EU és az AKCS-országok közötti kereskedelmet egyre inkább a bilaterális alapon megkötött EPA-k *(European Partnership Agreement),* illetve az EU egyoldalú kereskedelmi preferenciáit részletező dokumentumok szabályozták.[16] A 2007–2014 között aláírt megállapodások mindegyike tartalmazott a CA-keretmegállapodásra utaló bekezdéseket a fejlesztési együttműködés kapcsán is.

Ezt az időszakot ugyanakkor egyre inkább jellemezte az AKCS-országok és az EU-intézmények közötti távolodás, illetve az EU részéről érzékelhető törekvés, hogy az AKCS-térséget ne homogén egységként kezelje, hanem stratégiai szinten is differenciáltabban viszonyuljon hozzájuk.[17] Példaként említhető az afrikai kontinens, illetve a regionális tagsággal rendelkező Afrikai Unió, amely esetében kevésbé a kereskedelem a közös beszédtéma, mint a kormányzás,

[14] European Commission: *Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement.* SWD(2016)260 (2016. július 15.); Paragi (2020a): i. m. 667–669.

[15] Kunibert Raffer: Cotonou: Slowly Undoing Lome's Concept of Partnership. *Journal für Entwicklungspolitik,* 18. (2002), 2. 171–184.

[16] Mary Farrell: From Lomé to Economic Partnership Agreements in Africa. In Fredrik Söderbaum – Patrik Stalgren (szerk.): *The European Union and the Global South.* London, Lynne Rienner Publishers, 2010. 65–89.

[17] Niels Keijzel – Lorand Bartels: *Assessing the Legal and Political Implications of the Post-Cotonou Negotiations for the Economic Partnership Agreements.* Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2017; Maurizio Carbone: The African, Caribbean, and Pacific (ACP) Group of States: From the Lomé Convention to the Cotonou Agreement and Beyond. *Oxford Research Encyclopedia of Politics,* 2020. augusztus 27.

demokrácia és emberi jogok helyzete, béke és biztonság, illetve az EU felé (is) irányuló migráció.[18] Emellett persze az AKCS-államok, amelyek a loméi/cotonoui keretben gyakran érezték úgy, hogy az EU-val szemben nem tudják érdekeiket megfelelően érvényesíteni, jóval szorosabban koordinálják érdekeiket, mint tették azt az 1970-es években. A georgetowni megállapodás (1975) felülvizsgálatának (2019) eredményeképpen az AKCS-államok létrehozták az Afrikai, Karibi és Csendes-óceáni Államok Szervezetét *(Organisation of the African, Caribbean and Pacific States – OACPS),* amelynek egyik célja az EU-val szembeni erősebb közös fellépés, illetve multilaterális érdekérvényesítés gyakorlása különösen az EU és az érintett országok által bilaterális alapon kötött EPA-k kapcsán.[19]

A szakpolitika aktuális jellemzése

A jelenlegi fejlesztéspolitikai modell egy 2000–2005 között lezajlott folyamat eredményeként alakult ki, és eredetileg az úgynevezett európai konszenzusban (*European Consensus,* 2006) öltött testet. A konszenzus elnevezés arra utal, hogy a dokumentum az EU fő szerveinek közös nyilatkozata volt, amely igyekezett koherens keretbe foglalni a közös (közösségi és tagállami) fejlesztéspolitikát.[20] Noha az EU meghatározó szereplő a nemzetközi fejlesztési együttműködés terén, az ENSZ által nyilatkozatban megfogalmazott fejlődéshez való jog[21] (1986) elismerése nem szerepel a dokumentumban. Ami a felelősség megosztását illeti, a konszenzus világosan kimondta, hogy „elsősorban a fejlődő országok felelősek saját fejlődésükért".[22]

Az EU fejlesztéspolitikájának középpontjában a tágabb multilaterális célrendszer, vagyis a korabeli Millenniumi Fejlődési Célokhoz, illetve a 2015-től érvényes Fenntartható Fejlődési Célokhoz igazodva a szegénységcsökkentés áll.[23] A Monterreyben (2002) ösztönzöttekkel és vál-

[18] Luckystar Miyandazi – Philomena Apiko – Tasnim Abderrahim – Faten Aggad-Clerx: AU–EU relations: Challenges in forging and implementing a joint agenda. *South African Journal of International Affairs,* 25. (2018), 4. 461–480.

[19] ACP: *ACP Summit Endorses Revised Georgetown Agreement* (2019. december 19.).

[20] „A tagállamok és a közösség egyaránt elkötelezett az alapelvek, az alapvető értékek, valamint a multilaterális szinten elfogadott fejlesztési célok mellett. A koordinációra és harmonizációra irányuló erőfeszítéseinknek elő kell segíteniük a támogatások hatékonyságának növelését. Ebből a célból, valamint az elmúlt években tett előrelépésekre építve az „Európai konszenzus a fejlesztési politikáról" most első alkalommal olyan közös elképzelést hoz létre, amely mind tagállami, mind közösségi szinten irányítja az EU-nak a fejlesztési együttműködés terén végzett tevékenységét." A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: Az európai konszenzus. HL C 46/01, 2006. február 4. 1–2. (A továbbiakban: Az európai konszenzus [2006]: i. m.)

[21] Declaration on the Right to Development. Adopted by General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986.

[22] Declaration on the Right to Development.

[23] Az európai konszenzus 1. cikkének megfogalmazásában: „a szegénység felszámolása és a fenntartható fejlődés soha nem volt még ennyire fontos. A szegénység felszámolása egy egyre inkább globalizált világban zajlik, amelyet a kölcsönös egymástól függés jellemez; ez a helyzet új lehetőségeket, egyúttal azonban új kihívásokat is teremtett […]. A világméretű szegénység elleni küzdelem nem pusztán morális kötelesség; segíti a stabilabb, békésebb, prosperálóbb és igazságosabb világ kialakítását, tükrözve a gazdagabb és szegényebb országok kölcsönös egymástól függését." Declaration on the Right to Development. 1.

laltakkal összhangban a finanszírozás hatékonyságának növelése érdekében az EU további célokat jelölt meg: 2010-re 0,56 százalékra szerette volna növelni a hivatalos fejlesztési támogatások (ODA) GNI-hoz viszonyított arányát, majd 2015-re a 0,7 százalékos ODA/GNI arány elérése volt célként megfogalmazva.[24] Bár ezt a célt napjainkig sem sikerült realizálni, a 2006-os konszenzus további fontos, bár szellemiségében kevésbé új eleme a nemzetközi közösség által elfogadott segélyhatékonysági elvek (párizsi nyilatkozat, 2005) melletti kiállás.[25]

Mindezek teljesüléséhez, illetve a segélyhatékonyság növeléséhez elengedhetetlen volt a korábbi gyakorlat minél kritikusabb értékelése, felülvizsgálata. Az 1999/2000–2005 között zajló reformok fontos eleme volt a különféle egymással kapcsolatban lévő szakpolitikák jobb összehangolása. A fejlesztési politika vonatkozásában már a Maastrichti Szerződés megfogalmazta az úgynevezett 3K (vagy angolul 3C) elvét, vagyis a közösségi segélyezés koordinált *(coordination),* az Unió más szakpolitikáival koherens *(coherence)* és a donorállamokét kiegészítő *(complementarity)* mivoltának szükségességét.[26] Az európai uniós szerződés 1997-es amszterdami módosítása hozzátett ehhez egy negyediket a következetesség *(consistency)* szellemében. Ez utóbbi a tagállamok egymás és az Európai Bizottság közötti kül- és fejlesztéspolitikai relációkban biztosítandó következetességének – nehezen teljesíthető – követelményére utalt.[27]

A kritikákra reflektálva (OECD DAC 2012) az EU két fő dokumentumban próbálta saját nemzetközi szerepvállalásának lényegét tovább konszolidálni. Egyrészt 2016-ban elfogadták az EU Kül- és Biztonságpolitikájának Globális Stratégiáját (*Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy,* a továbbiakban Globális Stratégia), másrészt 2017-ben megújították az EU elfogadott fejlesztéspolitikai konszenzusát *(European Consensus on Development).*

Az új, jelenleg is érvényben lévő fejlesztéspolitikai konszenzus lényegében és formailag is teljes összhangban van az ENSZ fenntartható fejlődési céljaival (SDGs), illetve a nemzetközi

[24] European Commission: *Annual Report 2007 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2006.* Brussels, 2007. 3.; Az európai konszenzus (2006): i. m. 5. A 2010-re kitűzött (második) köztes közös cél egyedi célkitűzéseken alapul, amennyiben azok a (régi) tagállamok, amelyek ODA/GNI aránya 0,51 százaléknál kevesebb, vállalják, hogy 2015-ig elérik a 0,7 százalékos célarányt. Azon államok, amelyek már elérték ezt a célt, vállalják, hogy a célérték felett maradnak. Azok a tagállamok, amelyek 2002 után csatlakoztak az EU-hoz, törekszenek arra, hogy 2010-re elérjék a legalább 0,17 százalékos, 2015-re pedig a 0,33 százalékos ODA/GNI arányt. Az európai konszenzus (2006): i. m. 5.; European Commission (2007): i. m. 3.

[25] Az európai konszenzus (2006): i. m. 3.

[26] European Commission: *Policy Coherence for Development*. 2018. Maurizio Carbone – Niels Keijzer: The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance. *European Journal of Development Research,* 28. (2016), 30–43.; Orbie, Jan – Simon Ligthtfoot: Development: Shallow Europeanisation? In Amelia Hadfield – Ian Manners – Richard G. Whitman (szerk.): *Foreign Policies of EU Member States. Continuity and Europeanisation.* London – New York, Routledge, 2017; BKP: *External evaluation of the European Union's (EU) Policy Coherence for Development; authored by Carmen Núñez-Borja Emmanuel Baudelet Timothée Picarello.* München, BKP Development Research and Consulting, 2018.

[27] Holland (2002): i. m. 118.; Gorm Rye Olsen: The European Union's Development Policy: Shifting Priorities in a Rapidly Changing World. In Paul Hoebink – Olav Stokke (szerk.): *Perspectives on European Development Cooperation. Policy and Performance of individual donor countries and the EU.* London, Routledge, 2005. 599–600.

közösség 2030-as célrendszerével *(UN Agenda 2030 for Sustainable Development)*.[28] A konszenzus is az SDG öt pillérére (emberek, bolygó, prosperitás, béke és partnerségek) épül, amely a fejlesztési és egyéb szakpolitikák közötti átfogó megközelítést bátorítja. A mérhető célokban nagy változás nincs, az EU 2030-ra szeretné elérni, hogy tagállamai a bruttó nemzeti jövedelmük (GNI) 0,7 százalékát fordítsák fejlesztési segélyezésre, illetve hogy a legkevésbé fejlett országok (LDCs) kapják az ODA/GNI 0,15–0,2 százalékát.

A konszenzus mint keretrendszer elsősorban azt igyekszik biztosítani, hogy az EU-intézmények és a tagállamok közös alapok mentén, illetve szemlélet szerint alakítsák fejlesztéspolitikájukat, illetve globális kihívásokra adott válaszaikat, legyen szó akár a fejlesztési segélyek allokációjáról, akár a különféle szakpolitikák közötti összhangról. Ezen túl az EU különösen elkötelezett a konfliktusövezetek, illetve törékeny államok és társadalmaik számára való segítségnyújtásban. Mivel tevékenységének fókuszában az emberek *(people)* állnak, az EU igyekszik olyan igazságos politikákat alkotni, amelyek a szegénységcsökkentést szolgálják, miután az EU felfogásában a szegénység az elsődleges oka a világban tapasztalható instabilitásnak és fenntarthatatlanságnak, a migrációt is a kihívások közé értve.[29]

A globális szegénység mint fő probléma megoldásához az EU kiemelt fontosságúnak tekinti a békét, stabilitást és gazdasági növekedést meghatározó tényezőket mind a Globális Stratégia, mind a konszenzus megvalósítása terén. Ennek érdekében egész sor olyan, úgynevezett horizontális elemet *(cross-cutting elements)* azonosított az SDG-k mentén, amelyek meghatározóak a globális szegénység hátterében álló okok felszámolása vonatkozásában. Ilyen elemek 1. a fiatalok helyzete; 2. a nemek közötti egyenlőség; 3. a mobilitás és a migráció; 4. a fenntartható energiagazdálkodás és a klímaváltozás; 5. a befektetés és a kereskedelem, a kultúra; 6. a jó kormányzás, a demokrácia, a jogrend és az emberi jogok; 7. az innovatív elköteleződés a fejlettebb fejlődő *(more advanced developing)* országok irányába; illetve 8. ahelyi erőforrások fokozottabb mobilizálása és felhasználása a fejlesztés/fejlődés érdekében.[30]

Végezetül fontos hangsúlyozni, hogy az új konszenzus nem csupán az ENSZ, illetve a nemzetközi közösség által definiált 2030-as keretekhez igazodik (amelynek kialakításában nem mellesleg az EU és egyes tagállamai meghatározó szerepet játszottak), de az EU külkapcsolatait alakító célokhoz és politikákhoz is [Lisszaboni Szerződés, EUSz 21(2)d, *Globális Stratégia*]. E tekintetben az EU fejlesztési politikája az alábbi területeken is konstruktív szerepet kell hogy játsszon: demokráciaösztönzés; jogrend és emberi jogok; a béke megőrzése, a konfliktusok megelőzése; a környezet minőségének javítása, a globális természeti erőforrások fenntartható módon történő menedzselése; segítségnyútjás mindazon társadalmak, országok és régiók számára, amelyeket természeti vagy ember által okozott katasztrófa súlyt, illetve egy erősebb multilaterális együttműködésen és globális kormányzáson alapuló nemzetközi rendszer támogatása.[31] A felsoroltakból is látható, hogy miközben az EU túl ambiciózus a fejlesztés(politika)i normák megalkotása,

[28] The New European Consensus On Development 'Our World, Our Dignity, Our Future'. 2017. (A továbbiakban: Az európai konszenzus [2017]: i. m.) Lásd az ENSZ honlapját is: www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/

[29] European Commission: *OECD/DAC Peer Review 2018 Memorandum of the European Union.* SWD(2018)166 (2018. április 30.). i és 9. [a továbbiakban: European Commission: SWD(2018)166].

[30] European Commission: SWD(2018)166: i. m. 23.

[31] European Commission: SWD(2018)166: i. m. 9.

illetve a szolidaritás hangsúlyozása terén, addig nem kis ellentét feszül e normák és egyéb (kül) politikai érdekei és megfontolásai (például határvédelem, migráció) terén.[32]

Ami a fejlesztéspolitika kialakításáért és végrehajtásáért felelős intézményrendszert illeti, a nemzetközi együttműködést elsősorban az Európai Bizottság kezeli, az Európai Tanács és Parlament által alkotott politikák és irányelvek mentén. A Bizottságon belül a Nemzetközi Együttműködésért és Fejlesztésért Felelős Főigazgatóság *(Directorate-General for International Cooperation and Development – DG DEVCO),* vagy ahogy sokszor máig utalnak rá, EuropeAid feladata az EU fejlesztéspolitikájának megfogalmazása és lebonyolítása az EU más szerveivel való konzultáció alapján, a nemzetközi együttműködés terén megvalósuló intézményi koordináció, illetve a tagállamok által megfogalmazott igényekre való reagálás.

Miközben a DEVCO tevékenysége a legtöbb regionális és tematikus programot lefedi, a nemzetközi fejlesztésben más főigazgatóságok is érintettek. Míg az EU bővítéséért felelős főigazgatóság felelős a szomszédságpolitikáért, illetve a tagjelölt és potenciális tagjelölt országokkal való tárgyalásokért *(Directorate-General for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – DG NEAR),* addig külön főigazgatóság hajtja végre az EU humanitárius politikáját *(Directorate General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – DG ECHO).* Ez a fragmentáció, illetve a tény, hogy a fejlesztéspolitikai források felhasználása is megoszlik a főigazgatóságok között, számos esetben megakadályozza, hogy a fejlesztéspolitikai terén hatékonyan lépjen fel az EU. Ettől függetlenül a főigazgatóságok munkatársai[33] egyaránt felelősek a költségvetésben listázott fejlesztéspolitikai eszközök, illetve az EFA megfelelő felhasználásáért. Mindhárom főbiztosság rendszeres kapcsolatot ápol a Tanáccsal, és az EU-tagállamok képviselőivel, továbbá éppúgy jelen vannak az utóbbiakat tömörítő bizottságban (COREPER), mint a miniszteri szintű értekezleteken. Az Európai Parlament fejlesztési kérdésekben illetékes bizottságával a DEVCO egyeztet.[34] A projektek végrehajtásában egyrészt az EU partnerországokban működő hivatalos képviseletei játszanak jelentős szerepet, másrészt EU-s és helyi civil szervezetek széles köre.

Ami a segélyek tényleges nagyságrendjét illeti, miközben 2019-ben mindössze három EU-tagállam (Luxemburg, Svédország, Dánia) lépte túl a 0,7 százalékos küszöböt, az EU-átlag pedig 0,46 százalék körül alakult, az LDC-országcsoport a kumulált GNI mindössze 0,125 százalékának megfelelő fejlesztési segélyben részesült.[35] Bár a földrajzi fókusz és a szektoriális megoszlás történetének részletes ismertetésére[36] terjedelmi okokból nincs lehetőség, az aktualitások kapcsán elmondható, hogy az EU-28 ODA-n belül Afrika részesedése növekszik, vagyis 2018-ban mintegy 25 milliárd euró irányult e térségbe.[37] Az EU külső határainak biztonsága, illetve a migrációs

[32] Orbie–Lightfoot (2017): i. m.; Mark Furness – Simon Lightfoot – Luciana Alexandra Ghica – Szent-Iványi Balázs: EU Development Policy: Evolving as an Instrument of Foreign Policy and as an Expression of Solidarity. Introduction. *Journal of Contemporary European Research,* 16. (2020), 2. 89–100.

[33] A három főigazgatóságon (DG DEVCO, NEAR and ECHO) 2018-ban közel 5500 uniós munkatárs dolgozott különféle beosztásban *(officials, contract agents, local agents and seconded national experts),* amely az összes EU-alkalmazott 17-18 százalékát jelentette. A fejlesztéspolitika megvalósításán Brüsszelben és a partnerállamokban lévő külképviseleteken dolgozókra vonatkozó személyzeti megfontolásokról és a bizottsági HR-politikáról bővebben lásd European Commission: SWD(2018)166: i. m. 35–37.

[34] Az intézményrendszerről bővebben lásd Paragi (2020a): i. m. 679–681.

[35] European Commission (2020): i. m.

[36] Lásd például Paragi (2020a): i. m. 676–679.

[37] European Commission (2020): i. m.

trendek kezelése évek óta egyre inkább jellemző, amennyiben a segélyeket növekvő mértékben állítják e célok, illetve politikák szolgálatába.[38] Ez a 2017-es konszenzusban, tehát fejlesztéspolitikai-stratégiai szinten úgy jelent meg, hogy a migrációt ok-okozati összefüggésbe állították a szegénységgel, a politikai instabilitással, a társadalmi bizonytalanságokkal és egyéb, a migrációt kiváltó gazdasági ösztönzőkkel.

Az EU szintén komoly erőfeszítéseket tett az utóbbi években annak érdekében, hogy a fenntartható fejlesztési célokat a segélyek, illetve egyéb eszközök egymást kiegészítő módon szolgálják. Példaként említhető az Európai Külső Befektetési Terv *(European External Investment Plan),* amelynek révén az EU mintegy 47 milliárd euró befektetését kívánja ösztönözni Afrikában, illetve az EU határai mentén.[39]

A szakpolitika jövője

A szakpolitika jövője kapcsán alapvetően a cotonoui megállapodás vége és a brexit, a hétéves költségvetési ciklus, illetve a digitalizáció és az azzal kapcsolatos dilemmák fejlesztési projektekben való megjelenése érdemel bővebb figyelmet. Általánosságban elmondható, hogy az EU által vallott, szolidaritást hangsúlyozó normák, illetve külpolitikai célok közötti feszültségek egyre láthatóbbá válnak.[40] Miközben a fejlesztéspolitikát egyre inkább a migráció, klímaváltozás vagy a külső határok kérdése dominálja, egyéb, hagyományos célok, mint például az esélyegyenlőség vagy a szegénységcsökkentés leértékelődni látszanak.[41]

A brexit és a cotonoui megállapodás vége

Az EU-s fejlesztéspolitika, illetve ezen belül is az AKCS-országokkal fenntartott viszony alakulásában az Egyesült Királyság a belépésétől kezdve meghatározó szerepet játszott, már csak volt gyarmatbirodalmi múltja miatt is. A cotonoui megállapodást felváltó szerződés vélhetően kevésbé fogja a brit érdekeket fog tükrözni, és lehetőséget ad az EU-nak más megfontolások érvényre juttatására.

A brexit érdemi hatással lesz az EU külkapcsolataira, illetve nemzetközi fejlesztésben játszott szerepére azért is, mert a brit tisztviselők és szakértők jelentős szerepet játszottak az EU-s fejlesztéspolitika formálásában, az intézményrendszer kialakításában, az adminisztrációban és helyi képviseleti szinten is. E szakértelem, illetve erőforrások elvesztését az EU mindenképpen

[38] Mark Furness – Stefan Gänzle: The European Union's Development Policy: A Balancing Act between 'A More Comprehensive Approach' and Creeping Securitization. In Stephen Brown – Jörn Grävingholt (szerk.): *The Securitization of Foreign Aid. Rethinking International Development Series.* London, Palgrave Macmillan, 2016; Rute Baptista: Policy Responses: Too Little or Too Late? In Marion Boulby – Kenneth Christie (szerk.): *Migration, Refugees and Human Security in the Mediterranean and MENA.* Cham, Palgrave Macmillan, 2018.

[39] European Commission (2020): i. m.

[40] Amelia Hadfield – Simon Lightfoot: The Future of EU Development Policy Post-2020. *GLOBUS Research Paper,* (2020), 1. 5.

[41] Gill Allwood: Gender Equality in European Union Development Policy in Times of Crisis. *Political Studies Review,* 18. (2019), 3. 329–345.

meg fogja érezni. Az EU mint „legnagyobb donor, amely a globális ODA több mint felét adja" státusz szintén sérülni fog annak köszönhetően, hogy a brit ODA-t az EU a jövőben nem tekintheti sajátjának.[42] A várakozások szerint az EU–UK együttműködés a segélyezés terén kevésbé strukturált, kevésbé kiszámítható lesz, valamint a brit nemzeti és kereskedelmi érdekek jobban fognak érvényesülni bármilyen közös munka esetén.[43]

Az EU által külső partnerekkel, államokkal megkötött szerződések továbbra is érvényben maradnak, amennyiben az EU-nak csupán egy értesítést kell küldenie arról, hogy a közösség tagjainak száma eggyel csökkent. Ezzel ellentétben, azon országok és szervezetek, amelyek az Egyesült Királysággal továbbra is fenn kívánják tartani kapcsolataikat, külön tárgyalásokat kell hogy folytassanak, illetve szerződéseket kell hogy kössenek a segélyezés vonatkozásában is.

Az új költségvetési ciklussal járó változások (2021–2027)

A fejlesztéspolitika, illetve általában a globális dél államai – a várakozásokkal[44] ellentétben végül – a 2021–2027 közötti költségvetési keret vesztesei közé tartoznak. E témát a költségvetés 6. fejezete *(Neighbourhood and the World)* szabályozza: a korábbi reményekkel (118 milliárd euró) ellentétben a globális dél államaiba irányuló források következő hét évre vonatkozó nagyságrendje 98 milliárd euró körül alakul, amely tulajdonképpen alig több, mint a 2014–2020-as időszakban allokált keret. 2021-től megszűnt az AKCS-országokkal való kapcsolatokat évtizedek óta finanszírozó EDF (European Development Fund – Európai Fejlesztési Alap), pontosabban a közös költségvetés része lett.

A legnagyobbnak számító pénzügyi keret *(Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – NDICI)* nagyságrendje 70,9 milliárd euró lesz, amely több mint 10 százalékkal kevesebb a tervezettnél. Az NDICI-n belül a tematikus programokra (emberi jogok, demokrácia, civil társadalom, béke és biztonság, globális kihívások) jut majd kevesebb forrás (csupán 5,6 milliárd euró), amely a kritikák szerint nyilvánvalóan elégtelen ahhoz, hogy az EU multilaterális keretek között érvényesíteni tudja politikai elképzeléseit, illetve az emberi jogok és civil társadalom erősítését célzó hagyományos elkötelezettségét.[45] Ez utóbbi képviseletét nyilván nemcsak az elérhető források, de az uniós tagállamok témához való eltérő hozzáállása is befolyásolja.

[42] Iliana Olivié – Altor Pérez: The Impact of Brexit on Aid: Divorce or Marriage of Convenience? *EDPM – Great Insights, Thematic focus: Beyond Brexit,* 7. (2018), 3. 24–26.; Monika Szynol: The Impact of Brexit on the EU Development Policy: Selected Political Issues. *TalTech Journal of European Studies,* 10. (2020), 1. 4–25.

[43] Thomas Henökl: How Brexit affects EU External Action: The UK's Legacy in European International Cooperation. *Futures,* 97. (2018). 63–72.

[44] Mikaela Gavas: A Budget Fit for the Future? Breaking Down the EU's External Actions Proposals for the Next MFF. *Center for Global Development Blog,* 2018.

[45] CONCORD: *CONCORD Statement on the Final MFF 2021-2027 Negotiations Outcome* (2020. augusztus 13.).

Az utóbbi 10-15 évben a digitális technológia hétköznapi elterjedésének köszönhetően olyan változások mentek végbe világviszonylatban, amelyre az EU-nak stratégiai és jogalkotási szinten egyaránt reflektálnia kellett. Miközben a belső piac vonatkozásában a *Digital Single Market* kialakítása *(Digital Services Act),* illetve a mesterséges intelligencia[46] alkalmazásának jogi szabályozása szerepel napirenden, a segélyrecipiens országok fejlődését is egyre inkább a digitális technológiák elérhetőségétől teszik függővé. Tekintettel arra, hogy a digitális fejlődést a globális délen távolról sem csupán az EU fejlesztéspolitikája diktálja, rövid kitekintést érdemes tenni, mielőtt az EU aktuális lépéseit ismertetjük.

Miközben a fejlődés és fejlesztés egyre inkább magában foglalja a digitális dimenziót, a *development* nevében (a hatékonyság növelése érdekében, a segélyekkel való visszaéléseket megakadályozandó vagy pusztán üzleti érdekekből) személyes adatok milliárdjait rögzítik állami intézmények, kormányzati szervek, technológiai óriások, illetve civil szervezetek egyaránt. Talán nem túlzás azt állítani, hogy a fejlődő világ államai, illetve lakossága egyfajta laboratóriumként szolgál, ahol az új technológiákat sokkal inkább következmények nélkül lehet tesztelni, mint a globális dél országainak többségében.[47] Ez részben az európainál gyengébb adatvédelmi jogszabályokkal magyarázható.[48] Az emberi jogok egyébként is gyenge védelme sokszor a tömegesen felhalmozott személyes adatok üzleti célra való felhasználásával párosul, tovább növelve a fejlődő országokban élők kiszolgáltatottságát.[49]

Mindez nem irreleváns az EU nemzetközi segélyezési politikája szempontjából sem. A fejlesztéspolitikai konszenzust kiegészítő *Digital4Development* stratégia,[50] illetve a digitálistechnológia-transzfert ösztönző kezdeményezések, például az *EU Digital Partnerships*[51] egyértelműen amellett foglalnak állást, hogy a digitális technológiában rejlő lehetőségeket a nemzetközi segélyezés során is ki kell használni. Ez érvényes az EU humanitárius segélyezési politikájára,

[46] European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts.* COM(2021)206 végleges (2021. április 21.)

[47] COLEMAN, Danielle (2019) *Digital Colonialism: The 21st Century Scramble for Africa through the Extraction and Control of User Data and the Limitations of Data Protection Laws*. 24 Mich. J. Race & L. 417. Forrás: https://repository.law.umich.edu/mjrl/vol24/iss2/6; Aditya Vashistha – Richard Anderson – Shrirang Mare: *Examining Security and Privacy Research in Developing Regions.* COMPASS '18: ACM SIGCAS Conference on Computing and Sustainable Societies, 2018. június 20–22. Menlo Park – San Jose, 2018; Giacomo Zandonini: *2020 is a Crucial Year to Fight for Data Protection in Africa* (2020. február 16.). Privacy International.

[48] Eloise Scotford Brownswold – Karen Young (szerk.): *The Oxford Handbook of the Law and Regulation of Technology.* Oxford, Oxford University Press, 2017; Wolf J. Schünemann – Max Otto Baumann (szerk.): *Privacy, Data Protection and Cybersecurity in Europe.* Cham, Springer, 2017; Solove, Daniel J. – Paul M. Schwartz: Privacy Protection in Africa and the Middle East. In Daniel J. Solove – Paul M. Schwartz (szerk.): *Information Privacy Law.* New York, Wolters Kluwer, 2018. 1194–1200.; Visvizi Anna – Miltiadis D. Lytras: *Politics and Technology in the Post-Truth Era.* Bingley, Emerald, 2019.

[49] Secret Aid Worker: We Don't Take Data Protection of Vulnerable People Seriously. *The Guardian,* 2017. június 13.; Zandonini (2020): i. m.

[50] European Commission: *Digital4Development: Mainstreaming Digital Technologies and Services into EU Development Policy.* SWD(2017)157 végleges (2017. május 2.).

[51] European Commission: *Global Digital Partnerships.*

illetve annak végrehajtására is.[52] Ennek jó példája az UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees* – az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa) adminisztrációjának 2000-es évek elején kezdődött, EU által finanszírozott reformja, amelynek keretében a menekültek regisztrációját, nyilvántartását, nyomon követését, illetve számukra szolgáltatások nyújtását (például az azonosításhoz és kiskereskedelmi fizetéshez szükséges biometrikus adatok regisztrálása, élelmiszer-segélyezés) olyan mértéken digitalizálták, ahogy az az EU joghatósága alatt elképzelhetetlen lenne.

Miközben a magánélethez *(private life, privacy)* való jog emberi jognak minősül a nemzetközi, uniós és hazai jogban egyaránt, az európai jog külön is védi a személyes adatokhoz fűződő jogokat.[53] Bár ez utóbbiak gyűjtése, feldolgozása, illetve védelme nem mentes az ellentmondásoktól, az EU adatvédelmi rendeletének betartása az EU területén működő közintézmények, vállalatok és civil szervezetek számára kötelező. Sőt, a GDPR területi hatálya miatt az EU/EGT területén bejegyzett szervezeteknek a nem EU-s állampolgárok személyes adatait is ugyanazon elvek mentén kell védeniük, mint a hazai állampolgárokét – legyen szó akár az országhatárok védelmét biztosító technológiákról, a fejlődő államokból származó diákok adatainak kezeléséről, a menekültek konfliktusövezetben történő regisztrációjáról vagy akár a rászorulók számára élelmiszersegély biztosításáról.

Miközben az EU, illetve tagállamai, így Magyarország is, komolyan érdekeltek a globális problémák – digitális technológiák segítségével történő hatékony – kezelésében, például a migrációs folyamatok ellenőrzés alatt tartásában, addig a bekövetkező „fejlődés" újabb problémákat generál. A különféle digitális technológiák segély formájában történő rendelkezésre bocsátása, illetve segélyprojektek során való alkalmazása kétélű fegyver. Miközben például egyes technológiák szolgálhatják a recipiens államok kiberbiztonsági érdekeit, a békefenntartást vagy a szegénységcsökkentést,[54] a donorok segélyeik révén ahhoz is hozzájárulnak, hogy a globális dél lakosságát erősebb kontroll alatt tartsák ('surveillance humanitarianism'),[55] ezáltal is csökkentve, többek között, a migrációs nyomást.[56]

A kihívást az jelenti, hogy az EU/EGT-donorok egyszerre érdekeltek az állampolgári és emberi jogok védelmében, illetve a mindazon veszélyekkel (például migráció, terrorizmus) szembeni hatékony és korszerű fellépésben, amelyek a stabilitást fenyegetik. Az előbbi a magánélethez való

[52] Európai Bizottság: *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Éves jelentés az Európai Unió humanitárius segítségnyújtási politikájáról és annak 2017. évi végrehajtásáról.* COM(2018)744 végleges (2018. november 30.).

[53] ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (12. cikk); ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (17. cikk); EU Alapjogi Charta (7. és 8. cikk); az Európa Tanács vonatkozásában lásd még az Emberi Jogok Európai Egyezményét (8. cikk) és az Európa Tanács 1981. évi, 108. sz. egyezményét a személyes adatok védelméről.

[54] Niels Nagelhus Schia: *Cyber Security as Development Assistance.* Oslo, NUPI, 2016; Niels Nagelhus Schia: The Cyber Frontier and Digital Pitfalls in the Global South. *Third World Quarterly,* 39. (2018), 5. 821–837.; Zwitter, Andrej – Mathilde Boisse-Despiaux: Blockchain for Humanitarian Action and Development Aid. *Journal of International Humanitarian Action,* 3. (2018), 16. 1–7.

[55] Gus Hosein – Carly Nyst: *Aiding Surveillance. An Exploration of How Development and Humanitarian Aid Initiatives are Enabling Surveillance in Developing Countries.* Privacy International, 2013; Mark Duffield: The Resilience of the Ruins: Towards a Critique of Digital Humanitarianism. *Resilience,* 4. (2016), 3. 147–165.

[56] Privacy International: *Europe's Shady Funds to Border Forces in the Sahel.* 2019. szeptember 18.; Privacy International: *The EU's Next Budget Threatens Privacy Around the World for Decades to Come.* 2018b. december 19.

jog, illetve a személyes adatok védelmét igényli. Az utóbbi az azokhoz való minél szélesebb állami hozzáférést és kontrollt, amely értelem szerint minimum két ellentétes irányba mutató politikát eredményez a segélyezés gyakorlatában is. A kiterjedt adatgyűjtés és -feldolgozás – végezze azt akár az állam, nemzetközi szervezet, NGO vagy vállalat – az egyének magánéletét, illetve ahhoz való jogát nemcsak a fejlett államokban fenyegeti, de a globális délen is.[57]

Az EU (2016/679) adatvédelmi rendelete (GDPR), amelyet nemzetközi összehasonlításban a leghaladóbbnak tekintenek, a magánélethez való jogot, illetve a személyes adatok védelmét egyértelműen az egyének alapvető jogait védő európai egyezményből, az Alapjogi Chartából (7. és 8. cikk) vezeti le.[58] És ugyan a GDPR már a kidolgozási szakaszban sok kritikát kapott, a rendelet jelentősége etikai dimenzióinak[59] és területi hatályának köszönhetően messze túlmutat az EU/EGT határain,[60] miután a személyes adatokhoz fűződő jogokat nemcsak az államnak, de az adatokhoz hozzáférő minden szereplőnek védenie kell nemcsak az EU területén belül, de az EU-s forrásból, illetve az EU-ban regisztrált szervezetek által a globális délen lebonyolított segélyprojektek esetében is.[61] Sőt, az EU-intézményekre, illetve a velük szerződéses (adományok, illetve közbeszerzés révén) kapcsolatban álló nem állami szereplőkre további jogszabályi keretként vonatkozik a GDPR-t kiegészítő (EU) 2018/1725 európai parlamenti és tanácsi rendelet is, amely az uniós intézmények által kezelt személyes adatok védelméről, illetve az ilyen adatok (uniós szervek közötti, illetve hozzájuk irányuló) szabad áramlásáról szól.[62] Tehát a GDPR akkor is érvényes egy EU-n belül regisztrált nem állami szereplőre, ha hivatalos forrást nem vesz igénybe a globális délen végzett tevékenységéhez; amennyiben az EU intézményeivel kapcsolatban áll az adott szereplő, akkor a 2018/1725 rendeletet (is) alkalmazni kell.

[57] Brian Dillon: Using Mobile Phones to Collect Panel Data in Developing Countries. *Journal of International Development,* 24. (2012), 4. 518–527.; Jeroen Van den Hoven – Martijn Blaauw: Privacy and Information Technology. *Stanford Encyclopedia of Philosophy,* 2014. november 20.); Shoshana Zuboff: *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power.* New York, PublicAffairs, 2019; Gus Hosein: Protecting the digital Beneficiary. *Humanitarian Law and Policy Blog,* 2018. június 12.

[58] *Recital* 1: A természetes személyek személyes adataik kezelésével összefüggő védelme alapvető jog. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta) 8. cikkének (1) bekezdése és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 16. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

[59] EDPB (2019): Guidelines 3/2018 on the territorial scope of the GDPR (Article 3). Version 2.0. 12.11,2019. Brussels; Hielke Hijmans – Charles D. Raab: Ethical Dimensions of the GDPR. In Mark Cole – Franziska Boehm (szerk.): *Commentary on the General Data Protection Regulation.* Cheltenham, Edward Elgar, 2018.

[60] Bu-Pasha, Shakila: Cross-border Issues Under EU Data Protection Law with Regards to Personal Data Protection. *Information & Communications Technology Law,* 26. (2017), 3. 213–228.; Rubinstein, Ira – Bilyana Petkova: The International Impact of the General Data Protection Regulation. In Marc Cole – Franziska Boehm (szerk.): *Commentary on the General Data Protection Regulation.* Edward Elgar, 2018.

[61] Ben Parker: Aid Agencies Rethink Personal Data as New EU Rules Loom. *The New Humanitarian,* 2018. január 18.; Paragi Beata: Digital4development? European Data Protection in the Global South. *Third World Quarterly,* 42. (2021), 2. 254–273.

[62] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 rendelete (2018. október 23.) a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

A személyes adatok feldolgozása, illetve védelme a nemzetközi segélyezés terén, illetve a fejlett-fejlődő világ közötti relációban szorosan összefügg a GDPR területi hatályával. A GDPR 3. cikke értelmében

> „(1) a rendeletet kell alkalmazni a személyes adatoknak az Unióban tevékenységi hellyel rendelkező adatkezelők vagy adatfeldolgozók tevékenységeivel összefüggésben végzett kezelésére, *függetlenül attól, hogy az adatkezelés az Unió területén történik vagy nem*; (2) e rendeletet kell alkalmazni az Unióban tartózkodó érintettek személyes adatainak az Unióban tevékenységi hellyel nem rendelkező adatkezelő vagy adatfeldolgozó által végzett kezelésére, ha az adatkezelési tevékenységek: a) áruknak vagy szolgáltatásoknak az Unióban tartózkodó érintettek számára történő nyújtásához kapcsolódnak, függetlenül attól, hogy az érintettnek fizetnie kell-e azokért".

A területi hatályt tovább részletezi az EU-s adatvédelmi hatóság iránymutatása,[63] amely felveti a kérdést, hogy az EU normaalkotó tevékenysége vajon felfogható-e segélyezésként is valahogy úgy, ahogy például a nemek közötti egyenlőség ösztönzése is annak tekinthető.

A magánélethez való jogot és az adatok védelmét nemcsak az EU, de a nemzetközi szervezetek is komoly kihívásnak tartják. Az adománygyűjtéssel foglalkozó fejlesztési és humanitárius szervezetek számára elérhetők az adatvédelmi fejleményeket figyelembe vevő úgynevezett magatartási kódexek is (EU GDPR 40. cikk), amelyek célja olyan egységes normákat biztosítani, amelyek védik az adományozók, illetve a civil szervezetek levelezési listáin szereplő egyének érdekeit.

Miután az adománygyűjtés is egyre inkább az online térben zajlik[64] és az adatok hatékony feldolgozása érdemben befolyásolja az adománygyűjtési kapacitásokat, illetve a segélyprojektek lebonyolítását is, az európai NGO-k egyszerre lettek ösztönzői[65] és kritikusai a digitális technológiának.[66]

A tagállamok eltérő érdekei a szakpolitikában

Az EU fejlesztéspolitikája, illetve a globális dél államaihoz való viszonya kapcsán is elmondható, hogy azt akkor is különféle tagállami érdekek formálták, ha önálló, uniós profilja[67] is van. A segélyek földrajzi allokációja, nagyságrendje, típusai egyaránt alkufolyamat eredményei, amelyekről a tagállamok hagyományosan saját hatáskörben döntöttek.[68] Miközben az első évtizedekben egyes tagállamok (elsősorban Franciaország, 1973 után az Egyesült Királyság) volt

[63] EDPB (2019): i. m.

[64] Michelle Wright – William S. Pendergrass: Online prosocial behaviours. In Khosrow-Pour, Mehdi D. B. A. (szerk.): *Encyclopedia of Information Science and Technology.* IGI Global, 2018. 7077–7086.

[65] Lee Sproull – Sara Kiesler: Public Volunteer Work on the Internet. In William H. Dutton – Brian Kahrin – Ramon O'Callagham – Andrew W. Wyckoff (szerk.): *Transforming Enterprise.* Cambridge–London, The MIT Press, 2004. 361–374.; Wright–Pendergrass (2018): i. m.

[66] Privacy International: *Exposing Surveillance in Humanitarian and Development Initiatives.* 2018a. május 2.; Privacy International (2019): i. m.; Privacy International (2018b): i. m.

[67] Jan Orbie – Maurizio Carbone: The Europeanisation of Development Policy. *European Politics and Society,* 17. (2016), 1. 1–11.

[68] Paul Hoebink – Olav Stokke (szerk.): *Perspectives on European Development Cooperation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU.* London, Routledge, 2005.

gyarmataikhoz fűződő kapcsolatai domináltak, az 1990-es években egyre inkább megjelentek egyéb, tematikus jellegű tagállami megfontolások (politikai reformok, demokrácia, emberi jogok erősítése, civil társadalom, illetve szervezetek támogatása) is. Ez részben a hidegháború végét követő változásokkal volt magyarázható, részben azzal, hogy bizonyos tagállamok (Svédország, Hollandia, Dánia, Németország) fejlesztéspolitikája az EU segélypolitikáját is formálta.

Az új tagállamok csatlakozásával (2004) az EU-donorok köre olyan országokkal bővült, akiknek nem voltak gyarmatai, a globális dél államaival való kereskedelmi-üzleti kapcsolataik a régi tagállamokéhoz viszonyítva korlátozottak voltak, jóval kisebb költségvetési keret és kormányzati adminisztráció állt a fejlesztéspolitika rendelkezésére, illetve közvéleményük is kevéssé ambicionálta a segélyezést.[69]

A pénzügyi válság (2008) és annak következményei, majd a migrációs válság (2015) egyaránt hozzájárult, hogy EU-segélyek nagyságrendje látványosan nem nőtt, illetve különösen 2016-ban, 2017-ben kimutatható mértékben jelentek meg a menekültek befogadó államokban (Svédország, Németország) való ellátásának költségei az összes ODA-n belül. Az utóbbi években szintén gyarapodott azon donorok köre, akik inkább a hazai gazdaság, illetve társadalom fejlesztésére koncentrálnának, kevésbé a források globális délen való elköltését ösztönzik.[70]

Ami az aktualitásokat illeti, a 2015-ös migrációs válság következményei és kezelése jól illusztrálja, hogyan politizálódik át a fejlesztési segélyezés az EU-n belül is. Általánosságban elmondható, hogy a migráció jelensége 2015 óta biztonsági problémaként jelenik meg az EU-ban is,[71] amelyet egyebek mellett fejlesztési segélyekkel is kezelni szükséges. Miközben az EU Afrika megsegítésére létrehozott alapját *(European Union Emergency Trust Fund),* illetve a Törökországnak[72] 2016 óta juttatott forrásokat *(Facility for Refugees in Turkey)* mind elszámolták ODA-ként is,[73] az EU tagállamai éppúgy megosztottak a tekintetben, hogy milyen összefüggés van a migráció és a fejlesztési segélyezés között, mint a szakirodalom. Miközben a tagállamok többsége (köztük Magyarország, Lengyelország, illetve általában az EU déli határa menti tagállamok) a vélt vagy valós migrációs nyomás csökkentését a segélyek instrumentalizálásában látják,[74] illetve a segélyekre úgy tekintenek, amelyek az EU érdekeit kell hogy szolgálják, a skandináv donorok óvatosabban állnak a kérdéshez, legalábbis retorikai szinten.

Ami a hazai perspektívát illeti, Magyarország 2018-ban közel 77 milliárd forintot (mintegy 285 millió dollárt) fordított nemzetközi segélyezésre, vagyis az ODA/GNI aránya 0,09 százalékról megközelítőleg 0,21 százalékra emelkedett 2010-hez viszonyítva, és 2019-ben is 0,22 százalék körül alakult. A jelenlegi stratégiai cél, a nagyságrendet tekintve a 0,25 százalékos ODA/GNI

[69] Paul Hoebink (szerk.): *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global.* Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010; Simon Lightfott – Szent-Iványi Balazs: *New Europe's New Development Aid.* New York – London, Routledge, 2015.

[70] Thilo Bodenstein – Jörg Faust – Mark Furness: European Union Development Policy: Collective Action in Times of Global Transformation and Domestic Crisis. *Development Policy Review,* 35. (2016), 4. 441–453.

[71] Baptista (2018): i. m.

[72] European Parliament: *Eu-Turkey Statement & Action Plan.* 2016.

[73] Hadfield–Lightfoot (2020): i. m.

[74] Ennek egyértelmű példája Magyarország vonatkozásában a nemzetközi fejlesztési együttműködésről és a nemzetközi humanitárius segítségnyújtásról szóló 2014. évi XC. törvény, illetve a Hungary Helps Programról szóló 2018. évi CXX. törvény. Lásd még Kugiel–Szent-Iványi (2020): i. m.

hozzájárulási arány elérése öt éven belül.[75] Politikai tekintetben Magyarország fejlesztési segélyezésre kimondottan a migrációs trendek megfordítását ambicionálja, miközben a kormány a magyar gazdasági és civil szereplők hatékonyabb bevonását is célul tűzte ki.[76]

Következtetések

Formálisan csak a Maastrichti Szerződés hatálybalépése (1993) óta beszélhetünk olyan közös külpolitikáról, amelynek tükrében, vagy amellyel párhuzamosan az EU fejlesztési segélyezése politikai összefüggésekben értelmezhető. Ez utóbbi nem jelenti azt, hogy a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a fejlesztéspolitika között minden esetben egyértelmű ok-okozati kapcsolat lenne. A politikai érdekek és az emberi jogi megfontolások közötti egyensúlyozás végigkísérte az EU fejlesztéspolitikájának kialakulását és reformját egyaránt. Ennek megfelelően vitatható az az állítás is, hogy az európai fejlesztéspolitika kizárólag fejlesztési célokat szolgálna, legalábbis amennyiben a segélyek hatékonyságát a szakirodalom szereti megkérdőjelezni. A különféle hivatalos EU-kommunikációkban, nyilatkozatokban, dokumentumokban kifejezetten megjelenik a fejlesztéspolitikának a közös külpolitika érvényesülését szolgáló mivolta, illetve annak európai identitásépítésben játszott instrumentális szerepe.

Bár az EU elsődleges deklarált célja a szegénység felszámolása a fejlődő országokban a nemzetközi közösség törekvéseivel (ENSZ Agenda 2030) összhangban, viszonylag egyértelmű, hogy fejlesztési politikájában egyéb, önzetlennek nem feltétlenül nevezhető (kül)politikai célok is szerepet játszanak. Az uniós közösségi modell, illetve értékek fejlesztési segélyekkel is támogatott exportját hagyományosan a nemzetközi béke és stabilitás, illetve globális gazdasági fejlődés kulcsának tekintik.[77] Nem véletlen, hogy az EU és tagállamai az OECD és az ENSZ fórumain évtizedek óta aktív szerepet játszanak a fenntartható fejlesztés globális normaként történő elfogadtatása terén.

Felhasznált irodalom

ACP: *ACP Summit Endorses Revised Georgetown Agreement* (2019. december 19.). Online: http://acp.int/content/acp-summit-endorses-revised-georgetown-agreement

Allwood, Gill: Gender Equality in European Union Development Policy in Times of Crisis. *Political Studies Review,* 18. (2019), 3. 329–245. Online: https://doi.org/10.1177/1478929919863224

[75] Külügyi és Külgazdasági Minisztérium: *A magyar Kormány Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Stratégiája a 2020 és 2025 közötti időszakra.* Budapest, 2019. december 23.

[76] European Commission: SWD(2017)157 végleges: i. m. 7–8.

[77] Geoffrey Edwards – Elfride Regelsberger (szerk.): *Europe's Global links: The EU and Inter-Regional Cooperation.* London, Pinte, 1999; Stephan Keukelerie: The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy. *Diplomacy and Statecraft,* 14. (2003), 3. 31–56.; Patrick Holden: Conflicting Principles in the Organisation of Aid Policy for Political Purposes: A Case Study of the European Union's Mediterranean Aid. *The European Journal of Development Research,* 18. (2006), 3. 387–411.

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: Az európai konszenzus. HL C 46/01, 2006. február 4.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 rendelete (2018. október 23.) a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

Bakonyiné Bárány Ibolya: Az Európai Unió fejlesztési együttműködési politikája a magyar segélypolitika kialakításának szemszögéből. In Gömbös Ervin (szerk.): *Az ENSZ és az EU együttműködése.* Budapest, Magyar ENSZ Társaság, 2003.

Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése.* Budapest, KJK–Kerszöv, 2002.

Baptista, Rute: Policy Responses: Too Little or Too Late? In Marion Boulby – Kenneth Christie (szerk.): *Migration, Refugees and Human Security in the Mediterranean and MENA.* Cham, Palgrave Macmillan, 2018. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-70775-4_9

Bartels, Lorand: The Trade and Development Policy of the European Union. *European Journal of International Law,* 18. (2007), 4. 715–756. Online: https://doi.org/10.1093/ejil/chm042

BKP: *External Evaluation of the European Union's (EU) Policy Coherence for Development; authored by Carmen Núñez-Borja Emmanuel Baudelet Timothée Picarello.* München, BKP Development Research and Consulting, 2018. Online: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/pcd-main-report_en.pdf

Bodenstein, Thilo – Jörg Faust – Mark Furness: European Union Development Policy: Collective Action in Times of Global Transformation and Domestic Crisis. *Development Policy Review,* 35. (2016), 4. 441–453. Online: https://doi.org/10.1111/dpr.12189

Brownswold, Eloise Scotford – Karen Young (szerk.): *The Oxford Handbook of the Law and Regulation of Technology.* Oxford, Oxford University Press, 2017. Online: https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199680832.001.0001

Bu-Pasha, Shakila: Cross-Border Issues Under EU Data Protection Law With Regards to Personal Data Protection. *Information & Communications Technology Law,* 26. (2017), 3. 213–228. Online: https://doi.org/10.1080/13600834.2017.1330740

Carbone, Maurizio: The African, Caribbean, and Pacific (ACP) Group of States: From the Lomé Convention to the Cotonou Agreement and Beyond. *Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2020. augusztus 27.* Online: https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1127

Carbone, Maurizio – Niels Keijzer: The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance. *European Journal of Development Research,* 28. (2016), 30–43. Online: https://doi.org/10.1057/ejdr.2015.72

CONCORD: *CONCORD Statement on The Final MFF 2021-2027 Negotiations Outcome* (2020. augusztus 13.). Online: https://concordeurope.org/sdm_downloads/statement-on-the-final-mff-2021-2027-negotiations-outcome/

Consolidated Version of the Treaty on European Union (EUSz). 2010/C 083/01. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

Cotonoui Szerződés: A Cotonouban 2000. június 23-án aláírt partnerségi megállapodás egyrészről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között. HL L 317, 2000. december 15.

Dillon, Brian: Using Mobile Phones to Collect Panel Data in Developing Countries. *Journal of International Development,* 24. (2012), 4. 518–527. Online: https://doi.org/10.1002/jid.1771

Doidge, Mathew – Martin Holland: A Chronology of European Union Development Policy: Theory and Change. *Korea Review of International Studies,* 17. (2015), 1. 59–80.
Duffield, Mark: The Resilience of the Ruins: Towards a Critique of Digital Humanitarianism. *Resilience,* 4. (2016), 3. 147–165. Online: https://doi.org/10.1080/21693293.2016.1153772
EDPB: Guidelines 3/2018 on the Territorial Scope of the GDPR (Article 3). Version 2.0. (2019. november 12.). Brussels.
Edwards, Geoffrey – Elfride Regelsberger (szerk.): *Europe's Global Links: The EU and Inter-Regional Cooperation.* London, Pinte, 1999.
Európai Bizottság: *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Éves jelentés az Európai Unió humanitárius segítségnyújtási politikájáról és annak 2017. évi végrehajtásáról.* COM(2018)744 végleges (2018. november 30.). Online: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/com_2018_774_f1_report_from_commission_hu_v2_p1_998566.pdf
European Commission: *Annual Report 2007 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2006.* Brussels, 2007.
European Commission: *Digital4Development: Mainstreaming Digital Technologies and Services into EU Development Policy.* SWD(2017)157 végleges (2017. május 2.). Online: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-157-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF
European Commission: *Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement.* SWD(2016)260 (2016. július 15.).
European Commission: *Global digital partnerships.* Online: https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/digital-partnerships_en
European Commission: *OECD/DAC Peer Review 2018 Memorandum of the European Union.* SWD(2018)166 (2018. április 30.). Online: www.oecd.org/dac/peer-reviews/European-Union-2018-Memorandum.pdf
European Commission: Policy Coherence for Development. 2018. Online: https://ec.europa.eu/international-partnerships/policy-coherence-development_en
European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts.* COM(2021)206 végleges (2021. április 21.) Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206
European Commission: *The European Union Remains World's Leading Donor of Official Development Assistance with €75.2 billion in 2019* (2020. április 16.). Brussels. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_674
European Development Fund. 2006. Online: http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm
European Parliament: *Eu-Turkey Statement & Action Plan.* 2016. Online: www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan
Farrell, Mary: From Lomé to Economic Partnership Agreements in Africa. In Fredrik Söderbaum – Patrik Stalgren (szerk.): *The European Union and the Global South.* London, Lynne Rienner Publishers, 2010. 65–89.
Forwood, Genevra: The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé. *Journal of Common Market Studies,* 39. (2011), 3. 423–442. Online: https://doi.org/10.1111/1468-5965.00297
Furness, Mark – Simon Lightfoot – Luciana Alexandra Ghica – Szent-Iványi Balázs: EU Development Policy: Evolving as an Instrument of Foreign Policy and as an Expression of Solidarity. Introduction. *Journal of Contemporary European Research,* 16. (2020), 2. 89–100. Online: https://doi.org/10.30950/jcer.v16i2.1156
Furness, Mark – Stefan Gänzle: The European Union's Development Policy: A Balancing Act between 'A More Comprehensive Approach' and Creeping Securitization. In Stephen Brown – Jörn Grävingholt

(szerk.): *The Securitization of Foreign Aid. Rethinking International Development Series.* London, Palgrave Macmillan, 2016. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-137-56882-3_7

Gavas, Mikaela: A Budget Fit for the Future? Breaking Down the EU's External Actions Proposals for the Next MFF. *Center for Global Development Blog,* 2018. Online: www.cgdev.org/blog/budget-fit-future-breaking-down-eu-external-actionsproposals-next-mff

Grilli, Enzo R.: *The European Community and the developing countries.* Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

Hadfield, Amelia – Simon Lightfoot: The Future of EU Development Policy Post-2020. *GLOBUS Research Paper,* (2020), 1. Online: https://doi.org/10.2139/ssrn.3516070

Henökl, Thomas: How Brexit Affects EU External Action: The UK's Legacy in European International Cooperation. *Futures,* 97. (2018), 63–72. Online: https://doi.org/10.1016/j.futures.2017.07.002

Hijmans, Hielke – Charles D. Raab: Ethical Dimensions of the GDPR. In Mark Cole – Franziska Boehm (szerk.): *Commentary on the General Data Protection Regulation.* Cheltenham, Edward Elgar, 2018.

Hoebink, Paul: From Particularity to Globality: European Development Cooperation in a Changing World. In Paul Hoebink (szerk.): *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Cooperation.* Brussels, European Union, 2004. 25–62.

Hoebink, Paul (szerk.): *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global.* Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010. Online: https://doi.org/10.5117/9789089642257

Hoebink, Paul – Olav Stokke (szerk.): *Perspectives on European Development Cooperation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU.* London, Routledge, 2005.

Holden, Patrick: Conflicting Principles in the Organisation of Aid Policy for Political Purposes: A Case Study of the European Union's Mediterranean Aid. *The European Journal of Development Research,* 18. (2006), 3. 387–411. Online: https://doi.org/10.1080/09578810600893452

Holland, Martin: *The European Union and the Third World.* New York, Palgrave, 2002.

Hosein, Gus – Carly Nyst: *Aiding Surveillance. An Exploration of How Development and Humanitarian Aid Initiatives are Enabling Surveillance in Developing Countries.* Privacy International, 2013. Online: https://doi.org/10.2139/ssrn.2326229

Hosein, Gus: Protecting the Digital Beneficiary. *Humanitarian Law and Policy Blog,* 2018. június 12. Online: https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/06/12/protecting-digital-beneficiary/

Hynes, William – Patrick Holden: What Future for the Global Aid for Trade Initiative? Towards an Assessment of its Achievements and Limitations. *Development Policy Review,* 34. (2016), 4. 593–619. Online: https://doi.org/10.1111/dpr.12165

Keijzel, Niels – Lorand Bartels: *Assessing the Legal and Political Implications of the Post-Cotonou Negotiations for the Economic Partnership Agreements.* Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2017. Online: www.die-gdi.de/uploads/media/DP_4.2017.pdf

Keukelerie, Stephan: The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy. *Diplomacy and Statecraft,* 14. (2003), 3. 31–56. Online: https://doi.org/10.1080/09592290312331295556

Kugiel, Paul – Szent-Iványi Balázs: The Challenge from within: EU Development Cooperation and the Rise of Illiberalism in Hungary and Poland. *Journal of Contemporary European Research,* 16. (2020), 2. 120–138. Online: https://doi.org/10.30950/jcer.v16i2.1078

Külügyi és Külgazdasági Minisztérium: *A magyar Kormány Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Stratégiája a 2020 és 2025 közötti időszakra.* Budapest, 2019. december 23. Online: https://nefe.kormany.hu/accessibility/download/7/8d/82000/NEFE2025%20-%20Strat%C3%A9gia.pdf

Laaksonen, Kalle – Petri Maki-Franti – Meri Virolainen: Lomé Convention, Agriculture and Trade Relations between the EU and the ACP Countries in 1975-2000. *TradeAG Working Paper,* 18853 (2006).

Lightfott, Simon – Szent-Iványi Balazs: *New Europe's New Development Aid.* New York – London, Routledge, 2015. Online: https://doi.org/10.4324/9780203712351

Lister, Marjorie: The European Union's Green Paper on Relations with African, Carribean and Pacific Countries. *Oxford Development Studies,* 26. (1998), 3. 375–390. Online: https://doi.org/10.1080/13600819808424162

Miyandazi, Luckystar – Philomena Apiko – Tasnim Abderrahim – Faten Aggad-Clerx: AU–EU Relations: Challenges in Forging and Implementing a Joint Agenda. *South African Journal of International Affairs,* 25. (2018), 4. 461–480. Online: https://doi.org/10.1080/10220461.2018.1548974

OECD: *OECD Development Cooperation Peer Review. European Union 2018.* Paris, 2018. Online: https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-european-union-2018_9789264309494-en#page5

Olivié, Iliana – Altor Pérez: The Impact of Brexit on Aid: Divorce or Marriage of Convenience? *EDPM – Great Insights, Thematic Focus: Beyond Brexit,* 7. (2018), 3. 24–26.

Olsen, Gorm Rye: The European Union's Development Policy: Shifting Priorities in a Rapidly Changing World. In Paul Hoebink – Olav Stokke (szerk.): *Perspectives on European Development Cooperation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU.* London, Routledge, 2005.

Orbie, Jan – Maurizio Carbone: The Europeanisation of Development Policy. *European Politics and Society,* 17. (2016), 1. 1–11. Online: https://doi.org/10.1080/23745118.2015.1082688

Orbie, Jan – Simon Ligthtfoot: Development: Shallow Europeanisation? In Amelia Hadfield – Ian Manners – Richard G. Whitman (szerk.): *Foreign Policies of EU Member States. Continuity and Europeanisation.* London – New York, Routledge, 2017. Online: https://doi.org/10.4324/9781315276724-13

Palánkai Tibor: *Az európai integráció gazdaságtana.* Budapest, Aula, 2001.

Paragi Beáta: Az Európai Unió közös fejlesztési politikája. In Paragi Beáta – Szent-Iványi Balázs – Vári Sára: *Nemzetközi fejlesztési segélyezés.* Budapest, Tett Consult, 2007.

Paragi Beata: Digital4development? European Data Protection in the Global South. *Third World Quarterly,* 42. (2021), 2. 254–273. Online: https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1811961

Paragi Beáta: Nemzetközi fejlesztési politika. In Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020a. 657–690.

Paragi Beáta – Szent-Iványi Balázs (szerk.) – Vári Sára: *Nemzetközi fejlesztési segélyezés.* Budapest, Tett Consult, 2007.

Parker, Ben: Aid Agencies Rethink Personal Data as New EU Rules Loom. *The New Humanitarian,* 2018. január 18. Online: www.thenewhumanitarian.org/analysis/2018/01/18/aid-agencies-rethink-personal-data-new-eu-rules-loom

Privacy International: *Exposing Surveillance in Humanitarian and Development Initiatives.* 2018a. május 2. Online: https://privacyinternational.org/impact/exposing-surveillance-humanitarian-and-development-initiatives

Privacy International: *Europe's Shady Funds to Border Forces in the Sahel.* 2019. szeptember 18. Online: https://privacyinternational.org/news-analysis/3223/europes-shady-funds-border-forces-sahel

Privacy International: *The EU's Next Budget Threatens Privacy Around the World for Decades to Come.* 2018b. december 19. Online: https://privacyinternational.org/news-analysis/2550/eus-next-budget-threatens-privacy-around-world-decades-come

Raffer, Kunibert: Cotonou: Slowly Undoing Lome's Concept of Partnership. *Journal für Entwicklungspolitik,* 18. (2002), 2. 171–184. Online: https://doi.org/10.20446/JEP-2414-3197-18-2-171

Rubinstein, Ira – Bilyana Petkova: The International Impact of the General Data Protection Regulation. In Marc Cole – Franziska Boehm (szerk.): *Commentary on the General Data Protection Regulation.* Edward Elgar, 2018. Online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3167389

Schia, Niels Nagelhus: *Cyber Security as Development Assistance.* Oslo, NUPI, 2016. Online: https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1408403

Schia, Niels Nagelhus: The Cyber Frontier and Digital Pitfalls in the Global South. *Third World Quarterly,* 39. (2018), 5. 821–837.

Schünemann, Wolf. J. – Max Otto Baumann (szerk.): *Privacy, Data Protection and Cybersecurity in Europe.* Cham, Springer, 2017. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-53634-7

Secret Aid Worker: We Don't Take Data Protection of Vulnerable People Seriously. *The Guardian,* 2017. június 13. Online: www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jun/13/secret-aid-worker-we-dont-take-data-protection-of-vulnerable-people-seriously

Solove, Daniel J. – Paul M. Schwartz: Privacy Protection in Africa and the Middle East. In Daniel J. Solove – Paul M. Schwartz (szerk.): *Information Privacy Law.* New York, Wolters Kluwer, 2018. 1194–1200.

Spaventa, Alessandro: The Lomé Convention, Objectives, Instruments, Results. *Federico Caffè Centre Research Reports,* (1999), 2.

Sproull, Lee – Sara Kiesler: Public Volunteer Work on the Internet. In William H. Dutton – Brian Kahrin – Ramon O'Callagham – Andrew W. Wyckoff (szerk.): *Transforming Enterprise.* Cambridge–London, The MIT Press, 2004. 361–374.

Szent-Iványi Balázs: A szabadkereskedelmi tárgyalások nehézségei. Esettanulmány az EU-AKCS gazdasági társulási megállapodásokról. In Blahó András (szerk.): *Nemzetgazdaság – integráció – világgazdaság. Tanulmányok Palánkai Tibor akadémikus 70. születésnapja tiszteletére.* Budapest, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, 2008.

Szent-Iványi Balázs: Az Európai Unió nemzetközi fejlesztési politikája. In Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.

Szynol, Monika: The Impact of Brexit on the EU Development Policy: Selected Political Issues. *TalTech Journal of European Studies,* 10. (2020), 1. 4–25. Online: https://doi.org/10.1515/bjes-2020-0001

The New European Consensus On Development 'Our World, Our Dignity, Our Future'. 2017. Online: www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf

Van den Hoven, Jeroen – Martijn Blaauw: Privacy and Information Technology. *Stanford Encyclopedia of Philosophy,* 2014. november 20. Online: https://plato.stanford.edu/entries/it-privacy/

Vashistha, Aditya – Richard Anderson – Shrirang Mare: *Examining Security and Privacy Research in Developing Regions.* COMPASS '18: ACM SIGCAS Conference on Computing and Sustainable Societies, 2018. június 20–22. Menlo Park – San Jose, 2018. Online: http://ictd.cs.washington.edu/docs/papers/2018/vashistha_compass2018.pdf

Visvizi, Anna – Miltiadis D. Lytras: *Politics and Technology in the Post-Truth Era.* Bingley, Emerald, 2019. Online: https://doi.org/10.1108/9781787569836

Wright, Michelle – William S. Pendergrass: Online Prosocial Behaviours. In Khosrow-Pour, Mehdi D. B. A. (szerk.): *Encyclopedia of Information Science and Technology.* IGI Global, 2018. 7077–7086. Online: https://doi.org/10.4018/978-1-5225-2255-3.ch614

Zandonini, Giacomo: *2020 is a Crucial Year to Fight for Data Protection in Africa* (2020. február 16.). Privacy International. Online: https://privacyinternational.org/long-read/3390/2020-crucial-year-fight-data-protection-africa

Zuboff, Shoshana: *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power.* New York, PublicAffairs, 2019.

Zwitter, Andrej – Mathilde Boisse-Despiaux: Blockchain for Humanitarian Action and Development Aid. *Journal of International Humanitarian Action,* 3. (2018), 16. 1–7. Online: https://doi.org/10.1186/s41018-018-0044-5

TAGÁLLAMI HATÁSKÖRŰ SZAKPOLITIKÁK

VÁKÁT OLDAL

Kengyel Ákos

Ipar- és vállalkozáspolitika

Bevezetés

Az iparpolitika a strukturális változásokból adódó problémák kezelésére és a gazdaság kínálati oldalának befolyásolására irányul. Az iparpolitika megvédheti és konzerválhatja a gazdaság kialakult szerkezetét, vagy előmozdíthatja az új piaci és technológiai feltételekhez való alkalmazkodást, a versenyképesség javulását. A gazdasággal kapcsolatos állami beavatkozások közül nagyon kevés az, amelynek nincs valamilyen hatása az iparra, hiszen a legtöbb átfogó program a gazdasági környezet kedvezőbbé tételére irányul. Ebből adódóan számos más szakpolitika is fontos szerepet játszik az iparpolitikai célok megvalósításában.

Az Európai Unió iparpolitikájának történetét kettősség jellemzi. Egyrészt a gazdasági fejlődés általános körülményeit javító politikaként jelenik meg: mindenekelőtt az egységes piac kiteljesítéséhez kapcsolódó átfogó intézkedések és a vállalkozások fejlődését befolyásoló környezet alakításának formájában. Másrészt, szűkebb jellegű megközelítéssel, a válságágazatok helyzetének kezelésére vagy az új technológiák alkalmazásának elterjesztésére irányuló programok segítségével valósul meg. Tekintettel arra, hogy az EU-nak nincs meg a megfelelő hatásköre – és ebből adódóan kellő eszközei és erőforrásai sincsenek – a teljesen önálló politika folytatására, ezért az uniós szintű iparpolitika fő feladata elsősorban az, hogy közös irányvonalakat határozzon meg, és biztosítsa, hogy a tagállamok tevékenysége ne legyen egymással ellentétes hatású. Ehhez közös célok és stratégiák megfogalmazására van szükség.

A piacok és a verseny globalizációjából adódó folyamatos kihívások mellett az európai iparnak megfelelő válaszokat kell tudni adnia az információs és kommunikációs technológiák fejlődésének következtében kialakult új ipari forradalom során megváltozott körülményekre is. A napjainkban zajló új ipari forradalomban a digitális technológiák új generációi vezető szerepet játszanak. A digitális technológiák egyéb kulcsfontosságú alaptechnológiákkal együttesen történő fejlődése megváltoztatja a termékek és kapcsolódó szolgáltatások tervezésének, teremtésének, kereskedelmi forgalomba hozatalának és előállításának módját. A tárgyak internetéhez, az 5G-hez, a számítási felhőhöz, az adatelemzéshez és a robotikához kapcsolódó technológiák fejlődése valamennyi ágazatban átalakítja a termékeket, folyamatokat és üzleti modelleket, végső soron új ipari mintákat teremtve a globális értékláncok elmozdulása során. A digitális lehetőségek teljes körű és gyors kiaknázása komoly kihívások elé állítja az európai gazdaságot.[1] Napjainkban éppen ezért a „digitális átállás" folyamatának előmozdítása lett az iparpolitika stratégiai célja.

A szűkebb értelemben megfogalmazott iparpolitikai stratégiai dokumentumok fontos iránymutatásokkal szolgálnak a kívánatos intézkedések meghozatalában, ugyanakkor az EU számos más szakpolitikája – többek között a kereskedelempolitika, a versenypolitika, a regionális

[1] A negyedik ipari forradalom jellemzőiről, hajtóerőiről és hatásairól lásd a Világgazdasági Fórum alapítójának és ügyvezető igazgatójának összefoglaló munkáját: Klaus Schwab: *The Fourth Industrial Revolution.* UK, Penguin Random House, 2017.

https://doi.org/10.36250/01028_21

https://orcid.org/0000-0002-5013-2138

fejlesztési (kohéziós) politika, a kutatás-fejlesztési politika, az energia- és klímapolitika vagy a környezeti politika – is nagymértékben hozzájárul az iparpolitikai célok eléréséhez.

Bár az ipar az EU GDP-jének csak mintegy 20 százalékát állítja elő, ugyanakkor az áruexportnak 80 százalékát teszi ki, és a kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenységeknek is meghatározó hajtóerejét jelenti. Az európai gazdaság versenyképességének erősítését szolgáló stratégiai keretek kialakítása szempontjából azt is lényeges figyelembe venni, hogy az európai vállalkozások több mint 99 százaléka kis- vagy középvállalkozás (kkv).[2] Az EU-ban működő 25 millió kis- és középvállalkozás mintegy 100 millió embert foglalkoztat – ezzel a magánszektorban foglalkoztatottak 2/3-ának biztosít munkahelyet –, és az EU GDP-jének több mint 50 százalékát állítja elő. Súlyukból adódóan a kkv-k alapvető szerepet tölthetnek be az európai gazdaság versenyképességének megerősítésében, az erőforrás-hatékony, innovatív és fenntartható gazdasági és technológiai fejlődés előmozdításában.[3] Mindezeket figyelembe véve a zöld és digitális átállást támogató uniós iparpolitikai stratégiai célok megvalósításának szerves részét képezi a kkv-szektort kiemelten kezelő vállalkozáspolitika.

A struktúrapolitikai szerepvállalás változó céljai és keretei

Az európai integrációs folyamathoz a kezdetektől struktúra-korszerűsítési megfontolások kapcsolódtak. Mindig is alapvető cél volt az európai gazdaság versenyképességének javítása, az Amerikai Egyesült Államokkal, később Japánnal, majd a délkelet-ázsiai térséggel, manapság pedig már Kínával, Indiával vagy Brazíliával szemben is bizonyos vonatkozásokban jelentkező versenyhátrány leküzdése, az európai vállalatok világpiaci pozícióinak javítása. Az egyes időszakokban az EU struktúrapolitikai szerepei jelentős változásokon mentek keresztül, ugyanakkor a modernizációs erőfeszítések ellenére az európai gazdaság mindig újabb strukturális problémákkal került szembe.[4] A megfelelő stratégiai válaszok kialakítása egyre átfogóbb megközelítést kívánt. Ezt jól szemlélteti az ezredfordulón elindított Lisszaboni Stratégia, majd az azt követő Európa 2020 stratégia, amelyeket egyfajta komplex európai modernizációs modellként is lehet értelmezni.[5]

Az 1970-es évek elejéig az integrációt passzív struktúrapolitika jellemezte, a Közösség nem vállalkozott határozott struktúrapolitikai szerepvállalásra. Ennek az volt a fő magyarázata, hogy az integrációs folyamat első időszakában a kereskedelem liberalizálásától és a közös piacon belül kialakuló erős versenytől várták a szükséges strukturális változások bekövetkezését. A Római Szerződés a versenypolitikára helyezte a fő hangsúlyt, ami érthető is volt akkor, amikor a gyorsan növekedő ipari termelés volt jellemző. Ilyen helyzetben a figyelem mindenekelőtt az egyenlő piaci versenyfeltételek biztosítására irányult. A passzív struktúrapolitikai szerep azt jelentette,

[2] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Új európai iparstratégia.* COM(2020)102 végleges (2020. március 10.).

[3] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Kkv-stratégia a digitális és fenntartható Európáért.* COM(2020)103 végleges (2020. március 10.).

[4] Az egyes időszakokról szóló áttekintést lásd Palánkai Tibor – Kengyel Ákos: Az EU struktúrapolitikái és fejlesztési irányai. *Fejlesztés és Finanszírozás,* 1. (2003), 1. 35–42.

[5] Kengyel Ákos: Ipar- és kutatás-fejlesztési politika. In Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020. 349–390.

hogy kezdetben még nem tartották szükségesnek egy-egy ágazat, vagy tevékenység kiemelt támogatását, alapvetően a piaci erőkre bízták a gazdasági struktúra korszerűsödésének megoldását. Ebben az időszakban csak néhány két- és háromoldalú kormányközi együttműködés jött létre olyan stratégiai területen, mint a repülőgépgyártás és az űrkutatás.

Néhány ágazatban azonban már az integrációs folyamat kezdetekor aktív szerepvállalás volt jellemző. Ezek közé tartozott a vas- és acélipar, valamint a szénbányászat felügyelete az Európai Szén- és Acélközösség keretében. Magyarázatul a háború utáni nehézségek kezelése, a termelés felfuttatása, a hiányok leküzdése szolgált. Az 1950-es években még az árak maximalizálása volt a beavatkozás fő iránya, szemben a két évtizeddel később kialakult helyzettel, amikor már a túltermelés körülményei közepette az árak minimumszintjének rögzítése jelentette a fő feladatot. Az acélipar átalakítására irányuló közösségi szintű politika volt a legkorábbi és leginkább átfogó iparpolitikai beavatkozás. A másik, kivételes figyelmet kapott terület a jövő energiaforrásának tekintett atomenergia-ágazat lett: az atomenergetikai kutatások területén való együttműködés alapvető célként fogalmazódott meg az Euratom létrehozásával.

Az 1973 utáni időszakban az olajválság, az energiaár-robbanás és a mély recesszió nyomán tartós szerkezeti válság alakult ki. A hagyományos ágazatok súlyos válságba kerültek, végképp véget ért az az időszak, amikor a gazdaság húzóágazatait a vas- és acélipar, a hajógyártás, a nehézvegyipar vagy a textilipar jelentették. A Közösség tagországai komoly kihívásokkal kerültek szembe: a gazdaság meghatározó ágazatainak válságát kellett valamilyen módon kezelni. Ennek következtében fordulat következett be a struktúrapolitika terén. A válaszok inkább gyors megoldásokat és rövid távú szemléletet tükröztek. A tagállamok kormányai a válság hatásainak mérséklése érdekében a bajba jutott ágazatok támogatására helyezték a hangsúlyt, mert el akarták kerülni a meghatározó ágazatokban bekövetkező nagyarányú leépítéseket és az ezzel együtt járó munkanélküliség-emelkedést és társadalmi feszültségeket. A Közösség szintjén a nemzeti támogatásokat jóváhagyó, a hagyományos ágazatok támogatását előtérbe helyező, veszteségfinanszírozó struktúrapolitika alakult ki, amelyet negatív struktúrapolitikának nevezünk. A negatív struktúrapolitika nem a versenyképesség javítását, a gazdasági szerkezetváltást támogatta, nem a műszaki megújulást segítette elő, hanem konzerválta a kialakult rossz struktúrát.

A negatív struktúrapolitikai szerepvállalás nagymértékben hozzájárult az európai gazdaság világpiaci térvesztéséhez, a versenyképesség romlásához. Ráadásul elterelte a figyelmet az 1970-es évek közepén elindult műszaki-technológiai forradalomba való bekapcsolódás fontosságáról. Ugyanis ekkor vette kezdetét a számítógépek elterjedése, az automatizálás, a robottechnika alkalmazása, amely mind a gyártási folyamatokat, mind a gyártmányfejlesztést forradalmasította, de a vállalatvezetésben is változásokat indított el. A mikrochipek feltalálása, az optikai kábelek megjelenése szintén nagy változásokat hozott az elektronika és a telekommunikáció terén. Ezek mellett a biotechnológiai kutatások eredményei is komoly változásokat indítottak el. Az új eredmények következtében alapvetően átalakult a meghatározó ágazatok köre, az új húzóágazatok már a magas műszaki tartalmat megtestesítő termékeket gyártó szektorok lettek. Amelyik ország gazdasága nem tudott ebben az irányban átalakulni és exportszerkezetét is ennek megfelelően megváltoztatni, az óhatatlanul teret veszített a világgazdaságban. A tagországok bekapcsolódása a műszaki forradalom kínálta új lehetőségek alkalmazásába és elterjesztésébe lassú és megkésett volt.

A világgazdaságban elindult gyors szerkezetváltás és technikai fejlődés az európai integráció szempontjából is új helyzetet teremtett, az alkalmazkodás érdekében új megközelítésekre volt szükség. A gyakorlati lépéseket mégis egy évtizedes késéssel tették csak meg. Lényeges volt, hogy sikerüljön háttérbe szorítani a támogató és protekcionista politikákat és a nemzeti

struktúrapolitikák a szerkezeti átalakulás, a műszaki megújulás, a kutatás-fejlesztési tevékenység támogatására koncentráljanak. Világossá vált, hogy a hagyományos ágazatok kapacitásainak jelentős csökkentésére és ezen a területen kisebb, de hatékonyabb termelést folytató, magasabb hozzáadott-értéket előállító ágazatok kifejlesztésére van szükség.

A szemléletváltás az 1980-as évek elejére a Közösség szintjén is új struktúrapolitikai irányokat hozott: előtérbe került a kutatás-fejlesztés mint a versenyképességet befolyásoló tevékenység közösségi szintű támogatásának feladata, másrészt a piaci erők számára még kedvezőbb keretek kialakításának kérdése. A Közösség szintjén kialakult pozitív struktúrapolitikai irányzatokat tehát a műszaki fejlődés ösztönzése, a szerkezetváltás elősegítése, a piaci verseny közepette életképes, az új igényeket kielégíteni tudó ágazatok fejlődésének támogatása jellemezte. 1984-ben elindult az első közösségi kutatási és technológiai fejlesztési keretprogram. A gazdasági szereplők közötti verseny feltételeinek további javítására, ezáltal a piaci szereplők magatartásának hatására végbemenő strukturális korszerűsödés előmozdítására pedig 1985-ben elfogadták az egységes belső piac kiteljesítésének programját, amelynek megvalósítása 1992 végére fejeződött be. A struktúrapolitikai szemléletváltás megjelent a hagyományos ágazatok újfajta támogatásában is. A hatékonyság növelését, a nagyobb hozzáadott értéket előállító, kisebb, specializáltabb termelési kapacitás kialakítását kezdték támogatni ezekben a szektorokban.

Már a belső piac megvalósításában is kiemelt figyelmet kaptak a fejlődés új hajtóerőit jelentő információs és kommunikációs technológiai ágazatok. Az 1990-es évek során több stratégiai jelentőségű dokumentum készült el az információs társadalom, a tudásalapú gazdaság és az e-gazdaság európai fejlődésének támogatására, az Unió szintjén szükséges körülmények kialakítására. Az Európai Bizottság számos közleményében egyértelművé tette, hogy az információhoz, az azt továbbító hálózatokhoz (széles sávú hálózatok), és az adatfelhasználást lehetővé tevő szolgáltatásokhoz (adatbázisok) való hozzájutás alapvető fontossággal bír.[6]

A Bizottság javaslatai alapján a Tanács több programot dolgozott ki az információs társadalom megteremtésének serkentésére. Az elektronikus aláírás elfogadásának garantálására vonatkozó, 2000 januárjában megjelent irányelv elfogadása volt az első lépés az elektronikus kereskedelem európai szabályozási kereteinek megteremtésében.[7] Fél évvel később elfogadták az elektronikus kereskedelemről szóló irányelvet is, amely harmonizálta a legfontosabb jogi vonatkozásokat, többek között a szolgáltatást nyújtók székhelyének megjelölését, az elektronikus szerződések érvényességét, a szerződéskötési folyamat átláthatóságát, az internetes közvetítők felelősségét, az online információcsere lehetőségét és a nemzeti kormányok szerepét.[8] Az irányelv világossá tette a belső piac működéséhez kapcsolódó alapelvek – a szolgáltatók szabad letelepedése és a szolgáltatások szabad áramlása – alkalmazásának fontosságát az információs szolgáltatások

[6] A Bizottság többek között az alábbi célok elérését tűzte ki: az üzleti környezet javítása a távközlés teljes liberalizálásán keresztül és a szolgáltatások széles választékához való hozzáférés biztosításával; az információs társadalomhoz kapcsolódó kutatás és képzés támogatása; a globális kihívásoknak való megfelelés a hálózatok összekapcsolásával, a szolgáltatások interoperabilitásának biztosításával, a szellemi tulajdonjog és a személyiségi jogok védelmével.

[7] Az Európai Parlament és a Tanács 1999/93/EK irányelve (1999. december 13.) az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről. OJ L 13, 2000. január 19.

[8] Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól („Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv"). OJ L 178, 2000. július 17.

területén is, megerősítve a származási ország elvét is, amelynek értelmében a szolgáltatást nyújtó cégnek az anyaország jogszabályainak megfelelően kell működnie.

A megváltozott fejlődési körülményeket és világgazdasági változásokat figyelembe vevő, átfogó megközelítést az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni ülésén elfogadott stratégia[9] elindítása jelentette. Megfogalmazódott az a szándék, hogy egy évtized alatt (2010-ig) az EU váljon a legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasággá a világon, amely fenntartható gazdasági növekedésre képes úgy, hogy közben több és jobb munkahelyet teremt, és nagyobb társadalmi kohéziót ér el. A stratégia a versenyképesség kapcsán az egységes piac minél jobb működése és a kutatás-fejlesztési tevékenység erősítése mellett nagy hangsúlyt fektetett a fejlődés fenntarthatóságára és a szociális kérdésekre is. Pár hónappal később az eredeti célokat még kiegészítették a környezetvédelem területével is. Tehát valóban igen széles körű megközelítésről volt szó, amely a gazdasági növekedés és a versenyképesség javulásának célját összekapcsolta a szociális kohézió és a környezeti szempontok figyelembevételével.

A Lisszaboni Stratégia félidős felülvizsgálata keretében döntés született arról, hogy a prioritásokat még céltudatosabban a növekedésre és a foglalkoztatásra kell összpontosítani. Hangsúlyt kapott az a szemlélet, hogy az ipari alapok versenyelőnyeinek megerősítése érdekében aktív iparpolitikát kell folytatni. A felülvizsgálat kiemelte, hogy a beruházások ösztönzése, illetve a vállalkozások és a munkavállalók számára vonzó környezet megteremtése céljából az Európai Uniónak ki kell teljesítenie belső piacát, és a vállalkozások számára kedvezőbb szabályozási környezetet kell kialakítania.[10]

Bár a Lisszaboni Stratégiában kitűzött célok elérésében mérsékelt eredmények születtek, és a 2008–2009-es nemzetközi pénzügyi és reálgazdasági válság erőteljesen visszavetette az európai gazdaság fejlődését, a Lisszaboni Stratégia 2010-ig tartó szakasza lényeges tapasztalattal szolgált a stratégiai keretek megújításához, egy hatékonyabb működési és követelményrendszer felállításához.[11] A tapasztalatok figyelembevételével az Európai Bizottság egy új, komplex csomagot dolgozott ki, amely alapvetően két nagyobb elemből tevődött össze: egy gazdasági kormányzásról szóló koncepcióból és az Európa 2020 stratégiából,[12] amely újabb tízéves fejlesztési stratégiai keret lett. Az Európa 2020-ban megfogalmazott stratégia a Lisszaboni Stratégia hibáiból okulva sokkal fókuszáltabb célrendszert és mutatókat állított fel.

Az Európa 2020 stratégia az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megvalósításának célját hirdette meg.[13] A növekedés három dimenziója a következő megközelítéseket jelenti:

[9] European Council: *Presidency Conclusions. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.*

[10] Az Európai Tanács 2005. márciusi ülésén az addig elért eredmények tükrében felülvizsgálták az eredetileg elhatározott célokat. Az ülésen megállapították, hogy az elért eredmények mellett komoly hiányosságok és késedelem mutatkozott a stratégia megvalósításában. Európai Unió Tanácsa: *Brüsszeli Európai Tanács 2005. március 22–23. Elnökségi következtetések.* DOC/05/1, Brüsszel, 2005.

[11] Ricardo Rodriguez – John Warmerdam – Claude Emmanuel Triomphe: *The Lisbon Strategy 2000–2010. An Analysis and Evaluation of the Methods Used and Results Achieved.* European Parliament, Brussels, 2010.

[12] European Commission: *EUROPE 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.* COM(2010)2020 végleges (2010. március 3.).

[13] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése: Innovatív Unió.* COM(2010)546 végleges (2010. október 6.).

– Intelligens növekedés: a gazdasági növekedés a kutatás-fejlesztés és az oktatás erősítésén keresztül a tudásra és az innovációra épül.
– Fenntartható növekedés: a versenyképesebb gazdaság kiépítése erőforrás-hatékony és környezetbarát módon valósul meg.
– Inkluzív növekedés: a gazdasági növekedés magas foglalkoztatottsággal és a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősödésével együtt valósul meg.

Az Európa 2020 stratégia megvalósításában komoly eredményeket sikerült elérni, ugyanakkor a 2020 tavaszától az európai gazdaságot is megbénító koronavírus-járvány következtében újabb súlyos válsághelyzet alakult ki, komoly visszaeséssel és tartós államháztartási problémákkal. A válságból való kilábalás előmozdítása újabb stratégiákat hívott életre: többek között a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret mellett bevezetett *Next Generation EU* programmal, amelynek az európai gazdaság helyreállítása és fokozott ellenálló képességének megteremtése érdekében a fő feladata a már korábban is elhatározott, klímasemleges és digitális gazdaságra történő átállás alapjainak további megerősítése.[14] Az új kihívásokra adott válaszok egyben magukban hordozzák a versenyképesebb európai gazdaság kialakítása felé történő elmozdulás lehetőségét.

Az ipar- és vállalkozáspolitika jogi alapjai

Már az 1970-es években kialakult szerkezeti válság kezelése kapcsán egyértelmű tanulság volt, hogy a tagállamokban bevezetett intézkedések összehangolása kedvezőbb eredmények eléréséhez vezethetett volna. Az egyes országokban kialakított iparpolitikák ugyanis az európai gazdaságban jelentkező problémák megoldásának renacionalizálásához vezettek, ezáltal rontották az integrációból származó nyereségek kiaknázásának lehetőségét. Természetesen a közös piac fokozatos létrehozása hatott a Közösség iparának fejlődésére, mindenekelőtt a főbb fogyasztási javakat előállító szektorokra (például háztartási elektronika, gépkocsigyártás), ugyanakkor viszonylag kisebb hatást gyakorolt a csúcstechnológiai ágazatokra (információs technológia és telekommunikáció), ahol általában nagy nemzeti társaságok uralták a piacot. Ez utóbbi területen az egységes piac megvalósításának programja hozott csak változást. Hosszú évekbe telt, amíg valamennyi tagállam belátta, hogy a belső piac kiteljesítése és a közös strukturális és szektorális problémák kezelése miatt szükség van közösségi szinten is iparpolitika kialakítására.

A Maastrichti Szerződéssel vált az ipari versenyképesség javítása a Közösség kifejezett céljává: az EKSz 3. cikkébe bekerült a közösségi ipar versenyképessége megerősítésének célja, valamint az EKSz 157. cikkével (a jelenleg hatályos szerződésben az EUMSz 173. cikke) megfogalmazódott, hogy a Közösségnek (az Uniónak) és a tagországoknak biztosítaniuk kell az ipar versenyképességéhez szükséges feltételek kialakítását. Ezért – összhangban a nyitott és versenyző piacok rendszerével – az EU iparpolitikájának az alábbi célok eléréséhez kell hozzájárulnia:
– az ipar strukturális változásokhoz történő alkalmazkodásának felgyorsítása;
– a vállalkozások – különösen a kis- és középvállalkozások – fejlődésének kedvező környezet kialakítása;
– a vállalkozások közötti együttműködésnek kedvező környezet kialakítása;

[14] European Commission: *EU's Next Long-term Budget & Next Generation EU: Key Facts and Figures* (2020. november 11.). Brussels.

– az innovációs, kutatási és technológiafejlesztési politikákban rejlő ipari lehetőségek jobb kihasználásának elősegítése.

Az iparpolitika kereteit lefektető cikk értelmében a tagállamok a Bizottsággal együttműködve, kölcsönösen konzultálnak egymással, és a szükséges mértékben egyeztetik tevékenységüket. A Bizottság megtehet minden olyan kezdeményezést, amely ezen egyeztetés elősegítéséhez hasznos. Az EUMSz hatálybalépése után az új 173. cikkbe bekerült az a kiegészítés, hogy a Bizottság a nyílt koordináció keretében iránymutatásokat és mutatókat dolgozhat ki, és ösztönözheti a legjobb gyakorlatok tagállamok közötti cseréjét. Vagyis az együttműködés elősegítésében aktívabb szerepet kap a Bizottság, ugyanakkor leszögezik, hogy az Unió intézkedései nem irányulhatnak a tagállami szabályok harmonizációjára. A cikk azt is hangsúlyozza, hogy az Unió a szerződések egyéb rendelkezései alapján folytatott politikái és tevékenysége útján hozzájárul a meghatározott célkitűzések eléréséhez.

Az iparpolitikai stratégiák megjelenése

A megteremtett jogi alapra épülve az 1990-es évek első felében lefektették a közösségi ipari stratégia kereteit,[15] amely három fő elven alapult:

– következetes összehangolás az ipari tevékenységet érintő valamennyi közös politikával, különös hangsúllyal a környezetvédelemre;
– az Unión kívüli piacokhoz való hozzáférés javítása, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal szembeni intézkedések bevezetése, a nemzetközi ipari együttműködés előmozdítása;
– pozitív alkalmazkodás az ipari változásokhoz egy jól kidolgozott megközelítésen keresztül.

Az egységes piac kiteljesítésére irányuló program megvalósulása mellett az EU iparpolitikájának fő kulcskérdésévé a nemzetközi versenyképesség javítása vált. Az EU első legátfogóbb iparpolitikai megközelítését a *Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás – Kihívások és a 21. század felé vezető utak* címen elkészített fehér könyv tartalmazta, amelyet 1993 decemberében tettek közzé.[16] A fehér könyv a vállalatok új globalizációs és kölcsönös függésen alapuló versenyhelyzethez való alkalmazkodásának elősegítését tartotta kulcsfontosságúnak. Mindezek tükrében arra a következtetésre jutott, hogy az EU iparpolitikájának a versenyképesség javítását a következő módokon kell előmozdítania:

– az Uniónak elő kell segítenie az európai ipar erősségeinek fejlesztését;
– az ipari együttműködés előmozdítására aktív politika kialakítására van szükség;
– a stratégiai szövetségek létrehozására vonatkozóan összehangolt megközelítést kell kialakítani;
– a piacokon fennálló verseny biztosítását célzó intézkedéseket kell hozni.

[15] Council of the European Communities: *Council Resolution of 3 December 1992 on Administrative Simplification for Enterprises, Especially Small and Medium-Sized Enterprises.* OJ C331, 1992. december 16. 5–7.; Council of the European Communities: *Council Resolution of 17 June 1992 on Industrial Cooperation with Third Countries.* OJ C178, 1992. július 15. 1–3.

[16] European Commission: *Growth, Competitiveness, Employment – the Challenges and the Ways Forward into the 21st Century.* COM(93)700 final (1993. december 5.).

Számos kezdeményezés után 2005 őszén a Bizottság új, átfogó iparpolitikát hirdetett meg, amelynek fő célja – hasonlóan a több mint egy évtizede kiadott első átfogó stratégiáéhoz –, hogy olyan keretfeltételeket biztosítson, amelyben az európai feldolgozóipari ágazatok sikeresebben tudnak helytállni a globalizációval járó erős nemzetközi versenyben. Kiemelték, hogy a stratégia olyan, a be nem avatkozáson alapuló, proaktív európai iparpolitikát kíván megvalósítani, amelynek célja az ipar fejlődését biztosító keretek megerősítése. Az iparpolitikai keretek meghatározása fontos gyakorlati lépést jelentett a Lisszaboni Stratégia megújításához kapcsolódóan megfogalmazott növekedési és foglalkoztatási célok megvalósítása szempontjából is. A 2005-ös volt az első olyan stratégia, amely integrált megközelítést alkalmazott: ágazatspecifikus és horizontális kérdéseket egyaránt áttekintett.[17]

A stratégia hangsúlyozta az iparpolitika horizontális jellegét, és felhívta a figyelmet a szakpolitikai integráció fontosságára. A Bizottság határozottan elutasította annak lehetőségét, hogy visszatérjen az a szemlélet, amelyet a protekcionizmus, a támogatások rendszere és a szelektív beavatkozás jellemzett. A stratégiával útjára indított kezdeményezések érzékelhetően lendületet adtak az egyes területek fejlődésének. Elősegítették, hogy az iparpolitika keretrendszerét biztosító különböző területekért felelős érdekelt felek széles köre együttműködjék egymással (általában úgynevezett „magas szintű csoportok" keretében), továbbá, hogy a felek konszenzusra jussanak a legfontosabb kérdések tekintetében, és kidolgozzák, hogyan lehet további előrelépést elérni. Természetesen a 2005 végén útjára indított horizontális és ágazati kezdeményezések többsége hosszú távú feladatokat jelentett.

A vállalkozáspolitika kereteinek fejlődése

Az európai gazdaság versenyképességének javítása céljából már az 1980-as évektől kezdődően születtek a vállalkozások helyzetével foglalkozó átfogó bizottsági kezdeményezések. Eleinte elsősorban a vállalkozások üzleti környezetének javítása került előtérbe a működésüket nehezítő akadályok felszámolásával, a szabályozási környezet egyszerűsítésével. Ebben nagy szerepet játszott a belső piac kiteljesítésének programja. A szabályozási környezettel foglalkozó intézkedések után, 1991-től indult el az első többéves program, amelyben már kimondottan a kis- és középvállalkozások fejlődésének előmozdítása állt a figyelem középpontjában. A kkv-k azért kaptak kiemelt figyelmet, mert a gazdasági növekedés, az innováció és a foglalkoztatás előmozdítása szempontjából is fontos szerepet töltenek be.

A 2000-ben elfogadott Kisvállalkozások Európai Chartája ráirányította a figyelmet a kisvállalkozások kiemelt szerepére, és iránymutatásokat fogalmazott meg a tagállamok számára a kisvállalkozások működési környezetének javításával kapcsolatban.[18] Az ezt követő kezde-

[17] A stratégia egyik újdonsága volt, hogy a Bizottság az EU feldolgozóipara és építőipara 27 ágazatának szisztematikus átvilágításán keresztül vizsgálta meg a különböző ágazatok előtt álló szakpolitikai kihívásokat. Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért.* SEC(2005)717. COM(2005)0229 végleges (2005. június 1.); Európai Bizottság: *Új iparpolitika: feltételek megteremtése a feldolgozóipar fejlődése számára.* IP/05/1225 (2005. október 5.). Brüsszel.

[18] Az Általános Ügyek Tanácsa 2000 júniusában fogadta el a Kisvállalkozások Európai Chartáját, amelyet az Európai Tanács Feirában tartott ülése hagyott jóvá.

ményezések is elsősorban a szabályozói környezet egyszerűsítését, a kkv-szektor fejlődéséhez szükséges pénzügyi környezet javítását és a vállalkozói készségek fejlesztését célozták meg. A megfogalmazott intézkedések kiemelt feladatnak tekintették az innovációs potenciál kibontakoztatása és a versenyképesség növelése érdekében a kkv-k hálózatosodásának, klaszterekbe tömörülésének ösztönzését.[19]

A 2008-ban elfogadott komplex kisvállalkozói intézkedéscsomag *(Small Business Act – SBA)* volt az EU első átfogó kkv-szakpolitikai kerete. Az SBA az üzleti környezet javítására, a vállalkozói kedv ösztönzésére és az új piacokhoz való hozzáférés elősegítésére helyezte a fő hangsúlyt. Az intézkedéscsomag a „Gondolkodj először kicsiben!" elv alkalmazását hirdette meg. A csomag tíz elvet fogalmazott meg, amelyek a tagállamok által folytatott kkv-politikák céljainak megalapozásához kívántak hozzájárulni. Az SBA 10 elve az alábbiakat határozta meg:[20]

- A vállalkozások boldogulását és a vállalkozói készséget előmozdító környezet megteremtése.
- A csődbe jutott vállalkozók gyors újrakezdési lehetőségének biztosítása.
- A „Gondolkozz először kicsiben!" elvnek megfelelő szabályok kialakítása.
- A kkv-k szükségleteinek megfelelő közigazgatási rendszerek kiépítése.
- A szakpolitikai eszköztár hozzáigazítása a kkv-k szükségleteihez: a vállalkozások közbeszerzési eljárásokban való részvételének megkönnyítése és a kkv-k állami támogatási lehetőségeinek jobb kiaknázása.
- A kkv-k finanszírozáshoz jutásának egyszerűsítése, a kereskedelmi tranzakciókhoz kapcsolódó fizetések időben történő teljesülését szolgáló jogi és üzleti környezet megteremtése.
- A vállalkozások segítése az egységes piacból származó előnyök minél nagyobb mértékben történő kiaknázásában.
- A kkv-k szaktudásának fejlesztése és az innováció valamennyi formájának előmozdítása.
- A környezetvédelmi kihívásokból adódó üzleti lehetőségek kiaknázásának elősegítése.
- A kkv-k tevékenységének olyan irányú támogatása, hogy képesek legyenek kihasználni a növekvő piacokból származó lehetőségeket.

Az uniós szintű vállalkozáspolitika fejlődésének fontos állomása volt a 2008–2009-es válság során kialakult recesszió és a súlyos pénzügyi és reálgazdasági válság kkv-szektort érintő hatásainak kezelése, illetve az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célok elérése érdekében 2013-ban megjelent Vállalkozás 2020 cselekvési terv.[21] A dokumentum alcíme: *A vállalkozói szellem élénkítése Európában* is jól érzékeltette, hogy a növekedés újraindításához és a foglalkoztatás

[19] Borbás László: A hazai kkv politika az európai célok tükrében. In *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században.* V. Budapest, Óbudai Egyetem, 2015. 305–328.; Némethné Gál Andrea: *Az Európai Unió kis- és középvállalati politikája.* Győr, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, 2010. 14.

[20] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. „Gondolkozz előbb kicsiben!" Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag: „Small Business Act" {SEC(2008) 2101}, {SEC(2008) 2102}.* COM(2008)394 végleges (2008. június 25.). 4–5.

[21] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. „Vállalkozás 2020" cselekvési terv. A vállalkozói szellem felélénkítése Európában.* COM(2012)795 végleges (2013. január 9.).

szintjének emeléséhez Európának több vállalkozóra van szüksége, akik között a kkv-k különösen meghatározó szerepet töltenek be.

A cselekvési terv az alábbi három területhez kapcsolódó intézkedések megvalósítását javasolta:

- A vállalkozások létrehozását előmozdító vállalkozói ismeretek oktatásának támogatása.
- A vállalkozók számára kedvező keretek megteremtése a meglévő strukturális akadályok felszámolásával és a vállalkozók támogatása a vállalkozás életciklusának kulcsfontosságú szakaszaiban.
- A vállalkozói kultúra fejlesztése, a vállalkozók új generációjának kinevelése.

Az induló és növekvő innovatív vállalkozások jelentőségével külön bizottsági közlemény foglalkozott 2016-ban. A dokumentum hangsúlyozta, hogy ezeket a vállalkozásokat rendszerint a legújabb technológiai vívmányok hasznosítása, gyors növekedés, a termékeket, folyamatokat és a finanszírozást érintő innováció, innovatív üzleti modellek és együttműködési platformok széles körű alkalmazása jellemzi – ezért kulcsszerepet játszanak a gazdasági növekedésben és a versenyképesség javításában. A javasolt intézkedések az ezeket a vállalkozásokat érintő területeken még fennálló szabályozási és adminisztratív jellegű akadályok felszámolására, a potenciális együttműködő partnerek megtalálásának elősegítésére és a finanszírozási eszközökhöz való hozzáférés javítására irányultak.[22]

Az SBA-ban lefektetett elvek gyakorlatba ültetése és a csomagot követően kidolgozott dokumentumokban körvonalazott intézkedések megvalósítása érdemi változásokat indított el a tagállamokban. Többek között jelentősen csökkent a vállalkozások létrehozásához szükséges idő és költség, az adminisztratív eljárásokat egyszerűsítették: megvalósult az „egyablakos ügyintézés" kialakítása. Javultak a hitelgaranciákhoz és a kockázatitőke-piacokhoz való hozzáférési lehetőségek. Kedvezőbb szabályozási keretek jöttek létre az Európai Beruházási Bank hitelei és az uniós pénzügyi eszközök igénybevételéhez kapcsolódóan is.

Az európai ipar digitális átállásának előmozdítása

Az európai gazdaság sikeres fejlődése nagymértékben összefügg az ipari innováció alakulásával, amely pedig a digitalizáció folyamatával áll szoros kapcsolatban. Európai uniós keretek között ez egyértelműen a digitális egységes piac *(Digital Single Market – DSM)* kiteljesítését szolgáló kezdeményezések megvalósítását igényli. Napjainkra éppen ezért a DSM az EU iparpolitikájának egyik meghatározó, átfogó keretévé vált, hiszen az ipari átalakulást és a digitalizáció elterjedését előmozdító kezdeményezéseket a digitális egységes piac programja fogja össze.[23] Az Európa 2020 stratégiához kapcsolódóan az Európai Bizottság több, kimondottan az európai ipar versenyképesebbé tételéhez kapcsolódó kezdeményezést indított el, amelyek közül nagy jelentőséggel bírt

[22] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európa új éllovasai: Az induló és a növekvő innovatív vállalkozásokat érintő kezdeményezés {SWD(2016)373 végleges}.* COM(2016)733 végleges (2016. november 22.).

[23] José Manuel Leceta et al.: *Unleashing Innovation and Entrepreneurship in Europe. People, Places and Policies.* Brussels, CEPS, 2017.

a digitális egységes piaci stratégia és az azt kísérő, az európai ipar digitalizálására vonatkozó stratégia elindítása.

A 2010-ben meghirdetett európai digitális menetrendet azért fogadták el, mert – ahogy az már a korábbi kezdeményezésekben is megfogalmazódott – az információs és kommunikációs technológiák (ikt-k) alkalmazása egyre inkább kulcsfontosságú szerepet tölt be az európai gazdaság versenyképességének megerősítésében.[24] A digitális menetrendben kitüntetett figyelmet kap a nagy sebességű, vezetékes és vezeték nélküli technológiájú, mindenki számára elérhető széles sávú rendszerek elterjesztésének előmozdítása, az új szupergyors internetes hálózatokba való beruházások ösztönzése.

A digitális menetrend fő céljai:

– a digitális készségek fejlesztése és a magas teljesítményű számítástechnika elterjedésének előmozdítása;
– az ipar és a szolgáltatások digitalizálása, a mesterséges intelligencia fejlesztése;
– a közszolgáltatások korszerűsítése révén a digitális gazdaság növekedési potenciáljának maximalizálása.

A menetrendben felvázolt célkitűzések megvalósításához kapcsolódóan a Bizottság 2015-ben jelentette meg a digitális egységes piac[25] kialakításáról szóló stratégiai jelentőségű közleményét, amelyben a prioritásként megjelölt területekre – azaz az e-kereskedelem fellendítésére, a szerzői jogokra, az audiovizuális ágazatra, a telekommunikációra, az elektronikus hírközlési adatvédelemre, a digitális jogok harmonizálására, a megfizethető csomagkézbesítésre, a harmonizált héaszabályokra és a kiberbiztonságra – vonatkozó fő jogalkotási javaslatokat foglalta össze. A digitális egységes piaci stratégia megfelelő körülményeket kíván teremteni a digitális hálózatok és szolgáltatások működéséhez, és biztosítani kívánja a fogyasztók és vállalatok könnyebb hozzáférését a digitális termékekhez és szolgáltatásokhoz.[26]

A digitális egységes piac megvalósítása szempontjából nagy jelentőségű a 2016-ban megjelent *Az európai ipar digitalizálása, a digitális egységes piac előnyeinek teljes körű kiaknázása* című közlemény, amely a digitális átállást helyezi középpontba, és az ehhez kapcsolódó olyan kihívásokkal foglalkozik, mint az információs és kommunikációs technológia területén szükséges szabványosítás, a nagy adathalmazok kérdésköre vagy a szükséges készségek fejlesztése.[27]

[24] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai digitális menetrend.* COM(2010)245 végleges (2010. május 19.).

[25] Európai Bizottság: *Európai digitális egységes piaci stratégia {SWD(2015)100 végleges}.* COM(2015)192 végleges (2015. május 6.).

[26] A digitális egységes piac megteremtésének egyik látványos eredménye a digitális szolgáltatások átvihetőségére vonatkozóan elfogadott szabályozás, amelynek értelmében 2018. április 1-jétől a saját országukban online tartalomszolgáltatásért fizető fogyasztók az EU-n belül más országba utazva ugyanúgy elérhetik ezeket a szolgáltatásokat. Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a területi alapú tartalomkorlátozás, illetve a vevő állampolgársága, a belső piacon belüli lakóhelye vagy székhelye alapján történő egyéb megkülönböztetés elleni fellépésről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról.* COM(2016)289 végleges (2016. május 25.).

[27] A közlemény leszögezi, hogy a digitalizálás által jelentett kihívással szemben az ipar valamennyi ágazatban tud építeni a szakmai piacok digitális ágazatainak – például a gépjármű-, villamosenergia-piaci, valamint egészségügyi célú elektronika, távközlési berendezések, üzleti szoftverek és korszerű gyártás – erősségeire. Ugyanakkor egyes területeken – többek között a kisvállalkozások ikt-be való beruházása,

A közlemény megállapítja, hogy az európai csúcstechnológiai iparágak viszonylag előrehaladott szakaszban járnak a digitális innovációk kihasználásában, míg a kis- és középvállalkozások, közepes piaci tőkeértékű vállalatok és a technológiával nem foglalkozó iparágak még mindig le vannak maradva.[28] A Bizottság digitális ipari platformok kiépítését is kezdeményezte. Platformok alatt a gazdasági szereplők több csoportja közötti interakció keretében értéket teremtő többoldalú piaci együttműködést értenek.[29] A platformépítő kezdeményezések fő célja a digitális technológiák ágazatokon átívelő összekapcsolása, illetve a digitális innovációk ágazati platformokba való integrálása. A nagy teljesítményű számítástechnika, a nagy adathalmazok, a robotika, a tárgyak internete és a felhőtechnológia közeledése lehetőséget teremt „összekapcsolt intelligens gyárak" kiépítésére.

Az újabb átfogó iparpolitikai stratégiák fő irányai

A digitális átállást támogató kezdeményezések mellett a 2010-es években számos, az európai ipar versenyképességét szélesebb értelemben befolyásolni kívánó iparpolitikai stratégiai dokumentum jelent meg. Ezek közül elsőként az innovatív unió megvalósulásával foglalkozó bizottsági közlemény hangsúlyozta az oktatás, a kutatás-fejlesztés, az innováció, valamint az információs és kommunikációs technológiák területére irányuló politikák összehangolt megközelítésének jelentőségét.[30] Az *Integrált iparpolitika a globalizáció korában* címet viselő közleményben megfogalmazódott, hogy az iparpolitikai keretek fő feladata annak biztosítása, hogy a horizontális és ágazati politikák minden szinten támogassák a fenntartható, alacsony szén-dioxid-kibocsátású, inkluzív és erőforrás-hatékony gazdaságra való átállást.[31] Ennek megfelelően a dokumentum az iparpolitikát tágabb értelemben vizsgálja: figyelembe veszi minden más – többek között pél-

a digitális fogyasztási cikkek és webszolgáltatások kínálata terén – további előrelépésre van szükség. Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai ipar digitalizálása, a digitális egységes piac előnyeinek teljes körű kiaknázása.* COM(2016)180 végleges (2016. április 19.).

[28] Meg kell jegyezni, hogy a tagországok és régiók között is nagy különbségek vannak a digitális átállás tekintetében. A feldolgozóipar digitális érettségével foglalkozó vizsgálatok többek között a termelési folyamat összetettsége, az automatizáció foka, a munkaerő készsége, az innovációs intenzitás és a magas hozzáadott érték alapján a legelőrehaladottabbnak Németországot, Belgiumot, a skandináv országokat és Írországot tartják, miközben Bulgária, Horvátország és Lengyelország helyzete a legkevésbé kedvező. Losonci Dávid – Takács Olga – Demeter Krisztina: Az ipar 4.0 hatásainak nyomában – a magyarországi járműipar elemzése. *Közgazdasági Szemle,* 66. (2019), 2. 185–218. Az Európai Bizottság által készített, több mutató kombinációjaként kiszámított digitális gazdaság és társadalom indexe *(Digital Economy and Society Index – DESI)* alapján a digitális érettségben 2019-ben Finnország, Svédország, Hollandia és Dánia vezették a sort, a legalacsonyabb mutatóval pedig Bulgária, Románia és Görögország rendelkezett. Lásd a Bizottság digitális belső piaci honlapján: https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/visualizations.

[29] Ilyen ipari platformokra példa többek között a gépjárműipari ágazatban az AUTOSAR (www.autosar.org), a mezőgazdasági gépek ágazatában az ISOBUS (www.aef-online.org), az ipari platformkezdeményezések közé tartozik a RAMI (www.plattform-i40.de) és az Industrial Data Space (www.fraunhofer.de) is.

[30] Európai Bizottság: COM(2010)546 végleges.

[31] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Integrált iparpolitika a globalizáció korában. A versenyképesség és fenntarthatóság középpontba állítása.* COM(2010)614 végleges (2010. október 28.).

dául a közlekedéspolitika, az energiapolitika, a környezetvédelmi politika, a szociálpolitika, a fogyasztóvédelmi politika, az egységes piacra irányuló politika vagy a kereskedelempolitika keretében született – szakpolitikai kezdeményezés versenyképességre gyakorolt hatását is.

A 2011-ben elfogadott *Iparpolitika: A versenyképesség erősítése* című dokumentumban a Bizottság az EU gazdasági és ipari versenyképességének növelése és a hosszú távú, fenntartható növekedés előmozdítása érdekében ismételten a koherens és összehangolt szakpolitikák kialakítására és mélyreható szerkezeti reformokra szólított fel. A közlemény számos kulcsfontosságú területet nevezett meg, ahol megfelelő intézkedések megtételére van szükség (például a gazdasági szerkezetátalakítás, az ipari innovációs képesség, a fenntarthatóság és erőforrás-hatékonyság, az üzleti környezet javítása vagy az egységes piac kiteljesítése).[32] 2012-ben újabb közlemény jelent meg *Erősebb európai ipart a növekedés és a gazdasági fellendülés érdekében* címmel, amelynek célja az innovációba való befektetés támogatása. Ez a közlemény a jobb piaci feltételek, a finanszírozáshoz és a tőkéhez való hozzáférés, a humán tőke és a képességek fejlesztésének szükségességét hangsúlyozta.[33]

2014-ben a Bizottság közzétette *Az európai ipar reneszánszáért* című közleményt, amelyben az ipar GDP-n belüli csökkenő részesedésének visszafordítását állítja középpontba, ismételten hangsúlyozva a koherensebb szakpolitikák kialakításának szükségességét. A dokumentum felhívja a figyelmet arra, hogy az Európai Uniónak az új beruházások vonzásához jobb üzleti környezetre van szüksége, beleértve az energia-, a közlekedési és az információs hálózatokat, valamint az árukkal és szolgáltatásokkal kapcsolatos infrastruktúrákat is.[34] Meg kell jegyezni, hogy az újraiparosodás kérdése a 2008-as válságot követően számos országban a gazdaságpolitika homlokterébe került, a feldolgozóipar szerepének újraértelmezése kezdődött el. A fő cél a feldolgozóipari értéklánc magas hozzáadott értékű, tudásintenzív, csúcstechnológiát alkalmazó tevékenységeinek ösztönzése lett.[35]

Az Európai Bizottság 2017-ben jelentette meg újabb, átfogó iparpolitikai stratégiáját, *Iparpolitikai stratégia: Beruházás az intelligens, innovatív és fenntartható iparba* címmel. A stratégia hozzá kíván járulni ahhoz, hogy az európai iparágak az innováció, a digitalizáció és a dekarbonizáció terén a világ élvonalában maradjanak vagy oda kerülhessenek. A stratégia célja

[32] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Iparpolitika: A versenyképesség erősítése.* COM(2011)642 végleges (2011. október 14.).

[33] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Erősebb európai ipart a növekedés és a gazdasági fellendülés érdekében. Az iparpolitikáról szóló közlemény frissítése.* COM(2012)582 végleges (2012. október 10.).

[34] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai ipar „reneszánszáért".* COM(2014)14 végleges (2014. január 22.).

[35] Mindeközben az EU-n belül érzékelhetően kezd kialakulni egy újfajta munkamegosztás: a fejlett tagállamokban dezindusztrializációs folyamat megy végbe, a közép- és kelet-európai országokban pedig újraiparosodás alakult ki. Ez a folyamat azt eredményezi, hogy a térség egyre inkább Nyugat-Európa feldolgozóipari hátterévé válik. A folyamatok azzal a veszéllyel fenyegetnek, hogy a magasabb hozzáadott értékű tevékenységek az Unió nyugati felében, míg az alacsonyabb termelékenységű, munkaintenzív tevékenységek a keleti felében koncentrálódhatnak – így megerősítve a centrum-periféria típusú munkamegosztást. Nagy Benedek – Udvari Beáta – Lengyel Imre: Újraiparosodás Kelet-Közép-Európában – újraéledő centrum-periféria munkamegosztás? *Közgazdasági Szemle,* 66. (2019), 2. 163–184.

a technológiai változások és az innovatív üzleti ötletek ösztönzésén keresztül egy intelligens, innovatív és fenntartható európai ipar megteremtésének előmozdítása. Kiemelt figyelmet kap a kis szén-dioxid-kibocsátású körforgásos gazdasággal kapcsolatos erőfeszítések elősegítése.[36]

Az ipar- és vállalkozáspolitika jövője

A tagállami illetékes miniszterek az Európai Unió Tanácsának versenyképességi tanácsi formációja keretében tartott 2019 márciusi ülésükön egy átfogó és hosszú távú uniós iparpolitikai stratégia kialakításakor leginkább figyelembe veendő tényezőkről folytattak tárgyalásokat.[37] A tagállamok egyetértettek abban, hogy olyan erős uniós iparra van szükség, amelynek köszönhetően az EU szembe tud nézni a globális versenytársakkal, továbbá élni tud azokkal a lehetőségekkel, amelyeket a digitális átalakulás, valamint a klímasemleges és körforgásos gazdaságra való átállás kínál, és kezelni tudja az ezekhez kapcsolódó kihívásokat is. Az ülés felkérte a Bizottságot arra, hogy a tagállamokkal és az érdekelt felekkel folytatott konzultáció alapján terjesszen elő egy átfogó, hosszú távú uniós iparpolitikai stratégiát.

A tagállamok felkérése alapján végül 2020 márciusára készült el az új iparpolitikai csomag, amelynek keretében három közleményben fogalmazta meg a Bizottság az elkövetkezendő időszakban szükséges intézkedések fő irányait. Az egyik dokumentum az új ipari stratégia prioritásairól, a másik a kkv-kal foglalkozó intézkedésekről, a harmadik pedig az egységes piac további mélyítéséről szól. Az új iparpolitikai csomag fő célja az EU előtt álló hosszú távú célok – vagyis a klímasemleges, erőforrás-hatékony és digitális gazdaság megteremtésének – elősegítése.

Az európai ipar jövőjét körvonalazó új ipari stratégia az alábbi 3 fő célkitűzés elérését szolgáló intézkedések meghozatalát irányozza elő:[38]

- Globálisan versenyképes és a világban vezető szerepet betöltő európai ipar létrehozásának előmozdítása. A Bizottság hangsúlyozza, hogy Európa továbbra is a szabad és tisztességes, egyenlő versenyfeltételeket biztosító világkereskedelem híve.
- A klímasemlegességet elősegítő ipar támogatása. Európa új növekedési stratégiáját az európai zöld megállapodás határozza meg, amelynek központi eleme az a célkitűzés, hogy Európa 2050-re a világ első klímasemleges kontinensévé váljon. A versenyképes, környezetbarát és körforgásos ipar működéséhez kapcsolódóan a biztonságos, tiszta és megfizethető energia- és nyersanyagellátásról is gondoskodni kell.
- Az Európa digitális jövőjét alakító ipar megerősítése. A digitális technológiáknak a gazdaság működésére gyakorolt következményeit figyelembe véve fel kell gyorsítani a kutatásra és a technológia kiépítésére irányuló beruházásokat az olyan területeken, mint a mesterséges intelligencia, az 5G hálózatok és az adatelemzés.

Az új ipari stratégiában a Bizottság arra hívja fel a figyelmet, hogy az európai iparnak ki kell aknáznia erősségeit: mindenekelőtt az értékláncokon, a határokon átívelő integráltságon és a jól képzett munkaerőn alapuló előnyeit. Emellett megfogalmazódik az a cél, hogy az egyes ipari

[36] Európai Bizottság: *Az Unió helyzete 2017-ben – Iparpolitikai stratégia: Beruházás az intelligens, innovatív és fenntartható iparba.* IP/17/3185. Brüsszel, 2017. szeptember 18.

[37] Az Európai Unió Tanácsa: *Egységes piac és ipar.* Versenyképességi Tanács, Brüsszel, 2019. május 27–28.

[38] Európai Bizottság: COM(2020)102 végleges.

ökoszisztémák[39] előtt álló lehetőségekről és kockázatokról átfogó elemzés készüljön. Az elemzés elkészítése során a Bizottság szorosan együtt kíván működni az egyes ágazatok, a kkv-k, a nagyvállalatok, a szociális partnerek, a kutatóhelyek, valamint a tagállamok és az uniós intézmények érintett képviselőivel. Az Ipar 2030 magas szintű ipari kerekasztal, a közös európai érdeket szolgáló fontos projektek stratégiai fóruma és más testületek munkájára építve a Bizottság többek között meg kívánja vizsgálni a kutatási és innovációs készségeket, a kkv-k és a nagyvállalatok szerepét, valamint a lehetséges külső kényszerek és függőség hatásait.

A megfogalmazott iparpolitikai stratégiai célokat szolgálja a csomag második elemeként ugyancsak 2020 márciusában megjelent, *Kkv-stratégia a fenntartható és digitális Európáért* című bizottsági közlemény.[40] A stratégia a kkv-k minden típusát segítő horizontális intézkedések megvalósításának szükségességére helyezi a hangsúlyt. Az új kkv-stratégiában meghatározott célok a kialakult kkv-szakpolitikai keretekre – mindenekelőtt a 2008-ban elfogadott kisvállalkozói intézkedéscsomagra, és az induló és a növekvő innovatív vállalkozásokkal foglalkozó 2016-os kezdeményezésre –, valamint a kkv-k versenyképességének támogatására irányuló programok eddigi tapasztalataira építenek.

Az új kkv-stratégia a következő három pillér alapján javasol intézkedéseket:

– A fenntarthatóságra és digitalizációra való átálláshoz szükséges kapacitásépítés támogatása.
– A szabályozási terhek csökkentése és a piacra jutás javítása.
– A finanszírozási eszközökhöz való hozzáférés javítása.

Az intézkedéscsomag harmadik elemeként megjelent, az egységes piac zökkenőmentes működését még mindig nehezítő akadályok felszámolásával foglalkozó közleményben a Bizottság arra helyezi a hangsúlyt, hogy az egységes piac minél jobban tudja elősegíteni az európai vállalkozások növekedését és versenyképességének javulását.[41] Az egységes piaci akadályokról szóló jelentés az európai vállalkozások és fogyasztók szempontjából az egységes piacon fennálló akadályok széles körét azonosítja. A Bizottság véleménye szerint az akadályok hátterében a korlátozó jellegű és bonyolult nemzeti szabályok, korlátozott adminisztratív kapacitások, valamint az uniós szabályok hibás átültetése és nem megfelelő végrehajtása áll. Ezért a Bizottság elkészítette az egységes piaci szabályok végrehajtásának és érvényesítésének javítására vonatkozó cselekvési tervet. A Bizottság számításai szerint a még fennálló akadályok felszámolásából származó nyereség az évtized végére elérheti a 713 milliárd eurót.

A kitűzött célokat szolgáló finanszírozási források

Az ipar- és vállalkozáspolitikai célok megvalósítását számos uniós költségvetési eszköz támogatja. Kimondottan a kis- és középvállalkozások versenyképességének javítását célzó, néhány

[39] Ezek az ökoszisztémák magukban foglalják az értékláncok valamennyi szereplőjét a legkisebb induló innovatív vállalkozásoktól a legnagyobb vállalatokig, a tudományos élettől a kutatásig, a szolgáltatóktól a beszállítókig.

[40] Európai Bizottság : COM(2020)103 végleges.

[41] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A belső piaci akadályok azonosítása és kiküszöbölése {SWD(2020)54 végleges}.* COM(2020)93 végleges (2020. március 10.).

milliárd eurós költségvetésű többéves programok már az 1990-es évektől léteztek. A 2007–2013 közötti költségvetési időszakban a vállalkozások versenyképességének javítására és az innováció összekapcsolásának támogatására új, önálló eszközként jött létre a Versenyképességi és Innovációs Program (CIP).[42]

A 2014–2020 közötti időszakban a vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat a COSME- *(Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises)* program támogatta. A program 2,3 milliárd eurós költségvetése az európai kisvállalkozói intézkedéscsomagban kitűzött célok gyakorlatban történő megvalósulásához kívánt hozzájárulni a következő területeken:[43]

– A finanszírozáshoz jutás megkönnyítése tőke- és hitelfinanszírozás formájában: a hitelgarancia-eszközzel a program garanciákat és viszontgaranciákat biztosított a pénzügyi intézményeknek, a növekedést szolgáló tőkefinanszírozási eszköz pedig elsősorban terjeszkedő és növekedő életszakaszban járó kkv-kba befektető tőkealapoknak biztosított kockázati tőkét.
– A nemzetköziesedés és a piacra jutás támogatása: az Európai Vállalkozási Hálózat *(Enterprise Europe Network)* finanszírozásán keresztül több mint 50 országban segítség nyújtása a kkv-k számára az üzleti és technológiai partnerek megtalálásában.
– A versenyképesség számára kedvező környezet létrehozása: a vállalkozások működési környezetének keretfeltételeit javító intézkedések, valamint világszínvonalú klaszterek kiépülésének támogatása.
– A vállalkozói készség előmozdítása, a vállalkozói kultúra támogatása: vállalkozói készségek oktatása, mentorálás, fiatal vállalkozóknak szóló csereprogram, bevált gyakorlatok terjesztésének támogatása.

A COSME a 2021–2027 közötti költségvetési ciklusban már nem működik tovább önálló programként. A versenyképesség erősítését szolgáló más korábbi eszközökkel együtt beolvadt két új támogatási programba: az InvestEU (közel 40 milliárd eurós kerettel) és az Egységes Piac *(Single Market)* programba (mintegy 4 milliárd eurós kerettel). Az Egységes Piac programon belül nevesítve a kis- és középvállalkozások piacra jutásának és nemzetköziesedésének támogatására, üzleti környezetük javítására és vállalkozásfejlesztésre 1 milliárd euró áll majd rendelkezésre. Az InvestEU programon belül 11 milliárd eurós keret áll rendelkezésre a kkv-k számára. Az InvestEU az induló vállalkozásoktól a növekvő vállalkozásokig terjedő minden fejlődési szakasz finanszírozásában szerepet kíván játszani.[44] A program épít a korábbi időszakban bevezetett pénzügyi eszközök tapasztalataira (mindenekelőtt az Európai Stratégiai Beruházási Alapra – ESBA), fő célja a köz- és magánforrások mobilizálása és az Európai Beruházási Bank

[42] Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council Establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007–2013)'. COM(2005)121 végleges (2006. március 17.).

[43] Az Európai Parlament és a Tanács 1287/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a vállalkozások és a kis- és középvállalkozások versenyképességét segítő program (COSME) (2014–2020) létrehozásáról és az 1639/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 347, 2013. december 20. 33–49.

[44] A magas kockázatú vagy elégtelen biztosítékkal rendelkező kkv-k (köztük az innovatív, a kulturális és kreatív ágazatokból származó vállalkozások, az erőforrás- és energiaigényes modellekről a fenntarthatóbb modellekre átálló kkv-k és a digitális üzleti gyakorlatokat bevezető kkv-k) támogatására egységes integrált garanciaeszközt hoztak létre.

által kezelt más pénzügyi eszközökkel való együttműködés biztosítása. A várakozások szerint a program a költségvetésén felül további 650 milliárd eurót tud majd mobilizálni.[45]

Hangsúlyozni kell, hogy a versenyképesség erősítését támogató programok (mint például a korábbi COSME) mellett minden költségvetési időszakban rendelkezésre álltak olyan, más szakpolitikát támogató költségvetési források, amelyek szoros kapcsolatban állnak az ipari stratégiákban lefektetett célokkal vagy a kkv-k támogatásával. Így például a kutatás-fejlesztési keretprogramok (2014–2020 között a Horizont 2020 program), az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) és a regionális fejlesztést szolgáló európai strukturális és beruházási alapok – ez utóbbiak közül kimondottan az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) – keretében számos lehetőség nyílt mindig is a versenyképesség javulását elősegítő támogatások igénybevételére. A digitális átállás előmozdítására, az információs és kommunikációs technológiák szélesebb körű alkalmazásának és elterjedésének támogatására, vagy éppen a vállalkozói készségek fejlesztésére mindig is nagy hangsúly helyeződött az ERFA és az ESZA által biztosított források felhasználási területein.

A már említett InvestEU és az Egységes Piac program mellett a 2021–2027 közötti időszakban továbbra is számos, más szakpolitikához kapcsolódó uniós program támogatja az uniós ipar versenyképességének előmozdítását.[46] Ilyenek többek között az új K+F-keretprogram (a Horizont Európa), a Digitális Európa program, az európai strukturális és beruházási alapok, de még az Európai Védelmi Alap és az EU űrprogramja keretében megnyíló források is segíthetik az iparpolitikai célok elérését. E programokban visszatérő prioritást képvisel a digitalizáció és a klímasemleges fejlődés támogatása, a kkv-k versenyképességének és az innovációnak az erősítése.

Az ipar- és vállalkozáspolitikai kezdeményezésekhez kapcsolódó tagállami érdekek

Az iparpolitikai stratégiákban felvázolt intézkedésekkel kapcsolatban általános problémaként megállapítható, hogy az európai uniós dokumentumok gyakorlatilag teljes mértékben figyelmen kívül hagyják a régi és az új tagállamok közötti különbségeket. Az irányok kijelölése hasznos és lényeges elemeket mutat fel, de az egyes tagországok és régiók vállalkozásai az eltérő gazdasági szerkezet, a kkv-szektor szereplőinek felkészültsége, a munkaerő tudása és felhalmozott ismeretei alapján nagyon eltérő esélyekkel tudnak bekapcsolódni a technológiai haladás által kínált előnyök kiaknázásába. A globalizációból és a belső piacból származó versenykihívás súlyosabban érintheti a kevésbé versenyképes vállalkozásokat. A nyertesek köre az eleve tőkeerősebb, fejlettebb technológiai háttérrel rendelkező, innovatív kis- és középvállalkozások körére szűkülhet – amelyek jellemzően az Unió régi, fejlettebb tagországaiban működnek. A gyors reagálásra képes vállalkozók különösen jó pozícióban vannak ahhoz, hogy részesülhessenek a globalizáció és a felgyorsult technológiai haladás előnyeiből.

Az EU keleti és déli tagállamaiban működő vállalkozások esetében sokszor hiányzik a felhalmozott tudás, technológia, ipari hagyomány és K+F-háttér, amire építve sikeresen lehetne részt venni az új ipari forradalom kínálta lehetőségek kiaknázásában. Ebből a szempontból különösen lényeges, hogy az EU kevésbé fejlett tagállamainak felzárkóztatását elősegítő források

[45] European Commission (2020): i. m.

[46] Európai Tanács: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – Következtetések.* Brüsszel, 2020. július 21.

keretében a versenyképesség javítását célzó támogatásokat sikerüljön a kívánatos szerkezetváltás és modernizáció előmozdítására felhasználni. Ezek a források azért is érdemelnek kitüntetett figyelmet, mert a tapasztalatok azt mutatják, hogy a versenyképesség erősítését és az innovációt közvetlenül támogató uniós programok keretében rendelkezésre álló forrásokért folyó versenyben az „új" tagországok vállalkozásai sokkal kisebb eséllyel tudnak sikereket elérni.[47] Az uniós pénzügyi eszközöknek köszönhetően ugyanakkor rendelkezésre álló hitelgarancia- és kockázatitőke-alapokhoz való hozzáférés érdemi segítséget jelenthet a kevésbé fejlett tagállamokban működő vállalkozások számára is.

Az SBA keretében megfogalmazott prioritásokat figyelembe véve is megállapítható, hogy azok nagyrészt a fejlett országok egyébként is erős, főleg középvállalkozásai számára kínálnak további kitörési lehetőségeket. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az üzleti környezet javítása nélkül a vállalkozások hosszú távú életben maradási esélyei az Unió egész területén mindenhol romlanának, és a vállalkozásra való hajlandóság is gyengülne. A vállalkozások működését befolyásoló környezetet érintő változások – mint amilyen például a gyors cégbejegyzés, az elektronikus számlázás rendszerének elterjesztése, a tanácsadói hálózatok és a képzés támogatása – valóban javítják a keretfeltételeket, de önmagukban nem oldják meg a versenyképességi problémákkal küzdő és kevésbé tőkeerős vállalkozások piaci problémáit.

Következtetések

Az európai uniós szintű struktúrapolitikai szerepvállalás hosszú fejlődési utat járt be: a kezdeti időszak passzív struktúrapolitikai hozzáállását az 1970-es évek protekcionista, úgynevezett negatív struktúrapolitikája követte, majd egy évtized kudarcai után a pozitív struktúrapolitikai megközelítés vette át a főszerepet. A beavatkozó jellegű és ágazati szempontokat szem előtt tartó iparpolitikai kezdeményezéseket a proaktív, a versenyképesség javulásának átfogó feltételeit befolyásoló stratégiai keretek váltották fel. Ugyanakkor meg lehet állapítani, hogy az egyes időszakokban megfogalmazott stratégiai keretek számos esetben korábban már lefektetett célkitűzések fontosságát hangsúlyozzák újra, ami jól jelzi, hogy az iparpolitika területén az Unió nem hozhat kötelező érvényű rendeleteket, csak támogató jogosítványokkal rendelkezik. A kívánatos célok gyakorlatban történő elérése már alapvetően a tagállamok megfelelő szakpolitikai kereteinek alakulásán múlik.

Már az 1990-es évektől nagy figyelem irányult az információs és kommunikációs technológiai fejlődés következtében elindult átalakulás előmozdítására, napjainkra pedig már a gazdaság egész működését meghatározó digitális átállás elősegítése vált az uniós iparpolitika alapvető feladatává. A digitális technológiák ugyanis átalakítják az egész gazdaság és társadalom működését: az iparágak és az üzleti szokások is megváltoznak, új üzleti modellek alakulnak ki, az ipar termelékenysége javul, a munkavállalók új készségeket sajátítanak el. Éppen ezért napjaink átfogó iparpolitikai kezdeményezéseinek fő irányát a digitális menetrend és a digitális egységes piac keretében kitűzött célok határozzák meg.

A fenntartható fejlődés követelményének előtérbe kerülésével ugyanakkor egy másik átállás elősegítése is kulcskérdéssé vált: ez a „zöld", vagyis klímasemleges és energiahatékony gazdasági

[47] Itt elég példaként arra utalni, hogy miközben Lengyelország a kohéziós politikai támogatások legnagyobb haszonélvezője, a kutatás-fejlesztési politika keretében elnyerhető forrásokért folyó versenyben viszont meglehetősen szerény sikereket tud felmutatni.

fejlődés előmozdítása. Az uniós szintű ipar- és vállalkozáspolitikai kezdeményezéseknek meghatározó szerepet kell játszaniuk a digitális egységes piac, az európai adatstratégia, az európai zöld megállapodás és a körforgásos gazdaságra vonatkozó cselekvési terv céljainak elérésében. A kettős átállás sebességének növekedésével és a globális verseny éleződésével Európa ipara is átalakul. Az ipar- és vállalkozáspolitikai kezdeményezéseknek ezt az átalakulási folyamatot kell támogatniuk. A kedvező feltételek megteremtése alapvetően a tagországok nemzeti gazdaságpolitikájától, jogszabályalkotó tevékenységétől függ, azonban az uniós szintű kezdeményezésekben kijelölt irányok megvalósítása jelentős szerepet tölthet be a kedvezőbb körülmények kialakításában.

A célok eredményes megvalósítása elkötelezettséget követel meg mind az EU, mind a tagállamok részéről, de a stratégiai célok elérése nem vihető sikerre a többi érdekelt – mindenekelőtt a gazdasági szereplők – hozzájárulása nélkül. Természetesen végső soron a vállalatoktól függ, hogy képesek-e megfelelni az új kihívásoknak, és eredményesen tudnak-e helytállni a világgazdasági versenyben. Erre sokkal nagyobb esélyük van akkor, ha üzleti környezetük megfelelő körülményeket biztosít, ezért nem véletlen, hogy az iparpolitika részeként egyre jobban előtérbe kerültek a vállalkozások környezetének javítását célzó, uniós szinten megfogalmazott vállalkozáspolitikai intézkedések. Az is egyértelmű, hogy a szükséges forrásokhoz való hozzáférés biztosítása elengedhetetlen az Unió gazdasága előtt álló kettős átálláshoz kapcsolódó beruházási igények finanszírozásához, ezért olyan megközelítésre van szükség, amely kombinálja a kedvező szabályozási környezetet az elegendő és összehangolt uniós és nemzeti finanszírozás biztosításával.

Felhasznált irodalom

Az Európai Parlament és a Tanács 1287/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a vállalkozások és a kis- és középvállalkozások versenyképességét segítő program (COSME) (2014–2020) létrehozásáról és az 1639/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 347, 2013. december 20. 33–49.

Az Európai Parlament és a Tanács 1999/93/EK irányelve (1999. december 13.) az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről. OJ L 13, 2000. január 19.

Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól („Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv"). OJ L 178, 2000. július 17.

Az Európai Unió Tanácsa: *Brüsszeli Európai Tanács 2005. március 22–23. Elnökségi következtetések.* DOC/05/1, Brüsszel, 2005.

Az Európai Unió Tanácsa: *Egységes piac és ipar.* Versenyképességi Tanács, Brüsszel, 2019. május 27–28. Online: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/compet/2019/05/27-28/

Borbás László: A hazai kkv politika az európai célok tükrében. In *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században.* V. Budapest, Óbudai Egyetem, 2015. 305–328. Online: http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/19_BorbasLaszlo.pdf

Council of the European Communities: *Council Resolution of 3 December 1992 on Administrative Simplification for Enterprises, Especially Small and Medium-sized Enterprises.* OJ C331, 1992. december 16.

Council of the European Communities: *Council Resolution of 17 June 1992 on Industrial Cooperation with Third Countries.* OJ C178, 1992. július 15.

European Commission: *EUROPE 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.* COM(2010)2020 végleges (2010. március 3.). Online: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF

European Commission: *EU's Next Long-term Budget & Next Generation EU: Key Facts and Figures* (2020. november 11.). Brussels. Online: https://bit.ly/3PaVpsM

European Commission: *Growth, Competitiveness, Employment – the Challenges and the Ways Forward into the 21st Century.* COM(93)700 végleges (1993. december 5.).

European Council: *Presidency Conclusions. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.* Online: http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A belső piaci akadályok azonosítása és kiküszöbölése {SWD(2020)54 végleges}.* COM(2020)93 végleges (2020. március 10.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése: Innovatív Unió.* COM(2010)546 végleges (2010. október 6.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai digitális menetrend.* COM(2010)245 végleges (2010. május 19.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai ipar digitalizálása, a digitális egységes piac előnyeinek teljes körű kiaknázása.* COM(2016)180 végleges (2016. április 19.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai ipar „reneszánszáért".* COM(2014)14 végleges (2014. január 22.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Erősebb európai ipart a növekedés és a gazdasági fellendülés érdekében. Az iparpolitikáról szóló közlemény frissítése.* COM(2012)582 végleges (2012. október 10.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európa új éllovasai: Az induló és a növekvő innovatív vállalkozásokat érintő kezdeményezés {SWD(2016)373 végleges}.* COM(2016)733 végleges (2016. november 22.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – „Gondolkozz előbb kicsiben!" Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag: „Small Business Act" {SEC(2008) 2101}, {SEC(2008) 2102}.* COM(2008)394 végleges (2008. június 25.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért.* SEC(2005)717. COM(2005)0229 végleges (2005. június 1.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Integrált iparpolitika a globalizáció korában. A versenyképesség és fenntarthatóság középpontba állítása.* COM(2010)614 végleges (2010. október 28.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Iparpolitika: A versenyképesség erősítése.* COM(2011)642 végleges (2011. október 14.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Kkv-stratégia a digitális és fenntartható Európáért.* COM(2020)103 végleges (2020. március 10.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Új európai iparstratégia.* COM(2020)102 végleges (2020. március 10.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – „Vállalkozás 2020" cselekvési terv. A vállalkozói szellem felélénkítése Európában.* COM(2012)795 végleges (2013. január 9.).

Európai Bizottság: *Az Unió helyzete 2017-ben – Iparpolitikai stratégia: Beruházás az intelligens, innovatív és fenntartható iparba.* IP/17/3185. Brüsszel, 2017. szeptember 18. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3185_hu.htm

Európai Bizottság: *Európai digitális egységes piaci stratégia {SWD(2015)100 végleges}.* COM(2015)192 végleges (2015. május 6.).

Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a területi alapú tartalomkorlátozás, illetve a vevő állampolgársága, a belső piacon belüli lakóhelye vagy székhelye alapján történő egyéb megkülönböztetés elleni fellépésről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról.* COM(2016)289 végleges (2016. május 25.).

Európai Bizottság: *Új iparpolitika: feltételek megteremtése a feldolgozóipar fejlődése számára.* IP/05/1225 (2005. október 5.). Brüsszel. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_05_1225

Európai Tanács: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – Következtetések.* Brüsszel, 2020. július 21. Online: www.consilium.europa.eu/media/45139/210720-euco-final-conclusions-hu.pdf

Kengyel Ákos: Ipar- és kutatás-fejlesztési politika. In Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020. 349–390. Online: https://doi.org/10.1556/9789634545422

Kisvállalkozások Európai Chartája. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:n26002&from=HU

Leceta, José Manuel – Andrea Renda – Totti Könnölä – Felice Simonelli: *Unleashing Innovation and Entrepreneurship in Europe. People, Places and Policies.* Brussels, CEPS, 2017.

Losonci Dávid – Takács Olga – Demeter Krisztina: Az ipar 4.0 hatásainak nyomában – a magyarországi járműipar elemzése. *Közgazdasági Szemle,* 66. (2019), 2. 185–218. Online: https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.2.185

Nagy Benedek – Udvari Beáta – Lengyel Imre: Újraiparosodás Kelet-Közép-Európában – újraéledő centrum-periféria munkamegosztás? *Közgazdasági Szemle,* 66. (2019), 2. 163–184. Online: https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.2.163

Némethné Gál Andrea: *Az Európai Unió kis- és középvállalati politikája.* Győr, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, 2010. Online: https://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautz-kiadvany2010/nemethne_gal_andrea.pdf

Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council Establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007–2013)'. COM(2005)121 final (2006. március 17.).

Palánkai Tibor – Kengyel Ákos: Az EU struktúrapolitikái és fejlesztési irányai. *Fejlesztés és Finanszírozás,* 1. (2003), 1. 35–42.

Rodriguez, Ricardo – John Warmerdam – Claude Emmanuel Triomphe: *The Lisbon Strategy 2000–2010. An Analysis and Evaluation of the Methods Used and Results Achieved.* European Parliament, Brussels, 2010. Online: https://bit.ly/37zXM7q

Schwab, Klaus: *The Fourth Industrial Revolution.* New York, Penguin Random House, 2017.

VÁKÁT OLDAL

Környei Ágnes

Kulturális és audiovizuális politika

Bevezetés

A Lisszaboni Szerződés szerint az Uniónak „támogató, összehangoló vagy kiegészítő" hatásköre van a kultúra területén, a kulturális és audiovizuális politika alapvetően a tagállamok illetékességi körébe tartozik. Az elmúlt években ugyanakkor egyre több kulturális kezdeményezést indítottak közösségi szinten, és számos uniós politikának is van kulturális vonatkozása, formálódik a Közösség kulturális kompetenciája.

Az európai politikusok felismerték, hogy a kultúrában és a kulturális sokszínűségben rejlő lehetőségek segíthetik a társadalmi kohéziót, Európa kulturális öröksége[1] közös erőforrás, a kulturális és kreatív ágazatok munkahelyeket teremtenek, és inherens módon segítik a növekedést, de a kultúra megjelenik a külső dimenziókban is, a nemzetközi kulturális kapcsolatokban. A kultúrához való hozzáférés és a kulturális életben való részvétel, a másokkal való eszmecsere és a civil szerepvállalás szintén hangsúlyos közösségi napirend az idősödő és a kulturálisan sokszínű európai társadalmakban. Fontos kapcsolódó terület az oktatás, a kutatás, a digitalizáció, de a turizmussal vagy a regionális és városfejlesztéssel is kimutathatók szinergiák. Mindeközben egy változó geometriájú, kulturálisan, gazdaságilag és politikailag kompetitív térben kell megjeleníteni a sokszínű Európát, a kulturális tartalmat hordozó áruk és szolgáltatások piacán egyre több versengő szereplő jelenik meg.

A kulturális szakpolitika történeti kialakulása, jogi alapja

A kultúra fogalma, a kulturális politika prioritásai és hatósugara tekintetében nincs egyetértés az uniós tagállamok között, mégis kialakult egy ágazati politika. A kultúra egyrészt az identitás része, valahova tartozást, értékeket fejez ki, az uniós politika szempontjából idetartozik a kulturális örökség (művészeti alkotások, például képzőművészet, építészet, archívumok, kulturális és örökségi helyszínek), a hagyományos előadó-művészet (például zene, színház, balett, opera, tradicionális művészet, kortárs művészet). Másrészt a kultúra a gazdasági tevékenység immanens része is, ezek a kulturális és kreatív iparágak, amelyek a könyvkiadástól az audiovizuális médián, videójátékokon át a dizájnig, divatig számos területet foglalnak magukban.

[1] A Tanács következtetései a kulturális örökség valamennyi uniós szakpolitikai területen történő előtérbe helyezésének szükségességéről. 2018/C 196/05 (2018. június 8.).

https://doi.org/10.36250/01028_22

https://orcid.org/0009-0006-3265-1184

Mivel alapvetően gazdasági célok megvalósítására hozták létre a három közösséget, ezért az alapszerződések nem tartalmaznak utalást a kultúrára, az általános álláspont szerint a kultúrát kizárólagos tagállami kompetenciába sorolták.

Az EU első kulturális témájú fellépése politikai indíttatású volt. 1969-ben Hágában fogalmazták meg az állam- és kormányfők, hogy egy szorosabb integráció elképzelhetetlen a közös kultúrához tartozás érzésének erősítése nélkül. 1973-ban, a koppenhágai csúcson kiadott nyilatkozatukban pedig hangsúlyozták, hogy a kultúra az európai identitás egyik alapvető eleme. Hasonlóképpen közelítette meg a kultúrát az Európai Parlament is, a koppenhágai nyilatkozatra hivatkozva 1974-ben határozatot fogadott el az európai kulturális örökség védelméről. Viszont a Bizottság a kultúra gazdasági szempontú megközelítését állítja a közösségi kulturális fellépés középpontjába, 1977-ben megfogalmazta a kulturális szektorra vonatkozó *első cselekvési tervét,*[2] amely alapvetően a szabadkereskedelem biztosítása mellett szállt síkra. Ezt követően a Bizottság számos közleményt[3] adott ki a kultúra területén alapszerződésben rögzített felhatalmazás nélkül.

Az 1980-as években elindult az intézményesülés a kultúra területén. Biztosi portfólióban 1981-ben szerepelt első ízben a „kulturális szektor" elnevezés, az első audiovizuális és kulturális ügyekért felelős biztost 1989-ben nevezték ki. A kulturális miniszterek első tanácskozásukat 1982-ben tartották, ám a munkáját előkészítő Kulturális Bizottságot 1988-ban hozták létre.

Az 1992-es Maastrichti Szerződés jelenti a fordulópontot, amikor egy külön címben foglalták össze az EK kulturális hatáskörét.[4]

> Ez „nem a Közösség hatásköreinek új területre való kiterjesztését, hanem éppen a Közösségnek a kulturális politika területén megindult tevékenységeinek a behatárolását szolgálta. A tagállamok – kultúrpolitikai szuverenitásuk helyreállítása érdekében – rafinált módon a Közösség kultúrpolitikai hatáskörének lefektetésével valójában többet kívántak elvenni a Közösségtől, mint amennyit adtak."[5]

Ugyan az új rendelkezés lehetőséget ad a kultúra közösségi támogatására, de a kiegészítő hatáskör, a döntéshozatal egyhangúságának előírása a tagállamok elsődlegességét húzza alá. A Maastrichti Szerződés már az alapelvekről szóló részben kimondja, hogy a közös célok megvalósítása érdekében a Közösség hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, de igazi jelentősége a 128. cikknek[6] van, amely a kultúrát közösségi szintre emelte, és a mai napig a szabályozás jogi alapját adja (6. melléklet). Az első bekezdés szerint a Közösség támogatja a tagállamok kultúrájának kiteljesedését, nemzeti és regionális *sokszínűségét* és kiemeli a közös európai örökség jelen-

[2] Európai Bizottság: *Közösségi fellépés a kulturális szektorban.* COM(77)560 végleges (1977. november 22.).

[3] European Commission: *Stronger Community Action in the Cultural Sector.* COM(82)590 final (1982. október 16.); European Commission: A Fresh Boost for Culture in the European Community. COM(87)603 final (1987. december 14.).

[4] Mádl Ferenc: A kultúra jövője az európai integrációban. *Jogtudományi Közlöny,* 50. (1995), 2. 59–68.

[5] Láncos Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban.* PhD-értekezés. Budapest, PPKE JAK, 2012. 140.

[6] A IX. cím alatti 128. cikket az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés érdemi változtatások nélkül, 151. cikként vette át, amely a Lisszaboni Szerződésben a 167. cikk. Lásd 6. melléklet.

tőségét. A következő pontban konkrétan felsorolják az *együttműködés területeit,* a művészeti és irodalmi alkotások közé sorolva az audiovizuális szektort. Már ebben a cikkben is megfogalmazódik az igény a kultúra megjelenítésére az EU *külkapcsolataiban,* az együttműködés erősítésére a harmadik országokkal és más, a témában érintett nemzetközi szervezetekkel. A legtöbb kérdést a 4. bekezdés, az úgynevezett *integrációs klauzula* vetette fel, miszerint a Közösség köteles figyelembe venni a kulturális szempontokat egyéb tevékenységei során. Nagyon fontos az utolsó pont, amely kizárja a jogharmonizációt a kultúra területén. A Közösség a Bizottság javaslata alapján csak egyhangúlag elfogadott *ajánlásokat* és *ösztönző intézkedéseket* hozhat, a szubszidiaritás és a komplementaritás elveit tiszteletben tartva. A tagállamokat csak a lojalitás elve köti, nem hozhatnak olyan nemzeti intézkedéseket, amelyek veszélyeztetnék a cikkben megfogalmazott célok elérését. A Maastrichti Szerződés fontos vívmánya még, hogy a Közös Piaccal összeegyeztethetőnek tekinti a kulturális szektor állami támogatását.

A Lisszaboni Szerződés az Unió céljai közé sorolja Európa kulturális és nyelvi sokféleségének tiszteletben tartását, kulturális örökségének megőrzését, gyarapítását. A kultúra két legfontosabb megjelenését a szerződés[7] tartalmában teljesen átvette a Maastrichti Szerződésből, csak a döntéshozatalban történt változás, az eddigi egyhangúság helyett az Unió rendes jogalkotás keretében fogadhat el ösztönző intézkedéseket.

A Lisszaboni Szerződéssel a 2000 decemberében aláírt *Alapjogi Charta* kötelező erejűvé vált, amely szintén kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget, illetve elismeri az idősek jogát a kulturális életben való részvételhez.

Nyelvi sokszínűség

A nyelvi sokszínűséget az Európai Unió *alapértéknek* tekinti, a működését meghatározó alapelv a nyelvi sokszínűség védelme, a nyelvhasználat szempontjából történő megkülönböztetés tilalma. Ma az EU *24 hivatalos nyelvvel* rendelkezik, és több mint 60 őshonos *regionális és kisebbségi nyelvet* beszélnek területén. A kisebbségi nyelvek helyzete sokszor politikai kérdés, számos tagországban heves vitákat vált ki azok használatának engedélyezése.

A „nyelv és a kultúra szorosan összekapcsolódik",[8] ezért az EU kulturális kompetenciája adta a nyelvi programok, intézkedések alapját. Az EU többnyelvűségi politikájának fő feladata egyrészt Európa *nyelvi örökségének védelmezése,* másrészt a nyelvtudás ösztönzése. A nyelvi örökség védelméhez tartozik a *veszélyeztetett nyelvek* megóvása a kihalástól, illetve a *kisebbségi nyelvek* védelme. A modern kor felértékelte a nyelvtudást, előny az oktatásban, a munkavállalásban, de a nyelvipar (tolmácsolás, fordítás, nyelvoktatás) komoly bevételtermelő szolgáltatás is. Az Európai Bizottság ösztönzi a többnyelvűséget a digitális társadalomban, hogy az információk minél több nyelven elérhetők legyenek.

[7] 107. cikk – állami támogatások, 167. cikk – kultúra.

[8] A Bíróság (második tanács) 2009. március 5-i ítélete (a Tribunal Supremo [Spanyolország] előzetes döntéshozatal iránti kérelme) – Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) kontra Administración General del Estado (C-222/07. sz. ügy).

Az uniós szakpolitika kialakítása, végrehajtása

Az EU kulturális politikájában csak a programok és akciók indításáról szóló határozat rendelkezik jogi kötőerővel, nem kötelező erejű jogi aktusok az ajánlások és a vélemények. Így a szoft eszközök (jelentések, zöld könyv, szakpolitikai kézikönyv, bevált gyakorlatok gyűjteménye) kiemelt jelentőséget kapnak.

1993 és 2007 között az EU kulturális politikája az európai kulturális tér megerősítésére és fejlesztésére irányult, azaz a közös kulturális örökség védelmére, a kulturális sokszínűség ösztönzésére és a kultúrához való hozzáférés demokratizálására. Eközben az európai társadalmakban jelentős kulturális és szociális átalakulás zajlott, a multikulturális társadalmak nagymértékben előtérbe helyezték a kulturális sokszínűséget és a kultúrák közötti párbeszédet, de a bővítés, a globalizáció is komoly kihívást jelentett. Egy másik jelenség a kulturális és kreatív iparágak igényeinek fókuszba kerülése, mivel a Bizottság meggyőzően integrálta a kultúra, kreativitás, innováció logikai sort a tudásalapú gazdaság koncepciójába.[9] A Kulturális Főigazgatóság által kidolgozott megközelítés szerint a kultúra a kreativitás forrása, a kreativitás szükséges feltétele a technológiai innovációnak és a technológiai innováció a növekedés és a versenyképesség húzóereje.[10]

A Bizottság 2007-ben bemutatta az első hosszú távú európai kulturális stratégiát,[11] amely a korábbi célkitűzések mellett a kultúrának mint a kreativitás közvetlen forrásának előmozdítását tűzte ki célul. A Bizottság által elindított diskurzust mind a Tanács, mind az Európai Tanács támogatta, és még 2007-ben megszületett az *Európai Kulturális Menetrend,*[12] amely meghatározta az EU kulturális politikájának irányait, alapvető változásokat indított el. A kulturális sokszínűség és a kultúrák közötti párbeszéd ösztönzése mellett az EU kulturális politikájának hivatalos stratégiai céljai között szerepelt már a kulturális és kreatív ágazatok[13] támogatása, valamint a nemzetközi kulturális kapcsolatok megerősítése. A kultúra területén az Unió csak kiegészítő, koordináló szerepet tölt be, de alkalmazható a nyitott koordinációs módszer (OMC). A tematikus szakértői csoportok munkájába a tagállamok bármikor, önkéntes alapon bekapcsolódhatnak. A 2008 óta működő OMC-csoportok megbízatását a Kulturális Bizottság határozza meg, az aktuális kulturális munkaterv keretében működnek. 2000-től készít többéves kulturális munkaterveket a Kulturális Bizottság a Tanács által elfogadott átfogó, közép- vagy hosszú távú szakpolitikai célok alapján, a munkatervet végül a Tanács fogadja el.

2018-ban a Bizottság elfogadta az *új európai kulturális menetrendet,*[14] amely három dimenzióba rendezi a stratégiai célokat. A társadalmi témakörben jelenik meg a kultúra szerepe a tár-

[9] A Tanács következtetései a kulturális és a kreatív ágazatoknak a lisszaboni célkitűzések eléréséhez való hozzájárulásáról. 2007/C 311/07 (2007. december 21.), Brüsszel.

[10] Annabelle Littoz-Monnet: Agenda-Setting Dynamics at the EU Level: The Case of the EU Cultural Policy. *Journal of European Integration,* 34. (2012), 5. 505–522.

[11] Európai Bizottság: *Közlemény az európai kulturális programról a globalizálódó világban.* COM(2007)242 végleges (2007. május 10.).

[12] A Tanács állásfoglalása (2007. november 16.) az európai kulturális menetrendről. 2007/C 287/01.

[13] Európai Bizottság: *Zöld könyv a kulturális és kreatív iparágak potenciáljának felszabadításáról.* COM(2010)183 (2010. április 27.).

[14] Európai Bizottság: *Közlemény az új európai kulturális menetrendről.* COM(2018)267 végleges (2018. május 22.).

sadalmi kohézió és jólét fokozásában, a gazdaság területén a kultúrán alapuló kreativitás támogatása, míg a külső dimenzióban a nemzetközi kulturális kapcsolatok erősítése.

A kulturális politika fontos eleme a civil társadalommal kialakított kapcsolat, az európai léptékű kulturális szervezetekkel (például hálózatok, alapítványok, szakmai szervezetek) kiépített strukturális párbeszéd fórumai a tematikus *párbeszédplatformok,* amelyek hivatalos álláspontokat, jelentéseket, ajánlásokat és javaslatokat fogalmaznak meg.

A Bizottság a kulturális politika egyes részeit közvetlenül irányítja, köztük a különleges fellépéseket (például a díjak odaítélését), a nemzetközi intézményekkel folytatott együttműködést, valamint az Európa Kulturális Fővárosa és az Európai Örökség cím finanszírozását. Az *Oktatásügyi, Ifjúságpolitikai, Sportügyi és Kulturális Főigazgatóság felügyeli* operatívan a kultúra területét. A Bizottság négy főigazgatóságának irányítása alatt áll az *Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség* (EACEA), amely 2006-ban kezdte meg működését. Az önálló jogi személyiséggel rendelkező ügynökség többek között az audiovizuális ágazat és a kultúra terén, uniós finanszírozással indított programok és kezdeményezések végrehajtásáról gondoskodik. Az EACEA végzi a programok irányításával kapcsolatos legtöbb feladatot, köztük az ajánlattételi felhívások megszövegezését, a projektek kiválasztását, a projektmegállapodások aláírását, a pénzügyi irányítást, a projektek végrehajtásának nyomon követését, a kedvezményezettekkel történő kapcsolattartást, valamint a helyszíni ellenőrzéseket.

Az uniós tagállamokban létrehozott kulturális tájékoztatási pontok hálózata az uniós programok hivatalos koordinátora, amelynek a népszerűsítés mellett a pályázóknak nyújtott ingyenes segítségnyújtás is a feladata, de nem foglalkozik a források újraelosztásával. A kulturális és a kreatív ágazat támogatására létrehozott pénzügyi eszköz irányítását egy külső intézmény, az Európai Befektetési Alap végzi.

A kulturális politika eszközei

A kultúra területén az Unió rendelkezésére álló leghatékonyabb eszköz a határokon túlnyúló kulturális projektek és kezdeményezések pénzügyi támogatása.[15] A kulturális politika megvalósításához a Bizottság uniós programokat indított egyrészt ad hoc kulturális együttműködések fejlesztésére, meghatározott kulturális események, tevékenységek támogatására, másrészt kiterjedtebb, hosszabb időtartamú kulturális együttműködési megállapodások finanszírozására, harmadrészt szimbolikus jellegű kulturális kezdeményezések előmozdítására.[16]

Többéves támogatási programok

1996 és 1999 között három ágazati program működött. Az előadó- és képzőművészetek területén 1996-ban indult a *Kaleidoscope* program az együttműködés (fesztiválok, művészképzés, konferenciák stb.) fejlesztése, a kulturális termékek piacának szélesítése érdekében. A könyv- és olvasáskultúra támogatására 1997-ben létrejött *Ariane*-program az idegen nyelvre történő fordítás finanszírozásával az irodalmi, színpadi művek szélesebb körű megismertetését ösztönözte,

[15] Környei Ágnes: Az Európai Unió a nemzetközi kulturális együttműködésben. *Külügyi Szemle,* 12. (2013), 2. 163–178.

[16] A következőkben ismertetett programok és díjak eredeti angol elnevezéseit lásd a 8. mellékletben.

és támogatta a területen dolgozók szakmai tudásának fejlesztését. A szintén 1997-ben indított *Raphäel*-program a kulturális örökség megőrzésének, hasznosításának támogatására jött létre. A kulturális örökség magában foglalta az ingó és ingatlan művészeti emlékeket, minden olyan tárgyat, amelyet az adott ország történelme szerves részének tekint, és a területén található.

2000-től a három különálló program helyett egy átfogó keretprogram indult *Kultúra 2000* néven. Ez az első integrált kulturális program a korábbi programok fő elveit vitte tovább, de második generációs programként új megoldásokat és szabályokat is bevezetett. A legfontosabb közülük, hogy most egy program fogta át a kultúra egész területét, másrészt a többéves projektek minimális résztvevőinek számát háromról ötre emelték. A programok működésének minőségét nagyban javította a kulturális tájékoztatási pontok létesítése a részt vevő országokban. A programot eredetileg öt évre hirdették meg, de később 2006 végéig meghosszabbította a Bizottság.

A Bizottság az előző program tanulságait levonva igyekezett megalkotni a jelentősen megemelt költségvetésű *Kultúra 2007–2013* programot. A keretprogram három beavatkozási szintet különböztetett meg, a kulturális együttműködések finanszírozása mellett az európai jelentőségű és méretű kulturális szervezetek támogatását, továbbá a tudományos, információs háttér megteremtését. A korábbi nagyon részletes célrendszer helyett csak három célt fogalmaztak meg, a kulturális szektorban dolgozók nemzetközi mobilitásának népszerűsítését, a kulturális és művészeti termékek nemzetek közötti forgalmának növelését és a kultúraközi párbeszéd ösztönözését. Fontos újdonság, hogy megnyitották a programot a kulturális iparágak nem kereskedelmi tevékenysége előtt is a Kulturális Menetrenddel összhangban.

A *Kreatív Európa program* (2014–2020) céljai között nemcsak az alkotás támogatása szerepelt, de középpontba került a közönség fejlesztésének kérdése és a digitalizáció adta változásokhoz való alkalmazkodás is. A korábbi kulturális programot összevonták a két audiovizuális programmal (MÉDIA és MÉDIA Mundus), és a finanszírozáshoz való hozzáférés megkönnyítésére teljesen új pénzügyi eszközt, egy 210 millió eurós hitelgarancia-rendszert hoztak létre.

A következő, 2021–2027-es időszakra vonatkozó programra készülve a Bizottság több *pilot jellegű akciót* kezdeményezett. 2018-ban elindította *A zene mozgatja Európát – Az európai zenei sokszínűség és tehetség fellendítése* elnevezésű programot, ugyanis a digitális átállás, az internetes zeneszolgáltatások megjelenése jelentősen megváltoztatta a zeneipar működési körülményeit. 2020-ban két új akció indult az előadó-művészet, illetve a színházi szektor támogatására, és tesztelték az Utazó Művészet Alapot, hogy segítsék az előadó-művészetet a nemzetközi mozgatás többletköltségeinek finanszírozásában.

Európa Kulturális Fővárosa

Az Európa Kulturális Fővárosa (EKF) program a Közösség egyik leglátványosabb és legsikeresebb kezdeményezése. 1983-ban Melina Mercouri görög kulturális miniszter vetette fel, hogy jelöljenek ki minden évben egy európai várost *Európa Kulturális Városává*. A Kulturális Miniszterek Tanácsa 1985-ben elfogadta a programtervezetet, és még abban az évben el is indult a kezdeményezés kormányközi alapon.[17] Az eredeti elgondolás szerint az akkor még 12 tagállam minden évben kinevez egy várost mindig más államból, a sorrend nem volt megszabva. Az első városok elképzelései még gyakran kiforratlanok voltak, általában kevéssé tudták kihasználni

[17] Zongor Attila Árpád: *Az Európai Unió kulturális politikája az elméletben és a gyakorlatban.* PhD-értekezés. Budapest, BCE Nemzetközi Tanulmányok Intézet, 2008.

a kulturális szektorban rejlő lehetőségeket. A fordulatot 1990-ben Glasgow hozta, amikor a város arra használta fel a címet, hogy a kultúrát eszközként alkalmazza a hanyatlóban lévő iparváros szociális és gazdasági szerkezetének átalakításához.[18] 1992–2003 között lehetősége volt a még nem csatlakozott államoknak, hogy bekapcsolódjanak a programba az *Európai Kulturális Hónapok* megrendezésével.

1997 és 2004 között a *második szakasz* következett, új EKF-kör indult. 1999-ben közösségi szintre emelték a korábban kormányközi programot, az Európai Bizottság és az Európai Parlament szerepet kapott a program működésében. A határozat szerint új kiválasztási rendszert alakítottak ki, és a pályázatok elbírálására egy szakértői testületet hoztak létre. A cím elnevezése pedig Európa Kulturális Fővárosára változott.

Egy *harmadik fázist* jelent a 2005 és 2019 közötti időszak. 2005-től rotációs, a várost jelölő tagállamok meghatározott sorrendjén alapuló rendszer lépett életbe. A 2004-es csatlakozásra tekintettel 2009-től a korábban kijelölt tagállamok mellett az újonnan csatlakozók is pályázhattak a cím elnyerésére.[19]

A *következő szakasz,* a 2020 és 2033 közötti időszak újdonsága, hogy 2021-től minden harmadik évben lehetősége lesz egy tagjelölt vagy potenciálisan tagjelölt országban lévő városnak is a cím viselésére. A Bizottság által szervezett nyílt pályázat keretében kell a városoknak egymással versenyezni.

Az EKF-programban jelentős szerepe van a hat nemzeti és hét európai szakértőből álló testületnek, amely több vizsgálati kör után tesz javaslatot a cím odaítélésére, de a döntést végül a Tanács hozza meg. A kiválasztásnál az adott város európai dimenziójú kulturális projektjén van a hangsúly, de fontos szempont lehet a régióban betöltött kulturális-szellemi központ jelleg vagy egy nevezetes évforduló.[20] Az Európa Kulturális Fővárosa program nemcsak az EU egyik nagy presztízsű vállalkozása lett, de branddé vált, a kezdeményezést más regionális szervezetek is átvették.

Európai Örökség cím

Az európai kulturális örökség védelmének kérdése már az 1970-es években megjelent az európai intézmények napirendjén, de az alkotmányos szerződés elbukása után különösen fontossá vált a közös európai identitás erősítése. 2005-ben az akkori francia kulturális miniszter olyan európai örökségi cím létrehozását javasolta, amely az európai történelemben fontos helyszíneket, kulturális javakat jelöl meg. A 2006-ban elindított jegyzék létrehozásának előkészítése kormányközi együttműködés keretében zajlott, az első, emblematikus helyszínekből álló lista 2007 elejére készült el.

2011-ben a projektet közösségi szintre emelte a Tanács, az Európai Örökség címet olyan műemlék, természeti vagy városi helyszín, kultúrtáj, emlékhely, kulturális javak és tárgyak, valamint egy adott helyhez kötődő szellemi örökség kaphatja, amelyek az integráció történetében

[18] Beatriz Garcia – Tamsin Cox: *Európa Kulturális Fővárosa: Sikeres stratégiák és hosszú távú hatások.* Európai Parlament, 2013.

[19] Tarrósy István – Takáts József: *A határtalan város, Európa Kulturális Fővárosa – Pécs, 2010.* Pécs, Európa Centrum, 2005.

[20] European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture: *European Capitals of Culture: The Road to Success. From 1985 to 2010.* Luxembourg, Publications Office, 2010.

jelentős szerepet játszottak. Az új szabályozás szerint a programban önkéntes alapon részt vevő tagállamok évente legfeljebb két-két helyszínt jelölhetnek, és egy független szakértői testület dönt a cím odaítéléséről. A program különlegessége, hogy nem választja szét az épített és a szellemi örökséget, és a helyszínek népszerűsítésére és elérhetővé tételére helyezi a hangsúlyt.

Szimbolikus kezdeményezések

Egy zenekar nemcsak a zene segítségével, de az együttműködés, az együtt zenélés bemutatásával is jól szimbolizálja az európai egységet. Az *Európai Unió Ifjúsági Zenekarát* az Európai Parlament 1976-ban elfogadott állásfoglalása alapján hozták létre, és a kezdetektől fogva az Európai Bizottság pénzügyi támogatásában részesül. A zenekart 16 és 26 év közötti zenészek alkotják, akik egy éven át dolgoznak együtt, az európai kultúra követeként jelennek meg a hivatalos uniós ünnepségeken. Az *Európai Unió Barokk Zenekarát* 1985-ben, az Európai Zene Évében hozták létre. Minden évben 20-25 fiatal barokk zenész kap lehetőséget, hogy fél évig együtt koncertezzen. A Zenekart az Európai Parlament 1989-től anyagilag is támogatta, az aktuális kulturális programból kap támogatást. Az Európai Unió 1983 óta hirdet meg *tematikus éveket,* például 2008-at a kultúrák közötti párbeszéd európai évének vagy 2018-at a kulturális örökség európai évének nyilvánította.

Díjak

A Tanács 1989-ben hozta létre az Aristeion-díjat az írók, költők és a műfordítók tevékenységének elismerésére. 1990 és 1999 között adták ki a díjakat, majd kis szünet után 2009-től az Európai Bizottság elindította az *EU Irodalmi Díját* és az *Európai Műfordítói Díjat*. A díjak egyrészt felhívják a figyelmet a kortárs irodalomra, segítik az európai irodalom terjesztését, de a külföldi irodalom iránti érdeklődést is ösztönzik, és segítik a könyvek értékesítését. A nemzetközi zsűri az Európai Bizottság által megállapított kritériumok alapján ítéli oda a díjakat legfeljebb öt évvel korábban megjelent alkotásokért. Az EU aktuális kulturális programja támogatja a kezdeményezést, és a díjakat minden évben az Európa Kulturális Fővárosa program keretében adják át.

1987-ben az Európai Bizottság és a Mies van der Rohe Alapítvány megalapította a kortárs építészetet támogató Mies van der Rohe-díjat, hogy felhívja a figyelmet az európai építészet kiválóságaira, építészeti koncepcióikra és a technológiák fejlődésében betöltött szerepükre. Az 1988 óta kétévente kiadott elismerés 2001-től az EU hivatalos építészeti díja *(Európai Unió Kortárs Építészeti Díja).* Az Európai Unió egyik tagországában két évnél nem régebben tervezett és megépített művek közül kerülnek ki a díjazottak, akik kiválasztásáról egy szakértői bizottság dönt. 2001-től az ígéretes tehetségekre koncentráló kategóriában is osztottak ki elismerést, 2016-tól külön címmel ismerik el a fiatal, feltörekvő építészeket.

Az *Európai Unió Kulturális Öröksége díjat,* vagy más néven az *Europa Nostra-díjat* az Európai Bizottság 2002-ben alapította, és a díjjal kapcsolatos tevékenységeket az Europa Nostra civil szervezet bonyolítja. Minden évben legfeljebb 30 kiemelkedő projektet ismernek el, amelyre az aktuális kulturális programban részt vevő országokból pályázhatnak. A díjat négy kategóriában osztják ki, a kulturális örökség megőrzése, helyreállítása terén elért kiemelkedő eredményért, az örökséggel kapcsolatos kutatási és digitalizálási projektekért, egyének vagy szervezetek példamutató, elkötelezett tevékenységéért, illetve az oktatás, képzés és tudatosságnövelés területén

kiemelkedő kezdeményezésekért. A díjazott projektekből hét kapja meg a fődíjat, és egyikük elnyeri a közönségdíjat is.

A 2004-ben létrehozott European Border Breakers-díjat az Európai Bizottság olyan feltörekvő zenei tehetségeknek ítélte oda, akik első külföldön kiadott lemezükkel vagy egy európai fesztiválon való fellépésükkel kimagasló sikert értek el. Ennek utódja 2019 óta a Music Moves kísérleti program keretében odaítélt Európai Könnyűzenei Tehetség díj, amelyet nyolc kategóriában osztanak ki.

Audiovizuális és médiapolitika

Az európai audiovizuális szektor az EU számára gazdasági és kulturális szempontból kiemelkedő jelentőségű, hiszen jelentős munkahelyteremtő képességgel rendelkezik, és fontos szerepe van a kulturális és nyelvi sokszínűség biztosításában. Az audiovizuális és médiapolitikának ugyanakkor nincs önálló jogi alapja, az EU alapszerződései nem tartalmaznak erre vonatkozó rendelkezéseket. Kezdetben[21] a kulturális tevékenység körébe utalták, de a médiatermékek és -szolgáltatások összetett jellegéből, a kulturális mellett gazdasági jellemzőik miatt az EU hatásköre is levezethető. Ez a kettősség adja az uniós szabályozás alapkonfliktusát, amelyet tovább bonyolít a technikai fejlődés követésének szükségessége és a fogyasztóvédelem jelentősége. A tagállamok számára ugyanakkor az audiovizuális tartalom az identitás formálásának része, a közcélú műsorszolgáltatás biztosítása a demokratikus társadalom működéséhez, a médiapluralizmus megőrzéséhez elengedhetetlen.

Az audiovizuális média esetében is uniós szabályok garantálják a termékek és szolgáltatások szabad áramlását az egységes európai piacon, függetlenül azok terjesztési módjától. Viszont a média egy különleges szolgáltatás is, természetéből adódóan kulturális értékek kifejezője és közvetítője, erősítheti a társadalmi kohéziót, fóruma a közösségi vitáknak, így a közösség érdekének védelme is fontos szabályozási szempont, lehetőséget kell adni az állami beavatkozásra a nemzeti kultúra megóvása érdekében. Ma már az ágazati politika nem az egyes médiumok sajátosságaira koncentrál, hanem a minden területet érintő problémákat egységesen szabályozza, és a technológiai fejlődés figyelembevételével folyamatosan felülvizsgálja. Napjaink információs társadalmában az uniós célkitűzések fontos része a médiaműveltség[22] fokozása, amely az aktív polgári szerepvállalás egyik fontos tényezője.[23]

Az Európai Bíróságnak a Sacchi-ügyben[24] hozott döntése, miszerint a műsorszolgáltatás gazdasági tevékenység, amelyre a szolgáltatások szabad áramlását biztosító rendelkezések irányadóak, lehetőséget adott a Közösség intézményeinek fellépésére. A közösségi szintű beavatkozás indokaként szerepelt továbbá az európai kultúra védelme az „amerikai tömegkultúrától", de az európai audiovizuális ipar széttöredezettsége, a nyelvi-kulturális korlátok, a nemzeti szabványok eltérései is.

[21] Maastrichti Szerződés 128. cikk (2) bekezdés.

[22] A Tanács következtetései (2016. május 30.) a médiaműveltségnek és a kritikus gondolkodásnak az oktatás és képzés segítségével történő fejlesztéséről. 2016/C 212/05.

[23] Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog.* Budapest, Wolters Kluwer, 2019.

[24] Judgment of the Court of 30 April 1974. – Giuseppe Sacchi – Reference for a Preliminary Ruling: Tribunale civile e penale di Biella – Italy. 155/73. sz. ügy.

A szabályozás kiindulópontját jelentő, az Európai Parlament által 1982-ben elfogadott *Hahn-jelentés* pedig a mélyebb integrációhoz szükséges közös európai identitásra hívja fel a figyelmet, amelyhez elengedhetetlen az állampolgárok megfelelő tájékozottsága és informáltsága. Viszont nem sokkal később, 1984-ben az identitáskérdés helyett már a határokon átnyúló szabadkereskedelem biztosítását hangsúlyozta az Európai Parlament,[25] a műsorszolgáltatás terén jelentkező szabályozási különbségek megszüntetését sürgette. Az Európai Bizottság által 1984-ben kiadott zöld könyv is a gazdasági jelleget hangsúlyozta, elvetette egy közös európai televízió létrehozását, és a határok nélküli szabad televíziózás közös piaci szabályozását támogatta.

Már az 1960-as években megszülettek az első irányelvek[26] az audiovizuális szolgáltatások területén, de az európai szintű politika igénye csak a 80-as években jelent meg. Az 1989-ben elfogadott *Televíziózás határok nélkül irányelv* (TVWF) a más tagállamból származó műsorok szabad vétele és terjesztése érdekében jött létre, illetve a társadalmi érdekek védelmében bizonyos korlátozásokat fogalmazott meg. Az európai alkotások minimális arányát is előírta, de az audiovizuális ágazatot mint kulturális tevékenységet a tagállamok hatáskörében hagyta. Nyolc évvel később, 1997-ben, majd újabb tíz év múlva ismét módosították a TVWF-et, és elindult a médiaszabályozás digitális környezethez igazítása, a televíziós műsorszolgáltatók és a nem lineáris médiaszolgáltatók joghatóságára azonos kritériumokat dolgoztak ki. A 2006-ban elfogadott, szolgáltatásokról szóló irányelv alkalmazási köréből kivonták a közös szabályokra épülő audiovizuális szektor szolgáltatásait, ami a korábbi évtizedekben megerősődő, szinte egyeduralkodóvá váló gazdasági megközelítéshez képest egyfajta fordulatot jelent.

Az „új média”[27] elterjedése és a fogyasztási szokások változása (például fizetős tévék, lekérhető videófilmek) kikényszerítették az irányelv modernizálását, és új elnevezéssel, egységes szerkezetben jelent meg 2010-ben az *audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv* (AVMS). Az azonos piacon megjelenő, de eltérő jellemzőkkel leírható szolgáltatásokra vonatkozóan az irányelv közös rendelkezéseket is előírt (például adatszolgáltatási kötelezettség). 2018-ban elfogadták a felülvizsgált irányelvet, amely bizonyos szabályokat a videómegosztó platformokra, illetve a közösségi médiában megosztott egyes audiovizuális tartalmakra is kiterjesztett, a televíziós műsorszolgáltatókra vonatkozó korlátozásokat rugalmasabbá tette.

A többször felülvizsgált rendelkezések számos területen fogalmaztak meg korlátozásokat az audiovizuális szolgáltatások terén, ilyen például a kiskorúak védelme (például a hozzáférés korlátozása, az internetbiztonság fokozása) vagy a faji, vallási alapú gyűlölet elleni fellépés kötelezettsége. Folyamatosan szigorodtak a reklámozásra, szponzorálásra vonatkozó minimumkövetelmények, például egyes termékek megjelenítését korlátozták, szabályozták a reklámidőt, előírták a társadalom számára kiemelten jelentős események (például a legnézettebb nemzetközi sportesemények) hozzáférhetőségének biztosítását a nagyközönség számára. A szabályozás fontos része az európai előállítású művek védelme.

Az Unió támogatja az európai jelentőségű audiovizuális alkotások megőrzését és védelmét, szorgalmazza Európa *mozgóképörökségének* módszeres összegyűjtését, megőrzését, helyreállítását.[28]

[25] Hutton-jelentés.

[26] A fontosabb irányelvek összefoglalását lásd a 7. mellékletben.

[27] Internet, multimédia, digitális televíziózás.

[28] Az Európai Parlament és a Tanács ajánlása (2005. november 16.) a mozgóképörökségről és a kapcsolódó ágazati tevékenységek versenyképességéről. 2005/865/EK.

Támogatási programok

A műsorszolgáltatás szabadsága, az audiovizuális tartalomszabályozás mellett a filmipar közösségi támogatása is fontos területe az uniós fellépésnek. Kezdetben önálló ágazati programok futottak, majd 2014-től a szektor támogatása beolvadt az átfogó kulturális programba. A támogatási programok alapvető célja az európai filmek nemzetközi terjesztésének előmozdítása, a nyelvi és kulturális sokszínűség támogatása, illetve új technológiák kifejlesztésének ösztönzése.

Az első, 1991 és 1995 között futó *MEDIA program* az európai audiovizuális termékek belső forgalmának növelését, az európai produkciók világpiaci megjelenését segítette, de a különféle képzési hálózatok, a moziláncok és filmterjesztési hálózatok létrehozását is támogatta. A *MEDIA II program (1996–2000)* forrásait arra fordította, hogy technikai, gazdasági segítséget nyújtson a műsorkészítőknek, támogassa a többnyelvűséget, a határ menti együttműködést. A megemelt összeggel gazdálkodó *MEDIA Plus program (2001–2005)* általános célja és struktúrája megegyezik az előző programéval, de megjelenik a versenyképesség támogatása, kiemelten a kis- és középvállalkozások segítése. A *MEDIA 2007 program (2007–2013)* nagy hangsúlyt fektet az audiovizuális képzések támogatására, nevezetesen a filmes iskolák, a képzési intézmények és a szakmai partnerszervezetek hálózatának kiépítésére és a diákok mobilitásának segítésére. A *MEDIA Mundus programot* 2011-ben az európai filmipar és harmadik országbeli filmkészítők közötti együttműködés, az audiovizuális szakemberek közötti hálózatépítés elősegítésére hozták létre, de a program támogatta a nemzetközi koprodukciókat és az audiovizuális alkotások világszintű terjesztését is.

A *Kreatív Európa program (2014–2020) média ága* a korábbi két program[29] továbbfejlesztett változata. Az alprogram céljai változatlanok, de az európai kulturális alkotások tartós közönségének fejlesztése is a célok között szerepelt. A program a digitális átállás által teremtett lehetőségek kihasználására törekedett, a figyelem középpontjába a fiatal közönség került.

A filmek finanszírozása kapcsán meg kell említeni a 2011 májusában megnyílt *MEDIA Gyártási Garanciaalapot*, amely a kockázat megosztásával segíti a producereket, hogy könnyebben jussanak külső, banki forráshoz filmük elkészítéséhez. 2019 áprilisában elindult az európai filmek online könyvtára, a *Lumiere VOD adatbázis,* amelyben több mint 35 ezer olyan filmcímet gyűjtöttek össze, amelyek elérhetők különböző európai VOD-platformokon. Az adatbázist az Európai Bizottság felkérésére az Európai Audiovizuális Megfigyelőközpont, az Európa Tanács intézménye kezeli a Kreatív Európa MEDIA támogatásával.

2008-ban indult egy kulturális platform, az *Europeana* (Európai Digitális Könyvtár), amely egyetlen hozzáférési ponton keresztül elérhetővé teszi Európa kulturális kincseit, különböző kulturális intézmények több millió tételét.

A kulturális kapcsolatok mint az EU külkapcsolatainak egy dimenziója

A kultúra fontos szerepet játszhat az Európai Unió külkapcsolataiban, hiszen a kulturális együttműködés segít csökkenteni a sztereotípiákat és az előítéleteket azáltal, hogy erősíti a párbeszédet, a nyitottságot és a kölcsönös tiszteletet. A kultúrák közötti párbeszéd elősegítheti a konfliktusok

[29] MEDIA 2007 program és a MEDIA Mundus.

megelőzését, és előmozdíthatja a megbékélést.[30] A kultúra segíthet az olyan globális kihívások kezelésében, mint a menekültek beilleszkedése vagy az erőszakos radikalizáció elleni küzdelem.

2007 fordulópontot jelent az európai szintű kultúrpolitikai együttműködésben, az Európai Kulturális Menetrend a kultúrát az Unió külkapcsolatainak egyik elemeként kezeli, ami megjelenik nemcsak a fejlesztési együttműködésben, a humanitárius segítségnyújtásban, de a szomszédságpolitikában, a csatlakozási tárgyalásokon, a partnerországokkal fenntartott kapcsolatokban is. A nemzetközi kulturális kapcsolatokban közös pontokat, közös célokat lehet beazonosítani a tagállamok és az EU között, amelyek egy *koherens kulturális külpolitika* kidolgozását is lehetővé, sőt szükségessé teszik, mert számos kérdésben indokolt lehet egy közös európai fellépés, például a kulturális javak kereskedelme,[31] a digitalizáció, a szerzői jogok vagy a médiakoncentráció terén.

A külkapcsolati pénzügyi eszközök mind tartalmaznak kulturális komponenst, ezeket a forrásokat a recipiens országok olyan kulturális projektekre fordíthatják, amelyek a kultúrák közötti párbeszédet, a megbékélést és a társadalmi-gazdasági fejlődést ösztönzik. A *bővítéspolitika* keretében a 26. tárgyalási fejezet szól az EU kulturális vívmányainak átvételéről, továbbá a bővítési országok teljes jogú tagként részt vehetnek az átfogó kulturális programokban. A *szomszédságpolitikában* a Keleti Partnerség 4. platformja ad lehetőséget a kultúra és kreativitás területén az együttműködésre, míg az Euro-mediterrán Partnerség[32] harmadik dimenziójában sokkal kidolgozottabb keretek jöttek létre, számos örökségvédelmi és audiovizuális regionális program működik. 2005-ben kezdte meg működését Alexandriában az Anna Lindh Euro-mediterrán Alapítvány a Kultúrák Közötti Párbeszédért, hogy olyan projekteket támogasson, amelyek többek között a kulturális hasonlóságok feltérképezésére koncentrálnak a térségben, a kulturális és vallások közötti párbeszéd kialakítását ösztönzik. A *nemzetközi fejlesztési együttműködés* területén már az 1980-as években bekerült a projektekbe a kultúra, hiszen az a társadalmi és gazdasági fejlődés motorja lehet.

Az EU kulturális stratégiájának[33] megvalósítása érdekében az uniós küldöttségek és a nemzeti kulturális intézmények számos területen tudnak együttműködni. A 2006-ban megalakult *EUNIC,* az EU-tagállamok kulturális intézeteinek hálózata építhet az EU-delegációk vagy intézmények társfinanszírozására, és az egyéni tagállami kezdeményezéseket kollektív, európai kulturális vállalkozássá tudja alakítani. Az uniós és nemzeti intézmények, illetve a kulturális vállalkozások, civilek közötti szinergiák létrehozása érdekében 2016-ban létrehozták a *kulturális diplomáciai platformot,* amelynek feladata a kulturális politikával kapcsolatos tanácsadás, a hálózatépítés elősegítése, képzési programok kidolgozása. Ennek tapasztalatai alapján 2020-ban újabb projektet indított a Bizottság *kulturális kapcsolatok platform* néven, amely kiemelten foglalkozik a kulturális és kreatív szektorral.

[30] Éger György – Kiss J. László: Kulturális külpolitika – avagy egy kutatás dimenziói. In Éger György – Kiss J. László (szerk.): *Stratégia és kultúra. Kulturális külpolitika az új kihívások tükrében.* Budapest, Teleki László Alapítvány, 2004.

[31] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/60/EU irányelve a tagállamok területéről jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszolgáltatásáról és az 1024/2012/EU rendelet módosításáról (átdolgozás).

[32] Mikita Gyöngyi – Tóth Veronika: *Kultúra és az Euro-mediterrán Partnerség.* Budapest, KultúrPont Iroda, 2006.

[33] A Tanács következtetései a nemzetközi kulturális kapcsolatokra vonatkozó uniós stratégiai megközelítésről és cselekvési keretről. 2019/C 192/04 (2019. június 7.). Brüsszel.

Az Európai Parlament javaslatára 2019-ben létrejött a *Kultúra Európai Házai* kezdeményezés, egy újfajta együttműködés az EU-delegációk, a tagállamok nemzeti kulturális intézetei és a helyi kulturális szektor között a harmadik országokban. A ház szimbolikus kifejezés, lehet fizikai vagy digitális tér, amely lehetőséget ad a kulturális cserére, együtt alkotásra és az emberek közti kapcsolatok megteremtésére.

A más nemzetközi szervezetekkel kialakított együttműködés is szerves része az Unió kulturális külkapcsolatainak. Az uniós tagállamokat is magában foglaló *Európa Tanács* az egyik legfontosabb normaalkotó a kultúra területén, a két szervezet között egyfajta munkamegosztás alakult ki. Az Európa Tanács keretében elfogadott kulturális egyezmények sokszor hivatkozási alapul szolgálnak az uniós szabályozásnál, egyes területeken (például audiovizuális ügyek) összehangolják tevékenységüket, illetve közös kezdeményezéseket hoznak létre (például Európai Örökség Napok).

Az uniós tagállamok az *UNESCO* kulcsegyezményeinek részesei, sőt maga az Európai Unió is részes fele a 2005-ös Kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló UNESCO egyezménynek. Azaz az Unió is elfogadta azt a nézetet, hogy a kulturális javak kettős természetűek, és kulturális többletértékük miatt nem kezelhetők egyszerű, közgazdaságtani értelemben vett jószágként.

Következtetések

A kulturális kérdésekkel kapcsolatos uniós hatáskörök évtizedek alatt, bizottsági javaslatok nyomán, a kompetenciák között folyamatosan egyensúlyozva bontakoztak ki. A kulturális szektor a tagállamok illetékességi körébe tartozik, de létrejöttek közösségi kulturális kezdeményezések, és más ágazati politikáknak is vannak kulturális vonatkozásai. A kulturális politika esete is jól példázza, hogy a gazdasági jellegű retorika, a szabad mozgásra vagy versenyképességre hivatkozó érvelés megkönnyíti egy uniós szakpolitika formálódását. A Bizottság sikeresen emelte be a kultúrát a politikai és intézményi kontextusba, a tagállamok szuverenitását nem megkérdőjelezve, de a nemzeti közjó témájába tartozó kultúrát az európai belső piacot és az azon kívüli versenyt érintő üggyé alakította.

Uniós szinten is elismert ugyanakkor, hogy a kreativitás és a kultúra fontos szerepet játszik a demokrácia, a sokszínűség, a közös európai azonosságtudat fenntartásában. Amennyiben az Unió egy mélyülő integráció irányába mozdul el, akkor a szakpolitika nemcsak a kultúra gazdasági, biztonságpolitikai aspektusait fogja hangsúlyozni, de a közös identitás építésének alapját fogja jelenteni.

Felhasznált irodalom

A Bíróság (második tanács) 2009. március 5-i ítélete (a Tribunal Supremo [Spanyolország] előzetes döntéshozatal iránti kérelme) – Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) kontra Administración General del Estado. C-222/07. sz. ügy. Online: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:102:0004:0004:HU:PDF

A Tanács állásfoglalása (2007. november 16.) az európai kulturális menetrendről. 2007/C 287/01. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007G1129(01)&from=EL

A Tanács irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri= CELEX:31989L0552&from=HU

A Tanács következtetései (2007. május 24.) a kulturális és a kreatív ágazatoknak a lisszaboni célkitűzések eléréséhez való hozzájárulásáról. 2007/C 311/07. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007XG1221(01)&from=HU

A Tanács következtetései (2016. május 30.) a médiaműveltségnek és a kritikus gondolkodásnak az oktatás és képzés segítségével történő fejlesztéséről. 2016/C 212/05. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XG0614(01)&from=FR

A Tanács következtetései a kulturális örökség valamennyi uniós szakpolitikai területen történő előtérbe helyezésének szükségességéről. 2018/C 196/05 (2018. június 8.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG0608(02)&from=SL

A Tanács következtetései a nemzetközi kulturális kapcsolatokra vonatkozó uniós stratégiai megközelítésről és cselekvési keretről. 2019/C 192/04. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0607(01)&from=HU

Az Európai Parlament és a Tanács 97/36/EK irányelve (1997. június 30.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bd04dfb9-987a-4a96-8682-ebed88a81ad4.0001.01/DOC_1&format=PDF

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=HR

Az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK irányelve (2007. december 11.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0065&from=HU

Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=HU

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/60/EU irányelve a tagállamok területéről jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszolgáltatásáról és az 1024/2012/EU rendelet módosításáról (átdolgozás). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0060&from=hu

Az Európai Parlament és a Tanács ajánlása (2005. november 16.) a mozgóképörökségről és a kapcsolódó ágazati tevékenységek versenyképességéről. 2005/865/EK. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005H0865&from=HU

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=hu

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/789 irányelve (2019. április 17.) a műsorszolgáltató szervezetek egyes online közvetítéseire, valamint televíziós és rádiós műsorok továbbközvetítésére alkalmazandó szerzői jogok és szerzői joggal szomszédos jogok gyakorlására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 93/83/EGK tanácsi irányelv módosításáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0789&from=HU

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/790 irányelve (2019. április 17.) a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0790&from=EN

Európai Bizottság: *Közlemény az európai kulturális programról a globalizálódó világban.* COM(2007)242 végleges (2007. május 10.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0242&from=HU

Európai Bizottság: *Közlemény az új európai kulturális menetrendről.* COM(2018)267 végleges (2018. május 22.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0267&from=EN

Európai Bizottság: *Közösségi fellépés a kulturális szektorban.* COM(77)560 végleges (1977. november 22.). Online: http://aei.pitt.edu/5321/1/5321.pdf

Európai Bizottság: *Zöld könyv a kulturális és kreatív iparágak potenciáljának felszabadításáról.* COM(2010)183 (2010. április 27.). Online: https://bit.ly/3ssCiAp

European Commission: A Fresh Boost for Culture in the European Community. COM(87)603 final (1987. december 14.). Online: http://aei.pitt.edu/6854/1/6854.pdf

European Commission: *Community Action in the Cultural Sector.* COM(77)560 final (1977. november 22.). Online: http://aei.pitt.edu/5321/1/5321.pdf

European Commission: *Stronger Community Action in the Cultural Sector.* COM(82)590 final (1982. október 16.). Online: http://aei.pitt.edu/5063/1/5063.pdf

European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture: *European Capitals of Culture: The Road to Success. From 1985 to 2010.* Luxembourg, Publications Office, 2010. Online: https://data.europa.eu/doi/10.2766/59910

Éger György – Kiss J. László: Kulturális külpolitika – avagy egy kutatás dimenziói. In Éger György – Kiss J. László (szerk.): *Stratégia és kultúra. Kulturális külpolitika az új kihívások tükrében.* Budapest, Teleki László Alapítvány, 2004.

Garcia, Beatriz – Tamsin Cox: *Európa Kulturális Fővárosa: Sikeres stratégiák és hosszú távú hatások.* Európai Parlament, 2013. Online: https://bit.ly/3FC9eM9

Judgment of the Court of 30 April 1974. – Giuseppe Sacchi – Reference for a Preliminary Ruling: Tribunale civile e penale di Biella – Italy. 155/73. sz. ügy. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61973CJ0155&from=EN

Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog.* Budapest, Wolters Kluwer, 2019.

Környei Ágnes: Az Európai Unió a nemzetközi kulturális együttműködésben. *Külügyi Szemle,* 12. (2013), 2. 163–178.

Láncos Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban.* PhD-értekezés. Budapest, PPKE JAK, 2012. Online: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/LancosPetraPhDvegleges.pdf

Littoz-Monnet, Annabelle: Agenda-Setting Dynamics at the EU Level: The Case of the EU Cultural Policy. *Journal of European Integration,* 34. (2012), 5. 505–522. Online: https://doi.org/10.1080/07036337.2011.638065

Mádl Ferenc: A kultúra jövője az európai integrációban. *Jogtudományi Közlöny,* 50. (1995), 2. 59–68.

Mikita Gyöngyi – Tóth Veronika: *Kultúra és az Euro-mediterrán Partnerség.* Budapest, KultúrPont Iroda, 2006.

Tarrósy István – Takáts József: *A határtalan város, Európa Kulturális Fővárosa – Pécs, 2010.* Pécs, Európa Centrum, 2005.

Zongor Attila Árpád: *Az Európai Unió kulturális politikája az elméletben és a gyakorlatban.* PhD-értekezés. Budapest, BCE Nemzetközi Tanulmányok Intézet, 2008. Online: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/329/1/zongor_attila.pdf

Szalók Csilla – Kovács Miklós

Turizmus

Bevezetés

Az Európai Uniónak nincs önálló és így kodifikált turizmuspolitikája, számos, a turizmust is támogató szabályrendszer és program felfogható mint egy „virtuális" uniós turizmuspolitika szerves összetevője, például az oktatás, a szakképzés, az ifjúságpolitika, a fogyasztóvédelem és regionális fejlesztéspolitika területén, hogy csak néhányat említsünk a fontosabbak közül a teljesség igénye nélkül.

A turizmust közvetlen és közvetett módon több, az Unió közös gazdaság- és versenypolitikáját is érintő jelenség befolyásolta. Az elmúlt évtizedekben az Európai Unión belüli nemzetgazdaságok fokozatosan, de egyre növekvő mértékben szolgáltatásorientálttá váltak a globálisan érvényesülő tendenciáknak megfelelően, nem utolsósorban a belső és az Unión kívülről történő utazások – a beutazó vagy aktív turizmus – növekedése révén. Ezért minden, a szolgáltató szektort alakító gazdaságpolitikai és versenyképességi intézkedéscsomag, irányelv és kezdeményezés kihatott az Unió turizmusára, az egyes tagországok turizmusára és turizmusfejlesztésére is.

Az utazások szervezetté és a turizmus világméretűvé válása óta rengeteg meghatározás született. Ezek a tárgyalt jelenség közel azonos elemeit ragadták meg,[1] a turizmusra vonatkozó definícióalkotás jelentősége nem feltétlenül annak tartamában, sokkal inkább megközelítésében, szemléletmódjában határozható meg. „A turizmus magában foglalja a személyek lakó- és munkahelyen kívüli minden szabad helyváltoztatását, valamint az azokból eredő szükségletek kielégítésére létrehozott szolgáltatásokat."[2] Az Európai Unió külön nem definiálta, jelentőségét az alábbiakban fogalmazta meg: „A turizmus az Európai Unió egyik fő gazdasági tevékenysége, mely széles körű hatással bír a gazdasági növekedésre, a foglalkoztatásra és a közösségek fejlődésére. Hatásos eszköz lehet a fejlettségi különbségek mérséklésében, a munkanélküliség ellenében."[3]

[1] Markos Béla – Kolacsek András: *Idegenforgalom.* Budapest, KJK, 1961; John Tribe: The Indiscipline of Tourism. *Annals of Tourism Research,* 24. (1997), 3. 638–657.; C. Michael Hall – Allan M. Williams – Alan A. Lew: Tourism: Conceptualisations, Institutions and Issues. In Alan A. Lew – C. Michael Hall – Allan M. Williams (szerk.): *A Companion to Tourism.* Oxford, Blackwell, 2004.

[2] „Tourism comprises the activities of persons traveling to and staying in places outside their usual environment for not more than one consecutive year for leisure, business and other purposes." OECD: Glossary of Statistical Terms – Tourism.

[3] „Tourism is a major economic activity in the European Union with wide-ranging impact on economic growth, employment, and social development. It can be a powerful tool in fighting economic decline and unemployment." European Commission: *Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs.*

https://doi.org/10.36250/01028_23

https://orcid.org/0000-0003-4298-6122 (Sz. Cs.)

A turizmus jelentősége számokban

A turizmus közvetlenül, illetve közvetve közel 10 százalékkal járul hozzá az EU GDP-jéhez, ez a hozzájárulás az EU-t a világ első számú turisztikai célpontjává tette: az EU-ba 2018-ban 563 millió külföldi turista érkezett, és az uniós ágazat bevétele a globális bevételek 30 százalékát jelenti.

Az Európai Unióban a szűkebb értelmében vett turisztikai ágazat (azaz a hagyományos utazási szolgáltatók és idegenforgalmi szolgáltatások) körülbelül 2,3 millió vállalkozásból, főként kis- és középvállalkozásból (kkv-k) áll, körülbelül 12,3 millió főt foglalkoztat. 2014-ben az európai nem pénzügyi vállalkozások közül minden tizedik az idegenforgalmi ágazathoz tartozott. 2018-ban az „utazás és idegenforgalom" ágazat közvetlenül 3,9 százalékkal járult hozzá az EU GDP-jéhez, a teljes munkaerő 5,1 százalékát foglalkoztatta (ami mintegy 11,9 millió munkahelyet jelent). Ha figyelembe vesszük a turizmusnak más gazdasági ágazatokkal fennálló szoros kapcsolatát, a multiplikátor hatást, a turizmusra vonatkozó számadatok jelentősen emelkednek (a bruttó hazai termék [GDP] több mint 10,3 százalékát jelenti a turizmus, és a teljes európai uniós foglalkoztatás 11,7 százalékát, ami 27,3 millió munkavállalónak felel meg).

2019-ben a világ nemzetközi idegenforgalmában az utazók száma elérte az 1,5 milliárdot (ez 4 százalékos növekedést jelent a korábbi évhez viszonyítva), Európába 745 millió fő érkezett, ami a piac 50 százalékát tette ki. A Covid-19-világjárvány 2020. márciusi kitörése és az utazási tilalmakkal és egészségügyi kötelezettségekkel kapcsolatos bizonytalanság ma az idegenforgalmi ágazat jövője szempontjából a legfontosabb kihívást jelenti.

Uniós nézőpontból az idegenforgalmi politika a foglalkoztatás és a növekedés területén az általános politikai célkitűzések támogatásának eszköze is. Az idegenforgalom környezetvédelmi és fenntartható dimenziója nagyobb jelentőséget kap majd az idők során, hiszen az ma már a fenntartható, felelős és etikus turizmus részét képezi.

A turizmuspolitika kerete az Európai Unióban

A strukturális modernizáció és a gazdasági reformpolitika szempontjából fontos esemény volt a 2007. decemberi lisszaboni csúcsértekezlet, az ott elfogadott Lisszaboni Szerződés az Európai Unió turizmuspolitikájának is új irányt szabott. A Lisszaboni Szerződés az Európai Unió működését tette hatékonyabbá a korábbi alapszerződések módosításával. A szerződés kinyilvánított célja a hatékonyságnövelésen túl az volt, hogy erősítse az Unió demokratikus legitimitását, és javítsa egységes fellépését.

Az Európai Unió nemcsak érdek-, de értékközösség is. Az uniós tagsággal együtt járó uniós polgárság (Magyarország esetében 2004. május 1-jétől) többletjogokat garantál a nemzeti állampolgárság jogosítványaihoz képest, s ezek a többletjogosultságok valamennyi tagország állampolgáraira egyformán vonatkoznak. E többletjogok alapját a négy szabadság, vagyis az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a természetes személyek szabad áramlása jelenti. Bár ez utóbbi nem kizárólag és nem elsődlegesen a természetes személyek turisztikai célú helyváltoztatását kívánja ösztönözni, az önkéntes, rekreációs és üzleti célú, az Unión belüli utazások szabadságát alapvetően ez az alapjog garantálja. Fogalmazhatunk tehát akár úgy is, hogy a turizmus mint társadalmi-gazdasági jelenség az Európai Unió közös értékei közül az egyiknek közvetlen haszonélvezője.

A helyváltoztatás és az utazás fenti szabadsága természetesen túlmutat az Unió turizmust érintő intézkedéseinek hatókörén, átfogóbb és szélesebb körű. Azt is hangsúlyozni kell ugyan-

akkor, hogy a keresleti oldalt érintő jogosultságokon túl a további szabadságok (szolgáltatások és szolgáltatók, munkavállalás, szakképesítések elismerése, tőkebefektetések stb.) a kínálati oldal szereplői számára is érvényesíthetők, elősegítve és fenntartva a piaci verseny kívánatos mértékű szabadságát a turisztikai szolgáltatások piacán is.

Az Európai Unió turizmuspolitikájának jogi keretrendszere

Jogi megközelítésben az Európai Unió turizmuspolitikájának alapját az egységes szerkezetbe foglalt alapszerződés (Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01) 195. cikke szerint az alábbiak jelentik:

> „(1) Az Unió, különösen az idegenforgalmi ágazatban működő uniós vállalkozások versenyképességének elősegítése révén, kiegészíti a tagállamoknak az idegenforgalmi ágazat terén folytatott tevékenységét. Ennek elérése érdekében az Unió tevékenységének célja, hogy:
> ösztönözze az ebben az ágazatban működő vállalkozások fejlődéséhez szükséges kedvező környezet kialakítását,
> előmozdítsa a tagállamok együttműködését, különös tekintettel a bevált gyakorlatok cseréjére.
> (2) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében egyedi intézkedéseket állapít meg a tagállamokban végrehajtott olyan intézkedések kiegészítésére, amelyek az e cikkben kitűzött célok megvalósítására irányulnak, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját."[4]

A téma kifejtése során mi idegenforgalom helyett a turizmus kifejezést fogjuk használni, kivéve, ha az idézett szöveg magyar fordításában az „idegenforgalom" szó szerepel. A turizmussal kapcsolatos jogalkotás tehát döntően tagállami hatáskör, az Európai Unió e területen irányelvek formájában ajánlásokat fogalmaz meg a tagországok részére, a már említettek szerint közvetlen és közvetett módon (európai irányelv, európai rendelet vagy európai közlemény formájában).

A turizmust érintő, közvetett jogalkotási területek az Európai Unióban

A turizmuságazat néhány kivételtől eltekintve közvetlenül nem tárgya az uniós szabályozásnak, de elsődlegesen más területekhez való kapcsolódása miatt közvetett módon azzá válik. Ilyen például a biztonságra, a fogyasztóvédelemre, az általános utasjogokra, a környezet védelmére, a kulturális és történelmi örökség védelmére vonatkozó szabályozás. Ennek okán fontos, hogy ne csak a turizmust direkt módon érintő intézkedésekkel, hanem azokkal az általánosabb intézkedésekkel is tisztában legyünk, amelyek a turizmusra is hatással lehetnek.

1. A termékekre és a szolgáltatásokra vonatkozó akadálymentességi követelményekről szóló irányelvet azzal a céllal alkották meg, hogy „hozzájáruljon a belső piac megfelelő működéséhez azzal, hogy bizonyos termékek és szolgáltatások esetében közelíti az akadálymentességi követelményekre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, különösen azon tényezők felszámolása és megelőzése révén amelyek

[4] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) XXII. cím.

az akadálymentességre vonatkozó eltérő tagállami követelményekből eredően akadályozzák bizonyos akadálymentes termékek és szolgáltatások szabad mozgását".[5]

2. Az utasnyilvántartási adatállománynak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló irányelv a személyes adatok védelméhez való jog és az egyenlő bánásmódhoz való jog teljes tiszteletben tartása mellett ír elő megfelelő tagországi beavatkozást.[6]
3. A légi járműveken utazó fogyatékkal élő, illetve csökkent mozgásképességű személyek jogairól szóló rendelet az egységes légi forgalmi piac szabályozásához kapcsolódva kívánja biztosítani, hogy a fogyatékkal élő, illetve csökkent mozgásképességű személyeket a többi polgárhoz hasonlóan illethesse meg a szabad mozgáshoz, a választás szabadságához és a megkülönböztetésmentes bánásmódhoz való jog. Ez a légi közlekedésre éppúgy érvényes kell legyen, mint az élet egyéb területeire. Ez a rendelet az akadálymentességről szóló fenti irányelv különös szabályozási területe.[7]
4. A Közösségen belül működési tilalom alá tartozó légi fuvarozók közösségi listájának elfogadásáról és az üzemeltető fuvarozó kiléte tekintetében a légi közlekedés utasainak tájékoztatásáról, valamint a 2004/36/EK irányelv 9. cikkének hatályon kívül helyezéséről szóló rendelet kimondja, hogy a légi közlekedés területén a Közösség fellépésének elsődlegesen az utasok biztonsági kockázatoktól való védelmére kell irányulnia. A biztonsági követelményeknek meg nem felelő légi fuvarozók közösségi listáját a lehető legnagyobb átláthatóság biztosítása érdekében az utasok tudomására kell hozni. Ez a rendelet tehát döntően fogyasztóvédelmi szempontokat szolgál, összhangban az utasok megfelelő tájékoztatásáról szóló szabályozási elvekkel.[8]
5. A közvetett jogalkotási kerületek körébe tartozik a schengeni megállapodás, amely az európai uniós szabályrendszer sajátos területe. Olyan jogi aktus, amelyet nem a Parlament és nem a Tanács jogalkotási aktusa, hanem a társult országok megállapodása hozott létre. A bevezetőben már említettük a négy szabadságot, ezen belül pedig a természetes személyek belső határokon belüli szabad mozgását.
6. A Közösségi Vízumkódex (vízumkódex) létrehozásáról szóló 810/2009/EK rendelet módosításáról.[9] A rendelet szerint az Unió közös vízumpolitikája szerves részét képezi a belső határok nélküli térség kialakításának. A vízumpolitikának a turizmust és az üzleti tevékenységet előmozdító alapvető eszköznek kell maradnia, miközben hozzá kell járulnia

[5] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/882 irányelve (2019. április 17.) a termékekre és a szolgáltatásokra vonatkozó akadálymentességi követelményekről.

[6] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról.

[7] Az Európai Parlament és a Tanács 1107/2006/EK rendelete (2006. július 5.) a légi járműveken utazó fogyatékkal élő, illetve csökkent mozgásképességű személyek jogairól.

[8] Az Európai Parlament és a Tanács 2111/2005/EK rendelete (2005. december 14.) a Közösségen belül működési tilalom alá tartozó légi fuvarozók közösségi listájának elfogadásáról és az üzemeltető fuvarozó kiléte tekintetében a légi közlekedés utasainak tájékoztatásáról, valamint a 2004/36/EK irányelv 9. cikkének hatályon kívül helyezéséről.

[9] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1155 rendelete (2019. június 20.) a Közösségi Vízumkódex (vízumkódex) létrehozásáról szóló 810/2009/EK rendelet módosításáról.

a biztonsági kockázatokkal és az Unióba irányuló illegális migráció kockázatával szembeni fellépéshez. A rendelet bevezető felsorolásában külön is említi a turizmust, ami azt mutatja, hogy az ágazat megítélése a kezdetektől napjainkig jelentős pozitív változáson ment át.

7. A nemzetközi légi szállítás egyes szabályainak egységesítéséről szóló egyezménynek (Montreali Egyezmény) az Európai Közösség részéről történő megkötéséről.[10]
   A határozat kimondja, hogy az Európai Közösség légi szállítói számára előnyös, ha a kártérítési felelősségükre vonatkozó egységes és egyértelmű szabályok alapján működnek, és ha ezek a szabályok megegyeznek a harmadik országok szállítóira érvényes szabályokkal, így ez a szabályozás az európai turizmus versenyképessége szempontjából is fontos lépést jelez.
8. A tengeri és belvízi közlekedést igénybe vevő utasok jogairól, valamint a 2006/2004/EK rendelet módosításáról szóló rendelet alapvetően fogyasztóvédelmi jellegű, s így a turisztikai célú utazásokat is támogató szabályozás.[11] Ezek a jogok – többek között késés vagy járattörlés esetén a tájékoztatáshoz vagy kártérítéshez való jogok – kiegészítik a légi, illetve a vasúttal vagy autóbusszal közlekedő utasokra vonatkozó hasonló jogokat. (Ezért e szabályokra külön nem térünk ki.) A rendelet alkalmazza az időközben módosított 90/314/EGK irányelv (az utazási csomagokról és az utazási szolgáltatásegyüttesekről szóló szabályozás) megfelelő fogalmait, lásd utazásszervező, utazásközvetítő, menetjegy-értékesítő.
9. A belső piaci szolgáltatásokról szóló (szolgáltatási) irányelv,[12] amelynek célja, hogy a tagországok számoljanak fel minden akadályt a tagországokban nyújtható szolgáltatások kereskedelmének útjából, beleértve a határon átnyúló szolgáltatásokat is. Jelen, az Európai Unió turizmuspolitikájáról szóló fejezet bevezetőjében már említettük a nemzetgazdaságok szolgáltatásorientálttá válásának jelentőségét, amely egyben a turizmus növekvő szerepét és elismertségét is magával hozta.
   A belső szolgáltatásokról szóló irányelv ezt a globálisan érvényesülő folyamatot kívánja támogatni a négy szabadság egyikének elvéből kiindulva. Az irányelv hatálya kiterjed
   - termékek és szolgáltatások kis- és nagykereskedelmére,
   - építőipari szolgáltatásokra,
   - üzleti és tanácsadói jellegű szolgáltatásokra,
   - turizmus- és szabadidős szolgáltatásokra.

   Az irányelv lehetővé teszi a vállalkozások számára, hogy a sajátjuktól eltérő uniós országban telepedjenek le, így az uniós országokat arra kötelezi, hogy felszámolják a – például az állampolgárságra vagy a lakóhelyre vonatkozó – megkülönböztető, valamint korlátozó jellegű követelményeiket.
   Az irányelv mind a szolgáltató más tagországban történő letelepedését, mind pedig magának a szolgáltatásnak a határokon átnyúló igénybevételét megkönnyíti. Az ezen irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások folyamatosan változó tevékenységek széles körét öle-

[10] A Tanács határozata (2001. április 5.) a nemzetközi légi szállítás egyes szabályainak egységesítéséről szóló egyezménynek (Montreali Egyezmény) az Európai Közösség részéről történő megkötéséről.

[11] Az Európai Parlament és a Tanács 1177/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a tengeri és belvízi közlekedést igénybe vevő utasok jogairól, valamint a 2006/2004/EK rendelet módosításáról.

[12] Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról (szolgáltatási irányelv).

lik fel, a turizmusra vonatkozó vagy a turizmust érintő szolgáltatások közül idetartozik a kereskedelmi vásárok szervezése; az autókölcsönzés; az utazási irodák és utazásszervezők tevékenysége. Szabályozza az irányelv továbbá a fogyasztói szolgáltatásokat, például a turizmus területén, beleértve az idegenvezetőket is; a szabadidős szolgáltatásokat, a sportcentrumokat és a vidámparkokat.

10. A Befektetés az európai ifjúságba közlemény[13] elsősorban az európai ifjúság oktatási lehetőségeinek bővítését és munkaerőpiaci lehetőségeinek javítását célozza, de természetesen fontos a fiatalok más tagországokban történő tanulása és az ezzel összefüggő élményszerzés szempontjából is.
    Az európai fiatalok ezen intézkedés révén Európa-szerte tanulási célú utazásokat tehetnek, s a tanulási programjaik természetszerűleg kapcsolódnak magával a turizmussal összefüggő képesítések megszerzéséhez és a jó gyakorlatok megismeréséhez is.
11. A határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló irányelv[14] jogalapját is az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) jelenti, mivel ezen irányelv rendelkezései többségének az a célja, hogy javuljon a belső piac működése, valamint az áruk, a személyek és a szolgáltatások szabad mozgása.
    Az irányelv célja, hogy meghatározza azokat a feltételeket, amelyek megléte mellett a betegek más uniós országba utazhatnak, hogy ott biztonságos és magas színvonalú egészségügyi ellátásban részesüljenek, miközben költségeiket saját egészségbiztosítási rendszerük megtéríti. Az irányelv ösztönzi továbbá a nemzeti egészségügyi ellátórendszerek közötti együttműködést. Az irányelv segít az egészségturizmus és orvosi turizmus előtt álló akadályok elhárításában.

A turizmust érintő, közvetlen jogalkotási területek az Európai Unióban

1. Az európai statisztikai programról (2013–2017),[15] valamint a turizmusra vonatkozó európai statisztikákról és a 95/57/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletek.[16] A rendelet szerint:

> „Az Európai Tanács 2007. december 14-i elnökségi következtetéseiben kiemelte, hogy a turizmus döntő szerepet játszik az Unióban a növekedés serkentésében és a munkahelyteremtésben, valamint felszólította a Bizottságot, a tagállamokat, a gazdasági ágazatot és az egyéb érdekelt feleket, hogy fogjanak össze a Fenntartható és versenyképes európai turizmus programjának időben történő végrehajtása érdekében."[17]

[13] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Befektetés az európai ifjúságba.* COM(2016)0940 végleges (2016. december 7.).

[14] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU irányelve (2011. március 9.) a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről.

[15] Az Európai Parlament és a Tanács 99/2013/EU rendelete (2013. január 15.) az európai statisztikai programról (2013–2017).

[16] Az Európai Parlament és a Tanács 692/2011/EU rendelete (2011. július 6.) a 95/57/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

[17] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A fenntartható és versenyképes európai idegenforgalom menetrendje.*

A rendelet a turizmusstatisztika fontosságát azért is hangsúlyozza, mert

„az uniós turisztikai ágazat fontos szerepet tölt be a tagállamok gazdaságában, és a turisztikai tevékenységek révén nagy foglalkoztatási potenciált rejt magában. Versenyképességének bármilyen felméréséhez a turizmus alapos ismeretére van szükség, mind volumene, jellemzői, a látogatók profilja, mind pedig a turizmusra fordított kiadások és a tagállamok gazdasága számára nyújtott előnyök tekintetében."[18]

A hagyományos statisztikai módszerek hatékony alkalmazásán túl a rendelet kitért a turizmus közvetett és indukált hatásainak mérésére is a turizmus szatellit számlák alkalmazása szempontjából:

„Annak érdekében, hogy a turizmus tagállami gazdaságokban kifejtett makroökonómiai jelentőségét és a turizmus gazdaságra és munkahelyekre gyakorolt hatásait a turizmus-szatellitszámlák nemzetközileg elfogadott rendszere alapján fel lehessen mérni, javítani kell az ilyen adatgyűjtés módszertanát és hatékonyságát."[19]

Összefoglalva: „az uniós országoknak a turisztikai keresletre és kínálatra vonatkozó, harmonizált statisztikákat kell gyűjteniük, összeállítaniuk, feldolgozniuk és továbbítaniuk"[20] annak érdekében, hogy a tagországok turizmusa összehasonlíthatóvá váljon. Az uniós országok a szükséges statisztikai adatok előállításához a következő különböző források kombinációját használhatják: felmérések, kötelező adatszolgáltatások, megfelelő statisztikai becslési eljárások (Turizmus Szatellit Számlák). Ez a turizmusstatisztikára vonatkozó rendelet fontos mérföldkő az európai turizmuspolitika kialakításában, mert ennek alkalmazása teszi lehetővé a turizmus regionális, nemzeti és uniós szintű (ezen belül pedig akár országcsoportonkénti) számbavételét és a turizmusra vonatkozó átfogó döntések megalapozását.

2. A szálláshelyek időben megosztott használati jogára, a hosszú távra szóló üdülési termékekre, ezek viszontértékesítésére és cseréjére vonatkozó szerződések egyes szempontjai a fogyasztók védelmében született irányelvet[21] az uniós köznyelv röviden „time share" irányelvnek nevezi. Az irányelv célja, hogy a fogyasztók védelme érdekében fogalmazzon meg ajánlásokat az ingatlanok időben megosztott *(time share)* használati jogának megszerzésére irányuló szerződések szempontjából.
   A szálláshelyek időben megosztott használati jogának piaca folyamatosan fejlődik, és a korábbi jogszabály hatálya alá nem tartozó új üdülési termékek jelentek meg a piacon. Az irányelv fokozottabb védelmet biztosít a fogyasztók számára azáltal, hogy a szerződéskötésen túlmenően szabályokat állapít meg a reklámra, a szerződéskötést megelőző

COM(2007)0621 végleges (2007. október 22.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: COM(2007)0621 végleges.]

[18] Az Európai Parlament és a Tanács 692/2011/EU rendelete.

[19] Az Európai Parlament és a Tanács 692/2011/EU rendelete.

[20] Az Európai Parlament és a Tanács 692/2011/EU rendelete.

[21] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/122/EK irányelve (2009. január 14.) a szálláshelyek időben megosztott használati jogára, a hosszú távra szóló üdülési termékekre, ezek viszontértékesítésére és cseréjére vonatkozó szerződések egyes szempontjai a fogyasztók védelméről.

és alatti tájékoztatásra, az elállási jogra, valamint az elállási határidő lejártáig szóló előlegfizetési tilalomra vonatkozóan.

3. A part menti és tengeri turisztikai ágazat európai növekedési és foglalkoztatási stratégiája[22] hangsúlyozza, hogy az idegenforgalmi ágazat növekedésével a lehetőségek kihasználásának olyan módját kell megtalálni, amely fenntartható módon gazdasági hasznot is eredményez. A Bizottság az összetett kihívások tekintetében közös válaszok megfogalmazására tett javaslatot azzal a céllal, hogy Európa erősségeire építsen, valamint, hogy lehetővé tegye az Európa 2020 stratégiai célkitűzéseihez – az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéshez – való hozzájárulást. Az európai turisztikai ágazat több mint harmadát kitevő part menti területek a növekedés és a foglalkoztatás szempontjából is kiemelkedő fontosságúak, ezért a

„A Bizottság:
1. törekedni fog az idegenforgalomra vonatkozó adatok elérhetőségében tapasztalható hiányok megszüntetésére, mindenekelőtt a part menti és tengeri turizmus esetében.
2. Nagyobb hangsúlyt fog fektetni – ahol arra szükség van – a part menti és tengeri turizmus területére az EU idegenforgalommal kapcsolatos kezdeményezéseiben, beleértve a tájékoztató és promóciós jellegű kampányokat.
3. Elő fogja mozdítani a tengeri körutazások szervezői, a kikötők és a part menti turizmusban érdekeltek közötti európai szintű párbeszédet.
4. Támogatni fogja a tagállamok, illetve a régiók közötti partnerségek, hálózatok, klaszterek és intelligens specializációs stratégiák kialakítását.
A Bizottság felkéri a tagállamokat, a regionális és helyi hatóságokat, valamint a turisztikai ágazatot, hogy:
fogjanak hozzá és aktívan vegyenek részt a hálózatok, klaszterek és intelligens szakosodási stratégiák kialakításában,
alakítsanak ki konkrétabb csomagokat olyan egyedi célcsoportok számára, mint például az időskorúak, illetve a fogyatékos személyek.”[23]

A közlemény szerint a Bizottság gondoskodni fog arról,

„hogy a part menti és tengeri turizmus más uniós szakpolitikák – például az IT-összeköttetés, a fenntartható közlekedés, a biztonsági kérdések és a munkavállalók szabad mozgása – részeként is megjelenjen. További, más szakpolitikai szempontokat szintén figyelembe vesznek: környezetvédelem, regionális fejlesztés, képzések, fogyasztóvédelem, továbbá az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást és az éghajlatváltozás hatásainak csökkentését célzó politikák. Ezenkívül a Balti-tengerre, az Atlanti-óceánra, az Adriai- és a Jón-tengerre vonatkozó makroregionális stratégiák támogatják az erős idegenforgalmi gazdaságot, továbbá összehangolják a regionális, uniós és nem uniós forrásokat.”[24]

Fenti átfogó, a turizmus iránti növekvő elkötelezettséget tükröző európai uniós intézkedéscsomag ismételten jól mutatja a turizmus szerepének felértékelődését, a turizmus ágazat

[22] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A part menti és tengeri turisztikai ágazat európai növekedési és foglalkoztatási stratégiája.* COM(2014)086 végleges (2014. február 20.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: COM(2014)086 végleges.]

[23] Európai Bizottság: COM(2014)086 végleges.

[24] Európai Bizottság: COM(2014)086 végleges.

olyan szemléletét, amely szerint a turizmus alkalmas a gazdasági növekedés és fenntarthatóság szempontjainak összeegyeztetésére, miközben tekintettel van olyan környezeti problémákra is, mint a klímaváltozás és a tengerpartok és szigetek vízszintemelkedés miatti sérülékenysége.

4. A fenntartható és versenyképes európai idegenforgalom menetrendje.[25] Az EU gazdaságában az idegenforgalom jelentős szerepének elismeréseként a Bizottság 2006 márciusában új idegenforgalmi politikát fogadott el, amelynek fő célkitűzése az volt, hogy „az idegenforgalom Európában és világszerte megvalósuló fenntartható növekedésével javítsa az európai idegenforgalmi ágazat versenyképességét, valamint több és jobb minőségű munkahelyet teremtsen".[26]

> „Az úti célok önálló fejlődése és környezetük védelme, valamint egy versenyképes gazdasági tevékenység kialakítása közötti megfelelő egyensúly megtalálása nagy kihívást jelent. Az idegenforgalmi úti célok szorosan összekapcsolódnak természetes környezetükkel, kulturális sajátosságaikkal, szociális interakciójukkal, biztonságukkal és a helyi lakosság jólétével.
> E célkitűzések elérése során a turizmus ágazatnak jó néhány kihívással szembe kell néznie. Ezek a következők:
> a természeti és kulturális források fenntartható megóvása és kezelése,
> az idegenforgalmi úti célok forrásfelhasználásának és szennyezettségének minimálisra csökkentése, ideértve a hulladéktermelést is,
> a közösség jólétének érdekében a változások kezelése,
> a kereslet szezonális jellegének csökkentése,
> az idegenforgalommal kapcsolatos közlekedés környezeti hatásának mérséklése,
> az utazási élmények elérhetővé tétele mindenki számára megkülönböztetés nélkül és
> az idegenforgalmi munkahelyek minőségének növelése."[27]

A Bizottság közleményéből származó idézetek szükségképpen jelen időben vannak, de a fenti felsorolásból is kitűnik, hogy a célkitűzések mindegyike ma is aktuális (azóta természetesen újabb dokumentumok születtek), a turizmusnak mint a fenntarthatóság és a gazdasági növekedés „összebékítésére" szolgáló területnek a szerepét ebben a közleményben fogalmazták meg először átfogóan. Egyben lefektették a versenyképes és fenntartható turizmusfejlesztés alábbi elveit:

- holisztikus és integrált megközelítésre van szükség,
- hosszú távú tervezés, a fejlődés megfelelő mértékű és ütemű megvalósítása,
- az összes érdekelt bevonása,
- a rendelkezésre álló legjobb ismeretek, bevált gyakorlatok alkalmazása,
- a kockázat minimalizálása és kezelése, úgy is mint az elővigyázatosság elvének érvényesítése,
- határok megállapítása és betartása (befogadóképesség, teherbírás – *carrying capacity*),
- folyamatos ellenőrzés.

Ez a menetrend a folyamat önkéntes jellegét kívánta erősíteni, amikor kimondta, hogy támogatnia kell mindenkinek, aki érdekelt a turizmusban: „a kormányzás különböző szintjeinek – helyi hatóságoknak, az úti célok igazgatását végző szervezeteknek (TDM-

[25] Európai Bizottság: COM(2007)0621 végleges.
[26] COM(2007)0621 végleges i. m.
[27] COM(2007)0621 végleges i. m.

szervezetek), régióknak, tagállamoknak, magának az Európai Bizottságnak, vállalkozásoknak, turistáknak és más szerveknek".[28]

A bizottsági közlemény kitért a már korábban megkezdett (EDEN – Kiváló Európai Desztináció) akció folytatására, a szükséges EU-s pénzügyi források mozgósítására, valamint a fenntarthatóság és versenyképesség más szakpolitikákban és területeken (például vízpartok, hegyvidékek) történő érvényesítésére is. E szempontokat is figyelembe véve a menetrend valóban átfogó, jól felépített dokumentumnak tekinthető.

5. Az utazási csomagokról és az utazási szolgáltatásegyüttesekről szóló irányelv[29] bár 2015. évi, annak eredeti változata az egyik legelső, közvetlenül is a turizmushoz kapcsolható szabályozás, amely a turizmus fontos ágazatát, az utazásszervezést szabályozza (szabályozta) az átfogó EU-s fogyasztóvédelmi politika részeként. A szabályozás azért is figyelemre méltó ugyanakkor, mert ezen az irányelven alapult a magyarországi szabályozásban a 213/1996 (XII. 23.) Korm. rendelet az Utazásszervező és közvetítő tevékenységről, valamint az azóta módosított, illetve hatályon kívül helyezett 214/1996 (XII. 23.) Korm. rendelet az Utazási és utazást közvetítő szerződésről [jelenleg érvényes a 472/2017 (XII. 28.) Korm. rendelet az utazási szolgáltatásokra vonatkozó szerződésekről, különösen az utazási csomagra és az utazási szolgáltatásegyüttesre vonatkozó szerződésekről]. Az utazásszervezésre vonatkozó magyar szabályozás tehát még jóval a csatlakozást (2004) megelőzően alkalmazta az erre vonatkozó uniós jogot.

   Az eredeti irányelv tisztázta az utazási szolgáltatások fogalmát, meghatározta az utazási csomagot magát, a fizetés és felmondás feltételeit, a felelősség megállapítását és az utazásszervezők részéről fizetésképtelenség esetén nyújtandó garanciákat. Az utazási szerződésről szóló pedig az utasok és utazásszervezők szerződéses jogait és kötelezettségeit és az előzetesen nyújtandó információk körét, tekintettel az utazási csomag sajátos jellegére.

   Az uniós szabályozás módosításának okai között meg kell említeni az alábbiakat:
   - a szervezett utazási formákról szóló 90/314/EGK irányelv elfogadása óta az utazási piac, a szolgáltatások és az utazási szokások az internetnek köszönhető jelentős átalakulását, az internetes foglalási rendszerek elterjedését;
   - az egyéni igények szerint összeállított utazási csomagok megjelenését *(dinamic packaging);*
   - a légi közlekedési szektor liberalizációját, a légitársaságok egyéb utazási szolgáltatási ajánlatait és a „low cost" modell elterjedését; valamint az
   - az utazók tagállamonként eltérő szintű védelmét.
6. A közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend[30] egy legalább középtávra tervezett, többszereplős, koordinációt feltételező intézkedéscsomagot jelent. Bár a közlemény nemcsak a turizmusra vonatkozik, a turisztikai szolgáltatások szempontjából is rendkívül fontos és aktuális, mert az úgynevezett kapacitásmegosztáson alapuló közösségi gazda-

[28] COM(2014)086 végleges i. m.

[29] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2302 irányelve (2015. november 25.) az utazási csomagokról és az utazási szolgáltatásegyüttesekről.

[30] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend.* COM(2016)356 végleges (2016. június 2.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: COM(2016)356 végleges.]

ságot *(shared economy)* és a hozzá kapcsolódó új üzleti modelleket kívánja szabályozni. Ezért indokolt a közvetlen hatású intézkedések fejezetén belül bemutatni.

A közlemény bevezetőjében megállapítja, hogy az innováción alapuló új üzleti modellek jelentős mértékben hozzájárulhatnak a versenyképességhez és a növekedéshez. Az együttműködési (közösségi) platformok sikere bizonyos esetekben kihívást jelent a meglevő piaci szereplők számára, de azáltal, hogy lehetővé teszik a magánszemélyeknek, hogy szolgáltatásokat nyújtsanak, új foglalkoztatási lehetőségek, rugalmas munkafeltételek és új jövedelemszerzési források elterjedését segíthetik elő. A közösségi gazdaság a fogyasztók szempontjából új szolgáltatások, nagyobb kínálat és alacsonyabb árak révén járhat előnyökkel. Ösztönzi továbbá az erőforrások fokozottabb megosztását és hatékonyabb felhasználását, és ezáltal hozzájárul az Európai Unió fenntarthatósági menetrendjéhez, valamint a körforgásos gazdaságra való áttérés megvalósításához.[31]

A becslések szerint a közösségi gazdaság alábbi öt meghatározó ágazatában működő együttműködési platformokból 2015-ben 3,6 milliárd EUR értékű uniós bevétel származott: szálláshely (rövid távú bérbeadás); személyszállítás; háztartási szolgáltatások; szakmai és műszaki szolgáltatások, valamint közösségi pénzügyek.[32]

A közlemény célja, hogy elősegítse a szóban forgó előnyök kiaknázását, és megoldást keressen a közösségi gazdaságban részt vevők jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos bizonytalanságokkal összefüggő kérdésekre.

A közösségi gazdaság egyre fontosabbá válik az alapjogok (a négy szabadság), a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv, valamint a fogyasztóvédelem és az e-kereskedelem szabályozási területén. A közlemény ennek kapcsán felhívja a figyelmet arra, hogy „egy adott tevékenység teljes tilalma, illetve mennyiségi korlátozása rendszerint csak végső esetben alkalmazható, és általában csak akkor, ha a kevésbé korlátozó követelmények nem alkalmasak a jogos közérdek védelmére" (lásd Airbnb szabályozása egyes európai nagyvárosokban).

A Bizottság közleménye az alábbi következtetéssel zárul:

> „Tekintettel azokra a jelentős előnyökre, amelyekkel a közösségi gazdaság új üzleti modelljei járhatnak, Európának élnie kell az új lehetőségekkel. Az Európai Uniónak kezdeményező módon támogatnia kell a gazdaság modernizálása révén adódó lehetőségeket az innováció, a versenyképesség és a növekedés terén. Fontos ugyanakkor a tisztességes munkakörülmények, valamint a megfelelő és fenntartható fogyasztóvédelem és szociális védelem biztosítása."[33]

[31] A 2015-ös év elején robbant be az uniós közpolitikába a körkörös gazdaság *(circular economy)* koncepciója. Az elméleti háttere olyan holisztikus szemléletű rendszertervezést javasolt az EU-s fejlesztések során, amelyet eddig még egyik rendszermegoldás sem képviselt. A kezdeményezés rendszereken átnyúló fejlesztési utat jelenthet minden szektor számára, felváltva a lineáris gazdasági megoldásokat a bezáródó hurok, vagyis az önmagukat ellátó (zárt anyagciklusú) termelési struktúrák elve alapján. A körforgásos gazdasági modell egy olyan ipari-szolgáltatási rendszer, amely az end-of-life (hasznos élettartam vége) folyamatokat azok helyreállításával váltja fel.

[32] A fenti adat az Európai Bizottság megbízásából a PwC Consulting által készített tanulmányban szereplő becsléseken alapul. Robert Vaughan – Raphael Daverio: *Assessing the Size and Presence of the Collaborative Economy in Europe.* London, PwC UK, 2016.

[33] COM(2016)356 végleges i. m.

7. Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv[34] a belső piacon az online szolgáltatások alapvető jogi kerete. Az irányelv célja, hogy felszámolja a határokon átnyúló online szolgáltatások akadályait az EU-ban, és jogbiztonságot teremtsen a vállalkozások és a polgárok számára. Az irányelv meghatározza a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó alapvető követelményeket, az online szerződéskötésben követendő lépéseket és a kereskedelmi kommunikációra vonatkozó szabályokat (például online reklámok és nem kezdeményezett kereskedelmi kommunikáció).
   A belső piaci záradék az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv egyik alapelve. Biztosítja, hogy az online szolgáltatók a letelepedésük helye szerinti tagállam jogának hatálya alá tartozzanak, ne pedig azon tagállamok joga alá, ahol a szolgáltatás elérhető.
   Az irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások a következők:
   - online információs szolgáltatások,
   - termékek és szolgáltatások online értékesítése,
   - online reklám,
   - szakmai szolgáltatások,
   - szórakoztató jellegű szolgáltatások.

   Az utazási csomagokról és az utazási szolgáltatásegyüttesekről szóló irányelv (2015. november 25.) a korábbi irányelvet többek között épp az utazási szolgáltatások online értékesítésének elterjedése miatt módosította.
   Az Európai digitális egységes piaci stratégia[35] szintén a turizmusra közvetetten ható stratégiák közé tartozik. A stratégia megalkotásának indokaként a közlemény az alábbiakat említi:

   „az internetes platformok (például keresőprogramok, közösségi média, elektronikus kereskedelmi platformok, alkalmazás-áruházak, ár-összehasonlító oldalak) egyre központibb szerephez jutnak a társadalmi és gazdasági életben: a fogyasztók számára lehetővé teszik az információk internetes elérését, a vállalkozások pedig kiaknázhatják az elektronikus kereskedelem előnyeit. Európa nagy lehetőségekkel rendelkezik ezen a téren, a szétaprózódott piac viszont visszatartja, és akadályozza a vállalkozások növekedését. A mobilitási szolgáltatások, a turizmus, a zene, az audiovizuális tartalom, az oktatás, a pénzügy, a szálláshelyek és a munkaerő-felvétel terén létrejött új platformok gyorsan hatalmas kihívást generáltak a hagyományos üzleti modelleknek."[36]

8. Az uniós ökocímkéről szóló, 2009. november 25-i 66/2010/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[37] értelmében azok a szolgáltatások érdemesek az uniós ökocímkére, amelyek

[34] Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv).

[35] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Az Európai digitális egységes piaci stratégia*. COM(2015)0192 végleges (2015. május 6.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: COM(2015)0192 végleges.]

[36] Európai Bizottság: COM(2015)0192 végleges.

[37] A Bizottság (EU) 2017/175 határozata (2017. január 25.) a turisztikai szálláshelyek uniós ökocímkéjének odaítélésére vonatkozó kritériumokról.

teljes életciklusuk alatt csak kismértékben károsítják a környezetet. Az európai uniós ökocímke (közösségi ökocímke) mozgalma hosszabb időszakra tekint vissza.[38]
A turisztikai szolgáltatások közül a kempingszolgáltatásokra érvényesítették először, ezt követte a fenti szabályozás,[39] amely összevonta a kempingszolgáltatások és a turistaszállás-szolgáltatások termékcsoportot a „turisztikai szálláshely" termékcsoportba. A díj – amelyre pályázni kell – odaítélésének kritériumai:

- a környezetközpontú irányítási rendszer alapjai,
- a személyzet képzése,
- a vendégek tájékoztatása,
- a fogyasztás nyomon követése,
- többszempontú energiahatékonyság,
- hulladékkezelés.

Az Európai Unió turizmussal kapcsolatos tevékenységének nem kodifikált, de fontos része az európai nemzeti turizmus marketingszervezeteket tömörítő Európai Turizmus Bizottsággal *(European Tourism Committee)* kialakított s nemcsak EU-tagországokat érintő promóciós együttműködés, amely Európa mint egységes turisztikai desztináció népszerűsítését szolgáló, változatos marketingeszközökkel történő akciók közös szervezését és finanszírozását jelenti. Az európai uniós országokba való turisztikai célú beutazások elősegítése és a turizmus ösztönzése érdekében 2014-ben az Európai Bizottság javaslatot tett a vízumkönnyítésekre vonatkozóan.
Az intézkedéscsomag fő elemei:

- a vízumhoz való hozzájutás folyamatának felgyorsítása (15-ről 10 napra),
- képviseletellátási kötelezettség, vagyis ha a meglátogatni kívánt schengeni tagország nem rendelkezik képviselettel az adott nem uniós országban, a vízumkérelmet a képviselettel rendelkező EU-s ország befogadni köteles,
- a schengeni övezetbe történő ismételt beutazások megkönnyítésére 3–5 évig érvényes, ismételt belépésre jogosító vízum bevezetése *(Multiple-entry Visa – MEV),*
- külön turistavízum – amely egyéves időtartamú utazási jogosultságot jelent a schengeni övezeten belül – megszorításokkal (például a 90 napos tartózkodási idő nem léphető túl egy adott ország esetén).

A 2015-ben felerősödött migrációs válság szerencsére nem fordította vissza a turisztikai célú beutazások megkönnyítésének folyamatát. Így ír erről az Unió 2018-as tevékenységéről szóló beszámoló:

> „az EU migrációval kapcsolatos átfogó megközelítésének szerves részét képezi a védelemre szoruló személyek számára elérhető jogszerű lehetőségek, valamint a munkaerő-migrációra vonatkozó csatornák kialakítása. Ez együtt jár az irreguláris migrációs áramlatokra vonatkozó határozott politika kialakításával, a szigorúbb határvédelem biztosításával, a menekültügyi eljárások egyszerűsítésével és a visszafordítások eredményesebb végrehajtásával."[40]

[38] Az Európai Parlament és a Tanács 1980/2000/EK rendelete a közösségi ökocímke módosított odaítélési rendszeréről.
[39] A Bizottság határozata (2009. július 9.) a kempingszolgáltatásokra vonatkozó közösségi ökocímke odaítélésével kapcsolatos ökológiai kritériumok meghatározásáról.
[40] Európai Bizottság: *Az EU 2018-ban – Általános jelentés az Európai Unió tevékenységeiről.*

Az Európai Unió turizmuspolitikájának alakulása – történeti áttekintés

Az EU a szakpolitikai területek széles körében aktív szerepet játszik. Az emberi jogoktól a közlekedésen át a kereskedelemig terjed a skála. Mint már a bevezetőben említettük, jelenleg sincs egységes európai uniós turizmuspolitika, ezért a szakpolitikák felsorolásánál a turizmust külön nem találjuk meg. Ezért is érdemes áttekintenünk mindazokat a múltbeli törekvéseket, amelyek a turizmus interdiszciplináris jellegét hangsúlyozva megkísérelték közös mederbe terelni a tagállamok turizmussal kapcsolatos intézkedéseinek legalább az irányát.

A turizmus megítélése a tagállamokban sem volt egységes, mivel a turizmus gazdasági jelentősége a közösségen belüli országcsoportokban is különbözött (például küldő és fogadó országok, Észak és Dél stb.). Tagországonként is eltértek tehát azok az alapok, amelyekre a közös turizmuspolitikának épülnie kellett volna. Egy-egy ország turizmussal kapcsolatos politikai „elkötelezettségét" általában két szempont szerint szokták értékelni: 1. rendelkezik-e az adott ország önálló vagy részben önálló turizmusirányítási szervezettel a kormányzati struktúrában, illetve 2. van-e az ország jogrendszerében a turizmusra vonatkozó általános jogszabály (például turizmustörvény).

> „A szerteágazó tagállami turizmuspolitikát jól jellemzi a német szövetségi kormánynak az a tanulmánya, amely alapján elmondható, hogy az EU akkori 15 tagállama közül csak Franciaországban, Írországban, Ausztriában, Portugáliában és Spanyolországban létezett a közigazgatáson belül külön, a turizmus irányításáért felelős szervezeti egység, többnyire államtitkárság."[41]

Az Európai Unió turizmuspolitikájának kialakítása során az első állomásnak tekinthető a Turizmus Tanácsadó Bizottság létrehozása 1986-ban, amelynek fő feladataként a turizmusra vonatkozó információcserét, konzultációt és a turisztikai együttműködést határozták meg. A jelenleg is működő tanácsadó bizottság – amely a tagországok képviselőiből áll (a tagokat az adott tagország turizmussal foglalkozó kormányzati szerve delegálja) – a turizmussal kapcsolatos tagországi intézkedésekre vonatkozó kölcsönös tájékozódást és tájékoztatást segíti, és évente többször is ülésezik *(Advisory Committee on Tourism Expert Group – TAC).* Az uniós turizmuspolitika kezdeteinél már az Európai Unió kifejezést használjuk az egyszerűség érdekében s nem térünk ki arra, hogy az integráció mely fázisában (például Európai Gazdasági Közösség) volt éppen az Unió.

Közösségi turizmuspolitika hiányában csak az 1990-es években születtek meg az első olyan intézkedések, amelyek a közösség szintjén igyekeztek kezelni a turizmus aktuális és hosszú távú kérdéseit. Ilyen lépés volt az európai turizmuspolitikában, amikor a Miniszterek Tanácsa az 1990-es évet az európai turizmus évének nyilvánította, aminek fő célja az volt, hogy hangsúlyozza a turizmus jelentőségét az Európai Közösségben, és ezzel elősegítse egy, a turizmusra irányuló egységes politikai irány létrejöttét.

1992-ben a Maastrichti Szerződés 3. cikkelye első ízben ismeri el, hogy az Unió tevékenysége a turizmusra is ki kell hogy terjedjen. A Tanács határozata alapján 1993. január elsején indult el az első Közösségi Akcióterv a turizmus támogatására. A hároméves program feladatai között szerepelt az a célkitűzés, hogy bővítsék a turisztikai szektorral kapcsolatos ismereteket, s összehangolják a tagországok idegenforgalommal kapcsolatos intézkedéseit. Az akciótervben

[41] Dankó László: Közösségi turizmusfejlesztés. *Marketingkaleidoszkóp,* (2010), 29. 63–94.

konkrétan szerepelt a szünidők széthúzására tett javaslat, amely az idegenforgalmi létesítmények jobb és egyenletesebb kihasználtságát segítené elő. A sokféle igény kielégítése érdekében az akcióterv külön foglalkozott az idegenforgalom olyan speciális ágaival, mint a kulturális turizmus, a falusi turizmus, a szociális és az ifjúsági turizmus. A turizmussal közvetlenül foglalkozott az 1995-ben kiadott zöld könyv, amelyben a Bizottság az akcióterv addigi tapasztalatai, valamint az idegenforgalom területén bekövetkezett változások alapján kijelölte azokat a középtávú tennivalókat, amelyek a turisztikai kínálat színesítését, minőségének javítását, folyamatos fejlődésének biztosítását szolgálják.

Az első, többéves turisztikai uniós programtervezet a Phyloxénia volt (ógörögből származó kifejezés, vendégszeretetet jelent), végrehajtását 1997-től 2000-ig tervezték. A program az európai turizmus fejlesztését az alábbi területeken kívánta elősegíteni: a turizmusra vonatkozó tudásbázis szélesítése, a turizmust támogató tagállami jogi és pénzügyi feltételek létrejöttének elősegítése, a minőségi turizmus fejlesztésének ösztönzése a fenntarthatósági kritériumok alapján, továbbá beutazásösztönzés a külső piacokról és Európának mint turisztikai desztinációnak a népszerűsítése. A javaslatot a Tanács végül nem fogadta el, de a célokból látható, hogy későbbi programokban újra megjelentek, és az európai turizmuspolitika tartóoszlopaivá váltak (például fenntarthatóság).

Az Európai Tanácsnak az „Idegenforgalom és foglalkoztatás" témájában tartott, 1999. június 21-i ülése óta az EU-ban egyre inkább tudatosodik, milyen mértékben járul hozzá a turizmus a foglalkoztatáshoz Európában. A 2001 novemberében közzétett, *Munkálkodjunk együtt az európai turizmus jövőjéért* című közleményében[42] az Európai Bizottság működési keret létrehozását és az európai idegenforgalmi ágazat ösztönzésére irányuló intézkedéseket javasolt. Az idegenforgalom jövőjéről szóló, 2002. május 21-i tanácsi állásfoglalás ratifikálta a Bizottság megközelítését, és annak érdekében, hogy Európa a legfontosabb idegenforgalmi célponttá váljon, együttműködést kezdeményezett az európai idegenforgalmi ágazat köz- és magánszférában dolgozó szereplői közreműködésével.

A Tanács állásfoglalása szorgalmazta az Európai Unió jogalkotása turizmusra gyakorolt hatásainak vizsgálatát, javasolta Európa mint turisztikai desztináció hatékonyabb népszerűsítését (lásd korábban a Phyloxénia programtervezet), és felhívta a turizmusszakma képviselőit, hogy támogassák a közösség és a tagországok törekvéseit a fentiek szerint.

Fontos szakpolitikai európai fóruma a turizmusnak a 2002 óta évente megrendezett Európai Turizmus Fórum (ETF) , amelyet az év második felében az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztét betöltő országgal közösen szerveznek. A Finnországban, Helsinkiben megrendezett, 2019. évi 18. fórum témája „A digitális átalakulás mint az uniós idegenforgalmi ágazat fenntartható növekedésének motorja" volt. Az ETF 2020. évi ülését virtuális módon, Berlinben tartották. Arra keresték a választ, hogyan lehet a válságra megoldást találni, és a turizmust újra beindítani.

2005-ben a Bizottság javasolta a Lisszaboni Stratégia újrafogalmazását két fő célkitűzésre koncentrálva: tartós – fenntartható – növekedés és több munkalehetőség a turizmusban. Ennek előzménye volt, hogy a 2000 márciusában tartott lisszaboni csúcstalálkozón az EU-kormányfők megállapodtak az Európai Unió számára kidolgozott új stratégiai célban, amely az Uniót 2010-ig a világ legversenyképesebb gazdaságává teszi. 2007 októberében a Tanács elfogadta a Bizottság előterjesztésében az Unió közép- és hosszú távú turizmusstratégiáját, „A fenntartható és verseny-

[42] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Munkálkodjunk együtt az európai turizmus jövőjéért.* COM(2001)0665 (2001. november 13.).

képes európai idegenforgalom menetrendjét". A stratégia fő céljai: az ágazat versenyképességének javítása és a munkahelyteremtés voltak.

A 2009-ben elfogadott Lisszaboni Szerződés megreformálta az EU belső és külső politikáit, és az Európai Parlament jogalkotási hatáskörének kibővítésével nagyobb fokú demokráciát biztosít az uniós döntéshozatalban. Témánk szempontjából fontos megjegyezni, hogy az idegenforgalmat támogató jellegű hatáskörként határozták meg. Vagyis a turizmus továbbra is tagállami hatáskörbe tartozik szabályozási szempontból, és külön is megemlítik. Azonban sem a 2014–2020 közötti időszakra érvényes pénzügyi keretben, sem pedig a 2021–2027-es többéves pénzügyi javaslatban nincs a turizmusnak önálló költségvetése.

2010 júniusában fogadták el az *Európa, a világ első számú turisztikai célpontja – az európai turizmus új politikai kerete* című közleményt,[43] amely a pénzügyi-gazdasági világválságot közvetlenül követő időszakban, valamint a légi utazás további válságát okozó vulkánkitörés hatásai idején született. Az Európai Bizottság azzal a céllal adta ki ezt a közleményt, hogy szorgalmazza a turizmushoz kapcsolódó kezdeményezések összehangolását, illetve olyan új cselekvési keretet határozzon meg, amely a turizmus versenyképességének növelését szolgálja, és biztosítja, hogy az ágazat képes legyen fenntartható módon fejlődni. E célok elérésére a Bizottság egy sor európai szintű, illetve több országra kiterjedő kezdeményezést javasolt, élve azokkal a jogkörökkel, amelyekkel a Lisszaboni Szerződés az Uniót felruházta.

A fenti célkitűzések elérése érdekében az idegenforgalom fellendítésére szolgáló intézkedéseket az alábbi négy cselekvési tengely köré lehet csoportosítani:

1. az idegenforgalmi ágazat versenyképességének ösztönzése Európában;
2. fenntartható, felelősségteljes és minőségi idegenforgalom kialakításának elősegítése;
3. Európa mint fenntartható és minőségi úti célokat kínáló régió arculatának ápolása és ismertségének növelése;
4. az EU szakpolitikáiban rejlő és pénzügyi eszközeiből adódó lehetőségek maximális kiaknázása a turizmus fejlesztésére.

Fentiek szerint a Bizottság a versenyképes és fenntartható európai idegenforgalmi régiók hálózatával *(Network of European Regions for a Competitive and Sustainable Tourism – NECSTouR)* és a kiemelt európai úti célok *(European Destinations of Excellence – EDEN)* hálózatával közösen indított kezdeményezésre támaszkodhat egy olyan indikátorrendszer kidolgozásában, amely a turisztikai desztinációk fenntartható irányítását teszi lehetővé.

A programozási időszakban (2007–2013) a Bizottság továbbra is gondoskodott arról, hogy az idegenforgalom ügyét közösségi támogatási eszközök és programok alkalmazásával mozdítsa elő. A fent említett támogatási eszközök közül a különböző európai strukturális alapok (ERFA, ESZA, KA, EMVA, EHA), valamint a kutatási és fejlesztési keretprogram továbbra is biztosíthatja majd konkrét projektek finanszírozását.

Az EDEN elnevezésű kezdeményezés középpontjában a kiváló európai idegenforgalmi úti célok előmozdítása, azaz az újonnan megjelenő vagy még kevéssé ismert, ám a fenntarthatósági elveket tiszteletben tartó úti célok ismertségének növelése áll. Az előkészítő intézkedés finanszírozási határideje 2011-ben lejárt, a Bizottság azonban a vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat segítő program (COSME) keretében folytatta a kezdeményezés

[43] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Európa, a világ első számú turisztikai célpontja – Az európai turizmus új politikai kerete.* COM(2010)0352 végleges (2010. június 30.).

végrehajtását. A 2011. július 6-i 692/2011/EU rendelet közös keretet alakított ki a tagállamokban gyűjtött, az idegenforgalommal kapcsolatos európai statisztikai információk rendszeres begyűjtésére, feldolgozására és terjesztésére vonatkozóan.

2013-ban a Bizottság létrehozott egy virtuális turisztikai megfigyelőközpontot az információgyűjtés és -tárolás összehangolása, valamint az idegenforgalmat érintő különböző politikai szintek közötti minél nagyobb szinergia biztosítása érdekében.

A szociális turizmus előmozdítását célzó másik kezdeményezés, a „Calypso" középpontjában az időseknek, a hátrányos helyzetű fiatal felnőtteknek, a rászoruló családoknak és a mozgáskorlátozott személyeknek szóló turizmus áll. A program több transznacionális partnerség társfinanszírozását is lehetővé tette, amelyek célja a szociális turizmus terén való együttműködés erősítése volt.

A fenntartható idegenforgalom program magában foglalja a Zöld Szalag európai útvonalat (6800 km hosszú út a Barents-tengertől a Fekete-tengerig), amelynek célja, hogy a régi vasfüggöny mentén gyalogösvényekből és kerékpárutakból álló hálózat jöjjön létre. Az Eurovelo-útvonalak – 14 hosszú távú kerékpárosútból álló hálózat, amelyet az Európai Kerékpárosok Szövetsége kezel – legutolsó (2012-es) értékelése a kerékpárral járható útvonalak európai hálózatáról szóló európai parlamenti tanulmányban olvasható.[44]

Az egyik legújabb, a turizmus aktuális problémáival foglalkozó dokumentum a *Turizmus és közlekedés 2020-ban és azon túl* című közlemény.[45] „Ez a közlemény és az azt kísérő kezdeményezések összehangolt keretet hoznak létre annak érdekében, hogy fokozatosan e nyártól (2020), majd a következő télen és azon túl is Európa egésze élvezhesse a nyugodt és mindenekelőtt biztonságos turisztikai idény előnyeit. Ennek során a kezdeményezéscsomag arra is törekszik, hogy a jövő nemzedékei számára megszilárdítsa értékes turisztikai ökoszisztémánk fenntarthatóságát."[46] A közlemény alapvetően a Covid-19 turizmusra gyakorolt negatív hatásainak mielőbbi kiküszöbölésére ösztönöz. Ennek kapcsán több, korábban már szabályozott területre is hivatkozik (például az utasok jogainak védelme, digitális technológiák igénybevétele, a közlekedés biztonsága).

A turizmus újraindításához elengedhetetlen a munkahelyek megvédése, megőrzése, a likviditási problémák kezelése, a helyi turizmus támogatása (például önkéntes alapon igénybe vehető utalványok bevonása a már befizetett szolgáltatások kompenzációjaként). A közlemény az alábbi ígérettel zárul: „Amint az egészségügyi körülmények lehetővé teszik, az Európai Bizottság európai turisztikai kongresszust szervez abból a célból, hogy az uniós intézmények, az ágazat, a régiók és a városok, valamint az érdekelt felek képviselői megvitassák az európai turizmus jövőjét, és közösen megkezdjék a fenntartható, innovatív és reziliens (önmagát helyreállítani képes) európai turisztikai ökoszisztéma[47] 2050-ig megvalósítandó ütemtervének (»Európai

[44] European Parliament: *The European Cycle Route Network – Study.* 2012.

[45] Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Turizmus és közlekedés 2020-ban és azon túl. COM(2020)550 végleges (2020. május 13.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: COM(2020)550 végleges.]

[46] Európai Bizottság: COM(2020)550 végleges.

[47] A „turisztikai ökoszisztéma" a fenntartható turizmusfejlesztéshez köthető fogalom, beleértendő az utazási és a közlekedési ágazat, a szálláshely-szolgáltatás, az éttermi szolgáltatások, a vízhez kapcsolódó és az egyéb szabadidős tevékenységek, a kultúra és a természet. Amennyiben a turizmus helyett a turisztikai ökoszisztéma kifejezést használjuk, a turizmus kínálati fejlesztésében érvényesülő fenntarthatóságot és a kínálati elemek egymástól való kölcsönös és erős függőségét is hangsúlyozzuk.

turisztikai menetrend 2050«) kidolgozását."[48] Ez az ígéret – sajnos – változatlanul aktuális most is, a 2021-es év első felében, a járvány harmadik hulláma idején. Bizakodásra adhat okot ugyanakkor az, hogy a 2000-es évek elején a korábbi, turizmust is érintő válságokból a turizmusnak viszonylag gyorsan, más ágazathoz képest kisebb késlekedéssel sikerült a kilábalás és a korábbi állapotokhoz és eredményekhez való visszatérés.

A turizmus helye az Unió szervezeti rendszerében és kapcsolatai más nemzetközi uniós és nem uniós szervezetekkel

Az Európai Bizottságon belül jelenleg a turizmus elsődlegesen a belső piaccal foglalkozó Thierry Breton francia biztoshoz tartozik, de a turizmus szerteágazó jellege miatt több terület is érintett, így például közvetett módon az igazságügyi, illetve a közlekedési terület is. Az Unió végrehajtó szervezetén belül pedig a „Gazdasági növekedés Főosztályhoz" *(Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMSs – DG GROW)* tartozik, amelyen belül önálló szervezeti egységként működik a Turizmus Osztály (*Tourism Unit*).

Az Európai Parlament idegenforgalommal foglalkozó közös munkacsoportja az Európai Parlament Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottsága (TRAN, amelynek keretein belül pedig a turizmussal foglalkozó munkacsoport [*Tourism Task Force*] működik). Az Európai Parlament Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottságának alelnöke 2019 ősze óta dr. Ujhelyi István, az MSZP európai parlamenti képviselője, aki egyben a Turisztikai Világszervezet (az ENSZ szakosított szervezete, UNWTO) „európai nagykövete" is.

Az UNWTO főtitkárával tartott 2018. februári találkozón a Parlament és az UNWTO memorandumot írt alá az európai fenntartható turizmus előmozdítására összpontosító együttműködésről. Az idegenforgalommal foglalkozó munkacsoport emellett következetesebb idegenforgalmi politikát szorgalmazott, és felvetette az uniós turizmus elkülönített költségvetési sorának kérdését. A Covid-19-járvány következményeinek felszámolása világméretű koordinációt igényel majd, és ez az akcióterv talán előmozdítja egy egységes európai turizmuspolitika létrejöttét.[49]

A Parlament a turizmusról szóló, 2015. évi állásfoglalásában arra ösztönözte a Bizottságot, hogy folytassa Európa legnépszerűbb turisztikai célpontként való népszerűsítését. Hangsúlyozta továbbá az európai idegenforgalmi márka fontosságát, és fokozott együttműködést szorgalmazott a nemzetközi szervezetekkel, köztük az Európai Turizmus Bizottsággal (ETC). Többek között ennek az együttműködésnek az eredménye volt, hogy a közelmúltban az EU úgy döntött, hogy 2018-at az EU és Kína közötti idegenforgalom évének jelöli ki. Kína az EU egyik legnagyobb és leggyorsabban növekvő forráspiaca. Az európai év célja a kevésbé ismert célpontok népszerűsítése, az utazási és turisztikai tapasztalatok javítása, a gazdasági együttműködés előmozdítása, valamint a vízumkönnyítési és légi összeköttetéssel kapcsolatos előrehaladás ösztönzése.

[48] Európai Bizottság: COM(2020)550 végleges.

[49] Davide Pernice: *Ismertetők az Európai Unióról – Idegenforgalom*. 2021

Az Európai Unió fejlesztéspolitikája és a fejlesztés forrásai

Az Európai Unión belül a fejlettségi szintek kiegyenlítését célzó Strukturális Alapok jelentős részben hozzájárulnak a turizmusfejlesztés finanszírozásához. A Strukturális Alapok különböző célokat finanszíroznak, ezek közül három cél áll közvetlen összefüggésben a turizmussal: a kevésbé fejlett régiók; a hanyatló ipari tevékenységű területek; valamint a vidék támogatása.

Számos, a turisták kedvelt célpontjának számító terület található az Unió országainak kevésbé fejlett régióiban, amelyek számára sok esetben az idegenforgalom nyújtja az egyetlen felzárkózási lehetőséget. Az Európai Unió fejlesztéspolitikájának kiemelt területe a regionális politika, amely politika címzettjei nemcsak a tagországok, hanem a régiók a tagországokon belül, sőt több országot is érintő módon is. Tekintettel arra, hogy a turisztikai desztinációk nem minden esetben „tisztelik" a tagállami határokat (még a virtuálisakat sem), ezért a régiók számára rendelkezésre álló fejlesztési forrásoknak gyakorta kedvezményezettjei a turisztikai beruházások (határon átnyúló együttműködések). A regionális politika általános irányát ugyan az EU jelöli ki, az alapok napi szintű kezelésével kapcsolatos feladatokat az Európai Bizottság a tagállami, regionális és helyi hatóságokkal együttműködve végezte, illetve végzi.

Magyarország példáján bemutatva, az uniós fejlesztési források jelentős része a Regionális Operatív Programok (és nem csak ágazati programok) révén volt hozzáférhető már a csatlakozást követő első tervezési periódusban (2007–2013). Így az uniós fejlesztési forrásokhoz való hozzájutásban azok az ágazatok kerültek előnyösebb helyzetbe, amelyek az átfogó nemzeti szintű stratégia mellett regionális szintű fejlesztési stratégiákkal is rendelkeztek. Ezt a célt szolgálta a csatlakozást követő első évben elfogadott Nemzeti Turizmus Fejlesztési Stratégia (2005), amelyet a tervezési és statisztikai régiók turizmusfejlesztési stratégiáinak elfogadása követett. Jelenleg gyakori az a kritika, hogy ezek a régiók nem mindig követték pontosan a desztinációs szemléletű turisztikai régiók „nyomvonalát". Ez igaz, de a források allokációját az akkori uniós elvárások szerint segítették.

Azzal összefüggésben, hogy az Uniónak jelenleg nincs nevesített turizmuspolitikája és önálló uniós költségvetése sem, a turisztikai fejlesztési programok átfogó fejlesztési programokon belül találhatók (ilyenek a Regionális Operatív Programok, de például ilyen a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program – GINOP is).

Az EU számos projekt és program megvalósítását finanszírozza, illetve támogatja, többek között az alábbi területeken: regionális és városfejlesztés; foglalkoztatás és társadalmi befogadás; mezőgazdaság és vidékfejlesztés; tengerügyi és halászati politika; kutatás és innováció; humanitárius segítségnyújtás.

Az uniós költségvetés több mint 75 százalékával a Bizottság a tagállami és a regionális hatóságokkal partnerségben gazdálkodik az úgynevezett megosztott irányítás keretében, elsősorban öt nagy pénzalap – az európai strukturális és beruházási alapok – felhasználásával:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap (regionális és városfejlesztés);
- Európai Szociális Alap (társadalmi befogadás és jó kormányzás);
- Kohéziós Alap (a kevésbé fejlett régiók gazdasági konvergenciája);
- Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap;
- Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

A 2014–2020 közötti programozási időszakban a turizmus továbbra sem szerepel az európai strukturális és beruházási alapok rendeleteiben meghatározott tematikus célkitűzések között, mivel inkább eszköznek vagy szektornak számít, és nem célkitűzésnek. A már említett, a 2014–2020-as

időszakra vonatkozó Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) a magyar gazdasági növekedés ösztönzése miatt jött létre. A GINOP forrásai pályázat útján nyerhetők el, 2016-ban például az alábbi prioritásokat ösztönözték:

1. mikro-, kis- és középvállalkozások;
2. ipari parkok, logisztikai szolgáltatóközpontok;
3. szociális szövetkezetek;
4. nemzeti parkok, hazai gyógyhelyek;
5. TDM-szervezetek.

Következtetések

A globalizáció kihívásaira sok és összetett válasz létezik. Maga az a tény, hogy hagyományos gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokkal rendelkező országok egyre szorosabbra vonják együttműködésük hálóját, egyike a leghatékonyabb válaszoknak. Az Európai Unió tehát már keletkezését, fokozatos fejlődését és fennállását tekintve is ilyen válasznak tekinthető. Az Unió további integrációja is elengedhetetlen a feltörekvő, nagy és globális gazdasági erőközpontokkal folytatott békés versengésben.

A globalizációs kihívásokra adott válasznak számít a turizmus és annak fejlesztése is, amelynek természetes jellemzője az országhatárokon átívelő utazások megszervezése, más országok és népek kultúrájának megismerése, természeti értékeinek megőrzése és bemutatása.

A turizmus területén a még szorosabb együttműködés irányába tett lépések további előnyök kihasználását teszik lehetővé a jelenlegi tagországok számára. Az euróövezet újabb tagokkal történő jövőbeli bővítése a turizmus ágazat versenyképességét tovább növeli. Ezek a változások a globális verseny fokozódása mellett elkerülhetetlenné teszik egy egységes és kodifikált uniós szintű turizmuspolitika bevezetését akár már a következő tervezési ciklus idejére, az ehhez szükséges alapok egyidejű biztosítása mellett.

Az egységes uniós turizmuspolitika kialakítására való törekvést segíti a klímaváltozással, a fenntartható fejlődéssel összefüggő kihívások felerősödése.

A járvány hatásainak mielőbbi felszámolása, a biztonságos és tiszta utazás uniós kritériumainak megfogalmazása az új turisztikai uniós stratégia részét kell hogy képezzék. Az Európai Parlament képviselői 2021. március 25-én 577 szavazattal, 31 ellenszavazat és 80 tartózkodás mellett elfogadták a fenntartható turizmus uniós stratégiájáról szóló állásfoglalást. A dokumentum leszögezi: A koronavírus-járvány megbénította az uniós turisztikai ágazatot. 27 millió munkahelyből hatmillió veszélyben forog, miközben az ágazat az uniós GDP mintegy 10 százalékáért felelős. Ezért sürgetik a tagállamokat, hogy ezt a szektort is vegyék be a nemzeti helyreállítási tervükbe, és fontolják meg ezen szolgáltatások áfájának átmeneti csökkentését. A járvány következtében az utazók biztonságos, tiszta és fenntarthatóbb turizmust akarnak. Az Európai Parlament felszólítja a tagállamokat, hogy haladéktalanul kezdjenek el közös kritériumokat alkalmazni a biztonságos utazásra, és kezdjék meg a közös oltási bizonyítvány kialakítását is.

A Re-open EU portál elindítása lényeges lépés egymás tájékoztatásában, abban, hogy az Európai Bizottság megfelelő információkkal rendelkezzen a szabad mozgásra vonatkozó jövőbeli korlátozások alkalmazásáról vagy megszüntetéséről.

A fenti döntés fontos mérföldkő lehet az egységes európai uniós turizmuspolitika kialakításában is. Az ágazat fenntarthatóbb újraindításához járul hozzá az Okos Turizmus Európai Fővárosa kezdeményezés is, amelynek célja, hogy előmozdítsa az innovatív és intelligens turizmust az EU-ban.

Felhasznált irodalom

A Tanács határozata (2001. április 5.) a nemzetközi légi szállítás egyes szabályainak egységesítéséről szóló egyezménynek (Montreali Egyezmény) az Európai Közösség részéről történő megkötéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 99/2013/EU rendelete (2013. január 15.) az európai statisztikai programról (2013–2017).

Az Európai Parlament és a Tanács 692/2011/EU rendelete (2011. július 6.) a 95/57/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1107/2006/EK rendelete (2006. július 5.) a légi járműveken utazó fogyatékkal élő, illetve csökkent mozgásképességű személyek jogairól.

Az Európai Parlament és a Tanács 1177/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a tengeri és belvízi közlekedést igénybe vevő utasok jogairól, valamint a 2006/2004/EK rendelet módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1980/2000/EK rendelete a közösségi ökocímke módosított odaítélési rendszeréről.

Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv).

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról (szolgáltatási irányelv).

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/122/EK irányelve (2009. január 14.) a szálláshelyek időben megosztott használati jogára, a hosszú távra szóló üdülési termékekre, ezek viszontértékesítésére és cseréjére vonatkozó szerződések egyes szempontjai a fogyasztók védelméről.

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU irányelve (2011. március 9.) a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 2111/2005/EK rendelete (2005. december 14.) a Közösségen belül működési tilalom alá tartozó légi fuvarozók közösségi listájának elfogadásáról és az üzemeltető fuvarozó kiléte tekintetében a légi közlekedés utasainak tájékoztatásáról, valamint a 2004/36/EK irányelv 9. cikkének hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2302 irányelve (2015. november 25.) az utazási csomagokról és az utazási szolgáltatásegyüttesekről.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/882 irányelve (2019. április 17.) a termékekre és a szolgáltatásokra vonatkozó akadálymentességi követelményekről.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1155 rendelete (2019. június 20.) a Közösségi Vízumkódex (vízumkódex) létrehozásáról szóló 810/2009/EK rendelet módosításáról.

Dankó László: Közösségi turizmusfejlesztés. *Marketingkaleidoszkóp,* (2010), 29. 63–94. Online: www.marketing-turizmus.hu/otka/n29.pdf

Európai Bizottság: A Bizottság határozata (2009. július 9.) a kempingszolgáltatásokra vonatkozó közösségi ökocímke odaítélésével kapcsolatos ökológiai kritériumok meghatározásáról. 2009/564/EK.

Európai Bizottság: A Bizottság (EU) 2017/175 határozata (2017. január 25.) a turisztikai szálláshelyek uniós ökocímkéjének odaítélésére vonatkozó kritériumokról.

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A fenntartható és versenyképes európai idegenforgalom menetrendje.* COM(2007)0621 végleges (2007. október 22.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend.* COM(2016)356 végleges (2016. június 2.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A part menti és tengeri turisztikai ágazat európai növekedési és foglalkoztatási stratégiája.* COM(2014)086 végleges (2014. február 20.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Az Európai digitális egységes piaci stratégia.* COM(2015)0192 végleges (2015. május 6.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Befektetés az európai ifjúságba.* COM(2016)0940 végleges (2016. december 7.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Európa, a világ első számú turisztikai célpontja – Az európai turizmus új politikai kerete.* COM(2010)0352 végleges (2010. június 30.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Munkálkodjunk együtt az európai turizmus jövőjéért.* COM(2001)0665 (2001. november 13.).

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Turizmus és közlekedés 2020-ban és azon túl.* COM(2020)550 végleges (2020. május 13.).

Európai Bizottság: *Az EU 2018-ban – Általános jelentés az Európai Unió tevékenységeiről*. Online: https://op.europa.eu/webpub/com/general-report-2018/hu/

European Commission: *Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs.* Online: https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism_en

European Parliament: *The European Cycle Route Network Eurovelo – Study.* 2012. Online: www.slideshare.net/BenjaminMcEldowney/ipol-tran-et2012474569en

Hall, C. Michael – Allan M. Williams – Alan A. Lew: Tourism: Conceptualisations, Institutions and Issues. In Alan A. Lew – C. Michael Hall – Allan M. Williams (szerk.): *A Companion to Tourism*. Oxford, Blackwell, 2004.

Markos Béla – Kolacsek András: *Idegenforgalom.* Budapest, KJK, 1961.

OECD: Glossary of Statistical Terms – Tourism. Online: https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2725

Pernice, Davide: *Ismertetők az Európai Unióról – Idegenforgalom.* 2021 Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/126/idegenforgalom

Tribe, John: The Indiscipline of Tourism. *Annals of Tourism Research,* 24. (1997), 3. 638–657. Online: https://doi.org/10.1016/S0160-7383(97)00020-0

Vaughan, Robert – Raphael Daverio: *Assessing the Size and Presence of the Collaborative Economy in Europe.* London, PwC UK, 2016. Online: www.pwc.es/es/publicaciones/digital/evaluacion-economia-colaborativa-europa.pdf

Navracsics Tibor

Oktatás-, képzés-, ifjúság- és sportpolitika

Bevezetés

Annak ellenére, hogy viszonylag későn született meg önálló uniós szakpolitikaként, az oktatás és képzés szempontrendszere, valamint az ifjúságpolitika megfontolásai már az európai integráció első lépéseinél tetten érhetők voltak. Hamar világossá vált ugyanis az alapító atyák számára, hogy amennyiben tartóssá akarják tenni az egységes európai piac megteremtése érdekében kifejtett erőfeszítéseiket, akkor azokon a területeken is együttműködésre kell törekedniük, amelyek a gazdasági integráció támaszául szolgálhatnak. Így az oktatás és a szakképzés hamarosan fontos kiegészítői lettek az európai gazdaságok versenyképességéről szóló vitáknak. Ebben az időszakban az ezen a téren létrejövő kezdeményezéseknek a foglalkoztathatóság javítása volt a közös nevezője. Ezen koncepcióban kapott szerepet az elsősorban a szakképzés területén kialakuló együttműködés.

Az évtizedek során egyre intenzívebbé váló európai kooperáció aztán magával hozta fejezetünk szakpolitikáinak megjelenését is az európai belpolitika tematikai keretében. A foglalkoztathatóságot mint kritériumot lassan kiegészítette a társadalmi integráció és a szociális kohézió kérdésköre. Ebben az értelmezésben az oktatás-képzés, az ifjúság- és a sportpolitika már a közösségi lét fontos segítőivé váltak, és – megőrizve a szubszidiaritás elvén működést – egyre nagyobb jelentőségre tettek szert.

Az európai gazdaságok és társadalmak súlyosbodó gondjaira adott válaszként a harmadik évezred tízes éveitől ezen szakpolitikák területén olyan fejlődés ment végbe, amelynek eredményeként mára az európai identitás megerősítésének elsődleges szövetségesévé, a versenyképességet szolgáló szakpolitikák esetében pedig lényegi szövetségessé léptek elő.

Oktatás és szakképzés

Oktatás és képzés az európai integrációban a Maastrichti Szerződés előtt

Kezdeti lépések

Akár az 1951-ben aláírt Párizsi Szerződést, akár pedig az 1957-ben aláírt Római Szerződést tekintjük az európai integráció gyakorlati megvalósulása kezdeti lépésének, mind a két esetben igaz az állítás, hogy az alapító atyák elsősorban a gazdasági integráció kiteljesítésére összpontosítottak terveik megvalósítása során. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződésben az oktatás nem, a szakképzés is csak távlatilag és annyiban jelenik meg, amennyiben ez a Közösség nagy céljának, a közös piacnak a kiteljesítését eredményezi. Így a szerződés előírja a Bizottság számára, hogy segítse elő a tagállamok szorosabb együttműködését az alap- és magasabb szintű szakképzés területén (118. cikk), valamint megbízza a Tanácsot, hogy jelölje ki egy közös szakképzési politika irányelveit (128. cikk). A közös mezőgazdasági politika keretében

https://doi.org/10.36250/01028_24

előirányozza a szakképzési erőfeszítések összehangolását célzó intézmények és projektek közös finanszírozását. A Római Szerződés ugyanakkor már létrehozza az Európai Szociális Alapot, amelynek egyik fő területe a szakmai átképzési programok finanszírozása révén az európai munkaerő versenyképességének növelése (125. cikk). További speciális kötelezettségként jelentkezik, hogy a munkavállalók egészségvédelme keretében a tagállamok kötelesek megtenni a megfelelő intézkedéseket a szakképzés és az oktatás-nevelés területén (33. cikk).

A Tanács 1963-ban határozatot fogadott el a közös szakképzési politika alapjául szolgáló alapelvekről, és kijelölte a közösségi intézmények, valamint a tagállamok felelősségét is ezen a területen.[1] Az itt elfogadott keretrendszer ugyanakkor nemcsak egy közös szakképzési politika, de az oktatáspolitikai értékek közös európai megfogalmazásának is tekinthető. A határozat többek között elkötelezi magát a tudásalapú társadalmak megteremtése és az állampolgári nevelés mellett, amelyek egyértelműen nem csupán szakképzési, hanem hagyományos oktatási környezetben is fontos alapelvnek tekinthetők. Ezt a folyamatot erősítette a Tanács által 1968-ban hozott 1612/68/EGK rendelet a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról,[2] amely a tagállamok számára kötelezettségként írta elő, hogy a más tagállamban élő munkavállalók gyermekei számára a fogadó állam ugyanolyan iskolázási feltételeket köteles biztosítani, mint amilyeneket az adott állam a saját állampolgárságú gyermekei számára biztosít (112. cikk).

Az oktatáspolitika megjelenése

Az oktatáspolitika Európai Közösségbeli történetében az jelentett fordulatot, hogy Franciaország egyre kevésbé volt képes megbirkózni saját oktatáspolitikai problémáival. A francia oktatási miniszter Olivier Guichard kérte – az 1968-as franciaországi diáklázadások tapasztalatait leszűrve – először a Közösségtől, hogy oktatáspolitikai ajánlásokkal segítsék a tagállamok nemzeti oktatási reformjait.[3] Ehhez kötődik egy újabb korszakhatár: 1971-ben tartották meg a Tanács első olyan ülését, amelyen az oktatási miniszterek vettek részt.

1972-ben a Bizottság felkérte a tekintélyes belga oktatási szakembert és politikust, Henri Janne-t, hogy készítsen jelentést egy közösségi oktatási politika kialakításának lehetőségeiről. A jelentés 1973-ra el is készült, és ugyanebben az évben Ralf Dahrendorf személyében az európai integráció története megismerhette az első, többek között az oktatásért felelős biztost is. Mindez azonban nem jelentette azt, hogy a fejlődés egységes európai oktatási rendszer kialakítása felé mutatott volna. A következő lépésként, 1974-ben a Bizottság közleményeként megjelent *Az oktatás az Európai Közösségben* című dokumentum kifejezetten nemkívánatosnak minősítette egy európai oktatási rendszer létrehozására irányuló erőfeszítéseket, és helyette egyértelműen az oktatási rendszerek együttműködésére helyezte a hangsúlyt.

Az 1970-es évek elején-közepén bekövetkező olajválságok is ösztönzőleg hatottak a közösségi szintű európai oktatás- és képzési politika kialakítására. Az olajválság hatására átalakuló nyugat-európai gazdaságok ugyanis váratlanul magas ifjúsági munkanélküliséggel küzdöttek. Ennek csillapítására, illetve legyőzésére nőtt meg az igény az összehangolt közösségi cselek-

[1] A Tanács határozata (1963. április 2.) a közös szakképzési politika megvalósítása általános elveinek megállapításáról.

[2] A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról.

[3] Halász Péter: *Oktatás az Európai Unióban.* Budapest, Új Mandátum, 2012. 27.

vésre, amely az oktatási és képzési rendszerek modernizációjával akart hatékonyabb választ adni az ifjúsági munkanélküliség problémájára.

Jól mutatja a szakképzési politika európai koordinációja iránti növekvő igény, hogy 1975-ben létrejön az Európai Szakképzésfejlesztési Központ *(European Centre for the Development of Vocational Training – CEDEFOP),* amely az európai szakképzési politika egyik legfontosabb fejlesztési intézményévé válik. Lassan formálódik ugyanakkor az együttműködés az oktatáspolitika területén is. Ennek jeleként 1976 februárjában az oktatási miniszterek részvételével ülésező Tanács elfogadott egy olyan közösségi oktatási cselekvési programot, amely az együttműködés hat területét jelölte meg a felsőoktatási intézmények együttműködésétől az egyes oktatásra vonatkozó adatok gyűjtéséig vagy az idegennyelv-tanításig terjedően.

Fordulópont: az Egységes Európai Okmány és a Maastrichti Szerződés

Az 1986-os Egységes Európai Okmány jelentette a közösségi dokumentumokban az első komoly hangsúlyeltolódást. Az egységes belső piac megteremtése érdekében előtérbe került a négy szabadságot – elsősorban a vállalkozások és a munkaerő szabad mozgását – megalapozó szakpolitikák jelentősége. Így a tagállamok most már kedvezőbben viszonyultak azokhoz a közösségi kezdeményezésekhez is, amelyek európai szintű együttműködést céloztak azon területeken is, ahol erre korábban nem, vagy csak alig volt példa.

Az első közösségi oktatási program 1987 júliusában indult, és 1994-ig tartott. Az úgynevezett COMETT célja az egyetemek és az ipari szereplők közötti kapcsolatfelvétel támogatása volt. Ezt követte ugyancsak 1987-ben az ERASMUS, amely elsősorban az egyetemek egymás közötti együttműködését, valamint a hallgatói mobilitást támogatta. A következő évben, 1988-ban indult el a közös szakképzési politika végrehajtását szolgáló PETRA, amely később Leonardo da Vinci-program néven folytatta pályafutását. 1989-ben pedig az ifjúságpolitikai kezdeményezések keretében kezdődött meg a Fiatalok Európáért program, amely az Európai Közösség első európai ifjúsági csereprogramja volt, valamint a lányok és nők szakképzését támogató IRIS. 1990-ben indult el a Jean Monnet-program, amely eleinte csak a Közösségen belül, 2001 óta azonban a világ összes egyeteme számára elérhetővé vált, és az Európa-tanulmányok terén folytatott kutatásokat, illetve az európai integráció ismeretanyagának tanítását volt hivatott ösztönözni. A COMETT által megkezdett úton haladva az 1995–1999 közötti időszakra elindították az oktatási együttműködés átfogó programjaként a Socrates, majd a 2000–2006 közötti időszakban a Socrates II. programokat.

Az oktatáspolitikát uniós szakpolitikaként először a Maastrichti Szerződés ismerte el 1992-ben. Igaz ez a megállapítás általános értelemben is, hiszen a szerződésnek az európai integráció céljait tartalmazó 3. cikkébe bekerül a minőségi oktatáshoz és képzéshez való hozzájárulás követelménye. Igaz, konkrét, szakpolitikai értelemben is, hiszen a szerződésbe bekerült két – akkori számozás szerint 149. és 150. –, az oktatásra és a képzésre vonatkozó új cikk. Az 1993. decemberi brüsszeli európai tanácsi ülésen a résztvevők már stratégiai jelentőséget tulajdonítottak az oktatásnak abban, hogy Európa vissza tudja szerezni vezető szerepét a világgazdasági versenyben. Ennek a változásnak eredményeként 1995-ben elkészül az Európai Bizottság első közös oktatáspolitikai stratégiája, és az Európai Unió az 1996-os évet az egész életen át tartó tanulás európai évének deklarálta.

A felsőoktatási együttműködésnél meg kell említeni a bolognai folyamatot, amely azonos elvek mentén működő és könnyen átjárható európai felsőoktatási térség életre hívását tűzte ki

célul. A bolognai folyamatot elindító egyezményt 1999-ben írta alá 29 európai ország. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a bolognai folyamat, bár részét képezi az Európai Unió oktatáspolitikai együttműködésének, de nem európai uniós program. Maga az Európai Bizottság is résztvevője, ám alapvetően kormányközi együttműködésként definiálható, amelynek tagsági köre ma már szélesebb, mint maga az Európai Unió, azaz nem csak európai uniós tagállamok lehetnek a tagjai.

A Lisszaboni Stratégia

Az uniós oktatási politikában a fordulópontot a 2000. márciusi lisszaboni Európai Tanács-találkozó jelentette, ahol az EU állam- és kormányfői elhatározták, hogy az Európai Uniót a világ legversenyképesebb, legdinamikusabban fejlődő tudásalapú régiójává változtatják. Az így megszülető, a 2001–2010 közötti időszakra érvényes úgynevezett Lisszaboni Stratégia az Európai Unió középtávú fejlesztési koncepciója kívánt lenni. Oktatási területen a célok elérése érdekében a tagállamok vezetői felkérték oktatási minisztereiket, hogy dolgozzanak ki konkrét célokat az európai oktatási rendszerek javítása érdekében.[4] A munka eredményeként 2003-ban a Tanács öt kategóriában állapított meg számszerűsíthető célokat, amelyek elérése érdekében a tagállamoknak erőfeszítéseket kell tenniük: 1. korai iskolaelhagyás aránya; 2. a hallgatók száma és a nemi aránytalanság javítása a matematikai, természettudományos és műszaki oktatásban; 3. középfokú végzettségűek aránya; 4. az írás-olvasásban gyengén teljesítők aránya; 5. az élethossziglani tanulásban részt vevők aránya.

Fontos szerkezeti újítást jelentett a 2006-ban elfogadott *Az egész életen át tartó tanulás programja 2007–2013* című dokumentum, amely az addig különálló, és ezért egy kicsit esetlegesen érvényesülő oktatási és képzési programokat illesztette egységes cselekvési tervvé. A program külön alprogramokat alakított ki az iskolák, egyetemek, a szakképzés és a felnőttképzés számára. A Comenius-program az iskolások mobilitási programjaként indult, a Grundtvig-program ebben az időszakban a tagállamok felnőttoktatás területén folytatott együttműködését segítette, a Leonardo da Vinci-program pedig ugyanebben az időszakban a szakképzési mobilitás támogatását tűzte ki célul.

Az uniós oktatási és képzési politika ma

Az oktatási és képzési politika jogalapja

A Lisszaboni Szerződés, miközben megtartotta az oktatás területére vonatkozó korábbi szabályozást (XII. cím), fontos újítást hozott, amennyiben a szerződés II. cím 9. cikkében általánosan alkalmazandó, horizontális szempontként is azonosítja a magas színvonalú oktatás és képzés követelményeinek biztosítását. A szakpolitika jogalapját a szerződés XII. címében található 165. és 166. cikkek jelentik. Ez oktatási politika vonatkozásában általános célként jelöli meg a minőségi oktatás fejlesztését, ugyanakkor rögzíti, hogy ezt a célt úgy kell szolgálnia, hogy közben teljes mértékben tiszteletben tartsa a tagállamoknak az oktatás tartalmára, valamint

[4] Kovács István Vilmos: A lisszaboni folyamat és az oktatás: Barcelonától az első időközi jelentés elfogadásáig (2002–2004. március). *Új Pedagógiai Szemle,* 54. (2004), 7–8. 153–174.

annak szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, tovább kulturális és nyelvi sokszínűségüket. A szakképzési politikánál célként mindössze a tagállamok ezen a téren kifejtett törekvéseinek segítését jelöli meg, azzal, hogy tiszteletben kell tartani a tagállamok szakképzésük tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatásköreit.

Az uniós szintű oktatáspolitika szerepének további növekedését eredményezte, hogy a Lisszaboni Szerződéssel egy időben, 2009-ben hatályba lépő, és azzal azonos jogi státuszt élvező Alapjogi Charta 14. cikke az uniós állampolgárokat megillető alapjogként definiálta az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez fűződő jogot.

Az oktatási és képzési politika középtávú céljai

Az uniós oktatáspolitika hosszú távú céljait 2009. május 12-i ülésén határozta meg az alábbiakban a Tanács: 1. az egész életen át tartó tanulás és a mobilitás megvalósítása; 2. az oktatás és a képzés minőségének és hatékonyságának javítása; 3. a méltányosság, a társadalmi kohézió és az aktív polgári szerepvállalás előmozdítása; 4. a kreativitás és az innováció – ezen belül a vállalkozói készségek – fejlesztése az oktatás és a képzés minden szintjén.

A Lisszaboni Stratégiát 2010-ben felváltó, az Európai Unió fejlesztési céljait a 2010–2020 közötti időszakra összefoglaló Európa 2020 stratégia az oktatáspolitika jelentőségének további erősödését mutatja. A stratégia alapvető célja volt, hogy az Európai Uniót az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés pályájára állítsa. Ebben a törekvésében alapvető fontosságot tulajdonít a tagállamok oktatási és szakképzési rendszerei együttműködésének és korszerűsítésének. A dokumentum kiemelt uniós célként jelöli meg, hogy a korai iskolaelhagyók arányát az időszak végére 10 százalék alá kell csökkenteni, és el kell érni, hogy a fiatalabb generáció 40 százaléka rendelkezzen felsőfokú végzettséggel. Az oktatási rendszerek korszerűsítésének jegyében az Európai Bizottság Mozgásban az ifjúság, a szakképzési rendszerek munkaerőpiaci igényekhez közelítése érdekében pedig Új készségek és munkahelyek menetrendje elnevezéssel indított programokat.

Az Európa 2020-ban meghatározott általános oktatáspolitikai célok szakpolitikai végrehajtását és a feladatok specializálását az Oktatás és Képzés 2020 (ET2020) együttműködési program keretében folytatták a tagállamok. Ebben hét célkitűzést határoztak meg a tagállamok és az Európai Bizottság, amelyek teljesítését 2020-ra tűzték ki. Eszerint az Unió átlagában:

- a korai iskolaelhagyók aránya 10 százalék alatt kell hogy legyen;
- az adott ország 30–34 év közötti népességének legalább 40 százaléka felsőfokú végzettséggel kell hogy rendelkezzen;
- a 4 év fölötti gyerekek 95 százalékának valamilyen iskolai előkészítő képzésre – vagy óvodába – kell járnia;
- a 15 évnél idősebbek legfeljebb 15 százaléka szerepelhet gyengén teljesítőként olvasás, matematika és természettudományok területén a PISA-felmérésen;
- a 20–34 éves korcsoport oktatásban már részt nem vevő, ám középfokú vagy felsőfokú végzettséggel rendelkező részének 82 százaléka sikeresen elhelyezkedik;
- a 25–64 éves korcsoport évente legalább 15 százaléka részt vesz az élethossziglani tanulás valamilyen formájában;
- a felsőoktatási hallgatók legalább 20, és az alapfokú szakképzettséggel rendelkező 18–34 évesek legalább 6 százaléka egy bizonyos időt tanulmányi célból vagy szakmai gyakorlaton külföldön tölt.

Ezeknek a céloknak a teljesüléséről számol be az Európai Bizottság a 2012 óta évente megjelentetett Oktatási és Képzési Figyelőben *(Education and Training Monitor).* A dokumentum a tagállamok teljesítményét értékeli, és egyben tematikus összehasonlító vizsgálataival felhívja a figyelmet a több tagállamot érintő problémákra, illetve összefüggésekre. Ebből adódóan a nemzeti döntéshozók számára hasznos háttéranyagot jelent az egyes szakpolitikai reformlépések megtervezése során.

Szakpolitikai eszközök a célok eléréséhez

Az Európai Bizottság az Európa 2020 stratégia végrehajtásának jegyében egy sor szakpolitikai kezdeményezést indított el az oktatáspolitika területén a 2014–2019 közötti időszakban – tiszteletben tartva a szubszidiaritás elvét – a tagállamok támogatásával. A minden korcsoportot érintő lépések azt célozták, hogy segítsék a tagállamok egy versenyképesebb oktatási rendszer kiépítéséért tett erőfeszítéseit. Ennek jegyében változtatták meg az oktatás és a képzés területén elindított programok szerkezetét is. Az ekkorra már a nagyszámú kezdeményezések miatt rendkívül bonyolult struktúrát lényegesen egyszerűsítették, és átláthatóbbá tették. Létrehoztak egy átfogó oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogramot Erasmus+ néven, amely innentől kezdve mindezen területek uniós kezdeményezéseinek szakpolitikai keretévé vált.

Az egységes, átlátható szakpolitikai szerkezet és a megnövekedett finanszírozási lehetőség nagymértékben növelték az oktatási és képzési politika láthatóságát és fontosságát az európai belpolitikában. Az oktatás jelentőségének növekedését mutatta, hogy 2017 márciusában, a Római Szerződés ötvenedik évfordulóján az Európai Unió vezetői által elfogadott nyilatkozatban kifejezetten elkötelezték magukat a minőségi oktatás és képzés támogatása mellett, valamint kiemelték az oktatás, a képzés, az ifjúság és a kultúra szerepét egy erősebb Európa és az európai identitás létrejöttében.

Az ugyanezen év második felében, 2017 novemberében megrendezett göteborgi – úgynevezett szociális – csúcstalálkozón, ahol az európai szociális pillér létrehozása mellett kötelezték el magukat a tagállamok, az Unió vezetői szintén az oktatás és kultúra európai identitást erősítő szerepére helyezték a hangsúlyt. A göteborgi találkozó következtetései jórészt a csúcsra, az Európai Bizottság által készített *Az európai identitás megerősítése az oktatás és a kultúra révén* című közleményen alapulnak, amely egyben konkrét javaslatokat is tartalmaz az oktatás hozzájárulására vonatkozóan.[5]

Válaszul a Bizottság 2018. január 17-én előterjesztette az első intézkedéscsomagot, amely alapján a Tanács az élethossziglani tanulást támogató kulcskompetenciákról[6] szóló ajánlást fogadott el. Az ajánlás nyolc kulcskompetenciát azonosít. Ezek a következők: 1. írás-olvasási készségek; 2. többnyelvűség; 3. matematikai, valamint a természettudományi, technológiai és műszaki tudományi készségek; 4. digitális készségek; 5. interperszonális készségek és új kompetenciák elsajátításának készsége; 6. az aktív polgári szerepvállaláshoz szükséges készségek; 7. vállalkozói készségek; 8. kulturális tudatosság és kifejezőkészség.

[5] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai identitás megerősítése az oktatás és a kultúra révén.* COM(2017)673 végleges (2017. november 14.).

[6] A Tanács ajánlása az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról. COM(2018)24 végleges (2018. január 17.).

A Bizottság a göteborgi csúcstalálkozón kapott mandátumának keretein belül 2018. május 22-én tette közzé közleményét *Az ifjúság-, az oktatás és a kultúrpolitika szerepe egy erősebb Európa építésében* címmel.[7] A Bizottság közleményével egy időben fogadta el a Tanács az oktatás európai dimenziójának előmozdításával kapcsolatos ajánlását, amely szintén az oktatás közösségépítésben játszott szerepét kívánta erősíteni.[8]

Az új stratégia

Az Európa 2020 stratégia rendkívül hasznos támaszt nyújtott a tagállami oktatáspolitikáknak közös céljaik meghatározásához és együttműködésük elmélyítéséhez, hozzájárulva ezzel az európai oktatáspolitika hangsúlyosabbá válásához is. Mindennek eredményeként az oktatáspolitika már középtávon is nem csupán láthatóbbá vált az európai térképen, de ambiciózusabb célokat is fogalmazott meg középtávú törekvéseit illetően. A cél azonos maradt: minél nagyobb mértékben hozzájárulni a tagállamok oktatásának minőségi javításához és az európai identitás megerősítéséhez. Az előző időszak eredményeire támaszkodva azonban az új ambícióknak megfelelő új középtávú stratégiát készítettek a tagállamok.

Ennek megfelelően 2019. október 24-én a Tanács állásfoglalást fogadott el az Európai Oktatási Térség kialakításáról.[9] A Tanács állásfoglalása jelenti ma mindazon törekvések és kezdeményezések összefoglalását, amelyet a tagállamok fontosnak tartanak a 2020 utáni időszakban. A dokumentumban megjelölt célok megvalósításának pénzügyi hátterét a 2021–2027 közötti költségvetési tervezési időszak jelenti. Ezt szolgálta volna a Bizottság azon törekvése is, amely a programok finanszírozásához alapvető fontosságú Erasmus+ költségvetését duplázta volna meg. Végül, a pénzügyi kerettervről szóló tárgyalások finisében a Bizottság nem tudta ugyan érvényesíteni elképzelését, azonban így is jelentős mértékben emelkedik az elkövetkező időszakban az oktatási célokra fordítható pénzek összege.

Az európai oktatási térség célkitűzései az alábbiakban foglalhatók össze:

- mindenki számára elérhető oktatás kialakítása;
- társadalmi-gazdasági hátterétől függetlenül mindenki színvonalas oktatásban részesüljön;
- a diákok számára megszokott dolog legyen külföldön tanulmányokat folytatni;
- a középiskolai és a felsőoktatási képesítéseket EU-szerte kölcsönösen elismerjék;
- az anyanyelven kívül két idegen nyelv ismerete elterjedt legyen;
- a polgárok európai identitástudatának erősítése, illetve hogy Európa kulturális örökségét és sokszínűségét magukénak érezzék.

A 2025-ig kiépítendő Európai Oktatási Térség programján belül különös figyelmet szenteltek a felsőoktatás területén megvalósuló európai együttműködésnek. Az Erasmus-program akkor már harmincéves sikereire alapozva legfőbb célként a mobilitás és a diákcsereprogramok fejlesztését

[7] Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az ifjúság-, az oktatás- és a kultúrpolitika szerepe egy erősebb Európa építésében.* COM(2018)268 (2018. május 22.).

[8] A Tanács ajánlása (2018. május 22.) a közös értékek, az inkluzív oktatás és az oktatás európai dimenziójának előmozdításáról.

[9] A Tanács állásfoglalása az európai oktatási térségnek a jövőorientált oktatási és képzési rendszerek támogatása érdekében történő továbbfejlesztéséről.

tűzték ki célul. Ennek elérése érdekében hirdették meg az európai egyetemek létrehozásának programját, ahol különböző tagállamok egyetemei folytathatnak közös képzést, adhatnak ki közösen diplomát, a diákoknak lehetővé téve, hogy kurzusaikat különböző egyetemeken végezzék el. Ennek megvalósítását hivatott szolgálni az egyetemi végzettségek és külföldi oklevelek tagállamok közötti automatikus kölcsönös elismerése és az európai diákigazolvány bevezetése is.

Az európai oktatási térség eléréséhez szükséges feladatok teljesítése mellett másik stratégiai célja az uniós oktatáspolitikának a korunk követelményeinek megfelelő képzettség nyújtása Európa polgárai számára. Jelentőségénél fogva különösen a digitalizáció kihívása emelkedik ki ezek közül, hiszen a rohamosan terjedő digitális megoldások nemcsak korunk társadalmait és munkaerőpiacait, de az oktatás világát is alapvetően alakítják át. Az ezekre a problémákra adott válaszok, a jövőbeni fejlődési irányok meghatározásában nyújt segítséget az Európai Bizottság digitális oktatási cselekvési terve.[10] A digitális oktatási cselekvési terv a 2021–2027 közötti tervezési időszakra határoz meg célokat és feladatokat az infrastruktúra- és tananyagfejlesztés, valamint a digitális kapacitások kialakítása és a digitális készségek oktatása terén.

Az uniós oktatás- és szakképzési politika módszerei

Már az 1970-es évek közepén lezajlott az a paradigmaváltás, amelynek következtében az egységes szerkezetű, a nemzeti oktatási rendszereket szerkezetileg az uniós szinten reprodukáló európai oktatási rendszer helyett az uniós oktatáspolitikában a tagállamok oktatási rendszereinek együttműködésére helyeződött a hangsúly. Az így kialakuló szakpolitikai kooperációban az uniós szint egyrészt katalizátorként, másrészt pedig olyan együttműködőként jelenik meg, amely a szubszidiaritás elvének szigorú betartásával az úgynevezett európai hozzáadott értéket biztosítja.

Az európai hozzáadott érték az európai együttműködésben azt a tartalmat jelöli, amely a tagállamok bilaterális kooperációi kapcsán nem, vagy nem ilyen szélességben állhatnának elő. Tekintettel arra, hogy az oktatás kérdését a szerződés a tagállamok kizárólagos hatáskörébe sorolja, és hozzájuk képest az uniós intézmények csak kiegészítő szerepet játszhatnak, az évtizedek során az uniós oktatáspolitikának olyan jellegzetességei alakultak ki, amelyek nem sértik a nemzeti oktatási rendszerek érzékenységét, sőt azáltal, hogy azokat nagyobb teljesítmény elérésére ösztönzik, valójában segítséget jelentenek a működésükhöz.

Az első ilyen jellemzője az uniós oktatáspolitikának jórészt az eredetéhez köthető. Amint az látható volt, az európai oktatásügy egy klasszikusan a gazdasági integrációt szem előtt tartó együttműködésből nőtt ki az évek során. Ennek megfelelően küldetése is a nagy gazdaságpolitikai célok szolgálatában fogalmazódott meg. Így az uniós oktatáspolitika legfőbb célja, hogy az általa támogatott együttműködések és az európai kezdeményezések hozzájáruljanak az Európai Unió gazdaságainak – vagy gazdaságának – versenyképesebbé válásához a munkaerő színvonalának és a társadalmak kohéziójának növelése révén. Ennek megfelelően középponti kategória a foglalkoztathatóság kérdése, az oktatási és képzési rendszerek azon feladata, hogy minél jobb színvonalú ismeretanyag-átadással és oktatási tevékenységgel biztosítsák a jövő európai munkaerejének versenyképességét.

Második jellemző, hogy ezt a célt alapvetően a tagállamok közötti, illetve a tagállamok és az uniós intézmények közötti együttműködéssel kívánják elérni. Az oktatáspolitika területén

[10] Európai Bizottság: *Digitális oktatási cselekvési terv (2021–2027).* 2020.

az uniós intézmények és a tagállamok között nem alá-fölé rendeltségi, hanem mellérendeltségi viszony létezik. Az uniós intézmények nem utasíthatják és nem kötelezhetik a tagállamokat vagy azok oktatási rendszereit valamilyen irány követésére vagy politikai lépés megtételére. Az uniós intézmények – elsősorban a Bizottság – feladatköre itt mindössze az együttműködés ösztönzésére, közös akciók meghirdetésére, illetve olyan európai lépések megtételére terjed ki, amelyek bírják a tagállamok egyhangú támogatását, és amelyek célja az együttműködés vagy a tagállamok oktatási rendszereinek hatékonyabbá tétele.

Az együttműködésen alapuló uniós oktatáspolitika harmadik jellemzője a programalapú működés és a mobilitás középpontba helyezése. Amint azt láthattuk, az európai szintű oktatási politika valójában nem egy átfogó jogszabályalkotási tevékenységnek, hanem olyan egyedinek indult oktatási és képzési programoknak köszönheti a létét, amelyek egy-egy szakterületen vagy az oktatás valamely szegmensében jelentettek segítséget akár az egységes belső piac kiépítési folyamatában, akár az egyes tagállami oktatási rendszerek modernizálásában. A programalapú működési modell mindenképpen azzal az előnnyel járt, hogy korlátozott tematikája és időtartama miatt kevésbé váltotta ki a nemzeti szint gyanakvását arra vonatkozóan, hogy esetleg az uniós szint egy egységes oktatási kényszerzubbonyt erőltetne rá. Ezeknek az együttműködési programoknak kezdetektől fogva a legsikeresebb mozzanata volt az európai szintű mobilitás megjelenése. Ez jelenti azt az európai hozzáadott értéket, amelyet minden tagállam az Unió hasznos hozzájárulásaként fogad el, amint azt az 1980-as évek közepén indult, és immáron több mint három évtizede egyre bővebb tematikával rendelkező Erasmus-programok is tanúsítják. Az Erasmus révén megvalósult diákmobilitás nemcsak egy új európai nemzedék megjelenéséhez vezetett, amelynek tagjai ma már minden tagállam döntéshozói között megtalálhatók, de az Eurobarometer felmérése szerint folyamatosan az európai integráció legnépszerűbb és legismertebb vívmányai között is szerepel.

Végül, negyedik jellemzőként a szakpolitikában alkalmazott nyitott koordinációs módszert kell említeni. A nyitott koordinációs módszer hangsúlyos eleme a koordináció: azaz az a tény, hogy a szubszidiaritás elvének teljes körű tiszteletben tartásával az uniós intézmények és a tagállamok együttműködése nem hierarchikus, hanem mellérendeltségi viszonyrendszerben valósul meg. A koordináció itt valóban összehangolást jelent, ahol az uniós intézmények – elsősorban a Bizottság – inkább csak elősegítő és kezdeményező, de semmiképpen sem diktáló szerepet tölt be. Hasonlóképpen fontos jellemzője a nyitott koordinációs módszernek az úgynevezett *benchmarking,* vagy magyarul mércézés. Ez azt jelenti, hogy az együttműködő felek olyan szakpolitikai mércéket, szinteket állapítanak meg teljesítendő célként, amelyek elérésére az együttműködés során törekednek. Nem szabályozással, hanem annál sokkal puhább módszerrel, közösen megállapított szakmai célok és mércék elérésével teszik a résztvevők szorosabbá az együttműködést. Jó példa a mércézésre az Európa 2020 stratégiai oktatási céljai, azaz a korai iskolaelhagyás arányának 10 százalék alá csökkentése, vagy annak elérése, hogy a fiatal korosztály legalább 40 százaléka rendelkezzen felsőfokú végzettséggel.

Európai ifjúságpolitika

Bevezetés

Az európai integráció szociális dimenziójának bővülésével vált egyre láthatóbbá az ifjúságpolitika mint szakpolitika az uniós szinten. Fokozatosan vált le az „anyapolitikáját” jelentő

oktatás- és képzési politikáról, miközben megtartotta az azokkal fennálló szoros rokonságot mind a célkitűzések, mind pedig a szakpolitikai eszközök tekintetében, relatív önállóságra tett szert azokkal szemben. A mai ifjúságpolitika elsősorban a felnövekvő nemzedékeket érő társadalmi kihívásokkal foglalkozik, kevésbé gazdasági-munkaerő-politikai, mint inkább oktatási-társadalmi befogadási szempontból. Kiemelt figyelmet szentel a társadalmilag marginalizálódott vagy kiközösített, illetve a hátrányos helyzetű csoportok fiataljainak, célja, hogy a szociális szempontból befogadó és méltányos Európai Unió megerősödéséhez járuljon hozzá.

Az ifjúságpolitika jogalapja, célja

Az ifjúságpolitika az Európai Unióban – hasonlóan az oktatási és képzési politikához – kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozik. Ennek következtében ezen a területen is a szubszidiaritás elve az irányadó, vagyis az uniós intézmények csak kiegészítő jelleggel, a tagállamok egymás közötti együttműködését ösztönözve fejthetik ki aktivitásukat.

Az ifjúságpolitika jogalapja is osztozik az oktatási és a képzési politikáéval: ugyanúgy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 165. és 166. cikkében szabályozzák, mint az előbbieket. A szerződés meghatározása szerint az uniós ifjúságpolitika célja a fiatalok csereprogramjainak ösztönzése, valamint a fiatalok ösztönzése arra, hogy vegyenek részt Európa demokratikus életében.

Már ebből a szakpolitikai küldetésből is látható, hogy az uniós ifjúságpolitika működése szorosan kötődik az oktatási és a képzési politikához: mind az ifjúságpolitika által támogatott készségek elsajátítása, mind pedig az ifjúsági programok finanszírozása a tagállamok oktatás területén folytatott együttműködéséhez kötődik. Jól mutatja ezt az a tény is, hogy 2014 óta a kiterjesztett Erasmus+ program foglalja magába az ifjúsági kezdeményezéseket. Az új, 2021–2027-es pénzügyi tervezési időszakban az Erasmus-program költségvetése a Bizottság javaslatának megfelelően jelentősen nő, amelyen belül tovább bővülnek az ifjúsági programokra fordítható források. Új programként jelenik meg az európai identitás erősítését célzó DiscoverEU program, amely 18 évesek számára teszi lehetővé, hogy az Európai Unió pénzügyi támogatásával fedezzék fel Európa kulturális sokszínűségét.

Az európai ifjúságpolitika szakpolitikai dokumentumokban

A 2020-ig terjedő időszak legfontosabb általános politikai keretét az ifjúságpolitika számára is az Európa 2020 program jelentette. Ebben a dokumentumban szerepelnek azok az általános társadalompolitikai célok, amelyek az ifjúságpolitika számára is az együttműködés irányait jelölték ki.

Ennek megfelelően rögzíti az ifjúságpolitika legáltalánosabb célkitűzéseit, úgymint a fiatal nemzedékek marginalizálódásának megakadályozása, versenyképes tudással felruházása, jó minőségű munkahelyhez jutásuk megkönnyítése. Ezek az általános célok válnak konkrét cselekvési tervvé a különböző oktatási, képzési, foglalkoztatási vagy kifejezetten ifjúsági programokban.

A 2020 utáni időszak kulcsfontosságú dokumentuma az európai ifjúságpolitika szempontjából az Európai Unió Ifjúsági Stratégiája (2019–2027).[11] A Bizottság javaslata alapján a Tanács 2018 novemberében fogadta el a 2019–2027 közötti időszakra szóló uniós ifjúságpolitikai stratégiát. A dokumentum három célt emel ki az elkövetkező időszak ifjúságpolitikája számára:

a) a fiatalok civil és demokratikus életben való részvételének ösztönzése;
b) az önkéntesség, a mobilitás és a szolidaritás, valamint a kultúrák közötti kölcsönös megértés előmozdítása az Európai Unión belül és kívül;
c) a fiatalok társadalmi felelősségvállalásának ösztönzése a minőség, az innováció és az ifjúsági munka elismerése révén.

Európai uniós kezdeményezések az ifjúságpolitika területén

2013 áprilisában fogadta el a Tanács az Ifjúsági Garancia létrehozásáról szóló ajánlást.[12] Az ekkor létrehozott szakpolitikai eszköz ahhoz kíván a fiataloknak segítséget nyújtani, hogy a munkahelyük elvesztését vagy iskolájuk elvégzését követő négy hónapon belül új, minőségi munkahelyet találjanak maguknak. Noha a kezdeményezés alapvetően tagállami finanszírozású, az ifjúsági munkanélküliség által különösen súlyosan érintett területek – ahol a munkanélküliség szintje meghaladja a 25 százalékot – esetében az Európai Unió társfinanszírozással segíti a nemzeti hatóságokat.

Fontos – sőt az utóbbi időszak legfontosabb – kezdeményezése az Európai Szolidaritási Testület felállítása. Az Európai Bizottság 2016 decemberében indította útjára a fokozatosan az Európai Önkéntes Szolgálat helyébe lépő Európai Szolidaritási Testületet. Az új kezdeményezés elsősorban a határokon átnyúló önkéntességi programok, és kisebb mértékben a szakképzésen belüli gyakornoki programok számára jelent léptékváltást.[13]

Sportpolitika az Európai Unióban

Bevezetés

A sport mint szakpolitika egészen az ezredfordulóig semmilyen formában nem jelent meg az uniós döntéshozatali térben. Összhangban az európai alkotmányozási folyamattal, amely végül a Lisszaboni Szerződésben öltött testet, és amelynek egyik kitüntetett területe volt mindazon célok és politikák támogatása, amelyek hozzájárulhatnak egy uniós szintű közösség kialakulásához, az Európai Bizottság 2007-ben fehér könyvet jelentetett meg az európai uniós sportpolitika alapjairól, amelyeket aztán a Pierre de Coubertin cselekvési tervben kezdett a gyakorlatba átültetni.

A fehér könyv számos olyan célkitűzést vázol fel, amelyet a következő években tűztek az uniós döntéshozatal napirendjére. Ezek közé tartozik a sport társadalmi szerepének növelése, az egészséges életmód támogatása a testmozgás révén, a sport szerepének hangsúlyozása a közösségépítés

[11] Az Európai Unió Tanácsa: *A 2019 és 2027 közötti időszakra szóló uniós ifjúsági stratégia.* 14944/18 (2018. november 29.).

[12] A Tanács ajánlása (2013. április 22.) az ifjúsági garancia létrehozásáról.

[13] Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Szolidaritási Testület programjának létrehozásáról. COM/2018/440 végleges (2018. június 11.).

és a társadalmi befogadás területén. Ezek mellett szerepelnek a sport gazdasági tényezőként figyelemre méltó sajátosságai is, mint például a játékosok – mint munkavállalók – szabad mozgásának elősegítése, valamint a dopping, a pénzmosás és a korrupció elleni küzdelem támogatása.

A sportpolitika jogalapja

A Lisszaboni Szerződés 165. cikke teremti meg a jogalapot az uniós sportpolitika számára, és helyezi el az uniós szakpolitikák között. Az uniós sportpolitika különösen támogatandó céljai közé sorolja a szerződés a sportversenyek tisztaságának és nyitottságának, a sportszervezetek közötti együttműködés előmozdításának, valamint a sportolók fizikai és szellemi épsége védelmének fontosságát. A szerződésben meghatározott feladatai ellátása területén az uniós intézmények alapvetően három területre fordítanak megkülönböztetett figyelmet: 1. a sport társadalmi szerepe; 2. a sport gazdasági vonatkozásai; 3. a sport politikai és jogi kerete.

A szakpolitikai keretek

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően, 2011 januárjában fogadott el az Európai Bizottság egy közleményt *A sport európai dimenziójának fejlesztése* címmel.[14] A közlemény kiemeli a sportban rejlő lehetőségeket úgy a társadalmi integráció, mint a foglalkoztathatóság és a munkahelyteremtés területén. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a sportpolitika uniós szintű formálása során is két alapelvet tiszteletben tart a Bizottság: a szubszidiaritást és a sportirányítási struktúrák autonómiáját. Ebből adódóan az európai hozzáadott érték itt sem a tagállamok szabályozási kompetenciáinak átvételét jelenti, hanem egyrészt a transznacionális kihívások azonosítását, és az ezekre adott összehangolt válaszok megszervezését, másrészt a sport társadalmi szerepének erősítését, illetve az ezzel kapcsolatos tudás és tapasztalatok népszerűsítését és elmélyítését. Ezek sorában a közlemény külön kiemeli a sportnak az erőszak és az intolerancia elleni küzdelemben, valamint az egészséges életmód kialakításában játszott szerepét.

Az általában a középtávú tervezés kategóriájába tartozó, sportra vonatkozó uniós munkatervek az európai sportpolitika legfontosabb dokumentumai. Ezekben határozzák meg az uniós intézmények és a tagállamok azokat a problémákat és célokat, amelyeknek a tervezési időszakban – négyéves időszakban – különös jelentőséget tulajdonítanak, és itt határozzák meg azokat a szakértői csoportokat is, amelyek ezeken a területeken segítik a tagállamok együttműködését.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése utáni első munkatervet a Tanács 2011-ben, a másodikat 2014-ben fogadta el. A most záruló időszakra vonatkozó munkatervet 2017-ben fogadta el a Bizottság javaslata alapján a Tanács,[15] amely alapvetően három kérdés köré csoportosítja a mostani időszak sportpolitikai prioritásait: 1. a sport tisztasága, küzdelem a dopping és a korrupció

[14] Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A sport európai dimenziójának fejlesztése. COM(2011)12 végleges (2011. január 18.).

[15] A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott állásfoglalás sportra vonatkozó uniós munkatervről.

ellen; 2. a sport és az innováció, illetve a sport és a digitális egységes piac kihívásai; 3. a sport társadalomban játszott szerepe, különösen tekintettel a társadalmi befogadásra, az edzők szerepére, az oktatásra, az egészségre és a sportdiplomáciára.

Cselekvési programok a sportpolitika területén

a) Erasmus+:
Akárcsak az oktatás, a képzés, az ifjúságpolitika esetében, a sportpolitika területén is az Erasmus+ program jelenti 2014-től azt a szakpolitikai és finanszírozási keretet, amely lehetővé teszi az együttműködés fejlesztését. Az Erasmus+ keretében egyrészt a tagállamok szakpolitikai döntéshozatalát támogató szakmai-kutatói tevékenységet, másrészt pedig olyan uniós társadalmi programokat tudnak finanszírozni, mint például a munkahelyi sportolás vagy a társadalmi befogadás sport általi népszerűsítését támogató európai díjak rendszere.

b) Európai Sporthét:
Az Erasmus+ által támogatott sportprogramok legjelentősebbje az Európai Sporthét. Az eseménysorozatot még 2012-ben javasolta az Európai Parlament. A Bizottság állt a kezdeményezés megvalósításának élére, és 2015 őszétől minden évben változó tematikával rendezik meg, immáron mindig ugyanabban az időpontban, szeptember harmadik hetében. Az eseménysorozat mára már kinőtte az Európai Unió kereteit, és egyre szélesebb körben csatlakoznak a rendezvényekhez csatlakozásra váró vagy valamilyen partnerségi programban részt vevő országok is.

Következtetések

Az oktatási, szakképzési, ifjúsági és sportpolitikák történetének és szakpolitikai fejlődésének áttekintése után joggal állapíthatjuk meg, hogy olyan szakpolitika-csoportról beszélhetünk, amely – jól illusztrálva az európai integráció változó tematikáját – rohamos tempóban nyert egyre nagyobb jelentőséget az Európai Unióban. Az első évtizedek szigorúan a gazdasági integrációra koncentráló együttműködése csak a szakképzés számára nyitott meg amúgy is korlátozott lehetőségeket. Az utóbbi években jelentkező társadalmi problémák, valamint az a felismerés, hogy a gazdasági versenyképesség nemcsak szűk értelemben vett termelékenységi kérdéseken, hanem a tágabb szociális feltételeken is nyugszik, egyre élesebben vetették fel egy közös uniós szakpolitika létének szükségességét ezeken a területeken is.

Az elmúlt évtizedek fejlődési íve sikertörténetté tette ezeknek a szakpolitikáknak az uniós színtéren való megjelenését. Mindez azonban nem jelentette a tagállamok féltve őrzött szuverenitásának sérelmét. A szakpolitikáknak a szubszidiaritás elvének történő alávetése, valamint a nyitott koordinációs módszer munkamódszerként való megjelenése elégséges biztosítékot ad a tagállamoknak arra, hogy a szorosabb európai együttműködés nem veszi át a nemzetállami hatásköröket a tagállami kormányoktól. A szükségleteken túl talán éppen ennek a sajátosságnak köszönhetik sikereiket ezek a szakpolitikák.

Felhasznált irodalom

A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R1612&from=HU

A Tanács ajánlása (2013. április 22.) az ifjúsági garancia létrehozásáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=EN

A Tanács ajánlása az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról. COM(2018)24 végleges (2018. január 17.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:395443f6-fb6d-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF

A Tanács ajánlása (2018. május 22.) a közös értékek, az inkluzív oktatás és az oktatás európai dimenziójának előmozdításáról. Online: https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/03bd9ecb-6a26-11e8-9483-01aa75ed71a1

A Tanács állásfoglalása az európai oktatási térségnek a jövőorientált oktatási és képzési rendszerek támogatása érdekében történő továbbfejlesztéséről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019G1118(01)&from=EN

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott állásfoglalás sportra vonatkozó uniós munkatervről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:42017Y0615(01)&from=EN

A Tanács határozata (1963. április 2.) a közös szakképzési politika megvalósítása általános elveinek megállapításáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX: 31963D0266&from=EN

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Szolidaritási Testület programjának létrehozásáról. COM/2018/440 végleges (2018. június 11.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0440R%2801%29

Az Európai Unió Tanácsa: *A 2019 és 2027 közötti időszakra szóló uniós ifjúsági stratégia.* 14944/18 (2018. november 29.). Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14944-2018-INIT/hu/pdf

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A sport európai dimenziójának fejlesztése.* COM(2011)12 végleges (2011. január 18.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0012&from=EN

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai identitás megerősítése az oktatás és a kultúra révén.* COM(2017)673 végleges (2017. november 14.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0673&from=EN

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az ifjúság-, az oktatás- és a kultúrpolitika szerepe egy erősebb Európa építésében.* COM(2018)268 (2018. május 22.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0268&from=EN

Európai Bizottság: *Digitális oktatási cselekvési terv (2021–2027).* 2020. Online: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_hu

Halász Péter: *Oktatás az Európai Unióban.* Budapest, Új Mandátum, 2012.

Kovács István Vilmos: A lisszaboni folyamat és az oktatás: Barcelonától az első időközi jelentés elfogadásáig (2002–2004. március). *Új Pedagógiai Szemle,* 54. (2004), 7–8. 153–174. Online: https://folyoiratok.oh.gov.hu/uj-pedagogiai-szemle/a-lisszaboni-folyamat-es-az-oktatas

Ambrusz József – Teknős László

Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem

Bevezetés

A kétpólusú, bipoláris világrend felbomlása a nemzetközi szintű biztonság értelmezését reformálta meg. A biztonság katonai dimenziójának túlsúlya, domináns jellege markánsan vesztett erejéből, amivel a fegyveres konfliktusok kialakulásának esélye, kialakulási valószínűsége csökkent. Ez hatással volt a polgári védelem rendszerére is, mivel a lakosság és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelmének hangsúlya áthelyeződött a békeidőszaki katasztrófák kezelésére.[1] Az egyre növekvő természeti és civilizációs eredetű veszélyforrások, katasztrófát előidéző okok következtében[2] Európa számos országához hasonlóan hazánkban is meg kellett teremteni annak lehetőségét, hogy a speciális eszközökkel és képzettséggel rendelkező szervezetek jogszerűen, megfelelő szakmai irányítással és nem utolsósorban a működésükhöz szükséges pénzügyi forrásokkal részt vehessenek a hazai védekezési tevékenységben, valamint az elmúlt 10 évben egyre gyakoribbá váló nemzetközi segítségnyújtásokban.[3] Az elmúlt évtizedekben a katasztrófák lehetséges megelőzése és hatásai elleni közös fellépés mind az adott nemzeti, mind pedig nemzetközi szinten felértékelődött. A kiterjedt és intenzív katasztrófák következményeinek kezelése gyakran követeli meg a nemzetközi szintű együttműködést mind a megelőzés, mind a beavatkozás, mind pedig a helyreállítási feladatok ellátásában.[4] Az ennek figyelembevételével kialakított nemzetközi eljárások és szabályrendszerek a közös fellépésben közös szakpolitikákat, integrált, közösségi együttműködést alakítottak ki, amelynek célja a nemzeti, regionális és helyi szinten tett erőfeszítések támogatása és kiegészítése, a nemzeti szintű önvédelmi képesség növelése, valamint a nemzetközi szinten vállalt tevékenységek szinergiáinak erősítése. Az Európai Unió konkrét intézkedéseket foganatosított a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtással összefüggő feladatrendszer tervezésével és működtetésével kapcsolatban, valamint a végrehajtás hatékonyságának növelése érdekében.[5] Kijelölték mind a kormányzati, mind pedig a nem kormányzati együttműködő szerveket, szervezeteket, amelyek feladatai komplex módon – a hagyományos

[1] Nováky Mónika: Önkéntes mentőszervezetek a polgári védelemben, történeti áttekintés. *Műszaki Katonai Közlöny,* 26. (2016), 2. 127.

[2] Tóth Ferenc – Mukics Dániel: Az új katasztrófavédelmi törvény áttekintése és az abból fakadó új kihívások. *Polgári Védelmi Szemle,* (2011). 32.

[3] T/3499. számú törvényjavaslat a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

[4] Ambrusz József: A katasztrófavédelem. In Bába Iván (szerk.): *Közszolgálati protokoll: egyetemi tankönyv. IV. könyv. Hivatásrendek protokollja.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018; Vass Gyula – Bleszity János: The Analysis of the Process of Rehabilitation Following Disasters. *Védelem Tudomány,* 5. (2020), 1. 98.

[5] Muhoray Árpád: *A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata.* PhD-értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2002. NATO- és EU-tagságból eredő feladatok.

https://doi.org/10.36250/01028_25

https://orcid.org/0000-0001-8062-091X (A. J.); https://orcid.org/0000-0003-0759-5871 (T. L.)

biztonsági kihívások mellett – politikai, gazdasági, környezeti, társadalmi területekkel is releváns kapcsolatot mutatnak.

Az Európai Unió tagállamainak polgári védelmi tevékenységét összehangoló együttműködés kezdetei az 1990-es évekre nyúlnak vissza, amelynek Magyarország uniós csatlakozásával vált részévé.[6] A katasztrófavédelmi törvény 23. § (5) bekezdése szerint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv vezetője a nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos jogkörében például ellátja az EU Lisszaboni Szerződésből eredő polgári védelmi tevékenységek koordinálásával kapcsolatos feladatokat, és szoros kapcsolatot tart fenn a külpolitikáért felelős miniszterrel a humanitárius segítségnyújtással való összhang megteremtése érdekében.[7] Ezzel a törvényben új elemként elsősorban a hivatásos katasztrófavédelmi szerv nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos jogosítványainak jelentős bővítése jelenik meg.

Az Európai Unió katasztrófavédelmi tevékenységében Magyarország a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság BM OKF útján vesz részt, és intézményi szinten az Európai Bizottsággal, valamint az Európai Unió Tanácsával tart fenn szakmai kapcsolatot.[8] Fontos kiemelni azonban, hogy a BM OKF szoros nemzetközi kapcsolatokat ápol a regionális[9] és kétoldalú[10] katasztrófavédelmi együttműködési rendszerekben is.[11] A szervezet a nemzetközi szerződések, szándéknyilatkozatok alapján széles körű bilaterális és multilaterális kapcsolatokkal bír, képviseli Magyarországot az UN OCHA,[12] az EU és a NATO szakmai szervezeteiben, valamint a Kritikus Infrastruktúrák Védelmével kapcsolatos uniós (CIWIN,[13] ERNCIP,[14] CIP POC[15]) szervezetekben.

A BM OKF 2003 óta az illetékes nemzeti kapcsolattartó pont az uniós intézmények polgári védelmi bizottságainak és munkacsoportjainak bizottságaiban és munkacsoportjaiban.[16] Az Unió tanácsi vonalán a polgári védelemért felelős tanácsi munkacsoport (PROCIV)[17] tárgyalja

[6] Az Európai Unió rendszere. *Katasztrófavédelem.hu;* Ország Imre: *Az Európai Unió Polgári Védelmének Zsebkönyve.* Luxembourg, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Irodája, 2000.

[7] 2011. évi CXXVIII. torvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

[8] 58/2014. számú BM OKF főigazgatói intézkedés a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szabályzata a nemzetközi kapcsolattartás, munkavégzés, valamint a katasztrófa segítségnyújtás és segítségkérés rendjéről.

[9] Regionális kapcsolatok. *Katasztrófavédelem.hu.*

[10] Kétoldalú kapcsolatok. *Katasztrófavédelem.hu.*

[11] 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról; 234/2011. (XI. 10.) Kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.

[12] ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala *(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA).*

[13] Létfontosságú infrastruktúrák figyelmeztető információs hálózata *(Critical Infrastructure Warning Information Network – CIWIN).*

[14] Európai Referencia Hálózat a Kritikus Infrastruktúrák Védelmére *(European Reference Network for Critical Infrastructure Protection – ERNCIP).*

[15] Kritikus Infrastruktúra Védelmi Kapcsolati Pont *(Critical Infrastructure Protection Point of Contact – CIP POC).*

[16] Az Európai Unió rendszere: i. m.

[17] Polgári védelmi munkacsoport *(Working Party on Civil Protection – PROCIV);* Becze Réka: *Bevezető az EU katasztrófavédelmi rendszerébe.* 2011.

a katasztrófavédelmi témájú kérdéseket, amelynek a BM OKF szintén tagja nemzeti hatóságként. Az EU Tanácsában a soros elnöki tisztséget a tagállamok rotációs rendben töltik be. 2011 első félévében az uniós magyar elnökség idején a BM OKF vezette a PROCIV tanácsi munkacsoportot. Az elnökség eredménye a Bel- és Igazságügyi Tanácsban három jelentős tanácsi következtetés elfogadtatása volt az integrált árvízi védekezés, a katasztrófakockázatok felmérése és a kritikusinfrastruktúra-védelem területén. Magyarország legközelebb 2024 második felében látja el a soros elnöki teendőket.

2010-ben az Európai Unióban jelentős változások történtek intézményi szinten is. A korábban a Környezetvédelmi Főigazgatóság[18] *(Directorate-General for Environment)* irányítása alá tartozó polgári védelmet összevonták a humanitárius segítségnyújtás területével, így hozva létre egységes portfóliót.[19]

A Covid-19-világjárvány során világossá vált, hogy az Európai Uniónak jobban fel kell készülnie a jövőben esetleg bekövetkező súlyos veszélyhelyzetekre.[20] Ennek okán a Bizottság szükségesnek tartja, hogy az uniós mechanizmus megerősítése érdekében további módosításokat javasoljon a meglévő jogi kerethez. A világjárvány globális kihívásai globális választ tesznek szükségessé, ezért a partnerországok operatív erőfeszítéseit támogatni szükséges.

A polgári védelmi szakpolitika fejlődésének szakaszai

A polgári védelem közösségi kialakulása (1985–1999)

Az országhatárokon átívelő katasztrófák elleni fellépésben az európai államok közötti fokozottabb együttműködés a közös környezetvédelem keretében kezdett el kialakulni a 80'-as években. A polgári védelem területén *a közösségi együttműködés alapjait* 1985 májusában a Rómában tartott első miniszteri értekezlet fektette le. Ezt követően 1994-ig hat határozatot fogadtak el, amelyek végrehajtása több működési dokumentum létrehozását eredményezte, amelyek kiterjednek mind a polgári védelemben részt vevők készenlétére, mind pedig a reagálásra katasztrófa esetén.[21] A polgári védelem területén meglévő közösségi együttműködést érintő határozatok az alábbiak voltak:

1. A Tanács és a Tagállamok kormányképviselői Tanácson belüli értekezletének 1987. június 25-i határozata a Közösségi Együttműködés polgári védelem területén való bevezetéséről (HL C 176, 1987. július 4.).
2. A Tanács és a Tagállamok kormányképviselői Tanácson belüli értekezletének 1989. február 13-i határozata a Polgári Védelemmel kapcsolatos Közösségi Együttműködés új fejlesztéseiről (HL C 44, 1989. február 23.).
3. A Tanács és a Tagállamok kormányképviselői Tanácson belüli értekezletének 1990. november 23-i határozata a Polgári Védelemmel kapcsolatos Közösségi Együttműködésről (HL C 315, 1990. december 14.).

[18] Környezetvédelmi Főigazgatóság *(Directorate-General for Environment – DG ENV).*

[19] Az Európai Unió rendszere: i. m.

[20] A javaslat fókuszában a *high impact low probability* – azaz nagy hatású, alacsony valószínűségű, határon átnyúló, komplex hatású katasztrófákra történő felkészülés áll.

[21] Ország Imre: *A nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás.* Budapest, PVOP, 1998.

4. A Tanács és a Tagállamok kormányképviselői Tanácson belüli értekezletének 1990. november 23-i határozata a Tagállamok közötti kölcsönös segítségnyújtás megjavításáról természeti vagy ember által okozott katasztrófa esetén (HL C 315, 1990. december 14.).
5. A Tanács és a Tagállamok kormányképviselői Tanácson belüli értekezletének 1991. július 8-i határozata a Tagállamok közötti kölcsönös segítségnyújtás megjavításáról természeti vagy technológiai katasztrófa esetén (HL C 198, 1991. július 27.).
6. A Tanács 1991. július 29-i határozata az egységes európai veszélyhelyzeti hívószám bevezetéséről (HL I 217, 1991. augusztus 6.).

A közösségi együttműködés célkitűzései a polgári védelem terén az emberek, a környezet és a vagyon jobb védelmének biztosítására irányultak. Ezen célok szerint szükséges támogatni és kiegészíteni a nemzeti, regionális és helyi szinten tett erőfeszítéseket a katasztrófamegelőzés, a polgári védelemért felelős személyek felkészültsége, valamint katasztrófa esetén a beavatkozások tekintetében.[22] Hozzá kell járulni a tájékoztatáshoz az európai polgárok önvédelmi szintjének növelése céljából, valamint létrehozni egy keretet a nemzeti polgári védelmi szolgálatok közötti hatásos és gyors együttműködés elősegítésére, arra az esetre, amikor kölcsönös segítségnyújtásra van szükség. Növelni szükséges a nemzetközi szinten vállalt tevékenységek eredményességét a polgári védelem terén, különösen – a bővítésre tekintettel – a közép- és kelet-európai tagjelölt országokkal, valamint a mediterrán térségben lévő partnerekkel.

Jelentős változást hozott a polgári védelem együttműködésének területén is – az 1992-ben aláírt és 1993. november 1-jével hatályba lépett – az Európai Uniót létrehozó *Maastrichti Szerződés*. A szerződés értelmében az Unió I. pillére az Európai Közösségekre épült, és két további együttműködési területtel bővült, amelyből a II. pillér a közös kül- és biztonságpolitikán, a III. pillér pedig a bel- és igazságügyi együttműködésen alapult.[23] A közös politikák végrehajtásához szükséges tevékenységként említi meg az I. pillérhez tartozó alapító szerződés 3. cikk (t) pontja a polgári védelem területét. A polgári védelem kifejezés tehát alapvetően olyan gyűjtőfogalomként értelmezhető, amely a katasztrófavédelemmel kapcsolatos kérdéseket komplex módon fogja össze.[24]

A szerződés hatálybalépését követően a polgári védelem területén tovább folytatódott az eseti együttműködés, azonban a tagállamok felismerték az igényt az egyes katasztrófákat követően tapasztalt szolidaritás és eseti segítségnyújtás nyomán, hogy egy állandó protokoll szerint működő, a tagállamoknál meglévő, összesített erő-eszköz alkalmazást kezelő együttműködési rendszer az ilyen esetekben hatékonyabban reagálna.

1999-ben a tagállamok első lépésként több évre szóló polgári védelmi *Akcióprogramot* hoztak létre az 1999/847/EK tanácsi határozattal azzal a céllal, hogy az Unió pénzügyi hozzájárulással támogassa nemzeti, regionális és helyi szinten a tagállamok erőfeszítéseit a polgári védelem együttműködésének területén. A pénzügyi támogatások a tagállamok közötti együttműködésre, szakértői tapasztalatcserére és a kölcsönös segítségnyújtást elősegítő tevékenységek támogatására, továbbá az európai polgárok tájékoztatási eszközrendszereinek létrehozására irányultak. A főbb projekteken kívül a közösségi Akcióprogram egyéb specifikus projekteket is érintett (például véletlen vízszennyeződés, korai figyelmeztetés, pszichológiai támogatás), amelyekből

[22] Teknős László: A klímaváltozás, mint új kihívás megjelenése az Európai Unió Polgári Védelmi Mechanizmus feladatrendszerében. *Hadtudomány,* 28. (2018), E-szám. 197–198.

[23] Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) (Maastrichti Szerződés).

[24] Muhoray (2002): i. m. 20.

származó eredményeket visszacsatolták az eredeti célkitűzésekbe, ezzel hozzájárulva a katasztrófák megelőzésének aspektusaihoz. Ezen túlmenően kiképzési munkaműhelyeket, szimulációs gyakorlatokat, kölcsönös segítségnyújtást és működési eszközöket finanszíroztak.

A polgári védelmi szakpolitika fejlődésének második főbb szakasza (2000–2007)

Az *EU polgári védelmi mechanizmusát* (EU PV-mechanizmus) a 2001/792/EK/Euratom Tanácsi Határozat hozta létre, majd 2003-ban fogadták el a határozat végrehajtási rendeletét, az úgynevezett *Közös Szabályokat*. A mechanizmus a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról szól, azaz az EU a szubszidiaritás elve alapján segíti a tagállamokat a hatékonyabb, jobb eredmények elérésében. E szabályok fogják át a mechanizmus Közösségen belüli alkalmazása összes aspektusát, nevezetesen az elérhető forrásokra, a koordinációs központra, a közös sürgősségi kommunikációs és információs rendszerre, a szakértők kiválasztására, a képzési programra, illetve a Közösség területén belülre irányuló segítségnyújtási akciókra vonatkozó szabályokat.

A közösségi polgári védelmi mechanizmus a fent említett 2001/792/EK, Euratom tanácsi határozatnak, a végrehajtásához szükséges szabályoknak (2004/277/EK, Euratom) és a polgári védelem területére irányuló közösségi fellépés pénzügyi alapjait megteremtő polgári védelmi pénzügyi eszköznek (2007/162/EK, Euratom) megfelelően támogatja és megkönnyíti a nélkülözhetetlen polgári védelmi segítséget a katasztrófa sújtotta országok azonnali szükségleteinek teljesítése érdekében (beavatkozó modulok/teamek, szakértők, technikai eszközök, sátrak, fektető anyagok, homokzsák, fertőtlenítő anyagok stb., egyéb humanitárius segítség, például élelmiszer, gyógyszer).[25] Ezáltal koordinálja az EU-n belül és a harmadik országokban egyaránt mozgósítható EU-tagországok erő-eszközeinek felhasználását. A mechanizmust bármely tagállam aktiválhatja, amely sürgős nemzetközi segítségre szorul egy nagymérvű katasztrófát követően, és saját erőforrásai nem elégségesek a katasztrófa kezeléséhez.

A mechanizmus alkalmazásának kezdeti tapasztalatai szükségessé tették, hogy az EU a polgári védelem jogi szabályozását új alapokra helyezze, mindezt megfelelő költségvetés biztosítása mellett. Ezt követően az uniós polgári védelmi együttműködés területén jelentős fejlődés következett be. Az EU polgári védelmi mechanizmusa 2001-ben jött létre, amelyet a 2007/779 EK, Euratom tanácsi határozat erősített meg új elemekkel.[26]

A polgári védelmi szakpolitika fejlődésének harmadik főbb szakasza (2009–2013)

A Lisszaboni Szerződés a korábbi alacsony szintű szabályozottság helyett uniós alapjogi szintre emelte a polgári védelmet, hatálybalépésével azonban a polgári védelem a korábbi szabályozással összhangban továbbra is tagállami hatáskörben maradt, viszont erősebb jogalapot kapott azzal,

[25] Nováky Mónika: *Az európai önkéntes humanitárius segítségnyújtási képességek magyarországi alkalmazásának jogi és műszaki fejlesztése a katasztrófavédelemben.* PhD-értekezés. Budapest, NKE HHK Katonai Műszaki Doktori Iskola, 2019.

[26] Nováky Mónika: Disaster Management within the European Union, UN and NATO. *Műszaki Katonai Közlöny,* 28. (2018), 3. 262–263.

hogy új, különálló cikk foglalkozik vele. A szerződés e területen is bevezette a rendes jogalkotási eljárást (minősített többséggel való döntéshozatal az EU Tanácsban és az Európai Parlamentben).[27]

Az uniós katasztrófavédelmi együttműködés jogalapja a Lisszaboni Szerződés 196. cikke, amelyben az Unió ösztönzi a tagállamok közötti együttműködést, a természeti vagy ember okozta katasztrófák megelőzését és az azokkal szembeni védekezést szolgáló rendszerek hatékonyságának javítását. Az Unió ez irányú tevékenységének célja a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi szintű intézkedésének támogatása és kiegészítése a kockázatok megelőzése, a tagállamokban a polgári védelemben részt vevők felkészítése a természeti vagy ember által okozott katasztrófák kezelése terén. Célja továbbá a nemzeti polgári védelmi szolgálatok gyors és eredményes operatív együttműködésének előmozdítása az Unión belül, valamint a nemzetközi szintű polgári védelmi intézkedések koherenciájának elősegítése.[28]

A 2010–2014-es új Európai Bizottság felállítása számos változást hozott a polgári védelemben. Egyesítették a nemzetközi együttműködés, a humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem szakterületeit. Ez teljesen új helyzetet teremtett, amely az eddig önálló uniós szakpolitikák szervezeti és stratégiai összehangolását igényelte, amelynek munkáját a Humanitárius Segítségnyújtás és Polgári Védelem Főigazgatóság (DG ECHO[29]) látja el. A korábbi három igazgatóság helyett az új struktúrában négy igazgatóság jött létre (A, B, C és D). Ezek közül az „A" Igazgatóság foglalkozik a veszélyhelyzet-kezeléssel, a „B" Igazgatósághoz Európa, a Keleti Partnerség és a Közel-Kelet, míg a „C" Igazgatósághoz Afrika, Ázsia, Latin-Amerika, a Karib- és csendes-óceáni térség tartozik. A „D" Igazgatóság foglalkozik az általános ügyekkel.[30]

2014. október 16-án fogadta el az EU Polgári Védelmi Komitológiai Szakbizottság[31] (EU CPC) az új uniós polgári védelmi mechanizmus végrehajtási határozatát (2014/762/EU), amely 2014. október 17-én lépett hatályba, ezzel a korábbi végrehajtási határozatok (2004/277/EK és 2007/606/EK) hatályukat vesztették. Ennek a Szakbizottságnak a feladata a másodlagos jogalkotás is, így a mechanizmushoz kapcsolódó végrehajtási intézkedés kidolgozása.

Az uniós mechanizmus képzési programja továbbra is az annak a keretében kiküldött polgári védelmi és katasztrófavédelmi személyzet felkészültségének alapvető elemét képezi, amelynek ki kell terjednie a megelőzés, a felkészültség és a reagálás szakaszaira.[32] A gyakorlati programnak folytatnia kell alapvető szerepét a polgári védelmi mechanizmust érintő bevetések gyakorlati felkészültsége és a végrehajtott polgári védelmi intézkedések tanulságainak megosztása terén. Ennek alapján a gyakorlati programot stratégiai keretnek kell irányítania, meghatározva a gyakorlatok célkitűzéseit és szerepeit, valamint az éves munkaprogramokban szereplő konkrét prioritásokat. Szisztematikus, koncentrált és koherens megközelítést kell kialakítani a levont tanulságok

[27] NATO- és EU-tagságból eredő feladatok.

[28] A 2012. október 26-ai, az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Harmadik rész – az Unió belső politikái és tevékenységei – XXIII. Cím – Polgári védelem. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E196/

[29] DG ECHO-ról többet itt olvashat: https://ec.europa.eu/echo/who/about-echo/organisational-chart_en

[30] Az Európai Unió rendszere: i. m.; Ambrusz József: *Rendvédelmi ismeretek.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014.

[31] EU Polgári Védelmi Komitológiai Szakbizottság *(EU Civil Protection Committee – EU CPC).*

[32] A Bizottság végrehajtási határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (2014. október 16.).

összegyűjtésére, elemzésére, terjesztésére és végrehajtására, a teljes katasztrófavédelmi ciklusra kiterjedően. Fontos a mechanizmus szerinti katasztrófákra való reagálás egyértelmű operatív eljárása a katasztrófa esetén történő hatékony segítségnyújtás biztosítása érdekében. Az Európai Veszélyhelyzet Reagálási Kapacitás (EERC)[33] az önkéntesen rendelkezésre bocsátott reagálási képességek (modulok, támogató csoportok, egyéb reagálási képességek) összevont eszköztára, amelyeknek előzetesen meghatározott és részletezett minőségi és interoperabilitási követelményeknek kell megfelelniük.

A segítségnyújtás hatékony összehangolásának biztosítása érdekében az ERCC-nek minden tagállammal meg kell osztania a kritikus szükségletek értékelését és az önkéntes állományból történő bevetésre vonatkozó ajánlásait, valamint minden segítségkéréshez megfelelő tervet kell kidolgoznia. Az önkéntes állományból történő kapacitások kiválasztásának konkrét és objektív kritériumok alapján kell történnie, amelyek prioritását a jelenlegi működési igények fényében kell értékelni. Adott esetben az uniós mechanizmus szerinti válaszidők javítása érdekében a tagállamoknak meg kell hozniuk az előzetes intézkedéseket a nyilvántartott kapacitásuk rendelkezésre állásához. Az 1313/2013/EU határozat 23. cikke külön rendelkezéseket állapít meg a közlekedési támogatás nyújtására katasztrófa esetén, hogy az uniós mechanizmus segítségével elősegítse a gyors és hatékony reagálást.[34] Ennek érdekében meg kell állapítani azokat a szabályokat és eljárásokat, amelyek a tagállamok által az érintett országokba történő szállítási segítségnyújtásra, az Unió pénzügyi támogatásának megszerzésére, valamint a kérelmek Bizottság általi kezelésére irányuló kérelmekre vonatkoznak. Az átláthatóság, a koherencia és a hatékonyság érdekében meg kell határozni a közlekedési támogatás iránti kérelmekben a szükséges információkat.

A polgári védelmi szakpolitika fejlődésének negyedik főbb szakasza (2014–)

A megerősített jogalapra építkezve az Európai Parlament és az EU Tanácsa rendes jogalkotási eljárással (korábban együttdöntési eljárás) 2013. december 17-én elfogadta az *uniós polgári védelmi mechanizmusról* szóló 1313/2013/EU Európai Parlamenti és Tanácsi határozatot, amely 2014. január 1-je óta hatályos. A határozat figyelembe veszi az uniós polgári védelmi együttműködés területén az első polgári védelmi határozat megjelenése, 2001 óta végbement jelentős fejlődést.[35]

Az uniós polgári védelmi mechanizmus hatálya elsősorban az emberek, valamint a környezet és a tulajdon – beleértve a kulturális örökséget is – védelmére terjed ki az Unión belül vagy kívül bekövetkező mindennemű, természeti és ember által okozott katasztrófa esetén, ideértve a környezeti katasztrófákat, a tengerszennyezést és az akut egészségügyi veszélyhelyzeteket is. Az ilyen katasztrófák mindegyike esetén az uniós mechanizmus keretében polgári védelmi és más veszélyhelyzeti segítségnyújtás kérhető az érintett ország reagálási képességeinek kiegészítése céljából.[36] A terrorcselekmények, illetve a nukleáris vagy radiológiai balesetek által okozott

[33] Európai Veszélyhelyzet Reagálási Kapacitás *(European Emergency Response Capacity – EERC).*

[34] Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról (2013. december 17.).

[35] Az Európai Unió rendszere: i. m.

[36] Kiss Béla – Muhoray Árpád: A hazai kutató-mentő szervezetek. *Hadtudomány,* 24. (2014), 1–2. 97–98.

katasztrófák esetében az uniós mechanizmus csak a polgári védelem körébe tartozó katasztrófafelkészültségi és -reagálási intézkedésekre terjedhet ki.[37]

Az uniós polgári védelmi mechanizmus fő elemei

1. A *megelőzés és kockázatkezelés* vonatkozásában a tagállamok háromévente benyújtják az Európai Bizottságnak a nemzeti vagy a megfelelő szubnacionális szintű kockázatelemzéseik releváns elemeinek összefoglalóját, valamint kialakítják és továbbfejlesztik katasztrófakockázat-kezelési tervezésüket, továbbá rendszeresen tájékoztatják az Európai Bizottságot kockázatkezelési képességük értékeléséről.
2. A *Veszélyhelyzet-kezelési Koordinációs Központ (Emergency Response Coordination Centre – ERCC)* az EU polgári védelmi és humanitárius segítségnyújtási ügyeleti szolgálata, amely a hét minden napján 24 órában működik Brüsszelben. Az ERCC folyamatos kapcsolatban van az EU PV-mechanizmusban részt vevő 33 országgal (27 uniós tagállam mellett Izland, Norvégia, Szerbia, Észak-Macedónia, Montenegró és Törökország), valamint számos más nemzetközi szervezet ügyeleti szolgálatával, felkészülve arra, hogy azonnal operatív módon reagáljon, ha a világ bármely részéről segítségkérés érkezik hozzá. Kommunikációs feladatkörében folyamatosan figyeli, elemzi a világ releváns eseményeit, veszélyhelyzeti előrejelzéseket készít, megosztja a felkészültségre, reagálásra vonatkozó információkat, és uniós szintű beavatkozás esetén koordinálja a tagállamok segítségnyújtását.
3. Működteti a *közös veszélyhelyzeti kommunikációs és tájékoztatási rendszert (Common Emergency Communication and Information System – CECIS),* amelyen keresztül az ERCC és a tagállamok kijelölt nemzeti kapcsolati pontjai – Magyarország esetében a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság – biztonságos módon információt cserélhetnek bármilyen bekövetkezett katasztrófa kapcsán.
4. A *Polgári Védelmi Modulok* egy vagy több tagállam erőforrásaiból állnak, és képesek előre meghatározott reagálási feladatok ellátására, rövid idő alatt bevethetők, meghatározott ideig önellátók, és autonóm módon működnek, továbbá más modulokkal együttműködtethetők csakúgy, mint más uniós és nemzetközi szervezetek, különösen az ENSZ reagálási egységeivel.
5. Az *Európai Veszélyhelyzet-kezelési Képesség (European Emergency Response Capacity – EERC)* vagy más néven önkéntes eszköztár létrehozását az új uniós mechanizmus írja elő. A tagállamok önkéntesen, ideiglenesen és előzetesen az EU rendelkezésére bocsátott reagálási képességeiből álló – *modulok, egyéb reagálási képességek és szakértők* – tervezhetőséget elősegítő eszköz. 2016 februárjában hivatalosan is megalakult az önkéntes eszköztáron belül az úgynevezett Európai Orvosi Hadtest, amely több tagállam és az Egészségügyi Világszervezet (WHO), valamint a Bizottság együttműködésével, tagállami eszközök felajánlásával jött létre. A hadtest elsősorban orvosi csapatokat, egészségügyi és járványügyi ellátást, labort, valamint speciális szállítási kapacitásokat foglal magában.

[37] Kátai-Urbán Lajos – Vass Gyula: *Kézikönyv a veszélyes üzemek biztonságszervezésével kapcsolatos alapfeladatok teljesítéséhez.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.

6. Segítség szállítása tekintetében is megoldást nyújthatnak az uniós mechanizmus rendelkezései a tagállamoknak a szállítási kapacitások felkutatásával, összevonásával. Nemzetközi segítségkérés esetén gyakran a segély- vagy a segítő csapat kárhelyszínre történő szállítása okozza a legnagyobb problémát a költségek vagy az elérhetőség miatt. Meghatározott feltételek teljesülése esetén az EU-hoz pénzügyi támogatásért is lehet fordulni.
7. A képzések és gyakorlatok terén a tagállami szakértők megfelelő kiképzése érdekében többlépcsőből álló képzési program működik, amelyre a tagállamok a rendelkezésükre álló kvóta alapján delegálhatnak szakértőket. A kiképzés angol nyelven folyik, elméleti és gyakorlati részből tevődik össze, amelynek elvégzéséről a résztvevők igazolásként oklevelet kapnak. A képzéseken történő részvétel az előfeltétele annak, hogy egy szakértő nemzetközi bevetésen uniós tagként vegyen részt. A kurzusok során megszerzett tudás további tökéletesítése, valamint a modulok és az egyéb reagálási képességek közötti hatékony együttműködés elérése érdekében évente számos törzsvezetési és szimulációs terepgyakorlat zajlik a tagállamok részvételével.

Az uniós polgári védelmi mechanizmus a 2001-es megalakulása óta több mint 420 segítségkérésre válaszolt az EU-n belül és kívül.[38] Magyarország háromszor aktiválta a mechanizmust a 2006-os, 2010-es árvizek, valamint a 2010. évi vörösiszap-katasztrófa esetén.

A Polgári Védelmi Pénzügyi Eszköz létrehozása

A *Polgári Védelmi Pénzügyi Eszköz* létrehozásáról szóló 2007/162/EK, Euratom tanácsi határozat gyakorlatilag a mechanizmus tevékenységeinek finanszírozó eszköze.

Az 1996–2007 közötti időszakban az akcióprogramok biztosították a polgári védelmi tevékenységek végrehajtását és finanszírozását, amelyeket meghatározott időperiódusokra fogadtak el. A pénzügyi eszköz létrehozásával az uniós költségvetési periódust, azaz a 2007–2013 közötti időszakot fedi le a jogszabály időbeli hatálya. A tárgyi hatálya pedig jóval szélesebb körű lett a korábbi akcióprogramok által biztosítottnál, ezáltal sokkal stabilabbá vált az uniós polgári védelmi tevékenységek finanszírozása. Az új mechanizmusban az anyagi és pénzügyi szabályokat összevonták, így a mechanizmusról szóló határozat egységesen foglalja magába a polgári védelmi terület finanszírozására vonatkozó rendelkezéseket is. Az évente rendelkezésre álló forrásokat és az egyes területekre vonatkozó uniós prioritásokat az éves polgári védelmi munkatervek képezik le.

Ahogy a mechanizmus tárgyi hatálya, úgy a pénzügyi eszköz hatálya is kiterjed a veszélyhelyzetek minden típusára. A pénzügyi eszköz 13. cikke alapján létrehozott szabályozó komitológiai szakbizottság az éves munkaprogramokban meghatározott célokra és adminisztratív megállapodásokhoz rendel hozzá költségvetést. A pénzügyi eszközből hozzájárulásként pályázatok révén odaítélt támogatás vagy közbeszerzési szerződés révén pénzügyi támogatás nyújtható a megelőzést, felkészültséget támogató tevékenységekre, valamint a súlyos veszélyhelyzetekre történő reagálás hatékonyságának javítására, a megelőzési és felkészülési intézkedések fokozására. Támogatásra jogosult fellépések és kritériumok a megelőzés, a felkészültség területén a tanulmányok, felmérések készítése, a modellezés és forgatókönyv-készítés, az ismeretek, a bevált gyakorlatok,

[38] European Commission: EU Civil Protection Mechanism. *Ec.europa.eu.*

az információk megosztásának megkönnyítése a hatékony reagálás javítása érdekében. Ezeken túlmenően a képzés, a gyakorlatok, a munkaértekezletek, az alkalmazottak és szakértők cseréje és a hálózatok kialakítása is idesorolható.

A mechanizmus keretében történő segítségnyújtás során támogatásra jogosultak a támogató felszereléssel – különösen kommunikációs eszközökkel – ellátott, elemző és koordinációs feladatokat végző szakértők, akiket a segítségnyújtási együttműködés elősegítése érdekében rendeltek ki. Ezenkívül finanszírozható a tagállamok segítése a szállítási eszközökhöz való hozzáféréshez egymást követő konjunktív feltételek teljesítése esetén.

Figyelemmel arra, hogy létrehozták az Európai Orvosi Hadtestet,[39] valamint arra a tényre, hogy az EU PV-mechanizmusban szereplő egészségügyi csapatok és a WHO-irányelvek szerint minősített egészségügyi csapatok között az utóbbi időszakban jelentős eltérés volt tapasztalható, az Európai Bizottság 2017. február végén kezdeményezte az EU PV-mechanizmus végrehajtási határozatának kiegészítését az egészségügyi modulok területén.

2019. március 7-én az Európai Bizottság javaslatot nyújtott be az Európai Tanács részére az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosítására.

A Bizottság 2019. április 8-án kiadta végrehajtási határozatát a rescEU-képességekkel összefüggésben alkalmazandó szabályok megállapításáról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtásáról, valamint a 2014/762/EU bizottsági határozat módosításáról.

A rescEU célja tehát az olyan különleges helyzetekben való segítségnyújtás, amelyekben a tagállami szinten meglévő és a tagállamok által az európai polgári védelmi eszköztár céljára rendelkezésre bocsátott képességek összessége sem elegendő a hatékony reagálás biztosításához. A rescEU-kapacitások ennek megfelelően tartalék kapacitások, azok nemzeti célokra is használhatók, de ebben az esetben az összes felmerülő költséget az adott tagállam viseli. A rescEU-kapacitásokat tagállamok szerzik be, bérlik vagy lízingelik, azok az adott tagállamok vezetése és irányítása alatt állnak. A koordinált és egyben gyors reagálás biztosítása érdekében ugyanakkor a kapacitások telepítésére és demobilizációjára vonatkozó döntést, valamint az ellentmondó kérelmek esetén hozandó döntéseket a Bizottság hozza meg a segítséget kérő és a segítséget nyújtó tagállamokkal szoros együttműködésben.[40]

Annak biztosítása érdekében, hogy a rescEU teljes körű kialakításáig is elegendő kapacitás álljon rendelkezésre, 2025. január 1-jéig átmeneti időszakot alkalmaznak. Az átmeneti időszak elsődleges célja – a 2019-es erdőtüzes időszakot megelőzően – biztosítani a nemzeti kapacitások rescEU részeként történő működését. Az átmeneti időszak Görögország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Spanyolország és Svédország aktív részvételével indult.

A rescEU létrehozására, igazgatására és fenntartására nyújtandó uniós támogatás aránya a kapacitások elérhetősége és bevethetősége teljes becsült költségének legalább 80 százaléka és legfeljebb 90 százaléka. A költségek fennmaradó részét a kapacitást befogadó tagállamok viselik. Minden egyes kapacitás teljes becsült költségét végrehajtási jogi aktusok révén határozzák meg a determinált támogatható költségkategóriák figyelembevételével. A pénzügyi támogatások többéves munkaprogramok alapján is végrehajthatók.

[39] *European Medical Corps – EMC.*

[40] Sáfár Brigitta: *A humanitárius segítségnyújtás elméleti és gyakorlati kérdései a Vöröskereszt nemzetközi tevékenységének tükrében.* PhD-értekezés. Budapest, NKE HHK Katonai Műszaki Doktori Iskola, 2018; Jackovics Péter: Az európai katasztrófa-beavatkozási képességek erősítése – a rescEU. *Biztonságtudományi Szemle,* 2. (2020), 3. 1–12.

A rescEu egységei jelenleg tűzoltó repülőgépekből és helikopterekből állnak, a jövőben azonban a kapacitások bővítését tervezik a CBRN *(chemical, biological, radiological, nuclear),* illetve orvosi csapatok létrehozásával.[41]

A megújított mechanizmusnak további célja az is, hogy egyszerűsítse az adminisztratív eljárásokat a minél gyorsabb és magasabb szintű védelem, a katasztrófákra adott válasz hatékonyságának növelése érdekében.

A 2019. évi költségvetési előirányzat teljes összegének – amelyet a rescEU eszközeire különítettek el – nem volt lehetséges a teljes mértékű felhasználása az idő rövidsége miatt. A következő többéves pénzügyi terv a 2021–2027. közötti időszakot fedi le, amelynek előzetes tervezése szükséges. Ennek figyelembevételével a DG ECHO[42] javaslatokat vár a tag- és részt vevő országoktól arra vonatkozóan, hogy miként tervezik fejleszteni a rescEU-kapacitásaikat, összhangban a jogszabályban meghatározott technikai-műszaki követelményekkel.

Az európai polgári védelmi és humanitárius segítségnyújtási műveletek gyakorlati hatása

Az Európai Unió Tanácsa az integrált válságelhárítási intézkedések mechanizmusa körében 2020. január 28-án a koronavírus okozta világjárványra való tekintettel aktiválta a rendelkezésre álló információk időbeni megosztását szolgáló politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmust[43] (IPCR), amely az erre létrehozott honlapon (ipcr.consulium.europa.eu) a tagállamoktól beszerzett információk alapján nyújt tájékoztatást a tagállamok érintett szervezetei részére az aktuális helyzetről.

Az Európai Bizottság 2020. március 18-án úgy határozott, hogy stratégiai mentési célú európai uniós készletet hoz létre annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat a Covid-19-világjárvány leküzdésében. 2020. március 20-án lépett hatályba az Európai Bizottság erről szóló végrehajtási határozata, amely a 2019/570 EU végrehajtási határozatnak az orvosi készletezési kapacitások tekintetében történő módosítása. Magyarország Kormánya a határozat tükrében a hazai kondíciókat figyelembe véve döntött arról, hogy felajánlást tesz, és egészségügyi eszközöket készletez az EU számára.

Az EU ERCC[44] rendszerében a Covid-19-pandémiával összefüggésben több mint 100 segítségkérést regisztráltak, amelyek elsősorban tárgyi eszközökre, orvosi eszközökre, gyorstesztekre, továbbá egyéb eszközökre és felszerelésekre irányultak. A nemzetközi segítségnyújtások körében a koronavírus-járvánnyal összefüggésben Magyarország Kormánya több alkalommal ajánlotta fel segítségét bajba került országoknak, amelynek lebonyolításában a hivatásos katasztrófavédelmi szerv is részt vett.

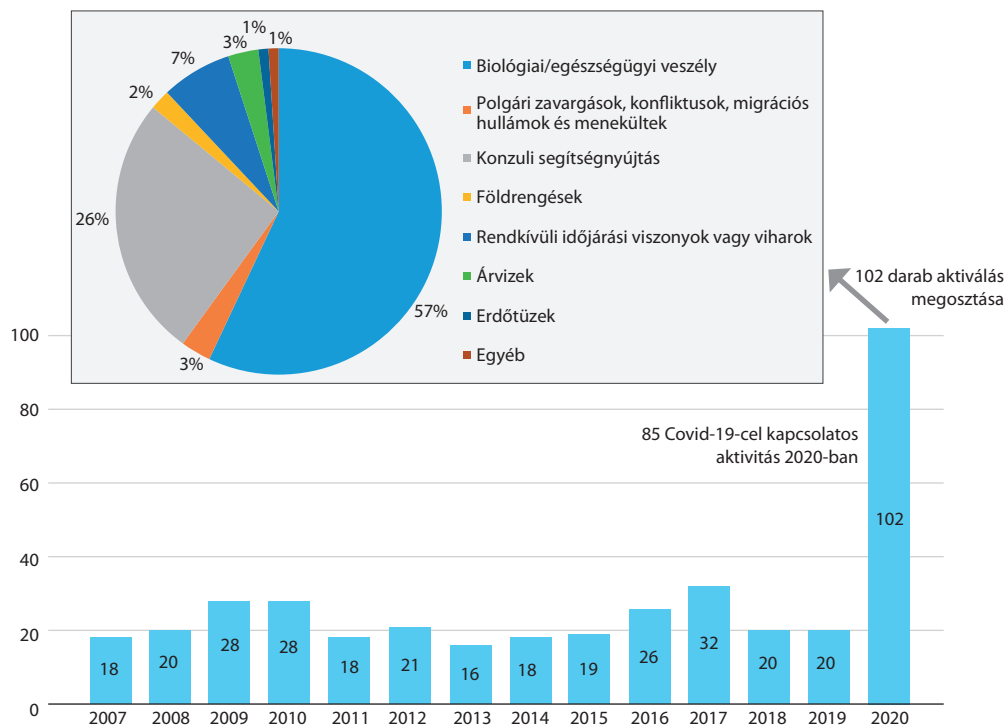
[41] Antal Zoltán – Kátai-Urbán Lajos – Vass Gyula: Nukleáris biztonsági irányelvek magyarországi megvalósulása. *Védelem Tudomány,* 4. (2019), 2. 133.

[42] Európai Bizottság Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága *(European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – DG ECHO).*

[43] Az EU politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmusa *(Integrated Political Crisis Response – IPCR).*

[44] Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ *(EU Emergency Response Coordination Centre – EU ERCC).*

Az EU ERCC-n keresztül számos segítségkérés érkezett a külföldön rekedt állampolgárok hazaszállítására vonatkozóan a koronavírus-járvány kitörését követően. Az állampolgárok repatriálására több száz járatot indítottak el a világ különböző tájaira. Az Unió időközben új finanszírozási formáról is döntött, 2020. június 18-án nyilvánossá tette a Szükséghelyzeti Támogatási Eszköz[45] (ESI) mobilitási csomagja keretében történő finanszírozás igénylésének feltételeit. Az ESI-n keresztül juttatott források a határokon átnyúló együttműködést hivatottak fedezni, ezzel enyhítve a leginkább érintett uniós régiók egészségügyi rendszereire nehezedő nyomást. A mobilitási csomag keretében a tagállamok a Covid-19-járvánnyal kapcsolatosan megrendelt és cargoszállítmányokkal behozott orvosi eszközök és felszerelések szállítási költségére vonatkozóan nyújthatnak be térítési kérelmet. Több alkalommal érkezett megkeresés a BM OKF részére a nemzetközi segélyszállítmányok Magyarországon történő átutazásának megsegítésére. A nemzetközi szakterület minden alkalommal tájékoztatta a segítséget kérő ország partnerszervét a jogszabályi lehetőségekről, továbbá felvette a kapcsolatot az Operatív Törzs Ügyeleti Központjával, és segítséget nyújtott a szállítmányok minél gyorsabb célba éréséhez.



23. ábra: Az uniós polgári védelmi mechanizmus aktiválása veszélykategóriánként 2007–2020
Forrás: Európai Tanács: Infografika – Az uniós polgári védelmi mechanizmus számokban. 2020. Európai Bizottság, a szerzők szerkesztése

[45] Szükséghelyzeti Támogatási Eszközön *(Emergency Support Instrument – ESI).*

A *23. ábrán* az Európai Unió polgári védelmi mechanizmusának aktiválásait lehet látni 2007 és 2020 között. Amennyiben a 2007-es és 2019-es évek eseményeit összeadjuk és átlagoljuk, akkor a vizsgált 18 évet tekintve – kerekítve – 22 darab jön ki évente. A 2020-as év kiugró értékét (102 darab) a pandémia, biológiai veszély adja. Ha levesszük a Covid-19-cel kapcsolatba hozható aktiválásokat, akkor 17 aktiválás marad, amellyel 2020 átlagos év lenne a megszokott természeti és civilizációs eredetű eseményeivel. A jelenlegi járványhelyzet a védekezési és válságreagálási intézkedések szempontjából is extrémnek, rendkívülinek számít. Amennyiben a koronavírussal kapcsolatban lehet pozitívumot említeni, az mindenképpen a polgári védelmi mechanizmus fejlesztési irányelveihez köthető, mivel a jelenlegi költségvetési időszakban számos feladatot (megelőzési, felkészülési, beavatkozási, helyreállítási) jelöltek ki, határoztak meg, amelyekhez pénzügyi források lettek rendelve. Ez egyértelműen növeli a tagállami szintű (Európán belüli) és a globális (Európán kívüli) segítségnyújtás rendelkezésre állását és annak hatékonyságát.

A polgári védelem szakpolitikai jövője

A Covid-19-világjárvány egyik egyértelmű tanulságaként említhető, hogy a széles hatókörű veszélyhelyzetek kezelése rugalmasabb reagálási rendszert igényel az EU részéről. A teljes reagálási mechanizmus hatékonyságát a kapacitások rendelkezésre bocsátása és a rescEU-erőforrások bevetéséhez társuló – az igény felmerülésének helyétől független – reziliencia növelése fogja maximalizálni.

Ahogyan az a pandémia kezelése során beigazolódott, a kölcsönös európai szolidaritást a jövőre nézve erősíteni kell, ha a tagállamok többsége vagy mindegyike egyszerre szembesül ugyanazzal a veszélyhelyzettel. Az ilyen mélységű és egyidejűleg több országot átívelő súlyos válsághelyzetekben az Uniónak jelentősebb erővel kell fellépnie annak érdekében, hogy normalizálja a helyzet kezelését. Az eredményes és átfogó uniós szintű reagálás biztosításához az uniós mechanizmusnak rugalmasabbá kell válnia, illetve nagyobb autonómiát kell élveznie az uniós szintű intézkedések meghozatalában azokban az esetekben, amikor a saját helyzetükkel nehezen megbirkózó tagállamok nem képesek hatékonyan fellépni.

Az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosítására – az Európai Tanács 2020. márciusi következtetéseivel összhangban – a Bizottság javaslatot dolgozott ki, amely szerint meg kell erősíteni a nemzeti válságkezelő központok hálózatának középpontjában elhelyezkedő Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központnak a határokon belüli és kívüli válsághelyzetek széles skálája kapcsán végrehajtott gyors és hatékony reagálásban betöltött operatív szerepét.

Az uniós mechanizmus jelenleg teljes egészében tagállami erőforrásokra épül. A jelenlegi tervezet a saját források rendszeréről szóló határozattal kapcsolatos javaslatban előirányzott felhatalmazással és a 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keret megerősítésével szerepelteti a céljai között, hogy a Bizottság közvetlenül is beszerezhessen rescEU-képességeket, ezáltal biztosítani tudjon egy megfelelő biztonsági hálót. Az egyszerűsítéssel összefüggésben fontos figyelembe venni, hogy a rescEU-képességeknek a Bizottság általi közvetlen beszerzése – amellett, hogy autonóm uniós szintű fellépést tesz lehetővé – enyhíti a tagállamok pénzügyi és adminisztrációs terheit, hiszen így a tagállamoknak nem kell közvetlenül beszerezniük, bérelniük vagy lízingelniük a szükséges kapacitásokat, ahogyan az a Covid-19-világjárvány esetében is történt. Az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról szóló javaslat szerint az Európai Unió támogatja, koordinálja és kiegészíti a tag-

államok által a természeti és az ember okozta katasztrófákkal szemben az Unión belül és kívül végrehajtott polgári védelmi intézkedéseket. Ennek érdekében a Bizottság az uniós mechanizmusra jelenleg irányadó rendelkezések olyan célzott felülvizsgálatát javasolja, amelynek segítségével kezelhetők az uniós mechanizmus előtt napjainkban álló kihívások. A továbbfejlesztett uniós mechanizmus lehetővé teszi, hogy az Unió és a tagállamok jobban felkészüljenek, és gyorsan és eredményesen reagáljanak a jövőben bekövetkező – főként a nagy hatású, gazdaságaink és társadalmaink működését potenciálisan megzavaró – válsághelyzetekre, mint amilyen például a Covid-19-járvány miatti veszélyhelyzet volt. Hosszú távon a katasztrófák hatásainak a jobb felkészültség segítségével történő megelőzése és minimalizálása költséghatékonyabb megoldás, mint a reagálás, tekintettel különösen arra, hogy az éghajlatváltozás és a környezetkárosodás egyre nagyobb mértékben fokozza a katasztrófakockázatot mind világszerte, mind az Európai Unión belül. Ennek értelmében az Európa Tanács 2021. május 20-án elfogadta az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/836 rendeletét, amely többek között a 2021–2027-es többéves pénzügyi kerettel kapcsolatban is tartalmaz információkat. A nevezett költségvetési időszakra összesen 1,263 Mrd EUR-t irányoz elő, de például a Covid-19-válság következményeinek kezelésével kapcsolatos polgári védelmi intézkedésekre további több mint 2 Mrd EUR-t biztosít az Európai Helyreállítási Eszköz keretében. Ez nagyon jelentős előrelépés, mivel az előző, 2014–2020-as időszakhoz képest ez háromszoros növekményt jelent (akkor 368,4 millió EUR-t különítettek el).

A magyar álláspont szerint a mechanizmus hasznos eszköznek bizonyul a részt vevő államok által az Unión belüli és kívüli válsághelyzetekre reagálva nyújtott segítség mozgósításában és koordinálásában, valamint kézzelfogható bizonyítékát adja az európai szolidaritásnak. A rescEU-képességek megerősítésére/továbbfejlesztésére vonatkozó bizottsági javaslatot Magyarország támogatja, mindezt annak szem előtt tartásával, hogy a tagállamok hatásköre a polgári védelem területén semennyiben nem elvonható, illetve helyettesíthető bizottsági/EU-képességekkel. A rescEU-képességek bevetése, a raktárkészletek EU-keretű segítségként való nyújtása kapcsán egyértelmű döntési mechanizmust támogatunk.

Mindent egybevetve Magyarország érdeke jelenleg az, hogy támogassa az Európai Bizottság által javasolt irányt, amely szerint az érintett területen az EU fellépése olyan helyzetek kezelését foglalja magában, amelyeknek erős, országhatárokon átívelő, illetve több országra kiterjedő vonatkozásai vannak, ezért szükségképpen a nemzeti szinten túlmutató általános koordinációt és egyeztetéseket igényelnek. A pandémia kezelésével kapcsolatos tapasztalatok mentén a jelenleg zajló módosítás – az eredeti uniós szabályozás célkitűzéseit és szakmai elveit megtartva – eljárási nehézségeket küszöbölhet ki, elfogadható intézkedéseket tartalmaz a további tevékenységek, feladatok elvégzésére. A javaslatban lefektetett pontok megvalósulásuk esetén tovább javíthatnak a közös polgári védelmi együttműködés helyzetén.

Következtetések

A katasztrófákkal kapcsolatos humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem szakpolitika alapja a megalapozott információkra vonatkozó teljes körű igény kielégítése, a gyors és felkészült reagálás, a hatékony koordináció és együttműködés a segítségnyújtásban, valamint a szükséges erő és eszköz rendelkezésre állásának megszervezése, illetve azok átfogó irányítása. A szakpolitikai fejlődést és a tagállami katasztrófavédelmi szervezeteket áttekintve nincs egységesen kialakított szervezeti felépítés, azonban a feladatok értelmezését az EU-tagországok mindinkább egyöntetűen kezelik.

Az uniós fellépések az emberiesség, semlegesség, pártatlanság és függetlenség alapvető humanitárius elvein alapulnak. Az uniós országoknak fokozniuk kell az egymás támogatására irányuló erőfeszítéseiket, segítséget nyújtva a leginkább rászorulóknak és megosztva egymással a kiterjedt veszélyhelyzetek felszámolásához szükséges erőforrásokat. A jövőben fontos kérdés lesz a különböző EU-s monitoring-infrastruktúrák közötti szinergiák megteremtése, a tagállamok aktív ösztönzése az EU-s szolgáltatások igénybevételére. A rescEU kapacitásainak az Unión belüli logisztikai központokban történő előzetes pozicionálása szükséges a továbblépéshez, hogy valamennyi tagállam egyformán hatékonyan és gyorsan részesülhessen ezen eszközök használatából az eredményes operatív együttműködés érdekében. A tagállamoknak proaktív nyilvános kommunikációt kell folytatniuk az uniós mechanizmus keretében finanszírozott műveletekről.

A katasztrófavédelmi rendszer fejlesztésére tett – főképpen szabályozási és eszközfejlesztési – lépések következtében a természeti, civilizációs és egyéb eredetű katasztrófák kezelésének értékeléséből levont következtetések alapján elengedhetetlenné vált a biztonság politikai, belügyi, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, valamint környezeti dimenziójának szinte egyidejű kezelése, az érintett ágazatokon túli megoldások keresése, a nemzetközi kapcsolatok további elmélyítése.

Felhasznált irodalom

234/2011. (XI. 10.) Kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról. Online: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100234.kor

58/2014. számú BM OKF főigazgatói intézkedés a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szabályzata a nemzetközi kapcsolattartás, munkavégzés, valamint a katasztrófa segítségnyújtás és segítségkérés rendjéről.

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. Online: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv

2012. október 26-ai, az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – harmadik rész – az unió belső politikái és tevékenységei – XXIII. Cím – Polgári védelem. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E196/

A Bizottság végrehajtási határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (2014. október 16.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0762&from=EN

Ambrusz József: *Rendvédelmi ismeretek.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014.

Ambrusz József: A katasztrófavédelem. In Bába Iván (szerk.): *Közszolgálati protokoll: egyetemi tankönyv. IV. könyv. Hivatásrendek protokollja.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

Antal Zoltán – Kátai-Urbán Lajos – Vass Gyula: Nukleáris biztonsági irányelvek magyarországi megvalósulása. *Védelem Tudomány,* 4. (2019), 2. 122–145.

Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról (2013. december 17.). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=HU

Az Európai Unióról szóló szerződés (Maastrichti Szerződés). Online: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty

Becze Réka: *Bevezető az EU katasztrófavédelmi rendszerébe.* 2011. Online: https://docplayer.hu/2419981-Bevezeto-az-eu-katasztrofavedelmi-rendszerebe.html
BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság: *Az Európai Unió rendszere.* Online: https://katasztrofavedelem.hu/157/az-europai-unio-rendszere
BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság: *NATO és EU tagságból eredő feladatok.* Online: www.katasztrofavedelem.hu/26429/nato-s-eu-tagsgbl-ered-feladatok
Jackovics Péter: Az európai katasztrófa-beavatkozási képességek erősítése – a rescEU. *Biztonságtudományi Szemle,* 2. (2020), 3. 1–12.
Kátai-Urbán Lajos – Vass Gyula: *Kézikönyv a veszélyes üzemek biztonságszervezésével kapcsolatos alapfeladatok teljesítéséhez.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
Kiss Béla – Muhoray Árpád: A hazai kutató-mentő szervezetek. *Hadtudomány,* 24. (2014), 1–2. 92–107.
Lisszaboni Szerződés. Online: http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML
Muhoray Árpád: *A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata.* PhD-értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2002.
Nováky Mónika: Önkéntes mentőszervezetek a polgári védelemben, történeti áttekintés. *Műszaki Katonai Közlöny,* 26. (2016), 2. 118–130.
Nováky Mónika: Disaster Management within the European Union, UN and NATO. *Műszaki Katonai Közlöny,* 28. (2018), 3. 262–279.
Nováky Mónika: *Az európai önkéntes humanitárius segítségnyújtási képességek magyarországi alkalmazásának jogi és műszaki fejlesztése a katasztrófavédelemben.* PhD-értekezés. Budapest, NKE HHK Katonai Műszaki Doktori Iskola, 2019.
Ország Imre: *A nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás.* Budapest, PVOP, 1998.
Ország Imre: *Az Európai Unió Polgári Védelmének Zsebkönyve.* Luxembourg, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Irodája, 2000.
Sáfár Brigitta: *A humanitárius segítségnyújtás elméleti és gyakorlati kérdései a Vöröskereszt nemzetközi tevékenységének tükrében.* PhD-értekezés. Budapest, NKE HHK Katonai Műszaki Doktori Iskola, 2018.
T/3499. számú törvényjavaslat a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. Online: www.parlament.hu/irom39/03499/03499.pdf
Teknős László: A klímaváltozás, mint új kihívás megjelenése az Európai Unió Polgári Védelmi Mechanizmus feladatrendszerében. *Hadtudomány,* 28. (2018), E-szám. 188–210.
Tóth Ferenc – Mukics Dániel: Az új katasztrófavédelmi törvény áttekintése és az abból fakadó új kihívások. *Polgári Védelmi Szemle,* (2011), 28–36.
Vass Gyula – Bleszity János: The Analysis of the Process of Rehabilitation Following Disasters. *Védelem Tudomány,* 5. (2020), 1. 98–117.

Simon Károly László

Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben

Bevezetés

A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés célja a tagállami hatóságok közötti szoros együttműködés kialakítása annak érdekében, hogy felszámolják a különböző tagállami jogrendszerek, valamint az eltérő igazságszolgáltatási struktúra összeegyeztethetetlenségéből fakadó akadályokat. A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés szabályai azon az elképzelésen alapulnak, hogy az egyes tagállamok jogi és igazságszolgáltatási rendszere, valamint a bíróságaik által meghozott ítéletek azonos értéket és rangot képviselnek. A jog- és igazságszolgáltatási rendszerek, valamint a bírósági és hatósági határozatok egyenértékűsége az európai gazdasági integráció létesítésekor annak ellenére sem volt kézenfekvő, hogy a négy alapszabadság garantálása nyilvánvalóan magában hordozta a határokon átnyúló (tehát nemzetközi) polgári és kereskedelmi jogviták, perek veszélyét. Az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek áramlásának liberalizációja ugyanis meghatványozta az európai állampolgárok és gazdasági szereplők mobilitását, a nemzetközi kereskedelmet az Európai Unió területén. Mindez pedig szükségszerűen maga után vonta többek között a nemzetközi kereskedelmi szerződések teljesítése, a cégalapítás és -működtetés, az áruforgalom, a szolgáltatásnyújtás vagy az ingó és ingatlantulajdon megszerzése során bekövetkező zavarok, a kártérítés, a nemzetközi családi helyzetek (házasságkötés, válás, szülői felügyelet, láthatás), a különböző államokban lévő hagyaték öröklése kapcsán vagy a határon átívelő munkavállalással összefüggésben felmerült jogviták rendezésének igényét.

Az ilyen típusú jogviták kezeléséről (melyik tagállam melyik bírósága vagy hatósága, mely állam joga alapján járhat el), továbbá a polgári igazságügyi együttműködésről a Római Szerződés (1957) azonban egyáltalán nem rendelkezett, ehhez szükséges jogi alapot nem tartalmazott.[1] A határon átnyúló pereskedésből adódó problémák[2] megoldása viszont egyre sürgetőbb feladat volt az Európai Unió számára, mert világossá vált, hogy ezek a jogviták nagyrészt nem gazdaságilag erős multinacionális cégek között keletkeznek, hanem alanyai az állampolgárok, magánvállalkozók, akiknek az Európai Unióban való bizalom miatt különösen fontos, hogy az ügyük észszerű időn belül a lehető legkisebb költségkihatással nyerjen befejezést.

[1] Gombos Katalin: A polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés jelenlegi helyzete az Európai Unióban. *Forum: Acta Juridica et Politica,* 3. (2013), 2. 49.; Gombos Katalin: Judicial Cooperation in the European Union. In Jakab Éva – Pozsonyi Norbert (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára.* Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014a. 145.

[2] Gombos Katalin: A határon átnyúló elemeket tartalmazó jogviták bírói gyakorlata. *Iustum Aequum Salutare,* 10. (2014b), 2. 15–22.

https://doi.org/10.36250/01028_26

https://orcid.org/0000-0001-7492-5805

A polgári igazságügyi együttműködés fejlődése

Az együttműködés „egyezményes" keretei: Brüsszel és Lugano

A Maastrichti Szerződés aláírásáig (1992) az Európai Unión belüli polgári igazságügyi együttműködésről – a jogi kötőerővel nem bíró informális egyeztetéseket kivéve – nem beszélhetünk. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés 220. cikke ugyan előírta, hogy a tagállamok folytassanak tárgyalásokat egymás között a bírósági ítéletek elismerése és végrehajtása egyszerűsítéséről, a nemzetközi igazságügyi együttműködés integrációs kereteken kívül valósult meg.

1968. szeptember 27-én az Európai Gazdasági Közösség (EGK) akkori hat tagállama Brüsszelben egyezményt kötött a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági joghatóságról, valamint a bírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszeli Egyezmény).[3] Az egyezmény célja a nemzetközi polgári jogviták tagállamok közötti – objektív alapokon nyugvó – elosztását (joghatóság), továbbá a valamelyik tagállamban meghozott ítéletek más tagállamokban való kikényszeríthetőségét (elismerés és végrehajtás) tette lehetővé, hiszen ezek hiányában a belső piac megfelelő működése (a négy alapszabadság gyakorlása) hosszú távon veszélybe került volna. A Brüsszeli Egyezmény értelmezése kezdettől fogva az Európai Bíróság feladata lett.

A Brüsszeli Egyezmény olyan zárt egyezmény volt, amelyhez csak az Európai Unió tagállamai csatlakozhattak. Az EGK tagjainak gyarapodásával együtt nőtt az egyezményben részes államok köre is. 1978-ban Dánia, Írország és Nagy-Britannia, 1982-ben Görögország, 1989-ben Spanyolország és Portugália, 1996-ban Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozhatott. Ezzel párhuzamosan az Európai Unión kívüli európai államok részéről is igény mutatkozott a Brüsszeli Egyezmény előnyeinek kihasználására, ezért 1988-ban megállapodás jött létre az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) között.[4] A svájci Luganóban aláírt megállapodás a Brüsszeli Egyezmény hatályát az EFTA tagállamaira is kiterjesztette. Ez azt jelenti, hogy a Luganói Egyezmény hatálybalépése után 18 európai ország (Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Izland, Luxemburg, Nagy-Britannia, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc, Svédország) lényegében azonos szabályokat alkalmazhatott a joghatóság, valamint a külföldi bírósági ítéletek elismerése és végrehajtása vonatkozásában a polgári és a kereskedelmi jogvitákban. A két egyezményt méltán nevezhetjük az európai polgári eljárásjog és az európai nemzetközi magánjog alapforrásainak.[5]

[3] 1968. szeptember 27-én megkötötték a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és a határozatok végrehajtásáról szóló Brüsszeli Egyezményt. HL L 299, 1972. december 31. 32–47.

[4] Luganóban 1988. szeptember 16-án kelt egyezmény a bírósági joghatóságról és a határozatok végrehajtásáról. HL L 319, 1988. november 25. 9–21.

[5] Kengyel Miklós: Az európai polgári eljárásjog és a magyar jogfejlődés. *Jogtudományi Közlöny,* (1992), 3–4. 166–171.; Kengyel Miklós – Harsági Viktória: *Európai polgári eljárásjog.* Budapest, Osiris, 2006. 57–58.

A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés kifejezés először az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződésben szerepel, amely szerint a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés kialakítása a tagállamok közös érdeke. A Maastrichti Szerződés létrehozta a három pillérből álló Európai Uniót. Az addigi Európai Közösségeket magában foglaló I. pillér mellett az integrációs keretben új elemként jelent meg a II. pillért alkotó kül- és biztonságpolitika, valamint a III. pillért alkotó bel- és igazságügyi együttműködés. A III. pillér alkotórésze volt többek között a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés is. A Maastrichti Szerződés tehát már beemelte az uniós „politikák" közé az igazságügyi együttműködés területét is, megteremtve ezzel a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés európai uniós alapjait, azonban a III. pillérbeli, kormányközi politikákra formázott jogalkotási szabályok rugalmatlansága miatt az előrelépés nehézkes volt.

Az igazi áttörést az Amszterdami Szerződés hozta el. A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködést a III. pillérből átemelték az elsőbe, ezzel a politika rangja közösségi szintre emelkedett. Ennek igazi jelentősége a jogalkotási kompetencianövekedésben rejlett: az EKSz 61. cikk *c)* pontja, valamint az EKSz 65. és 94–95. cikkei alapján ugyanis lehetőség nyílt a területen a másodlagos közösségi jogforrások útján történő uniós szabályozásra. Ez a paradigmaváltásként is aposztrofálható változás a Nizzai Szerződés hatálybalépésével (2003) vált teljes értékűvé, amely – a családjogi ügyek kivételével – a polgári igazságügyi együttműködés területén feladta a döntéshozatal során az egyhangúság követelményét. Az Amszterdami Szerződés egyik legfontosabb, az integrációt elmélyítő célkitűzése a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés térségének létrehozása volt. A szerződő felek a jog érvényesülésének térsége alatt – ebben a kontextusban – az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést értették.

Amszterdam után nagy lendületet vett a frissen közösségiesített szabadság, biztonság és jog térsége. Az Európai Tanács 1999 októberében a finnországi Tamperében tartott rendkívüli ülésén megfogalmazta a tényleges jogérvényesülésen alapuló egységes „Európai Igazságügyi Térség" megteremtésének célját, és hangsúlyozta, hogy a tagállamok jogrendszerének és igazságszolgáltatásának különbözősége vagy bonyolultsága nem akadályozhatja és nem riaszthatja el a természetes és jogi személyeket az uniós jog által biztosított jogaik gyakorlásától. Az értekezlet természetesen maradéktalanul tiszteletben tartotta a tagállamok belső igazságszolgáltatási rendszerét, de a határokon átívelő polgári és kereskedelmi jogviták gördülékenyebbé, gyorsabbá tétele érdekében a finnországi Tamperében elfogadott ötéves programtervet írt elő. A *Tamperei Programban* (2000–2004) megfogalmazott célokat a már 1999 januárjától futó *Bécsi cselekvési terv* részletezte, amely az Európai Igazságügyi Térség kialakítása kapcsán az alábbi célokat fogalmazta meg: a hatóságok együttműködése és egymás közti kommunikációja; a határozatok végrehajtására vonatkozó szabályok és eljárás javítása, egyszerűsítése; a joghatósági szabályok összeegyeztetése; a polgári eljárásjog zökkenőmentes működését gátló tényezők elhárítása.[6]

A Tamperei Program és a Bécsi cselekvési terv nyomán sikeresen megindult a polgári eljárásjog „európaizálása", mintegy tíz jogforrást fogadtak el. Az ötéves időszak lejártához közeledve a Tanács 2004 novemberében tartott hágai csúcstalálkozóján elfogadta a következő ötéves programtervet, a *Hágai Programot* (2005–2009) *A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének*

[6] Action Plan of the Council and the Commission on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of Freedom, Security and Justice. 1999/C 19/01, OJ C 19, 1999. január 23. 10–11.

erősítése az Európai Unióban címmel.[7] A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén a fő politikai célkitűzés az volt, hogy az európai országok között húzódó határok ne jelentsenek többé akadályt a polgári jogi ügyek rendezése, illetve a bírósági eljárások indítása és a polgári jogi ítéletek végrehajtása terén. Elvárásként fogalmazta meg az európai polgári eljárásjogi eszközök további fejlesztését, továbbá európai kollíziós jogi jogforrások (a szerződéses és a szerződésen kívüli kötelezettségekre vonatkozó, egyes családjogi és öröklési szabályok) elfogadását.[8]

Lisszabontól napjainkig

A Lisszaboni Szerződés szorosabbra fonta az igazságügyi integrációt. A Lisszaboni Szerződés legfontosabb elvi intézkedése a pillérszerkezet felszámolása volt, következésképpen megszűnt a III. pillér mint önálló működési keret. A Lisszaboni Szerződés a megszüntetett III. pillér maradékterületeit összevonta az Amszterdami Szerződéssel már „közösségiesített" politikákkal, és az EUMSz harmadik részében *A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség* címet (67–89. cikk) kapta. A térség négy alpolitikára tagolódik: 1. a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák; 2. igazságügyi együttműködés polgári ügyekben; 3. igazságügyi együttműködés büntetőügyekben; 4. rendőrségi együttműködés.[9]

A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködést az EUMSz 81. cikke szabályozza, és kimondja, hogy az Európai Unió a határokon átnyúló vonatkozású polgári ügyek tekintetében igazságügyi együttműködést alakít ki, amely a bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul. Ennek az együttműködésnek a keretében olyan intézkedések is elfogadhatók, amelyek célja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése. Az EUMSz felsorolja a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területeit is, amelyek a következők: a) a bírósági és bíróságon kívüli ügyekben hozott határozatok tagállamok közötti kölcsönös elismerése és azok végrehajtása; b) a bírósági és bíróságon kívüli iratok határokon túlra történő kézbesítése; c) a tagállamokban alkalmazandó kollíziós, illetve a joghatóságra vonatkozó szabályok összeegyeztethetősége; d) együttműködés a bizonyításfelvétel terén; e) az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférés; f) polgári eljárások zökkenőmentes lefolytatását gátló akadályok megszüntetése, szükség esetén a tagállamokban alkalmazandó polgári eljárásjogi szabályok összeegyeztethetőségének előmozdításával; g) alternatív módszerek kidolgozása a jogviták rendezésére; h) a bírák, ügyészek és az igazságszolgáltatási alkalmazottak képzésének támogatása.

A Lisszaboni Szerződés a több tagállamot érintő családjogi kérdések kivételével a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területével kapcsolatos összes intézkedést a rendes jogalkotási eljárás alá helyezte.

[7] *Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban*. HL C 53, 2005. március 3. 1–14.

[8] Fazekas Judit: Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban a Hágai Programtól a Stockholmi Programig. In Vókó György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok.* Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2012. 26–48.

[9] Orbán Endre: A bel- és igazságügyi együttműködés reformja a Lisszaboni Szerződésben és a terület várható kihívásai. *Arsboni,* (2012). 25–27.

A családjog területére különleges jogalkotási eljárást kell alkalmazni: a Tanács a Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag hozza meg a határozatait [EUMSz 81. cikk (3) bekezdés első albekezdés]. A családjogi ügyekben azonban az EUMSz egyedi áthidaló *(passerelle)* klauzulát vezet be, amelynek célja, hogy a különleges jogalkotási eljárás helyett rendes jogalkotási eljárással is elfogadhatóvá váljon uniós aktus.[10] A Tanács a Bizottság javaslata alapján határozatot fogadhat el, amelyben meghatározza a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdések azon területeit, amelyek esetében a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni; a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz. Azonban ez az egyetlen olyan egyedi áthidaló záradék, amelynek alkalmazása ellen a nemzeti parlamentek kifogást emelhetnek: a bizottsági javaslatról ugyanis értesíteni kell a nemzeti parlamenteket, és ha valamely nemzeti parlament az értesítés időpontjától számított hat hónapon belül kifogást emel a javaslattal szemben, a Tanács a határozatot nem fogadhatja el.

Európai Tanács 2009 decemberében fogadta el a *Stockholmi Programot*, amely a 2010 és 2014 közötti időszakra fogalmazta meg az EU-nak a jogérvényesülésre és biztonsági szakpolitikáira vonatkozó átfogó tervét. El kell kezdeni a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén már elfogadott jogi eszközök egységes szerkezetbe foglalásával kapcsolatos munkát, és fokozni kell az uniós jogszabályok következetességét a meglévő eszközök egyszerűsítése révén. Célul tűzte ki a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás eltörlését, valamint az alternatív vitarendezési módszerek javítását különösen a fogyasztóvédelem területén. Hangsúlyozta továbbá az e-igazságszolgáltatás, az európai igazságügyi portál, az adatvédelem és az elektronikus adatbázisok fejlesztésének fontosságát.[11] A *poszt-Stockholm program* (2015–2019) a jogérvényesülés térségében az európai polgárok megfelelő tájékoztatását, információkhoz való hozzáférését, tudatosságuk növelését, valamint az új technológiákban rejlő lehetőségek kiaknázását hangsúlyozta.

A jelenleg érvényben lévő stratégiai menetrendben (2019–2024) az igazságügyi együttműködés továbbfejlesztése, a kölcsönös bizalom további építése a cél. Változatlanul fontos az eltérő tagállami jogrendszerek közelítése mellett a különbözőségekből adódó igényérvényesítési akadályok[12] fokozatos lebontása.[13]

Elvek és távolmaradások

Kölcsönös bizalom

A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés egyik sarokköve a kölcsönös bizalom elve, vagyis annak a bizonyosságnak az elfogadása, hogy kimagasló minőségű igazságügyi

[10] Gombos Katalin: *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 196.

[11] A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. HL L 115, 2010. május 4. 1–38.

[12] Erről átfogóan lásd: Gombos Katalin: Az uniós jogból fakadó bírói jogvédelmi eszközök szintjei és lépcsőfokai. *Európai Jog,* 11. (2011), 5. 35–45.

[13] A polgári igazságügyi együttműködés fejlesztését célzó programok részletes bemutatását és értékelését lásd: Gombos Katalin: *A jog érvényesülésének térsége – Az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályainak XXI. századi kihívásai.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 48–57.

rendszer áll valamennyi európai polgár rendelkezésére, és minden európai állampolgárnak biztosított a közös értékeken alapuló, minőségi igazságszolgáltatáshoz való jog.

A Hágai Program értelmében a kölcsönös bizalom megerősítése az igazságügyi hatóságok és különböző jogrendszerek közötti kölcsönös megértés javítására irányuló konkrét erőfeszítéseket kíván meg. E tekintetben az Unió támogatja az igazságügyi szervezetek és intézmények hálózatait, mint például a bírói tanácsok hálózatát, a legfelsőbb bíróságok európai hálózatát, és az európai igazságügyi képzési hálózatot, valamint az igazságügyi hatóságok közötti csereprogramokat.[14]

A Stockholmi Program szerint a kölcsönös bizalom növelhető az eljárásjogi minimumszabályok harmonizálása, a különböző jogi tradíciók és módszerek jobb megismerése, a bírák és más szakemberek képzése, valamint a modern elektronikus kommunikációs eszközök fokozottabb kihasználása révén.

Kölcsönös elismerés

A polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott európai igazságszolgáltatási együttműködés másik sarokköve a kölcsönös elismerés alapelve, amelyet az EUMSz 81. cikk (1) bekezdése is hangsúlyoz. A kölcsönös elismerés elvét az EUMSz nem határozza meg. A bírósági döntések és határozatok kölcsönös elismerésének megerősítése és a jogszabályozás szükséges közelítése azt a célt szolgálja, hogy leegyszerűsödjön az együttműködés a hatóságok között, és biztosítani lehessen a személyhez fűződő jogok védelmét. A kölcsönös elismerés irányelvének végső célja az, hogy a polgári és kereskedelmi ügyekre vonatkozó bármilyen típusú bírói döntést szabadon lehessen alkalmazni a tagállamok között, és minden tagállam köztes lépések megtétele nélkül ismerje el és érvényesítse azt.

Ebben a tekintetben az európai jog fejlődésének egyik kulcsfontosságú feltétele, hogy fokozatosan eltávolítsák azokat az akadályokat, amelyek a bírósági döntések érvényesítését akadályozzák a különböző tagállamokban. Már a Tamperei Program célul tűzte ki a határozatok elismerését és közvetlen végrehajtását gátló köztes intézkedések, az úgynevezett végrehajthatóvá nyilvánítási eljárások teljes eltörlését. A Tanács a kölcsönös elismeréssel kapcsolatos intézkedésekre nézve önálló programot dolgozott ki,[15] amelynek végrehajtása még a Hágai és az azt követő Stockholmi Program alatt is folyt.

Első lépésként mellőzték a kisfogyasztói és kereskedelmi követeléseknél, valamint a nem vitatott követelések esetében a köztes eljárások használatát. Később a polgári és kereskedelmi ügyekre nézve általános jellegű tilalmat vezettek be,[16] majd a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás alkalmazását a családjogi területen és a tartási kötelezettségre vonatkozó döntések esetében is törölték.

[14] A hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés modelljeit lásd: Gombos Katalin – Simon Károly László: *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben.* Budapest, Dialóg Campus, 2020.

[15] Draft Programme of Measures for Implementation of the Principle of Mutual Recognition of Decisions in Civil and Commercial Matters. OJ C 12, 2001. január 15. 1–9.

[16] Kengyel Miklós: Búcsú a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárástól. *Pro Futuro,* (2015), 1. 69–83.

Távolmaradó tagállamok

Az Egyesült Királyság, Írország és Dánia kiegészítő jegyzőkönyvet csatolt az Amszterdami, majd a Lisszaboni Szerződéshez, amelyben a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségére hozandó intézkedések hatálya alól kizárták magukat.

Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból, ezért az alapító szerződések rendelkezései már nem irányadóak rá. Azt, hogy a jövőben hogyan fog alakulni az igazságügyi együttműködés területén a helyzete az Európai Unió tagállamai viszonylatában létrejött magánjogi jogvitákban, az Európai Unió és az Egyesült Királyság között megkötendő megállapodás fogja rendezni, addig a polgári igazságügyi vívmányok tekintetében úgy kell rá tekinteni, mint harmadik államra.

Írország nem zárkózott el teljesen az uniós jogszabályok alkalmazásától, hanem fenntartotta magának azt a jogot, hogy a polgári igazságügyi együttműködés területét érintő javaslat benyújtását követő három hónapon belül írásban bejelentse az együttműködéshez való csatlakozását *(opt-in)*.

Dánia helyzete ettől eltérő. Dániának a Lisszaboni Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv alapján kimaradási *(opt-out)* lehetősége van, így a polgári igazságügyi együttműködés területén elfogadott jogforrások Dániára csak abban az esetben alkalmazhatók, ha az Európai Unió és Dánia között erre az együttműködésre párhuzamos megállapodás jön létre.

Vívmányok

Európai Igazságügyi Térség

Az Európai Igazságügyi Térség fogalmának meghatározása a tamperei csúcstalálkozó eredménye. Olyan térségről van szó, ahol a bíróságokhoz vagy hatóságokhoz fordulás egy másik tagállamban sem válik nehezebbé a jogalanyok számára, mint a saját tagállamukban. Az ítéletek és más határozatok elismerésének és végrehajtásának, valamint a polgárok és a gazdaság egyéb szereplői számára garantált is a térség meghatározó jellemvonása. Az Európai Igazságügyi Térségben a tagállamok jog- és közigazgatási rendszereinek különbözősége, ellentmondásai és bonyolultsága nem akadályozhatja vagy hátráltathatja az egyéneket és a vállalkozásokat jogaik gyakorlásában.

Jogalkotási eredmények

Az EUMSz 81. cikk (2) bekezdésében foglalt lista minden területén születtek jogforrások. Az Európai Unió nemzetközi magánjogának anyajoga a Brüsszeli Egyezmény. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése után a Tamperei Program részeként közösségi jogi formába öntötték a felülvizsgált Brüsszeli Egyezményt, és 2000 decemberében fogadták el a 44/2001/EK rendeletet a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról,[17] amelyet 2012 decemberében az 1215/2012/EU rendelet (a szakirodalomban

[17] A Tanács 44/2001/EK rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. HL L 12, 2001. január 16. 1–23.

gyakran: Brüsszel-Ia rendelet) váltott fel.[18] A családjogi jogegységesítés első terméke volt az 1347/2000/EK rendelet a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról,[19] amelyet 2004. augusztus 1. napjától átdolgozott formában a 2201/2003/EK rendelet (a szakirodalomban: Brüsszel-IIa rendelet), váltott fel.[20] A jelenleg még hatályos Brüsszel-IIa rendelet helyébe 2022. augusztus 1. napjától a Brüsszel-IIb rendelet lép, amely megpróbálja orvosolni a gyakorlati alkalmazás során feltárt problémákat a jogellenes gyermekelvitel, az ideiglenes intézkedés, a gyermek meghallgatása és a végrehajtás területén.[21]

A Tamperei Program alatt fogadták el az 1346/2000/EK rendeletet a *fizetésképtelenségi* eljárásról,[22] amelyet a poszt-Stockholm program időszakában – azonos címmel – a 2015 májusában elfogadott 2015/848/EU rendelet váltott fel.[23] A rendelet a több államot érintő fizetésképtelenségi eljárásokat és az azokhoz szorosan kapcsolódó perek megindításához szükséges joghatóságra, a határozatok kölcsönös elismerésére és végrehajtására, valamint az eljárás lefolytatására vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazza.[24]

A Tamperei Program terméke az 1348/2000/EK rendelet (2000. május 29.) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről,[25] amelyet a Hágai Program alatt átdolgoztak, és felváltotta a jelenleg hatályos *iratkézbesítésről* szóló 1393/2007/EK rendelet.[26] A rendelet a polgári peres és nemperes eljárások hatékonysága és gyorsasága érdekében a bírósági és egyes bíróságon kívüli iratok közvetlen és gyors továbbítását, továbbá a kézbesítés egyéb módjait szabályozza. A kézbesítés mellett a *bizonyításfelvételi* jogsegély is az eljárások gyorsítását és költséghatékonyságát igyekszik előmozdítani, amit az 1206/2001/EK rendelet tesz lehetővé.[27] A rendelet biztosítja, hogy az Európai Unión belüli

[18] Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. HL L 351, 2012. december 20. 1–32.

[19] A Tanács 1347/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. HL L 160, 2000. június 30. 19–36.

[20] A Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 338, 2003. december 23. 1–29.

[21] A Tanács 2019/1111/EU rendelete (2019. június 25.) a házassági és szülői felelősségi ügyekben a joghatóságról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint a gyermekek jogellenes külföldre viteléről. HL L 178, 2019. július 2. 1–115.

[22] A Tanács 1347/2000/EK rendelete i. m. 1–18.

[23] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/848 rendelete (2015. május 20.) a fizetésképtelenségi eljárásról HL L 141, 2015. június 5. 19–72.

[24] Erről lásd részletesen Csőke Andrea: *A határokon átnyúló fizetésképtelenségi eljárások.* Budapest, HVG-ORAC, 2018.

[25] A Tanács 1347/2000/EK rendelete i. m. 37–52.

[26] Az Európai Parlament és a Tanács 1393/2007/EK rendelete (2007. november 13.) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről (iratkézbesítés), és az 1348/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 324, 2007. december 10. 79–120.

[27] A Tanács 1206/2001/EK rendelete (2001. május 28.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködéséről. HL L 174, 2001. június 27. 1–24.

nemzetközi polgári perekben más tagállam területén is lefolytathatóvá váljon a döntéshez szükséges bizonyítás (okiratok beszerzése, tanúk meghallgatása, szakértői bizonyítás stb.).

Az Európai Unió támogatja az alternatív vitarendezést *(Alternative Dispute Resolution – ADR)* a polgári és gazdasági jogvitákban, ezért határon átnyúló vonatkozású ügyekben több alternatív vitarendezést támogató eljárásjogi eszközt is bevezetett. Ilyen az *európai végrehajtható okirat,* amely az adós által nem vitatott követelés egyszerűsített végrehajtását teszi lehetővé a tagállamokban.[28] A *kis értékű követelések európai eljárása* az 5000 eurót meg nem haladó, határon átívelő követelésekre határoz meg egyszerűsített eljárásrendet.[29] Az 1896/2006/EK rendelet pedig *európai fizetési meghagyás* kibocsátását teszi lehetővé, erre hazánkban a közjegyzők rendelkeznek hatáskörrel.[30]

Az Európai Unió nemzetközi magánjogának részét képezik a *kollíziós jogot egységesítő* uniós jogforrások is. A határon átnyúló jogviszonyok során elkerülhetetlen a tagállami jogrendszerek találkozása és összeütközése: ezeket a jogszabály-összeütközéseket az uniós kollíziós jog rendezi oly módon, hogy meghatározza az alkalmazandó jogot. Ezek a rendeletek hagyományos megjelölésük miatt az úgynevezett Róma-sorozatba tartoznak. A Róma I. rendelet a szerződéses kötelezettségekre,[31] a Róma II. rendelet a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra[32] alkalmazandó jogról szól.[33]

Markáns és a legtöbb lényeges területet lefedő szabályrendszert alkot az Európai Unió családjoga. A családjogi jogegységesítés uniós fundamentuma a fentebb már említett *Brüsszel-IIa rendelet,* amely a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban egységesíti, hogy különböző állampolgárságú házastársak esetén mely bíróságoknál terjeszthető elő a házasság felbontása iránti kereset (joghatóság), meghatározza a határozatok végrehajtásának folyamatát, valamint szabályozza a jogellenes gyermekelvitel egyes kérdéseit. Ezt egészíti ki a kollíziós jogot rendező és megerősített együttműködés keretében elfogadott *Róma III. rendelet,* amely egységes szabályrendszert hoz létre annak megállapítására, hogy a házasság felbontásával vagy a különválással kapcsolatos eljárásokra mely nemzeti jog vonatkozik abban az esetben, amikor a két házastárs különböző állampolgárságú, az állampolgárságuk szerinti országtól eltérő országban tartózkodnak, vagy már nem tartózkodnak azonos uniós országban.[34] Komplex, vagyis minden nemzetközi magánjogi kérdést egységesen szabályozó jogforrás az európai uniós család-

[28] Az Európai Parlament és a Tanács 805/2004/EK rendelete (2004. április 21.) a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról. HL L 143, 2004. április 30. 15–39.

[29] Az Európai Parlament és a Tanács 861/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről. HL L 199, 2007. július 31. 1–22.

[30] Az Európai Parlament és a Tanács 1896/2006/EK rendelete (2006. december 12.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról. HL L 399, 2006. december 30. 1–32.

[31] Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról. HL L 177, 2008. július 4. 6–16.

[32] Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról. HL L 199, 2007. július 31. 40–49.

[33] Ezekről részletesen lásd Mádl Ferenc – Vékás Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018; Nagy Csongor István: *Nemzetközi magánjog.* Budapest, HVG-ORAC, 2017.

[34] A Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról. HL L 343, 2010. december 29. 10–16.

jog körében az *európai tartási rendelet,*[35] a határon átnyúló *házassági vagyonjogi*[36] és *bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyonjogi*[37] kérdéseit rendező rendelet. A vagyonjogi rendeletek megerősített együttműködés keretében jöttek létre, alkalmazásukban hazánk nem vesz részt.[38]

Ilyen egységes rendelet szabályozza az *európai öröklést* is.[39] A rendelet hatálya kiterjed a hagyaték öröklésének minden határon átívelő polgári jogi szempontjára: jogbiztonságot teremt a nemzetközi öröklések kedvezményezettjei számára, elkerüli az összeegyeztethetetlen határozatokat, meghatározza a joghatóságot, a végrehajtást, az alkalmazandó jogot, bevezeti az európai öröklési bizonyítványt, és egyszerűsíti a nemzetközi öröklési eljárásokat.[40]

Az Európai Unión belüli követelésbehajtás gyorsítását célozza az *európai számlazárolási rendelet,*[41] amely lehetővé teszi, hogy az egyik uniós ország bírósága pénzeszközöket fagyasszon be az adós bankszámláján egy vagy több másik uniós tagállamban.[42]

A határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében a Tanács elfogadta a 2003/8/EK irányelvet, amely megállapítja a *költségmentesség* közös európai minimumszabályait.[43] Az irányelv célja a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén a költségmentesség „megfelelő" szintjének biztosítása az elegendő forrással nem rendelkező személyek számára.[44] A 2008/52/EK irányelv a polgári és kereske-

[35] A Tanács 4/2009/EK rendelete (2008. december 18.) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről. HL L 7, 2009. január 10. 1–79.

[36] A Tanács (EU) 2016/1103 rendelete (2016. június 24.) a házassági vagyonjogi rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról. HL L 183, 2016. július 8. 1–29.

[37] A Tanács (EU) 2016/1104 rendelete (2016. június 24.) a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyonjogi hatásaival kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról. HL L 183, 2016. július 8. 30–56.

[38] Az európai családjog témakörében lásd Szeibert Orsolya: *A családjogi harmonizáció kérdései és lehetőségei Európában.* Budapest, HVG-ORAC, 2014.; Wopera Zsuzsa: *Az európai családjog gyakorlata.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017; Simon Károly László: *Tartásdíjigények érvényesítése határok nélkül.* Budapest, HVG-ORAC, 2018.

[39] Az Európai Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete (2012. július 4.) az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről. HL L 201, 2012. július 27. 107–134.

[40] Erről lásd részletesen Suri Noémi: *Az európai öröklési rendelet eljárásjogi intézményeinek elemzése.* PhD-értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2018; Szőcs Tibor: *A nemzetközi öröklési jog szabályainak kommentárja.* Budapest, HVG-ORAC, 2021.

[41] Az Európai Parlament és a Tanács 655/2014/EU rendelete (2014. május 15.) polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról. HL L 189, 2014. június 27. 59–92.

[42] Erről részletesen lásd Hideg Milán István: Az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés, különös tekintettel a bankok kötelezettségeire. *Gazdaság és Jog,* 27. (2019), 5. 4–11.

[43] A Tanács 2003/8/EK irányelve (2003. január 27.) a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról. HL L 26, 2003. január 31. 41–47.

[44] Erről részletesen lásd: Király Lilla: *A szegényjogtól a jogi segítségnyújtásig.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011. 92–110.

delmi ügyekben végzett *közvetítés* egyes szempontjaira vonatkozó közös szabályokat állapítja meg a jogbiztonság növelése, és ennek következtében e vitarendezési módszer igénybevételének ösztönzése érdekében.[45]

Évek óta terítéken van az Európai Unió tagállamaiban a polgári eljárásjogi rendszerek közelítése az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében és az emberi jogok európai egyezményének 6. cikkében elismert tisztességes eljáráshoz való jog teljes körű tiszteletben tartásának biztosítása érdekében. Ezzel kapcsolatban az Európai Parlament állásfoglalást is előterjesztett,[46] kötelező érvényű jogi aktus még nem született.

Polgári és kereskedelmi ügyekben illetékes Európai Igazságügyi Hálózat (EIH)

Az EIH a nemzeti igazságügyi hatóságokat bürokráciamentesen összefogó független hálózat.[47] Célja a tagállamok közötti igazságügyi együttműködés egyszerűbbé és erőteljesebbé tétele. A 2002 óta működő, polgári és kereskedelmi ügyekben illetékes EIH hatékonyabbá teszi az európai uniós polgári jogi igazságügyi eszközök gyakorlati alkalmazását és végrehajtását. Ily módon hozzájárul a különböző tagállami igazságügyi rendszerek közötti összeköttetés megteremtéséhez, és ezáltal a kölcsönös bizalom erősítéséhez.

Az EIH fő feladata a közvetlen kapcsolattartás és ügykezelés a hálózat nemzeti kapcsolattartói között, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése a határokon átnyúló ügyek tekintetében azáltal, hogy az európai e-igazságügyi portálon keresztül minden uniós nyelven elérhető tájékoztatók és egyéb kiadványok segítségével tájékoztatást biztosítanak a nyilvánosság és a gyakorló szakemberek számára, továbbá a polgári és kereskedelmi ügyekre vonatkozó egyes uniós jogi aktusok működésével kapcsolatos tapasztalatok értékelése és megosztása.[48]

Európai Igazságügyi Portál

Az Európai Bizottság az igazságügyi együttműködés területén naprakész honlapot működtet, ez az Európai Igazságügyi Portál.[49] A portál egyesíti a polgári és büntetőügyekben folytatott együttműködés kereteit.

A portál az Európai Unió nemzetközi magánjogához kapcsolódó uniós, nemzetközi és tagállami jog, továbbá joggyakorlat tezaurusza. Az európai igazságügyi portál egyik aloldala a Polgári

[45] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól. HL L 136, 2008. május 24. 3–8.

[46] Európai Parlament: Az Európai Parlament 2017. július 4-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a közös európai uniós polgári eljárásjogi minimumszabályokról. HL C 334, 2018. szeptember 19. 39.

[47] A hálózatot a 2001. május 28-i 2001/470/EK tanácsi határozat hozta létre, és 2002. december 1-jén kezdte meg működését. A Tanács határozata (2001. május 28.) az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról polgári és kereskedelmi ügyekben. HL L 174, 2001. június 27. 25.

[48] Lásd részletesebben Gombos Katalin: A szabadság, biztonság és jog térségének intézményrendszere. In Gombos Katalin – Bóka János – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 139–146.

[49] Elérhetősége: https://e-justice.europa.eu

Ügyek Európai Igazságügyi Atlasza, amely úgynevezett „egyablakos mechanizmus" keretében igyekszik gyakorlati információkat, továbbá segédeszközöket nyújtani a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés napi teendőit illetően. Innen érhetők el a tagállami hatóságok közötti tényleges együttműködést lehetővé tevő formanyomtatványok, bírósági és hatósági elérhetőségek, a tagállami jogok tartalmára vonatkozó hasznos információk stb.

Már elérhető az Európai Igazságügyi Portál továbbfejlesztett béta verziója,[50] amely a tervek szerint a hatóságok és bíróságok számára már elektronikus ügyintézést is lehetővé fog tenni.

Következtetések

Az Európai Unió hajnalán eredetileg szabályozatlan terület, a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés vagy más néven az európai nemzetközi magánjog mára az Európai Unió egyik legátláthatóbb és legdinamikusabban fejlődő politikájává nőtte ki magát.[51] A területen született jogforrások folyamatos revíziója igyekszik biztosítani a modern és naprakész szabályozást, ezért a politika folyamatos „mozgásban" van. A politikát működtető legfontosabb elvek a kölcsönös bizalom és a kölcsönös elismerés, a nemzeti jogrendszerek kollízióját pedig a jogharmonizációs technikák oldják fel.

Felhasznált irodalom

Csőke Andrea: *A határokon átnyúló fizetésképtelenségi eljárások.* Budapest, HVG-ORAC, 2018.

Fazekas Judit: Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban a Hágai Programtól a Stockholmi Programig. In Vókó György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok.* Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2012. 26–48.

Gombos Katalin: Az uniós jogból fakadó bírói jogvédelmi eszközök szintjei és lépcsőfokai. *Európai Jog,* 11. (2011), 5. 35–45.

Gombos Katalin: A polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés jelenlegi helyzete az Európai Unióban. *Forum: Acta Juridica et Politica,* 3. (2013), 2. 49–65.

Gombos Katalin: Judicial Cooperation in the European Union. In Jakab Éva – Pozsonyi Norbert (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára.* Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014a. 145–157.

Gombos Katalin: A határon átnyúló elemeket tartalmazó jogviták bírói gyakorlata. *Iustum Aequum Salutare,* 10. (2014b), 2. 15–22.

Gombos Katalin: *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017.

Gombos Katalin: A szabadság, biztonság és jog térségének intézményrendszere. In Gombos Katalin – Bóka János – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 139–146.

Gombos Katalin: *A jog érvényesülésének térsége – Az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályainak XXI. századi kihívásai.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020.

Gombos Katalin – Simon Károly László: *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben.* Budapest, Dialóg Campus, 2020.

[50] Elérhetősége: https://beta.e-justice.europa.eu

[51] Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Budapest, HVG-ORAC, 2011. 506.

Hideg Milán István: Az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés, különös tekintettel a bankok kötelezettségeire. *Gazdaság és Jog,* 27. (2019), 5. 4–11.
Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Budapest, HVG-ORAC, 2011.
Kengyel Miklós: Az európai polgári eljárásjog és a magyar jogfejlődés. *Jogtudományi Közlöny,* (1992), 3–4. 166–171.
Kengyel Miklós: Búcsú a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárástól. *Pro Futuro,* (2015), 1. 69–83. Online: https://doi.org/10.26521/Profuturo/2015/1/5462
Kengyel Miklós – Harsági Viktória: *Európai polgári eljárásjog.* Budapest, Osiris, 2006. 57–58.
Király Lilla: *A szegényjogtól a jogi segítségnyújtásig.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011.
Mádl Ferenc – Vékás Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.* Budapest, ELTE Eötvös, 2018.
Nagy Csongor István: *Nemzetközi magánjog.* Budapest, HVG-ORAC, 2017.
Orbán Endre: A bel- és igazságügyi együttműködés reformja a Lisszaboni Szerződésben és a terület várható kihívásai. *Arsboni,* 2012. 1–38.
Suri Noémi: *Az európai öröklési rendelet eljárásjogi intézményeinek elemzése.* PhD-értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2018.
Simon Károly László: *Tartásdíjigények érvényesítése határok nélkül.* Budapest, HVG-ORAC, 2018.
Szeibert Orsolya: *A családjogi harmonizáció kérdései és lehetőségei Európában.* Budapest, HVG-ORAC, 2014.
Szőcs Tibor: *A nemzetközi öröklési jog szabályainak kommentárja.* Budapest, HVG-ORAC, 2021.
Wopera Zsuzsa: *Az európai családjog gyakorlata.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017.

VÁKÁT OLDAL

SPECIÁLIS HATÁSKÖRÖK

VÁKÁT OLDAL

Molnár Anna

A közös kül- és biztonságpolitika és a közös biztonság- és védelempolitika

Bevezetés

Napjainkra az Európai Unió nemzetközi rendszerben betöltött szerepe meghatározó, számos tudományos, politikai és szakértői vita alakítja a vele kapcsolatos képet. Noha a hagyományos diplomácia, illetve a kül-, biztonság- és védelempolitika az Európai Közösségeket létrehozó szerződésekben még nem jelent meg, a különböző külkapcsolati eszközök – például a bővítéspolitika, a segélyezés, a kereskedelempolitika, a humanitárius segítségnyújtás és a válságreagálás koordinálása – az integrációs folyamat kezdete óta folyamatosan fejlődtek. A közös külés biztonságpolitika (KKBP, *Common Foreign and Security Policy – CFSP*) így csupán egyike az Unió külkapcsolatirendszer-eszközeinek. A 2000-es évektől a KKBP integráns részeként fejlődött a közös (akkor még európai) biztonság- és védelempolitika (KBVP, *Common Security and Defence Policy – CSDP*). Az Európai Közösségek, majd a belőle létrejövő Európai Unió, egyfajta civil, puha, normatív vagy liberális hatalomként,[1] a külkapcsolataival összefüggő, elsősorban puha politikáin keresztül igyekszik hozzájárulni nem csupán saját, hanem környezete stabilitásának megerősítéséhez, a szélesebb értelemben vett biztonság előmozdításához, illetve kiterjesztéséhez.[2]

A közös kül- és biztonságpolitika kialakulásának történelmi háttere

A közös kül- és biztonságpolitika előzményének az 1960-as évektől kialakuló európai politikai együttműködés (EPE) tekinthető. Kezdetben a szerződéses kereteken kívül létrejövő külpolitikai

[1] François Duchêne: Europe's Role in World Peace. In Richard J. Mayne (szerk.): *Europe Tomorrow. 16 Europeans Look Ahead.* London, Collins, 1972. 32–47.; François Duchêne: The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In Max Kohnstamm – Wolfgang Hager (szerk.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy – Problems before the European Community.* London, Macmillan, 1973. 1–21.; Stelios Stavridis: "Militarizing" the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited. *The International Spectator,* 4. (2001), 36. 43–50.; Joseph S. Nye: Soft Power. *Foreign Policy,* (1990), 80. 153–171.; Ian Manners: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies,* 40. (2002), 2. 235–258.; Ian Manners: Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Action. *Journal of European Integration,* 37. (2015), 2. 299–318.; Wolfgang Wagner: Liberal Power Europe. *Journal of Common Market Studies,* 55. (2017), 6. 1398–1414.

[2] Lásd részletesebben Gazdag Ferenc: Teóriák az európai integráció külpolitikájáról. In Türke András (szerk.): *Az Európai Unió a XXI. század küszöbén. Tanulmányok az európai integráció különféle aspektusaiból.* Budapest, Európa Varietas Intézet, 2011; Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika.* Budapest, Osiris, 2005; Simon Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban – uniós külkapcsolatok a 21. században.* Budapest, L'Harmattan, 2017; Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája.* Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

https://doi.org/10.36250/01028_27

https://orcid.org/0000-0002-7958-6985

együttműködési mechanizmust az Európai Közösségek egyre bővülő világgazdasági szerepe és ezzel szorosan összefüggő külkapcsolati rendszere (például a közös kereskedelmi, a bővítési, fejlesztési és segélyezési politika) és a tagállamok közötti egyre szorosabb integráció tette szükségessé. Az EPE szerződéses keretek közé az 1986-os Egységes Európai Okmány aláírásával került, ekkor jött létre a tanácsi struktúrákon belül az e területet koordináló állandó titkárság is. A már kialakult mechanizmusra építve 1992-ben a Maastrichti Szerződés létrehozta a pilléres szerkezetű Európai Uniót, amelyben az I. pillért az Európai Közösség, a másodikat a közös külés biztonságpolitika, a harmadikat pedig a bel- és igazságügyi együttműködés *(Justice and Home Affairs Cooperation)* jelentette. 1997-ben az Amszterdami Szerződés a KKBP hatékonyságának megerősítése és a különböző szakpolitikák közötti erősebb koherencia megteremtése érdekében bevezette a KKBP főképviselői pozíciót *(High Representative for the CFSP),* az ezt betöltő személy egyben a Tanács főtitkára is volt.[3] Az EU első KKBP-főképviselője a volt NATO-főtitkár és korábbi spanyol külügyminiszter, Javier Solana volt 1999 és 2009 között.

Az Európai Unióban az alapító szerződések többszöri módosításával nem csupán a közös kül- és biztonságpolitika, hanem az 1990-es évek végétől a közös biztonság- és védelempolitika intézményrendszere és döntéshozatali folyamatai is fejlődtek. Az 1990-es évek balkáni háborúi mutattak rá arra a tényre, hogy az Európai Unió valójában nem rendelkezett a válságkezelés megfelelő eszköztárával. A közvetlen közelében kialakuló háborúk idején gyakorlatilag szinte „ölbe tett kézzel" követte az eseményeket. 2001-ben a Nizzai Szerződéssel megkezdődött az Európai Biztonság- és Védelempolitika intézményrendszerének létrehozása. Az 1990-es évek végétől a Nyugat-európai Unió (NYEU, *Western European Union – WEU*)[4] EU-ba történő integrációjával jött létre az európai biztonság- és védelempolitika, majd 2007-ben a Lisszaboni Szerződéssel a közös biztonság- és védelempolitika. Az első uniós szintű válságkezelési műveletet 2003-ban indították el, így a fegyveres konfliktusokat követő válságkezelés területén az Európai Uniónak csupán másfél évtizedes tapasztalata van.

A 2009 óta hatályos Lisszaboni Szerződést követően az EU és a tagállamok hatáskörei pontosabban elváltak egymástól. Az új módosító szerződéssel az Európai Bizottság és a Tanács által végrehajtott és megvalósított külpolitikai jellegű területek között szorosabb kapcsolat jött létre. Az uniós intézményrendszert és döntéshozatali folyamatokat érintő változásoknak köszönhetően a közös kereskedelempolitika, a fejlesztési és együttműködési politika, illetve a közös külés biztonságpolitika közti nagyobb összhang valósulhat meg. Intézményi szinten a szorosabb együttműködést a külügyi és biztonságpolitikai főképviselői pozíció (aki egyben az Európai Bizottság egyik alelnöke is) és az Európai Külügyi Szolgálat (EKSz, *European External Action Service – EEAS*) felállítása tette lehetővé. Annak ellenére, hogy a pilléres szerkezet megszűnt, az Európai Unióról szóló szerződésben (EUSz) a KKBP-re továbbra is eltérő szabályok vonatkoznak (EUSz V. cím 21–46. cikk). A külkapcsolati eszközök (például a bővítéspolitika, a segélyezés, a kereskedelempolitika és a humanitárius segítségnyújtás) végrehajtásának többsége azonban továbbra is az EU Bizottságának hatáskörébe tartozik.[5]

[3] Molnár Anna: Közös kül- és biztonságpolitika. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 649–650.

[4] A Nyugat-európai Unió az 1948-as brüsszeli szerződés módosításával 1954-ben létrejövő nemzetközi szervezet volt. Feladatainak Európai Unióba történő integrálásával véglegesen 2011-ben szűnt meg.

[5] Lásd részletesebben Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. A külkapcsolatoktól a kül-, a biztonság- és védelempolitikáig.* Budapest, Dialóg Campus, 2018.

A Lisszaboni Szerződéssel összhangban az EU a közös kül- és biztonságpolitikát annak érdekében hajtja végre, hogy

> a) „megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását; b) megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jogelveit; c) összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival – beleértve a külső határokhoz kapcsolódókat is – megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot; d) elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából; e) előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén; f) hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak; g) segítséget nyújtson a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak; és h) előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét.”[6]

A közös biztonság- és védelempolitika kialakulásának háttere

Napjainkban az egyik leginkább fejlődő uniós szakpolitikai terület az 1990-es évek végétől kialakuló közös (kezdetben európai) biztonság- és védelempolitika. A KBVP a közös kül- és biztonságpolitika integráns részét képezi, tartalmazza a tagállamok európai uniós kereteken belüli védelempolitikai együttműködését, többek között az uniós katonai és polgári műveleteket és missziókat, illetve a védelmi képességek közös fejlesztését. A Lisszaboni Szerződésben maghatározott célok szerint az e szakpolitikai területen megkezdett folyamat a Tanács egyhangú döntése alapján a jövőben a közös védelemhez vezethet.

A KBVP kialakulása a Nyugat-európai Unió feladatainak és egyes intézményeinek az Európai Unióba történő beolvadásával kezdődött el. A NYEU számára 1992-ben határozták meg az úgynevezett petersbergi feladatokat, amelyek a humanitárius és evakuációs, békefenntartási és válságkezelési tevékenységeket jelentették. A Maastrichti Szerződés intézményesítette az EU és a NYEU közötti kapcsolatot. Az Amszterdami Szerződés, a petersbergi feladatokat az Európai Unióról szóló szerződésbe is beemelte, az Unió felkérhette a NYEU-t ezek végrehajtására. A tanácsi döntéshozatali struktúrán belül 2000-től alakultak ki a katonai és polgári válságkezelési döntés-előkészítési testületek: a Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC), az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUMC), a Polgári Válságkezelő Bizottság (CIVCOM), az Európai Unió Katonai Törzse (EUMS) és a Politikai-Katonai Csoport (PMG).

A 2001-ben aláírt és 2003-ban hatályba lépett Nizzai Szerződés – annak ellenére, hogy utalást még tartalmazott a NYEU-ra – a gyakorlatban szinte teljesen kiüresítette ezt a szervezetet. A kialakuló európai biztonság- és védelempolitikával – és a NATO-val kötött kompromisszumok sorával – megkezdődött a közös erőfeszítéseket megerősítő, de sokszor elakadó folyamat. 2001-ben a NYEU befejezte működését. A Lisszaboni Szerződést követően, a kölcsönös segítségnyújtási klauzula következtében a szervezet fölöslegessé vált, 2011-ben végül teljesen feloszlott.

[6] Az Európai Unióról szóló szerződés 21. 2. cikk.

A 2007-es Lisszaboni Szerződés számos újítása (például a *PESCO, Permanent Structured Cooperation,* állandó strukturált együttműködés) közül kiemelendő, hogy az európai biztonság- és védelempolitika új elnevezése közös biztonság- és védelempolitika lett. Mindez nem azt jelentette, hogy ebben az esetben valóban uniós hatáskörbe került, például a közös kereskedelempolitikához hasonló területről beszélhettünk, de e politika szimbolikus jelentősége nőtt, és napjaink romló biztonsági környezetében egyre nagyobb hangsúlyt kapott.[7]

A KKBP-vel és KBVP-vel összefüggő intézményrendszer és döntéshozatali folyamatok

Az összetett külpolitikai eszközrendszerrel összefüggésben bonyolult intézményrendszer és kormányközi (a közös kül- és biztonságpolitika és a közös biztonság- és védelempolitika), illetve közösségi (például a szankciós politika) megoldásokat egyaránt tartalmazó döntéshozatali folyamatok alakultak ki.[8]

A KKBP és a KBVP megvalósításának egyik legfontosabb szereplője az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács, amely a Lisszaboni Szerződéssel az EU formális intézménye lett, és állandó elnök vezeti. Az Európai Tanács legfontosabb feladata, hogy politikai prioritásokat és iránymutatásokat fogalmazzon meg az EU előtt álló kül-, biztonság- és védelempolitikai kihívások kapcsán és válságok esetén is. Az ülések után kiadott következtetések politikai súlya elsősorban abból fakad, hogy lehető legmagasabb szinten fejezi ki a tagállamok politikai akaratát, így lehetőséget nyújt a kihívások és kül- és biztonságpolitikai prioritások közös, uniós szintű rendezésére.

A havonta egyszer ülésező, miniszteri szintű döntéshozatali szerv, az Európai Unió Tanácsa (a Tanács) és annak kül- és biztonságpolitikai formációja, a Külügyek Tanácsa *(Foreign Affairs Council)* a KKBP-vel és a KBVP-vel kapcsolatban hoz döntéseket (határozatokat). A külügyminiszterek ülésein évente kétszer a védelmi miniszterek vesznek részt.

A Lisszaboni Szerződés óta a Külügyi Tanács üléseit (kivéve a kereskedelmi szintűt) állandó elnök, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő vezeti, aki egyben az Európai Bizottság alelnöke (*The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* [HR/VP]) is. Az ülések napirendi pontjait az Állandó Képviselők Bizottsága, azaz az Unió tagállamainak nagyköveteit összefogó COREPER készíti elő. A tanácsi döntéshozatali struktúra részét képezik a 2000-től létrejövő katonai és polgári válságkezelési döntéselkészítési testületek: a Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC), az Európai Unió Katonai Bizottsága, a Polgári Válságkezelő Bizottság és a Politikai-Katonai Csoport.

A nagyköveti szintű Politikai és Biztonsági Bizottság figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzetet, ajánlásokat nyújt a Tanácsnak, és a műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását biztosítja.[9] Az Európai Unió Katonai Bizottsága az EU legmagasabb szintű katonai szerve, tagjai a tagállamok vezérkari főnökei. A bizottság katonai kérdésekben készít ajánlásokat a Politikai és Biztonsági Bizottságnak.[10] A Polgári Válságkezelő Bizottság a válságkezelés civil vagy

[7] Molnár (2019b): i. m. 648–649.

[8] Silva Lauffer – Joannes Hamacher (szerk.): *In Control. A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions.* Berlin, Center for International Peace Operations, 2016. 31.

[9] Az Európai Unió Tanácsa: *Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB).*

[10] Az Európai Unió Tanácsa: *Az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUKB).*

polgári (azaz nem katonai, elsősorban a jogállamisággal és a civil biztonsági ágazattal összefüggő területek) szempontjaival kapcsolatban ad tanácsokat a PSC részére.[11] A Politikai-Katonai Csoport egyfajta köztes szervezeti formaként előkészítő munkát végez a válságkezelés katonai és polgári-katonai kérdéseivel kapcsolatban a PSC számára.[12]

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett változások

Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai eszköz- és intézményrendszerének megerősítése területén igazán innovatív és jelentős változást a Lisszaboni Szerződés hozott. Ennek értelmében az EU jogi személyiséget kapott (EUSz 47. cikk), és a nemzetközi jog alanya lett. Az EU saját nevében részt vehet tárgyalásokon, illetve az alapító szerződések alapján egyedül vagy a tagállamokkal együtt nemzetközi szerződéseket is köthet.

Az új módosító szerződés bevezette az állandó strukturált együttműködés lehetőségét, a kölcsönös segítségnyújtási és a szolidaritási klauzulát, illetve az európai biztonság- és védelempolitika elnevezése ekkor módosult közös biztonság- és védelempolitikára. Az Európai Tanács állandó elnöki pozíciójának létrehozása többek között hozzájárult ahhoz, hogy kifelé az Európai Unió egységesebben tudjon fellépni. Az Európai Unió külső tevékenységei közötti összhang megteremtése szempontjából fontos előrelépést 2009-ben a külügyi és biztonságpolitikai főképviselői pozíció létrehozása, illetve 2010-ben az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása jelentett.

A kormányközi alapú együttműködést jelentő KKBP területén kialakuló döntéshozatali folyamatokban meghatározó szerepe az Európai Tanácsnak és a Külügyek Tanácsának van. Az Európai Uniót a nemzetközi kapcsolatokban kifelé az Európai Bizottság elnöke, az Európai Tanács elnöke, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, illetve az EU diplomáciai testülete, az Európai Külügyi Szolgálat képviseli. E politika alakítását a tagállamok kormányai, illetve a Tanács intézményei végzik. A döntések legfőbb eszköze az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások (Európai Tanács következtetései), valamint a Tanács által elfogadott határozatok. A döntések konszenzussal születnek (kivéve EUSz 31. cikk).

Az Európai Külügyi Szolgálat

Az Európai Külügyi Szolgálatot a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépését követően állították fel. A külügyi szolgálat 2010 júliusában jött létre az Európai Unió Tanácsának határozatával (2010/427/EU), tényleges működését 2011-ben kezdte meg. Az EKSz munkatársai az Európai Bizottságtól, a Tanácstól és a tagállamok diplomáciai szerveitől érkeztek.

Az EKSz az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének, jelenleg Josep Borrell irányítása alatt működik, az Európai Unió önálló, a Bizottságtól és a Tanács Főtitkárságától független szerve. Az Európai Unió diplomáciai testülete egy központi igazgatási szervből és az Unió küldöttségeiből, azaz diplomáciai képviseleteiből áll (2010/427/EU 1. cikk). Az EKSz feladata, hogy támogassa a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőt a közös kül- és biztonságpolitikájának

[11] Az Európai Unió Tanácsa: *Polgári Válságkezelő Bizottság (CivCom).*

[12] Az Európai Unió Tanácsa: *Politikai-Katonai Csoport (PMG);* Molnár Anna: Az Európai Unió – a biztonsági közösségtől a kollektív védelemig terjedő folyamat. In Molnár Anna – Marsai Viktor – Wagner Péter (szerk.): *Nemzetközi biztonsági szervezetek.* Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 81–98.

kialakításában és megvalósításában. Felel a nem uniós országokkal folytatott diplomáciai kapcsolatok és stratégiai partnerségek fenntartásáért, együttműködik nemzetközi szervezetek és országok diplomáciai szolgálatával. Emellett meghatározó szerepet játszik a békeépítésben, a biztonságteremtésben, az uniós fejlesztéspolitika, humanitárius segítségnyújtás és válságreagálás megvalósításában, az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, illetve az emberi jogok érvényesülésében.

A brüsszeli székhelyű EKSz folyamatosan együttműködik a tagállamok külügyminisztériumaival és védelmi minisztériumaival, illetve az EU intézményeivel (például az Európai Bizottsággal, a Tanáccsal és a Parlamenttel), nemzetközi szervezetekkel (például az ENSZ-szel) is. Az EKSz élén az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője/az Európai Bizottság alelnöke áll, a mindennapi feladatok ellátása a főtitkár felügyelete alatt történik. A főtitkár három főtitkárhelyettes munkájára támaszkodik. A nemzeti külügyi igazgatásokhoz hasonlóan az EKSz földrajzi és tematikus igazgatóságokból áll. Öt földrajzi jellegű szervezeti egység működik: 1. Ázsia és a Csendes-óceán térsége; 2. Afrika; 3. Európa és Közép-Ázsia; 4. a Közel-Kelet tágabb térsége; valamint 5. az amerikai kontinens. A különböző tematikus szervezeti egységek a globális és többoldalú kérdésekkel – mint például az emberi jogok, a demokráciatámogatás, a migráció, a fejlesztés, a válságokra való reagálás, valamint az igazgatási és pénzügyi kérdések – foglalkoznak.

Az Európai Külügyi Szolgálat a közös biztonság- és védelempolitikához kapcsolódó válságkezelés különböző intézményesített struktúráit olvasztotta magába, illetve hozta létre: az EU Katonai Törzset (EUMS) és ennek részeként a 2017-től működő Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálatot (MPCC), az Integrált Megközelítés a Biztonságért és Békéért Igazgatóságot *(Directorate Integrated Approach for Security and Peace – ISP),* a Biztonság- és Védelempolitikai Igazgatóságot *(Security and Defence Policy),* a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálatot (CPCC), illetve az EU Hírszerző Elemző Központot (IntCen).

A központi igazgatást a diplomáciai képviseletek, a küldöttségek hálózatára segíti. A Lisszaboni Szerződés értelmében a képviseletek működéséért az EKSz felel. Az EU közel 150 államhoz, illetve nemzetközi szervezethez (ENSZ, AU, OECD, ET, FAO, WTO) rendelt képviseletet (delegációt), vagy irodát tart fenn, és kiterjedt hálózattal rendelkezik. A küldöttségek feladata az uniós polgárok és az Unió képviselete az EU értékeinek és érdekeinek előmozdítása érdekében. A fogadó országgal történő kapcsolattartás mellett elemzik és beszámolnak az ottani politikai és gazdasági folyamatokról, projektekkel és támogatásokkal segítik a fejlesztési együttműködést. A küldöttségek fontos szerepet töltenek be az EU nemzetközi láthatóságának növelésében.[13]

A küldöttségek hálózatán kívül az EU különleges képviselői (EUKK-k) is fontos feladatokat látnak el a világ több országában. A főképviselő munkájának támogatása érdekében az EU különleges képviselői segítik a nem stabil régiókban és országokban az uniós politikák és érdekek érvényesülését, valamint a béke, a stabilitás és a jogállamiság megszilárdítását. A különleges képviselők hozzájárulnak az EU aktív politikai jelenlétéhez a kulcsfontosságú országokban és régiókban: Bosznia-Hercegovinában, Közép-Ázsiában, Afrika szarván, Koszovóban, a közel-keleti békefolyamatban, a Szahel-övezetben, valamint a Dél-Kaukázus és a grúziai válság ügyében.[14]

[13] EEAS: *Az Európai Külügyi Szolgálatról (EKSZ)* (2019. november 25.); Jochen Rehrl – Galia Glume (szerk.): *Handbook on CSDP Missions and Operations, The Common Security and Defence Policy of the European Union.* Publications Office, 2017; Molnár Anna: Európai Külügyi Szolgálat. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019c. 243–244.

[14] EEAS: *Az EU különleges képviselői* (2019. november 25.).

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője

A Lisszaboni Szerződés egyik legnagyobb újítása az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselői poszt bevezetése volt. A korábbi három pozíció (az Amszterdami Szerződéssel bevezetett közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő, az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosa és a Tanács soros elnökségét betöltő tagállam külügyminisztere) összevonásával létrejövő új, úgynevezett „kétkalapos" (és a soros elnökség örökségéből fakadóan esetenként hármas identitásúnak is tekintett) főképviselői tisztség jött létre. A korábbi bizottsági, illetve tanácsi feladatokat is ellátva a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselői tisztséghez képest közösségibb irányba mozdult el, és „kvázi külügyminiszter" lett. Az Európai Unióról szóló szerződés 18. cikke szerint „az Európai Tanács, minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével kinevezi az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét. Megbízatását az Európai Tanács ugyanilyen eljárás keretében megszüntetheti." Mivel a főképviselő egyben az Európai Bizottság egyik alelnöki pozícióját is ellátja, így kinevezését az Európai Parlament bizottsági meghallgatását követően az EP-nek is jóvá kell hagynia.

A főképviselő, aki egyben az EB alelnöke és a Külügyek Tanácsának elnöke, létrehozásának legfőbb célja volt, hogy az EU ezáltal következetesebben lépjen föl, és határozottabb szerepet tudjon játszani a nemzetközi politikában. A főképviselő előkészíti és elnököli a Külügyek Tanácsát, illetve az EB egyik alelnökeként felelős az Európai Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak összehangolásáért is. A főképviselő feladata, hogy a közös uniós álláspont kialakítása érdekében segítse a tagállamok közötti kompromisszumkeresés folyamatát, majd a bilaterális és multilaterális nemzetközi fórumokon egységesen képviselje a megtárgyalt és elfogadott külpolitikai döntéseket, az Unió tagállamai által több lépcsőben kialkudott, illetve többnyire egyhangúlag elfogadott határozatait. A főképviselő kiegészíti, de nem lép a tagállami diplomácia helyébe.

Az Európai Bizottságban betöltött funkció következtében a főképviselő feladata a hagyományos diplomáciai tevékenységek mellett a különböző külpolitikai eszközök, például segélyezés, kereskedelem, humanitárius segítségnyújtás és válságreagálás koordinálása és összehangolása. Feladata továbbá az Európai Védelmi Ügynökség és az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézetének irányítása. A főképviselő a kül- és biztonságpolitika felügyelete és képviselete területén gyakorlatilag átvette a soros elnökséget betöltő ország szerepét is, elnökli a Külügyek Tanácsát.[15]

EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája

Az Európai Tanács a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően először 2013 decemberében tartott tematikus megbeszélést a védelempolitikáról. Az ülést követően kiadott következtetésekben a tagállamok a védelem területét fontos ügynek nyilvánították.[16] 2013 decemberében az Európai Tanács több célt is megfogalmazott a KBVP előmozdítása érdekében: 1. a KBVP

[15] Molnár Anna: EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője – az Európai Bizottság alelnöke. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019d. 237–238.; Molnár Anna: Az unió külügyi és biztonságpolitikai képviselője, HR/VP 3.0 (?). *Nemzet és Biztonság,* (2015), 5. 3–15.

[16] Laura Chappell – Theofanis Exadaktylos – Petar Petrov: A More Capable EU? Assessing the Role of the EU's Institutions in Defence Capability Development. *Journal of European Integration,* 42. (2020), 4. 583–600.

hatékonyságának fokozása; 2. a védelmi képességek fejlődésének fellendítése; valamint 3. az európai védelmi ipar megerősítése. Az Európai Tanács négy képesség területén tartotta szükségesnek a hiányosságok csökkentését: a távirányítású repülőgéprendszereknek (RPAS) a 2020–2025-ös időszakra tervezett kifejlesztése, a légi utántöltési képesség fejlesztése, a műholdas kommunikáció és a kiberterület fejlesztése. Az Európai Tanács felkérte az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét, hogy a Bizottsággal szoros együttműködésben értékelje a globális környezetünkben zajló fejlemények hatását, és 2015-ben nyújtson be jelentést a Tanácsnak az Unió előtt álló kihívásokról és lehetőségekről.[17] A felkérésnek megfelelően 2015 májusában elkészült a főképviselő és a Bizottság közös jelentése *Az Unió szerepe a változó globális környezetben: egy összekapcsoltabb, feszültségekkel teli és összetettebb világban* címmel. Az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén megbízta a főképviselőt, hogy az EU átfogó kül- és biztonságpolitikai stratégiáját az Európai Tanács 2016. júniusi ülésére dolgozza ki.

2016. június 26-án Federica Mogherini, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője az Európai Tanács ülésén bejelentette, illetve ezt követően június 28-án bemutatta a felügyelete alatt készített, összesen hatvanoldalas új globális kül- és biztonságpolitikai stratégiát, *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája* címmel *(Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy)* (globális stratégia).[18] A stratégiát az Európai Tanács üdvözölte, így megkezdődhetett annak végrehajtási folyamata. A korábbi, 2003-ban Javier Solana közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő hatékony részvételével kidolgozott és az Európai Tanács által elfogadott európai biztonsági stratégia 2016-ban érvényét vesztette. A 2003-as stratégia felülvizsgálata 2008-ban ugyan megtörtént, de 2016-ig a tagállamok közötti ellentétekből fakadóan teljesen új stratégia nem készült el. A globális stratégia elfogadását követően megkezdődött a biztonságra és a védelemre vonatkozó területek végrehajtási folyamata, például a CARD vagy a PESCO megvalósítása.

A globális stratégiában megfogalmazott legfontosabb célként egy erősebb Európa megvalósítását határozták meg. A négy fejezetből álló dokumentum felsorolta 1. az érdekeket; 2. a külső tevékenységeket meghatározó elveket; 3. a külső tevékenységek főbb prioritásait 4. és a jövőkép alapján megfogalmazott intézkedések főbb elemeit. A stratégia összefoglalója hangsúlyozza, hogy az EU külső tevékenységeit az elvhű pragmatizmus *(principled pragmatism)* vezérelje. Az uniós külpolitika azonban csakis a tagállamok egységes fellépése és ebből következő hitelessége esetén lehet sikeres.

A stratégia az uniós polgárok alapvető érdekeként a békét és biztonságot, a jólétet, a demokráciát és a szabályokon alapuló globális rendet határozza meg. Az EU-nak képessé kell válnia, hogy megvédje saját magát, és eleget tudjon tenni a kölcsönös segítségnyújtási (EUSz 42.7. cikk) és szolidaritási szerződéses kötelezettségeknek (EUSz 222. cikk). Emellett kiemeli a külső és belső biztonság közötti kapcsolatot, a humán biztonság előmozdítását és az instabilitás kiváltó okainak kezelését. Az EU külső tevékenységeit meghatározó elvei az egység *(unity),* a szerepvállalás *(engagement),* a felelősségvállalás *(responsibility)* és partnerség *(partnership).* A stratégiában megfogalmazott első számú prioritás a biztonság.

A stratégia az EU védelmi képességeinek megerősítése mellett kiáll a NATO-val való szorosabb kapcsolat mellett. Az uniós külpolitika második prioritása az állami és társadalmi reziliencia

[17] Európai Tanács: *Következtetések.* EUCO 217/13 (2013. december 19–20.).

[18] EEAS: *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája.* 2016.

(ellenálló képesség) megerősítése a bővítés- és a szomszédságpolitika, illetve az úgynevezett környező területeken. A harmadik prioritás a konfliktusok és válságok integrált megközelítése. A negyedik prioritás az együttműködésen alapuló regionális szerveződések *(Cooperative Regional Orders),* a regionális kormányzási formák támogatása, elősegítése. Az ötödik prioritás a 21. századi globális kormányzás feltételeinek támogatása (például az ENSZ és azon belül a BT reformja).

A legsürgetőbb feladatként a védelembe (képességfejlesztés) és a biztonságba történő befektetést határozza meg. A nagyobb koherencia érdekében a védelmi tervezés és a képességfejlesztés terén egy uniós szintű, koordinált, éves felülvizsgálati folyamat bevezetését hangsúlyozza. Kiemeli a védelmi kutatás-fejlesztés uniós szintű finanszírozásának szükségességét.

Az EU globális stratégiájában megfogalmazott politikai ambíciók közül fontos megemlíteni Európa védelmét, a külső válságok kezelését, illetve a partnerek támogatását képességeik fejlesztésében. A cselekvőképesség megvalósításához az EU-nak válaszképesnek is kell lennie. Ehhez elsősorban a Lisszaboni Szerződésben rejlő eddig kiaknázatlan lehetőségek (például megerősített együttműködés védelmi területen, PESCO- és a harccsoportok bevethetőségének elősegítése), valamint a fejlesztéspolitikában nagyobb rugalmasság megvalósítására van szükség.[19]

EU-műveletek és -missziók

Az EU közös biztonság- és védelempolitikája a gyakorlatban főleg az EU polgári és katonai műveleteivel és misszióival azonosítható. A Lisszaboni Szerződés 42.1. cikke kimondja, hogy az Unió a katonai és polgári eszközöket „igénybe veheti az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. E feladatok végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul." A műveletek és missziók elindításáról az EU tagállamai döntenek a Külügyi Tanácsban (tanácsi határozat). Az EUSz 43.1 cikke alapján e missziók

> „közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktusmegelőzést és békefenntartást, harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket foglalnak magukban. E missziók mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni küzdelemhez…"

Az EU első katonai műveletét (Macedóniában az EUFOR Concordia) 2003-ban a NYEU Európai Unióba történő integrálását követően, valamint az uniós szintű katonai és politikai testületek kiépülése után indították el. A folyamatot az Európai Unió döntéshozóinak és politikusainak a balkáni háborúkban szerzett, válságkezeléssel kapcsolatos negatív tapasztalata nagymértékben ösztönözte. 2021-ig összesen 38 uniós katonai, polgári, illetve ezek kombinációjával megvalósuló uniós művelet és misszió vette kezdetét. A missziók jelentős többsége (24) polgári volt.

A műveletek és missziók fontos szerepet kívánnak betölteni az uniós külpolitikai eszköztárban a kialakult válságok kezelésében, valamint az uniós érdekek és értékek védelmében. 2021-ben összesen 18 misszió és művelet (12 polgári és 7 katonai) megközelítőleg 5000 fővel működik,

[19] Molnár (2019b): i. m. 234–235.; Molnár Anna: Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *Nemzet és Biztonság,* (2016), 2. 75–85.

többnyire az EU közvetlen szomszédságában vagy Afrikában. A résztvevők száma mutatja, hogy e területen az EU jóval az ambíciószint alatt teljesít.[20]

A polgári misszióknak három típusa létezik: megerősítő *(strengthening missions),* megfigyelő missziók *(monitoring missions)* és végrehajtó missziók *(executive missions).* A katonai műveletek esetében végrehajtó és nem végrehajtó (tréning és képességfejlesztés) típusú katonai missziók/műveletek léteznek. A nem végrehajtó jellegű katonai műveleteket a gyakorlatban missziónak nevezzük.

Az Európai Unió a polgári missziókat a CFSP-költségvetésből finanszírozza, a tisztán katonai műveletek közös költségeit (például a parancsnokság, a személyzet szállítása, a haderővédelem költségei stb.) 2020-ig az uniós költségvetésen kívül létrehozott Athéné mechanizmuson keresztül támogatta. 2020 decemberében döntés született a költségvetésen kívüli új, globális finanszírozási eszköz, az Európai Békekeret létrehozásáról. A 2021-től működő, 5 milliárd eurós költségvetésű új eszköz a KKBP keretein belül indított katonai vagy védelmi vonatkozású külső tevékenységek közös finanszírozását segíti: felváltotta az Athéné mechanizmust, és segíti a partnerországok fegyveres erői képességének fejlesztését.[21]

Noha mind a polgári, mind pedig a katonai missziók esetében a Politikai és Biztonsági Bizottság látja el a politikai ellenőrzéssel járó feladatokat, az EU polgári misszióit a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (CPCC) felügyeli, feladata a missziók operatív tervezése és irányítása, illetve politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása. A katonai műveletek és missziók esetében már nem ennyire egyszerű a helyzet, esetükben vagy nemzeti parancsnokság, vagy a NATO-eszközök igénybevétele, vagy a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC) látja el e feladatokat.[22]

Az európai védelmi unió (EVU) terve

Az arab tavasz eseményeit követően és az ukrajnai konfliktussal párhuzamosan felerősödött az a nézet, hogy a védelmi együttműködés területén is szükséges az európai integrációs folyamat megerősítése. 2014-ben az EB leendő elnöke, Jean-Claude Juncker hangsúlyozta, hogy nem arról van szó, hogy az európai védelmi uniót a NATO alternatív modelljeként hozzák létre, hanem a két szervezetnek együtt kell működnie. Juncker a védelmi ágazatban a megerősített együttműködés bevezetésének szükségességét is kiemelte, különösen a beszerzés területén tartotta fontosnak a szorosabb együttműködést.[23]

2016. január 21-én az Európai Parlament plenáris ülése – természetesen nem kötelező erejű – határozatot fogadott el az európai védelmi unió megteremtésének szükségességéről. A kiadott dokumentum szerint a folyamat hosszú távon az európai fegyveres erők létrehozá-

[20] Christoph O. Meyer: CSDP Missions and Operations. In European Parliament: *10 Years of CSDP. Four In-depth Analyses Requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament (EP).* 2020. 7.

[21] Az EU Tanácsa: *Az EU létrehozta az Európai Békekeretet* (2021. március 22.).

[22] Molnár Anna: EU-műveletek és -missziók. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019e. 238–240.; Molnár (2018): i. m.; Molnár (2015): i. m. 3–15.; Rehrl–Glume (2017): i. m.; Nagy Zsolt: A Közös Biztonság- és Védelempolitika. In Simon Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban.* Budapest, L'Harmattan, 2017.

[23] European Commission: *Towards a European Defence Union. Towards a More United, Stronger and More Democratic Union.* 2019.

sához vezethet.[24] A 2016. októberi EP-jelentés szerint az európai védelmi uniónak a Lisszaboni Szerződésben meglévő lehetőségek kiaknázásán túl a tagállamok számára a saját képességein túlmutató garanciákat és képességeket kell kínálnia. Mindezekkel összefüggésben az EP „úgy vélte, hogy az európai védelmi uniónak a KBVP alapos felülvizsgálatával kell indulnia, a védelem határozott kollektív elvén kell alapulnia, hatékony finanszírozást kell kapnia, és össze kell hangolni a NATO-val". Az elfogadott dokumentum úgy fogalmaz, hogy „az európai védelmi unió irányába tett szükséges lépésként a KBVP-nek túl kell lépnie a külső válságok kezelésén, annak érdekében, hogy valóban biztosítsa a közös biztonságot és védelmet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egészében, és az EUSz 42. cikkének (7) bekezdése alapján a rendelkezésére álló eszközök teljes skáláját felhasználva lehetővé tegye az Unió szerepvállalását a válságok és konfliktusok minden szakaszában".[25]

2016-ban az Egyesült Királyságban a brexitről szóló népszavazás pozitív, azaz a kilépést támogató eredménye jelentős mértékben segítette e területen az integrációs folyamat felgyorsulását. Fontos hangsúlyozni, hogy az elmúlt 5 évben több kezdeményezés valósult meg, mint a korábbi másfél évtizedben összesen. Noha az európai hadsereg megvalósulása még várat magára, de az európai védelmi unióról, a stratégiai autonómiáról egyre több és több szó esik, és számos kezdeményezés látott napvilágot.

2016 szeptemberében a Külügyi Tanács ülésén Mogherini ismertette a globális stratégia végrehajtásával kapcsolatos teendőket (például az EB által készített európai védelmi cselekvési tervet, *European Defence Action Plan – EDAP*), a NATO–EU együttműködést és az Európai Védelmi Alap létrehozását *(European Defence Fund – EDF)*.[26] A megfogalmazott tervekkel kapcsolatban kiemelendő Juncker 2016. szeptember 14-én az Európai Parlamentben megtartott hagyományos évértékelő beszéde, amelyben többek között hangsúlyozta a védelmi területen megvalósuló szorosabb integráció szükségességét, például az uniós katonai műveletek számára egyetlen parancsnokság felállítását.[27] A brit kilépés lehetősége és részben Donald Trump, korábbi amerikai elnök EU-hoz fűződő ellentmondásos politikája következtében felgyorsult a védelmi és biztonsági területen megvalósuló szorosabb integrációt előkészítő tervezési, illetve döntés-előkészítési folyamat.

2016-tól a globális stratégia végrehajtásával megkezdődött az európai védelmi együttműködés elmélyítését szolgáló kezdeményezések legalább öt pillérre épülő gyakorlati megvalósítása: az állandó strukturált együttműködés (PESCO) alkalmazása, a védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálata *(Co-ordinated Annual Review on Defence – CARD),* a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC) létrehozása, az Európai Bizottság által készített európai védelmi cselekvési terv *(European Defence Action Plan – EDAP)* alapján az Európai Védelmi Alap (EDF) felállításának előkészítése, valamint a főképviselő javaslata alapján az Európai Békekeret létrehozása.[28]

[24] European Parliament: *Next Step in Mutual Defence – European Defence Union, say MEPs.* 2016. január 21.

[25] Európai Parlament: *Jelentés az európai védelmi unióról.* 2016/2052(INI) (2016. október 31.).

[26] Council of the European Union: *Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich)* (2016. szeptember 2–3.).

[27] Európai Bizottság: *Az Unió helyzete 2016: Építsünk egy jobb Európát – amely védelmet nyújt, eszközöket ad polgárai kezébe és garantálja a biztonságot* (2016. szeptember 14.).

[28] Molnár (2018): i. m.

Több, nem kötelező EP-határozatot, vagyis ajánlást követően az EB 2017-ben kiadott vitaanyaga az európai védelemről már az egyik lehetséges szcenárióként jelölte meg EVU létrehozását.[29] Az EB egymást követő elnökei, Juncker és Von der Leyen 2025-re javasolták annak megvalósulását.

Stratégiai autonómia

Az uniós stratégiai autonómia koncepció fontos előzménye az 1994-es francia fehér könyv[30] és az 1998-ban kiadott Saint Maló-i francia–brit közös nyilatkozat, amely európai szinten az önálló cselekvési képesség érdekében saját hiteles katonai erő létrehozására tett javaslatot.[31] A 2016-os globális stratégia egyértelműen megfogalmazta az EU stratégiai autonómiájának szükségességét.[32] Az ezzel kapcsolatos vita felerősödését nem csupán a romló nemzetközi biztonsági környezet, illetve a brexit, hanem az a tény is előmozdította, hogy az USA figyelme az utóbbi évtizedben az Ázsia–Csendes-óceán térsége felé fordult.[33]

Noha az uniós szintű hivatalos definíció mindeddig nem készült el, a fogalom elsősorban úgy foglalható össze, hogy az EU a szárazföldön, a levegőben, a tengeren, az űrben és a kibertérben is képes legyen szavatolni a biztonságát, képessé váljon az erőkivetésre, valamint a védelem- és biztonságpolitika területén hozott döntései függetlenek legyenek a külső befolyásolástól.[34] A koncepcióval kapcsolatos tagállami érdekek és vélemények eltérnek egymástól. Még a folyamatot motorként húzó francia–német tandemen belül is véleménykülönbségek tapasztalhatók: Franciaország inkább a stratégiai autonómiát, Németország viszont inkább az európai szuverenitás megerősítését részesíti előnyben.[35] Az európai védelmi képességek és önálló döntéshozatal

[29] European Commission: *Reflection Paper on the Future of European Defence.* 2017.

[30] *Livre Blanc sur la Défense.* 1994.

[31] CVCE: *Joint Declaration Issued at the British-French Summit* (1998. december 4.).

[32] EEAS (2016): i. m.

[33] Sven Biscop: All or nothing? The EU Global Strategy and Defence Policy after the Brexit. *Contemporary Security Policy,* 37. (2016), 3. 431–445.; Lucie Béraud-Sudreau – Alice Pannier: An 'Improbable Paris-Berlin-Commission Triangle': Usages of Europe and the Revival of EU Defense Cooperation after 2016. *Journal of European Integration,* 43. (2020), 12. 1–16.; Ulrich Krotz – Joachim Schild: Back to the Future? Franco-German Bilateralism in Europe's post-Brexit Union. *Journal of European Public Policy,* 25. (2018), 8. 1174–1193.

[34] Sven Biscop: European Defence: What's in the CARDs for PESCO? *Security Policy Brief,* (2017), 91.; Sven Biscop: *European Strategy: New Future for an Old Power.* New York, Routledge, 2019; Varga Gergely: *Towards European Strategic Autonomy? Evaluating the New CSDP Initiatives.* Budapest, Institute for Foreign Affairs and Trade, 2017; Camille De Sutter: *Europe's Road to Strategic Autonomy: Summarising the Concrete Steps Taken.* 2020. június 3.; Ben Jones: CSDP Defence Capabilities Development. In European Parliament: *10 Years of CSDP. Four In-depth Analyses Requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament (EP).* 2020. 14. Daniel Fiott: *Strategic Autonomy: towards 'European Sovereignty' in Defence?* EUISS, 2018.

[35] Inez von Weitershausen – David Schäfer – Wolfgang Wessels: A 'Primus Inter Pares' in EU Foreign Policy? – German Leadership in the European Council during the Libyan and Ukrainian Crises. *German Politics,* 29. (2020), 1. 42.; Philipp Grüll – Sarah Lawton: 'Sovereignty and Solidarity': Germany's Plans for the EU's Foreign Policy. *Euractiv,* 2020. június 29.; Stefano Recchia: A Legitimate Sphere of Influence: Understanding France's turn to Multilateralism in Africa. *Journal of Strategic Studies,* 43. (2020), 4.

megerősítése érdekében mindeddig több döntés is született (PESCO, CARD, EFD, MPCC), a megvalósítás során mindezek méretüket és ambíciójukat tekintve nem teljes mértékben feleltek meg a hozzájuk fűzött kezdeti magas szintű elvárásoknak.

A Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat

A szorosabb védelmi integrációs folyamat egyik pillére az állandó katonai parancsnoki struktúra embriójának tekinthető Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat *(Military Planning and Conduct Capacity − MPCC)* létrehozása volt. 2017. június 8-án a Tanács döntött az MPCC létrehozásáról. 2017 óta a nem végrehajtó típusú katonai műveleteket az EU Katonai Törzsén belül létrehozott MPCC vezeti. Maliban, a Közép-afrikai Köztársaságban és Szomáliában jelenleg működő EU kiképző misszióinak (EUTM) stratégiai parancsnokságát látja el. Az EU Katonai Törzsének főigazgatója az MPCC igazgatója is egyben. Elsősorban parancsnoki és ellenőrzési *(command and control)* feladatot lát el a jelenlegi három kiképző misszió felett. Ezenkívül a missziók telepítésével, valamint az általános költségvetés-tervezéssel, -ellenőrzéssel és beszámolással kapcsolatos feladatokat is ellátja.[36]

2018 novemberében a Tanács úgy határozott, hogy emeli az MPCC személyi állományát, és kibővíti felelősségét. A döntés szerint 2020 végéig az MPCC-nek készen kellett volna állnia arra, hogy felelősséget vállaljon nem csupán a végrehajtó missziók, hanem „egy, az EU harccsoport méretére korlátozott végrehajtó katonai KBVP-művelet" operatív tervezéséért és lebonyolításáért.[37] 2019 áprilisában az EKSz elkészítette az EU Katonai Bizottsága számára az MPCC továbbfejlesztésére vonatkozó koncepciót, amely részletesen ismerteti a tervezett parancsnoki és ellenőrzési struktúra elemeit.[38] Az MPCC feladatairól a tárgyalások még folynak, végleges döntés mindeddig nem született.[39]

Az állandó strukturált együttműködés

A Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb újítása a megerősített együttműködés kiterjesztése a KBVP területére volt. A szerződés létrehozta az új, rugalmas együttműködési eszközt,

508–533.; Paul M. II Silva – Selden Zachary: Economic Interdependence and Economic Sanctions: a Case Study of European Union Sanctions on Russia. *Cambridge Review of International Affairs,* 33. (2020), 2. 229–251.

[36] Council of the European Union: *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations.* 6881/17 (2017. március 6.). Brussels; European Parliament: *Europe as a Stronger Global Actor. European Defence Union.* 2019; Molnár (2018): i. m.; Jolyon Howorth: EU–NATO Cooperation: The Key to Europe's Security Future. *European Security,* 26. (2017), 3. 454–459.; Yf Reykers: A Permanent Headquarters under Construction? The Military Planning and Conduct Capability as a Proximate Principal. *Journal of European Integration,* 41. (2019), 6. 783–799.

[37] Az Európai Unió Tanácsa: *Biztonság és védelem: a Tanács üdvözölte az elmúlt két évben elért jelentős előrehaladást* (2018. november 19.).

[38] Council of the European Union: *EU Concept for Military Command and Control – Rev 8. Working Document of the European External Action Service.* 8798/19 (2019. április 23.).

[39] Council of the European Union: *List of Working papers (WK) Distributed to the European Union Military Committee in the Second Quarter of 2020* (2020. július 17.). Brussels.

az állandó strukturált együttműködést *(Permanent Structured Cooperation – PESCO).* A PESCO célja, hogy elősegítse az interoperabilitást, a képességhiányok csökkentését, illetve a védelmi területen történő együttműködés megerősítését. Az uniós szerződés a PESCO létrehozását minimális tagállami létszámhoz sem kötötte. A tagállamok döntését követően az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője véleményezi a tagállamok szándékát. A végső határozatot minősített többséggel az EU Tanácsa hozza meg. Az Európai Parlament a folyamatról tájékoztatást kap.

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 10. jegyzőkönyv alapján a PESCO-ban részt vevő tagállamok 1. vállalják, hogy védelmi képességeiket intenzívebben fejlesztik a többnemzeti erők, a fő európai fejlesztési programok, valamint az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységéhez való nemzeti hozzájárulásaikkal, illetve az azokban való részvételük erősítésével; valamint 2. rendelkeznek azokkal a képességekkel, hogy EU-harccsoportot hozzanak létre (10. jegyzőkönyv 1. cikk).

További feltételekhez tartozik, hogy a védelmi felszerelések beszerzésénél együttműködnek, a védelmi berendezéseiket közelítik egymáshoz, katonai szükségleteiket összehangolják, védelmi eszközeik és képességeik összevonásával, közös célkitűzéseik meghatározásával növelik az interoperabilitást, továbbá részt vesznek az Európai Védelmi Ügynökség közös vagy európai felszerelési programjainak kidolgozásában (10. jegyzőkönyv 2. cikk). A 10. jegyzőkönyv az Európai Védelmi Ügynökséget (EDA) bízza meg a 2. cikkben lefektetett feltételek rendszeres értékelésével és az éves jelentéssel (10. jegyzőkönyv 3. cikk).

Sokáig úgy tűnt, hogy a Lisszaboni Szerződésben rejlő lehetőséget az EU tagállamai – elsősorban az Egyesült Királyság ellenállása miatt – nem használják ki. 2016-tól, az EU új globális külügyi és biztonságpolitikai stratégiájának megjelenése, illetve a brexitről szóló népszavazás kilépést támogató eredménye után viszont a PESCO létrehozásának folyamata megkezdődött. A képességfejlesztések uniós szintű hátteréül részben az szolgált, hogy a 1999-ben meghatározott 2003-as fő célkitűzések *(Headline Goal 2003)* mind a mai napig hatályosak, illetve a globális stratégia végrehajtására vonatkozó 2016. novemberi külügyi tanácsi következtetésekben a katonai ambíciószint is megjelenik. A PESCO létrehozásában – a francia exkluzív megközelítéssel szemben – meghatározó szerepet töltött be a német inkluzív, azaz minél több tagállamot bevonó megközelítés elve.[40]

2017. november 13-án 23 tagállam miniszterei – öt ország, Dánia, Írország, Málta, Portugália és az Egyesült Királyság kivételével – együttes bejelentést írtak alá. A bejelentést a főképviselőnek és a Tanácsnak adták át. 2017. december 8-án az EU Tanácsa minősített többséggel döntött az összesen 25 ország részvételével – kivéve Dánia, az Egyesült Királyság és Málta – megvalósuló PESCO elindításáról. 2018. március 6-án az EU Tanácsa elfogadta a PESCO keretein belül első körben megvalósuló 17 projektjavaslatot. 2018 júliusában a Tanács közös szabályokat fogadott el a PESCO-projektek irányítására, illetve döntés született az Európai Külügyi Szolgálat és az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) által együttesen biztosított titkárságról. Az EDA egyik legfontosabb feladata, hogy a CARD alapján javaslatokat fogalmazzon meg a képességfejlesztési terv *(Capability Development Plan – CDP)* elérése érdekében. Az EDA korábbi tevékenységeihez képest a PESCO jelentősége, hogy a keretein belül megvalósuló projektek esetében a tagállami vállalások számonkérhetővé váltak.[41]

[40] Daniel Fiott – Antonio Missiroli – Thiery Tardy: Permanent Structured Cooperation: What's in a Name?' EU Institute for Security Studies. *Chaillot Papers,* (2017), 142.

[41] Molnár (2018): i. m.; Molnár (2019a): i. m. 81–87.; Molnár Anna: PESCO. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019f. 880–881.; Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács*

A PESCO-nak jelenleg negyvenhét projektje fut. A felülről és alulról is kezdeményezett PESCO-nak kétszintű „kormányzata" alakult ki. Egyfelől vannak közös szabályok, másfelől a részt vevő hozzájáruló tagállamok döntenek az egyes projektek részleteiről. A Nemzeti Végrehajtási Terveket a tagállamok nyújtják be az Európai Külügyi Szolgálatnak és az EDA-nak a projektek nyomon követhetősége érdekében. Az együttműködések finanszírozását segíti, hogy a PESCO-projektek további finanszírozásban részesülhetnek az Európai Védelmi Alapból.[42] A PESCO-projektek sikere azonban elsősorban a benne részt vevő tagállamok politikai akaratától és valós hajlandóságától függ.[43]

A koordinált éves védelmi felülvizsgálat

Az Európai Unió 2016-os globális stratégiájában szereplő védelmi típusú fehér könyv elkészítése végül lekerült a napirendről, és ehelyett 2016 novemberében a Tanács ülésén az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője benyújtotta a tagállamoknak a biztonságra és a védelemre vonatkozó végrehajtási tervet. A végrehajtási terv az új stratégiai célok elérése érdekében 13 javaslatot tett, például a védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálatát (CARD), a harccsoportok bevethetőségének újragondolását, illetve az állandó strukturált együttműködés (PESCO) megvalósítását. [44]A koordinált éves védelmi szemlével (azaz a védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálatával) a kezdetben az európai szemeszterhez hasonló szigorú „védelmi szemeszter" folyamatot képzelt el. Végül a politikai és védelmi konzultációk alapján a tagállamokat kevésbé megkötő, jóval megengedőbb formában, önkéntes alapon megvalósuló felülvizsgálati modell körvonalazódott. A valójában kétéves folyamat célja, hogy lehetővé váljon a nemzeti védelmi kiadások jobb áttekintése, a meglévő hiányosságok kezelése, az együttműködés elmélyítése, valamint a fejlesztési tervek és a kiadások közötti koherencia és optimális felhasználások biztosítása.

Az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) – az Európai Külügyi Szolgálattal együttműködve – dolgozta ki a felülvizsgálati folyamat elemeit. A CARD-elemeket részletező elvi dokumentumot az EU Katonai Bizottsága, illetve a tagállamok illetékes szervei is megvitatták. Mindennek köszönhetően valóban széles körű konzultáció alapján készült el a végleges tervezet. Az Európai Unió Tanácsa 2017. május 18-án jóváhagyta a koordinált éves védelmi felülvizsgálat létrehozására vonatkozó szabályokat, és a 2017 őszétől valamennyi tagállamot érintő próbaidőszak elemeit. A CARD 2018. évi próbaüzemét az Európai Védelmi Ügynökség vezette. A próbamenetet követően 2019 őszétől indult az első teljes felülvizsgálati folyamat. Az Európai Védelmi Ügynökség az EU Katonai Törzzsel együttműködve látja el a CARD Titkárság feladatait.

A próbaidőszak első szakaszában az EDA a már rendelkezésére álló adatokat és információkat elemzi. A második szakaszban kétoldalú párbeszédet folytat a tagállamokkal annak érdekében,

határozata a PESCO keretében kidolgozandó projektek listájának összeállításáról. 6393/18 (2018. március 1.); Az Európai Unió Tanácsa: *Védelmi együttműködés: 23 tagállam együttes bejelentést ír alá az állandó strukturált együttműködésről (PESCO)* (2017. november 13.); Az Európai Unió Tanácsa: *Defence Cooperation: Council Establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 Member States Participating* (2017. december 11.).

[42] Molnár Anna – Szabolcs Laura: Megerősített együttműködés, változó geometria, PESCO. *Hadtudomány,* 30. (2020), 4. 77–106.

[43] Sven Biscop: Battalions to Brigades: The Future of European Defence. *Survival,* 62. (2020), 5. 105–118.

[44] Jones (2020): i. m. 14.

hogy egyeztesse és szükség esetén kiegészítse a meglévő adatokat. A harmadik szakaszban az EDA elkészíti az úgynevezett CARD-elemzést, amely összegzi az adatokat, értékeli az egyes védelmi kiadási tervekkel kapcsolatos trendeket, a 2014-es képességfejlesztési terv (*Capability Development Plan* – CDP) prioritásainak végrehajtását, a védelmi kutatási programokra vonatkozó tendenciákat, valamint a védelmi együttműködés lehetőségeit. Ezt követően a tagállamokkal folytatott egyeztetés alapján elkészül az a jelentés, amelyet az EDA 2018 novemberében ad át a minisztereknek. A negyedik szakaszban készül el az úgynevezett CARD-jelentés, amelyet az EDA az előző lépések eredményei alapján fogalmaz meg, bemutatja a felülvizsgálat főbb eredményeit, valamint a kapcsolódó ajánlásokat. A próbaüzemről szerzett tapasztalatokat 2019-ben, az első teljes CARD-ciklus előtt bemutatják a Tanácsnak.[45] 2020 novemberében elkészült az első teljes ciklust lezáró jelentés, amely áttekintést nyújt a 26 EDA-tagállam nemzeti védelmi tervezési és képességfejlesztési erőfeszítéseiről.[46]

Európai Védelmi Alap

Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke az Európai Unió helyzetéről szóló, 2016. évi beszédében bejelentette az Európai Védelmi Alap (EVA) létrehozását. Az Európai Unió 2016-os globális kül- és biztonságpolitikai stratégiájának végrehajtásával összefüggésben még az év novemberében az Európai Bizottság bemutatta az európai védelmi cselekvési tervet *(European Defence Action Plan – EDAP),* amely már konkrét javaslatokat tett az alap létrehozására a közös kutatási beruházások, valamint a védelmi eszközök és technológiák közös fejlesztésének támogatása érdekében. Az Európai Bizottság 2017-ben – azaz 2017–2019 között a védelmi célú kutatásra irányuló előkészítő intézkedés és 2019–2020 között az európai védelmi ipari fejlesztési program (EDIDP) révén – megkezdte az uniós szintű védelmi együttműködés tesztelését.

A Bizottság eredeti tervei szerint az új alap 2017 és 2019 között, a mechanizmus tesztelésének időszakában évente 90 millió eurót, a 2021 és 2027 közötti költségvetési időszakban pedig évente körülbelül 500 millió eurós uniós támogatást jelent a védelmi ipar számára. A tervezési folyamatban később ez az összeget az EB megemelte. Az alap rendeltetése, hogy kiegészítse a védelmi kutatásra, beszerzésre és a prototípusok (interoperábilis technológiák és berendezések, például kódolt szoftverek, a dróntechnológia és a műholdas kommunikáció) kifejlesztésére rendelkezésre álló nemzeti forrásokat. Mindez azt is jelenti, hogy a védelmi területen megvalósuló K+F-finanszírozás keretein belül először lesz lehetőség a védelmi ipar fejlesztéséhez uniós költségvetési források felhasználására. Az Európai Védelmi Alap létrehozásának egyik legfontosabb jogi hátteréül az Európai Unióról szóló szerződés 173. cikke szolgál, amely kimondja, hogy „az Unió és a tagállamok biztosítják az uniós ipar versenyképességéhez szükséges feltételek meglétét".

2018 júniusában az Európai Bizottság bejelentette, hogy a 2021–2027 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keret (vagyis a hétéves költségvetés) során – az Európai Unió stratégiai autonómiájának növelése, valamint az Unió védelmi képességének és globális szintű szerepének javítása érdekében az EVA költségvetését 13 milliárd euróra kívánja növelni. A legalább három tagállamból és három résztvevővel megvalósuló projekteket társfinanszírozással támogató alap

[45] European Defence Agency: *Coordinated Annual Review on Defence (CARD);* Molnár Anna: Koordinált éves felülvizsgálat. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019g. 633–634.

[46] *EU védelmi miniszterek videókonferenciája.* 2020. november 20.

célja, hogy katalizátorként segítse egy innovatív és versenyképes ipari és tudományos bázis kiépítését, illetve a kis- és középvállalkozások megerősítését. A jelenlegi bizottsági tervek szerint amennyiben a PESCO során megvalósuló projektek teljesítik a támogathatósági feltételeket, akkor az alap forrásaiból 10 százalékos kiegészítő társfinanszírozásban részesülhetnek.[47] 2020 decemberében a Tanács elfogadta – az Európai Parlament pedig jelezte egyetértését – az EU 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretét. Az Európai Védelmi Alapra 7 milliárd EUR jut.[48]

Európai Békekeret

A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő 2018-ban nyújtotta be javaslát a 10,5 milliárd eurós eszköz, az Európai Békekeret létrehozására. Az új költségvetésen kívüli pénzügyi eszköz forrásait a tagállamok biztosítják. Az uniós válságkezelési eszköztár új elemének célja, hogy az EU „hatékonyabb és reagálóképesebb globális biztonságszolgáltatóvá válhasson". Az új eszköz kiváltja az Afrikai Békekeretet és az Athéné mechanizmust, forrásait a tagállamok GNI-alapú éves hozzájárulásai alkotják. Az eredeti célok szerint a katonai KBVP-műveletek működési költségeinek 35–45 százalékát ebből a közös költségvetésből fedezik. Ezenkívül az EU költségvetésén kívüli alapként lehetővé teszi az afrikai és az Unió szomszédságába tartozó partnerországok pénzügyi támogatását, ellenálló képességük megerősítését (például a nem EU-s partnerek számára a katonai és védelmi felszerelések, infrastruktúra vagy segítségnyújtás biztosítását a válságkezelési műveletekben).[49]

2020 decemberében az EU Tanácsában politikai megállapodás született a katonai vagy védelmi vonatkozású külső tevékenységek finanszírozását szolgáló Európai Békekeret létrehozásáról. Az eredeti javaslathoz képest az új eszköz jóval kevesebb forrással, csupán 5 milliárd EUR-val számolhat a 2021–2027-es időszakban. Az Európai Békekeret – a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközzel (NDICI) együtt – támogatja a partnerországokat a válságok megelőzésében és kezelésében.[50]

[47] Molnár Anna: Európai Védelmi Alap. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019h. 247–248.; Európai Bizottság: *Európai védelmi cselekvési terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé.* 2016. november 30.; Európai Bizottság: *Uniós költségvetés: Az EU szerepének megerősítése a biztonság és a védelem terén* (2018. június 13.). Strasbourg.

[48] Az Európai Unió Tanácsa: *Az EU 2021–2027-es időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetése és a helyreállítási csomag.*

[49] Matthias Deneckere: The Uncharted Path towards a European Peace Facility. *ECDPM Discussion Paper,* (2019), 248.; European Parliament: *Decision establishing a European Peace Facility.* P8_TA-PROV(2019)0330 (2019. március 28.). Strasbourg; Meyer (2020): i. m. 12.; European External Action Service: *European Peace Facility – An EU Off-budget Fund to Build Peace and Strengthen International Security* (2018. június 13.). Brussels.

[50] Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács politikai megállapodásra jutott az Európai Békekeretről* (2020. december 18.).

Stratégiai iránytű

Az EU tagállamai és intézményei a közös európai stratégiai kultúra megteremtése érdekében jelenleg egy új stratégiai dokumentum, a stratégiai iránytű *(Strategic Compass)* elkészítésén dolgoznak. A tervezett reformok kezdeményezésében és megvalósításában az Unió két meghatározó tagállama kiemelt szerepet játszik. Így nem teljesen véletlen, hogy a folyamat 2020-ban, a Tanács német elnöksége alatt vette kezdetét, és 2022-ben a francia soros elnökség alatt zárul.[51] Az úgynevezett stratégiai iránytű, amely elsősorban az európai védelem főbb kérdéseire koncentrál, összesen négy „kosárban", a válságkezelés, a partnerség, az ellenálló képesség és a képességfejlesztés területeit tekinti át. A közös veszélyelemzésre épülő dokumentumban az EU és a tagállamok előtt álló 5–10 éves célokat fogalmazzák meg. A stratégiai iránytű a fenyegetések és kihívások közös európai értelmezését célzó elemzés alapján a négy területen stratégiai iránymutatást nyújt.

Napjainkban a tagállamok egyre összetettebb biztonsági fenyegetésekkel szembesülnek, az Unió úgynevezett védelmi ambícióinak szintje valóban erősödik. Annak ellenére, hogy nem egy valódi uniós szintű katonai fehér könyv készül, a stratégiai iránytű az első olyan dokumentum, amelynek célja, hogy egyértelműséget, iránymutatást és ösztönzőket adjon a valóban közös biztonság- és védelempolitika befejezéséhez. A tagállamok által vezérelt folyamatban az uniós intézményeknek és a főképviselőnek is meghatározó szerepe van. Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke az Európai Unió helyzetéről szóló 2021-es beszédében bejelentette, hogy az Európai Védelmi Csúcstalálkozó 2022 februárjában lesz, ahol bemutatják a végleges dokumentumot. Az EU állam- és kormányfői várhatóan 2022 márciusában hagyják jóvá a stratégiai iránytűt. Így tehát nem véletlen, hogy Charles Michel, az Európai Tanács elnöke 2022-t „az európai védelem évének" nevezte. [52]

Következtetések

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt több mint tíz évben a nemzetközi rendszer jelentős mértékben átalakult, a multilaterális alapokra épülő liberális nemzetközi rend meggyengült. Annak ellenére, hogy a Lisszaboni Szerződés egy erősebb, egységesebb, következetesebb és hatékonyabb Unió kialakítását tűzte ki céljául, a romló biztonsági környezet, az EU-ra nehezedő válságok, a tagállamok közötti konfliktusok és a brexit bizonyos területeken egyfelől felgyorsították az integrációs folyamatokat, másfelől viszont rámutattak a KKBP és a KBVP intézmény- és döntéshozatali rendszer hiányosságaira.

Érdemes hangsúlyozni, hogy az EU új globális stratégiájának megjelenése, illetve a brexitről szóló népszavazás előtt egyre kevesebb esély látszott arra, hogy a Lisszaboni Szerződés adta eszközzel valóban élni tudnának az e tekintetben is széthúzó tagállamok. 2016-tól, a sorozatos válságokkal terhelt időszakban azonban elsősorban a KBVP területén megkezdődött az integráció mélyítése, a stratégiai autonómia megvalósítását segítő folyamat. A mélyítés sikerét azonban nagymértékben befolyásolja az uniós tagállamok hajlandósága, politikai akarata és egysége.

[51] Monika Sus: *The EU Strategic Compass' Three Principles: Inclusivity, Integration, and Implementation.* The Hague Centre for Strategic Studies, 2021; Sven Biscop: *EU Strategy: Resolutely Moderate.* The Hague Centre for Strategic Studies, 2021.

[52] Tania Latici – Elena Lazarou: *Where will the EU's Strategic Compass point?* EPRS – European Parliamentary Research Service.

Az MPCC, a PESCO, a CARD és az EDF olyan kezdeményezések, amelyek az EVU egy-egy pillérét képezik. A Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat összesen négy nem végrehajtó típusú katonai misszió számára biztosít parancsnoki struktúrát. A CARD a tagállami éves költségvetések elkészítéséhez ad tanácsokat. Közhelynek számít, hogy az európai védelmi ipar és védelmi rendszerek rendkívül széttöredezettek. A PESCO képességfejlesztési projektjei ezt kívánják csökkenteni. Az Európai Védelmi Alap pedig az EU történelmében először a védelemhez költségvetési forrásokat biztosít.

Jelenleg folyik az EU védelmi és biztonságpolitikai közép- és hosszú távú céljait megfogalmazó stratégiai iránytű elkészítésének folyamata. Mindezzel párhuzamosan napjainkban ismét felvetődött egy 5–20 ezer fős gyors reagálású hadtest létrehozásának lehetősége. Mindezen folyamatok sikere persze attól függ, hogy a sokszor széthúzó tagállamok mennyire képesek megegyezni.

Felhasznált irodalom

Az Európai Unió Tanácsa: *Az EU 2021–2027-es időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetése és a helyreállítási csomag.* Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/

Az EU Tanácsa: *Az EU létrehozta az Európai Békekeretet* (2021. március 22.). www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/03/22/eu-sets-up-the-european-peace-facility/#

Az Európai Unió Tanácsa: Az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUKB). Online: /www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/

Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács határozata a PESCO keretében kidolgozandó projektek listájának összeállításáról.* 6393/18 (2018. március 1.). Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/hu/pdf

Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács politikai megállapodásra jutott az Európai Békekeretről* (2020. december 18.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/12/18/council-reaches-a-political-agreement-on-the-european-peace-facility/

Az Európai Unió Tanácsa: *Biztonság és védelem: a Tanács üdvözölte az elmúlt két évben elért jelentős előrehaladást* (2018. november 19.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/11/19/security-and-defence-council-welcomes-the-substantive-progress-made-during-the-last-two-years/

Az Európai Unió Tanácsa: *Defence Cooperation: Council Establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 Member States Participating* (2017. december 11.). Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/#

Az Európai Unió Tanácsa: *Katonapolitikai kérdésekkel foglalkozó csoport (PMG).* Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/

Az Európai Unió Tanácsa: *Következtetések.* EUCO 217/13 (2013. december 19–20.). Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/hu/pdf

Az Európai Unió Tanácsa: *Polgári Válságkezelő Bizottság (CivCom).* Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/

Az Európai Unió Tanácsa: *Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB).* Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/

Az Európai Unió Tanácsa: *Védelmi együttműködés: 23 tagállam együttes bejelentést ír alá az állandó strukturált együttműködésről (PESCO)* (2017. november 13.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/

Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája.* Budapest, Wolters Kluwer, 2016.
Béraud-Sudreau, Lucie – Alice Pannier: An 'improbable Paris-Berlin-commission Triangle': Usages of Europe and the Revival of EU Defense Cooperation after 2016. *Journal of European Integration,* 43. (2020), 12. 1–16. Online: https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1740215
Biscop, Sven: All or Nothing? The EU Global Strategy and Defence Policy after the Brexit. *Contemporary Security Policy,* 37. (2016), 3. 431–445. Online: https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1238120
Biscop, Sven: European Defence: What's in the CARDs for PESCO? *Security Policy Brief,* (2017), 91. Online: www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/10/SPB91-Biscop.pdf?type=pdf
Biscop, Sven: *European Strategy: New Future for an Old Power.* New York, Routledge, 2019. Online: https://doi.org/10.4324/9780429427442-3
Biscop, Sven: Battalions to Brigades: The Future of European Defence. *Survival,* 62. (2020), 5. 105–118. Online: https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1819654
Biscop, Sven: *EU Strategy: Resolutely Moderate*. The Hague Centre for Strategic Studies, 2021. Online: https://biblio.ugent.be/publication/8719488/file/8719489.pdf
Chappell, Laura – Theofanis Exadaktylos – Petar Petrov: A More Capable EU? Assessing the Role of the EU's Institutions in Defence Capability Development. *Journal of European Integration,* 42. (2020), 4. 583–600. Online: https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1666115
Council of the European Union: *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations.* 6881/17 (2017. március 6.). Brussels. Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6881-2017-INIT/en/pdf
Council of the European Union: *EU Concept for Military Command and Control – Rev 8. Working document of the European External Action Service.* 8798/19 (2019. április 23.). Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8798-2019-INIT/en/pdf
Council of the European Union: *Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich)* (2016. szeptember 2–3.). Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/09/02-03/
Council of the European Union: *List of Working Papers (WK) Distributed to the European Union Military Committee in the Second Quarter of 2020* (2020. július 17). Brussels. Online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9586-2020-INIT/en/pdf
CVCE: *Joint Declaration Issued at the British-French Summit* (1998. december 4.). Online: www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf
Deneckere, Matthias: The Uncharted Path towards a European Peace Facility. *ECDPM Discussion Paper,* (2019), 248. Online: https://ecdpm.org/publications/uncharted-path-towards-european-peace-facility/
Duchêne, François: Europe's Role in World Peace. In Richard J. Mayne (szerk.): *Europe Tomorrow. 16 Europeans Look Ahead.* London, Collins, 1972. 32–47.
Duchêne, François: The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In Max Kohnstamm – Wolfgang Hager (szerk.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy – Problems before the European Community.* London, Macmillan, 1973. 1–21. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-349-01826-0_1
EEAS: *Az EU különleges képviselői* (2019. november 25.).
EEAS: *Az Európai Külügyi Szolgálatról (EKSZ)* (2019. november 25.). Online: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73767/node/73767_hu
EEAS: *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája.* 2016. Online: www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf
Európai Bizottság: *Az Unió helyzete 2016: Építsünk egy jobb Európát – amely védelmet nyújt, eszközöket ad polgárai kezébe és garantálja a biztonságot* (2016. szeptember 14.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_16_3043

Európai Bizottság: *Európai védelmi cselekvési terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé.* 2016. november 30. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_hu.pdf

Európai Bizottság: *Uniós költségvetés: Az EU szerepének megerősítése a biztonság és a védelem terén* (2018. június 13.). Strasbourg. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4121_hu.htm

Európai Parlament: *Jelentés az európai védelmi unióról.* 2016/2052(INI) (2016. október 31.). Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0316+0+DOC+XML+V0//HU

European Commission: *Reflection Paper on the Future of European Defence.* 2017. Online: https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-future-european-defence_en

European Commission: *Towards a European Defence Union. Towards a More United, Stronger and More Democratic Union.* 2019. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-towards_a_european_defence_union_0.pdf

European Defence Agency: *Coordinated Annual Review on Defence (CARD).* Online: www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)

European External Action Service: European Peace Facility – Investing in Peace and Security (2021. március 22.). Brussels.

European Parliament: *Decision Establishing a European Peace Facility.* P8_TA-PROV(2019)0330 (2019. március 28.). Strasbourg. Online: www.europarl.europa.eu/delegations/en/decision-for-establishing-a-european-pea/product-details/20170712DPU10249

European Parliament: *Europe as a Stronger Global Actor. European Defence Union.* 2019. Online: www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-europe-as-a-stronger-global-actor/file-european-defence-union

European Parliament: *Next Step in Mutual Defence – European Defence Union, say MEPs.* 2016. január 21. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20160114IPR09904/next-step-in-mutual-defence-european-defence-union-say-meps

EU védelmi miniszterek videókonferenciája. 2020. november 20. Online: https://kormany.hu/hirek/eu-vedelmi-miniszterek-videokonferenciaja

Fiott, Daniel – Antonio Missiroli – Thiery Tardy: Permanent Structured Cooperation: What's in a Name?' EU Institute for Security Studies. *Chaillot Papers,* (2017), 142. Online: www.iss.europa.eu/content/permanent-structured-cooperation-what%E2%80%99s-name

Fiott, Daniel: *Strategic Autonomy: towards 'European Sovereignty' in Defence?* EUISS, 2018. Online: www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf

Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika.* Budapest, Osiris, 2005.

Gazdag Ferenc: Teóriák az európai integráció külpolitikájáról. In Türke András (szerk.): *Az Európai Unió a XXI. század küszöbén. Tanulmányok az európai integráció különféle aspektusaiból.* Budapest, Európa Varietas Intézet, 2011.

Grüll, Philipp – Sarah Lawton: 'Sovereignty and Solidarity': Germany's Plans for the EU's Foreign Policy. *Euractiv,* 2020. június 29. Online: www.euractiv.com/section/global-europe/news/sovereignty-and-solidarity-germanys-plans-for-the-eus-foreign-policy/

Howorth, Jolyon: EU–NATO Cooperation: The Key to Europe's Security Future. *European Security,* 26. (2017), 3. 454–459. Online: https://doi.org/10.1080/09662839.2017.1352584

Jones, Ben: CSDP Defence Capabilities Development. In European Parliament: *10 Years of CSDP. Four in-depth Analyses Requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament (EP).* 2020. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603485/EXPO_IDA(2020)603485_EN.pdf

Krotz, Ulrich – Joachim Schild: Back to the Future? Franco-German Bilateralism in Europe's post-Brexit union. *Journal of European Public Policy,* 25. (2018), 8. 1174–1193. Online: https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1467951

Latici, Tania – Elena Lazarou: *Where will the EU's Strategic Compass point?* EPRS – European Parliamentary Research Service. Online: www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document.html?reference=EPRS_BRI%282021%29698057

Lauffer, Silva – Joannes Hamacher (szerk.): *In Control. A Practical Guide for Civilian Experts Working in Crisis Management Missions.* Berlin, Center for International Peace Operations, 2016. Online: www.cep.si/wp-content/uploads/2017/06/ENTRiHandbuch289_Handbuch3Auflage_en_ND.pdf

Livre Blanc sur la Défense. 1994. Online: www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1994.pdf

Manners, Ian: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies,* 40. (2002), 2. 235–258. Online: https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353

Manners, Ian: Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Action. *Journal of European Integration,* 37. (2015), 2. 299–318. Online: https://doi.org/10.1080/07036337.2014.990141

Meyer, Christoph O.: CSDP Missions and Operations. In European Parliament: *10 Years of CSDP. Four in-depth analyses requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament (EP).* 2020. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603485/EXPO_IDA(2020)603485_EN.pdf

Molnár Anna: Az unió külügyi és biztonságpolitikai képviselője, HR/VP 3.0 (?). *Nemzet és Biztonság,* (2015), 5. 3–15. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2015_5_02_molnar_anna_-_az_unio_kulugyi_es_biztonsagpolitikai_kepviseloje.pdf

Molnár Anna: Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *Nemzet és Biztonság,* (2016), 2. 75–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_2_07_molnar_anna_-_kozos_jovokep_kozos_cselekves_erosebb_europa_kozos_kul_es_biztonsagpolitikai_strategia.pdf

Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. A külkapcsolatoktól a kül-, a biztonság- és védelempolitikáig.* Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Molnár Anna: Az Európai Unió – a biztonsági közösségtől a kollektív védelemig terjedő folyamat. In Molnár Anna – Marsai Viktor – Wagner Péter (szerk.): *Nemzetközi biztonsági szervezetek.* Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 81–98.

Molnár Anna: Közös kül- és biztonságpolitika. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 649–650.

Molnár Anna: Európai Külügyi Szolgálat. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019c. 243–244.

Molnár Anna: EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője – az Európai Bizottság alelnöke. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019d. 237–238.

Molnár Anna: EU-műveletek és -missziók. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019e. 238–240.

Molnár Anna: PESCO. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019f. 880–881.

Molnár Anna: Koordinált éves felülvizsgálat. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019g. 633–634.

Molnár Anna: Európai Védelmi Alap. In Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019h. 247–248.

Molnár Anna – Szabolcs Laura: Megerősített együttműködés, változó geometria, PESCO. *Hadtudomány,* 30. (2020), 4. 77–106. Online: https://doi.org/10.17047/HADTUD.2020.30.4.77

Nagy Zsolt: A Közös Biztonság- és Védelempolitika. In Simon Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban.* Budapest, L'Harmattan, 2017.

Nye, Joseph S.: Soft Power. *Foreign Policy,* (1990), 80. 153–171. Online: https://doi.org/10.2307/1148580

Recchia, Stefano: A Legitimate Sphere of Influence: Understanding France's turn to Multilateralism in Africa. *Journal of Strategic Studies,* 43. (2020), 4. 508–533. Online: https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1733985

Rehrl, Jochen – Galia Glume (szerk.): *Handbook on CSDP Missions and Operations, The Common Security and Defence Policy of the European Union.* Publications Office, 2017. Online: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/336bd2c3-e9dc-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-en

Reykers, Yf: A Permanent Headquarters under Construction? The Military Planning and Conduct Capability as a Proximate Principal. *Journal of European Integration,* 41. (2019), 6. 783–799. Online: https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1599882

Silva, Paul M. II – Selden Zachary: Economic Interdependence and Economic Sanctions: a Case Study of European Union Sanctions on Russia. *Cambridge Review of International Affairs,* 33. (2020), 2. 229–251. Online: https://doi.org/10.1080/09557571.2019.1660857

Simon Zoltán (szerk.): *Az Európai Unió a világban – uniós külkapcsolatok a 21. században.* Budapest, L'Harmattan, 2017.

Stavridis, Stelios: "Militarizing" the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited. *The International Spectator,* 4. (2001), 36. 43–50. Online: https://doi.org/10.1080/03932720108456945

Sus, Monika: *The EU Strategic Compass' Three Principles: Inclusivity, Integration, and Implementation.* The Hague Centre for Strategic Studies, 2021. Online: https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/08/Essay-4-The-EU-Strategic-Compass.pdf

Sutter, Camille De: *Europe's Road to Strategic Autonomy: Summarising the Concrete Steps Taken.* 2020. június 3. Online: https://finabel.org/europes-road-to-strategic-autonomy-summarising-the-concrete-steps-taken/

Varga Gergely: *Towards European Strategic Autonomy? Evaluating the New CSDP Initiatives.* Budapest, Institute for Foreign Affairs and Trade, 2017. Online: https://kki.hu/assets/upload/07_KKI-Studies_CSDP_VargaG_20171003.pdf

Wagner, Wolfgang: Liberal Power Europe. *Journal of Common Market Studies,* 55. (2017), 6. 1398–1414. Online: https://doi.org/10.1111/jcms.12572

Weitershausen, Inez von – David Schäfer – Wolfgang Wessels: A 'Primus Inter Pares' in EU Foreign Policy? – German Leadership in the European Council during the Libyan and Ukrainian Crises. *German Politics,* 29. (2020), 1. 42–58. Online: https://doi.org/10.1080/09644008.2019.1583328

VÁKÁT OLDAL

Ördögh Tibor

Bővítéspolitika

Bevezetés

Európa egyesülése a kontinens politikai gondolkodói számára már hosszú évszázadok óta fontos irányzatot jelent. Dante Alighieritől kezdődően több szerző is az egység mellett érvelt, amely a II. világháború után a gyakorlati megvalósulás útjára lépett. Az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásával olyan európai projekt vette kezdetét, amely a későbbiekben vonzóvá vált más államok számára is, így jelezték részvételi szándékukat, napjainkra pedig egy 27 tagállamot számláló *sui generis* együttműködés jött létre. Az Európai Gazdasági Közösség 1958-as alapítása még csak gazdasági-kereskedelmi együttműködésen alapult, amely az 1990-es évekre egyre több politikai elemmel alakult a mai Európai Unióvá. A változások a bővítéspolitikában is szemléletváltozást hoztak, ugyanis a gazdasági szempontokon túl egyre több politikai követelmény is megjelent a csatlakozási elvárások között. Napjainkban a bővítéspolitika a közös kül- és biztonságpolitikai együttműködés egyik eszközét jelenti, amelyben az EU a teljes jogú tagság perspektívájával szeretné a szomszédságában elhelyezkedő államokat stabilizálni, így a biztonsági percepciót erősíteni a csatlakozás ígéretével. Az elmúlt évtizedekben nemcsak hangsúlyeltolódást tapasztalhatunk e téren, hanem a bővítések egyre szigorúbb szabályrendszerének kidolgozását is, a bővítések időpontjai pedig egyre távolabb kerültek egymástól.

A legegyszerűbb értelmezés alapján bővítés során egy kívülálló valamely nemzetközi vagy regionális szervezet tagja kíván lenni. Valamennyi szerző[1] egyetért abban, hogy a bővítés az Unió kifelé irányuló cselekvőképességének megnyilvánulása, amelynek politikaformáló szerepe van a harmadik országokban. Sedelmeier úgy vélekedik, hogy a bővítés nem más, mint az Unió stabilitásának és megerősítésének módja, amelynek során a közösségi normák, szabályok és értékek átvételére, továbbá alkalmazására ösztönöznek harmadik országokat.[2] Hasonlóságot találunk az európaizáció egyik fogalommeghatározásával is, amely szerint az EU normatív hatalmának is tekinthetjük a bővítést, mivel ezáltal az európai normák, minták, modellek Unión kívüli terjesztése valósul meg.[3] Az európai integráció bővítéseit két nagy szakaszra tudjuk osztani, illetve öt hullámban zajlottak a csatlakozások.[4]

[1] Roy Ginsberg, Heather Grabbe, Christopher Hill, Philippe Schmitter, Joerg Monar, Paul Pierson, Jan Zielonka.

[2] Lőrinczné Bencze Edit: *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében.* Budapest–Székesfehérvár, Aposztróf–KJF, 2013. 44.

[3] Koller Boglárka: Az európaizáció konceptuális és elméleti kérdései, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 19.

[4] Az európai integráció eddigi bővítéseiről lásd a 9. mellékletet.

https://doi.org/10.36250/01028_28

https://orcid.org/0000-0002-0239-1530

A bővítéspolitika első szakasza (1970–1990)

Az európai integráció már létrehozatalától kezdődően vonzó együttműködési formának számított, így az 1960-as években az első csatlakozni kívánók már jelezték szándékukat a teljes jogú tagságra. 1961 nyarán az Egyesült Királyság, Írország és Dánia, majd 1962-ben Norvégia is benyújtotta csatlakozási kérelmét, így a bővítési klauzulát élesíteni kellett. Igaz, a tagállamok belső feszültsége nyomán erre csak 1970-től kellett a gyakorlatban is felkészülni, de már ekkor körvonalazódtak a szakpolitika alapvető elemei. A tagok számának bővülésével olyan szilárd alapokon nyugvó, azonos értékrendet valló együttműködést kívántak létrehozni, amelynek egyidejűleg a politikai és gazdasági azonosulás a központi eleme. A bővítés első hullámába azon országok csatlakozását soroljuk, amelyek közös jellemzője a demokratikus berendezkedés, a működő piacgazdaság, illetve mindegyik ország részesült a Marshall-segélyből.

Mivel az európai integrációhoz folyamatosan csatlakoztak új tagok, állandóan változó összetételű együttműködésről beszélünk, amelyben gyakran változott és szigorodott a bővítési normarendszer. A fő stratégia kialakítása azonban már az első csatlakozási hullám idején létrejött, amely az elmúlt ötven évben folyamatos kiegészítésen ment keresztül, mígnem 22 ország belépése megtörtént.

A bővítés jogi hátterét a Szerződések határozták meg, és három fokozatban valósult meg:

1. Az Európai Szén- és Acélközösség Párizsi Szerződésének 98. cikkelye szerint bármely európai állam csatlakozhat a szervezethez, s a végrehajtást teljes egészében a Tanácsra bízta.[5]
2. A szabályozás később kiegészült az Európai Gazdasági Közösség Római Szerződésének 237. és az Euratom 205. cikkelyével. A három szabályozóra azért volt szükség ekkor, mert a tagjelöltnek mindhárom szervezethez egyidejűleg, de külön-külön kellett csatlakoznia. Az EGK Szerződés vonatkozó rendelkezése szerint

   > „Bármely európai állam kérheti felvételét a Közösségbe. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottság véleményének kikérését követően arról egyhangúlag határoz. A felvétel feltételeit és a szerződésnek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételt kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ez a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie."[6]

   1958-tól megfigyelhetők azon alapvető keretek, amelyek napjainkig meghatározóak: 1. az európai államiság léte, 2. a tagállamok döntő szava a Tanácsban, 3. a Bizottság véleményezi a felkészültséget, 4. a teljes jogú tagsághoz egyhangúságra van szükség, 5. megállapodásban kell rendezni a belépést, 6. a megállapodást a belépő és régi tagállamoknak is meg kell erősíteniük. A Szerződések tartalmát az első bővítési kör idején fogják a gyakorlati elemekkel kitölteni, így szokásjogi elemekkel egészült ki a bővítéspolitika.
3. Az Egységes Európai Okmány elfogadásával az EGK 237. cikkelye módosult az alábbiak szerint: „Bármely európai állam kérheti felvételét a Közösségbe. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, mely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzájárulását követően arról egyhangúlag

[5] Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés (Párizsi Szerződés). 98. cikk.
[6] Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés). 237. cikk.

határoz."[7] Mint látható, az Európai Parlament hatásköre bővült, immáron a bővítéspolitika területén is beleszólása van a tagság összetételébe, illetve a Parlament is elkezdi nyomon követni a tagjelölt országok felkészültségét.

A bővítéssel kapcsolatos szerződési részek meglehetősen tömören fogalmaztak, és inkább eljárási kérdéseket taglaltak. A valódi kritériumokat, alapelveket a kodifikált jog és a szokásjog együttesen tartalmazta: európaiság, államiság, demokratikus jogok, amelyek kiegészültek az Európa Tanácshoz történő csatlakozás íratlan elvárásával.

A bővítés alapelveként már az első csatlakozási hullámban megfogalmazódtak a következők:

1. A tagjelölttel a csatlakozási tárgyalások abban az esetben kezdődhetnek meg, ha elfogadja a Szerződéseket és a Közösség által megfogalmazott politikai célokat. Ez számít az elsődleges sarokpontnak, amelyhez az idő folyamán egyre inkább ragaszkodtak. Az elemi elvárást az 1969. december 1–2. között Hágában megtartott európai tanácsi ülésen fogalmazták meg. Az erre vonatkozó követelményeket a Szerződésekben is rögzítették, így biztosítva azok fontos szerepét.
2. A belépni kívánó országoknak maradéktalanul el kell fogadniuk az *acquis communautaire-t* (közösségi joganyagot). Mivel a közösség együttműködési területei folyamatosan bővültek, így egyre nagyobb lett az írott joganyag, sőt a nem kodifikált joganyagot is magukévá kell tenniük, így a nem kötelező jellegű ajánlásokat és véleményeket is. A folyamatos közösségi szintre való feladatátruházás eredményeként az 1990-es évekre a közösségi joganyag elérte a 80 ezer oldalnyi mennyiséget.
3. A taggá válás utáni átmeneti időszak (derogáció) a lehető legrövidebb ideig tarthat, a közösségi szabályoktól és a Szerződésekben vállaltaktól nem lehet hosszú ideig eltérni.[8]

A bővítés kodifikált hátterét és az alapelveket az első bővítési körben alakították ki. Az alapelvek origóját a Bizottság 1969. október 1-jén kiadott országvéleményében határozták meg, amelyet a brit, az ír, a dán és a norvég állam felkészültségével kapcsolatban fogalmaztak meg. Mint láthatjuk, a Bizottságnak nagyon fontos szerepe volt a tartalommal való feltöltésben, mivel ezek nyújtottak kereteket a tagállami kormányok számára is a tárgyalások folyamán. A tárgyalások gyors tempóban zajlottak, mivel a fenn jelzett alapelvekben sikerült megegyezni, még ha a tagjelöltek érdekei nem is mindig egyeztek meg a közösség elvárásaival (lásd a brit és ír tárgyalásokat[9]). Végül mint ismeretes, 1973-ban az Egyesült Királyság, Írország és Dánia belépésével kilenctagúra bővült az Európai Közösség.

Az Európai Gazdasági Közösség részéről fontos szólnunk a társulási megállapodásokról, amelyekkel harmadik országokkal szoros együttműködés jön létre, végső célja a tagság. A déli, mediterrán vagy második bővítési hullám államaival ilyen társulási szerződéseket kötöttek, mivel egyes jellemzőik miatt nem válhattak gyorsan az együttműködés alanyaivá. Görögországgal 1961.

[7] Egységes Európai Okmány. 8. cikk.

[8] Az átmeneti mentességek általában 2–7 év közötti időintervallumot ölelnek fel, kivételes esetben láttunk példát 10 évre (például Magyarország esetében az agrártámogatásokat vagy a külföldiek földvásárlási jogát tekintve).

[9] Rapcsák János: A vonakodó partner. Nagy-Britannia és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök európái.* Budapest, Osiris, 2005. 287.; Gálik Zoltán: Modernizáció és európaizáció. A „szegény rokontól" a tudásalapú társadalom lerakásáig. Írország és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök európái.* Budapest, Osiris, 2005. 352.

július 9-én írták alá az „athéni megállapodást”. Spanyolország kormánya 1962-ben küldte el a társulást kérő levelét, amelyre válasz csupán 1967-ben érkezett, a preferenciális megállapodást pedig 1970-ben írták alá. Portugália szintén 1962-ben jelezte részvételi szándékát, esetükben szintén többéves várakozás előzte meg a megállapodást, mígnem 1972-ben életbe lépett a szabadkereskedelmi egyezmény. Mindhárom ország közös jellemzője a nem demokratikus berendezkedés, amely instabillá tette őket a politikai értékekben. Görögország 1975-ben, az Ibériai-félsziget két állama pedig 1977-ben kezdeményezte a teljes jogú tagságot. Ebben az esetben már elhúzódó tárgyalási fordulókról és megosztott tagállami érdekekről tudunk beszélni. Az EGK végül politikai alapon döntött az integráció mellett, mivel ha már az együttműködésen belül lesznek, akkor nem tudnak letérni a demokratikus útról, ezáltal Görögország 1981-től, míg Spanyolország és Portugália 1986-tól vált részesévé az integrációnak, így utóbbiakkal tizenkét tagúra nőtt az együttműködés.

Már az első és a második bővítési körben kirajzolódtak ellentétek a tagállamok között az újak felvételével kapcsolatban. Az első csatlakozáskor elegendő Charles de Gaulle államfő két vétójára gondolni a britekkel szemben, amelyben a francia nemzeti érdek képviseletét láthatjuk, vagy a mediterrán bővítésnél a francia és olasz félelmeket az új mezőgazdasági termékekkel kapcsolatban. De azt is fontos megjegyezni, hogy a nagyobb államok nélkül a bővítésnek sem lehetne lökést adni, mivel a brit belépésnél vagy a déli bővítéskor a franciáknak és a németeknek meghatározó szavuk volt.

A rendszerváltások dominóelve alapján az Európai Közösségek közvetlen szomszédságában is megindultak a változások, és a demokratikus átalakulások sora vette kezdetét. A bővítéspolitika egy unikális területét jelenti a berlini fal leomlása és a két német állam egyesülése, mivel a szakirodalom az NDK „csatlakozását” nem tartja számon a bővítések között, bár vitathatatlan, hogy egy területi bővülésnek (földrajzi *spillovernek*) vagyunk szemtanúi. Ennek oka, hogy az „egy nemzet, két állam” koncepció miatt az NSZK már az integráció kezdetétől úgy tekintett a keletnémet területre, amely egyszer egyesülni fog velük, így ezen területekre is érvényesek lesznek a megállapodások.

A bővítéspolitika második szakasza (1990–2020)

A hidegháború végével és a keleti blokk összeomlásával megkezdődtek a kelet-közép-európai rendszerváltások, és az európai integráció jelentette a legvonzóbb együttműködési fórumot. Az integrációt azonban megelőzte a tagjelöltek politikai és gazdasági stabilitásának megteremtése, így a bővítéspolitikában is nagymértékű reform vette kezdetét.

A harmadik, úgynevezett EFTA-bővítések még a korábbi logika mentén zajlottak, ugyanis a tagjelöltek ugyanazon jellemzőkkel bírtak, mint a korábbiak, belépési szándékuk kinyilvánítása mögött egyértelműen a világpolitikai folyamatok átalakulása jelenik meg. Ezen országok csatlakozási kérelmüket 1989-ben nyújtották be, a tárgyalások 1993 februárjában indultak meg,[10] és 13 hónap alatt értek véget. Ausztria, Svédország, Finnország és Norvégia gyors tárgyalása azért valósulhatott meg, mert mind a négy tagjelölt ország az uniós átlagot jóval meghaladó gazdasági fejlettséggel rendelkezett, a demokratikus működésük pedig már régen beágyazta őket a nyugat-európai államok sorába. A norvég lakosság végül másodszor is leszavazta a csat-

[10] Az EGT-egyezmény elfogadásával az EFTA-országok is magukra nézve kötelezően elismerték a belső piac szabályait.

lakozást, de a többi három ország 1995-től kezdődően az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, amely immáron tizenöt tagot számlált.

A keleti bővítésre való felkészülés következtében a szerződéseket tekintve a korábbi pontosítási hullám tovább fokozódott, amely kiegészült a bővítési alapelvek szigorodásával:

1. Maastrichttal formai változás történt, az EGK 237. cikkelyét megszüntették, és elfogadták az Európai Unióról szóló szerződést, annak O cikkelye tartalmában megegyezett a korábbi bővítési definícióval.[11] Változást jelent 1994-től, hogy már az Európai Parlament szavazott a csatlakozási szerződésekről, amely során egyetértési jogkörénél fogva akár vétót is emelhetett.
2. Az amszterdami változás az O cikkelyt átszámozta 49. cikkre, az eddigi szokásjogi elemeket pedig írott szabályozási formában is beemelték a tagfelvételi szabályok közé:

   „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a F(1) cikk bekezdésében megállapított alapelveket. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzájárulását követően egyhangúlag határoz."

3. Az F(1) cikk szerint „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberei jogok és szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban."[12]
4. A Lisszaboni Szerződés életbelépésével a nemzeti parlamentek szerepének erősítése érezhető a bővítéspolitikában is, miszerint:

   „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett. A kérelemről értesíteni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket. A kérelmező államnak a kérelmet a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott egyetértését követően arról tagjainak többségével határoz. Az Európai Tanács által megállapított feltételeket figyelembe kell venni.
   A felvétel feltételeit és az Unió alapját képező szerződéseknek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételét kérő állam közötti megállapodás rendezi. Ezt a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie."[13]

Az alapelvek tekintetében szintén bővülésnek vagyunk szemtanúi. Napjainkra a közösségi joganyag mennyisége meghaladja a százezer oldalt, amelyet nem elegendő a tagjelöltnek a nemzeti jogba átültetnie, hanem annak alkalmazását is monitoringozzák. Az Európai Tanács 1997. évi luxembourgi határozatának 25. §-a már megköveteli a tagjelölt állam kapacitásnövelését is. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta pedig a korlátozott rugalmasság elvét is bevezették, vagyis a tagjelöltek nem kérhetnek kimaradást *(opt-out)* az egyes szakpolitikai együttműködésekből. Az eddigi három alapelv egy negyedikkel egészült ki, a feltételesség (kondicionalitás) elvével, amellyel az Európai Unió tagállamai garanciát kívántak kapni arra, hogy a demokratikus átalakulások és a piacgazdaság megszilárdítása még a csatlakozás előtt megvalósul a tagjelölt

[11] Szerződés az Európai Unióról. O. cikk.
[12] Amszterdami Szerződés. 49. cikk.
[13] Lisszaboni Szerződés. 49. cikk.

országokban, instabilitásukkal nem fogják veszélyeztetni az európai projektet. Az 1993. évi koppenhágai csúcson megszületett koppenhágai kritériumok elfogadásával megteremtették ennek jogi alapját is:

1. Politikai kritérium. Stabilan működő, demokratikus intézményrendszer, amely biztosítja a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülését, garantálja a kisebbségek védelmét.
2. Gazdasági kritérium. Működő piacgazdaság és az EU-ban létező versenyben történő részvétel képessége.
3. Jogi, intézményi kritérium. Képesnek kell lenniük arra, hogy a tagsággal járó kötelezettségeket ellássák, a teljes közösségi joganyag átvétele és alkalmazása.
4. Abszorpciós képesség. Az Uniónak képesnek kell lennie új tagok befogadására.[14]

A bővítéspolitika tartalmának meghatározását nehezíti, hogy a kritériumokat nem definiálták, így mindmáig nem tudjuk, hogy mit ért az EU egyik vagy másik elváráson, mi az az ideális állapot, amelyben a tagjelölt állam már megfelel a csatlakozásra. A keleti bővítés és a balkáni régióban zajló tárgyalások azt mutatják, hogy ezen fogalmi kereteket is folyamatosan fejlesztik. Ez viszont abba a hibába juttatja a feleket, hogy a csatlakozási feltételrendszer nem kristályosodott ki. Az Európai Bizottság által készített stratégiák, a felkészültségről szóló országvélemények adhatnak pontosabb meghatározásokat.

Kelet-Közép-Európa államai és a két földközi-tengeri sziget az 1990-es évek első felében jelezte csatlakozási szándékát az európai integrációhoz. Az első lépés a régió esetében is a szorosabb gazdasági kapcsolatok megkötése volt, így írták alá az Európa-megállapodásokat. Mindez olyan történelmi körülmények között zajló folyamatot indított el, amelyben maguk a tagállamok is megosztottak voltak, és eltérő nemzeti érdekek mentén politizáltak a Közösség szintjén. A tagállamok egy része az újonnan létrehozott politikai területeken mélyítette volna az együttműködést, míg mások Európa egyesítését szerették volna mielőbb megvalósítani, felelősséget érezve az egykori keleti blokk államai iránt. A korábban említett koppenhágai kritériumok megalkotása is azon elv mentén született meg, hogy a bővítéspolitika számára pontosabb keretrendszert határozzanak meg.

Miután az 1999. december 11-i helsinki csúcson világossá vált, hogy a differenciálás elve mellett a méltányosságot is figyelembe veszik, a *Big bang* bővítés vált realitássá, vagyis hogy a jelentkezőket együtt kívánják beléptetni majd az Európai Unióba. Az egyéni előrehaladást a 31 fejezetre bontott közösségi joganyag tárgyalási fordulói jelentették, amelyek esetében előfeltételeket határoztak meg országspecifikusan, és a lezárásukra is ideiglenesen kerülhetett sor. Érezhető volt a tizenötök Európájában, hogy az új belépőkkel kapcsolatban számos aggály merülhet fel, így egy elhúzódó tárgyalássorozatnak voltunk szemtanúi. Az is kikristályosodott, hogy Románia és Bulgária lemaradásban van a többi keleti országhoz képest, így az ő belépésük később várható. A luxemburgi hatokkal a hivatalos tárgyalások 1998. március 31-én kezdődtek meg, míg a helsinki hatokkal 2000. október 15-én. A nagyszámú jelentkező egységes dokumentumot is megkövetelt, amely a bővítés folyamatát és elvárásait volt hivatott rendezni. Az Európai Bizottság 2000. november 8-án hozta nyilvánosságra a bővítési stratégiai dokumentumot, amelyben a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak azt javasolták, hogy három kategóriát különböztessenek meg a tagjelöltek kérelmeinek elbírálásakor: elfogadható, tárgyalás alapját képezhető és elfogadhatatlan. A régi és a csatlakozó tagok között felmerülő félelmek között

[14] András Braun: The Absorption Capacity of the European Union: The Obstacles of the EU Enlargement in the Western Balkans. *Central European Political Science Review,* 18. (2017), 70. 103–134.

megjelent a szabad munkaerő-áramlás, az agrártámogatások mértékének változása, a külföldiek termőföldvásárlásának problémája vagy a környezetvédelmi szabályok átvételének derogációja. A koppenhágai csúcstalálkozón 2002. december 12–13-án hivatalosan is lezárták a tárgyalásokat, majd megindulhatott annak megerősítési folyamata, mígnem 2004. május 1-jével 25 tagúra bővült az Európai Unió.

Románia és Bulgária lemaradása számottevő volt, így a 2002-es európai tanácsi ülésen az a döntés született, hogy a két állam csak később tagozódhat az integrációba. A továbbiakban abban is egyetértettek, hogy a nyilvánvaló felkészülési hiányosságok pótlása érdekében számukra egy új intézkedést, az úgynevezett együttműködési és ellenőrzési mechanizmust *(co-operation and verification mechanism – CVM)* vezetik be a belépés után.[15] A mechanizmus kiterjed az igazságszolgáltatási és közigazgatási reform, a pénzmosás, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc területére. A kezdeményezés semmiképpen sem nevezhető sikeresnek, ugyanis mindkét állam esetében mindmáig érvényben van.

Az Európai Unió számára tanulságul szolgált, hogy a felkészültséget a csatlakozási folyamatban lehet érdemben befolyásolni, a belépést követően az ezek reformjára vonatkozó eredményesség kétséges. Az Európai Tanács 2006. december 14–15-i ülésén jóváhagyott, megújított bővítési konszenzussal és az azt követő tanácsi következtetésekkel összhangban továbbra is az Európai Unió egyik kulcsfontosságú politikája maradt az új tagok felvétele, azonban újításként a „3C" irányát határozták meg: *consolidation, conditionality, communication*.[16]

A 2004-es és a 2007-es bővítés tárgyalási fordulóiból az Európai Unió számára világossá vált, hogy új kulcsterületek kidolgozására van szükség, amelyeket a tárgyalások kezdetétől a lezárásig folyamatosan napirenden kell tartani. A korábbi 31 tárgyalási fejezetet így 35-re bővítették,[17] és létrejött két kulcsfontosságú terület: a 23., igazságszolgáltatás és alapjogok, továbbá a 24., szabadság, biztonság és jog térsége. A két fejezetet Horvátország csatlakozásakor élesítették, és a jelenleg is zajló nyugat-balkáni bővítéseknél is prioritást élveznek. A tárgyalások újdonságát jelentette az is, hogy immáron fejezetnyitó feltételeket[18] is meghatároztak, nemcsak fejezetlezárót, és ugyanekkor vezették be a tárgyalások felfüggesztésének[19] lehetőségét is. Míg a horvát csatlakozáskor az említett két fejezetet csak későn sikerült megnyitni, addig ebből okulva 2011-ben a Bizottság meghirdette az „új megközelítést", amelynek értelmében a Montenegróval folytatott tárgyalások idején új eljárásrend lépett életbe. Eszerint a 23. és 24. fejezetek megnyitása a tagjelölt állam hatóságai által készített akciótervek elfogadása nyomán zajlik. A közös fejezetnyitó álláspontban pedig a tagállamok köztes *(interm)* feltételeket határoznak meg.

[15] Várkonyi Márta: Az EU bővítési folyamata a tíz országot érintő 2004-es bővítési körtől az „új megközelítésig". In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 63.

[16] Consolidation: a korábbi csatlakozások hatásainak elmélyítése. Conditionality: szigorú, de fair feltételesség, amelyben konkrét feladatszabások és következetes ellenőrzés várható. Communication: a folyamat megfelelő kommunikálása a tagállami és a tagjelölt országok közvéleménye felé.

[17] A keleti bővítés és a horvát bővítés fejezeteit lásd a 10. mellékletben.

[18] Nyitó vagy záró feltételek, teljesítményjelzők *(benchmarkok).*

[19] A tárgyalások felfüggesztésére az uniós értékek tartós és súlyos megsértése esetén kerülhet sor a Bizottság vagy a tagállamok egyharmadának kérése alapján a Tanács minősített többségű szavazatával.

A bővítés szereplői és menete

A bővítéspolitika szereplői között a szerződések értelmében a tagjelölt ország, az EU tagállamai, a Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Parlament jelenik meg, viszont nem tesz említést az Európai Tanácsról. Már a Párizsi Szerződés bővítésre vonatkozó pontjától egyértelmű, hogy a tagállamokon van a hangsúly, azonban a gyakorlatban a Bizottság volt az, amely nagy szerepet játszott az előrehaladásokban. Napjainkra úgy tűnik, hogy ez változóban van, és a politikai szerepvállalás előtérbe kerülésével a Tanács egyre aktívabb közreműködővé válik. Hozzá kell azonban tennünk, hogy a tárgyalási fordulókon továbbra is a Bizottság képviseli az EU-t az előre meghatározott keretprogram szerint, viszont a tagállamok egyre gyakrabban nyilvánulnak meg ezen a téren is. Az Európai Bizottság szervezetén belül a Szomszédsági és Bővítési Tárgyalások Főigazgatóság (DG NEAR) az, amely a bővítésekben fontos szerepet játszik. 2010-től kezdődően az Európai Külügyi Szolgálat hatáskörében is megjelenik a bővítéspolitika alakítása.

A napjainkra kialakult klasszikus bővítési módszertant Christopher Preston[20] nyomán az alábbi hat pontban összegezhetjük:

1. A tagjelölt ország számára kötelező az *acquis communautaire* átvétele és átültetése a hazai jogba, állandó mentesség *(opt-out)* lehetősége nem megengedett.
2. A csatlakozási tárgyalás a közösségi joganyag gyakorlati megvalósítását jelenti.
3. A bővülő integrációban újabb problémák merültek fel, amelyek megoldására új csatlakozási eszközöket vezettek be.
4. Az új tagok csak részben készültek fel és váltak alkalmassá a közösségi intézményrendszerbe történő integrálódásra, a hatékony működés a csatlakozás utáni időszakban vált jellemzővé.
5. Az egymással hasonlóságot mutató országokkal csoportos tárgyalást és bővítést valósít meg a közösség.
6. A tagállamok az egyéni érdekeiket tartják szem előtt a tárgyalások idején, azonban az Unió a belső problémákat kivetítve keresi ezekre a megoldást.

A csatlakozási folyamat szakaszait Várkonyi Márta[21] a következőképpen írta le:

– Az Európai Unió európai perspektívát, a majdani csatlakozás ígéretét fogalmazza meg egy adott ország, térség számára – *potenciális tagjelöltség.*
– A potenciális tagjelölt benyújtja a Tanács soros elnökségéhez a csatlakozási kérelmet.
– A Tanács felkéri a Bizottságot a kérelem elbírálására. A Bizottság elkészíti a véleményt *(Avis).*
– A Tanács a vélemény alapján egyhangúlag dönt a tagjelölti státusz megadásáról.
– A tagjelölti státusz birtokában már *tagjelöltről* beszélünk.
– A Tanács meghatározza a csatlakozási tárgyalások megkezdésének feltételeit. A feltételek teljesítéséről a Bizottság vonatkozó jelentése alapján dönt.
– A csatlakozási tárgyalások kormányközi konferencia formájában zajlanak, és az átvilágítással *(screening)* kezdődnek.
– A tárgyalások záró szakaszában a tagállamok szövegezik a csatlakozási szerződés szövegét.

[20] Christopher Preston: *Enlargement and Integration in the European Union.* New York, Routledge, 1997. 18–21.
[21] Várkonyi (2019): i. m. 68.

– A csatlakozási tárgyalások lezárásáról a Tanács dönt.
– A csatlakozási szerződés aláírását a csatlakozó ország és a tagállamok ratifikációs eljárása követi.
– A ratifikációs folyamat lezárását követően történik meg a csatlakozás.

A bővítés jelenlegi alanyait elsősorban a Nyugat-Balkán[22] államai alkotják. Miként az eddigi csatlakozások előtt, a térség országaival először itt is szorosabbra kívánta fűzni a kapcsolatait az Európai Unió, így a régió számára kidolgozták a Stabilizációs és Társulási Folyamatot *(Stabilisation and Association Process – SAP)*, amelyben minden érintett állammal bilaterális stabilizációs és társulási megállapodásokat *(Stabilisation and Association Agreements – SAA)* kötöttek.[23] Ezzel párhuzamosan a 2000. júniusi feirai csúcstalálkozó irányozta elő a „lehető legteljesebb európai integrációt", vagyis a potenciális tagjelöltséget számukra. A 2003. júniusi, Thesszalonikiben tartott találkozó pedig hármas célrendszert vázolt fel számukra, amely a stabilizáció, a regionális együttműködés és az integráció köré épült. A hat államból öten nyújtották be csatlakozási kérelmüket, amelyből négy ország a tagjelölti státuszt is megszerezte.

A bővítéspolitika jövője

Jelenleg a nyugat-balkáni tagjelöltek közül két állammal folynak a csatlakozási tárgyalások: Montenegróval 2012-től, Szerbiával pedig 2014-től kezdődően. Az Európai Unióban érezhető bővítési fáradság már a keleti országok felvétele óta jelen van, ehhez hozzájárult a 2008/2009-es gazdasági válság, az ennek nyomán megerősödő intézményi és bizalmi válság és a brexit történései is.

Az Európai Bizottság 2018-ban adott ki új bővítési stratégiát, amely a *Hiteles bővítési perspektíva a Nyugat-Balkánra vonatkozóan és fokozott uniós szerepvállalás a Nyugat-Balkánnal stratégiája*[24] nevet viselte. Már a névből is látható, hogy az egyre szigorodó csatlakozási kritériumok az Európai Unió hitelességét ásták alá, így egyre feszültebb viszony alakult ki a térség országaival a tárgyalások lassúsága okán. A dokumentum továbbra is hangsúlyozza az érdemeken alapuló előrehaladást, továbbá hat területen új kezdeményezést indított el (jogállamiság; társadalmi-gazdasági kohézió; digitális agenda; biztonság és migráció; konnektivitás erősítése; jószomszédi kapcsolatok). Jean-Claude Juncker bizottsági elnök ekkor kényszerült időpontot is meghatározni Montenegró és Szerbia számára, így a pozitív tárgyalások eredményeként a 2025-ös céldátum fogalmazódott meg. 2018 és 2020 között azonban a kezdeti várakozások ellenére sem gyorsultak fel a tárgyalások a tagjelölt országokkal, sőt 2019 őszén Albánia és Észak-Macedónia is piros jelzést kapott a tárgyalások megkezdésére. Ilyen körülmények között a felálló új Európai Bizottságban Várhelyi Olivér biztos kapta azt a feladatot, hogy reformálja meg a bővítéspolitikát. Így 2020. február 5-én mutatta be a jövőre vonatkozó tervet, amelyben a csatlakozási folyamat felélénkítése nyomán a hitelesség növelését, erőteljesebb politikai iránymutatást, egy dinamikus

[22] Nyugat-Balkán alatt az alábbi államokat értjük: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Koszovó, Montenegró, Szerbia.

[23] A Nyugat-Balkán európai integrációjának főbb időpontjait lásd a 11. mellékletben.

[24] European Commission (2018): A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans. COM(2018)65 final (2018. február 6.).

folyamatot és kiszámíthatóságot (pozitív és negatív feltételrendszert) vázolt fel. A tárgyalási fejezeteket is csoportokba rendeznék, ami az átláthatóságot erősítené.[25]

Eltérő tagállami érdekek a bővítéspolitikában

A tagállamok érdekei a bővítéspolitikában kettősek: egyrészt az Európai Unión belüli szerepüket kívánják erősíteni az egyhangú döntéshozatal következtében (lásd az EU jövőjéről szóló vita is a bővítéssel párhuzamosan zajlik), másrészt a támogatásban törésvonal húzódik. Aszerint, hogy az európai értékeket és a gazdasági felkészültséget mennyiben látják megfelelőnek az érintett tagjelölteknél, az EU tagállamait három csoportba sorolhatjuk:

1. Vonakodó államok:[26] Saját nemzeti érdekeiket szem előtt tartva igyekeznek a bővítéspolitikában szerepet vállalni. Ezen országok a bővítést alapvetően ellenzik vagy késleltetnék. Fontos azonban megjegyezni, hogy az uniós szakpolitikákban történő integrációtól nem zárkóznak el, és a tagjelöltek reformjait is bilaterális kapcsolatokban segítik. Elsősorban az alapító tagállamokat sorolhatjuk ebbe a körbe, illetve azokat, akiknek fontosabbak az európai értékek, mint az aktuális, politikai alkuk. Franciaország, Hollandia vagy Dánia gyakran fogalmaz meg kritikákat a tagjelölt országokkal kapcsolatban, és az előrehaladást is többször megvétózták már. A bővítéspolitika agendáját gyakran ők határozzák meg, például a 2020-as bizottsági bővítési stratégiára adott francia *non-paper* javaslatok beépítése, illetve a 2020. márciusi tanácsi határozat az Albániával kapcsolatos további elvárásokról. Nyugati politikai mércével a régió államainak demokráciafelfogása is eltérő, eltolódás tapasztalható a hibrid rezsimek irányába. A nyugatiak másik félelme a gazdasági versenyképtelenség, amit a statisztikai adatok is alátámasztanak.[27]
2. Támogató államok:[28] A földrajzi közelség és a közös történelmi hagyományok vannak elsősorban azon országok érvkészletében, akik feltétlen hívei a bővítésnek. Magyarország és a Visegrádi Négyek biztonsági kérdést csináltak a Nyugat-Balkán csatlakozásából. Megjelentek a kritikus segítők is, mint Szlovénia vagy Horvátország. Mindketten kijelentették korábban, hogy egykori jugoszláv tagtestvérüket nem hátráltatják az európai integrációban, de láthatjuk, hogy szigorú mércével élnek a barátaik felé. Bulgária és Románia is többször megfogalmazott már kritikát szomszédjaikkal kapcsolatban, így létezik egy bolgár–macedón és egy görög–albán viszály is, amely vétóban is megtestesült korábban. Nem szabad elfelednünk, hogy az EU reformjában a minél több tag még nehezebb mélyítést is jelent, így ez is egy indok lehet azon tagállamoknál, amelyek az úgynevezett Nemzetek Európáját hirdetik.

[25] *I. Alapkérdések*: 23., 24., 5., 18. és 32. fejezet; *II. Belső piac*: 1., 2., 3., 6., 7., 8., 9. és 28. fejezet; *III. Versenyképesség és gazdasági növekedés:* 10., 16., 17., 19., 20., 25., 26. és 29. fejezet; *IV. Zöld menetrend és fenntartható összeköttetések:* 14., 15., 21. és 27. fejezet; *V. Erőforrások, mezőgazdaság és kohézió:* 11., 12., 13., 22. és 33. fejezet; *VI. Külkapcsolatok:* 30. és 31. fejezet.

[26] Vonakodó államok: Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia és Luxemburg.

[27] Endrődi-Kovács Viktória: A Nyugat-Balkán államok gazdasági érettsége. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 89–108.

[28] Támogató államok: Ausztria, Bulgária, Csehország, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

3. Semleges államok:[29] Kifejezett érdekük nem fűződik a bővítéshez, nincs szoros kapcsolatuk az érintett tagjelöltekkel, így a másik két csoport könnyen meggyőzheti őket. Ebbe a csoportba sorolhatjuk elsősorban az északi államokat és a Baltikumot. Bár nem az EU tagja, de Norvégia is részt vesz a balkáni felkészültség támogatásában, bilaterális alapon különböző reformok támogatásában.

A tagjelölt országokkal folytatott tárgyalások során természetesen más konstrukciók is létrejöhetnek, amelyek az adott ország sajátosságaitól is függnek.

Következtetések

Az európai integráció mindig is vonzó perspektívát jelentett a kívülállók számára.[30] Napjainkra a gazdasági megközelítés helyett egyértelműen a politikai érdekek kerültek előtérbe, amikor valamely tagjelölt csatlakozásáról van szó, így gyakran az egyre pontosabb kritériumokat is felülírják az aktuális európai és tagállami érdekek. Amint a gazdasági együttműködésből politikai kooperációra tértek át az Európai Unióban, úgy a közös kül- és biztonságpolitikán belülre került a bővítés, és egyik meghatározó eszközévé vált a szomszédság stabilizálásának.

A kezdeti gyors bővítéseket az azonos gazdasági fejlettség és politikai jellemzők tették lehetővé, azonban az 1990-es évekre a kelet-közép-európai államok csatlakozási tárgyalásai alatt világossá vált, hogy egyre pontosabb bővítési elvárásokat kell megfogalmazni, így a szakpolitika joganyaga is folyamatosan kristályosodott ki, de egyúttal nehezebbé is vált a teljesítés. A széles értelmezési körű koppenhágai kritériumok az idő múlásával egyre pontosabb magyarázatot kapnak az Európai Bizottság országvéleményei által, amelyeket a bővítési stratégiák sora egészített ki.

A jelenleg zajló ötödik bővítési körben már a tárgyalások elhúzódásának vagyunk szemtanúi, amelyben az Unió bővítési fáradtsága és belső vitás kérdései is megjelennek. Az örök érvényű integrációs kérdés továbbra is fennáll: mélyíteni vagy bővíteni szükséges-e az együttműködést. A tagállamok nemzeti érdekei eltérőek csakúgy, mint ahogy az európai érdekek is megoszlanak a szervezet tagjai között. Európa egyesítése még befejezetlen projekt, amely a Nyugat-Balkán integrálásával válhatna teljessé.

Felhasznált irodalom

Amszterdami Szerződés. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=HU

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=HU

[29] Semleges államok: Ciprus, Észtország, Finnország, Írország, Lettország, Litvánia, Málta, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Svédország.

[30] Marokkó 1987. július 20-án adta át csatlakozási kérelmét. Svájc 1997. június 8-án tartott népszavazást az EU-csatlakozásról (26 százalék igen), majd 2011 márciusában tartott második referendumot (23 százalék igen). San Marino 2013. október 20-án rendezett népszavazást érvénytelen eredménnyel (csupán 32 százalékos részvétel mellett 50,28 százalék volt az igenek aránya).

Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés. Online: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris

Braun, András: The Absorption Capacity of the European Union: The Obstacles of the EU Enlargement in the Western Balkans. *Central European Political Science Review,* 18. (2017), 70. 103–134.

Egységes Európai Okmány. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=HU

Endrődi-Kovács Viktória: A Nyugat-Balkán államok gazdasági érettsége. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019.

European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans.* COM(2018)65 végleges (2018. február 6.). Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

Gálik Zoltán: Modernizáció és európaizáció. A „szegény rokontól" a tudásalapú társadalom lerakásáig. Írország és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök európái.* Budapest, Osiris, 2005.

Koller Boglárka: Az európaizáció konceptuális és elméleti kérdései, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019.

Lisszaboni Szerződés. Online: https://europaialkotmanyjog.eu/?p=404

Lőrinczné Bencze Edit: *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében.* Budapest–Székesfehérvár, Aposztróf–KJF, 2013.

Ördögh Tibor: The EU's Relations with the Western Balkans and Turkey. In Gálik Zoltán – Molnár Anna (szerk.): *Regional and Bilateral Relations of the European Union.* Budapest, Dialóg Campus, 2019.

Preston, Christopher: *Enlargement and Integration in the European Union.* New York, Routledge, 1997.

Rapcsák János: A vonakodó partner. Nagy-Britannia és az európai integráció. In Kiss J. László (szerk.): *A huszonötök európái.* Budapest, Osiris, 2005.

Szerződés az Európai Unióról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=HU

Várkonyi Márta: Az EU bővítési folyamata a tíz országot érintő 2004-es bővítési körtől az „új megközelítésig". In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019.

EGYÉB SZAKPOLITIKAI TERÜLETEK

VÁKÁT OLDAL

Vizi Balázs

Kisebbségpolitika

Bevezetés

Sem a nemzetközi jogban, sem az uniós jogban nincs általánosan elfogadott definíciója a „kisebbség" fogalmának. Az Európai Unióban is vitatott, hogy mely csoportok tekinthetők kisebbségnek, a különböző uniós intézmények dokumentumaiban olykor a nyelvi, nemzeti kisebbségek mellett a szexuális kisebbségekre is használják a kifejezést, de bevándorlók, migránsok is kisebbségi csoportként jelenhetnek meg.[1] Az EU honlapján elérhető glosszárium meghatározása szerint a kisebbség

> „egy olyan nem domináns csoport, amely rendszerint az állam vagy a régió többségi lakosságához képest etnikai, vallási vagy nyelvi tulajdonságai alapján kisebb, és amely (akár csak implicite is) szolidaritást mutat saját kultúrájával, hagyományaival, vallásával vagy nyelvével".[2]

Az európai nemzetközi jogi dokumentumok jellemzően a „nemzeti kisebbség" kifejezést használják, és annyi bizonyosan állítható, hogy az Európában elismert kisebbségi jogi standardok a kisebbségek nemzeti, nyelvi, etnikai, vallási identitásának megőrzését célozzák. Így ebben a fejezetben is a hagyományos értelemben vett „kisebbségeket" érintő uniós politikákról lesz szó.

A mai Európai Unió területén körülbelül 40 millió olyan uniós polgár él, aki valamilyen hagyományos nyelvi, etnikai, nemzeti kisebbséghez tartozik.[3] A kisebbségi jogok, például a kisebbségi identitás megőrzése, a kisebbségi nyelvhasználat szabályozása az állam identitását közvetlenül érintő, politikailag kényes kérdéseket vetnek fel. Az európai államok, főleg az 1990-es évek óta, az emberi jogok védelmének rendszerén belül a kisebbségi jogok védelmében is együttműködnek. Ezt tükrözi azoknak a kisebbségvédelmi standardoknak az elfogadása, amelyek az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet keretében születtek meg.[4] Az emberi jogok nemzetközi védelmétől eltérően a kisebbségi jogok nemzetközi védelmének sajátossága, hogy az államok jellemzően politikai vállalásokat tettek, az elfogadott multilaterális szerződések (Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény; Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája) is inkább *soft law* normákat tartalmaznak, amelyek nemzetközi bírói fórum előtt nem kikényszeríthetők. Az államok szuverenitásuk lényegi elemeként tekintenek arra, hogy a területükön – a nemzetközi normák keretein belül – milyen identitáspolitikai, nyelvpolitikai,

[1] Lásd például Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért" elnevezésű európai polgári kezdeményezésről.* C(2021)171 végleges (2021. január 15.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: C(2021)171 végleges.]; Respect for and Protection of Persons Belonging to Minorities 2008–2010. FRA Report, 2011.

[2] European Commission: Minority. *Ec.europa.eu.*

[3] Christoph Pan – Beate Pfeil – Paul Videsott (szerk.): *National Minorities in Europe. Handbook of European National Minorities.* I. Wien, Verlag Österreich, 2018. 31–35.

[4] Kardos Gábor: *Kisebbségek, konfliktusok, garanciák.* Budapest, Gondolat, 2007.

https://doi.org/10.36250/01028_29

https://orcid.org/0000-0003-0764-088X

kisebbségpolitikai modelleket alkalmaznak. Az európai integráció fejlődése elvezetett oda, hogy a gazdasági integráció mellett a kontinens politikai integrációjának is legmeghatározóbb szervezete az Európai Unió, ezért felmerül a kérdés, hogy az EU-ban miként jelenik meg a kulturális sokszínűség, vagy az emberi jogok, beleértve a kisebbségi jogok védelmét. Ez alapvetően két szempontból értékelhető: van-e, lehet-e szerepe az Európai Uniónak a kisebbségek nemzetközi védelmében, illetve megjelenik-e a kisebbségek identitásának védelme az uniós jogban és politikákban.

Bár az EU történetében – mindenekelőtt az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában – már az 1970-es évektől megjelent az emberi jogok védelme és az uniós jog a gazdasági területeken kívül más politikákat is érint (például az oktatás, kultúra), a tagállamokon belüli etnikai, nemzeti kisebbségek helyzetének rendezése nem tartozik az integrációs célok közé. Valójában nem beszélhetünk uniós kisebbségpolitikáról, a kisebbségi jogok kérdése nem egy szándékolt, következetes politika keretében jelenik meg az EU-ban. Inkább külső tényezők (EU-bővítés) és a belső jogfejlődés (emberi jogok, kulturális sokszínűség védelme stb.) együttes hatására jelentek meg olyan jogi és politikai eszközök, amelyek a nemzeti, etnikai kisebbségeket is közvetlenül érintik.[5] A tagállamok között nagyon nagy különbségek vannak a kisebbségi jogok megítélésében: amíg például a skandináv országok vagy Magyarország aktív kisebbségvédelmi politikát folytatnak, és erős alkotmányos védelemben részesítik a területükön élő kisebbségek jogait, addig Franciaország, alkotmányos hagyományai alapján tagadja, hogy területén kisebbségek élnének. A tagállamok közötti konszenzus nélkül nem képzelhető el, hogy az uniós hatásköröket a kisebbségek védelmére is kiterjesszék, ahogy egy uniós kisebbségpolitika sem reális enélkül. Amikor az EU és a kisebbségek viszonyát elemezzük, a politikai megnyilatkozásokat és a közvetett uniós jogi rendelkezéseket lehet vizsgálni csupán. Az alapító szerződések ugyanis nem adnak közvetlen felhatalmazást a kisebbségi jogok terén az uniós jogalkotásra. Így az Európai Unió különböző intézményei is más-más megközelítésben érintik a kisebbségek kérdését, saját intézményi szerepének megfelelően nyilvánul meg a témában a Tanács, a Parlament, a Bizottság vagy a Bíróság is. Az uniós jogban a Lisszaboni Szerződés hozott fordulatot, mivel első alkalommal jelent meg a kisebbségek jogainak védelme az alapító szerződésben, az Unió értékei között.

A kisebbségek helyzete az EU-ban a Lisszaboni Szerződés előtt

Természetesen a kisebbségek helyzete már a Lisszaboni Szerződés előtt is időnként az uniós intézmények látókörébe került. Az a tény, hogy a kisebbségek jogai nem szerepeltek az elsődleges uniós jogban, nem jelentette azt, hogy ne lettek volna olyan jogi normák, intézkedések vagy politikák, amelyekből akár a kisebbségek is profitálhattak.[6] Politikai szinten az uniós intézmények közül elsőként az Európai Parlamentben kezdtek el foglalkozni a kisebbségek jogaival. Már 1981-ben – az első közvetlenül választott EP-ben – megjelent Alfons Goppel dél-tiroli képviselő egyéni indítványaként egy külön kisebbségi jogi charta megalkotásának igénye. Az indítvány ugyan eredménytelen maradt, de szintén 1981-ben az EP elfogadta az első olyan határozatát, amely a regionális nyelvek és kultúrák és az etnikai kisebbségek jogainak védelmére hívta fel

[5] Lásd erről még Tove Malloy – Balázs Vizi (szerk.): *Minority Politics in the European Union*. Northampton, Edwards Elgar, 2022.

[6] A témáról részletesen lásd Tawhida Ahmed: *The Impact of EU Law on Minority Rights.* Oxford, Hart, 2011.

a tagállamokat. Később, több hasonló értelmű határozatot is elfogadott a Parlament, például 1988-ban és 1994-ben is. De ezek a javaslatok sosem váltak az uniós jog részévé. Az Európai Parlament a későbbiekben is aktív volt, nagyrészt köszönhetően annak, hogy 1983-ban megalakult és változó nevek alatt, de azóta is minden ciklusban működik egy kisebbségügyi parlamenti frakcióközi csoport *(intergroup),* amely komoly lobbitevékenységet folytat az EP-ben a kisebbségek jogai, a kisebbségi nyelvek védelme stb. témákban.[7] Az Európai Parlament a mai napig aktív, és időről időre napirendre tűzi a kisebbségek helyzetét is, 2018-ban például elfogadott egy állásfoglalást azokról a minimumszabályokról, amelyeket az EU-ban élő kisebbségek érdekében javasol betartani.[8]

Az Európai Parlament munkáján kívül az idők során több szakértői munkacsoport is foglalkozott a kisebbségi kérdésekkel. 1982-ben jött létre a kevésbé használt nyelvek európai irodája *(European Bureau for Lesser Used Languages – EBLUL),* amely civil szervezetként az európai regionális, kisebbségi nyelvek képviseletével, felmérésével foglalkozott az Európai Bizottság pénzügyi támogatásával. Annak ellenére, hogy az Európai Parlament az EBLUL uniós támogatásának folytatását javasolta, a Bizottság 2007-től beszüntette az iroda finanszírozását, és az 2010-ben meg is szűnt. Szintén a kisebbségi nyelvek kutatását vállalta fel a MERCATOR kutatási hálózat, amely több európai egyetem, kutatóintézet együttműködésére épülve a mai napig is működik. Azonban ezek inkább civil kezdeményezések, és nem az alapító szerződések felhatalmazása alapján születtek.

Ahogy említettük, a kisebbségi jogok szorosan kapcsolódnak az emberi jogok védelméhez, de az uniós intézmények részéről erős ellenállás mutatkozott minden olyan törekvéssel szemben, amely az EU-n belül a kisebbségekhez tartozó személyek sajátos jogainak elismerését célozta volna.[9] Az emberi jogok védelme is csak fokozatosan erősödött az alapító szerződésekben. Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Római Szerződés az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét és az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmát ismerte el. Az Egységes Európai Okmány pedig a tagállamokban elismert alapvető jogokról is említést tesz. Ahogy a nemzetközi jogban szorosan kapcsolódik egymáshoz az emberi jogok és a kisebbségi jogok védelme, úgy ez az uniós jogban is feltételezhető volna, és nyilvánvaló kapcsolódási pont a diszkrimináció tilalma lenne. Az uniós jog fejlődése azonban a Lisszaboni Szerződés előtt ezt nem támasztotta alá. A Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés tovább bővítette az emberi jogok védelmét, és az Amszterdami Szerződés hatálybalépése 1999-ben kibővítette a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés lehetőségét, igaz, a kisebbséghez tartozás ekkor sem lett még védett tulajdonság az Európai Közösségekről szóló szerződés (EKSz) 13. cikke szerint.[10] Ez a cikk azonban megteremtette a jogi alapot arra, hogy a diszkrimináció elleni

[7] Az intergroup tevékenységéről lásd Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – Az európai kisebbségekért*. Pilisvörösvár, EU Ground Kft., 2009 és Brucker Balázs: *Az Európai Parlament és a kisebbségi érdekérvényesítés a Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup tevékenységének tükrében (2004–2016).* PhD-disszertáció. Pécs, PTE, 2018.

[8] Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról [2018/2036(INI)], P8TA(2018)0447.

[9] Gráinne de Búrca: The Road Not Taken. *American Journal of International Law,* 95. (2001), 105. 649–693.

[10] Európai Közösségekről szóló szerződés, 13. cikk (1997. november 10.). Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. OJ C 340, 1–144. (Ma az Európai Unió működéséről szóló szerződés [EUMSz] 19. cikke.)

küzdelem a faji alapú diszkriminációra is kiterjedjen. A 2000-ben elfogadott úgynevezett faji irányelv[11] a korábbi szabályozáshoz képest kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, igaz, csak a faji, etnikai származás és nem a kisebbséghez tartozás alapján. A faji irányelv jelentőségét az adja, hogy a foglalkoztatás területén kívül az oktatás, a szociális védelem vagy az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés terén is biztosítani kívánja a faji alapú megkülönböztetés tilalmát. Az irányelv arra hívja fel a tagállamokat, hogy biztosítsák az egyenlő elbánás elvének érvényesülését (1. cikk). Meghatározza a hátrányos megkülönböztetés fogalmát (2. cikk) és az ezzel szembeni fellépés alapelveit (7–12. cikk). Az irányelv 5. cikke egyúttal kifejezetten elismeri a pozitív megkülönböztetés fontosságát,[12] ami azt jelenti, hogy egy egyént vagy csoportot megengedett előnyben részesíteni a tényleges egyenlőség megvalósítása érdekében. Igaz, nem ír elő az államok számára tevőleges intézkedéseket a hátrányos helyzetű etnikai, faji csoportok egyenlőségének megteremtése érdekében, de az 5. cikk a megerősítő intézkedéseket legitimálja, amennyiben egy tagállam ilyeneket alkalmaz. A közvetett és a közvetlen megkülönböztetés tilalmával az irányelv igen erős kötelezettségeket ró a jogalanyokra. A végrehajtás a tagállamok nemzeti intézményeinek feladata, ezzel a faji irányelv erős uniós jogi eszköz, amely az etnikai kisebbségek (de nem minden kisebbség) tagjai számára is elérhető.

A diszkrimináció tilalmán kívül olyan egyedi szabályozási kivételeket is említhetünk, amelyek egy-egy kisebbségi csoport számára jelentősek, mint a fókavadászat hagyományainak tiszteletben tartása érdekében az inuitoknak adott felmentés a fókatermékek kereskedelmének tilalma alól.[13] Hasonló kereskedelmi, szabadpiaci kivételeket rögzített a számik javára a rénszarvastenyésztés terén a finn és a svéd csatlakozási szerződés.[14] Ezek a sajátos kivételek azonban nyilván nem tekinthetők a kisebbségi jogok elismerésének az uniós jogban.

Az intézményi fejlődésben mérföldkőnek számít az Alapjogi Ügynökség *(Fundamental Rights Agency – FRA)* létrehozása 2007-ben, amely szorosan kapcsolódik a 2000-ben elfogadott Alapjogi Chartához. Az FRA célja, hogy szakmai segítséget biztosítson az EU intézményeinek és a tagállamoknak az alapvető jogok védelmének kérdéseiben. Az Alapjogi Ügynökség hatáskörei azonban igen korlátozottak, egyéni panaszokkal nem foglalkozik, és nincs olyan monitoringeljárása, amelynek keretében a tagállamok emberi jogi teljesítményét értékelné bármilyen formában. Az FRA munkáját a Tanács határozza meg többéves keretprogram elfogadásával, a 2018–2022 közötti időszakban a kisebbségek szempontjából két releváns területet jelölt meg: egyebek mellett a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján való hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a romák társadalmi integrációját. Az ügynökség a fennállása óta több jelentésben is foglalkozott a romák helyzetével az EU-tagállamokban, és több felmérést is közzétett a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció témájában is.[15]

[11] A Tanács 2000/43/EK sz. irányelve a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról. HL L 180, 2000. július 19. 22–26.

[12] 5. cikk: „A teljes egyenlőség gyakorlatban történő biztosítása érdekében az egyenlő bánásmód elve nem gátolhat meg egyetlen Tagállamot sem abban, hogy a faji vagy etnikai származásával kapcsolatos hátrányok megelőzése vagy kompenzálása érdekében specifikus intézkedéseket fogadjon el vagy tartson fenn."

[13] 1007/2009/EK rendelet a fókatermékek kereskedelméről. HL L 286, 2009. október 31. 36–39.

[14] ACT Concerning the Conditions of Accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the Adjustments to the Treaties on which the European Union is Founded, No. 3. Protocol, OJ C 241, 1994. augusztus 29. 9–404.

[15] Lásd: http://fra.europa.eu

Érdemes még megemlíteni, hogy a kultúra és az oktatás területén, amelyek a kisebbségek számára is relevánsak lehetnek, a Maastrichti Szerződés óta az EU is kiegészítő hatáskörrel rendelkezik. Így több uniós program is született (például a Kultúra 2000, Media Plus stb.), amelyek keretében a nyelvi sokszínűség támogatása is megjelent. Az oktatási programok (Erasmus+, Kreatív Európa) keretében számos olyan projekt is támogatást nyert az Európai Bizottságtól, amely valamely regionális vagy kisebbségi nyelv tanítását, megőrzését célozta.[16]

Összességében elmondható, hogy a Lisszaboni Szerződés előtt sem volt ismeretlen az EU-n belül a kisebbségek jogainak problémája, de a tagállamok nem tekintették – és valójában ma sem tekintik – alkalmasnak az EU-t arra, hogy a kérdéssel érdemben foglalkozzon.

Az Európai Unió bővítéspolitikája és a kisebbségek helyzete

Ahogy említettük, a kisebbségi jogok védelme az Unió bővítéspolitikájában jelent meg először következetes módon. A volt szocialista országok demokratikus átalakulásával együtt felmerülő etnikai konfliktusok és különösen a Jugoszlávia felbomlását kísérő háborúk olyan biztonságpolitikai bizonytalanságot jelentettek, hogy az EU-tagállamok 1993-ban, a koppenhágai csúcstalálkozón politikai feltételeket is szabtak a csatlakozni kívánó államoknak, elvárva egyebek mellett a demokratikus intézményrendszer stabilitását, de az emberi jogok és a kisebbségek védelmét is. A korábbi bővítéseknél nem merült fel a tagjelöltek társadalmi, politikai berendezkedésére vonatkozó feltételek megjelölése.[17]

Mivel a tagállamokkal szemben semmilyen kisebbségvédelmi elvárás nem volt, folyamatosan felmerült a kérdés, hogy az EU kettős mércét alkalmaz: szigorúbb követelményeket fogalmaz meg a tagjelöltekkel szemben, mint amit saját tagállamai vállalnak. Érdekes módon ezt tükrözte az is, hogy az Amszterdami Szerződéssel a Koppenhágában megfogalmazott politikai kritériumokat a kisebbségek védelmére való hivatkozás nélkül emelték be az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 6. cikkébe, azaz az elsődleges uniós jogba.[18] A tagállami kormányok akkor láthatóan nem akartak a kisebbségek védelmére uniós jogi kötelezettséget vállalni; így a kisebbségvédelemre vonatkozó kritérium továbbra is inkább csak politikai eszköz maradt.

Az Európai Bizottság a közép- és kelet-európai tagjelölt államokkal folytatott csatlakozási tárgyalások során végig figyelemmel kísérte a kisebbségek helyzetét is. A Bizottság a csatlakozási előrehaladást értékelő éves országjelentésekben részletesen beszámolt a kisebbségi jogok helyzetéről is. A csatlakozási folyamatban a kisebbségi kérdések ugyan döntően politikai témának számítanak, de mégis például az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló

[16] European Commission: *Linguistic Diversity in the European Union: The Case of Regional and Minority Languages*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.

[17] Hosszú ideig az Európai Közösséghez való csatlakozásnak különösebb jogi feltételei nem voltak azon kívül, hogy a csatlakozó országok jellemzően belső jogrendjüket a közösségi jogi normák átvételéhez igazították, az alapító szerződések annyit írtak elő, hogy csak „európai" államok jelentkezhetnek a tagságra (EUSz 49. cikk). Először a maastrichti szerződéssel került be az, hogy a jelentkező államnak tiszteletben kell tartania a szerződés 6. cikkében felsorolt elveket.

[18] Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp – az Európai Unió és a kisebbségek.* Budapest, L'Harmattan, 2013. 87–125. és Nagy Noémi: Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában: Miért csak az új tagállamokra vonatkoznak a koppenhágai kritériumok? In Bencsik András – Fülöp Péter (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója.* Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2011. 497–502.

keretegyezmény ratifikálása vagy a megfelelő antidiszkriminációs törvény elfogadása minden tagjelölt számára teljesítendő jogalkotási feladatként jelent meg. A kisebbségek helyzetének kiemelt kezelése a keleti bővítés során azonban nem vezetett ahhoz, hogy a tagállamokon is számonkérjék a nemzetközi kisebbségi jogi standardok betartását.

Sokszor felmerült, hogy a „nagy keleti bővítés" után a kisebbségek kérdése is háttérbe szorul majd az uniós bővítési politikában, de ez a félelem nem igazolódott be. A bővítés új szakaszát jelenti a nyugat-balkáni országok csatlakozása, ahol a kisebbségi jogok is nagy figyelmet kaptak. A Tanács már 1997-ben úgy döntött, hogy a térség országai akkor vehetnek részt a stabilizálási és társulási folyamatban *(Stabilisation and Association Process),* ha biztosítják az országuk területén élő etnikai kisebbségek jogait.[19] A későbbiekben a CARDS is – a PHARE mintájára a térség országainak nyújtott pénzügyi támogatási program – célként fogalmazta meg a kisebbségi jogok védelmének javítását.[20] Ezt az előcsatlakozási támogatás átalakítása után is megőrizték: az IPA-t (a jelenlegi csatlakozási programot) létrehozó rendelet megerősíti, hogy a támogatás – egyebek mellett – az emberi és kisebbségi jogok védelmét is szolgálja.[21]

Ez a korábbi keleti bővítéshez képest részletesebb, mondhatjuk, finomhangolt feltételrendszer mindenképp új elem lett az EU balkáni bővítéspolitikájában. Ez az új tagfelvételi stratégia nagyobb nyíltsággal kezelte a kisebbségek helyzetét, és a kisebbségvédelmi elvárásokat is konkrétabban fogalmazta meg, mint korábban. Természetesen ennek az okai a délszláv háborúk súlyos örökségében rejlenek, hiszen a kisebbségek védelme mellett a hágai Nemzetközi Törvényszékkel (ICTY) való együttműködés vagy a lakhelyükről elűzött menekültek hazatérésének biztosítása ugyanígy kiemelt feltétele lett a csatlakozásnak.[22]

A leglátványosabb változást ezen a téren mindazonáltal az jelentette, hogy külön tárgyalási fejezetet nyitottak, és a 23. fejezet alatt az alapvető jogok (beleértve a kisebbségek védelme) – szemben azzal, ahogy az EUSz 49. cikk 1. bekezdése alapján gondolni lehetne – immár kikerültek a tisztán politikai kritériumok közül, és valójában a közös uniós vívmányok, az *acquis* részének tekinthetjük őket. Ez arra enged következtetni, hogy a tagjelölt államok azokon a területeken is – mint a kisebbségek védelme –, ahol nincsenek világos jogi standardok, belső jogszabályaikat és politikáikat az uniós jog és politikák *elveivel* fogják harmonizálni.

A Lisszaboni Szerződés jelentősége

Az uniós jogban a 2007-ben elfogadott és 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés hozott fordulatot, amellyel a „kisebbségek" két helyen is megjelennek az elsődleges jogban. Az EUSz 2. cikke felsorolja azokat az értékeket, amelyeken az EU alapul, és ezek között szerepel „az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartása" is. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a kisebbségek jogainak védelme továbbra sem tartozik az EU céljai közé (ez esetben az EUSz 3. cikkébe kellett volna kerülnie), és nem is jelent közvetlen

[19] Annex III to Council Conclusions (1997. április 29–30.). Luxembourg. *EU Bulletin,* 4. (1997), 2.2.1.

[20] Regulation (EC) No 2666/2000 (2000. december 7.), OJ L 306.

[21] A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról. HL L 210, 2006. július 31. 82–93.

[22] Vö. Vizi Balázs: European Integration and Minority Rights Conditionality Policy. In Vizi Balázs – Tóth Norbert – Dobos Edgár (szerk.): *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe.* Baden-Baden, Nomos, 2017. 51–78.

felhatalmazást az uniós jogalkotásra. Az a tény, hogy a kisebbségek jogai az Unió értékei között jelentek meg az alapító szerződésben, elsősorban politikai elkötelezettséget tükröz, amelyről azt feltételezhetjük, hogy a tagállamok között magától értetődő elvről van szó. Elég egy pillantást vetni a tagállamok kisebbségpolitikájára ahhoz, hogy lássuk, jóval indokoltabb lett volna a kisebbségek jogainak védelmét az Unió elérendő céljai között említeni, semmint a meglévő értékei között. Mindenesetre történelmi újdonság, hogy egyáltalán a „kisebbségekhez tartozó személyek jogai" kifejezés megjelent az elsődleges jogban. Azt is érdemes figyelembe venni, hogy az EUSz 2. cikkében felsorolt értékek súlyos megsértése a 7. cikk szerinti eljárás megindításához is vezethet. Az EUSz 7. cikke ugyanis kimondja, hogy amennyiben egy tagállam „súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket", akkor az érintett tagállam egyes jogait felfüggeszthetik. Tekintettel arra, hogy eddig egyetlen eljárás sem zárult még le a 7. cikk alapján, feltételezhető, hogy csak rendkívüli körülmények között, a kisebbségi jogok nagyon súlyos és tömeges megsértése esetén merülhet fel egyáltalán az eljárás megindítása. Azonban maga a tény, hogy a 2. cikkben foglalt értékek védelmében akár egy ilyen súlyú eljárás is megindítható, azt mutatja, hogy az Unió értékeinek – beleértve a kisebbségi jogok védelmének – tiszteletben tartása a tagállamok jogi kötelezettsége. De ennek tényleges tartalmát, azt, hogy a tagállamok pontosan milyen jogalkotással, milyen kisebbségpolitikával teljesíthetik ezt a kötelezettségüket, nem lehet pontosan megállapítani.

Néhány szempontot meríthetünk a 2. cikk megfogalmazásából: „az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartása" először is azt mutatja, hogy a kisebbségi jogokat az Unió értékei között is az emberi jogok részének tekintik. A kisebbségek sajátos jogai az emberi jogok tágabb kontextusában nyernek értelmet, de annak egy speciális részét alkotják. Az általános emberi jogok és a sajátos kisebbségi jogok egymást kiegészítik, és egymással összefüggésben értelmezhetők. Ezenfelül a 2. cikk e jogok „tiszteletben tartásáról" beszél, ami könnyen összekapcsolható az emberi jogi kötelezettségek ENSZ-ben megfogalmazott hármas kategóriájával: tiszteletben tartás, védelem és teljesítés/előmozdítás.[23] Az a tény, hogy a 2. cikk csak a tiszteletben tartásról szól, azt bizonyítja, hogy a tagállamok rendkívül óvatosak voltak, és a legalacsonyabb szintű kötelezettségvállalás mellett tették le a voksukat.[24] Az, hogy a 2. cikk a „kisebbségekhez tartozó személyek" jogairól beszél, összhangban áll az ENSZ keretében elfogadott kisebbségi jogi okmányok szóhasználatával, és a pusztán egyéni és nem kollektív jogok elismerését sugallja. Meglepő viszont, hogy a „kisebbségek" szót minden jelző nélkül illesztették be a Lisszaboni Szerződésbe, hiszen a nemzetközi dokumentumok rendszerint „nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi" kisebbségekről, az európai nemzetközi szervezetekben elfogadott okmányok gyakran „nemzeti" kisebbségekről beszélnek. Az uniós jogban az Alapjogi Charta szintén a „nemzeti kisebbség" kifejezést használja a diszkrimináció tilalmánál (21. cikk). Az Európai Bizottság például a bővítéspolitikájában is rendszerint a hagyományos, nemzeti vagy etnikai kisebbségek helyzetével foglalkozik, és a tagjelölteknek címzett dokumentumok szóhasználatában legtöbbször a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményre reflektál. A szakirodalomban pedig gyakran „régi" (nemzeti) és „új"

[23] Olivier de Schutter: *International Human Rights Law.* Cambridge, Cambridge University Press, 2010. 240–252.

[24] Ulrike Barten: Minority Rights in the European Union after Lisbon. *Nordic Journal of Human Rights,* 33. (2015), 1. 79.

(bevándorló, menekült stb.) kisebbségek között tesznek különbséget.[25] Mindenesetre meglepő és a jogértelmezést nehezítő tény, hogy a 2. cikk semmilyen jelzőt nem csatol a „kisebbség" fogalmához. Ennek egyik következménye, hogy nyitva hagyja a kaput a migráns-, bevándorlócsoportok kisebbségként való elismerése előtt. Valószínűsíthető, hogy valójában politikai okai vannak a jelző nélküli fogalomhasználatnak: egy általános megfogalmazáshoz könnyebb volt megszerezni a tagállamok egyetértését.

A 2. cikknek a kisebbségi jogokra való utalásán kívül az emberi jogok védelmének megerősödése is újdonságot jelent a Lisszaboni Szerződésben. Ez két szempontból is kedvezően érintheti a kisebbségekhez tartozókat, egyfelől az Alapjogi Charta jogi kötelezettségként való elfogadásának, másfelől az EU csatlakozásának az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez van jelentősége ezen a téren. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének a diszkrimináció tilalmáról szóló 14. cikke az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlatában a nemzeti kisebbségekkel szembeni megkülönböztetéssel kapcsolatban is átfogó értelmezési keretet kapott. Amennyiben a hátrányos megkülönböztetés uniós jogrendszeren belüli értelmezése nem párhuzamosan fejlődik tovább, hanem az Alapjogi Charta és az Emberi Jogok Európai Egyezménye az uniós jogalkalmazásban összhangba kerül, akkor az EJEB kisebbségeket érintő ítélkezési gyakorlatának tapasztalatai is átszivároghatnak az uniós jogba.

Az Alapjogi Charta és a kisebbségek jogai

A Lisszaboni Szerződéssel a – 2000-ben Nizzában ünnepélyes nyilatkozatként elfogadott – Európai Unió Alapjogi Chartája is az elsődleges uniós jog részévé vált. Ez általában az emberi jogok uniós jogi védelmében is fontos fordulópontot jelentett, de a kisebbségek számára is jelentős változást hozott azzal, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára is – bizonyos körülmények között – megnyílt a bírói út az őket érő hátrányos megkülönböztetéssel szemben. Természetesen figyelembe kell venni, hogy az Alapjogi Charta elsősorban az uniós intézményeket köti, és a tagállamokat csak annyiban, amennyiben az uniós jogot alkalmazzák (51. cikk).[26]

A kisebbségekkel kapcsolatban az Alapjogi Charta két cikke érdemel nagyobb figyelmet. Az egyik a diszkrimináció tilalmáról szóló 21. cikk, amely kifejezetten megemlíti a „nemzeti kisebbséghez tartozás" alapján történő megkülönböztetést is. A másik a kulturális sokszínűség elismeréséről szóló 22. cikk, amely tömören így fogalmaz: „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget." A 21. cikk kifejezetten jogot teremt a megkülönböztetéssel szembeni védelemre, míg a 22. cikk csak egy elvet rögzít. A diszkrimináció tilalmát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 19. cikke is rögzíti, és egyben jogalkotási felhatalmazást is ad a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni küzdelemre. Ám a szerződésben védett tulajdonságok zárt listája a kisebbséghez tartozásról nem tesz említést. Az Alapjogi Charta tehát bővebb körben határozza meg a védett tulajdonságokat, de nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a „nemzeti kisebbség" fogalma alatt milyen csoportokat kell érteni, erre a Charta magyarázata sem ad támpontot. Mindenesetre joggal feltételezhetjük, hogy a „kisebbséghez" tartozó személyeket a 21. cikkben megjelenő egyéb tulajdonságok (nyelv, vallás, etnikai származás, faj, szín)

[25] Roberta Medda-Windischer: *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion, A Human Rights Model for Minority Integration.* Baden-Baden, Nomos, 2009.

[26] Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007. december 14.). HL C 303. 17–35.

miatt őket érő megkülönböztetéssel szemben is védi az Alapjogi Charta, így a 21. cikk összességében elég jól lefedi a kisebbségi identitás különböző tulajdonságait.

Az Alapjogi Charta elfogadásakor sokan gondolták úgy, hogy a 22. cikk implicite a kisebbségek identitáshoz való jogának hallgatólagos elismerését is magában foglalja. Ahogy a diszkrimináció tilalmánál, úgy itt is találunk párhuzamot az Alapjogi Charta és az uniós szerződések között. Az EUSz 3. cikk 3. bekezdése is kimondja, hogy az „Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét". Az igazi kérdés, hogy vajon a sokféleség fogalma csak a *tagállamok közötti* vagy a *tagállamokon belüli* kulturális, nyelvi sokféleségre is értendő-e.[27] A Charta magyarázó megjegyzései ezt a kérdést nem érintik. Azt is figyelembe kell vennünk, hogy vajon a sokféleség magánszemélyek közötti elismeréséről vagy a közszféra és az egyén közötti elismeréséről beszélünk. Analógiaként felmerülhet, hogy a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény is – bár nem mindegyik EU-tagállam ratifikálta ezeket, de különböző kontextusban (például a bővítési politikában) hivatkozási alapként megjelennek – számos területen elismerik a kisebbségek nyelvhasználati jogát. Amennyiben a nyelvi sokféleség védelmét ennek alapján ítéljük meg, akkor az Európa Tanács normáira támaszkodva az Európai Unión belül is jogosnak látszik a kisebbségi nyelvek széles körű védelme. Szintén az államokon belüli sokféleség elismerését látszik igazolni az EUMSz 167. cikke, amely kimondja, hogy „az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket". Itt világosan látszik, hogy a tagállamokon belüli regionális sokszínűség más, mint az államok közötti sokféleség, és azoknak a kisebbségeknek, amelyek egy adott régióban többséget alkotnak az államon belül, bizony hivatkozási alapot jelenthet a regionális sokszínűség elismerése.[28] Mindennek ellenére maga az Alapjogi Charta 22. cikke nem egyértelmű, és óvatosságra intheti a kisebbségeket az, hogy a Charta szövegezésekor a tagállamok elutasították, hogy a kisebbségek védelme bármilyen formában megjelenjen a szövegben. Marad tehát a „sokféleség" fogalma és annak tág, kreatív értelmezési lehetősége, amelynek hatásait a kisebbségekre csak az uniós intézmények gyakorlata mutatja majd meg.

Egy sajátos kisebbség: romák az Európai Unióban

Amíg általánosságban elmondható, hogy az Európai Unió rendkívül visszafogott a kisebbségi ügyekben, az Unió intézményei az 1990-es évek második fele óta egyre nagyobb figyelmet szentelnek egy különleges helyzetben élő kisebbségnek, a romáknak. Az Európai Bizottság a kisebbségvédelem feltételének teljesítését értékelve kiemelt figyelemmel kísérte a tagjelölt országokban élő romák helyzetét. Az európai romák a többi kisebbséghez képest sajátos helyzetben vannak, anyaország nélküli kisebbségként számos európai országban nagy lélekszámú közösségeik élnek. Ezeknek a roma közösségeknek közös jellemzője, hogy nagy részük rendkívül hátrányos szociális, oktatási, egészségügyi helyzetben, gazdasági-társadalmi marginalizációban él. Az EU-n belül pedig – főleg a keleti bővítés időszakában – komoly migrációs feszültségek forrásaként tekintettek a döntéshozók a szegény, munkanélküli, de mobilis roma tömegekre.

[27] Vö. Barten (2015): i. m. 82.

[28] Érdemes megjegyezni, hogy a magyar szöveg más kifejezést használ az EUMSz 167. cikke („sokszínűség") és az Alapjogi Charta 22. cikke („sokféleség") esetében, ez az EU más hivatalos nyelvein ugyanaz a szó szerepel (angol „diversity"; olasz „diversitá"; francia „diversité" stb.).

Az európai integráció szempontjából egy ilyen gazdaságilag törékeny csoport társadalmi integrálása egyszerre gazdasági, szociális és emberi jogi kérdés. A romák helyzetének javítását célzó uniós kezdeményezéseket ezért nem a kisebbségi (nyelvi, kulturális) jogok védelmének célja vezérli, hanem inkább egy etnikailag körülhatárolható csoport kiszolgáltatottságának mérséklése. Ezt a mentalitást tükrözik az EU-ban a romák felzárkóztatását célzó intézkedések éppúgy, ahogy a 2011-ben elfogadott európai roma keretstratégia.[29] Miután világossá vált, hogy a kelet- és közép-európai államok csatlakozása sem hoz önmagában áttörést az ezekben az országokban élő romák helyzetének javításában,[30] felmerült, hogy az EU külön stratégiát dolgozzon ki a romák felzárkóztatására. A Tanács által 2011-ben elfogadott keretstratégia a romák gazdasági felzárkóztatását célozta meg.[31] Tekintettel arra, hogy az alapító szerződések nem adnak kifejezetten felhatalmazást az uniós jogalkotásra egy csoport gazdasági-társadalmi integrációjának elősegítésére, a keretstratégia célja, hogy mindegyik tagállamban olyan kormányzati stratégiák szülessenek, amelyek – a megfogalmazott uniós célkitűzéseknek megfelelően – egy intézkedési tervet mutatnak a romák felzárkóztatására. A nemzeti felzárkóztatási terveket és végrehajtásukat a Bizottság ellenőrzi. A keretstratégia 2020-ban esedékes felülvizsgálata nyomán a Bizottság már előkészítette a Tanács számára a következő, átfogó keretstratégiát, amely immár nemcsak a gazdasági integrációra, hanem három horizontális célkitűzésre fókuszál: az egyenlőségre, a részvételre és a befogadásra.[32] A Bizottság szándékai szerint az új keretstratégia jobban figyelembe veszi a roma közösségek sokféleségét, és a különböző csoportok (nők, gyerekek, hontalanok stb.) sajátos igényeit is. Az Alapjogi Ügynökség útmutatása alapján a Bizottság javaslata kiemelt uniós célértékeket is rögzít, javítja az adatgyűjtést, a jelentéstételt és a monitoringtevékenységet, valamint új mutatókat javasol. A cél láthatóan az, hogy a korábbi évek tapasztalatai alapján a tagállamok nemzeti stratégiáinak kidolgozása jobban nyomon követhető, alkalmazásának eredményessége pedig jobban ellenőrizhető legyen. A roma keretstratégia ugyanakkor továbbra sem tekinthető uniós politikának, inkább olyan útmutatásnak és mechanizmusnak, amely a romák felzárkóztatását segítő nemzeti politikáknak és stratégiáknak uniós keretet ad. A keretstratégia közvetlen uniós forrásokról nem rendelkezik, ehelyett a tagállamokat szólítja fel, hogy a meglévő uniós forrásokat (Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap stb.) használják fel úgy, hogy a romák felzárkóztatásának céljaira is tekintettel legyenek. Azt is érdemes megemlíteni, hogy a Bizottság 2020-as javaslata sem foglalkozik a romák sajátos kisebbségi jogainak (nyelvi, kulturális identitásának) védelmével, a cél változatlanul a társadalmi-gazdasági integráció.

Európai polgári kezdeményezés a kisebbségek érdekében

A Lisszaboni Szerződéssel jelent meg a közvetlen demokrácia egyik formájának tekinthető polgári kezdeményezés lehetősége az uniós jogban. Az elmúlt években két jelentős kezdemé-

[29] Lásd még Tóth Judit: Romák a kibővített Európai Unióban – jogi szemmel. *Scientia Juris Magyar–Román Jogtudományi Közlöny,* (2012), 1–2. 5–23.

[30] Peter Vermeersch – Melanie Ram: The Roma. In Bernd Rechel (szerk.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe.* London, Routledge, 2009. 61–74.

[31] A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig. *Hivatalos Lap,* 2011. szeptember 2. C258/6-12.

[32] European Commission: *Proposal for a Council Recommendation on Roma Equality, Inclusion and Participation* {SWD(2020) 530}. COM(2020)621 végleges (2020. október 7.).

nyezés is indult, amely a kisebbségek védelmének megerősítését célozza. Az egyik egy átfogó javaslatcsomag, amely *Minority SafePack* néven került az Európai Bizottság elé, a másik egy még folyamatban lévő kezdeményezés a nemzeti régiókról, amelynek 2021 tavaszán az aláírásgyűjtési szakasza zárult csak le. Mivel a *Minority SafePack* eddig az egyetlen kezdeményezés, amelyre a Bizottság érdemben is reagált, ennek példáján célszerű áttekinteni a jogintézmény működését és lehetőségeit a kisebbségek számára.

Az EUSz 11. cikk 4. bekezdése rendelkezik arról a lehetőségről, hogy egy uniós hatáskörbe tartozó kérdésben legalább egymillió uniós polgár közvetlen jogalkotási vagy politikai kezdeményezéssel fordulhat az Európai Bizottsághoz. Egészen meglepő, de viszonylag sok esetben az Európai Bizottság már a kezdeményezés regisztrálását is megtagadta, rendszerint hatáskörhiányra hivatkozva, ezzel eleve ellehetetlenítve magát a kezdeményezést.[33] Az első kisebbségeket érintő kezdeményezés, az úgynevezett *Minority SafePack* is így járt, amikor 2013-ban a Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) annak nyilvántartásba vételét kérte a Bizottságtól. A kezdeményezők az elutasítással szemben jogorvoslattal éltek az Európai Unió Törvényszékénél, amely 2017-ben helyt adott a felperesek keresetének, és felhívta az Európai Bizottság figyelmét arra, hogy akár részlegesen is nyilvántartásba veheti a polgári kezdeményezést, amennyiben egyes pontjait problémásnak találja. Ennek megfelelően a Bizottság a kezdeményezés 11 javaslatából 9-et alkalmasnak talált a regisztrációra, és ennek alapján megindulhatott az aláírásgyűjtés 2017-ben. A szükséges számú aláírást a megadott határidőn belül, 2018 áprilisára sikerült összegyűjtenie a kezdeményezőnek, de politikai okokból ezt csak 2020-ban, az új Bizottság felállását követően nyújtották be.[34] A *Minority SafePack* néven indult polgári kezdeményezés célja az, hogy az Európai Unió erősítse meg a nemzeti, nyelvi kisebbségek védelmét, és fogadjon el ennek érdekében a kultúra, az oktatás és művelődés, a regionális politika, valamint a különböző médiatartalmakat érintő politikák területén jogi aktusokat. Az Európai Bizottság az egymilliónál több aláírással támogatott kezdeményezést megvizsgálta, és 2021. január 14-i közleményében végül elutasította, hogy jogalkotási javaslatokkal éljen.[35]

A *Minority SafePack* kezdeményezői a szerződéses jogalapot is megjelölték, amely lehetőséget adna az Európai Bizottság jogalkotási aktusainak elfogadására. Ezek közül itt az EUMSz 165. és 167., a nyelvi és kulturális politikát érintő cikkek alapján megfogalmazott javaslatokat tekintjük át. Először is az aláírók egy ajánlás elfogadását kérik a Tanácstól, amelyben az EU meghatározná a nyelvi és kulturális sokszínűség védelmének legjobb módjait, megoldásokat javasolna a veszélyeztetett kisebbségi nyelvek és kultúrák megőrzésére, a kisebbségi, regionális nyelvek oktatásának javítására. Az EU-nak sem a kultúra (167. cikk), sem az oktatás (165. cikk) területén nincs jogalkotási hatásköre, az EUMSz 6. cikke szerint az Unió „a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket" tehet. Ez azt jelenti, hogy az Unió nem törekedhet az oktatás és a kultúra szabályozásában a jogharmonizációra, pusztán segítheti az együttműködést, összehangolhat kezdeményezéseket stb. Nem véletlen, hogy a javaslat egy ajánlás elfogadásáról szól, hiszen az EUMSz 288. cikke értelmében az ajánlás olyan jogi aktus, amely jogi kötőerővel nem rendelkezik. A nyelvi és kulturális jogokat érintő másik két javaslat szintén az EUMSz említett két cikkére épít, ám az előzőtől eltérően jogi kötőerejű határozat vagy

[33] Az Európai Bizottság nyilvántartása szerint eddig 104 kérelem érkezett a Bizottsághoz, és 79 kezdeményezés aláírásgyűjtése indult el, de ezek közül csupán 5 kezdeményezés lett sikeres, és jutott el addig, hogy a Bizottság érdemben válaszoljon rá. Lásd: https://europa.eu/citizens-initiative/_hu

[34] Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért: www.minority-safepack.eu/

[35] Európai Bizottság: C(2021)171 végleges.

rendelet elfogadását célozza. Az egyik felvetés, hogy a kultúra és művelődés támogatását szolgáló uniós programok külön támogassák a kisebbségi nyelveket és kultúrákat, erre külön pénzügyi alapot biztosítsanak. A másik javaslat, hogy olyan nyelvi sokféleségi központokat támogasson az Unió, amelyek a nyelvtanulást, a nyelvi sokféleség értékét népszerűsítenék, támogatnák, közreműködnének a kisebbségi nyelvek felmérésében, adatgyűjtésben stb. Ahogy láttuk, voltak korábban ilyen jellegű kezdeményezések, de a *Minority SafePack* aláíróinak célja, hogy ezek a központok stabil uniós finanszírozásban részesüljenek.

Az Európai Bizottság a kezdeményezést elutasító közleményében – a korábbi álláspontját megerősítve – azt hangsúlyozta, hogy „az Unió nem rendelkezik általános jogalkotási hatáskörrel kimondottan a nemzeti kisebbségek védelmének terén".[36] Ezenfelül a Bizottság hivatkozott az EU rasszizmus elleni cselekvési tervére, a 2020–2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégiára, az LMBTIQ-személyek esélyegyenlőségéről szóló stratégiára (2020–2025) és a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszerére, ezzel igyekezve igazolni az Unió sokféleség és egyenlőség melletti elkötelezettségét. Valójában azonban a Bizottság közleménye sajátos módon vegyíti a politikai és jogi érveket, anélkül, hogy meggyőző módon cáfolná a kezdeményezés jogosságát. Például a kisebbségi és veszélyeztetett nyelvek támogatásának megkönnyítésére szóló javaslatok elutasítását olyan meglévő programok felsorolásával indokolja, amelyek csak részben, időlegesen és érintőlegesen alkalmazhatók a kisebbségi nyelvekre. Valódi jogi érvet az ilyen támogatások, programok hatékonyabb, a kisebbségi nyelveket jobban támogató megoldások ellen nem hoz fel. Nyugodtan állíthatjuk, hogy a Bizottság elutasító véleményét politikai indokok motiválták: mivel a polgári kezdeményezésben felvetett javaslatokat egyes tagállamok is politikailag kényesnek tekintik,[37] így a Bizottság egy ilyen, vitatott megítélésű témában nem kívánt semmilyen jogalkotási kezdeményezést felvállalni.

Következtetések

Az uniós jogrendben a Lisszaboni Szerződés fontos változások lehetőségét hozta el a kisebbségek számára. Igaz, ezeknek a lehetőségeknek a nagy része az emberi jogok védelmén keresztül kedvezhet a kisebbségekhez tartozó személyeknek is. Az Alapjogi Charta megerősítése az alapító szerződésben éppúgy nagy előrelépés ezen a téren, mint az EU csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A *Minority SafePack* eddigi sorsa ugyanakkor bizonyította, egyelőre nem valószínű, hogy az emberi jogok vagy a kulturális, nemzeti sokszínűség védelmét a kisebbségeket támogató uniós politikák elfogadásához használják. Azt is láthatjuk, hogy sem a Bizottság, sem a Tanács nem törekszik arra, hogy nagyobb hangsúlyt fektessenek a kisebbségek védelmére. Annak például semmi akadálya nem lenne, hogy a Bizottságnak legyen, ha nem is önmagában a kisebbségi jogokért, de az emberi jogokért vagy a kulturális sokféleségért felelős külön biztosa. A portfóliók kialakítását nem korlátozzák a Szerződések, és 2007-ben rövid időre – Bulgária és Románia csatlakozása miatt, hogy a két országból érkező új biztosoknak is

[36] Európai Bizottság: C(2021)171 végleges. 1.

[37] Lásd például a Minority SafePack polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét elutasító bizottsági döntéssel szemben indított perben Szlovákia, Románia is a Bizottság oldalán lépett fel beavatkozóként. A perről bővebben Tárnok Balázs: A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés az Európai Unió Bírósága előtt. *Pázmány Law Working Papers,* 2016/31.

legyen tárcája – létre is hoztak egy többnyelvűségért felelős biztosi tisztséget, amelyet azonban 2010-ben már meg is szüntettek. Az Alapjogi Ügynökség tevékenységének esetleges kiterjesztésében is rejtőzhet potenciál a kisebbségek számára, ha az Ügynökség feladatait valamilyen monitoring formájában a tagállamok emberi jogi gyakorlatának vizsgálatára is kiterjesztenék. Ennek azonban szintén csekély esélye van, elsősorban a már meglévő ENSZ- és ET-monitoring eljárásokkal szembeni állami szkepticizmus miatt is.

Az biztos, hogy önálló uniós kisebbségpolitikáról máig nem beszélhetünk. Viszont ma már nemcsak a bővítéspolitika részeként érdemelhet figyelmet a kisebbségek védelme, hanem az uniós jogfejlődésnek köszönhetően számos területen meg van az elvi lehetőség arra, hogy a kisebbségek jogait az uniós politikák alakításában is figyelembe vegyék.

Felhasznált irodalom

1007/2009/EK rendelet a fókatermékek kereskedelméről. HL L 286, 2009. október 31.

ACT Concerning the Conditions of Accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the Adjustments to the Treaties on which the European Union is Founded, No. 3. Protocol, OJ C 241, 1994. augusztus 29.

A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig. HL C 258/6-12, 2011. szeptember 2.

A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról. HL L 210, 2006. július 31.

A Tanács 2000/43/EK sz. irányelve a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról. HL L 180, 2000. július 19.

Ahmed, Tawhida: *The Impact of EU Law on Minority Rights.* Oxford, Hart, 2011.

Annex III to Council Conclusions (1997. április 29–30.). Luxembourg. *EU Bulletin,* 4. (1997), 2.2.1.

Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról [2018/2036(INI)]. P8TA(2018)0447.

Barten, Ulrike: Minority Rights in the European Union after Lisbon. *Nordic Journal of Human Rights,* 33. (2015), 1. 74–94. Online: https://doi.org/10.1080/18918131.2015.1000053

De Búrca, Gráinne: The Road Not Taken. *American Journal of International Law,* 95. (2001), 105. 649–693. Online: https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.105.4.0649

De Schutter, Olivier: *International Human Rights Law.* Cambridge, Cambridge University Press, 2010. Online: https://doi.org/10.1017/CBO9780511779312

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért" elnevezésű európai polgári kezdeményezésről.* C(2021)171 végleges (2021. január 15.). Online: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=hu

Európai Közösségekről szóló szerződés, 13. cikk (1997. november 10.). Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. OJ C 340, 1–144. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC

European Commission: *Linguistic Diversity in the European Union: The Case of Regional and Minority Languages*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018. Online: http://publications.europa.eu/resource/cellar/371430cc-f2c1-11e8-9982-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1

European Commission: *Minority.* Online: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/minority_en

European Commission: *Proposal for a Council Recommendation on Roma Equality, Inclusion and Participation* {SWD(2020) 530}. COM(2020)621 final (2020. október 7.). Online: https://ec.europa.eu/

info/sites/default/files/commission_proposal_for_a_draft_council_recommendation_for_roma_equality_inclusion_and_participation_en.pdf
Kardos Gábor: *Kisebbségek, konfliktusok, garanciák.* Budapest, Gondolat, 2007.
Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007. december 14.). HL C 303.
Malloy, Tove – Vizi Balázs (szerk.): *Minority Politics in the European Union*. Northampton, Edwards Elgar, 2022.
Medda-Windischer, Roberta: *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion, A Human Rights Model for Minority Integration.* Baden-Baden, Nomos, 2009.
Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért. Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_hu
Minority SafePack. Online: www.minority-safepack.eu/
Nagy Noémi: Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában: Miért csak az új tagállamokra vonatkoznak a koppenhágai kritériumok? In Bencsik András – Fülöp Péter (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója.* Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2011. 497–502.
Pan, Christoph – Beate Pfeil – Paul Videsott (szerk.): *National Minorities in Europe. Handbook of European National Minorities.* I. Wien, Verlag Österreich, 2018.
Regulation (EC) No 2666/2000 (2000. július 7.), OJ L 306.
Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – Az európai kisebbségekért*. Pilisvörösvár, EU Ground Kft., 2009.
Tóth Judit: Romák a kibővített Európai Unióban – jogi szemmel. *Scientia Juris Magyar–Román Jogtudományi Közlöny,* (2012), 1–2. 5–23.
Vermeersch, Peter – Melanie Ram: The Roma. In Bernd Rechel (szerk.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe.* London, Routledge, 2009. 61–74.
Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp – az Európai Unió és a kisebbségek.* Budapest, L'Harmattan, 2013.
Vizi Balázs: European Integration and Minority Rights Conditionality Policy. In Vizi Balázs – Tóth Norbert – Dobos Edgár (szerk.): *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe.* Baden-Baden, Nomos, 2017. 51–78. Online: https://doi.org/10.5771/9783845272115-51

Szemlér Tamás

Közös költségvetés

Bevezetés

Az Európai Unió igen szoros, sok tekintetben egyedi integrációnak tekinthető. A közös politikák miatt jóval több, mint nemzetközi szervezet, ugyanakkor – amint azt számos terület tagországi hatáskörben maradása is tükrözi – messze van attól, hogy úgy tekintsünk rá, mint szövetségi államra.

Az EU közös költségvetése hűen tükrözi e sajátosságokat. Alapvető célja a közös politikák finanszírozása; ez (legalábbis részlegesen) a közös költségvetésből valósulhat meg. A költségvetés kiadási tételei azonban csak a tagországok megállapodása nyomán meghatározott területeket foglalnak magukban; noha ezek sokszínűsége lassan, de folyamatosan növekszik, meg sem közelíti egy ország költségvetésének összetettségét. A közös költségvetés forrásait a tagországok adják össze, speciális, meghatározott szabályok szerint. Jól mutatja a közös költségvetés sajátos voltát, hogy minden évben (ha másképp nem megy, *ex post* korrekciókkal) egyensúlyban kell lennie.

A közös politikák fejlődése megkívánja a közös költségvetés fejlődését is. A változásokat mindenkor komoly viták kísérik az EU tagországai, valamint a különböző (például szektorális) érdekcsoportok között. A közös költségvetés kérdésköre ezáltal időről időre reflektorfénybe kerül a szélesebb közönség számára is. Fontos észrevenni, hogy a közös költségvetés körüli viták túlmutatnak önmagukon: az EU gazdasági összteljesítményének mintegy 1 százalékát kitevő közös költségvetés önmagában vett fontosságát messze felülmúlják a változások által generált (vagy éppen fordítva, már létező és a közös költségvetés változásaiban is megmutatkozó) nagyobb horderejű, az EU közös politikáit, ezáltal jövőbeni fejlődését meghatározó folyamatok.

A közös költségvetés a kezdetektől az első nagy reformcsomagig

Az Európai Unió, korábban az Európai Közösség közös költségvetése immár fél évszázados múltra tekint vissza. A három közösségnek (Európai Szén- és Acélközösség, Európai Gazdasági Közösség, Európai Atomenergia-közösség) korábban is voltak kisebb költségvetéseik, amelyek forrásai a tagországok kvótaszerű befizetései voltak, azonban a mai formájában ismert közös költségvetés kialakítása és saját forrásainak bevezetése 1970-től kezdődött meg.

Az ok az integráció fejlődésében és a külső környezetben rejlett: a három közösséget egyesítő szerződés 1967-es hatálybalépése, a vámunió 1968-as megvalósulása, valamint a bővülési kilátások mellett a világgazdaság akkori bizonytalanságai is indokolták e lépést. A tagországok vezetői fontosnak látták, hogy a közös költségvetést, amely a közös politikák finanszírozására hivatott, saját forrásokkal lássák el; e saját források közül az első csoportot az úgynevezett hagyományos saját források jelentették, amelyek a vámbevételekből, lefölözésekből (speciális vámjellegű tételek, amelyeket az 1990-es évek közepén vámokká alakítottak), valamint a cukor- és izoglükóz-illetékekből álltak. A kiadások közül a kezdetekor magasan kiemelkedett a Közös Agrárpolitika kapcsán az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA)

https://doi.org/10.36250/01028_30

keretében a mezőgazdaságra fordított kiadások tétele, amelynek súlya (nem összege, csupán aránya!) a későbbiekben fokozatosan csökkent (lásd a *13. táblázat* adatait).

E tétel súlya az integráció első két évtizedében jóval meghaladta a 70 százalékot (1970-ben a 90 százalékot is). Ez a magas arány az európai integrációs folyamat korai szakaszában nemcsak a Közös Agrárpolitika kialakulásának volt köszönhető, hanem a közös költségvetésből finanszírozott egyéb közös/közösségi politikák hiányából is adódott. A közösségi kutatások költségeinek fokozatos növekedése az 1960-as években fontos újdonság volt, de ez nem változtatta meg a mezőgazdaság túlsúlyát.

Az első lényegi változások e tekintetben az 1970-es években következtek be. A Római Szerződések által létrehozott Európai Szociális Alapot (ESZA) 1971-ben megerősítették, majd 1975-ben létrehozták az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA). Ez utóbbinak célja a tagállamok és régióik közötti növekvő fejlettségbeli különbségek csökkentése, kiegyensúlyozott fejlődésük elősegítése volt. A lépés egyrészt az EU első, 1973-as bővítésére, másrészt az első olajárrobbanásra, valamint a már akkor tervezett (igaz, két évtizeddel eltolódott) monetáris integráció igényeire adott válasz volt. Az ezen fenti lépések nyomán a közös költségvetésben bekövetkezett változások (amelyeket a *13. táblázat* adatai jól érzékeltetnek) fontos előzményei voltak azoknak a reformoknak, amelyek később (az 1980-as évek végén) az uniós költségvetés kiadásainak jelentős átrendezéséhez vezettek.

A változások már ebben az időszakban szükségessé tették a közös költségvetés saját forrásainak bővítését is. A már említett hagyományos saját forrásokhoz 1979-től csatlakozott a hozzáadottértékadó-alapú saját forrás (héaforrás), amelyet az egyes tagországokban beszedett hozzáadottérték-adók harmonizált (a tagországok adórendszerei közötti különbségekből adódó eltérések korrigálásával számolt) alapja után szedtek be.[1]

13. táblázat: Az EU közös költségvetésének kiadási oldala a Delors I. csomagot megelőző évtizedekben (kifizetések, millió euró, folyó áron)

Kiadási tétel/év	1970	1975	1980	1985
EMOGA Garancia	3 108,1	4 327,7	11 291,9	19 727,8
Strukturális műveletek, ebből:	95,4	375,3	1 808,5	3 702,9
EMOGA Orientáció	58,4	76,7	314,6	685,5
ERFA	–	150,0	793,4	1 610,0
ESZA	37,0	148,6	700,5	1 407,4
Kutatás	63,4	115,9	364,2	677,9
Külső akciók	1,4	250,9	603,9	963,8
Adminisztráció	115,3	364,0	829,9	1 304,8
Visszatérítések és egyebek	1,6	383,1	958,9	1 490,1
Összesen	3 385,2	5 816,9	15 857,3	27 867,3

Forrás: Commission Européenne: Vade-mecum budgétaire. SEC(2000) 1200 – FR, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes. In Szemlér Tamás: *EU-költségvetés és közös politikák.* [Kézirat]. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. 4–5.; a szerző fordítása

[1] Ezen kérdéseket e könyv következő fejezete (Adópolitika) tárgyalja részletesebben.

Az integráció – és benne a közös költségvetés – kezdeti látványos fejlődése az 1980-as évek első felében megtorpant. A közös költségvetés tekintetében ennek markáns eseménye volt a brit visszatérítés *(UK rebate)* bevezetése. Az 1984-ben megszületett megállapodás alapján az Egyesült Királyság jogosulttá vált arra, hogy a „normál" szabályok szerint számított nettó befizetéseit azok körülbelül 2/3-ával csökkentse. A megállapodás megoldotta a britek problémáját, ugyanakkor nem kevés új feszültség forrása is lett, és hosszú távon további kedvezményes mechanizmusok kialakulásához vezetett.

A közös költségvetés nagy reformjai

Az 1980-as évek első felének egy helyben járását az évtized második felében jelentős változások követték. Az integráció fejlődése – az integráció elmélyülése mellett a tagországok körének kevésbé fejlett országokkal történt bővülése (Görögország 1981-ben, Spanyolország és Portugália 1986-ban vált taggá) – alapvető változtatásokat tett szükségessé a közös költségvetés terén is.

Az úgynevezett Delors I. csomag keretében (amely a közös politikák általános reformját és finanszírozásuk megújítását is tartalmazta) a strukturális (regionális és kohéziós) politika terén rendelkezésre álló finanszírozás jelentősen megnövekedett, és az e célokhoz kapcsolódó támogatások felhasználását meghatározott szempontrendszer (alapelvek) szerint rendszerezték. A változások 1988-ban, a szintén a Delors I. csomag keretében bevezetett (akkor öt évre, az 1988–1992-es időszakra szóló) középtávú pénzügyi perspektíva első évében léptek életbe, a fő kiadási tételeik 1988 és 1992 közötti alakulását a *14. táblázat* mutatja be.

A kiadások növekedése újabb forrás bevonását is igényelte: a Delors I. csomag részeként lépett be a saját források közé az úgynevezett GNI-forrás (akkor még: GNP-forrás), amelynek révén sikerült megoldani a jelentősen megnőtt költségvetés biztonságos finanszírozását (működésének legfontosabb vonásait később tekintjük át).

14. táblázat: Az 1988–1992-es pénzügyi perspektíva fő kiadási tételei (az 1993. június 19-én aláírt intézményközi megállapodásban foglaltak alapján; kötelezettségvállalások, millió ECU, 1988-as árakon)

Kiadási tétel/év	1988	1989	1990	1991	1992
1. EMOGA Garancia	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Strukturális műveletek	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Többéves kerettel rendelkező politikák (Integrált Mediterrán Programok, kutatás)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Egyéb politikák	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
amelyekből: nem kötelező tételek	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Visszafizetések és adminisztráció	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
(beleértve a készletgazdálkodás finanszírozását is)	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Monetáris tartalék	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Összesen	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
ebből: kötelező	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
ebből: nem kötelező	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400

Kiadási tétel/év	1988	1989	1990	1991	1992
Szükséges kifizetések	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
ebből: kötelező	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
ebből: nem kötelező	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Kifizetések a GNP százalékában	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Előre nem látott kiadásokra félretéve (a GNP százalékában)	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Szükséges saját források a GNP százalékában	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Forrás: European Commission: *European Union Public Finance.* Luxembourg, 2008; a szerző fordítása

Az 1988 és 1992 közötti időszak tapasztalatai alapján, valamint az újabb (elsősorban a Maastrichti Szerződésben immár konkrét célként kitűzött gazdasági és monetáris unió [GMU] feltételei kapcsán jelentkező) kihívások miatt „finomhangolásra" volt szükség: ezt a feladatot a tagországok a Delors II. csomag elfogadásával végezték el.

Az 1993-tól a hosszabb távú tervezhetőség érdekében meghosszabbított, immár hétéves pénzügyi perspektíva fontos új elemeket tartalmazott: a legkevésbé fejlett tagországok felzárkózási célkitűzéseit (s ezáltal a GMU-hoz való közelebb kerülésüket) támogató Kohéziós Alap és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE) létrehozását, valamint a Közös Agrárpolitika reformja következményeinek kezelését az 1993–1999-es időszakban. Az 1993–1999-es időszak fő kiadási tételeit a *15. táblázat* mutatja be.

15. táblázat: Az 1993–1999-es pénzügyi perspektíva fő kiadási tételei (kötelezettségvállalások, millió ECU, 1992-es árakon)

Kiadási tétel/év	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Mezőgazdasági előirányzat	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Strukturális műveletek	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
– Kohéziós Alap	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
– Strukturális alapok és egyéb műveletek	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
3. Belső politikák	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Külső akciók	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Adminisztratív kiadások	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
6. Tartalékok	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
– Monetáris tartalék	1 000	1 000	500	500	500	500	500
– Külső akciókra	–	–	–	–	–	–	–
• vésztartalék	200	200	300	300	300	300	300
• hitelgarancia	300	300	300	300	300	300	300
Kötelezettségvállalások összesen	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	80 977	84 089
Szükséges kifizetések	65 908	67 036	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114

Kiadási tétel/év	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kifizetések (a GNP százalékában)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Előre nem látott kiadásokra félretéve (a GNP százalékában)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	–
A saját források plafonja (a GNP százalékában)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Emlékeztetőül: összes külső kiadás	4 450	4 500	4 880	5 160	5 430	5 780	6 200

Forrás: European Commission (2008): i. m.; a szerző fordítása

Az 1990-es évek második felére többé-kevésbé egyértelművé vált, hogy az EU keleti bővítése valamikor a következő évtized első felében lesz lehetséges. A helyzet fokozatos tisztázódásával párhuzamosan vált a bővítés a közös költségvetés jövőjét és az arról folyó vitákat befolyásoló egyik legfontosabb tényezővé.

1997 júliusában az Európai Bizottság által közzétett, az EU jövőképét körvonalazó *Agenda 2000* című dokumentum[2] tartalmazta az első hivatalos, a keleti bővítés finanszírozására vonatkozó javaslatot (a 2000–2006-os időszakra javasolt pénzügyi keretterv részeként). Az *Agenda 2000*-ben felvázolt tervből kiindulva, hosszú viták után (amelyek azonban elsősorban nem a bővítésre, hanem az EU-ban már bent lévő tagországok nettó pozícióira összpontosultak) a tagországok 1999 márciusában, az Európai Tanács berlini ülésén állapodtak meg a 2000–2006-os időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíváról (lásd *16. táblázat*).

A 2000–2006-os pénzügyi perspektíva terve támogatásokat tartalmazott egyrészt a (várhatóan) csatlakozó új tagállamoknak a (várható) belépésük előtti évekre (előcsatlakozási alapok), másrészt a belépésüket követően és az EU közös politikáinak rájuk való fokozatos kiterjesztéséből adódóan (ezek túlnyomó részét a Közös Agrárpolitika és a strukturális műveletek keretében). A pénzügyi perspektíva kialakítása nem volt egyszerű feladat, mivel 1999-ben még nem lehetett tudni, hogy hány ország, illetve mely országok és mikor fognak csatlakozni. A keretterv elkészítésekor használt munkahipotézis (hasonlóan az *Agenda 2000*-hez) az volt, hogy hat ország 2002. január 1-jei csatlakozásával lehet számolni; ettől eltérő esetben az új tagok tagként való részesedése és befizetése újra kiszámítandó, a 15-ökre jutó keret (és befizetési kötelezettség), benne az előcsatlakozási alapokkal viszont nem változik.

Utólag – tudva, hogy a keleti bővítés 2004. május 1-jén és tíz belépővel történt meg – elmondható, hogy e rugalmasságnak igen nagy gyakorlati haszna volt: úgy biztosított lehetőséget a 15-ök tevékenységének folyamatosan „normális" finanszírozására a közös költségvetésből, hogy a bővítési forgatókönyv változása ebben nem zavarta. Az új tagok részére már tagként járó összegeket természetesen módosítani kellett; a rájuk vonatkozó, a megvalósult bővítési forgatókönyvnek megfelelően módosított számokat a csatlakozási tárgyalások lezárásakor, 2002 decemberében fogadták el.

[2] European Commission: *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union*. COM(97)2000 final (1997. július 15.).

16. táblázat: Az EU-15 pénzügyi perspektívája, 2000–2006 (millió euró, 1999-es árakon, kötelezettségvállalások)

Kiadási tétel/év	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Mezőgazdaság	*40 920*	*42 800*	*43 900*	*43 770*	*42 760*	*41 930*	*41 660*
KAP-kiadások (vidékfejlesztés nélkül)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Vidékfejlesztés és kapcsolódó intézkedések	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. Strukturális műveletek	*32 045*	*31 455*	*30 865*	*30 285*	*29 595*	*29 595*	*29 170*
Strukturális alapok	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Kohéziós Alap	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
3. Belső politikák	*5 900*	*5 950*	*6 000*	*6 050*	*6 100*	*6 150*	*6 200*
4. Külső akciók	*4 550*	*4 560*	*4 570*	*4 580*	*4 590*	*4 600*	*4 610*
5. Adminisztráció	*4 560*	*4 600*	*4 700*	*4 800*	*4 900*	*5 000*	*5 100*
6. Tartalékok	*900*	*900*	*650*	*400*	*400*	*400*	*400*
Monetáris tartalék	500	500	250	0	0	0	0
Vészhelyzeti segélytartalék	200	200	200	200	200	200	200
Garanciatartalék	200	200	200	200	200	200	200
7. Előcsatlakozási támogatás	*3 120*	*3 120*	*3 120*	*3 120*	*3 120*	*3 120*	*3 120*
Mezőgazdaság	520	520	520	520	520	520	520
Előcsatlakozási strukturális támogatás	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
PHARE (tagjelölt országok)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
Összes kötelezettségvállalás	*91 995*	*93 385*	*93 805*	*93 005*	*91 465*	*90 795*	*90 260*
Összes kifizetés	*89 590*	*91 070*	*94 130*	*94 740*	*91 720*	*89 910*	*89 310*
Összes kifizetés a GNP százalékában	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,00	0,97
A kibővítésre elérhető összegek (kifizetések)			*4 140*	*6 710*	*8 890*	*11 440*	*14 220*
Mezőgazdaság			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Egyéb kiadások			2 540	4 680	6 440	8 510	10 820
A kifizetések plafonja	*89 590*	*91 070*	*98 270*	*101 450*	*100 610*	*101 350*	*103 530*
A kifizetések plafonja a GNP százalékában	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13
Mozgástér	0,14	0,15	0,09	0,08	0,12	0,14	0,14
A saját források plafonja a GNP százalékában	*1,27*	*1,27*	*1,27*	*1,27*	*1,27*	*1,27*	*1,27*

Forrás: European Council: *Presidency Conclusions* (1999. március 24–25.). Berlin European Council; a szerző fordítása

A közös költségvetés 2006 után

A keleti bővítés sikeres technikai lebonyolítása után ismételten a régi vitakérdések (a nettó pozíciók, a brit kedvezmény, és ennek kapcsán, nagyon korlátozott mértékben a mezőgazdaság egyes kérdései) álltak a közös költségvetés körüli viták középpontjában. E jól ismert problémák mellett előtérbe került a versenyképesség kérdése: a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva (lásd *17. táblázat*) kiadási tételei jól tükrözik azt, hogy az EU a versenyképesség javítása terén ekkorra már egyértelműen többet kívánt tenni, mint korábban, különös tekintettel a Lisszaboni Stratégia első éveinek igen korlátozott eredményére, valamint az egyre keményebb külső versenyre.

17. táblázat: A 2007–2013-as pénzügyi perspektíva fő kiadási tételei (kötelezettségvállalások, millió euró, 2004-es árakon)

Kiadási tétel/év	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007–2013 összesen
1. Fenntartható növekedés	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
ebből: piaci támogatások és közvetlen kifizetések	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és jog	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a. Szabadság, biztonság és jog	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Állampolgárság	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. Az EU mint globális szereplő	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Adminisztráció (1)	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Kompenzáció	419	191	190	0	0	0	0	800
Összes kötelezettségvállalás	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
Összes kötelezettségvállalás a GNI százalékában	1,10	1,08	1,07	1,04	1,03	1,02	1,01	1,048
Összes kifizetés	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
Összes kifizetés a GNI százalékában	1,06	1,06	0,97	1,00	0,96	0,97	0,94	1,00
Mozgástér	0,18	0,18	0,27	0,24	0,28	0,27	0,30	0,24
A saját források plafonja a GNI százalékában	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Megjegyzés: (1) Az e kiadási tételbe beszámított nyugdíjkiadásokat a nyugdíjrendszerhez való hozzájárulások nélkül, 2004-es árakon számolva legfeljebb 500 millió euró értékben szerepelnek a 2007–2013-as időszakra.

Forrás: European Commission: *European Union Public Finance.* Luxembourg, 2014; a szerző fordítása

A 2007–2013-as időszak új struktúrája és a kiadási tételek súlyainak változása jól érzékelhetően tükrözte a versenyképesség javítását célzó szándékot, azonban a tényleges hatások az uniós költségvetés továbbra is korlátozott mérete miatt viszonylag korlátozottak voltak. Az eredményeket ugyanakkor nem egyszerű megítélni, mivel a 2008-as pénzügyi és gazdasági világválság, majd az eurózóna válsága (benne néhány tagország igen komoly válságával) gyakorlatilag minden korábbi forgatókönyvet felülírt.

A 2014–2020 közötti időszak közös költségvetésére rányomta bélyegét e kettős (világméretű és európai) válság. A versenyképesség erősítése a korábbinál is fontosabb kérdésként merült fel (lásd *18. táblázat*), míg több hagyományos kiadási tétel részaránya, sőt közülük egyeseknek (a természeti erőforrásokra/mezőgazdaságra, a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra fordított kiadások) még a volumene is csökkent. Ez először fordult elő az integráció történetében, és összességében azt eredményezte, hogy az integrációs folyamat elmélyülése (az EU közös/közösségi politikáinak egyre összetettebbé válása) és az EU bővülése ellenére a közös költségvetés keretében rendelkezésre álló pénzösszeg abszolút nagysága csökkent. Ez a fejlemény komoly csalódást okozott mindazoknak, akik az európai integráció hagyományos értékeit (beleértve a szolidaritást) mint a gyakorlati döntések fontos irányadó elveit szeretnék látni. Ehelyett továbbra is elsősorban a tagországoknak a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíciójára koncentráló megközelítés határozta meg a kereteket.

18. táblázat: A 2014–2020-as pénzügyi perspektíva fő kiadási tételei (kötelezettségvállalások, millió euró, 2011-es árakon)

Kiadási tétel/év	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2014–2020 összesen**
1. Intelligens és inkluzív növekedés	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004	450 763
1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079	125 614
1b. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
Ebből: piaci támogatások és közvetlen kifizetések	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
3. Biztonság és állampolgárság	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
4. Globális Európa	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
5. Adminisztráció	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
Ebből: az intézmények adminisztratív kiadásai	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
6. Kompenzáció	27	0	0	0	0	0	0	27
Összes kötelezettségvállalás	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988
Összes kötelezettségvállalás a GNI százalékában	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98	1,00
Összes kifizetés	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
Összes kifizetés a GNI százalékában	0,98	0,98	0,97	0,92	0,93	0,93	0,91	0,95
Mozgástér	0,25	0,25	0,26	0,31	0,30	0,30	0,32	0,28
A saját források plafonja a GNI százalékában	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23

Forrás: European Council: *Conclusions (Multiannual Financial Framework)* (2013. február 8.). EUCO 37/13. Brussels; a szerző fordítása

A közös költségvetés jelenlegi helyzete: jogalap és legfontosabb jellemzők

A közös költségvetés bevételei tekintetében a jogalapot 2021 őszén az alábbiak jelentik:

> „ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 311. cikke és 322. cikkének (2) bekezdése, valamint az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke és 171. cikke.
> A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről.
> A Tanács (EU, Euratom) 2021/768 rendelete (2021. április 30.) az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedések megállapításáról, a tradicionális, a héa- és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről szóló, 2014. május 26-i 609/2014/EU, Euratom tanácsi rendelet, a Tanács (EU, Euratom) 2021/769 rendelete (2021. április 30.) a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló 1553/89/EGK, Euratom rendelet módosításáról, és a Tanács (EU, Euratom) 2021/770 rendelete (2021. április 30.) a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló saját forrás kiszámításáról, az említett saját forrás rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről, valamint a bruttó nemzeti jövedelmen alapuló saját forrás egyes vonatkozásairól."[3]

A közös költségvetés kiadásai tekintetében a jogalapot 2021 őszén az alábbiak jelentik:

> „Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 310–325. és 352. cikke és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a., 171–182. és 203. cikke,
> az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet,
> a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló, 2020. december 17-i (EU, Euratom) 2020/2093 tanácsi rendelet (a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet),
> a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Uniós Helyreállítási Eszköz létrehozásáról szóló, 2020. december 14-i (EU) 2020/2094 tanácsi rendelet,
> az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről szóló, 2020. december 16-i intézményközi megállapodás."[4]

A közös költségvetés működése meg kell feleljen bizonyos alapelveknek, ezek röviden az alábbiakban foglalhatók össze:

> „Az EU költségvetése az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló rendelet 6–38. cikkével összhangban tiszteletben tartja az alábbi kilenc általános szabályt: egységesség, teljesség, évenkéntiség, egyensúly, elszámolási egység (az euró), globális fedezet, egyediség (minden előirányzatot a kiadások meghatározott fajtájára különítenek el), hatékony és eredményes pénzgazdálkodás és átláthatóság.

[3] Andras Schwarcz: *Az Unió bevételei.* 2021.
[4] Vera Milicevic: *Az Unió kiadásai.* 2021.

Az évenkéntiség szabályát össze kell egyeztetni a többéves tevékenységek irányításának szükségességével, amelyek jelentősége nőtt a költségvetésen belül. A költségvetés ezért differenciált előirányzatokat tartalmaz, amelyek a következőkből állnak:
kötelezettségvállalási előirányzatok, amelyek az adott költségvetési év során felmerülő, a több évig tartó tevékenységekre vonatkozó szerződésekben szereplő jogi kötelezettségvállalások teljes költségét fedezik;
kifizetési előirányzatok, amelyek az adott költségvetési évben vagy korábbi költségvetési években kötött szerződésekben szereplő kötelezettségvállalások végrehajtásával kapcsolatos kiadásokat fedezik.
A költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről szóló, 2020. december 16-i intézményközi megállapodás kimondja, hogy a Bizottságnak éves jelentést kell készítenie az – akár uniós költségvetésből, akár azon kívülről finanszírozott – különböző uniós tevékenységek pénzügyi és költségvetési vonzatainak áttekintéséről. A jelentésnek tájékoztatást kell tartalmaznia az Unió eszközeiről és forrásairól, a különböző hitelezési és forrásbevonási műveletekről – beleértve az Európai Stabilitási Mechanizmust és az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (2.6.8) –, valamint az egyéb lehetséges jövőbeli mechanizmusokról. Információkat kell tartalmaznia továbbá az éghajlat-politikai kiadásokról, a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához hozzájáruló kiadásokról, a nők és férfiak közötti egyenlőség előmozdításáról, valamint az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak minden releváns uniós program keretében történő megvalósításáról."[5]

Megjegyzendő, hogy a fenti alapelveknek nem mindegyike teljesül teljes mértékben (például az egységesség vagy a teljesség), ugyanakkor törekedni kell ezek minél nagyobb mértékű teljesülésére. Fontos megjegyezni, hogy a többéves pénzügyi keretek nem jelentik az évenkéntiség elvének felülírását: a középtávra érvényes sarokpontok meghatározását követően az éves költségvetés pontosítása, elfogadása, végrehajtása és az arról való számadás meghatározott éves rend szerint zajlik.[6]

A kiadások alakulását a közös költségvetés történeti fejlődése kapcsán már részletesen bemutattuk, eljutva 1970-től egészen a 2014–2020-as időszakra vonatkozó kiadási struktúrához és összegekhez. A források kapcsán csak az egyes források bevezetésének időpontját (hagyományos saját források: 1970; héaalapú forrás: 1979; GNI-forrás: 1988) jeleztük, ugyanakkor nem tértünk ki a forrásoldal működésére.

2021 őszén a közös költségvetés forrásai a következők szerint álltak össze:[7]

– Hagyományos saját források: vámok, agrártermékekre kivetett vámok, cukor- és izoglükóz-illeték. Azért „hagyományosak", mert ezek voltak a közös költségvetés elsőként (még 1970-ben) bevezetett saját forrásai. Beszedésük költségeinek fedezése címén a tagállamok jelenleg 20 százalékot tarthatnak meg e forrásokból. A közös költségvetés saját forrásainak jelenleg valamivel több, mint 10 százalékát adják.
– Héaalapú forrás: 1979 óta járul hozzá a közös költségvetéshez, az egyes tagországokban beszedett hozzáadottérték-adók harmonizált (a tagországok adórendszerei közötti különb-

[5] Milicevic (2021): i. m.

[6] A költségvetési döntéshozatal rendszerére e helyen nem térünk ki, azt e könyv bevezető fejezete (Döntéshozatal az EU-ban. Tagállami és uniós hatáskörök a szakpolitikák rendszerében) mutatja be.

[7] Schwarcz (2021): i. m. felhasználásával; részletesebb leírásért lásd a felhasznált forrást.

ségekből adódó eltérések korrigálásával számolt) alapja után fizetik be. Jelenleg a közös költségvetés saját forrásainak kicsit több, mint 10 százalékát adják.

– GNI-forrás: a Delors I. csomag egyik nagy újításaként jött létre 1988-ban (akkor még GNP-forrás néven); a tagországok minden évben bruttó nemzeti jövedelmük (akkor még: bruttó nemzeti termékük) meghatározott százalékát fizetik be a közös költségvetésbe. Adott évben minden országra ugyanaz a kulcs vonatkozik, különböző években azonban – attól függően, hogy e forrásra milyen mértékben van szükség a kiadások fedezéséhez – a kulcsok különbözőek lehetnek. Amennyiben a többi forrás fedezi a költségvetés tervezett kiadásait, a GNI-forrás lehívása akár el is maradhat, a bevezetése óta eltelt bő három évtized során azonban a gyakorlatban a súlya jelentősen nőtt, jelenleg a közös költségvetés saját forrásainak közel háromnegyedét adja.
– Műanyagalapú saját forrás: a saját források ezen csoportját, amelyet 2021. január 1-jétől vezették be a saját forrásokról 2020. decemberében elfogadott határozattal. A nem újrahasznosított műanyag csomagolási hulladék mennyisége alapján kiszámított nemzeti hozzájárulásról van szó. A forrás egységes lehívási kulcsa kilogrammonként 0,80 EUR, ugyanakkor az uniós átlag alatti egy főre jutó GNI-vel rendelkező tagállamok hozzájárulásait évente 3,8 kg/fő műanyaghulladéknak megfelelő átalányösszeggel igazítják ki. Az ebből a forrásból származó bevétel az uniós költségvetés mintegy 4 százalékát teszi ki.
– A forrásoldalhoz tartozik még a korrekciós mechanizmusok együttese. Ennek kialakulása 1984-ben, a brit visszatérítés bevezetésével kezdődött (ennek értelmében az Egyesült Királyság nettó befizetése minden évben az általános szabályok szerint számított összegnek csak körülbelül egyharmadát teszi ki; a pontos számítást egy összetett és időnként (az integráció fejlődését, például a bővítéseket követő módon) változó képlet alapján végzik el. A korrekciós rendszer (más szabályokkal, jóval kisebb mértékű korrekciókkal) más tagországokra is kiterjedt, a 2014–2020-as időszakban Németország, Hollandia, Svédország, Dánia és Ausztria is élveztek valamilyen (a héaforrásokra és/vagy a GNI-forrásra vonatkozó) korrekciót.
– A saját források mellett a közös költségvetés forrásai közé tartoznak az úgynevezett egyéb bevételek, amelyek az EU működéséből adódnak (például bérleti díjak, bírságok). Ugyancsak a költségvetés adott forrásait gyarapítja az előző év költségvetéséből áthozott többlet (amennyiben volt ilyen). E tételek, valamint az esetlegesen szükséges technikai kiigazítások révén generált bevételek a közös költségvetés összes bevételének 1-2, de speciális esetekben is kevesebb, mint 10 százalékát teszik ki.

A közös költségvetés bevételeinek alakulását a *19. táblázat* mutatja; a táblázat adatai a jelenlegi arányok mellett az utóbbi bő négy évtized meghatározó tendenciáit is jól mutatják (a hagyományos saját források után előbb a héaalapú források, majd a GNI-forrás előtérbe kerülése).

19. táblázat: A közös költségvetés bevételeinek megoszlása (%)

Bevétel/év	1978	1998	2018*
Hagyományos saját források	55	17	16
Héaalapú forrás	–	39	12
GNI-forrás	–	41	71
Pénzügyi hozzájárulás (átmeneti transzferek) a tagországoktól	44	–	–
Egyéb bevételek	1	3	1

Megjegyzés: * becslés.
Forrás: Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről* (2017. június 28.). Brüsszel, 8.; a szerző szerkesztése

A közös költségvetés fontos eszköze a közös politikák megvalósításának. Lehetséges hatásait azonban komolyan korlátozza mérete: az elmúlt évtizedek során ez alig – némi ingadozással – az EU össz-GNI-jának 1 százaléka körül alakult. Mivel ezen arány növekedésére számos tagország (a közös költségvetés nettó befizetői) nem nyitott, így új tételek megjelenése csak a régiek kárára történhet. Az eredmény: az integráció és a külső környezet változásaihoz a költségvetés alkalmazkodik ugyan, ám ez az alkalmazkodás általában korlátozott, nem könnyű és nem gyors. Ezt elismerve is kihangsúlyozandó azonban, hogy a közös költségvetés (s vele az EU) eddig a legnagyobb válságok közepette is meg tudta őrizni működőképességét.

A közös költségvetés jövője

A brexitről szóló népszavazást követően az EU-ban minden szempontból megindult az „újratervezés"; ez a közös költségvetés terén sem volt másképp. Az Európai Bizottság által 2017 tavaszán megjelentetett vitaanyagok egyike[8] részletesen foglalkozott a közös költségvetés jövőjével. Az anyagban felvázolt – az egyik legnagyobb tagország, egyszersmind fontos nettó befizető kiválásának kezelésén messze túlmutató – reformötletek közül több is bekerült az Európai Bizottság 2018 májusában publikált, a 2021–2027-es többéves pénzügyi kerettervre vonatkozó javaslatába,[9] amely a későbbi viták, tárgyalások hivatalos kiindulópontját jelentette.

A viták során számos, a reformelképzelések között szereplő kérdés került hosszabb-rövidebb időre középpontba. Ezek között szerepelt – természetesen – a brit nettó befizetés pótlásának mikéntje, a szintén brit „forrású" korrekciós rendszer jövője, a saját források körének bővítése, valamint a gazdasági és monetáris unió megerősítése egy saját költségvetéssel/költségvetési résszel (erre vonatkozóan több elképzelés is napvilágot látott). Mindezekkel együtt 2020 végén az látható, hogy a vitában végül két kérdés foglalt el központi helyet: az egyik a közös költségvetésből kapható támogatások kifizetésének a jogállamiság kritériumához való hozzákötése, a másik a 2020 tavaszán világméretűvé vált koronavírus-járvány elleni küzdelem közös támogatása. A két kérdéskör a viták záró szakaszában – 2020 őszén, kora telén – össze is kapcsolódott, és végül

[8] Európai Bizottság (2017): i. m.
[9] Európai Bizottság: *Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret.* COM(2018)321 végleges (2018. május 2.).

az Európai Tanács 2020. december 10–11-i ülésén sikerült megegyezésre jutni,[10] a megegyezést tükröző számokat (a kiadási oldal fő tételeit) a *20. táblázat* mutatja.

20. táblázat: A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret és a Next Generation EU (kötelezettségvállalások, 2018-as árakon)

Kiadási tétel/fedezet	Többéves pénzügyi keret	Next Generation EU	Összesen
1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	132 781	10 600	143 831
2. Kohézió, reziliencia és értékek	377 768	721 900	1 099 668
3. Természeti erőforrások és környezetvédelem	356 374	17 500	373 874
4. Migráció és határigazgatás	22 671	–	22 671
5. Biztonság és védelem	13 185	–	13 185
6. Szomszédság és a világ	98 419	–	98 419
7. Európai közigazgatás	73 102	–	73 102
Összesen	1 074 300	750 000	1 824 300
Ebből:			
– Kohézió	330 235	47 500	377 735
– Közös agrárpolitika	336 444	7 500	343 944

Megjegyzés: az Európai Parlamenttel történt megállapodás további 12,5 milliárd euró feltöltést tesz lehetővé meghatározott programokra (Horizon Europe, Erasmus+, EU4Health, Integrált Határigazgatási Alap, Jogok és Értékek, Creative Europe, InvestEU, NDICI) versenypolitikai szabályok megsértése miatt kiszabásra kerülő büntetésekből és fel nem használt kötelezettségvállalásokból.
Forrás: European Council: *Multiannual Financial Framework 2021–2027 and Next Generation EU (commitments, in 2018 prices).* 2020. A szerző szerkesztése és fordítása Az Európai Unió Tanácsa: *Infografika – Az EU 2021–2027-es költségvetése és a helyreállítási terv.* 2020. felhasználásával

A megállapodás forradalminak tekinthető eleme a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozása (egyelőre az Európai Parlamenttel 2020. december 18-án megszületett ideiglenes megállapodás alapján). A már 2020 júliusában körvonalazott Next Generation EU program részként ez az eszköz kulcsszerepet játszhat az EU részéről a koronavírus-járvány negatív következményei elleni küzdelemben. Külön érdekesség, hogy a Next Generation EU a közös költségvetésen kívül, de ahhoz kvázi „hozzátapasztva" jelenik meg (a szűken vett közös költségvetéssel együtt így a tervezett összes kötelezettségvállalás az uniós össz-GNI körülbelül 1,8 százalékát teszi ki, ami példátlanul magas arány). Ezen is túlmutat azonban az a tény, hogy a Next Generation EU 750 milliárd eurós keretösszegéből a 390 millió eurós vissza nem térítendő támogatásokon felüli rész, azaz 360 milliárd euró hosszú távú kölcsönt jelent. A kölcsönt az EU (azaz a tagországok közössége) veszi fel, és az EU is kell hogy visszafizesse, legkésőbb 2058-ig.[11] Korábban hasonló lépésre nem volt példa; a közös adósságvállalás történelmi jelentőségű lépés lehet az EU kapcsán ez idáig csak elméleti elemzések és tervek formájában felvetett fiskális föderalizmus megvalósítása irányába.

[10] Részletes információkért lásd Európai Tanács: *Európai Tanács* (2020. december 10–11.).
[11] Részletes információkért lásd Az Európai Unió Tanácsa: *Infografika – Next Generation EU – Covid19 helyreállítási csomag.* 2021.

Tagállami érdekek a közös költségvetéssel kapcsolatban

A közös költségvetéssel kapcsolatos tagállami érdekek kezdetben a Közös Agrárpolitika keretében történt kifizetések kapcsán léptek fel. Ez érthető is, tekintettel a Közös Agrárpolitika kezdetben igen magas arányára a kiadások között. A gazdaságukban jelentős szereppel bíró mezőgazdasággal rendelkező tagországok erősen érdekeltek voltak a támogatások növekedésében, míg a többiek esetében ez nem így volt. Ez a probléma volt a brit visszatérítéshez vezető, az Egyesült Királyság túlzottnak ítélt nettó befizetése kapcsán az 1970-es évek közepétől kiélesedő vita forrása is. A helyzetet árnyalta a mezőgazdasági termelés szerkezete (a különböző tevékenységek különböző mértékű támogatást élveztek/élveznek), a konfliktusokat csökkentette az agrártámogatások a közös költségvetésben csökkenő súlya, ezzel együtt napjainkban is fontos tagállami (és szektorális) érdekek kapcsolódnak e kérdéskörhöz.

Az 1980-as évek végétől megerősödött regionális és kohéziós politika hamar „felzárkózott" a költségvetési konfliktusok forrásaként a mezőgazdaság mellé. A törésvonalak itt értelemszerűen a politika fő kedvezményezettjei (a kevésbé fejlett tagországok) és fő finanszírozói (a fejlettebb tagországok) között húzódtak és húzódnak. Az ellentéteket tovább mélyítette (egyszersmind sokszínűbbé tette) az EU 2004-ben (valamint 2007-ben és 2013-ban) megvalósított keleti bővítési hulláma, amelynek során nagyszámú, a korábbi tagok átlagánál lényegesen kevésbé fejlett gazdasággal bíró ország csatlakozott az EU-hoz. A mezőgazdasági támogatások mellett ez a konfliktus is hozzájárult ahhoz, hogy a korrekciós mechanizmusoknak a brit kedvezménnyel elindult fejlődése a mai helyzethez vezetett.

Az előző mondat már átvezet minket a harmadik, ma legtisztábban megmutatkozó konfliktushoz: a nettó befizetők és a nettó haszonélvezők közötti ellentéthez. Előbbiek – élükön Németországgal, közéjük értve elsősorban Hollandiát, Svédországot, Dániát, Ausztriát, Finnországot, valamint kiválásáig az Egyesült Királyságot (és egyes esetekben másokat is) – a közös költségvetés méretének korlátozását (a GNI 1 százalékánál nem magasabb költségvetést) tűzik zászlójukra, az eddigiek alapján eredményesen. Ugyanők a források hatékonyabb, koncentráltabb felhasználását szorgalmazzák, ettől remélve a korlátozott mértékű forrásoktól is a korábbinál nagyobb hozzáadott értéket. Utóbbiak – az EU dél-európai tagországai, valamint a 2004 és 2013 között csatlakozott országok túlnyomó többsége – nagyobb közös költségvetést, abból több támogatást szeretne elérni, a szolidaritásra mint az európai integráció egyik alapértékére hivatkozva.

Magyarország – az EU átlagától több mint másfél évtizedes tagság után is jelentősen elmaradó gazdasági fejlettségének megfelelően – a közös költségvetés nettó haszonélvezőinek táborába tartozik, ezen belül érdekelt mind a mezőgazdasági, mind pedig a regionális és kohéziós támogatások magas szinten tartásában, és ennek megfelelően is lép fel a közös költségvetéshez kapcsolódó tárgyalások során. A fellépés sikerességét behatárolják az EU-n belüli erőviszonyok; ezeken belül is érdemes kiemelni azt a tényt, hogy a politikai szempontból gyakran Magyarország legközelebbi szövetségeseinek tartott visegrádi országok sem egységesek e kérdésben (Csehország például – Szlovénia mellett – egyre inkább kilóg a nettó haszonélvezők hagyományos érdekeit képviselő csoportból, egyúttal arra sem lehet számítani, hogy agrárkérdésekben Magyarországéhoz hasonló álláspontot képviseljen).

A közös költségvetést az európai integráció fontos részterületének – de szigorúan csak részterületének! – tekintve egy tagország hosszú távú érdeke az lehet, hogy fejlődése következtében minél előbb elérje azt a szintet, amely mellett már a költségvetés nettó befizetője lehet. Önmagában a nettó befizetői pozíció ugyan nem kedvező, azonban a felmutatott fejlődésből származó előnyök sokszorosát tehetnék ki a közös költségvetésből jelenleg származó nettó transzfereknek.

Természetesen ezen egyszerű logika belátása politikai szinten sehol sem egyszerű feladat – nem véletlen, hogy a közös költségvetés körüli gyakorlati (azaz konkrét következményekkel, téttel bíró) viták fókuszpontjában immár évtizedek óta a nettó pozíció áll.

Következtetések

Az EU közös költségvetése a közös politikák megvalósításának nélkülözhetetlen eszköze. Működése nem mentes a problémáktól, korlátoktól – többek között a tagállami érdekek sokszínűsége és a rendelkezésre álló források igen korlátozott volta miatt – összességében azonban képes volt követni az integráció fejlődését, illetve adott esetben (bővítések, illetve nagy reformok idején, mint ahogy remélhetőleg e sorok írásakor, 2020 végén a koronavírus-válság kapcsán is) lökést adni az előrelépéshez.

Fontos, hogy a közös költségvetést ne csak önmagában vizsgáljuk. A közös költségvetés az európai integráció mindenkori helyzetének meglehetősen hű tükre. A költségvetésben megjelenő, kisebb vagy nagyobb súlyú kiadási tételek a politikai deklarációkon túlmenő, tényleges szándékokat tükrözik. Ennélfogva a közös költségvetésben bekövetkező kisebb-nagyobb változások alapján következtethetünk e szándékoknak a költségvetésen messze túlmutató (és akár anyagiakban mérve is nagyságrendekkel jelentősebb) lehetséges hatásaira.

Az integrációs folyamat összetettsége okán általában lassú, kis lépésekből felépülő fejlődés tanúi lehetünk (nemritkán buktatókkal), nagy ugrásokat viszonylag ritkán láthatunk. Ugyanakkor a 2020 végén körvonalazódott megállapodásnak a közös hitelfelvételre vonatkozó része akár egy ilyen, az európai integráció történetében nem gyakori nagy ugráshoz történő elrugaszkodás is lehet.

Felhasznált irodalom

A Európai Unió Tanácsa: *Infografika – Az EU 2021–2027-es költségvetése és a helyreállítási terv.* 2020. Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/

Az Európai Unió Tanácsa: *Infografika – Next Generation EU – Covid19 helyreállítási csomag.* 2021. Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/

Commission Européenne: Vade-mecum budgétaire. SEC(2000) 1200 – FR, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes. In Szemlér Tamás: *EU-költségvetés és közös politikák.* [Kézirat.] Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

Európai Bizottság: *Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret.* COM(2018)321 végleges (2018. május 2.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről* (2017. június 28.). Brüsszel, 8. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_hu.pdf

Európai Tanács: *Európai Tanács* (2020. december 10–11.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2020/12/10-11/

European Commission: *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union.* COM(97)2000 végleges (1997. július 15.)

European Commission: *European Union Public Finance*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008. Online: www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/EU%20public%20finance%20-%202009.pdf

European Commission: *European Union Public Finance*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014. Online: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8bc08dd0-f1ed-4f45-bab4-75ac2a63d048

European Council: *Conclusions (multiannual Financial Framework)* (2013. február 8.). EUCO 37/13. Brussels. Online: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/en/pdf

European Council: *Multiannual Financial Framework 2021–2027 and Next Generation EU (commitments, in 2018 prices).* (é. n.). Online: www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf

European Council: *Presidency Conclusions* (1999. március 24–25.). Berlin European Council. Online: www.europarl.europa.eu/summits/ber1_en.htm; www.europarl.europa.eu/summits/ber2_en.htm

Milicevic Vera: *Az Unió kiadásai*. 2021. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/28/az-unio-kiadasai

Schwarcz Andras: *Az Unió bevételei*. 2021. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/27/az-unio-bevetelei

Szemlér Tamás: *EU-költségvetés és közös politikák*. [Kézirat.] Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

Fülöp Katalin

Adópolitika

Bevezetés

Politika nincs gazdaságpolitika, gazdaságpolitika pedig nincs adópolitika nélkül. Az adózás uralkodó rendszere meghatározza a gazdaság szerkezetét, a kormányzat költségvetési lehetőségeit, valamint jelentősen befolyásolja a polgárok mindennapjait, fogyasztási lehetőségeit, munkavállalási esélyeit, szokásait és ambícióit. A mindenkori fiskális politika aktorainak egyfelől komoly mozgástere van, amennyiben változatos alapon és módokon biztosíthatják az adóbevételeket, és valóban, a történelmi példák nem kevés fantáziáról tanúskodnak e tekintetben.[1] Jelenleg a közösségi adópolitika az uniós nemzetek kormányainak is tág döntési lehetőségeket hagy, ugyanakkor a döntéshozóknak nyilvánvalóan számolniuk kell néhány komoly korláttal. Az adószabályok nem ütközhetnek magasabb rendű joganyaggal, nemzetközi egyezménnyel, általános jogállami normákkal. Költségvetési oldalról meg kell felelni a bevételi-kiadási struktúra által diktált kritériumoknak, rövid távon a jellemzően merev kiadási szerkezet finanszírozási igényének. Ez egyaránt igaz az önkormányzati, a nemzetállami és a közösségi büdzsé finanszírozására. Alapvető makrogazdasági korlát, hogy tartósan nem fenntartható a gazdasági növekedés léptékénél nagyobb léptékű adóemelés, és mára az is nyilvánvaló, hogy a gazdaságélénkítés bevált eszköze az adócsökkentés, legyen szó mikro-, makro- vagy nemzetközi színtérről. Úgyszintén fékezőerőt jelentenek az adóztatásban a politikai korlátok. Az újraválasztási esélyek fenntartásának igénye ugyanis szintén korlátozza az adórendszerek átalakításáról szőtt szakpolitikai elképzeléseket.[2] A tagországok döntéshozói számára érezhető a törekvés a közös adópolitika kiterjesztésére is, ez azonban egyelőre megosztó téma a közösségen belül, több nemzetgazdaság, köztük Magyarország számára az egységesítés egyértelműen a versenyelőny csökkenését jelentené.

A fejezet témája a közösségi adópolitika. A fogalmi keretek meghatározása után rövid történeti összefoglaló, majd a közpolitika adott területének sajátosságai, elvei és gyakorlati megoldásai következnek. Egy-egy további alfejezet foglalkozik az uniós törekvések aktuális irányaival és kihívásaival, valamint azzal, hogyan illeszkedik a jelenlegi EU közpolitika az adóelméleti fősodor nézeteivel. A zárszó az adópolitika tagállami konfliktusait összegzi.

Az adóztatás megkerülhetetlen fogalmi keretei

Az *adórendszer* az adott időben és helyen érvényben lévő adók összessége, amelynek kialakítása és működtetése a kormányok feladata. Az *adó* a gazdasági szereplők által teljesített kötelező hozzájárulás a közkiadásokhoz, amelyet pénzben kell megfizetni a kivető állam vagy más közjogi testület szabályai szerint, és amelyért cserébe nincs direkt ellentételezés. „Az adók tehát

[1] Talán elegendő itt példaként a füstadót, a kapuadót vagy Nagy Péter szakáladóját megemlíteni.
[2] Burján Ákos et al.: *Adótani alapok*. Budapest, Saldo, 2012. 30.

https://doi.org/10.36250/01028_31

a közösségi szükségletek finanszírozásának a legalapvetőbb forrását jelentik, az adók összessége jelenti a közteherviselés rendszerét."[3]

Az adók számításának alapját hagyományosan a vagyonelemek értéke, a nettó vagy bruttó jövedelem, illetve a nyereség nagysága, valamint a fogyasztási költések összege képezi. Ennek alapján beszélünk *vagyonadókról*, *jövedelemadókról* és *fogyasztási adókról*. A mai adórendszerekben az úgynevezett *korrektív adók* – a közgazdasági szakirodalomban Pigou-adók – is jelentős súlyt kapnak. Idetartoznak a zöldadók, amelyek a környezetet terhelő termelőtevékenység csökkenését, az árak emelkedését és a károsultak kompenzációját lehetővé tevő költségvetési alapok képzését szolgálják. Ilyenformán a vállalati és a fogyasztási magatartást is korrigálják, a negatív termelői és fogyasztói externáliák orvoslásának eszközei lehetnek. Újra és újra felmerül egy európai szintű, a pénzügyi tranzakciókat terhelő úgynevezett Tobin-adó[4] bevezetése is, de egyhangú támogatásra esélyes javaslat ez idáig nem került a döntéshozó testületek elé.

Az adóztatás technikájában a tételes adók visszaszorultak, ma az adók általában az érték konstans vagy növekvő százalékos kulcsa alapján kalkulálhatók, ennek megfelelően *egykulcsos* vagy *progresszív* az adóztatás. Definitíve nem adók, de adójellegű tételek a biztosítási jogviszonyt idéző járulékok, a hozzájárulások, az illetékek, az áruforgalomhoz kötődő vámok. Ezek számítása is jellemzően forgalmiérték-alapon vagy jövedelemarányosan történik.

Az adók alanyai általában a fizetésre kötelezettek, magánszemélyek vagy jogi személyek, akik termelést vagy szolgáltatást végeznek, jövedelmet szereznek, vagy vagyonadó alá vont vagyontárgyat birtokolnak. Az úgynevezett *direkt vagy közvetlen adók* terheit azok viselik, akikre kivetik azokat, a *közvetett vagy indirekt adóknál* azonban az adófizető nem a tényleges teherviselő. Ez utóbbiaknál az adminisztratív terhet, az elszámolási feladatokat, az adókötelezettségeket általában az eladók, míg a valódi terhet a végső fogyasztók viselik, akikre az árakon keresztül hárul az adóteher. A közvetett adók tehát az áru- és szolgáltatásforgalommal együtt „áramlanak", és a piaci mechanizmuson keresztül realizálódnak.

Az adók többségét a központi kormányzat állapítja meg és szedi be, de a legtöbb gazdaságban a településeknek, régióknak, tartományoknak vagy tagállamoknak is van adómegállapítási és beszedési joguk, így a polgárok *többszintű adóztatásnak* vannak kitéve. Az adók nagyobb része Magyarországon is *központi adó*; ezeket az adótörvények alapján a központi költségvetés realizálja, a NAV szervezi és ellenőrzi. A *helyi adókat* a települési önkormányzati rendeletek határozzák meg a helyi adókról szóló törvény[5] keretein belül, az adóhatósági feladatokat pedig a jegyzők látják el. A helyi adók az uniós szubszidiaritás elve miatt az adórendszerek szerves részét képezik az EU-ban.

Az adórendszer az adóztatás technikájában is változatos lehet. Az Unióban általánosan elterjedt az adózók úgynevezett *önadózása* – önálló bevallás, kalkuláció, befizetés, adminisztráció –, amely jelentős adminisztrációs terhet jelenthet az adózónak. Emellett az adókivetés, a határozattal való adómegállapítás és korlátozott körben az adóbehajtás is létező eljárás. Nálunk az adózás és adóztatás részletes szabályait az adózás rendjéről szóló törvény határozza meg,[6] emellett követni kell a nemzetközi kettős adóztatás elkerülésére szóló nemzetközi egyezményeket, és alkalmazni kell a határokon átnyúló ügyleteknél a közösségi irányelveket is. A közösségi jog elsődlegességet élvez a nemzeti joghoz képest.

[3] Burján et al. (2012): i. m. 18.

[4] James Tobin javaslata nyomán Robin Hood-adóként is aposztrofálják.

[5] 1990. évi C. törvény a helyi adókról.

[6] 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről.

A közösségi adópolitika *elsődleges jogforrásait* az alapítói és a csatlakozási szerződések jelentik. Így elsődleges jogforrásként rendszerint a Római Szerződésre,[7] a Lisszaboni Szerződésre és a Maastrichti Szerződésre történik hivatkozás. A Lisszaboni Szerződés a korábban elvi szinten már deklarált Alapjogi Chartát az uniós jogba emelte. Az Alapjogi Charta folytán

> „számos anyagi jogi és eljárási alapelv lefektetésre került, így a törvény előtti egyenlőség, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a személyes adatok védelme, a jó közigazgatáshoz, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog, az iratbetekintés joga stb., melyek az adójog területén is alkalmazásra kell, hogy kerüljenek".[8]

A *másodlagos jogforrások* között a rendeletek a legszigorúbb jogalkotási eszközök, mert ezek kötelezők és közvetlenül alkalmazandók a tagországok számára. A közösségi adójog legfőbb eszköze az *irányelv,* ez azonban csak az abban foglalt célt tekintve kötelező erejű, annak megvalósítása már a tagállamokra van bízva.[9] A határozat rendszerint eljárásjogi és igazgatási rendelkezéseket tartalmaz, és címzettjeire vonatkozóan kötelező érvényű.[10] Jogi kötőerővel nem rendelkeznek, de az Európai Unió testületei ajánlásokat is megfogalmaznak, és kifejezik véleményüket az adóügyi kérdésekben is, ezeket tág értelemben szintén a másodlagos jogforrások mellett szokás említeni az úgynevezett *soft law* eszköztáraként.

Elsődlegesen az *adórendszer feladata,* hogy biztosítsa a költségvetés bevételeit, az állami programok pénzügyi fedezetét, a közfeladatok ellátását. A forgalmi adóból származó uniós „adóalap" ötlete is ezt a célt szolgálta az 1960-as évek végén. A stabil adórendszer kétségkívül a stabil államiság egyik legfontosabb záloga. Adórendszer, illetve redisztribúció nélkül lehetetlen lenne a szociális háló kiépítése, a nyugdíjrendszer működtetése és a nagy ellátórendszerek – közoktatás, egészségügy, családpolitika – fenntartása. A piacgazdaság által szükségszerűen kitermelődő jövedelmi különbségek sem maradnának tolerálható mértékűek. Az adórendszer megfelelő eszközöket ad a kormányzatok számára, hogy a piacgazdaság egyéb anomáliáit, például a káros extern hatásokat csökkentsék, gazdaságélénkítést végezzenek, munkahelyek teremtését, tőkebefektetést, beruházásokat ösztönözzenek, válság esetén segítséget nyújtsanak a gazdaság szereplőinek. Az adók további közvetett hatásaik által befolyásolják a fogyasztást – például az egészségkárosító termékek vásárlását csökkentik – és a vállalkozásokat is, hiszen a foglalkoztatásra, az erőforrások árára, a költségekre, a megtermelt nyereségre és az osztalékra is hatással vannak. A tény, hogy a vállalkozások egyben az európai gazdasági közösség és a nemzetgazdaságok versenyképességének is kulcsszereplői, az adórendszernek makrogazdasági és nemzetközi gazdaságtani jelentőséget ad.

Egyfelől az adók rendkívüli fontossága, másfelől az összetett szerepkörei miatt komoly kihívás az *optimális adórendszer* kiépítése. Már Adam Smith megfogalmazta a helyes adóztatással kapcsolatos legfőbb igényeket, miszerint az adórendszer legyen általános, arányos, kényelmes és olcsó. Az általánosság a közteherviselést, az arányosság a diszkrimináció és privilégiumoktól való mentességet jelenti. A kényelmesség az adófizető számára biztosított gesztus, amennyiben a jó adórendszerben az adókötelezettségek teljesítése nem terheli felesleges kényelmetlenségekkel az adófizetőket. Az olcsóság pedig főként az adóztató oldaláról elvárás, mert azt jelenti, a lehető

[7] Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés).
[8] Kende Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba.* Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 355.
[9] Burján et al. (2012): i. m. 242.
[10] Burján et al. (2012): i. m. 242.

legkisebb költséggel tudja sikeresen működtetni az adórendszert. Mindezek az adóztatás közösségi szintjére is érvényesek.

Mára számos egyéb elvárás megfogalmazódott az adóztatással kapcsolatosan. Támogassa a gazdasági fejlődést, segítse elő a foglalkoztatást. Ez alatt általában tendenciózus adócsökkentést értenek, illetve az adórendszerbe épített ösztönzőket, mentességeket és kedvezményeket. Szintén általánosan megfogalmazott elvárás, hogy az adórendszer legyen méltányos és igazságos, bár az ezeknek való megfelelés egzakt kritériumok híján sokkal nehezebb. *Mainstream* közgazdasági és jogi kritérium a versenysemlegesség, amely az adózással kapcsolatban is megfogalmazódik. Ez azt jelenti, hogy az állam tartózkodjék a gazdaságba való felesleges beavatkozástól, továbbá ne torzítsa a versenyszférában kialakuló piaci viszonyokat, a béreket és az árakat.[11] A versenysemlegesség az Unión belül a nemzetgazdaságok viszonylatában is érvényre kell hogy jusson. A transzparencia szintén elvárás, legyen szó nemzeti vagy közösségi értelmezési keretről, egyaránt jelenti az adózással kapcsolatos eljárások átláthatóságát és az adóbevételek felhasználására vonatkozóan az „üvegzsebet". Az adórendszer stabilitása, belső koherenciája és egyszerűsége mind az adózók, mind az adóztató szempontjából erény, ugyanakkor elvárható a rugalmas hozzáigazítás is, ha megváltoznak a körülmények, például válságjelek mutatkoznak a gazdaságban. Az Unióban külön hangsúlyt kap a szubszidiaritás elve is, ami leegyszerűsítve azt jelenti, hogy a keletkezési helyükhöz legközelebb oldjuk meg problémákat, ehhez pedig a forrásokat is lokálisan biztosítsuk. Ez az elv a központi adóztatás helyett a helyi adók rendszerét erősíti, a szövetségi adóztatás helyett pedig a tagállami adókat preferálja.

A gazdasági együttműködés tagjai számára természetes követelmény, hogy a nemzeti adórendszerek elemei koherens egységet alkossanak egymással, feleljenek meg a közösség adópolitikájának, és egymáshoz is minél inkább illeszkedjenek a nemzeti adórendszerek. Sokan dédelgetik a vámunió után a fiskális és monetáris egység vágyát is, de az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján a belátható jövőben az adóharmonizáció lehet csak reális cél, az is csak annyiban, amennyiben valóban szükséges az egységes piac zökkenőmentes működéséhez, és egyetlen tagállam adószuverenitását sem sérti túlzott mértékben. Az adószabályokban ugyanis hagyományosan teljes egyetértés esetén születik csak kötelező érvényű szabályozás.

Adóharmonizáció alatt azon folyamatokat értjük, amelyek révén a tagállami adórendszereket egymáshoz közelítik az egységes belső piac megvalósítása érdekében.

> „A közösségi harmonizáció célja azon adójellegű kötöttségek megszüntetése, amelyek a négy szabadság elvének érvényesülését hátráltatják. Nem célja egy szövetségi adórendszer, hanem annak elérése, hogy a nemzeti adótörvények ne tegyenek különbséget a külföldi és belföldi személyek, illetve tranzakciók között. Kiemelendő, hogy európai adó nem létezik, hiszen közösségi adóhatóság által beszedett közösségi adó nem létezik."[12]

Manapság szintén gyakran megfogalmazódó elvárás, hogy az adórendszerekben nemzetközi együttműködés valósuljon meg az *adóarbitrázs* lehetőségének csökkentésére és egyes szektorok multinacionális nagyvállalatai esetében a sajátos adózási előnyök visszaszorítására. Ezzel is összefüggésben, általános és jogos elvárás, hogy minél kisebb tere legyen az *agresszív adótervezésnek,* még inkább a rejtett, szürke- és feketegazdaságnak, leegyszerűsítve az adócsalásnak.

[11] Herich György: *Adótan I.* Pécs, Penta Unió, 2003. 27.

[12] Földes Gábor et al.: *Az Európai Közösség adójoga.* Budapest, KJK–Kerszöv, 2001. 18.

Mindezekből jól látszik, hogy meglehetősen összetett feladat a fenti, sok tekintetben egymásnak is ellentmondó elveknek megfelelni még egy adott nemzetgazdaságon belül is. Nagyságrendekkel nehezebb a feladat, ha más-más gazdasági lehetőségekkel és fejlettségi szinttel, különböző kondíciókkal és részben eltérő érdekekkel rendelkező nemzetgazdaságok számára kell közös adópolitikát kialakítani; ez az Európai Unió számára is rendkívül komoly kihívás az integráció kezdete óta.

A közösségi adópolitika fejlődése

Röviddel az európai integráció első lépése, az ESZAK 1951-es létrejötte után a Tinbergen-bizottság[13] elkezdett a közös adópolitika kérdéseivel foglalkozni. Az EGK-alapítói dokumentumokba végül csak a közvetett adók harmonizációjának igénye került bele. Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról 1957-ben aláírt szerződések (Római Szerződés) 99. cikke kimondta, hogy a Bizottság feladata annak vizsgálata, miként lehet a forgalmi adókra, a jövedéki adókra és az egyéb közvetett adókra vonatkozó tagállami adókat harmonizálni a belső piac érdekében. A kezdetektől él az eljárás, hogy adóügyekben a Bizottság a javaslatait a Tanács elé terjeszti, a Tanács pedig irányelveket határoz meg a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozóan.[14] A fentieket kiegészítve a 220. cikk a tagországok állampolgárai kettős adóztatásának elkerüléséről szól, amelynek érdekében tagországi egyeztetéseket ír elő, ha a kettős adóztatás felmerülne.[15] Ezek azok a szabályok, amelyek a közös piac működéséhez a legfontosabbak, és a gazdasági közösségen belül az alapvető szabadság elveivel, az áruk, a tőke és a munkaerő szabad mozgásának igényével összhangban vannak.

A Római Szerződés ugyan nem utal a közvetlen adók harmonizációjára, mégis korán felmerült ennek az igénye. A Bizottság először 1962-ben bízott meg egy szakértői csoportot az adók közelítésének munkálataival, akik a Neumark-jelentésben[16] már nem csak a hozzáadottérték-adózásra, de számos egyéb adóterület harmonizálására javaslatot tettek. Ezt az 1970-es Tempel-jelentés, majd több más kezdeményezés követte, a közvetlen adóknál elsősorban a társasági adórendszer harmonizációjának elérését célozva. A tagállamok vonakodása miatt ezek a kezdeményezések sorra kudarcot vallottak. A legfontosabb döntés a hozzáadottérték-adó (EU-ban szokásos alakban: héa, Magyarországon: áfa) harmonizációjáról 1972-ben megszületett; az 1977-es 6. irányelv[17] e területen egységesítette a gyakorlatot.

A közvetlen adókra vonatkozó több évtizedes tárgyalásokban egyfajta áttörést a Bizottság egy 1990-es közleménye hozott, amelyben javasolta, hogy a szubszidiaritás elvére is figyelemmel minden kezdeményezést a tagállamokkal folytatott konzultációs folyamat útján határozzanak meg. Ezek alapján végül több korlátozott hatáskörű iránymutatást fogadtak el: a fúziókra vonatkozó

[13] 1953: Tinbergen-bizottság létrejötte.

[14] Római Szerződés 99–100. cikk.

[15] Római Szerződés 220. cikk.

[16] 1962: Neumark Report.

[17] A Tanács hatodik irányelve (1977. május 17.) a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás.

irányelvet,[18] az anya-leányvállalatok osztalékfizetéséről szóló irányelvet,[19] az arbitrációs egyezményt,[20] az 1998-ban átvitt, a határokon átnyúló kamat- és jogdíjfizetésekre kivetett forrásadók eltörlésének javaslatát,[21] majd a kapcsolt vállalkozások közötti transzferár-szabályozást,[22] végül 2005-ben a megtakarítási irányelvet.[23] Jelentős előrelépést jelentett az adóharmonizációs folyamatban a Bizottság adócsomagjának bejelentése 1997-ben,[24] kiemelten a Magatartási Kódex[25] megjelentetése, amely a káros adóversenyre vonatkozó *gentleman agreement* a tagállamok között. Az ECOFIN[26] munkacsoportja felvetett egyéb, azóta egyre súlyosodó problémákat, például az agresszív adótervezés ügyét vagy a transznacionális vállalatok adóztatásának nehézségét.

Más területen gyorsabb volt az előrehaladás. Az EU tagállamai korán elfogadták, hogy a gazdasági integrációhoz szorosabb együttműködésre és rendszeres információcserére van szükség az adó beszedése terén, és már a 77/799/EGK tanácsi irányelv kölcsönös segítséget ír elő a nemzeti adóhatóságok között.[27] A pénzmosás elkerüléséről szóló közös jogi szabályozás,[28] később a BEPS-javaslatok és az ATAD-irányelv[29] megfogalmazásai a sikeres tagállami hatósági együttműködés alapjává váltak az adócsalások elleni fellépésben.

Az uniós adópolitika területei és rendszere

Meghatározó, hogy egyelőre nincs uniós adó abban az értelemben, hogy az Unió polgáraira vagy cégeire egy uniós adóhatóság vetné ki és szedné be valamely közösségi cél finanszírozására. Az Uniónak ugyan vannak adóbevételei, de ezeket a tagállamok vetik ki, ellenőrzik, és részben továbbadják egy központi alapba. A közpolitika fókuszában az egységes piac minél

[18] A Tanács 90/434/EGK irányelve (1990. július 23.) a különböző tagállamok társaságainak egyesülésére, szétválására, eszközátruházására és részesedéscseréjére alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről.

[19] A Tanács 90/435/EGK irányelve (1990. július 23.) a különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről.

[20] Egyezmény a kapcsolt vállalkozások nyereségkiigazításával kapcsolatos kettős adóztatás megszüntetéséről.

[21] A Tanács 2003/49/EK irányelve (2003. június 3.) a különböző tagállambeli társult vállalkozások közötti kamat- és jogdíjfizetések közös adózási rendszeréről.

[22] Egyezmény a kapcsolt vállalkozások nyereségkiigazításával kapcsolatos kettős adóztatás megszüntetéséről.

[23] A Tanács 2003/48/EK irányelve (2003. június 3.) a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról.

[24] Resolution on the Commission Communication. A Package to Tackle Harmful Tax Competition in the European Union. COM(97)0564 – C4-0333/98.

[25] Code of Conduct for Business Taxation.

[26] ECOFIN: Pénzügyminiszterek Tanácsa.

[27] A Tanács irányelve (1977. december 19.) a tagállamok illetékes hatóságainak kölcsönös segítségnyújtásáról a közvetlen adóztatás területén (77/799/EGK).

[28] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

[29] Anti Tax Avoidance Directive. A Tanács (EU) 2016/1164 irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról.

zökkenőmentesebb működtetése áll, az uniós adópolitika fő törekvése tehát, hogy az áruk szabad áramlását, a szolgáltatások szabad gyakorlását és az európai versenyképesség erősödését minél kevésbé akadályozzák az adórendszerek. Ebből következik, hogy az uniós bürokrácia elsősorban a forgalomhoz köthető adók közös szabályozását végzi, valamint a nemzetközi tevékenységek és határokon átnyúló ügyletek adóvonzataira koncentrál a direkt adóztatás tekintetében. A kettős adóztatás elkerülése, a transzferárak szabályozása és a nemzetközi cégcsoportok kapcsolt vállalkozási ügyletei például mind olyan területek, ahol a közös szabályozás elengedhetetlen feltétele a vállalkozások zökkenőmentes működésének. De nemcsak a vállalkozások működésének könnyítése, hanem az adóztatás hatékony működtetése is nemzetközi együttműködést igényel, például az adócsalások felderítése vagy az adókötelezettségek behajtása érdekében. Érdemes a közös adópolitika ezen területeit külön-külön is megvizsgálni.

Héaszabályok

A héaszabályozás jogalapját a Közösség működéséről szóló szerződés alábbi passzusa adja.

> „A Tanács az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag rendelkezéseket fogad el a forgalmi adók, a jövedéki adók és a közvetett adók egyéb formáira vonatkozó jogszabályok olyan mértékű harmonizálására, amennyire az ilyen harmonizáció a belső piac létrehozásához, működéséhez, és a verseny torzulásának elkerüléséhez szükséges."[30]

Az EGK létrejöttekor a piaci működést láthatóan korlátozta, hogy a tagországok eltérő módon adóztatták a termékeiket és szolgáltatásaikat, ezért nem volt egyértelműen kiszámítható, mekkora adótartalom épült be a nemzetközi forgalomban forgó áruk árába. Döntés született arról is, hogy az EGK működését közös forrásból finanszírozzák, így kézenfekvő volt a megoldás, hogy egy egységes forgalmi adó teremtsen megoldást mindkét problémára. A tagállamok végül 1973-ban vezették be az általános forgalmi adó intézményét, azóta a forgalmiadó-bevételük egy részét a közösségi költségvetés finanszírozására használják fel a Miniszterek Tanácsa 1970-es döntésének megfelelve. Az 1977. évi 6. héairányelv[31] határozta meg az egységes forgalmi adóztatás feltételeit. A szabályozás szerint a nemzetközi forgalomban az import adóköteles, míg az export nulla kulcsos marad a közösségben. Az irányelv az általános adókulcs mellett megengedi kedvezményes kulcs alkalmazását, az ide való termék- és szolgáltatásbesorolásról közösségi testület rendelkezik. A hivatkozott irányelv *a célország elve* szerinti adózást határozta meg, miszerint a hozzáadottérték-adót mindig a vevő szerinti célországban kell megfizetni.

Jelenleg már a 2006/112/EK irányelv[32] van érvényben a közös hozzáadottértékadó-rendszerről. Az irányelv szerint a közös héarendszernek „a verseny semlegességét kell eredményeznie még akkor is, ha az adómértékek és adómentességek teljes összehangolása elmarad".[33] Az irányelv

[30] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetben 113. cikk (az EKSz korábbi 93. cikk).

[31] A Tanács hatodik irányelve (1977. május 17.) a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás.

[32] A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről.

[33] A Tanács 2006/112/EK irányelve i. m. 7. cikk.

egy minimálisan 15 százalékos (de felülvizsgálható) mértéket határoz meg annak megakadályozása érdekében, hogy a tagállamok által alkalmazott normál héamértékekben meglévő eltérések a Közösségben strukturális egyenlőtlenségekhez és bizonyos tevékenységi ágazatokban a verseny torzulásához vezessenek.[34] A ma alkalmazott alacsonyabb mértékek lényegében azóta is átmenetinek tekinthetők. Az érvényes héaszabályozásban vegyítik az *eredet és a célország elvét* abban az értelemben, hogy a különféle ügylettípusokra tételesen meghatározzák a követendő elvet, ugyanakkor fontos, hogy egy adott ügyletnél egyértelműen a vevő vagy az eladó legyen héaköteles. A megoldás kétségkívül csökkenti az adóarbitrázs lehetőségét, de rendkívül bonyolulttá teszi a jogalkalmazást. Ennek ellensúlyozására a több országot érintő ügyletekre, illetve az úgynevezett háromszögügyletekre vonatkozóan egyszerűsítéseket tartalmaz a szabályozás, miszerint az adó elszámolása az áru, nem a számla mozgását követi (a közvetítőknek így adóelszámolási feladatuk nem keletkezik).[35] A nemzetközi szolgáltatások adózása a termékáramlásnál is bonyolultabban nyomon követhető, ennek egyértelműsítését szolgálta 2008-ban a 2008/8/EK irányelv és a 2008/9/EK irányelv. Ezek értelmében a kereskedelmi felek közötti szolgáltatások héáját a szolgáltatás teljesítése szerinti országban számították fel.[36]

Az érvényes szabályok szerint jelenleg még mind az általános kulcsokban, mind a mentességek és választási lehetőségek tekintetében jelentősek a tagországi eltérések. Kevés elmozdulás történt a minimumként meghatározott kulcs irányába is, máig fennmaradtak az 1991 előtt bevezetett alacsonyabb kulcsok, sőt 2009-ben bizonyos munkaigényes helyi szolgáltatásokra vonatkozóan újabb csökkentett héamértékről döntöttek. Igaz, hogy a tagállamok közötti áruforgalom nem minősül exportnak és importnak, de a sok-sok eltérés miatt nem kezelhető a termékáramlás országon belülinek, ezért a jelenlegi héarendszer működő, de átmeneti megoldás a közvetett adók harmonizációs folyamatában. Az egységesítés egyébként a *soft law* eszközeivel jelenleg is folyik, 2012 óta működik a Bizottság egy szakértői csoportja a héarendszer javításáért (Héa Bizottság), amely máig rendszeres iránymutatásokat tesz közzé az éppen aktuális kihívásokra, például az e-kereskedelem vagy az elektronikus kiadványok adózásának bonyolítására. A héarendszerben a Bizottság további egységesítésre törekszik. Cél a tagországok egységes héakulcsainak elérése, a mentességek megszüntetése, az eredetország szerinti adózás általános érvényesítése és a rendszer jelentős egyszerűsítése. A tagországok egyelőre ellenállnak.

Jövedéki adók

Az EU szabályozza az alkoholra, a dohánytermékekre és az energiára kivetett jövedéki adókat, mert a szabályok közötti eltérések a héarendszerekhez hasonlóan hátráltathatják a határokon átívelő kereskedelmet, és torzíthatják a versenyt. A közösségi jövedékiadó-szabályozás jogalapját tehát a héához hasonlóan szintén az EUMSz 113. cikke adja.

Az *energiaadóztatásra* vonatkozóan szintén az elsődleges jogforráshoz kell visszanyúlni az alábbiakban rögzítettek szerint.

> „A belső piac létrehozása, illetve működése keretében, valamint a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel az Unió energiapolitikájának céljai – a tagállamok közötti szoli-

[34] A Tanács 2006/112/EK irányelve i. m. 29. cikk.
[35] Burján et al. (2012): i. m. 260.
[36] Európai Parlament: *Közvetett adók*. 2021a. 2.

daritás szellemében – a következők: a) az energiapiac működésének biztosítása, b) az energiaellátás biztonságának garantálása az Unión belül, c) az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének előmozdítása; és d) az energiahálózatok összekapcsolásának előmozdítása."

Az energiaforgalomhoz kapcsolódó jogalkotási feladatok a rendes eljárás helyett „az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag eljárva a Tanács állapítja meg".[37] A Tanács az adó minimumát állapítja meg – például a gázolajra ez 330 EUR / 1000 liter jelenleg – és természetesen felfelé bármekkora eltérés lehetséges a tagországok adójában. Így fordulhat elő, hogy például a fűtési célú gáz jövedékiadó-tartalmában harmincszoros eltérés is van jelenleg az uniós országok között.[38]

Az *alkoholtermékek* közös jövedéki szabályozása szerint a kivetett adót a 20 C° hőmérsékletű tiszta alkohol hektolitere alapján számítják ki. Itt is a minimális adómérték meghatározásával igyekeznek a potenciális versenyelőnyöket visszanyesni – jelenleg például az égetett szeszipari termékekere ez 550 EUR –, viszont kedvezményes adómértékeket engednek a kisüzemi szeszfőzdék számára, és bizonyos uniós országok kedvezményt adhatnak a gyümölcstermelőiknek is a termékükből készült párlatokra.[39] Az alkohol jövedéki szabályozásában 2022. január 1-jétől új közös tanúsítási rendszer lép majd életbe valamennyi fajta alkoholt és alkoholtartalmú italt előállító, független kisüzemi termelő számára.[40]

A *dohánytermékek* adódirektívája is minimum adómértékeket határoz meg, amely például 1000 cigarettánként minimum 90 euró, és a kiskereskedelmi árak súlyozott átlagának legalább 60 százalékát kell hogy kitegye.[41] A példa kedvéért, a közös szabályoknak megfelelve Magyarországon a cigaretta fogyasztói árának teljes adótartalma 2020-ban 77 százalékos volt, ami az EU-országok között átlagos értéknek számít, és a szomszédos országokban kalkulált rátákkal is körülbelül megegyező.[42]

Személyi adózás

A személyi adózás szabályozása alapvetően a tagállami adószuverenitás része, de egyes területeken azért intenzív a tagállami politikák összehangolása. A személyek adóztatásának uniós gyakorlata elsődleges jogforrásként a közösség működéséről szóló szerződés 45. cikkére vezethető vissza. E szerint:

[37] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetben.

[38] European Commission Directorate-General Taxation and Customs Union. Indirect Taxation and Tax Administration (2021a): *Excise duty tables I.* 107.

[39] A Tanács 92/83/EGK irányelve (1992. október 19.) az alkohol és az alkoholtartalmú italok jövedéki adója szerkezetének összehangolásáról.

[40] A Tanács (EU) 2020/1151 irányelve (2020. július 29.) az alkohol és az alkoholtartalmú italok jövedéki adója szerkezetének összehangolásáról szóló 92/83/EGK irányelv módosításáról.

[41] A Tanács 2011/64/EU irányelve (2011. június 21.) a dohánygyártmányokra alkalmazott jövedéki adó szerkezetéről és adókulcsáról.

[42] European Commission Directorate-General Taxation and Customs Union. Indirect Taxation and Tax Administration (2021b): *Excise duty tables III.* 7.

„(1) Az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását. (2) A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében."[43]

Szintén ide kapcsolható a szerződés 55. cikke, amely tiltja a megkülönböztetést a társaságok tőkéjében való részesedést illetően. Szűken értelmezve azt nem a közös adópolitika tárgya, de mégis minden tagállamot érintő szabály, hogy az uniós tisztségviselők és egyéb alkalmazottak az Uniótól származó bármely jövedelmükre vonatkozóan adómentességet élveznek a saját országukban, és kizárólag a Tanács által megszabott adót fizetik az Unió számára az EU kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv értelmében.

A személyek adózásában előforduló egyik probléma, amelyet a közös adópolitikának kezelnie kell, hogy a külföldön munkát vállalók kedvezőtlenebb elbírálásban részesülnek, mint a belföldi illetőségűek, akár az adó mértékére, akár az adókedvezményekre gondolunk. Lehetnek olyanok, akik a forrásországban azért nem tudnak kedvezményt igénybe venni, mert külföldi illetékességűnek számítanak, az eredetországban pedig azért nem, mert az ott szerzett jövedelmük nem elegendő az adókedvezmények igénybevételére.[44] Az EU történetében számos eljárás indult már az egyes tagállamok ellen az állampolgársággal nem rendelkező munkavállalókkal szemben alkalmazott megkülönböztetés miatt. Kötelező érvényű irányelv nincs a probléma megoldására, csak az *egyenlő elbánás elvét megfogalmazó bizottsági ajánlásra* és a bírósági gyakorlat alapján született döntésekre lehet támaszkodni. Ezek alapján a nem önálló tevékenység és a nyugdíj az illetőség szerinti államban adózik, az önálló, ipari, kereskedelmi és mezőgazdasági tevékenység jövedelme esetén pedig a tevékenység telephelye határozza meg az adózás helyét. A kedvezmények igénybevételéről is ajánlás szól csupán, amelyet nem kötelező a tagországoknak alkalmazniuk.

Szintén a személyek adóztatásának kérdése a határokon átnyúlóan fizetett *banki és egyéb kamatok* adóztatása. Bár minden tagország adójoga tartalmazza a kamatok bevallásának kötelezettségét, a tőke szabad mozgása és a banktitok miatt az állampolgárok más jövedelmekhez képest könnyebben kijátszhatják ezt a rendelkezést. Ezért a Bizottság javaslatot tett a kamatjövedelemre kivetett forrásadó közös rendszerére, előbb 15, majd 20 százalékos adómértéket javasolva. A kamatfizetés formájában szerzett jövedelem adóztatásáról szóló eredeti, 2003-as irányelv már nem hatályos, de a helyébe lépő 2014. évi jogforrás és a tagországok közti automatikus információcsere 2011-es előírása lecsökkentette a kamatokkal való adócsalás lehetőségét.[45] A *megtakarítási irányelv* a betétek más országokban történő elrejtését ugyanis olyan módon kívánja megakadályozni, hogy fő szabályként automatikus adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő a forrásország, vagyis a kamatkifizetés állama részére.[46]

[43] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetben. 45. cikk (az EKSz korábbi 39. cikke).

[44] Handa Lászlóné: *Adóharmonizálás vagy közös adópolitika?* 2006. 5.

[45] A Tanács 2011/16/EU irányelve i. m.; Council Directive 2014/107/EU of 9 December 2014 Amending Directive 2011/16/EU as Regards Mandatory Automatic Exchange of Information in the Field of Taxation.

[46] Kende (2016): i. m. 365.

Társasági adózás

A társasági adóztatásra vonatkozó uniós közpolitika elsődleges jogalapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés azon passzusa képezi, amely engedélyezi az irányelvek elfogadását a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából, amelyek közvetlenül érintik a belső piacot. Ugyanitt adóügyekben egyhangú döntéshozatalt írnak elő, konzultációs eljárással.[47] Ennek alapján az EU olyan szabályokat léptetett érvénybe, hogy a több tagállamban is tevékenykedő vállalatok elkerüljék a kettős adóztatást.

Az *anya- és leányvállalati irányelv* a cégcsoportok közötti osztalékfizetésre vonatkozik, és azzal a céllal született, hogy a leányvállalat nyereségének kettős adóztatását elkerülje. A kifizetett osztalék tekintetében az irányelv tiltja a forrásadó alkalmazását, a kapott osztalék esetében pedig kötelezettséget ír elő az anyavállalat illetőségének tagállama számára. Az anyavállalat az irányelv szerint választhat, hogy mentesíti a felosztott nyereséget az adóztatás alól, vagy ha adóztatja a felosztott nyereséget, lehetővé teszi a leányvállalat által megfizetett társasági adó beszámítását.[48]

A *fúziós irányelv*[49] alkalmazására akkor van szükség, ha legalább két tagország érintett olyan átalakulási ügyletben, ahol beolvadás, összeolvadás, szétválás, kiválás, eszközátruházás vagy részesedéscsere történik, és ennek során adókötelezettség merül fel. Az irányelv az adókötelezettséget halasztani engedi mindaddig, amíg a vagyontárgyat ténylegesen értékesítik, a vagyonnövekményt ténylegesen realizálják.

> „Az alkalmazott adójogi megoldás lényege, hogy a vállalkozások részére választási lehetőséget enged, hogy az esetleges rejtett tartalékok adózását elhalasszák, és az ne a fúzió, hanem az eszköz esetleges későbbi tényleges értékesítésének időpontjában váljon adókötelessé. Ez a megoldás így nem az ügylet adómentességét, hanem csupán az arra jutó adó megfizetésének a halasztását eredményezi, a fenti ügyletek során keletkező nyereségre eső adó halasztása a jövedelem tényleges pénzügyi realizálásáig tart. Ez a kedvezmény mind a társaságot, mind a társaság tulajdonosát megilleti, amennyiben az irányelvben megjelölt feltételek teljesülnek."[50]

A *transzferár-szabályozás* azt próbálja kikényszeríteni, hogy a több tagországban is működő cégcsoportok kapcsolt vállalkozásai egymás közötti ügyleteikben olyan árakat alkalmazzanak, amelyeket hasonló ügyletben független felek alkalmaznának egymás között. A tagállamok többsége ugyan megköveteli a kapcsolt vállalkozások között a piaci árak alkalmazását és annak megfelelő dokumentációval történő alátámasztását és bizonyítását, de egy multinacionális vállalkozás számára jelentős többletadminisztrációs terhet jelenthet, ha minden ország adóhatósága részére külön-külön, esetleg eltérő szabályok szerint kell dokumentálnia az árak piaci voltát. Előfordulhat, hogy ugyanazt az árat az egyik tagállam elfogadja és a másik nem, ami kettős adóztatást hozna létre. Az adóztató hatóságok számára a szabályozás annak megakadályozását szolgálja, hogy a több tagországban is tevékenykedő cégcsoportok a transzferárakon keresztül

[47] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetben. 115. cikk.
[48] A Tanács 90/435/EGK irányelve i. m.
[49] A Tanács 90/434/EGK irányelve i. m.
[50] Kende (2016): i. m. 362.

valósítsanak meg tiltott adóoptimalizálást. Az elszámolóárak szabályozásával foglalkozó, 2002 óta működő Közös Transzferár-Képzési Fórum (KTKF) kidolgozott az Arbitrációs Egyezmény keretében egy speciális, elszámolóárakra vonatkozó vitarendezési eljárást, és egységesítette az előírt transzferár-dokumentációt.[51]

Szintén a kettős adóztatás elkerülése érdekében az Unió úgynevezett *kamat-jogdíj irányelvet* fogadott el annak érdekében, hogy az Unión belüli kifizetések kizárólag a hitelt nyújtó, illetve a jogdíjtulajdonos illetősége országában legyenek adóztathatók, a forrásországban ne terhelje a kifizetést forrásadó. Erre tekintettel, ha valamely tagállam vállalkozása által kifizetett kamat vagy jogdíj haszonhúzója egy másik tagállami társaság vagy állandó telephely, akkor a kifizetés mentes a forrásországban a forrásadó alól.

> „Haszonhúzónak az minősül, aki a kifizetéseket saját hasznára kapja, és nem közvetítőként, azaz valamely más személy ügynökeként, megbízottjaként vagy aláírásra jogosultjaként jár el. Az irányelv alkalmazhatóságának feltétele, hogy az egyik társaság a másik társaság tőkéjében legalább 25 százalékos részesedéssel rendelkezzen vagy ilyen arányú szavazati jogokat birtokoljon."[52]

A Bizottság évek óta dolgozik egy *közös társasági adóalapra vonatkozó irányelv* bevezetésén. E szerint a cégeknek lehetőségük lenne az EU-ban realizált valamennyi nyereség és veszteség konszolidálására. Ez az OECD tevékenységéhez[53] is hozzáigazított javaslat az adókikerülés ellen is hatásos lehet, hiszen megszünteti a nemzeti rendszerek közötti játékteret, és ezáltal a jelenlegi adóelkerülés elleni szabályozást is mérsékelni tudja.[54] Az adóalap egységesítésére vonatkozó szándék első ízben, programként, 2011-ben fogalmazódott meg *(Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB),* majd 2016-ban továbbfejlesztették a koncepciót. Számítások szerint ennek bevezetése az EU-ba irányuló befektetéseket 3,4 százalékkal, a növekedést 1,2 százalékkal növelné, a *compliance* költségeket pedig 2,5 százalékkal csökkentené.[55] Napirenden van egy határon átnyúló *veszteségkompenzációs eljárás* kidolgozása. Ez lehetne végleges veszteségtranszfer, amelyben a veszteséget exportáló kompenzálná a veszteséget átvevő államot. Megvalósulhatna időleges veszteségtranszferként is, ahol a leány veszteségét a nyereséges anya használja fel, majd amikor a leány ismét nyereséges, abból levonják a korábban felhasznált veszteséget. Vagy konszolidációként is megvalósulhatna, ahol a csoport eredményét az anya összesíti. A kettős adóztatás elkerülésére a tervek szerint a beszámítást alkalmaznák 3–5 éves időszakban.[56]

A társasági adózás egységesítésére tett több évtizedes, sikertelen erőfeszítések után kijelenthető, az adókulcsokra, a mentességekre és a kedvezményekre is kiterjedő egységes uniós szabályozás a személyi adóztatás területéhez hasonlóan erős tagállami ellenállásba ütközik, a belátható jövőben valószínűleg nem hozható tető alá.

[51] Kende (2016): i. m. 364.

[52] Kende (2016): i. m. 363.

[53] Az OECD több évtizede segíti a vállalatok nemzetközi szintű működését például modellegyezményeivel, a határokon átnyúló adócsalás elleni javaslataival.

[54] Európai Parlament: *Közvetlen adózás: személyi és társasági adózás.* 2021b.

[55] European Commission: *A Fair Share Taxation in the EU for the 21st Century.* Publications Office of the EU, 2018.

[56] Kende (2016): i. m. 369.

A vagyont terhelő és a helyi adók

A vagyonelemek adóztatásának beépítése az adórendszerbe alkalmas lehet a munkaerőterhek csökkentésére, a költségvetési bevételek stabilizálására és az adósemlegesség erősítésére. Az eddigi tapasztalatok szerint azonban az EU-országok nagyon óvatosan kezelik ezt a kérdést, és csak az épp távozó Egyesült Királyságban, valamint Franciaországban van jelentős súlya a vagyonadóknak. A közgazdasági értékelések szerint a vagyonadók helyi szinten hozzájárulnak a bevétel-kiadás arányok kiegyensúlyozásához és az önkormányzati önállóság növeléséhez, ezzel pedig a szubszidiaritás elvét erősítenék.

> „A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája szerint kell lenni olyan adónemnek, melynek mértékét az önkormányzat állapítja meg. A sokszínű adórendszer jellemzője, hogy a helyi gazdasági tevékenységet és az ingatlanokat terhelő adónemek bevezetéséről központilag döntenek, de a bevétel az önkormányzatot illeti. Az adható kedvezmények, mentességek szigorú szabályozás alá esnek, mivel ezek torzítják a piacot (limitált, vagy a Bizottság engedélyezi).”[57]

A helyi adózás szabályai a tagállami adószuverenitás alá esnek. Ezeken a területeken az Unióban jelenleg nincsenek komolyabb harmonizációs erőfeszítések.

Az adócsalás és adókijátszás elleni fellépés

A 2008-as pénzügyi válság óta fokozott figyelmet kapott az uniós adópolitikában az adóelkerülés elleni küzdelem. Ezt részben az átláthatóság növelésével és a hatósági együttműködés erősítésével, valamint a tagállamok közötti automatikus információcserével igyekeznek biztosítani. Mivel komoly bevételi rést üt a nemzeti költségvetésekben a jövedelmek úgynevezett adóparadicsomokba mentése, az agresszív adótervezés és az adóarbitrázs elterjedése, a jelenségek elleni hatékony fellépés kiemelt figyelmet kapott. Ennek jegyében 2017 óta a Tanács közzéteszi az adózási szempontból nem együttműködő országok és területek jegyzékét. Az EU keretszabályokat foganatosított, hogy a tagállamok összehangoltan tudják kezelni a határokon átnyúló adócsalás és adókijátszás problémáját. Erre példa a héa területén történő közigazgatási együttműködés is.[58]

Az adópolitika továbbfejlesztésére irányuló uniós tervek

Az EU Bizottsága legutóbbi adóreform elképzeléseinek – *Fair Taxation in the EU* – a sarokpontjai az átláthatóság[59] és a hatékonyság növelése[60] a társasági adóalap konszolidáció és a digitális

[57] Handa (2006): i. m. 6.

[58] A Tanács 2011/16/EU irányelve i. m.

[59] Az EU-n belüli közösség adóügyeire vonatkozóan az átláthatóság növelésének igénye például a 2015-ben megfogalmazott *Tax Transparency Package*-ben manifesztálódott, majd új pénzmosás elleni együttműködést alakítottak ki 2016-ban *New Anti-Money Loundering Rules* néven, korábban pedig a banktitok feloldása ügyében történtek egységes intézkedések.

[60] A hatékonyság ebben az esetben arra vonatkozik, hogy a társaságok ott adózzanak, ahol a tényleges tevékenységük történik, és ne tudjanak például a transzferárakkal vagy a jogdíjakkal visszaélve kibújni

adóztatás[61] bevezetése. Ez utóbbi jelentős üzleti és nemzetgazdasági érdeksérelmeket okozhat a tagállamokban és azon kívül is, ahogy a tervek amerikai sajtóvisszhangja az utóbbi két évben ezt már világosan mutatta. Az Európai Parlament 2020-as közleményei[62] alapján a közeljövő közös adópolitikai cselekvési tervének a következőkre kell koncentrálnia:

- A társasági adózásban az adóalap-erózió és a nyereségátcsoportosítás elleni küzdelmet célzó OECD-projekt (BEPS) végrehajtása, az adózási szempontból nem együttműködő országok és területek folyamatos feketelistázása és a közös összevont társaságiadó-alap rendszerének megvalósítása jelenti a legfőbb célkitűzéseket.
- A héára vonatkozó terv többek között a héacsalások – leginkább a körhintacsalások – hatékonyabb kezelését célzó intézkedéseket, az elektronikus kereskedelemre vonatkozó héaszabályok egyszerűsítését és egy kkv-kra szabott héacsomagot tartalmaz.
- Az adókikerülés elleni kezdeményezés csomag az agresszív adótervezés megelőzésére, az adózási átláthatóság fokozására és az uniós vállalkozások számára egyenlő versenyfeltételek megteremtésére vonatkozik. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás ellen bevezetendő új szabályok miatt a nemzeti adóhatóságok közvetlen hozzáféréssel fognak rendelkezni a társaságok, a vagyonkezelő társaságok és más szervezetek tényleges tulajdonosaira, valamint a vállalatok ügyfél-átvilágítási nyilvántartásaira vonatkozó információkhoz, így gyorsan és hatékonyan reagálhatnak majd az adócsalás és adókikerülés eseteire.
- A digitális gazdaságra vonatkozó méltányos adóztatás elnevezésű kezdeményezések célja a digitális környezetnek megfelelő, méltányos és hatékony adózási rendszer biztosítása, amelyben a nagy multinacionális infotechnológiai, kommunikációs és médiavállalatok adózását kikényszerítenék.
- 2019. március 14-én a Parlament állásfoglalást fogadott el az éghajlatváltozásról, és támogatásáról biztosította azt a célkitűzést, hogy az EU legkésőbb 2050-re elérje az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának nulla nettó szintjét. Felszólította a Bizottságot, hogy a viselkedésbeli változások ösztönzése érdekében vizsgálja meg a szakpolitikai lehetőségeket, beleértve a környezetvédelmi adózást is. Ezzel napirendre került az egységes „zöldadó" kérdése.

Globális trendek az adóelméletben és az adópolitikában: az adóztatás elmélete és gyakorlata

Az adóelméleti szakirodalom szerint a költségvetés fogyasztási típusú adókkal való támogatása csökkentheti a munka- és tőkejövedelmeket terhelő adókat, ami a gazdasági növekedés szempontjából kívánatos irány.[63] A jövedéki adóknak emellett egyéb hatásuk is van, az energiahordozók esetében a környezetvédelemmel hozhatók összefüggésbe, így részben „zöldadóként" is

az adózás alól. A javaslat kikel egyes országok *unfairnek* nevezett adókedvezményei ellen is, ismét megfogalmazva az egységesítés igényét a társasági adóztatásban.

[61] A hagyományos adóztatás alá nehezen vagy egyáltalán nem lehet bevonni a globális digitális nagyvállalatokat, ezért az EU-ban 2018-ban kidolgozták a *Digital Service Tax* irányelveit, és igyekeznek azt a tagállamokkal elfogadtatni. A cél, hogy e cégek ne tudjanak kibújni az adózás alól.

[62] Európai Parlament: *Általános adópolitika.* 2021c.

[63] Gregory Mankiw – Matthew Weinzierl – Danny Yagan: Optimal Taxation in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspectives,* 23. (2009), 4. 147–174.

működnek. Az alkoholtartalmú és dohánytermékek legnagyobb része a káros termék kategóriába sorolható, ezért az ezeket terhelő adók egyben Pigou-adók, mert az adók miatt megemelkedő árak a fogyasztás csökkenését okozzák. Ezek ugyan az adóelmélet szerint a piaci mechanizmust torzítják, az egészség- és környezetrombolás fékezése ugyanakkor össztársadalmi érdek, ezért a jövedéki adók alkalmazása nem támadható.

> „A Bizottság legutóbbi kezdeményezése az energiaadó-irányelvre irányuló javaslat volt [COM(2011)0169], amely az energiatermékek adóztatására vonatkozó szabályokat volt hivatva modernizálni. A tagállamok ennek révén úgy alakíthatták volna át adószerkezetüket, hogy az adótehernek a munkáról a fogyasztásra való áthelyezése hozzájáruljon a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz. A javaslatot 2015 márciusában visszavonták."[64]

Úgy tűnik, a gyakorlatba csak korlátozottan sikerül átültetni a kívánatos adópolitikát.

Leginkább a személyek adóztatásában érvényesül a tagállami adószuverenitás, és itt van a legnagyobb eltérés a tagországok gyakorlatában is. Bár az adóelmélet az egykulcsos adót kisebb mértékű beavatkozásnak tartja a piaci mechanizmusokba, mint a progresszív adóztatást, az Unió északi és nyugati államai számára a relatíve magasabb jövedelemadó-kulcsok és a progresszív adóztatás hagyományai élnek továbbra is. Ez számukra nyilvánvaló versenyhátrány a volt szocialista tömb országaihoz képest, akik a jövedelemadóztatásban bátrabban nyúltak a *flatrate* alkalmazásához, és jóval alacsonyabb normatív és effektív kulcsokat alkalmaznak. Tendenciájában a személyek adóztatásában minden tagországra vonatkozóan tehercsökkenés érzékelhető az elmúlt évtizedekben, de a rendszerek e tekintetben olyan nagy eltéréseket mutatnak, hogy egységesítésre vagy jelentős harmonizációra a következő években nincs esély, talán még komoly törekvés sem.

Az adózáselmélet *mainstream* véleménye, hogy a tőkét terhelő adók minden formában rontják a versenyképességet. A tőke adóztatása azonnali visszaesést okoz a vállalkozási aktivitásban, ezzel a jövedelemtermelésben, miközben a munkakínálat a rugalmatlansága miatt jól viseli az adóztatást. A tőke területen elfogadott irányelvek ennek jegyében születtek.

Szintén elfogadott adóztatási elv, hogy a mobil adóalapot inkább központi szinten érdemes adóztatni, míg a kevésbé vagy egyáltalán nem mobil adótárgyakat érdemes helyi szinten adóztatni.[65] A héaszabályozásban kifejtett uniós erőfeszítések jól illeszkednek ehhez az elvhez.

Globális trend a vállalkozási adók csökkentése válságok idején. A 2008-as válságkezelésnél is ez látszott, és várhatóan a 2020-as pandémiás mentőcsomagoknak is lesz adócsökkentő hatásuk mind a nominális, mind az effektív társasági adókulcsokra. A statisztikák szerint ugyanakkor az EU-ban összességében nincs nagy változás, az EU-28 GDP-hez viszonyított átlag adóterhelése 2002-ben éppúgy 40 százalék körül volt, mint az utóbbi években.[66] A központi politika egy nagyobb arányú adóteher-csökkenés elősegítésében sikertelennek bizonyult, bár a kettős adóztatás elkerülésére tett erőfeszítések csekély mértékben adócsökkentésre vezetnek.

Szintén alapelv az adóelméletben a szektorsemlegesség. A pénzügyi szektor megadóztatására vonatkozó javaslat (FTT) ennek ellentmond. 2013-ban fogalmazódott meg az Unióban, arra tizenegy uniós tagállam tett javaslatot. Az uniós szintű pénzügyi tranzakciós adó bevezetése azt

[64] Európai Parlament (2021a): i. m. 5.

[65] Burján et al. (2012): i. m. 20.

[66] Török László: Adócentralizáció változása a globális válság hatására: Magyarország és Ausztria összehasonlító elemzése 2002–2016 között. *Köz-gazdaság,* 14. (2019), 4. 232.

célozná, hogy a pénzügyi ágazat méltányos részt vállaljon az állami bevételek előteremtésében. Az elképzelések szerint az adó 30-35 millió EUR bevételt eredményezne az uniós költségvetés számára, és 0,4-0,5 százalékot jelentene a tagországok GDP-jéhez viszonyítva. Az adó elsősorban a részvény- és kötvénykereskedelmet és a derivatíva ügyleteket sújtaná.[67]

Az Unió különböző testületeiben megfogalmazott adóegyszerűsítési elképzelések egybeesnek a fejezet elején ismertetett adóelvekkel és az adóelmélet javaslataival, hiszen megkönnyítenék az ellenőrzést, olcsóbbá és hatékonyabbá tennék az adóztatás rendszerét, valamint az adózói érdeket is szolgálnák. Az elmúlt évtizedek közösségi adópolitikája azonban inkább csak a megfogalmazások terén haladt az egyszerűsítések irányában. Az adózás alapját képező számviteli sztenderdizálás valóban megtörtént, a kisvállalati szektorban ezen a téren jelentős adminisztrációs könnyítések történtek. Magyarországon például a nemzeti adóhatóság végre valóban eredményesen segíti a honi adózási kötelezettségek teljesítésében az állampolgárokat és a kkv-szektort. A nemzetközi adójogi tanácsadás mindeközben szinte önálló és igen prosperáló iparággá nőtte ki magát. Ebben természetesen a nemzetköziesedés is szerepet játszik, de az uniós adójog burjánzása is ebbe az irányba hat.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az uniós adópolitika a rögzített elvek szintjén ritkán ütközött az elméleti adótan jelenleg érvényesnek tekintett alaptételeivel, de az elmúlt évtizedek temérdek erőfeszítéséhez, az egységesítésre felhasznált erőforrásaihoz és költségeihez képest nem működött hatékonyan. Ebben természetesen szerepet játszott, hogy a tagállamok sok esetben igyekeztek késleltetni a jogalkotást[68] a nyilvánvaló érdekellentétek miatt.

> „A pozitív harmonizáció ugyan több területet is viszonylag részletesen szabályozott, az Uniónak rá kellett eszmélnie arra, hogy megfelelő jogi keretek és felhatalmazás hiányában a problémák túlnyomó része a jogi síkon nem oldható meg. A kérdések megválaszolása ezért egyre inkább a politikai színtérre terelődött és ez a folyamat napjainkban is tart."[69]

Következtetések

Az egységes fiskális politika igénye az uniós bürokrácia és a tagországi adminisztráció oldaláról is gyakran felmerül, sokak szerint az Unió erősödésének ez az alappillére. A mögöttes érvelés egyrészt a hatékonysági kérdésre épít, amely szerint mindaddig versenyhátrányban van az Unió az USA, Japán vagy Kína gazdaságaival szemben, amíg hozzájuk hasonlóan nem alapozza gazdaságát teljesen egységes monetáris és fiskális politikára. Az adópolitikai összehangolás hiánya országonként eltérő beruházási és munkaerőköltségeket okoz, ily módon torzul a tőke, a munka vagy bármely erőforrás szabad áramlása, háttérbe szorulnak a méretgazdaságosság és a sztenderdizálás kritériumai, pedig ezek a szabad áralakulással együtt a hatékony gazdaság alapjai. A másik érv az adminisztrációs költségekkel kapcsolatos, hiszen a határokon átnyúló tevékenység, legyen szó munkavállalásról, szolgáltatások vagy termékek áramlásáról, adórezsimek ütközésével jár együtt, és mind az adózónak, mind az adóztatónak többletköltségeket okoz. Ráadásul erősödni látszik az országok közötti adóverseny is. Érzékelhető, hogy a döntéshozók

[67] European Commission: *Taxation of the Financial Sector.* 2020.

[68] Békés Balázs: *Közvetlen adózás az Európai Unióban*. PhD-értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2013. 17.

[69] Kende (2016): i. m. 367.

az adókkal gyakran saját nemzetgazdaságukat igyekeznek helyzetbe hozni, az uniós versenyképesség kérdése hátrébb szorul a megfontolásokban, ez pedig feszültségforrás a tagállamok között, és csak tovább erősíti a hatékonysági érvek szószólóit.

Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a nemzetállamok gazdaságpolitikai szuverenitása folyamatosan szűkül, az EU-n belül például a monetáris unió felépítése, a politikai-jogi harmonizálás eddigi lépései, vagy a 2020 végén elfogadott közös adósságkezelés miatt. A Közösségen kívüli hatásként a feltartóztathatatlanul gyorsuló globalizáció szintén csökkenti a mozgásteret. A kis-közepes nemzetgazdaságok döntéshozói joggal érezhetik úgy, hogy az adópolitika számukra az utolsó eszközök egyike, amellyel önálló és érdemi hatást gyakorolhatnak a gazdaságra, a társadalomra és a környezetre. Az adópolitika ily módon kritikus szuverenitási kérdéssé vált. Ezek mellett az adóverseny megítélésében is érdemes árnyalni a képet. A valóban hatékony gazdaságszervezéssel ugyanis aligha egyeztethető össze a néhány évtizede még több uniós magállamra jellemző szövevényes és magas kulcsokkal operáló adórendszer. A tízországos bővítéssel valóban magasabb fordulatszámra kapcsolt az adóverseny, ez viszont minden tagállamban lejjebb szorította az effektív adókulcsokat, és így összeurópai szinten is jelentősen csökkentette a holtteher-veszteséget, és növelte a vállalatok nemzetközi versenyképességét.

Felhasznált irodalom

1990. évi C. törvény a helyi adókról. Online: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?%20docid=99000100.tv

2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről. Online: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?%20docid=a1700150.tv

A Tanács 2003/48/EK irányelve (2003. június 3.) a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0048&from=HU

A Tanács 2003/49/EK irányelve (2003. június 3.) a különböző tagállambeli társult vállalkozások közötti kamat- és jogdíjfizetések közös adózási rendszeréről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0049%20&from=HU

A Tanács 2006/112/EK irányelve 2006. november 28. a közös hozzáadottértékadó-rendszerről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=%20CELEX:32006L0112&from=EN

A Tanács 2011/16/EU irányelve (2011. február 15.) az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről és a 77/799/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0016&from=HU

A Tanács 2011/64/EU irányelve (2011. június 21.) a dohánygyártmányokra alkalmazott jövedéki adó szerkezetéről és adókulcsáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0064&from=en

A Tanács 90/434/EGK irányelve (1990. július 23.) a különböző tagállamok társaságainak egyesülésére, szétválására, eszközátruházására és részesedéscseréjére alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX: 31990L0434&qid=1609258243417&from=EN

A Tanács 90/435/EGK irányelve (1990. július 23.) a különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0435&from=EN

A Tanács 92/83/EGK irányelve (1992. október 19.) az alkohol és az alkoholtartalmú italok jövedéki adója szerkezetének összehangolásáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0083&from=EN

A Tanács (EU) 2016/1164 irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1164&from=HU

A Tanács (EU) 2020/1151 irányelve (2020. július 29.) az alkohol és az alkoholtartalmú italok jövedéki adója szerkezetének összehangolásáról szóló 92/83/EGK irányelv módosításáról. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L1151&from=EN

A Tanács hatodik irányelve (1977. május 17.) a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás (77/388/EGK). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977L0388&from=HU

A Tanács irányelve (1977. december 19.) a tagállamok illetékes hatóságainak kölcsönös segítségnyújtásáról a közvetlen adóztatás területén (77/799/EGK). Online: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5ebf8450-3518-4d7a-916d-54be7d8b40d2/language-hu/format-PDFA1B

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetben. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT

Békés Balázs: *Közvetlen adózás az Európai Unióban.* PhD-értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2013. Online: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Bekes_Balazs_PhD_vegl_doi.pdf

Burján Ákos – Sándorné Új Éva – Sztanó Imréné – Vigvári András: *Adótani alapok.* Budapest, Saldo, 2012.

Council Directive 2014/107/EU of 9 December 2014 Amending Directive 2011/16/EU as Regards Mandatory Automatic Exchange of Information in the Field of Taxation. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0107

Egyezmény a kapcsolt vállalkozások nyereségkiigazításával kapcsolatos kettős adóztatás megszüntetéséről. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:41990A0436&qid=1609260287972&from=EN

Európai Parlament: *Általános adópolitika.* 2021c. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/92/altalanos-adopolitika

Európai Parlament: *Közvetett adók.* 2021a. Online: www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_2.6.11.pdf

Európai Parlament: *Közvetlen adózás: személyi és társasági adózás.* 2021b. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/80/kozvetlen-adozas-szemelyi-es-tarsasagi-adozas

European Commission: *A Fair Share Taxation in the EU for the 21st Century.* Publications Office of the EU, 2018.

European Commission: *Taxation of the Financial Sector.* 2020. Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/financial-transaction-tax_en

European Commission: *Excise duty tables I.* 2021a. Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-09/excise_duties-part_i_alcohol_en.pdf

European Commission: *Excise duty tables III.* 2021b. Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-09/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf

Földes Gábor – Véghelyi Mária – Őry Tamás – Erdős Gabriella: *Az Európai Közösség adójoga.* Budapest, KJK–Kerszöv, 2001.

Handa Lászlóné: *Adóharmonizálás vagy közös adópolitika?* 2006. Online: http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/Handa.pdf

Herich György: *Adótan I.* Pécs, Penta Unió, 2003.

Kende Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba.* Budapest, Wolters Kluwer, 2016. Online: https://mersz.hu/hivatkozas/wk41_355_p2#wk41_355_p2

Lisszaboni Szerződés. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=HU

Maastrichti Szerződés. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=HU

Mankiw, Gregory – Matthew Weinzierl – Danny Yagan: Optimal Taxation in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspectives,* 23. (2009), 4. 147–174. Online: https://doi.org/10.1257/jep.23.4.147

Resolution on the Commission Communication. A Package to Tackle Harmful Tax Competition in the European Union. COM(97)0564 – C4-0333/98. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51998IP0228&qid%20=1609262752929

Római Szerződés. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN

Török László: Adócentralizáció változása a globális válság hatására: Magyarország és Ausztria összehasonlító elemzése 2002–2016 között. *Köz-gazdaság,* 14. (2019), 4. 227–243. Online: https://doi.org/10.14267/RETP2019.04.16

VÁKÁT OLDAL

Kislexikon

0,7 százalék: a fejlett államok által az 1970-es években az ENSZ keretein belül vállalt arra vonatkozó kötelezettség, hogy bruttó nemzeti jövedelmük (GNI) minimum 0,7 százalékát minden évben a fejlődő világ (korábban harmadik világ, napjainkban inkább globális dél) gazdasági növekedésének támogatására fordítják. Az EU magára nézve teljesítendő célnak tekinti.

3C: a 2006-ban elfogadott Bővítési Stratégia három irányelve. Consolidation: a korábbi csatlakozások hatásainak elmélyítése. Conditionality: szigorú, de fair feltételesség, amelyben konkrét feladatszabások és következetes ellenőrzés várható. Communication: a folyamat megfelelő kommunikálása a tagállami és a tagjelölt országok közvéleménye felé.

3K (3C), 4K (4C): a közös európai fejlesztési politika vonatkozásában az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződésben (1992) megfogalmazott három elv, vagyis a közösségi segélyezés koordinált (coordination), az Unió más szakpolitikáival koherens (coherence) és a donor államokét kiegészítő (complementarity) mivoltának szükségessége. Az európai uniós szerződés 1997-es amszterdami módosítása hozzátett ehhez egy negyediket a következetesség (consistency) szellemében. Ez utóbbi a tagállamok egymás és az Európai Bizottság közötti kül- és fejlesztéspolitikai relációkban biztosítandó következetesség követelményére utal.

A gazdasági és monetáris unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló szerződés: 2012-ben kötött kormányközi szerződés, amelyből Csehország és az Egyesült Királyság kimaradt. A szerződés fő célja a kiegyensúlyozott költségvetési szabályok bevezetése, amelynek három pillére van: a Fiskális Paktum, gazdaságpolitikai koordináció és konvergencia az euróövezet megfelelő működése érdekében és az eurózóna kormányzása az euróövezeti csúcstalálkozó létrehozása által. A Fiskális Paktum az euróövezeti 19 tagállamra, valamint Bulgáriára, Dániára és Romániára vonatkozik, míg az utóbbi két pillér csak az eurózóna-tagállamokra.

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség: a Lisszaboni Szerződés a maastrichti III. pillér területeit *A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség* cím alá sorolta (67–89. cikk). A térség négy alpolitikára tagolódik: 1. a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák; 2. az igazságügyi együttműködés polgári ügyekben; 3. az igazságügyi együttműködés büntetőügyekben; 4. a rendőrségi együttműködés.

A termelőtől a fogyasztóig stratégia: az uniós élelmiszerrendszer környezeti és éghajlati lábnyomának csökkentését, annak rezilienciája erősítését, az élelmezésbiztonságnak az éghajlatváltozással és a biológiai sokféleség csökkenésével szembeni biztosítását, illetve a versenyképes fenntarthatóság felé történő világméretű átmenet élére állását a termelőtől a fogyasztóig biztosító stratégia.

Az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye *(United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC):* nemzetközi szerződés, amelyet az ENSZ 1992-ben Rióban tartott klímakonferenciáján írtak alá (1994-től hatályos) azzal a céllal, hogy fellépnek az emberi tevékenység okozta klímaváltozás ellen. Évente tartanak klímakonferenciákat *(Conference of the Parties – COP),* ahol felmérik, hogy hol tart a folyamat, és megállapodásokat kötnek a közös cselekvésre. Az első fontos megállapodás a kiotói jegyzőkönyv volt, amelyet a párizsi megállapodás váltott fel.

Az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszere *(European Union Emissions Trading System – EU ETS):* 2005-ben az Unió kibocsátáskereskedelmi rendszert vezetett be, amelynek célja, hogy ösztönözze elsősorban az energiaigényes vállalatokat arra, hogy minél kevesebb üvegházhatású gázt bocsássanak ki működésük során. A rendszer a kibocsátás mértékét egységekben határozza meg, mennyiségét korlátozza, és költségeket rendel hozzájuk.

Az *Öt elnök jelentése:* 2015-ben közreadott dokumentum, amely összegzi a gazdasági és monetáris unió (GMU) jelenlegi állapotát, meghatározza a GMU hiányosságait és hosszú távú tervet fogalmaz meg a GMU intézményi keretrendszerének kiteljesítése, „befejezése" érdekében.

Abszorpciós képesség: az Európai Unió azon képessége, hogy a csatlakozni kívánó országokat integrálni tudja az együttműködésbe.

Adóalap-erózió és Nyereségáthelyezés *(Base erosion and profit shifting – BEPS):* az adóalap eróziója és a profit áthelyezése. Adótervezési stratégia, amely kihasználja a nemzetközi adórendszer hiányosságait. A lényege, hogy a nyereséget olyan tagállamban mutatják ki, ahol alig vagy egyáltalán nincs gazdasági tevékenység, illetve adózás, ezért társasági adót alig vagy egyáltalán nem fizetnek.

Adóarbitrázs: az a gyakorlat, amikor a magánszemélyek vagy a vállalatok abból igyekeznek profitálni, hogy a különböző jövedelemtípusoknak, a tőkenyereségnek vagy a tranzakcióknak az egyes tagállamokban eltérő az adóztatási módja.

Adócsalás: illegális gyakorlatok alkalmazása az adófizetés elkerülése érdekében, például a bevétel eltitkolásával.

Adóelkerülés: jogi eszközök használata a lehető legkevesebb adó megfizetése érdekében, például a nyereség áthelyezése alacsony adókulcsú tagállamba.

Adóparadicsomok: olyan országok, amelyek lehetővé teszik az ott regisztráló külföldi társaságok és magánszemélyek számára, hogy alig vagy egyáltalán ne fizessenek adót. Az adóparadicsomok azt is garantálják, hogy a joghatóságuk alatt lévő vállalatok és magánszemélyek valódi személyazonossága rejtve maradjon.

African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP): afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni államok, amelyek nemcsak gazdasági, hanem fejlesztési és politikai partnerséget is kötöttek az EU-val. Jelenleg 79 megkésett állam tartozik az országcsoportba.

Agenda 2000: az Európai Bizottság által 1997 júliusában közzétett, az EU jövőképét körvonalazó dokumentum, amely e jövőképbe beillesztve tartalmazta az első hivatalos, a keleti bővítés finanszírozására vonatkozó javaslatot (a 2000–2006-os időszakra javasolt pénzügyi keretterv részeként).

Agresszív adótervezés: az adózók olyan konstrukciókkal csökkentik adókötelezettségüket, amelyek talán jogszerűek, a jog céljával azonban ellentétesek. Kihasználják az adórendszerben előforduló joghézagokat, például visszaélnek a transzferárazással. Az adóztatás elmaradását vagy kettős levonást is eredményezhet.

Akcióprogram: olyan több évre szóló középtávú dokumentumok, amelyek elsősorban átfogó jelleggel fogalmaznak meg stratégiai és politikai célokat.

Alapjogi Charta: az Európai Unió alapjogi katalógusa, amelyet 2000-ben intézményközi nyilatkozatként hirdettek ki, 2009. december 1-je óta pedig az alapító szerződések mellékleteként a primer uniós jog részét képezi. Alkalmazása kötelező az uniós intézményekre, valamint az uniós jog végrehajtása körében a tagállamokra.

Alapkutatás: elméleti és kísérleti munka, amelynek elsődleges célja új ismeretek szerzése a jelenségek alapvető lényegéről és a megfigyelhető tényekről, bármiféle konkrét alkalmazási és felhasználási célkitűzés nélkül.

Alapvető jogok: az egyetemes emberi jogok koncepciójával rokonítható, de azokkal teljes azonosságot nem mutató gyűjtőfogalom az uniós jogi terminológiában, amelybe klasszikus polgári és politikai szabadságjogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok, szolidaritási jogok, valamint csak az uniós polgárokat megillető egyes jogok tartoznak. Az alapvető jogok írott katalógusát az Európai Unió Alapjogi Chartája tartalmazza.

Alkalmazott kutatás: dedikált céllal végzett kutatás, amelyet általában a fogyasztói igények határolnak be.

Amszterdami Szerződés: alapszerződéseket módosító szerződés, amelyet 1997. október 2-án írtak alá, és 1999. május 1-jén lépett hatályba. Fő missziója az intézményrendszer reformja volt, de ezt nem sikerült rendeznie, legfőbb eredményei a közös kül- és biztonságpolitika, a bel- és igazságügyi együttműködés, a foglalkoztatáspolitika területein születtek.

Andok Közösség *(Comunidad Andina – CAN):* dél-amerikai szabadkereskedelmi övezet, vámunió kialakításának céljával. Jelenlegi tagjai: Bolívia, Ecuador, Kolumbia, Peru.

Anna Lindh Alapítvány: Euro-mediterrán Alapítvány a Kultúrák Közötti Párbeszédért, amely 2005 áprilisában Alexandriában kezdte meg működését az Európai Bizottság és a partnerség tagállamainak közös finanszírozásában.

Arányosság elve: az EUSz szerint az „arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges" [EUSz 5. cikk (4)]. Vagyis az EU csak a célok eléréséhez szükséges mértékben, azokkal arányosan alkothat közpolitikai megoldásokat.

Asia-Europe Meeting (ASEM): Ázsia–Európa Találkozó. Kétévente megrendezett legmagasabb szintű találkozó a két földrész vezetői között. 52 állam mellett az Európai Unió és az ASEAN is a tagja.

Audiovizuális médiaszolgáltatás: olyan tájékoztatási, szórakoztatási vagy oktatási célú szolgáltatás, amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséggel tartozik, és amelynek eljuttatása a közönséghez elektronikus hírközlő hálózaton keresztül vagy sugárzott, vagy lekérhető formában történik.

Audiovizuális szektor: különböző technikai eszközök segítségével történő kép- és hangtovábbítással kapcsolatos területek összessége (film-, mozi- és videóipar, DVD-, televíziós, rádió- és internetes műsorkészítés és közvetítés stb.).

Állandó strukturált együttműködés *(Permanent Structured Cooperation – PESCO):* a Lisszaboni Szerződés a megerősített együttműködést a közös biztonság- és védelempolitika területére is kiterjesztette. A PESCO célja, hogy elősegítse az interoperabilitást, a képességhiányok csökkentését, illetve a védelmi területen történő együttműködés megerősítését.

Átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás *(Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA):* az EU és Kanada közötti gazdasági és kereskedelmi megállapodás, amely részben egységes piaci szabályokat is tartalmaz.

Átfogó hálózat: egész Európát lefedő olyan közlekedési hálózat (transzeurópai közlekedési hálózat), amely biztosítja az Unió összes régiójának a hozzáférhetőségét és összeköttetését (a távoli és legkülső régiókat, valamint a szigeteket is beleértve), és erősíti közöttük a társadalmi és gazdasági kohéziót.

Áthidaló *(passerelle)* záradék: az áthidaló klauzula lehetővé teszi a szerződésekben eredetileg előírt jogalkotási eljárástól való eltérést, nevezetesen egy különleges jogalkotási eljárásról a rendes jogalkotási eljárásra, illetőleg az egyhangú szavazásról a minősített többségi szavazásra való áttérést.

Átmeneti mentesség *(derogáció):* egy tagállam átmeneti mentessége az *acquis communautaire* egy részének átvétele alól.

Átvilágítás *(screening):* a jelölt ország alkalmasságának felmérése, miként vette át, és milyen időszakon belül képes maradéktalanul alkalmazni az EU teljes joganyagát. Ez a jelölt és a Bizottság képviselői között sok- és kétoldalú tárgyalások keretében valósul meg.

Bankunió: a bankunió a gazdasági és monetáris unió egyik kulcsfontosságú eleme, amelyet a 2008–2009-es globális pénzügyi válságra és az azt követő euróválságra válaszul hoztak létre az uniós döntéshozók. A bankunió célja a bankrendszer stabilitásának, biztonságának és megbízhatóságának garantálása az eurózónában és az Európai Unióban (EU-ban). A bankunió kiindulópontját az egységes szabálykönyv jelenti, amely a bankunió három további pillérével egészül ki. Az egységes szabálykönyv olyan jogszabályokból áll, amelyeket az EU-ban minden pénzügyi intézményre alkalmazni kell, biztosítva ezáltal az egyenlő versenyfeltételeket az EU egészében. A bankunió I. pillére az egységes felügyeleti mechanizmus, amely az EU nemzetek feletti bankfelügyeleti szerve. A II. pillér az egységes szanálási mechanizmus, amely az életképtelen pénzügyi intézmények hatékony és eredményes rendezését szolgáló rendszer. A bankunió III. pillérét pedig az európai betétbiztosítási rendszer képezi, amely jelenleg még a kialakítás fázisában tart.

Bel- és igazságügyi együttműködés *(Justice and Home Affairs – JHA):* a Maastrichti Szerződés által európai uniós szintre emelt együttműködési terület létrehozása fontos lépés volt a politikai unió felé. Létrejöttét a határvédelem, a tagállamok belső biztonsága, a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni közös fellépés, valamint az egységes belső piac kialakításának igénye indokolta. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépéséig az Európai Unió III. pillére.

Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (COSI): segíti a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok intézkedéseinek, operatív munkájának összehangolását, koordinálását az EUMSz 240. cikk sérelme nélkül.

Big Bang bővítés: azt jelentette, hogy a tíz tagjelölt ország (nyolc kelet-közép-európai és a két mediterrán) egy grandiózus bővítési hullám keretében egyszerre csatlakozik az Európai Unióhoz.

Bővítés: az EGK/EK/EU taglétszámának időszakonkénti új tagokkal történő növelését jelenti. Kezdetben a hatok közösségeként működő EGK volt, ma már a huszonhetek Európai Uniója.

Bővítési Stratégia: az Európai Bizottság bővítésre vonatkozó általános irányelvei. Az első dokumentum 2000. november 8-án került nyilvánosságra, majd 2006. december 14–15-én megújította azt. 2018. február 6-án fogadták el a „Hiteles bővítési perspektíva a Nyugat-Balkánra vonatkozóan és fokozott uniós szerepvállalás a Nyugat-Balkánnal" elnevezésű stratégiája, amelyet 2020. február 5-én módosítottak.

Brit visszatérítés: 1984-ben megszületett megállapodás, amely alapján az Egyesült Királyság jogosulttá vált arra, hogy a „normál" szabályok szerint számított nettó befizetéseit azok körülbelül 2/3-ával csökkentse; a pontos számítást egy összetett és időnként (az integráció fejlődését, például a bővítéseket követő módon) változó képlet alapján végezték el.

Business to Business (B2B): a vállalkozások egymás közötti jogviszonyai európai versenyjogi összefüggésben.

Business to Customer (B2C): a vállalkozások és fogyasztók közötti jogviszonyok európai versenyjogi összefüggésben.

Cassis de Dijon-formula: az Európai Unió Bíróságának azon döntése, amely szerint a közösségi (uniós) jog szempontjából amennyiben egy terméket jogszerűen állítanak elő és forgalmaznak egy tagállamban, úgy ezt a terméket az akkori közös piac egész területén szabadon forgalmazhatónak kell tekinteni (úgynevezett kölcsönös elismerés elve).

COH: kohéziós országok (EU-13 plusz Görögország és Portugália).

Comenius-program: iskolai mobilitás program, amely 2007–2013 között az egész életen át tartó tanulás program, azóta pedig az Erasmus+ részeként segíti középiskolások nemzetközi kapcsolatainak szélesítését.

COMETT: az Európai Unió 1987-től 1994-ig tartó oktatáspolitikai programja, amelynek célja volt, hogy az európai felsőoktatási és ipari szereplők között kapcsolatot, majd együttműködést teremtsen.

COSME: az EU vállalkozások és kkv-k versenyképességét segítő programja, amely 2014–2020-ig működött 2,3 milliárd eurós költségvetéssel. A következő területeken segítette a kkv-kat: 1. a finanszírozáshoz jutás megkönnyítése; 2. a nemzetköziesedés és a piacra jutás támogatása; 3. a versenyképesség számára kedvező környezet létrehozása; 4. a vállalkozói kultúra támogatása. A COSME az európai kisvállalkozói intézkedéscsomag *(Small Business Act)* egyik gyakorlati megvalósulása. Az Európai Bizottság azon politikai akaratát tükrözi, hogy elismerje a kkv-knak az EU gazdaságában betöltött központi szerepét, hiszen náluk jön létre az új munkahelyek 85 százaléka.

Crowdsourcing: adott probléma fölvetése a virtuális közösségi tér platformjainak egyikén, s innovatív ötletek gyűjtése, kiválasztása és esetleges megvalósítása.

Csatlakozási tárgyalás: a tényleges egyeztetés kormányközi szinten zajlik. Az EU delegációjának tagjai: az EU soros elnöke vagy megbízottja, a tagállamok képviselői: miniszterek vagy nagykövetek, a Bizottság képviselői. A jelölt állam delegációjának elnöke a miniszterelnök, helyettese általában a külügyminiszter, tagjai kormányzati tisztviselők. A kormányközi jelleg arra utal, hogy egy-egy téma lezárásához valamennyi tagállam egyetértése szükséges.

Dassonville-formula: az Európai Unió Bíróságának azon döntése, amely szerint a közösségi (uniós) joggal összeegyezhetetlen a tagállamok által alkotott, kereskedelemre vonatkozó bármely szabály, amely alkalmas arra, hogy közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy eshetőlegesen akadályozza a Közösségen belüli kereskedelmet.

Delors-csomagok: a közös politikák és hozzájuk kapcsolódóan a közös költségvetés számos elemét megújító intézkedéscsomagok az 1988–1992-es időszakra (Delors I. csomag), illetve az 1993–1999-es időszakra (Delors II. csomag) vonatkozóan. A Delors I. csomag eredménye volt az első középtávú pénzügyi perspektíva (többéves pénzügyi keretterv) létrehozása (5 évre); rendszerbe foglalta és megerősítette a regionális politikai támogatásokat, támogatta az egységes belső piac létrehozását, valamint megerősítette a többéves kutatási és fejlesztési keretprogramot. A Delors II. csomag az előzményekre építve megújította a többéves pénzügyi keretterv intézményét (immár 7 évre vonatkozóan), valamint megerősítette a szociális és a kohéziós politikát, kiemelt figyelemmel az euróbevezetéshez kapcsolódó kritériumok teljesítésének követelménye és a legkevésbé fejlett tagországok felzárkózása közötti összhang megteremtésére.

Delors-jelentés: a gazdasági és monetáris unió (GMU) létrehozásának legfontosabb dokumentuma, amelyben a Jacques Delors (korábbi európai bizottsági elnök) által vezetett csoport (A Gazdasági és Monetáris Uniót Vizsgáló Bizottság vagy Delors-bizottság) közreadta a GMU megvalósításának három szakaszban felvázolt részletes tervezetét.

Déli/mediterrán/második bővítési kör: az első szakaszban Görögország lép be az EGK-ba 1981. január 1-jétől, a második szakaszban Portugália és Spanyolország 1986. január 1-jétől.

Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége *(Association of Southeast Asian Nations – ASEAN):* délkelet-ázsiai gazdasági, politikai, védelmi, katonai, kulturális, oktatási integráció. Távlati céljuk az egységes piacot követően a gazdasági unió megvalósítása. Jelenlegi tagjai: Brunei, Fülöp-szigetek, Indonézia, Kambodzsa, Laosz, Malajzia, Mianmar, Szingapúr, Thaiföld, Vietnám.

DG ECHO: az Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatósága.

DG NEAR: az Európai Bizottság Szomszédsági és Bővítési Tárgyalások Főigazgatósága, amely közreműködik a bővítéspolitikában, elsősorban az országvélemények elkészítésében és a felkészültség monitoringozásában.

DG TAXUD: az Európai Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatósága, amely kidolgozza és végrehajtja a Bizottság politikáját ezeken a területeken.

DG TRADE: az Európai Bizottság Kereskedelmi Főigazgatósága, amely felel az EU határain túli országokkal folytatott kereskedelemmel kapcsolatos uniós politikáért.

Differenciálás elve: a keleti bővítésben a differenciálás elve azt jelentette, hogy a tagjelölt államok teljesítményét fokozatosan nyomon követik, és a bizottsági avis alapján a legfelkészültebbek kerülnek be a bővítés első körébe.

Digital4Development: az EU fejlesztéspolitikai konszenzusát kiegészítő munkadokumentum, amely az EU intézményei számára azt fogalmazza meg, hogy a digitalizációt hogyan kell a fejlesztéspolitikai, illetve a fejlesztési segélyezés terén érteni, illetve milyen szerepet kell a globális dél digitalizációjában az EU-nak vállalnia.

Digitális átállás: a digitális technológiák fejlődése megváltoztatja a termékek és kapcsolódó szolgáltatások tervezésének, teremtésének, kereskedelmi forgalomba hozatalának és előállításának módját, valamennyi ágazatban átalakítja a termékeket, folyamatokat és üzleti modelleket, végső soron új ipari mintákat teremt.

Digitális egységes piac *(Digital Single Market – DSM):* napjainkra a DSM az EU iparpolitikájának egyik meghatározó, átfogó keretévé vált. A digitális átállást előmozdító kezdeményezéseket fogja össze, megfelelő körülményeket teremtve a digitális hálózatok és szolgáltatások működéséhez, és biztosítva a fogyasztók és vállalatok könnyebb hozzáférését a digitális termékekhez és szolgáltatásokhoz.

Digitális kulturális örökség: korábban digitális formátumban készült források (digitális műalkotások, animációk stb.), vagy megőrzés céljából digitalizált tartalmak (szövegek, képek, filmek, hangfelvételek stb.) összessége.

Dinamikus vámunió-elmélet: a vámuniók gazdasági növekedésre gyakorolt hosszú távú pozitív hatásait írja le, amelyek a megnövekedett piacméretből következnek számos közbülső csatornán (például méretgazdaságosság, növekvő verseny stb.) keresztül.

DiscoverEU: 2018-ban indult európai uniós ifjúsági program, amely 18 évesek számára áll rendelkezésre. A program az európai identitás erősítéséhez kíván hozzájárulni azzal, hogy a 18 éves európai uniós állampolgárok között európai utazásra szóló ingyen vasúti jegyeket sorsol ki.

Döntéshozatal: döntéshozatalnak azt a folyamatot nevezzük, amely során a kormányzás tevékenysége megvalósul. A döntéshozatal nem feltétlenül végződik jogalkotással, de minden jogalkotás egyben döntéshozatal is. Vagyis a döntéshozatal és a jogalkotás halmaz-részhalmaz viszonyban áll egymással.

Dunai Kulturális Klaszter: tevékeny magyar részvétellel létrehozott innovatív kezdeményezés, amely a Duna Stratégia keretében a Duna menti országok (tágan értelmezett) kulturális szervezeteinek szorosabb együttműködését, egy dunai kulturális márka kialakítását célozza.

Egyetértési eljárás: az EU rendkívüli jogalkotási eljárása, ahol fő szabály szerint az EU Tanácsa – kivételes esetekben az EP – jogalkotóként dönt a jogszabályról, de az csak akkor kerülhet elfogadásra, ha a Parlament – kivételes esetekben a Tanács – ahhoz hozzájárul.

Egyesülési Szerződés *(Merger Treaty):* az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) hat alapító tagállama (Belgium, Német Szövetségi Köztársaság, Franciaország, Olaszország, Luxemburg és Hollandia) 1965-ben egyesülési szerződést írt alá, amelynek értelmében Európai Közösségek (EK) néven összevonták az ESZAK, az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és az Európai Atomenergia-közösség (Euratom) korábban párhuzamosan működő intézményeit. A közösség egészen a Maastrichti Szerződés megszületéséig ezt a nevet használta.

Egyesült Nemzetek Szövetségének Turisztikai Világszervezete *(UN World Tourism Organization – UNWTO):* a turizmus vezető szervezete nemzetközi szinten. Az általános turizmuspolitikai ügyek legmagasabb szintű fóruma és egyben a turisztikai tudásbázis legfontosabb gyakorlati forrása. A Turisztikai Világszervezet meghatározó szerepet játszik a felelős, fenntartható és világméretekben elérhető turizmus fejlesztésének támogatásában, különös figyelmet szentelve a fejlődő országok érdekeinek. A szervezet elődje 1946-ban IUTO *(Union of Official Tourist Propaganda Organizations)* néven kezdte meg működését. 1970. szeptember 27-től WTO *(World Tourism Organisation)* néven működött. Ez a nap azóta is a Turizmus Világnapja. 2005 óta a szervezet hivatalos elnevezése UNWTO, utalva arra, hogy a Turisztikai Világszervezet az ENSZ egyik szervezete.

Egyéb bevételek: az EU működéséből adódó bevételek (például bérleti díjak, bírságok). A közös költségvetés bevételei között ezek mellett ide szokás sorolni az előző év költségvetéséből áthozott többletet (amennyiben volt ilyen).

Egységes európai égbolt: az EU által 1999-ben indított kezdeményezés a légi forgalmi és légi navigációs szolgáltatások hatásfokának javítása érdekében, az európai légtér fokozottabb integrációja révén.

Egységes Európai Okmány *(Single European Act – SEA, EEO):* a Római Szerződés első átfogó módosítása, amely az egységes piac programjának megvalósításához kapcsolódott. 1986. február 28-án írták alá, hatálybalépésének időpontja 1987. július 1.

Együttműködési és ellenőrzési mechanizmus *(co-operation and verification mechanism – CVM):* Románia és Bulgária 2007. január 1-jei EU-csatlakozásának kísérő intézkedése, amelynek célja, hogy ösztönözze, együttműködési és ellenőrzési keretet nyújtson a két ország számára az igazságszolgáltatási és közigazgatási reform, a pénzmosás, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc terén még fellelhető hiányosságok felszámolására.

EIB Űrfinanszírozási Laboratórium *(EIB Space Finance Lab):* az Európai Bizottság és az Európai Beruházási Bank együttműködése révén létrejött szervezet, amely küldetése szerint összeköti az űrszektor vállalatait a potenciális finanszírozókkal.

Első bővítési kör: az Egyesült Királyság, Írország és Dánia 1973. január 1-jei csatlakozása az európai integrációhoz.

Energiaátmenet *(energy transition):* az energiaátmenet a globális energiaszektor átalakulása fosszilis alapú termelésről a szén-dioxid-kibocsátás nélküli termelésre a 21. század második felére. Középpontjában az éghajlatváltozás elleni küzdelem áll, amelyhez csökkenteni kell az energiaszektorból származó szén-dioxid-kibocsátást.

Energia Charta Egyezmény *(Energy Charter Treaty):* az Európai Energia Charta folytatásaként 1994-ben a nemzetközi egyezményt multilaterális alapokra helyezték (1998-tól hatályos), hogy egyensúlyt teremtsenek az energiaexportőr (volt szovjet tagországok) és energiaimportőr országok között, és erősítsék az energiabiztonságot nyitottabb és versenyképesebb energiapiacokkal, miközben külön hangsúlyt helyeztek a fenntartható fejlődésre és az energiaforrások feletti szuverenitásra. A jogilag is kötelező érvényű szerződés négy főbb területre terjedt ki, így a külföldi befektetések védelmére, az energiakereskedelem támogatására, a részt vevő államok közti viták rendezésére, illetve az energiahatékonyság növelésére és az energiatermelés és -fogyasztás káros környezeti hatásainak csökkentésére. A szerződésnek jelenleg 53 aláírója van, köztük az Európai Unió és az Euratom. 2019-ben a Bizottság megkapta a felhatalmazást a Tanácstól, hogy tárgyalásokat kezdjen a szerződés korszerűsítéséről, hogy figyelembe lehessen venni a fenntartható fejlődési és klímapolitikai célokat, valamint hogy megfeleljen a beruházásvédelem modern normáinak.

Energiaközösség Szerződés: aláírásával 2005-ben az EU jelentős lépést tett a regionális energiapiac létrehozására (2006-tól hatályos), mikor megteremtette a jogi és gazdasági feltételeket az EU és Délkelet-Európa villamosenergia- és földgázpiacainak integrálására. A célok közt szerepelt a beruházások növelése az energetikai infrastruktúrákban, az egységes szabályozási környezet kialakítása a kereskedelem elősegítéséhez, a környezet védelme energiahatékonysági intézkedéseken és a megújuló energiák alkalmazásán keresztül, valamint a verseny támogatása a piac méretének növekedéséből adódóan.

Engedékenységi politika: a versenyre legveszélyesebb *(hard core)* kartellek résztvevői mentesülhetnek a hátrányos jogkövetkezmények alól, vagy mérsékelt szankcióra számíthatnak, ha maradéktalanul feltárják az általuk másokkal megvalósított versenykorlátozó magatartás részleteit, valamint a rendelkezésükre álló bizonyítékokat is a versenyhatóság rendelkezésére bocsátják.

ERA-NET: a hosszú távú együttműködések kapcsán mozgósította az állami-üzleti szektor közti partnerségi megállapodásokat.

Erasmus: az Európai Unió egyik legnépszerűbb programja. 1987-ben indult felsőoktatási diákmobilitási programként, amely lehetőséget adott a fiatalok számára, hogy meghatározott ideig egy másik európai uniós ország egyetemén végezzenek tanulmányokat.

Erasmus+: az Európai Unió 2014–2020 között futó oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogramja. Hét korábbi EU-s támogatási konstrukciót fog össze egy komplex programba, köztük a Fiatalok Lendületben Programot.

„Essen-projektek": a Tanács 1994. december 9–10-én Essenben tartott ülésén jóváhagyott 14 kiemelt fontosságú projekt a transzeurópai közlekedési hálózat megvalósítása érdekében.

EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője: az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselő betölti a Külügyek Tanácsának elnöki tisztét. Ő egyben az EB egyik alelnöke és a Külügyek Tanácsának elnöke, irányítja és kidolgozza az EU közös kül- és biztonságpolitikáját, illetve annak szerves részeként a közös biztonság- és védelempolitikát is. Vezeti az Európai Védelmi Ügynökséget.

EU Látogató Program *(European Union Visitors Program – EUVP):* az Európai Bizottság és a Tanács 1974-ben létrehozott kezdeményezése az Unión kívüli országok úgynevezett multiplikátorainak/véleményvezéreinek megszólítására, hogy első kézből szerezzenek információt, tapasztalatokat az európai fejleményekről.

EU Polgári Védelmi Komitológiai Szakbizottság *(EU Civil Protection Committee – EU CPC):* speciális szabályokkal rendelkező tanácskozást jelent a Bizottság és valamennyi tagállami illetékes szerv képviselőjének részvételével.

EUNIC: EU-tagállamok kulturális intézeteinek hálózata.

Europa Cinemas mozihálózat: az EU audiovizuális programja által támogatott mozihálózat, amely az európai filmek bemutatására specializálódott.

Europeana: a magánszektor bevonásával és európai uniós támogatással fejlesztett elektronikus könyvtár, amelyben könyvek, zenei alkotások, festmények, fényképek, filmek, levéltári, könyvtári és múzeumi anyagok találhatók.

Euró Plusz Paktum: az uniós tagállamok által kormányközi úton, 2011-ben kötött megállapodás, amelyben a részt vevő uniós tagállamok a strukturális reformok végrehajtása mellett köteleződtek el, hogy a versenyképességet, foglalkoztatást, pénzügyi stabilitást és a fiskális fenntarthatóságot segítsék elő.

Európa 2020 stratégia: az Európai Unió 2010 és 2020 közötti időszakra meghirdetett fejlesztési stratégiája, amely azonosítja azon uniós eszközöket, amelyek biztosíthatják a gazdasági növekedést. Az Európa 2020 stratégia három, egymást kölcsönösen megerősítő prioritást tart szem előtt: az intelligens növekedést (tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása), a fenntartható növekedést (erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság), valamint az inkluzív növekedést (magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése).

Európa Kulturális Fővárosa: 1985-ben elindított kezdeményezés az európai kultúra gazdagságának és sokszínűségének bemutatására, amely a kijelölt város helyi kulturális szempontjait európai dimenzióba helyezi.

Európa-megállapodás: az 1990-es évek elején a kelet-európai államokkal kötött aszimmetrikus társulási megállapodások, amelyek az ipari termékek szabadkereskedelmének megteremtését úgy valósították meg, hogy az Unió vállalta, hogy gyorsabban bontja le a kereskedelmi korlátokat, mint a társult országok. Az Európa-megállapodásokban nagyon csekély mértékben szerepelt a többi tényező (tőke, szolgáltatás, munka) szabad áramlásának fokozatos megvalósítása, s nem tartalmazta a csatlakozás konkrét ígéretét, valamint pénzügyi transzfereket sem.

Európai Atomenergia-közösség *(European Atomic Energy Community – Euratom):* 1957. március 25-én az ESZAK tagállamai (Belgium, Német Szövetségi Köztársaság, Franciaország, Olaszország, Luxemburg és Hollandia) aláírták a Második Római Szerződést, és megalapították az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom). Az Euratom jogilag különáll az Európai Uniótól, de a tagságuk megegyezik (2014-ben Svájc társult államként csatlakozott az Euratomhoz), illetve az irányítását uniós intézmények látják el.

Európai Beruházási Bank *(European Investment Bank – EIB, EBB):* az Európai Beruházási Bank az uniós országok közös tulajdona. Célja, hogy javítsa Európa foglalkoztatási és növekedési potenciálját; támogassa az éghajlatváltozás megfékezésére irányuló erőfeszítéseket; elősegítse az uniós szakpolitikai törekvések érvényre juttatását az EU határain kívül. Az Európai Beruházási Bank kölcsönt vesz fel a tőkepiacokon, a felvett pénzből pedig kedvező feltételekkel hitelt folyósít az EU céljainak elérését szolgáló projektek megvalósításához. A hiteleknek hozzávetőleg 90 százalékát az Európai Unión belül használják fel. Az EBB által folyósított összegek nem az uniós költségvetésből származnak.

Európai Energia Charta *(European Energy Charter):* 1991-ben Hágában írták alá, hogy a hidegháború végével az Európai Közösségek politikai alapokat teremtsenek a gazdasági együttműködésnek a volt szocialista országokkal. A cél az energiaellátás biztonsága és a fenntartható gazdasági fejlődés biztosítása volt.

Európai Film Éjszakája: 2018-ban indított kezdeményezés, amikor az Unió számos városában ingyenes vetítéseket tartanak a Kreatív Európa MEDIA programjának támogatásával készült filmekből.

Európai gazdasági kormányzás: az európai gazdasági kormányzás az intézmények és eljárások azon rendszere, amelyet az Európai Unió gazdasági célkitűzései, nevezetesen az EU és polgárai gazdasági és társadalmi fejlődésének támogatása céljából folytatott gazdaságpolitikai koordináció elérése érdekében hoztak létre.

Európai Gazdasági Térség (Európai Gazdasági Térség – *European Economic Area – EEA, EGT*): az EU-tagállamok, Izland, Liechtenstein és Norvégia egységes piaca, amely további integrációs területeket is lefed.

Európai Geostacionárius Navigációs Lefedési Szolgáltatás *(European Geostationary Navigation Overlay Service – EGNOS):* a Galileo teljesítményének javításában segédkezik, amely tulajdonképpen „életbiztonsági" navigációs szolgáltatásokat nyújt a légi, a vízi és a szárazföldi felhasználók tömegei számára Európa majdnem minden részén.

Európai Halászati Ellenőrző Hivatal *(European Fisheries Control Agency – EFCA):* az Európai Unió egyik ügynöksége. Az ügynökség küldetése a Közös Halászati Politika által előírt ellenőrzésre, vizsgálatra és felügyeletre vonatkozóan a legmagasabb szintű, egységes standardok alkalmazásának ösztönzése.

Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz *(Connecting Europe Facility – CEF):* az EU pénzügyi támogatási kerete, amelynek célja a transzeurópai hálózatok közös érdekű projektjeinek előkészítése és megvalósítása a közlekedési, a távközlési és az energetikai ágazatban.

Európai Igazságügyi Hálózat: a nemzeti igazságügyi hatóságokat összefogó független hálózat. Célja a tagállamok közötti igazságügyi együttműködés egyszerűbbé és erőteljesebbé tétele.

Európai Igazságügyi Portál: a polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés központi információs, koordinációs és kooperációs portálja.

Európai Igazságügyi Térség: az Európai Igazságügyi Térségben a tagállamok jog- és közigazgatási rendszereinek különbözősége, ellentmondásai és bonyolultsága nem akadályozhatja vagy hátráltathatja az egyéneket és a vállalkozásokat jogaik gyakorlásában.

Európai innovációs eredménytábla *(European Innovation Scoreboard – EIS):* az Európai Bizottság által évente kiadott EIS vagy korábbi elnevezésén az Innovation Union Scoreboard számtalan társadalmi, gazdasági és környezeti paraméter figyelembevételével rangsorolja a tagállamokat, és innovációs indexet rendel minden ország innovációs teljesítményéhez. Az index értéke csoportokba sorolt dimenziókból és az azokat alkotó indikátorokból áll össze, amely számítás évről évre változik (az országcsoportok: innovációs vezetők, erős innovátorok, mérsékelt, illetve gyenge innovátorok).

Európai Innovációs és Technológiai Intézet *(European Institute of Innovation & Technology – EIT):* az EIT megerősíti Európa innovációs és versenyképességét a nemzetközi porondon, és ezzel hozzájárul a munkahelyek számának növekedéséhez és az életszínvonal emelkedéséhez. Az EIT együttműködésre sarkallja a vállalkozásokat, a felsőoktatási intézményeket és a kutatóintézeteket, ami révén elősegíti, hogy vállalkozás- és innovációbarát környezet jöjjön létre Európában.

Európai Innovációs Partnerségek *(European Innovation Partnerships – EIPs):* a partnerségek célja az európai kutatási és innovációs rendszerben rejlő hiányosságok és szűk keresztmetszetek felszámolása (például alacsony beruházási arány, idejétmúlt szabályozás, a szabványok hiánya és a piacok széttöredezettsége) a köz- és magánszféra közti együttműködések szorosabbra fűzésén keresztül. A partnerségeket minden esetben egy, az érintett szakpolitikai területért vagy területekért felelős európai biztos vagy biztosok által elnökölt, és a tagállamok képviselőit (minisztereit), európai parlamenti képviselőket, iparágvezetőket, kutatókat és más kulcsszereplőket tömörítő irányítócsoport vezeti.

Európai irányelv *(directive):* olyan közösségi jogi aktus, amely az elérendő célok tekintetében kötelezi ugyan az érintett tagállamokat, ugyanakkor a cél megvalósításának konkrét formáját, a megfelelő eljárások és eszközök megválasztását, valamint a saját jogrendszerbe való beillesztését átengedi a tagállamoknak. Az irányelvek – a rendeletekhez képest – általában kevésbé részletesek, elsősorban az elvárt szabályozás általános elveit tartalmazzák.

Európai Kockázati Tőke *(European Venture Capital Funds – EuVECA):* célja a kis- és középvállalkozások növekedésének és innovációjának erősítése az EU-ban. E cél elérése érdekében egységes követelményeket vezet be az európai kockázatitőke-alap (EuVECA) név alatt működő kollektív befektetési vállalkozásokra, illetve azok kezelőire. Az egységesítés kiterjed a befektetési portfólióra, a befektetési módszerekre és a finanszírozható célok meghatározására is.

Európai koordinátor: a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatások alapján a kiemelt jelentőségű projektek összehangolt megvalósításának elősegítése érdekében kinevezett személy.

Európai közlemény *(communication):* olyan közösségi aktus, amely nem kötelező erejű ajánlásokat tartalmaz a tagországok és az érintett szakterület egyéb szereplői számára.

Európai Központi Bank *(European Central Bank – ECB, EKB):* szupranacionális uniós intézmény, amely az euróövezet közös valutájának, az eurónak a központi bankja. Az EKB feladata az euró kezelése, az eurózóna monetáris politikájának kialakítása és végrehajtása, továbbá legfontosabb célja az árstabilitás fenntartása.

Európai Kutatási Infrastruktúráért Felelős Konzorcium *(European Research Infrastructure Consortium – ERIC):* az ERIC az Európai Bizottság határozatával létrehozott jogi személy, amely az európai érdekeltségű kutatási infrastruktúrák létrehozását és működtetését célozza uniós országok és társult ország között. Foglalkozik a szűk keresztmetszetekkel, például a szétaprózottsággal és a regionalizálással a kutatási infrastruktúra ezen osztályának létrehozására, finanszírozására és működtetésére vonatkozó szabályok terén.

Európai Kutatási Térség *(European Research Area – ERA):* az ERA-t a Lisszaboni Stratégia keretében 2000-ben hozták létre azzal a céllal, hogy kezelje az EU kutatási és innovációs rendszerének széttagoltságát. Akkoriban ez annyit jelentett, hogy egymás mellé rendelték a tagállami kutatási és innovációs rendszereket és az uniós szintű finanszírozási programot. 2020 szeptemberében az Európai Bizottság közleményt fogadott el az új ERA rendszeréről. Európa tudományos kiválóságára és innovációs vezető szerepére építve az új Európai Kutatási Térség célja az EU, a tagállamok és a magánszektor közötti együttműködés javítása; a kutatási és innovációs beruházások ösztönzése; valamint a kutatói mobilitás, a szakértelem és a tudás szabad áramlásának elősegítése.

Európai Külügyi Szolgálat *(European External Action Service – EEAS, EKSz):* az Európai Külügyi Szolgálat az EU diplomáciai testülete, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését (2009) követően állították fel. A külügyi szolgálat 2010 júliusában jött létre az Európai Unió Tanácsának határozatával (2010/427/EU), tényleges működését 2011-ben kezdte meg. Az Európai Unió diplomáciai testülete egy központi igazgatási szervből és az Unió küldöttségeiből, azaz diplomáciai képviseleteiből áll.

Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA): elsősorban a mezőgazdasági termelőknek szánt jövedelemtámogatásra és olyan piaci intézkedésekre ad pénzt, mint az intervenciós felvásárlás, a magántárolási támogatás vagy a rendkívüli piaci zavarokat enyhítő intézkedések. Ebből az alapból finanszírozzák a Közös Agrárpolitikával kapcsolatos tájékoztatási intézkedéseket is.

Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA): az Európai Unió vidékfejlesztési politikáját hivatott támogatni. Ebből a célból vidékfejlesztési programokat támogat Európaszerte a tagállamok különböző régióiban. A programok kidolgozása az Európai Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés eredményeként valósul meg.

Európai migrációs politika: az Európai Unió közös menekültügyi, bevándorlási, vízum- és határigazgatási politikája, amely az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) V. címén *(A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség)* alapul.

Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegetettség Ellen *(European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – EMPACT):* a súlyos és a szervezett bűnözés elleni küzdelem állandó eszköze. Az EMPACT keretében az uniós tagállamok, ügynökségek és más partnerek szorosan együttműködnek a legfontosabb bűnügyi fenyegetések kezelése céljából, és ennek érdekében a bűnözői hálózatoknak, ezek struktúráinak és üzleti modelljeinek felszámolására irányuló közös operatív fellépéseket hajtanak végre.

Európai munkajog: a munkajogi szabályozás elsősorban a tagállamok kompetenciája. Mivel azonban az Európai Unió alapelve az áruk, szolgáltatások, személyek szabad mozgásának biztosítása, az Európai Unió a munkajog egyes vonatkozásait elsősorban irányelvek segítségével szabályozza.

Európai Oktatási Térség: 2025-ig megvalósítandó komplex oktatáspolitikai uniós program, amelynek alapvető célja, hogy mindenki számára könnyen elérhetővé tegye az oktatást, általánossá tegye a tanulmányi mobilitást Európában, illetve több idegen nyelv ismeretét az európai polgárok körében.

Európai Örökség cím: az európai történelemben fontos szerepet játszott műemlékek, természeti vagy városi helyszínek, kultúrtájak, emlékhelyek, kulturális javak és tárgyak, valamint egy adott helyhez kötődő szellemi örökség (beleértve a kortárs szellemi örökséget) elismerése.

Európai polgári kezdeményezés: a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés vezette be az európai polgári kezdeményezés intézményét, amely lehetővé teszi, hogy az uniós tagállamoknak legalább az egynegyedét képviselő 1 millió polgár kérje az Európai Bizottságot, hogy a hatáskörébe eső területeken jogszabályra irányuló javaslatot tegyen.

Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): 1975. január 1-jén létrehozott pénzügyi alap, a közösségi szinten működő regionális politika születésének mérföldköve.

Európai rendelet *(regulation):* olyan közösségi jogi aktus, amely közvetlenül kötelezi az érintett tagállamokat, és valamennyiükre nézve egyidejűleg lép hatályba.

Európai Sporthét: 2015-től minden szeptemberben megrendezett eseménysorozat, amely az egészséges életmód és a közösségi sport fontosságára hívja fel a figyelmet. Az Erasmus+ részeként megvalósuló programban ma már számos nem európai uniós ország is részt vesz.

Európai stabilitási mechanizmus *(European Stability Mechanism – ESM):* a pénzügyi nehézségekkel küzdő vagy azok által fenyegetett euróövezeti országoknak nyújt segítséget. A 2012 végén létrehozott, luxembourgi székhelyű intézmény, az ESM nemzetközi közjog hatálya alá tartozó kormányközi szervezet. Részvényesei az euróövezeti országok. Az ESM adósságinstrumentumokat bocsát ki az euróövezeti országoknak nyújtott hitelek vagy más jellegű pénzügyi támogatások finanszírozására.

Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA): az Európai Unió versenyképességét és hosszú távú gazdasági növekedését ösztönözni hivatott európai beruházási terv alappillére. Az alap célja, hogy a közforrások – többek között az uniós költségvetés – felhasználásához nyújtott segítség révén magánberuházásokat mozgósítson az Unióban folytatott projektek széles köréhez egyebek mellett az olyan területeken, mint az infrastruktúra, a kutatás és innováció, az oktatás, az egészségügy, valamint az információs és kommunikációs technológia. Az alap különálló, átlátható eszköz, amelyet az Európai Beruházási Bank (EBB) külön számlán kezel. Az alapot az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról szóló rendelet hozta létre 2015 júliusában.

Európai Strukturális és Beruházási Alapok (ESB-alapok): kiterjed az ESZA, az ERFA, a KA, az EMVA és az ETHA által támogatott valamennyi programra.

Európai Szabadkereskedelmi Társulás *(European Free Trade Association – EFTA):* 1961-ben létrejött szabadkereskedelmi övezet, változó tagsággal. Jelenleg Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc a tagja.

Európai Szakképzésfejlesztési Központ *(European Centre for the Development of Vocational Training – CEDEFOP):* a közösségi oktatási és képzési politika intézményesülésének egyik jeleként 1975-ben hozták létre az intézményt, amelynek feladata, hogy információáramoltatással és a jó gyakorlatok megosztásával segítse a tagállamokat a minőségi szakképzési rendszerek kialakítására irányuló erőfeszítéseikben. Görögországban, Szalonikiben van a központja.

Európai szakképzési együttműködés (PETRA): a program 1988-ban indult, és eredetileg a Tanács döntése értelmében 1992-ig tartott volna, azonban 1994. december 31-éig meghosszabbították. Elsődleges célja a szakképzési rendszerek fejlesztése és elsősorban a mobilitás elősegítése révén a fiatalok elhelyezkedési esélyeinek növelése a munkaerőpiacon. 1995-től a Leonardo da Vinci-program veszi át a küldetését.

Európai szemeszter: az európai szemeszter a költségvetési és gazdaságpolitikák uniós koordinálására szolgáló ciklus, amely az Európai Unió gazdaságirányítási keretrendszerének része. Az európai szemeszter során folytatott gazdaságpolitikai koordináció az alábbi három területre irányul: strukturális reformok (az Európa 2020 stratégiával összhangban elsősorban a növekedés és a foglalkoztatás előmozdítása), költségvetési politikák (az államháztartás fenntarthatóságának a Stabilitási és Növekedési Egyezménnyel összhangban történő biztosítása) és a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzése.

Európai Szociális Alap (ESZA): az 1957-es Római Szerződés hozta létre, a legfontosabb foglalkoztatást elősegítő, valamint a gazdasági és szociális kohéziót előmozdító pénzügyi eszköz.

Európai Szociális Térség: a fogalmat az 1980-as években Jacques Delors, az Európai Bizottság akkori elnöke kezdte használni, jelentése arra utal, hogy az Európai Közösség (később az Európai Unió) feladata nemcsak a gazdasági növekedés elősegítése, hanem a tagállamok szociális és jóléti működésének megőrzése és fejlesztése is.

Európai Szolidaritási Testület: 2016-ban indult, 2018-tól pedig önálló programként létező európai önkéntességi kezdeményezés, amelynek elsődleges célja a fiatalok nemzetközi önkéntességének támogatása.

Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA): az EU 2014–2020 közötti időszakra szóló tengerügyi és halászati politikájának végrehajtása céljából létrehozott alap.

Európai Unió Kulturális Öröksége díj (Europa Nostra-díj): az Europa Nostra civil szervezet segítségével évente kiadott legfeljebb 30 kitüntetés, amely Európa legkiemelkedőbb műemlék-helyreállítását díjazza, és a kulturális örökséggel kapcsolatos ismeretek bővítése érdekében tett erőfeszítéseket (kutatási és digitalizálási projektek, egyének vagy szervezetek elkötelezett tevékenysége, oktatás, képzés).

Európai Űrügynökség *(European Space Agency – ESA):* az ESA missziója, hogy úgy formálja Európa űripari tevékenységeit és a terület fejlődését, hogy az az európai polgárok és a világ javát szolgálja. Az ESA nemzetközi szervezet 22 tagállammal. Feladata a tagállamok pénzügyi és szellemi erőforrásainak koordinálása, olyan programok és tevékenységek megvalósítása érdekében, amelyek messze túlmutatnának bármely európai ország önálló képességein.

Európai vasúti forgalomirányítási rendszer *(European Rail Traffic Management System – ERTMS):* egyrészt megteremti a jelzőberendezések egész Európára érvényes egységes szabványát, másrészt folyamatosan ellenőrzi a vonatok sebességét, és szükség esetén lelassítja a szerelvényeket.

Európai Versenyhatóságok Hálózata *(European Competition Network – ECN):* a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok közötti együttműködést lehetővé tevő hálózat.

Európai Veszélyhelyzet-kezelési Képesség *(European Emergency Response Capacity – EERC):* önkéntes eszköztár, a működéshez szükséges képességcélok, minőségi és interoperabilitási követelmények, továbbá a minősítési és nyilvántartásba vételi eljárás, beleértve a pénzügyi megállapodásokat.

Európai zöld megállapodás *(European Green Deal):* az Európai Bizottság olyan megállapodást javasolt, amely a 2050-re elérendő klímasemlegesség célját akképpen priorizálja, hogy az európai uniós gazdaság kizöldítési programja áthasson minden releváns szakpolitikát (horizontális megközelítés). A következő területek szakpolitikái különösen relevánsak: az éghajlatváltozás, a környezetvédelem, az energetika, a közlekedés, az ipar, a mezőgazdaság stb. A terv meghatározza a szükséges beruházásokat és a rendelkezésre álló pénzügyi eszközöket, és kifejti, hogyan lehet biztosítani azt, hogy az átmenet méltányos és inkluzív legyen.

Exaptáció: az a folyamat, amelynek során egy innovációt – az eredeti céljához képest – teljesen új célra alkalmaznak.

Éghajlatváltozás: egy fokozatos, hosszú időn át tartó, egyirányú eltolódás az éghajlat statisztikai jellemzőiben, amelynek a mértéke olyan, hogy a korábbi állapothoz való viszonylag gyors visszatérést nem teszi lehetővé.

Élelmezésbiztonság: az alapvető élelmiszerek megfelelő mennyiségben, összetételben és elfogadható áron állnak folyamatosan rendelkezésre, az ország (terület, régió) valamennyi lakosa fizikai és gazdasági értelemben is rendszeresen hozzájut az alapvető élelmiszerek olyan mennyiségéhez és minőségéhez, amely az egészséges és lendületes élet folytatásához szükséges, illetve a külső ellátási forrásoktól csak csekély mértékben függnek.

Életképes mezőgazdasági termelés: meghatározása, feltételrendszere közösségi szinten nem megállapított, annak meghatározása az egyes tagországok feladatát képezi. Kezdetben a legelterjedtebb minősítési mutatóvá a standard fedezeti hozzájárulás vált, amelyet Magyarországon is alkalmaztak, majd azt a 2014–2020-as időszakban felváltotta a standard termelési érték. Ez az adott mezőgazdasági üzem kibocsátási szintjét adja meg, egyúttal minimumértéket kell elérni az életképességi követelmény teljesüléséhez.

Északi/EFTA/harmadik bővítési kör: Ausztria, Finnország és Svédország 1995. január 1-jei csatlakozása az európai integrációhoz.

Fehér könyv *(white paper):* az Európai Bizottság fehér könyvei egy bizonyos területre vonatkozó javaslatokat tartalmaznak, és céljuk, hogy vitát indítsanak az érdekeltek körében, hogy végül politikai konszenzus szülessen. Gyakran a folyamat elindítására létrehozott zöld könyvön alapulnak.

Fejlesztéspolitikai konszenzus: az EU intézményeinek (Tanács, Bizottság, Parlament) és tagállamainak egyetértésén alapuló fejlesztéspolitika, amely az EU nemzetközi fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikáját, céljait és elveit részletezi. Első verziója 2006-tól volt hatályos, az aktuális pedig 2017-től.

Fejlesztési támogatás *(development assistance):* mindazon államok közötti forrástranszferek, amelyek fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgálnak az arra jogosult országban. A kifejezés a donorok (például EU) szemszögéből jelzi a segélyek funkcióját.

Fejlesztési segélyre jogosult országok: az ODA-ra való jogosultság megállapítása az egy főre jutó nemzeti jövedelemben (GNI) kifejezett fejlettség alapján történik. A listát az OECD DAC háromévente felülvizsgálja, a mindenkor aktuális csoportosítás elérhető az OECD honlapján keresztül.

Felelős turista: az a tudatos turista (utazó), aki az utazással kapcsolatos döntéseit tudatosan hozza meg, azaz felméri minden egyes döntésének a következményeit és az ezzel járó felelősséget. Magatartását, viselkedését áthatja a környezet iránti felelősségtudat, tetteinek lényege, hogy pozitív hatást gyakoroljon a környezetére, beleértve a meglátogatott desztináció gazdaságát, természeti és kulturális környezetét és a helyi közösségek életét.

Fenntartható fejlődés: olyan fejlődési folyamat, illetve szervezési elv, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövendő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket.

Fenntartható növekedés: az Európa 2020 stratégiában meghatározott célkitűzések értelmében az erőforrás-hatékony és környezetbarát módon megvalósuló gazdasági növekedés.

Fenntartható turizmus: a fenntartható turizmusfejlesztés egyrészt kielégíti a jelenlegi turisták és a fogadó területek szükségleteit, másrészt védelmezi és növeli a jövő lehetőségeit. Az elképzelések szerint lehetővé teszi az erőforrások olyan módon történő menedzselését, hogy miközben az emberiség kielégítheti a gazdasági, társadalmi és esztétikai igényeit, ugyanakkor megőrizheti az alapvető ökológiai folyamatokat, a biológiai változatosságot, és az életet fenntartó rendszereket, valamint a különböző népek és csoportok kulturális integritását is. Az a turizmus fenntartható, amely teljes mértékben figyelembe veszi a jelenlegi és jövőbeli gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokat, valamint a turisták, az iparág, a környezet és a befogadó közösségek igényeit.

Fiskális Paktum: a 2012-ben az uniós tagállamok (kivéve Csehországot és az Egyesült Királyságot) aláírták a gazdasági és monetáris unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló kormányközi szerződést, amelynek része a Fiskális (vagy költségvetési) Paktum. A Fiskális Paktum rendelkezik arról, hogy a kiegyensúlyozott költségvetésre vonatkozó szabályt a strukturális hiány GDP-arányos 0,5 százaléka jelenti; ha az államadósság alacsonyabb, mint a GDP 6 százaléka, akkor a strukturális hiány GDP-arányos 1,0 százaléka. Továbbá bevezeti az adósságfék szabályt, amely alapján a GDP-arányos államadósság 60 százalék feletti részét legalább annak egyhuszadával kell csökkenteni hároméves távlatban a részt vevő tagállamoknak. Ezen költségvetési szabályokat pedig minden részt vevő tagállamnak nemzeti jogszabályba kell foglalnia (lehetőség szerint alkotmányos szinten). A Fiskális Paktum a 19 eurózóna tagállamra, valamint Bulgáriára, Dániára és Romániára vonatkozik.

Flottakapacitás: adott uniós ország számára meghatározott flotta kapacitásának felső határa kilowattban (kW) és bruttó tonnatartalomban (GT). Új halászhajók csak akkor léphetnek be a flottába, ha ugyanaz a flottakapacitás (kW-ban és BT-ben) kivonásra kerül a flottából. Ezen „belépési és kilépési" rendszer révén az európai flotta kapacitása már nem növekedhet.

Funkcionalitás: az áru azon képessége, hogy a céljának megfelelő funkciókat betöltse.

Galileo: egy civil ellenőrzés alatt álló navigációs rendszer, amely a felhasználóknak kínál megbízható alternatívát a korábbi globális szatellitalapú navigációs rendszerekhez képest (például az Amerikai Egyesült Államok hadseregének irányításában lévő globális helymeghatározó rendszer [GPS], vagy az orosz GLONASS-rendszer), többek között pontosabb és megbízhatóbb helyzetmeghatározási és időzítési információkat nyújt az autonóm és összekapcsolt autók, vasutak, a repülés és más ágazatok számára.

Gazdasági unió: az integrációs fokozatok azon változata, amikor megtörténik az egyes érintett országok nemzeti gazdaságpolitikájának harmonizációja és összehangolása is, amelynek része az egységes valuta és a monetáris unió megvalósítása is.

Gazdasági és monetáris unió *(Economic and Monetary Unio – EMU, GMU):* az Európai Unió tagállamainak monetáris együttműködése, amely nemzetállami monetáris politikák közösségi szintre delegálásával és az egységes valuta (euró) bevezetésével jött létre 1999-ben. Jelenleg 19 tagja van a GMU-nak, ugyanakkor Dániát és Svédországot leszámítva minden tagállamnak csatlakoznia kell az eurózónához.

Globális dél: a fejlesztési segélyekre jogosult országok jelölésére az idők során többféle kifejezést alkalmaztak, jelenleg jellemzően globális délként utalnak rájuk. 1989–1990 előtt a harmadig világ kifejezést használták, amely nem kizárólag annak másik kettőtől markánsan megkülönböztethető érdekeire (el nem kötelezettségére) vonatkozott. A fogalmat az 1950-es években először használó szerző értelmezésében az első két világba nem tartozók helyzete a francia forradalmat (1789) kirobbantó „harmadik rend" relatív helyzetére, állapotára, sajátos minőségére emlékeztett. A fejlődő világ *(developing world, developing countries)* szintén széles körben használt, de kevésbé semleges, mint a globális dél kifejezés.

Globális Stratégia: 2016 júniusában Federica Mogherini, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője az Európai Tanács ülésén bemutatta a felügyelete alatt készített, összesen hatvanoldalas új globális kül- és biztonságpolitikai stratégiát, a *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája* címmel *(Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy).* A globális stratégiában megfogalmazott legfontosabb célként egy erősebb Európa megvalósítását határozták meg. A négy fejezetből álló dokumentum felsorolta 1. az érdekeket, 2. a külső tevékenységeket meghatározó elveket; 3. a külső tevékenységek főbb prioritásait, 4. és a jövőkép alapján megfogalmazott intézkedések főbb elemeit.

GNI-forrás: a Delors I. csomag egyik fontos újításaként jött létre 1988-ban (akkor még GNP-forrás néven); a tagországok minden évben bruttó nemzeti jövedelmük (akkor még: bruttó nemzeti termékük) meghatározott százalékát fizetik be a közös költségvetésbe. Adott évben minden országra ugyanaz a kulcs vonatkozik, különböző években azonban – attól függően, hogy e forrásra milyen mértékben van szükség a kiadások fedezéséhez – a kulcsok különbözőek lehetnek. Amennyiben a többi forrás fedezi a költségvetés tervezett kiadásait, a GNI-forrás lehívása akár el is maradhat, a bevezetése óta eltelt bő három évtized során azonban a gyakorlatban jelentősen nőtt a súlya, jelenleg a közös költségvetés saját forrásainak közel háromnegyedét adja.

Grundtvig-program: az egész életen át tartó tanulás program részeként 2007 és 2013 között működött uniós felnőttoktatási és -képzési program.

Hagyományos saját források: vámok, agrártermékekre kivetett vámok, cukor- és izoglükóz-illeték. Azért „hagyományosak", mert ezek voltak a közös költségvetés elsőként (még 1970-ben) bevezetett saját forrásai. Beszedésük költségeinek fedezése címén a tagállamok jelenleg 20 százalékot tarthatnak meg e forrásokból. A közös költségvetés saját forrásainak jelenleg valamivel több mint 10 százalékát adják.

Halászati erőkifejtés: egy adott típusú halászeszköz mennyisége, amelyet a halászterületeken egy adott időegység alatt használnak. Például a napi vonóhálós órák száma, a horgok száma naponta, vagy a parti kerítőháló vontatásainak száma egy nap alatt.

Halászati Tudományos, Műszaki és Gazdasági Bizottság *(Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries – STECF):* az Európai Bizottság 1993-ban hozta létre azzal a céllal, hogy magasan képzett tudományos szakemberek, különösen a tenger- és halászatbiológia területén segítsék a jogszabályalkotó, döntés-előkészítő munkában.

Hard law: azokat a közpolitikai beavatkozásokat nevezzük kemény jogi megoldásoknak, amelyek az uniós jogszabályok – mindenekelőtt a másodlagos jogalkotási aktusok (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény) – formájában születnek meg, az EU klasszikus intézményrendszeri működésén keresztül.

Hatos csomag: a hat jogi aktusra (öt rendeletre és egy irányelvre) épülő hatos csomag megszigorította a Stabilitási és Növekedési Egyezmény szabályait és azok alkalmazását, valamint megtörtént a gazdasági és költségvetési szakpolitikák koordinációjának egységes folyamatba – az európai szemeszterbe – történő integrálása 2011-ben. A költségvetés fenntarthatósága kapcsán bevezette a tagállamok költségvetési pozíciójának értékelésekor használt kiadási referenciaértéket, lehetővé tette a túlzottdeficit-eljárás megindítását, ha az adósság aránya meghaladja a GDP 60 százalékát, vagy ha nem csökken megfelelő ütemben, az euróövezet országaiban fokozatosan alkalmazható pénzügyi szankciókat irányzott elő, amelyek elérhetik az adott ország GDP-jének 0,5 százalékát, amit automatikusan alkalmaznak, hacsak a Tanács nem szavaz ellenük minősített többséggel, és új minimumszabályokat nevesített a nemzeti költségvetési keretek kapcsán. Emellett alkalmazhatóvá vált a makrogazdasági egyensúlytalanságok kezelésére szolgáló eljárás (makrogazdasági egyensúlyhiányok folyamatos nyomon követése és megelőzése), továbbá létrehozta a túlzott egyensúlyhiányra vonatkozó eljárást, a makrogazdasági egyensúlytalanságok kezelésére szolgáló eljárás korrekciós ágát, vagyis a makrogazdasági egyensúlyhiányok korrekciójának elmulasztása szankcionálását.

III. pillér: az EU III. pillérét a Maastrichti Szerződés hozta létre, és 1997-ig a bel- és igazságügyi együttműködést értették alatta. Amszterdam után a III. pillér jelentősen karcsúsodott, már csak a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés tartozott ide. A Lisszaboni Szerződéssel a III. pillér teljesen beolvadt az I. pillérbe.

Haszonélvező vagy haszonhúzó: egy vállalat vagy más jogi személy végső haszonélvezője, akinek a személye elrejthető egy társaság mögött. Átláthatóság hiányában nem világos, hogy ki szerez profitot, és ki befolyásolja a vállalat döntéseit, ez pedig visszaélésre ad lehetőséget.

Helsinki hatok: 2000. február 15-én az Európai Tanács Helsinkiben tartott csúcsértekezletén arról dönt, hogy Máltával, Bulgáriával, Lettországgal, Litvániával, Romániával és Szlovákiával megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások.

Héaalapú forrás: 1979 óta járul hozzá a közös költségvetéshez, az egyes tagországokban beszedett hozzáadottérték-adók harmonizált (a tagországok adórendszerei közötti különbségekből adódó eltérések korrigálásával számolt) alapja után fizetik be. Jelenleg a közös költségvetés saját forrásainak kicsit több, mint 10 százalékát adják.

Horizont 2020: az EU kutatás-fejlesztési és innovációs politikáját 2014–2020 között meghatározó program, amely minden addiginál nagyobb, közel 79 milliárd eurós költségvetéssel gazdálkodott. A program a kontinens globális versenyképességének növelését célzó Európa 2020 stratégia „Innovatív Unió" elnevezésű kiemelt kezdeményezésének egyik alappillére. Három kezdeményezést (Kutatási Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogram – FP; Versenyképességi és Innovációs Keretprogram – CIP; Európai Innovációs és Technológiai Intézet – EIT) foglalt magában, és a korábbi keretprogramoknál egyszerűbb adminisztrációt, valamint új, innovációorientált szemléletet vezetett be.

Hozzáférhetőségi alapelv *(principle of availability):* az EU egész területén, amennyiben a bűnüldöző szervek bármely tagjának az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt a másik tagállamból. A másik tagállam azon bűnüldöző szerve, amelynek a szóban forgó információ a birtokában van, a megkeresésben rögzített célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az adott államban folyó vizsgálatok követelményeit.

Hub (hub repülőtér, regionális hub): jelentős légi közlekedési csatlakozási pont, gyűjtő-elosztó szerepű repülőtér.

Humanitárius támogatás: olyan segély, illetve segítségnyújtás, amelynek kizárólagos célja az emberi szenvedés csökkentése, életmentés, az emberi méltóság védelme és fenntartása a vészhelyzetek, katasztrófák idején, illetve azokat követően. Formálisan az ODA (hivatalos fejlesztési támogatás) része, *emergency assistance* néven. Az EU humanitárius segélyezését az ECHO koordinálja.

Ifjúsági Garancia Program: az ifjúsági garancia a tagországok kötelezettségvállalása, miszerint gondoskodnak arról, hogy minden 25 éven aluli fiatal állásajánlatot kapjon, színvonalas továbbképzésben, tanulószerződéses gyakorlati képzésben vagy gyakornoki képzésben részesülhessen munkahelye elvesztését vagy a formális tanulás befejezését követő négy hónapon belül. A 2013. áprilisi tanácsi ajánlásban az EU országai kötelezettséget vállaltak az ifjúsági garancia megvalósítására. 2020-ban a korhatárt 29 évre emelték.

Inkluzív növekedés: az Európa 2020 stratégiában meghatározott célkitűzések értelmében magas foglalkoztatottsággal és a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősödésével együtt megvalósuló gazdasági növekedés.

Innováció: új vagy jelentősen javított termék vagy szolgáltatás (vagy eljárások és mindezek kombinációja) gazdasági realizálhatóságát és széles körű felhasználhatóságát jelenti, de az innováció megjelenhet az eljárások, az új marketingmódszerek vagy új szervezési-szervezeti konfigurációk bevezetésének szintjén is az üzleti gyakorlatban, a munkahelyi szervezetekben vagy a külső kapcsolatokban.

Innovatív Unió: az EU2020 stratégia hét zászlóshajó kezdeményezése közül az egyik, amely a korábbiakban kifejtett modern kutatás-fejlesztési és innovációs felfogásra épített, nevezetesen nem csupán a laboratóriumokban megszülető jó ötletek új termékké vagy szolgáltatássá alakítására fókuszált, hanem integrált kutatási megközelítést alkalmazva magába foglalta az ígéretes kezdeményezések ösztönzését, a kreatív és elkötelezett uniós állampolgárok (beleértve kutatók) készségeinek és termékeinek/szolgáltatásainak fejlesztését, valamint a jobb oktatási alap biztosítását a valódi innovációbarát környezet megvalósítása érdekében.

InnovFin: az EU FP7 keretében kifejlesztett uniós finanszírozási program innovátorok számára, amely több testreszabott termékből tevődik össze – a kkv-knak kölcsönt adó közvetítőknek nyújtott garanciáktól a vállalatoknak adott közvetlen kölcsönökig, ami a legkisebb és legnagyobb kutatás-fejlesztési és innovációs projektek támogatásához egyaránt hozzájárul az EU-ban, valamint a Horizont 2020-hoz csatlakozott országokban.

Integrációs klauzula: a Maastrichti Szerződés rendelkezése, hogy a Közösség köteles figyelembe venni a kulturális szempontokat egyéb tevékenységei során (Lisszaboni Szerződés 167. cikk 4. bekezdés).

Integrációs szabadságjogok (integrációs alapszabadságok): az áruk, szolgáltatások, munkaerő, valamint a tőke szabad áramlását jelentik a közös piacon.

Intelligens közlekedési rendszerek *(Intelligent Transportation Systems – ITS):* a közúti közlekedésben az infrastruktúrát, a járműveket és a felhasználókat is magukba foglaló rendszerek, amelyekben fejlett infokommunikációs technológiákat alkalmaznak a forgalomirányításra és a mobilitás kezelésére, valamint e rendszerek kapcsolódására más közlekedési módokhoz. Tágabb értelemben az infokommunikációs technológiák alkalmazása a közlekedésben.

Intelligens növekedés: az Európa 2020 stratégiában meghatározott célkitűzések értelmében a kutatás-fejlesztés és az oktatás erősítésén keresztül a tudásra és innovációra épülő gazdasági növekedés.

Interkulturális párbeszéd: (kultúrák közötti párbeszéd) nyitott és a másikat tiszteletben tartó interakció különböző kulturális háttérrel vagy világszemlélettel rendelkező egyének, csoportok és szervezetek között.

Intermodalitás: közlekedési módok összekapcsolása egy utazási vagy szállítási láncban.

Interoperabilitás (átjárhatóság, kölcsönös átjárhatóság): egy közlekedési módon belüli infrastruktúra szabályozási, műszaki és üzemeltetési feltételeket magában foglaló azon képessége, amely lehetővé teszi a forgalom biztonságos és zavartalan, az adott infrastruktúra vagy közlekedési mód vonatkozásában előírt teljesítményszintnek megfelelő áramlását.

Interoperabilitás: az áru azon képessége, hogy együtt tudjon működni olyan hardverrel vagy szoftverrel, amely eltér attól, amellyel az azonos típusú árukat általában együtt használják.

Intervenciós ár: kínálatszabályozó eszközként hozták létre. Ha a belső piaci árak a rögzített intervenciós ár alá esnek, az Európai Bizottság felvásárolja a terméket az intervenciós felvásárlási áron, hogy a túltermelés ne csökkentse tovább az árakat. Ez az ár alacsonyabb az EU-s termékek célként kitűzött áránál.

Ipar 4.0 technológiák: a következő technológiák együttes vagy részleges használatát takarja: 1. IKT alkalmazása az információk digitalizálására és a különböző rendszerek (termelői és fogyasztói/felhasználói oldalon) integrálására a vállalatokon belül és között; 2. szenzorok széles körű alkalmazása a virtuális *(cyber)* és fizikai rendszerek hatékonyabb ellenőrzésére és felügyeletére; 3. robotika, illetve additív gyártás (3D nyomtatás) alkalmazása;

4. digitalizált, internetalapú folyamatos kommunikáció és interakció nemcsak emberek, vagy emberek és gépek között, de gép-gép viszonylatban egyaránt; 5. mesterséges intelligencia (AI); 6. szimuláció és (virtuális) modellezés a termelési folyamatok és a design során; 7. felhőalapú szolgáltatások használata; 8. kiterjesztett valóság *(augmented reality);* 9. valamint adatbányászat, adattudósok alkalmazása a Big Data kiaknázására.

IUU-halászat: jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat.

Íratlan kimentési okok: az EUMSz-ben fel nem sorolt tagállami kimentési okok. Lásd a Cassis de Dijon-ítéletben megfogalmazottakat.

Jean Monnet-program: 1990-ben indult európai felsőoktatási program, amelynek célja, hogy támogassa az európai felsőoktatási intézményekben folyó, az európai integrációval kapcsolatos kutatásokat, illetve az Európai Unióról szóló ismeretek tanítását. 2001-től a programot megnyitották a világ összes egyeteme felé. 2014-től az Erasmus+ részeként folytatja működését.

Jogalkotás: a jogalkotás az a folyamat, amely során egy politikai rendszer valamilyen jogi aktust hoz létre. Megkülönböztetünk rendes és rendkívüli jogalkotási folyamatokat vagy eljárásokat.

Jogi elvek: gyakran „általános jogi elvek", „alapelvek"; olyan íratlan alapvető értékei a (közösségi) uniós jognak, amelyeket az uniós bírói joggyakorlat vezet le az írott uniós jogból annak természetes, immanens részeként, és amely elvek kötelező hatállyal bírnak a tagállamokra is (például a jogszabályoknak világosaknak kell lenniük, jogbiztonság, az uniós jog közvetlen hatálya, illetve elsőbbsége, az emberi jogok védelme).

Jó kormányzás *(good governance):* a kormányzás azon módja, ahogyan egy társadalom megszervezi magát. Az idők folyamán a közgazdaság-tudomány, azon belül pedig különösen a fejlődéstan segített minket olyan felismerésekhez, amelyek fényében azt mondhatjuk, hogy a jó kormányzás a következő nyolc feltétel együttes teljesítésével írható le a legjobban: 1. részvételen alapuló (civil szféra részvételét lehetővé tevő, férfi-női részvétel egyaránt); 2. konszenzusorientált; 3. magas fokú átláthatóság (minden döntés a szabályoknak és előírásoknak megfelelően születik és kerül végrehajtásra, a vele kapcsolatos információkhoz a döntések érintettjei vagy az egész társadalom szabadon hozzáférhet; ennek feltétele, hogy biztosítva legyen a pontos és elegendő mennyiségű információ); 4. meghatározó az elszámoltathatóság (a transzparens működés és a hatékony jogrend meglétén alapuló elszámoltathatóság általános értelemben azt jelenti, hogy egy szervezet vagy intézmény felelősséggel tartozik azok iránt, akikre hatással lesznek a meghozott döntések és intézkedések); 5. van benne rugalmasság (az érdekek a gazdasági-társadalmi és környezeti kontextussal párhuzamosan is változnak, amelyekre észszerű időn belül kell a kormányzás intézményi és mozgósítható kapacitás [szakértelem, költségvetési mozgástér stb.] oldaláról reagálni); 6. hatékony és eredményes (a fenntartható fejlődés alapelveire építve, az erőforrások szükséges és elégséges mértékben való felhasználása a társadalmi igények fenntartható kielégítésének folyamata során); 7. igazságos és integratív (a társadalom egészének, beleértve a legsérülékenyebb rétegek jólétének emelése, javítása); 8. a jogállamiság alapelveire épít (igazságos jogi keretek, hatékony kikényszerítői mechanizmussal, alapvető értékek, emberi jogok védelmezése, különösen a kisebbség tekintetében, független igazságszolgáltatás, korrumpálhatatlan és pártatlan rendvédelem).

K+F: a kutatás-fejlesztés (K+F) az a rendszeresen végzett alkotómunka, amelynek célja az ismeretanyag bővítése, beleértve az emberről, a kultúráról és a társadalom egészéről alkotott ismereteink gyarapítását is, valamint ennek az egész ismeretanyagnak a felhasználását jelenti új alkalmazások kidolgozásához.

Kabotázs (kabotázstevékenység, kabotázsművelet): a nem belföldi illetőségű fuvarozó által a fogadó tagállamban ideiglenes alapon végzett fuvarozás.

Kapacitások: katasztrófareagálási képességek, amelyek elérhetősége és gyors hozzáférése a jogszabályban meghatározottakkal összhangban társfinanszírozásban részesül.

Kapcsolt vállalkozás: egy vállalatcsoport vállalkozásai akkor tekintendők kapcsoltnak, ha tulajdonosi struktúrájukra vagy tisztségviselőjükre tekintettel (vagy egyéb ok folytán) egymás döntéseit befolyásolni tudják.

Keck-formula: az Európai Unió Bíróságának azon döntése, amely szerint a termékek értékesítési körülményeire vonatkozó, megkülönböztetés nélkül alkalmazandó korlátozó tagállami előírások nem tartoznak a Dassonville-formula alá, ha a vizsgált tagállami rendelkezések minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, és amennyiben mind jogilag, mind ténylegesen ugyanúgy érintik a nemzeti (adott tagállami) termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását.

Kereskedelempolitika: általánosságban az importot korlátozó és/vagy az exportot támogató direkt és indirekt eszközök és szabályozások összessége, illetve ezek alkalmazása. Bizonyos esetekben előfordulhat az export korlátozása is. Tágabb értelemben idesorolható a beruházásösztönzési tevékenység is.

Kereskedelemterelés *(trade diversion):* a statikus *(vineri)* vámunió-elmélet negatív hatása. Mivel a vámok fennmaradnak a külső partnerek relációjában, a vámuniós országok mindegyikénél olcsóbb külső szállító drágábbá válik, és versenyhátrányba kerül. Ennek következtében mind a tagállamok, mind pedig a harmadik országok negatív hatást szenvednek el. Előbbiek azért, mert a belső kereskedelem növekedése egy relatíve olcsóbb importot szorít ki, utóbbiak pedig azért, mert a meglévő vámfalak miatt kiszorulnak a kereskedelemből.

Kereskedelemteremtés *(trade creation):* a statikus *(vineri)* vámunió-elmélet pozitív hatása, amely abból adódik, hogy a vámuniót alkotó országok között megszűnő kereskedelmi akadályok fokozzák az *intern* (belső) kereskedelem volumenét.

Kettes csomag: a két rendeletből álló intézkedéscsomag 2013-ban jött létre, célja az euróövezeti gazdasági kormányzás további erősítése. Egyrészt bevezette a költségvetésiterv-javaslatok monitoringját és értékelését, valamint a túlzott deficit kiigazítására vonatkozó közös rendelkezést, másrészt megerősítette a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletét.

Kék doboz: lehetővé teszi, hogy a tagállamok csökkentési kötelezettség nélkül alkalmazzanak piactorzító támogatásokat, feltéve, hogy azokhoz valamilyen termeléskorlátozó intézkedés kapcsolódik.

Kiberfizikai rendszer: az Ipar 4.0 technológiáinak széles körű alkalmazásával létrejövő önoptimalizáló hálózat, azaz a virtuális és a fizikai világ integrációja.

Kifizetések: a valamely (adott vagy korábbi) költségvetési év(ek)ben kötött szerződésekben szereplő kötelezettségvállalások végrehajtásához kapcsolódó kiadásokra rendelkezésre álló előirányzatok, illetve azok tényleges teljesülése.

Kiemelt fontosságú projekt: olyan közös érdekű projekt, amelynek célja – egyéb feltételek fennállása mellett – a szűk keresztmetszetek megszüntetése, illetve a transzeurópai hálózat fő útvonalainak kiegészítése a hiányzó szakaszokkal, különösen a határokon átnyúló és természetes akadályokat áthidaló projektek, illetve azok a projektek, amelyeknek határokon átnyúló szakasza van.

Kiotói jegyzőkönyv *(Kyoto Protocol):* az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének *(United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)* kiegészítő jegyzőkönyve, amelyben az aláírók vállalták, hogy 2012-ig átlagosan 5,2 százalékkal csökkentik az üvegházhatású gázok kibocsátását az 1990-es bázisévhez képest, hogy ezzel tegyenek lépéseket a klímaváltozás megállítására. Az EU 8 százalékos kibocsátáscsökkentést vállalt.

Kisebbség: a nemzetközi szakirodalomban leginkább elfogadott meghatározás szerint „kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól, és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése" (Francesco Capotorti).

Kisebbségügyi intergroup: az Európai Parlamentben különböző nevek alatt (a 2019-es ciklusban Hagyományos kisebbségek, nemzeti közösségek és nyelvek munkacsoport) 1983 óta működő, nem hivatalos frakcióközi munkacsoport, amely az európai hagyományos, nemzeti, nyelvi kisebbségek jogainak védelmével és helyzetével foglalkozik. A frakcióközi munkacsoportok nem hivatalos szervei az Európai Parlamentnek.

Kisvállalkozói intézkedéscsomag *(Small Business Act – SBA):* az EU 2008-ban elfogadott, átfogó kkv-szakpolitikai kerete, amelyben tíz elvet fogalmaztak meg az üzleti környezet javítására, a vállalkozói kedv ösztönzésére, és az új piacokhoz való hozzáférés elősegítésére vonatkozóan. A csomag többek között meghirdette a „Gondolkodj először kicsiben!" elv alkalmazását.

Kizárólagos gazdasági övezet *(Exclusive economic zone – EEZ):* a kizárólagos gazdasági övezet a parti tengeren túli és azzal szomszédos terület, amelyre különös jogi szabályozás vonatkozik, amely a parti állam jogait és joghatóságát, valamint más államok jogait és szabadságait szabályozza. Jellemzően a partoktól 24–200 tengeri mérföldig húzódó tengeri terület. A terület kijelölésének célja a tengeri erőforrások védelme, illetve a parti állam számára történő biztosítása.

Kísérleti fejlesztés: a meglévő tudományos, technológiai, üzleti és egyéb vonatkozó ismeretek és szakértelem megszerzése, összesítése, alakítása és felhasználása új vagy szignifikánsan javított termékek, eljárások vagy szolgáltatások kidolgozása céljából.

Kohéziós politika: a következő alapok által támogatott programokat öleli fel: Európai Szociális Alap (ESZA), Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és Kohéziós Alap (KA). Regionális politikának is nevezik.

Komparatív előny: termelékenységi, hatékonysági előny, amely adódhat természeti adottságokból (éghajlat, talaj), földrajzi elhelyezkedésből (halászat, szállítás) vagy társadalmi tényezőkből (munkaerő, szaktudás, hagyományok). Ha egy országnak egy termék előállításában komparatív előnye van egy másik országgal szemben, akkor a terméket ez az ország fogja előállítani, és egy részét saját gazdaságán belül felhasználni, más részét pedig exportálni. A másik országnak ugyanekkor komparatív hátránya van; nem lesz érdemes gyártania az adott terméket.

Kompatibilitás: az áru azon képessége, hogy együtt tudjon működni olyan hardverrel vagy szoftverrel, amellyel az azonos típusú árukat általában együtt használják, anélkül hogy ehhez az árut, a hardvert vagy a szoftvert át kellene alakítani.

Konzultációs eljárás: az EU rendkívüli jogalkotási eljárása, ahol az EU Tanácsa jogalkotóként konzultál az Európai Parlamenttel, amelynek véleménye nem kötelező számára.

Kopernikusz: az Európai Unió Földmegfigyelési Űrprogramja, amely úgynevezett Föld-megfigyelési (*in situ,* azaz nem űrbéli) adatokat szolgáltat bolygónkról, ezáltal javítja esélyeinket többek közt a sikeres tengeri életmentésre, a természeti katasztrófákra adandó hatékony válaszlépések kimunkálására, az európai növénytermesztés eredményességének javítására.

Koppenhágai kritériumok: 1993-ban, az Európai Tanács koppenhágai ülésén megfogalmazott kritériumok, amelyeket a csatlakozásra váró országoknak teljesíteniük kell a tagsághoz.

Kormányközi konferencia *(Intergovernmental Conference – IGC):* olyan, az intézményrendszer támogatásával zajló, de kizárólag a tagállamok kompetenciájához tartozó tárgyalássorozat, amely megelőzi az alapító szerződések módosítását, valamint új tagállamok csatlakozását.

Korrekciós mechanizmusok: kialakulásuk 1984-ben, a brit visszatérítés bevezetésével kezdődött (ennek értelmében az Egyesült Királyság nettó befizetése minden évben az általános szabályok szerint számított összegnek csak körülbelül egyharmadát teszi ki; a pontos számítást egy összetett és időnként [az integráció fejlődését, például a bővítéseket követő módon] változó képlet alapján végzik el). A korrekciós rendszer (más szabályokkal, jóval kisebb mértékű korrekciókkal) más tagországokra is kiterjedt; a 2014–2020-as időszakban Németország, Hollandia, Svédország, Dánia és Ausztria is élveztek valamilyen (a héaforrásokra és/vagy a GNI-forrásra vonatkozó) korrekciót.

Kölcsönös elismerés: a kölcsönös elismerés alapelve az igazságügyi együttműködés alapja. Az Európai Unióban, valamint a tagállamok igazságszolgáltatásában táplált kölcsönös bizalom nyilvánul meg abban, hogy az egyik tagállamban hozott bírósági határozatot a másik tagállamban külön eljárás nélkül elismerik.

Költségvetési eljárás: az EU rendkívüli jogalkotási eljárása, ahol az EU Tanácsa és az Európai Parlament társjogalkotóként, a Bizottság tervezetét megtárgyalván elfogadja az uniós éves költségvetést. Az együttdöntéshez képest eltérést jelent, hogy az EUT dönt először, hiányzik a második olvasat, és a Tanács hallgatása esetén is elfogadottnak tekinthető a tervezet. Az éves költségvetést az EP hirdeti ki.

Környezetvédelem: olyan céltudatos, szervezett, intézményesített emberi (társadalmi) tevékenység, amelynek célja az ember ipari, mezőgazdasági, bányászati tevékenységéből fakadó káros következmények kiküszöbölése és megelőzése az élővilág és az ember károsodás nélküli fennmaradásának érdekében.

Kötelezettségvállalás *(commitment):* a donor (például EU-intézmények vagy -tagállamok) részéről írásban, a szükséges források rendelkezésre állása (elérhetősége) mellett vállalt kötelezettség, amelynek célja valamely segélyrecipiens állam vagy multilaterális szervezet számára konkrét támogatást nyújtani. Megkülönböztetjük a tényleges teljesítéstől *(disbursement)* és a felajánlástól *(pledge)* egyaránt.

Kötelezettségvállalások: olyan előirányzatok, amelyek egy adott költségvetési év során felmerülő, több évig tartó tevékenységekre vonatkozó szerződésekben szereplő jogi kötelezettségvállalásokra vonatkoznak.

Kötött segély *(tied aid):* a kötöttség arra utal, hogy a donor meghatározza, mire költheti a recipiens a segélyt, illetve milyen beszállítóktól vásároljon. Az EU-ban és tagállamaiban az utóbbi évtizedekben már nem nagyon volt jellemző gyakorlat.

Közép-európai szabadkereskedelmi megállapodás *(Central European Free Trade Agreement – CEFTA):* 1992-ben létrejött bilaterális szabadkereskedelmi megállapodások hálója, változó tagsággal. A legfőbb politikai célja mindig az volt, hogy az aktuális tagok bizonyítsák, felkészültek az EU-tagságra. Jelenlegi tagjai: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Koszovó, Moldova, Montenegró, Szerbia.

Közjószág: amelynek fogyasztásából más fogyasztók alapesetben nem zárhatók ki, de azok nem is zavarják a többi fogyasztót (például útépítés, közhíd, tudományos ismeretek stb.).

Közlekedés: tömegszerű helyváltoztatás (utazás, szállítás), amely jellemzően az e célra létrehozott, általában hálózatokba szervezett infrastruktúra és műszaki berendezések igénybevételével valósul meg.

Közlekedési alágazatok: közúti közlekedés, vasúti közlekedés, légi közlekedés, vízi közlekedés, csővezetékes szállítás. Jelentősége és sajátosságai miatt hagyományosan a városi közlekedést is az alágazatok közé soroljuk.

Közlekedési infrastruktúra: a közlekedési áramlatok, vagyis a forgalom lebonyolítására szolgáló létesítmények – a pálya, a hozzá tartozó műtárgyak, kiegészítő létesítmények és műszaki berendezések – összefoglaló neve.

Közlekedési infrastruktúra igényeinek felmérése *(Transport Infrastructure Needs Assessment – TINA):* az EU közlekedési infrastruktúra-igények felmérését, a hálózat és a fejlesztési elképzelések értékelési módszerének kifejlesztését, a hálózathoz kapcsolódó információs rendszer kialakítását szolgáló programja tizenegy EU-n kívüli (potenciálisan csatlakozó) országban (1996–1999).

Közlekedési miniszterek tanácsa: a tagállamok közlekedésért felelős minisztereiből álló, a Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács (TTE Tanács) keretében az illetékes biztos részvételével rendszeresen ülésező döntéshozó testület.

Közlekedési munkamegosztás: az utazások és a szállítási feladatok közlekedési módok közötti megoszlása, valamint a közlekedési módok között az utazások és szállítási feladatok hatékony felosztására vonatkozó közlekedéspolitikai törekvés.

Közös európai menekültügyi rendszer (KEMR): a tagállamok menekültügyi eljárásainak harmonizálása azzal a szándékkal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő, harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon, és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását.

Közös érdekű projekt: a transzeurópai közlekedési hálózat céljait követő, prioritásai közül legalább egynek megfelelő, a hálózat valamely elemével kapcsolatban lévő, társadalmi-gazdasági költség-haszon elemzés alapján potenciálisan életképes projekt, amelynek végrehajtása kidolgozottsági fokától és a rendelkezésre álló pénzügyi forrásoktól függ, a tagállamok vagy az Unió anyagi kötelezettségvállalásának előzetes megítélése nélkül.

Közös és belső (egységes) piac: az integrációs fokozatok azon változata, amikor a részt vevő országok a vámunióhoz képest már biztosítják az áruk, a munkaerő, a szolgáltatások, valamint a tőke szabad mozgását/áramlását. A belső (egységes) piac keretei között a nem vámjellegű (egyéb) korlátozásokat is felszámolják.

Közös Halászati Politika (KHP): az európai halászati flották irányítására vonatkozó és a halállományok megóvását szolgáló szabályok összessége.

Közös konszolidált társaságiadó-alap *(Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB):* célja egy modern, igazságos és versenyképes társasági adózási környezet kialakítása, amelytől a Bizottság a munkahelyek és befektetések bővülését, továbbá az adóelkerülések csökkenését várja. A CCCTB-t minden nagy nemzetközi cégcsoportnak kötelezően alkalmaznia kellene. A szabályozás az adóztatás egyszerűsítését eredményezné, hiszen az adóalap meghatározásának szabályait egységesítené, illetve konszolidálná azt csoportszinten, így akár az adminisztrációs költségek csökkenését is eredményezheti hosszabb távon.

Közös nyomozócsoport: a közös nyomozócsoport olyan csoport, amelyet két vagy több állam illetékes hatóságai hozhatnak létre kölcsönös megállapodás alapján meghatározott célra

és korlátozott, de közös megegyezéssel meghosszabbítható időtartamra abból a célból, hogy bűnügyi nyomozást folytasson a csoportot létrehozó egy vagy több államban. A csoporton belüli információcsere a jogsegélyt helyettesíti.

Közös veszélyhelyzeti kommunikációs és tájékoztatási rendszer *(Communication and Information System – CECIS):* veszélyhelyzet kezelésére szolgáló közös kommunikációs és tájékoztatási rendszer, a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságait és kapcsolattartó pontjait az Európai Veszélyhelyzet-kezelési Képességgel összekötő hálózati szint.

Közösségi charta a munkavállalók alapvető szociális jogairól: az Európai Közösség 1989-ben született dokumentuma, a szociális jogok közösségi katalógusa. Nem kötelező erejű dokumentum. Az Egyesült Királyság nem csatlakozott az elfogadó akkori 11 tagállamhoz. Nem tévesztendő össze az Európa Tanács 1961-ben elfogadott Európai Szociális Chartájával.

Közösségi vívmányok *(acquis communautaire):* az Európai Unió teljes joganyaga.

Közpolitikai ciklus: a közpolitika alkotás folyamatát körkörös folyamatként leíró elmélet, amely szerint a szakpolitika-alkotás során a probléma megfogalmazása, az alternatívák kidolgozása, azok értékelése, a döntés, a megvalósítás és az értékelés egymást követik, hogy aztán az értékeléssel visszatérjünk a probléma megfogalmazásához.

Központi bankok európai rendszere *(European System of Central Banks – ESCB, KBER):* az Európai Központi Bank és az Európai Unió minden tagállamának központi bankjával együttesen alkotott rendszer.

Köztes *(interm)* feltétel: a csatlakozási folyamat során az egyes fejezetek tárgyalásai között is külön feltételeket határozhatnak meg a horvát bővítéstől kezdődően.

Kultúra: egy társadalom vagy társadalmi csoport sajátos lelki, tárgyi, szellemi és érzelmi jegyeinek együttese, amely magába foglalja a művészeteken és az irodalmon kívül az életstílust, az együtt élés módjait, az értékrendszert, a hagyományokat és a hiedelmeket.

Kultúra Európai Házai: az Európai Parlament javaslatára 2019-ben létrejött újfajta együttműködés az EU-delegációk, EU-tagállamok nemzeti kulturális intézetei és a helyi kulturális szektor között az EU kulturális stratégiájának megvalósítása érdekében harmadik országokban.

Kulturális diplomáciai platform: a tagállamok kulturális intézeteiből és uniós intézményekből (EKSZ, Bizottság) álló konzorcium együttműködése más partnerekkel (kulturális területen tevékenykedő vállalatok, civilek) harmadik országokban, amelynek célja a kulturális politikával kapcsolatos tanácsadás, a hálózatépítés elősegítése, képzési programok kidolgozása kulturális intézmények vezetői számára (2016–2020).

Kulturális és kreatív ágazatok: olyan ágazatok, amelyek tevékenysége kulturális értékeken és/vagy művészi vagy másfajta kreatív kifejezésmódon alapul, ilyen többek között az építészet, az archívumok, a könyvtárak és múzeumok, a művészi alkotások, az audiovizuális ágazat (filmek, televíziós alkotások, videójátékok és multimédia), az anyagi és eszmei kulturális örökség, a dizájn, fesztiválok, zene, irodalom, az előadó-művészet, a kiadói tevékenység, a rádió és a képzőművészet.

Kulturális kapcsolatok platform: a kulturális diplomáciai platform tapasztalatai alapján 2020 áprilisában indított uniós projekt az EU nemzetközi kulturális kapcsolatainak támogatására, amelynek tevékenysége az európai és globális kulturális és kreatív szektorok közötti együttműködés uniós támogatásához nyújtott szakmai segítségtől a gyakorlati megvalósításban részt vevők képzéséig, cserekapcsolatáig terjed.

Kulturális kivétel: a kulturális javaknak a szabadkereskedelem szabályai alóli mentessége, mivel azok kettős természetűek, és kulturális többletértékük miatt nem kezelhetők egyszerű közgazdaságtani értelemben vett jószágként.

Kulturális Örökség Napok: eredetileg az Európa Tanács kezdeményezése, amely mára közös programmá vált, amikor egy hétvégére többnyire a közönségtől elzárt, műemlék jellegű épületeket nyitnak meg a látogatók előtt.

Kulturális sokszínűség: olyan formák sokasága, amelyek révén a különböző csoportok és társadalmak kultúrái kifejeződnek, és ezek a csoportokon és a társadalmakon belül és egymás között terjednek.

Kutatási keretprogram *(Framework Programme – FP):* az Európai Unió úgynevezett Kutatási Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogramokat indított az Európai Kutatási Térségben *(European Research Area – ERA)* folytatott kutatás támogatására és ösztönzésére. Az első program (FP1) még 1984-ben, az Európai Közösségek idején indult, a 2014-ben indult Horizont 2020 programot pedig most az Európai Horizont követi 2021–2027-ig.

Külföldi segély *(foreign aid):* a kifejezés egyaránt utalhat fejlesztési, humanitárius vagy katonai célú külföldi eredetű támogatásra, segélyre.

Külső (externális) kereskedelemteremtés: a vámunió a külső országok számára is előnyökkel járhat, hiszen bizonyos idő elteltével a tagországok jövedelmének emelkedése fokozhatja az importkeresletet a harmadik államok irányába is.

Kvóta: egy megszabott mennyiségű értékesítés, amelyet egy termelőnek vagy kereskedőnek adott időn belül teljesítenie kell. A kvóta vonatkozhat egy hónapra, negyedévre vagy évre. A kvóta túllépését alacsonyabb felvásárlási árral vagy büntető illetékkel szankcionálták. A termelési kvóta mellett létezik támogatási kvóta is, amely például állatlétszámhoz kötött támogatási keretet jelöl.

Legkevésbé fejlett országok *(Least Developed Countries – LDCs):* az ENSZ, illetve a Világbank csoportosítása szerint azon országok, amelyek éves egy főre jutó nemzeti jövedelme 1018 dollár alatt van (2021), alacsony az emberi fejlettség szintje, és gazdaságilag sebezhetőek. Jelenleg 44 ország tartozik ebbe a csoportba.

Legnagyobb fenntartható hozam *(Maximum Sustainable Yield – MSY):* az a lehalászható mennyiség, amelynél az állomány még képes a biológiai megújulásra.

Lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás (VOD): (nem lineáris) a felhasználó által az adott pillanatban választott, valamint a médiaszolgáltató által összeállított műsorkatalógus alapján egyénileg kért szolgáltatás.

Leonardo da Vinci-program: a PETRA-program utódjaként szakképzési mobilitási együttműködésként létezett 2013-ig. 2014-től az Erasmus+ keretein belül valósulnak meg a célkitűzései.

LIFE: a LIFE-program az EU 1992-ben létrehozott környezeti és éghajlat-politikai finanszírozási eszköze.

Lineáris médiaszolgáltatás: műsorszámok műsorrend szerinti egyidejű, vagy műszaki okokból csak „kvázi-egyidejű" hozzáférését kínáló műsorszolgáltatás, amelynek szerkezetét, időbeli összeállítását a műsorszolgáltató végzi.

Lisszaboni Stratégia: az Európai Unió 2000 márciusában, a portugál elnökség idején elindított fejlesztési dokumentuma, amelynek célja, hogy 2010-ig az Európai Unió a világ legversenyképesebb, és dinamikus, tudásalapú társadalma legyen, amely fenntartható gazdasági növekedést, több és jobb minőségű munkahelyet, valamint nagyobb társadalmi kohéziót képes biztosítani.

Lisszaboni Szerződés (korábbi nevén Reformszerződés): 2007. december 13-án, Lisszabonban aláírt, a korábbi szerződéseket módosító szerződés, amely 2009. december 1-jén lépett hatályba. A Lisszaboni Szerződés számos intézményi és jogi változást hozott, megszüntette a hárompilléres rendszert.

Ljubljanai folyamat: az Európa Tanács és az Európai Unió által a délkelet-európai országokban (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Montenegró, Románia, Szerbia, Macedónia és Koszovó) 2003-ban indított integrált rehabilitációs terv az építészeti és régészeti örökség felmérésére.

Lux-díj: a legjobb filmnek járó európai közönségdíj, az Európai Parlament által létrehozott és először 2007-ben odaítélt elismerés, amelyet olyan filmek kapnak, amelyek fontos társadalmi problémákra hívják fel a figyelmet, és az európai értékekkel foglalkoznak.

Luxemburgi hatok: 1997. december 13-án az Európai Tanács Luxemburgban tartott ülésén arról döntenek, hogy Ciprussal, Magyarországgal, Lengyelországgal, Csehországgal, Szlovéniával és Észtországgal megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások.

Maastrichti Szerződés: a korábbi szerződéseket egyszerre módosító dokumentum és egy új alapszerződés is. A szerződést 1992. február 7-én írták alá, és 1993. november 1-jén lépett hatályba. A Maastrichti Szerződés vezette be a pilléres modellt, és hozta létre az Európai Unió elnevezést.

Magántárolási támogatás: kínálatszabályozó eszköz. Azzal a céllal hozták létre, hogy a termelőknél és a feldolgozóknál keletkező relatív túltermelés ne csökkentse tovább a termékárakat. A magántárolási támogatás a termékértékesítés elhalasztásáért jár, amely a tárolási költségek és a kieső árbevétel ellentételezéseként szolgál. Leggyakrabban a feldolgozott tejtermékek, illetve húsok piacán alkalmazzák.

MEDIA Gyártási Garanciaalap: 2010-ben indított pénzügyi alap, amely a kockázat megosztásával hitelezésre ösztönzi a bankokat, így a producerek filmjük elkészítésébe magánforrásokat is be tudnak vonni.

MEDIA MUNDUS: 2011-ben létrehozott uniós program az európai filmipar és harmadik országbeli filmkészítők közötti együttműködés elősegítésére.

Megerősített együttműködés: olyan döntéshozatali eljárás, amelynek keretében legalább kilenc uniós ország adott szabályozási területen továbbléphet az integrációban vagy együttműködésben anélkül, hogy a jogforrás elfogadására az összes tagállam köteles lenne. A polgári igazságügyi együttműködés körében a házasság felbontására alkalmazandó jogról szóló Róma III. rendelet, valamint a házassági és bejegyzett élettársi vagyonjogi rendszerekről szóló rendeletek elfogadása történt ilyen jogalkotási mechanizmussal.

Melina Mercouri-díj: az Európai Bizottság által valamennyi EKF-címet viselő város számára odaítélt díj, amelynek az aktuális kulturális programból történő folyósítása azonban feltételekhez kötött.

Mercosur *(El Mercado Común del Sur):* Dél-amerikai Közös Piac, a jelentősebb dél-amerikai integráció Argentína, Brazília, Paraguay és Uruguay között. Venezuela tagságát 2016-ban felfüggesztették.

Messinai konferencia: a német vámuniós javaslat és Jean Monnet Euratom-javaslata megvitatására hívták össze. A külügyminiszterek szakértői bizottságot hoztak létre az egységes piacról és az Euratomról szóló javaslatokat megállapító jelentés kidolgozására.

Médiaműveltség: a médiatartalmakhoz való hozzáférés és azok kritikus szemmel való értékelése.

Méltányosság elve: a keleti bővítéskor alkalmazott módszer, amelynek értelmében „mindenki egyszerre csatlakozhat" az európai integrációhoz.

Mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi megállapodás *(Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA):* az EU keleti szomszédai számára kialakított széles körű megállapodásforma.

Minimum-/teljes harmonizáció: minimumharmonizáció esetén az irányelv minimumkövetelményeket határoz meg; az uniós országok jogosultak az irányelvben meghatározottaknál szigorúbb szabályok bevezetésére. Teljes harmonizáció esetén az uniós országok nem vezethetnek be az irányelvben előírtaknál szigorúbb szabályokat.

Minority SafePack (magyarul: Mentőcsomag a kisebbségek számára): 2013-ban indított európai polgári kezdeményezés, amelynek célja a nyelvi, oktatási, kulturális kérdésekben, a regionális politikában, a kisebbségek európai parlamenti jelenlétének kérdésében, a diszkriminációellenesség, a médiaszabályozás és a támogatáspolitika területén a hagyományos nyelvi, nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését támogató uniós jogszabályok elfogadása. A kezdeményezés több mint egymillió európai polgár támogatásával került az Európai Bizottság elé 2020-ben, amely azonban az összes jogalkotási javaslatot elutasította.

Missziók: az EU közös biztonság- és védelempolitikája a gyakorlatban főleg az EU polgári és katonai műveleteivel és missziójával azonosítható. A Lisszaboni Szerződés 42.1. cikke alapján az Unió katonai és polgári eszközöket alkalmazhat az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban.

Mobilitás (közlekedési mobilitás): a tágan értelmezett, látens szükségleteket is magában foglaló helyváltoztatási igények és az utazások összessége, amelyet az emberi tevékenységek térben elkülönülő helyszínei, ezek különböző időpontokra vagy időszakokra korlátozódó elérhetősége, valamint ezek felkeresésének szükséglete vagy vágya határoz meg.

Mobilitás mint szolgáltatás *(Mobility as a Service – MaaS):* egyfelől rugalmas, személyre szabott és az igények közvetlen kielégítésére épülő, felhasználó-központú mobilitási szolgáltatás, másfelől mobilitási elosztási modell, amelyben a szolgáltatók egyetlen interfészen keresztül tudják kielégíteni a felhasználók utazási igényeit, és amelynek fő alkotóeleme az infokommunikációs technológia.

Modernizációs rendelet: a 2004. május 1-jén hatályba lépett, a Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról.

Moduláció: költségvetési forrásokat csoportosítanak át a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen kifizetésektől (a KAP I. pillére) a vidékfejlesztési intézkedésekhez (a KAP II. pillére).

Monetáris unió: a gazdasági és pénzügyi integráció olyan foka, amelyben a részt vevő államok visszavonhatatlanul rögzítik az egymás valutái közötti árfolyamokat. A monetáris uniók létrehozása együtt jár a közös monetáris politika alkalmazásával, közös jegybank kialakításával és általában közös pénz bevezetésével.

Monterreyi konferencia *(Conference on Financing for Development):* az ENSZ által 2002-ben a mexikói Monterreyben rendezett nemzetközi fejlesztésfinanszírozási konferencia, amelyen a donorok, így az EU és tagállamai is, vállalták fejlesztési forrásaik emelését. A régi és új tagállamokra eltérő kötelezettségek vonatkoznak.

Motorizáció: a személygépkocsik száma ezer főre vetítve.

Multimodális közlekedés: multimodalitásnak nevezzük, ha különböző utazási vagy szállítási feladatokat a hatékonyság vagy más szempont alapján különböző módokon látnak el.

Nagy sebességű vasút: 200 km/h-nál magasabb sebességet elérni képes vonat (ideértve a vasúti rendszer kapcsolódó elemeit is).

Negatív struktúrapolitika: az 1970-es éveket jellemző iparpolitikai szemlélet, amely nem a versenyképesség javítását, a gazdasági szerkezetváltást támogatta, nem a műszaki megújulást segítette elő, hanem a hagyományos ágazatok veszteségeit finanszírozva konzerválta a kialakult rossz struktúrát.

Nemzeti kisebbség: politikai értelemben az olyan kisebbség tekinthető nemzeti kisebbségnek, amely hagyományosan szülőföldjén él, amely sok esetben nemzetközi konfliktusok vagy szerződések eredményeképpen került egy másik államhoz, és amelynek nemzettársai, általában annak az államnak a szomszédságában, amelyben a kisebbség él, saját, önálló államot alkotnak. A nemzeti kisebbségeket abban az államban, ahol élnek, sokszor vádolják emiatt elszakadási törekvésekkel, és jogköveteléseik méltányos céljait a többségi nemzet politikusai gyakran megkérdőjelezik. Általában az európai nemzetközi szervezetek és dokumentumok használják a „nemzeti kisebbség" fogalmát. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlása szerint: „nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai: a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai, b) hosszan tartó, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal, c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek, d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak az állam vagy az állam egy régiójának lakossága körében, e) arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, beleértve kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket".

Nemzetközi Energia Charta *(International Energy Charter):* 2015-ben írták alá, és az Energia Charta Egyezmény folytatásaként politikai alapokat teremtett a nemzetközi együttműködésnek az energetika területén. Jelenleg 90 aláíróval rendelkezik, amelyek közt megtalálható az Európai Unió és az Euratom is. Nem ír elő sem jogi, sem pénzügyi kötelezettségvállalást a tagok felé, ugyanakkor választ igyekszik adni a 21. század energiához köthető legfontosabb kihívásaira. Kitér az energiabiztonság, a gazdasági fejlődés és a környezetvédelem hármas egységére, az energiakereskedelem szerepére a fenntartható fejlődésben, a hozzáférésre a modern energetikai szolgáltatásokhoz, az energiaszegénység elleni küzdelemre, az energiaforrások és az ellátási útvonalak diverzifikációjára, illetve az energiapiacok regionális integrációjára.

Nemzetközi Energiaügynökség *(International Energy Agency – IEA):* az iparosodott országok 1974 novemberében az olajválság hatására hozták létre, célja az energiabiztonság és az energiapolitikai együttműködés megteremtése volt. Magyarország 1997. óta tagja a szervezetnek.

Nemzetközi Tengerkutatási Tanács *(International Council for the Exploration of the Sea – ICES):* feladata elsősorban az Atlanti-óceán északi részén, a Balti-tengeren, valamint az Északi-tenger területén a tudományos kutatások előmozdítása, koordinálása. Meghatározó szerepe van az éves halászati kvóta elosztásában. Az Európai Bizottság az ICES ajánlása alapján határozza meg minden évben a legnagyobb kifogható mennyiséget az Európai Unió vizein.

Nettó agrárimportőr: mezőgazdasági és élelmiszertermékekből az adott ország vagy térség külkereskedelmi egyenlege negatív, vagyis magasabb a behozatal (import) értéke, mint a kiviteléé (export).

Nettó pozíció: adott ország esetében a közös költségvetésbe történő befizetések és a közös költségvetésből kapott források egyelege. Amennyiben a befizetések meghaladják a kapott források összegét, akkor nettó befizető, ellenkező esetben nettó haszonélvező országról beszélünk. Az egyenleg kiszámítása jóval kevésbé egyértelmű, mint amilyennek első látásra tűnhet (többféle számításmód is létezik); fontos tudni, hogy a nettó pozíció messze nem jelenti az integráció költségeinek és hasznainak egyenlegét.

Next Generation EU: az Európai Parlament és az uniós tagállamokat tömörítő Tanács 2020. november 10-én megegyezett az EU következő hosszú távú költségvetéséről és a Next Generation EU eszközről. A megállapodás értelmében a 2021–2027 közötti időszakra szóló hosszú távú költségvetés keretébe tartozó bizonyos programok összesen további 15 milliárd euróval

gazdálkodhatnak. Az EU hosszú távú költségvetése és a koronavírus-járvány utáni helyreállítást célzó ideiglenes Next Generation EU eszköz együttesen rekord összegű forrásból gazdálkodik: Európa újjáépítésére összesen 1,8 billió euró áll majd rendelkezésre. A tervbe vett intézkedések eredményeképpen Európa zöldebb, digitálisabb és ellenállóbb lesz. Az EU összesen 750 milliárd euró nagyságú, 390 milliárd euró vissza nem térítendő támogatást és 360 milliárd euró hosszú távú (2058-ig visszatérítendő), az EU által (azaz a tagországok által közösen) felvehető hitelt (2018-as árakon) tartalmazó csomagja a koronavírus-járvány következményei elleni küzdelem támogatására.

NGO *(non-governmental organizations):* tevékenységüktől és finanszírozásuktól függően azon társadalmi kezdeményezések, szervezetek, amelyek hazai és nemzetközi társadalmi problémákra felhívják a figyelmet, valamint a hatályos törvényi szabályozás alapján valamely állam hivatalos szervei mellett közcélú, közhasznú tevékenységet folytatnak. Nem minden nem állami szereplő (és nem minden civil szervezet) NGO, például a szakszervezetek nem minősülnek annak. A nemzetközi fejlesztési együttműködésben kiemelt szerepet játszhatnak, amennyiben sokkal közelebb tudnak kerülni a valódi problémákhoz, mint a hivatalos szereplők. A nemzetközi nem kormányzati szervezetek *(international nongovernmental organizations – INGO)* regionális vagy globális méretekben, több államban, valamint adott esetben nemzetközi szervezetek mellett fejtik ki tevékenységüket. A kifejezetten nemzetközi fejlesztés terén aktív szervezeteket NGDO-nak *(non-governmental development organizations)* is hívják.

NUTS-rendszer: az Európai Unió földrajzi közigazgatási rendszereit leíró statisztikai egységek, amelyek különböző méretű egységeket jelentenek. Elemei a legnagyobbtól a legkisebbekig NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3, LAU 1 és LAU 2. A NUTS 1 egységek néha egész országokat is jelenthetnek, míg a LAU 2 a legkisebb települési egységeket tömöríti.

Nyitott koordinációs módszer *(Open Method of Coordination – OMC):* a kormányközi döntéshozatal egyik formája, amely nem eredményez kötelező erejű uniós jogalkotási intézkedéseket, és nem kötelezi az uniós országokat jogszabályok bevezetésére vagy módosítására („puha jog"). A partnerek a célok közös azonosítása, a mérési eszközök közös megállapítása – mércézés – vagy a teljesítményértékelés és a tagállamok teljesítményének összehasonlítása révén fejlesztik együttműködésüket, illetve hoznak döntéseket.

Nyugat-balkáni bővítési kör: 2013. július 1-jén, Horvátországgal vette kezdetét a Nyugat-Balkán államainak csatlakozása az európai integrációhoz.

Ohlin-bizottság: a Római Szerződések előkészítésének időszakában, 1956-ban összehívott szakértői csoport, vezetője Bertil Ohlin, későbbi Nobel-díjas svéd közgazdász. Az alakuló közösség szociálpolitikai szerepvállalásával kapcsolatban megállapították, hogy a tagállamok közötti gazdasági együttműködés mélyülése, a közös piac kialakítása megkövetelheti a tagállamok szociálpolitikai rendszereinek bizonyos fokú koordinációját, de ez csakis a feltétlenül szükséges mértékben történhet.

Oktatás és Képzés 2020: angol rövidítése alapján ET2020-ként is ismert, az uniós oktatási és szakképzési politika legfontosabb szakpolitikai együttműködési kerete. Tevékenységét tematikus munkacsoportokban fejti ki. Elsődleges feladata a meghatározott szakpolitikai mércék *(benchmark)* és célok teljesülésének figyelemmel kísérése. Ezek megvalósulását az évente megjelenő Oktatási és Képzési Figyelőben hozzák nyilvánosságra.

Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA): az ügynökség irányítja a Kreatív Európa, az Erasmus+, az Európai Szolidaritási Testület és a Jogok és értékek programokat.

Opt-in klauzula: eseti belépési lehetőség. A tagállam ilyen bejelentése azzal a joghatással jár, hogy a jogforrás annak előzetes vagy utólagos elfogadása esetén rá nézve is kötelező lesz, noha az adott területen általában véve mentesül a közös szabályozás alól.

Opt-out klauzula: önkéntes kimaradási záradék. Azt jelenti, hogy bizonyos területen hozott döntést illetően egyes tagállamok fenntartják maguknak a jogot, hogy a későbbiek során kimaradjanak az adott rendelkezés hatálya alól.

Partner: a partner kifejezés mindazon hivatalos és nem állami szereplőkre (egyénekre, szervezetekre, államokra, állami szervekre) vonatkozik, amelyek együttműködnek a közösen kitűzött és vállalt fejlesztési célok elérésében. Az EU és tagállamai a „partner" kifejezést preferálják a passzívnak tűnő segélyrecipiens fogalommal szemben.

Passzív struktúrapolitika: az európai integrációs folyamat első másfél évtizedét jellemző iparpolitikai megközelítés, amelynek keretében alapvetően a piaci erőkre bízták a gazdasági struktúra korszerűsödésének megoldását, nem tartották szükségesnek egy-egy ágazat vagy tevékenység kiemelt támogatását.

Páneurópai folyosók („Helsinki-folyosók"): az 1991 és 1997 között zajló páneurópai közlekedési konferenciák (1991: Prága, 1994: Kréta, 1997: Helsinki) eredményeként a transzeurópai közlekedési hálózat keleti kiterjesztésére létrehozott, tíz folyosó fejlesztésére vonatkozó terv.

Párizsi megállapodás *(Paris Agreement):* a párizsi megállapodás egy jogilag kötelező erejű nemzetközi szerződés, amelyet 2015. december 12-én fogadtak el az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye részes feleinek Párizsban tartott találkozóján *(Conference of the Parties – COP).* A világ vezetői új, ambiciózus célokat fogalmaztak meg az éghajlatváltozás elleni küzdelemben. Az egyezmény legfontosabb célja, hogy a globális éves átlaghőmérséklet emelkedését az iparosodást megelőző szinthez képest 2 Celsius-fok alatt tartják, de igyekeznek elérni, hogy az emelkedés ne haladja meg a 1,5 Celsius-fokot. A megállapodás 2016. november 4-én lépett hatályba, amikor a világ üvegházhatásúgáz-kibocsátásának legalább 55 százalékáért felelős legalább 55 ország ratifikálta, köztük az EU összes tagállama.

Párizsi Szerződés: 1951. április 18-án írták alá, 1952. július 23-án lépett hatályba, általa jött létre az Európai Szén- és Acélközösség *(European Coal and Steel Community – ECSC, ESZAK, Montánunió).* Eredeti tagállamai Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg. Mivel a szerződést a tagállamok ötven évre kötötték, a szerződés 2002-ben megszűnt, feladatait a Római Szerződés módosított szövegébe helyezték át.

Pelágikus halászat (nyílt vízi halászat): az óceánok, tengerek vagy tavak nyílt vízoszlopaiban élő halállományokra irányuló halászat. Jellemzően a pelágikus halfajok egész életüket a nyílt vizeken töltik, ezt hívjuk pelágikus övezetnek. Idetartozik többek között a makréla, hering, de a Balatonban őshonos garda is.

PNR-irányelv: az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról. Célja, hogy szabályozza azt, miként kell továbbítaniuk a légitársaságoknak a PNR-adatokat a nemzeti hatóságok részére, valamint azt, hogyan kell kezelni ezeket az adatokat.

Polgári védelmi segítség: polgári védelmi csoportok, szakértők vagy modulok felszereléseikkel együtt, valamint a katasztrófa közvetlen következményeinek enyhítéséhez szükséges anyagok vagy készletek.

Politics, polity, policy: a politika jelenségét az aktorokat és intézményeket tömörítő *polityre* vagyis a statikus dimenzióra, az aktorok által képviselt szakpolitikai álláspontokat és közpolitikai megoldásokat tömörítő *policyre,* vagyis a tartalmi dimenzióra és az ezen tartalom mentén az aktorok egymás között kialakuló viszonyrendszerére, a *politicsre,* vagyis a dinamikus dimenzióra bonthatjuk.

Posztszocialista tagállamok: a Szovjetunió összeomlását követően a demokratizálódás és liberalizálás útjára lépő kelet-közép-európai EU-tagországok, úgymint Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

Potenciális tagjelölt: azon országokat illeti meg a státusz, akik számára az európai uniós tagság jövőképét az Európai Unió felajánlotta. Jelenleg Bosznia-Hercegovina és Koszovó tartozik ebbe a kategóriába.

Pozitív struktúrapolitika: az 1980-as évek első felében elindult, a szerkezeti átalakulást, a műszaki megújulást támogató iparpolitika, amelynek keretében előtérbe került a kutatás-fejlesztés mint a versenyképességet befolyásoló tevékenység támogatásának feladata, másrészt a piaci erők számára még kedvezőbb keretek kialakításának kérdése.

Preferenciális megállapodás: egymásnak nyújtott vám- vagy egyéb kereskedelempolitikai kedvezmények. Lehet alacsonyabb vám, mint más partnerekkel szemben, és lehet egymás közötti vámmentes árucsere.

Protekcionista agrárpolitika: az Európai Unión kívülről érkező gazdasági hatások ellen védekező agrárpolitika. Eszközei a védővámok, az importkvóták, adókedvezmények, az állami intervenció az árupiacokon, a különféle, importot gátló kormányzati intézkedések, a belgazdaság termelőit védő dömpingellenes rendelkezések, a valutaárfolyamok. Éles ellentéte a szabadkereskedelemnek, ahol minden korlátot leépítenek, ami a nemzetközi kereskedelmet gátolhatja.

Ratifikáció: az arra meghatalmazott állami szerv (az úgynevezett illetékes hatóság) által kötött nemzetközi szerződés vagy kétoldalú megállapodás utólagos jóváhagyása a törvényhozás által. A ratifikációval az adott szerződést vagy megállapodást az ország jogszabályai közé iktatják, nemzeti nyelven a szövegét kihirdetik, és hatályba léptetik. Az Európai Unió alapító szerződéseinek módosítása – amelyeknek ratifikációja több tagállamban népszavazáshoz kötött – egyre többször ütközik ratifikációs problémákba.

Ray MacSharry: 1989 és 1993 között az Európai Bizottság mezőgazdasági és vidékfejlesztési biztosa. Nevéhez fűződik az 1992-ben bevezetett, a korábbi KAP-hoz képest lényegi változásokat hozó agrárszabályozás. Korlátokat vezetett be a növekvő termelés megfékezésére, és egy szabadabb mezőgazdasági piac felé mozdult el. 29 százalékkal csökkentette a gabonafélék és 15 százalékkal a marhahús támogatását. Kifizetéseket vezetett be a földterületeket művelés alól kivonó gazdáknak, a kisebb raktárkészletekre, a gazdák visszavonulására és az erdősítésre.

Relatív stabilitás: a halászati lehetőségeket a tagállamok között úgy osztják el, hogy biztosítsák az egyes tagállamok halászati tevékenységeinek viszonylagos stabilitását az érintett állományok tekintetében. Ez a viszonylagos stabilitás elve, amely különösen a korábbi fogási szinteken alapul, megköveteli az engedélyezett halászati erőkifejtés rögzített százalékos arányának fenntartását a fő kereskedelmi fajok esetében az egyes tagállamok számára. A halászati erőkifejtésnek hosszú távon általában stabilnak kell lennie, tekintettel a halászat folytatásának fontosságára, különösen olyan régiókban, amelyek régóta erősen függenek a halászattól.

Rendes jogalkotási eljárás – együttdöntés: az EU normális jogalkotási eljárása, amely során az Európai Parlament és az EU Tanácsa a Bizottság előterjesztését társ-jogalkotóként, legfeljebb három olvasatban megtárgyalja és elfogadja, módosítja vagy elutasítja, így fejlesztve az uniós másodlagos jogi aktusok körét.

Rendkívüli jogalkotási eljárás: a jogalkotás olyan eseteiben, ahol a politikai rendszer alapvető működését rögzítő norma – a tagállamok esetén az alkotmány vagy alaptörvény, az EU esetében a szerződések – ezt elrendeli, valamilyen a fő szabálytól eltérő módon zajlik a jogalkotás. Ma az EU keretén belül három rendkívüli jogalkotási eljárást ismerünk; a konzultációs eljárást, a hozzájárulási eljárást és a költségvetési eljárást.

Reziliencia: az egyénnek vagy közösségnek az a tulajdonsága, viselkedése, képessége, hogy alkalmazkodik a megváltozott körülményekhez.

Roma keretstratégia: az Európai Tanács 2011-ben döntött a nemzeti roma integrációs stratégiák uniós keretrendszerének bevezetéséről. Az úgynevezett uniós roma keretstratégia fogalmazza meg azokat a célokat, amelyeket az uniós tagállamokban elfogadott, az ott élő roma közösség társadalmi, gazdasági, oktatási felzárkózását segítő nemzeti stratégiáknak követnie kell. A nemzeti stratégiák végrehajtását az Európai Bizottság is rendszeresen értékeli. Az első roma keretstratégia 2011–2020 között volt érvényben, a második roma keretstratégia céljait a tagállamok és az Európai Bizottság 2020–2021-ben fogadja el.

Római Szerződések: Európai Gazdasági Közösséget *(European Economic Community – EEC, EGK)* 1957. március 25-én létrehozó Római Szerződés, továbbá az Európai Atomenergia-közösséget *(European Atomic Energy Community – Euratom)* 1957. március 25-én létrehozó alapító szerződések. Eredeti tagállamai Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg.

Schengeni információs rendszer *(Schengen Information System – SIS):* Európa legnagyobb informatikai rendszere, amely a schengeni tagállamok által a belső határok eltörléséből fakadó biztonsági deficit kompenzálása érdekében a külső határok megszigorított ellenőrzését szolgáló, hatékony adatmegosztást lehetővé tevő rendszer.

Schengeni megállapodás *(Schengen Agreement):* a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, a luxemburgi Schengenben 1985. június 14-én aláírt megállapodás, amely a Római Szerződésben 1957-ben célként megfogalmazott négy alapvető szabadság közül a személyek szabad mozgása ügyében kiemelkedő jelentőségűvé vált, és amely megteremtette a schengeni térség és schengeni együttműködés alapját is.

Schengeni végrehajtási egyezmény: az 1985. évi schengeni megállapodás hosszabb távú intézkedései alapján megalkotott és a szerződő felek által 1990. június 19-én aláírt szerződés, amely egységes rendszerbe foglalta azokat a kötelező érvényű konkrét szabályokat és intézkedéseket, amelyek lehetővé tették az ellenőrzések megszüntetését a belső határokon és a személyek szabad mozgását az egységes schengeni térségben.

Single European Sky ATM Research (SESAR): az európai légi forgalmi szolgáltatás korszerűsítésére irányuló projekt, az egységes európai égbolt technológiai eleme.

Socrates-program: az Európai Bizottság oktatáspolitikai kezdeményezése. Első szakasza 1994-től 1999-ig, a második 2000-től 2006-ig tartott. Szerepét az egész életen át tartó tanulás programja vette át 2007 és 2013 között, majd ezt követően az Erasmus+ részévé vált.

Soft law: a soft law megoldások közé azok a közpolitikai beavatkozások tartoznak, amelyeket nem a szokásos uniós jogi normák hoznak létre, illetőleg nem a klasszikus intézmények részvételével alakítanak ki, hanem a másodlagos közösségi jogban is elterjedt jogszabálytípus, amelynek végrehajtása nem kötelező (például ajánlások, vélemények). Így a különböző bizottságok, ügynökségek vagy OMC-együttműködés szakpolitikai eredményei sorolhatók ide.

Stabilitási és Növekedési Egyezmény *(Stabiliy and Growth Pact – SGP, SNE):* az 1997-ben elfogadott egyezmény fő célja a költségvetési fegyelem biztosítása, amely két ágra osztható: a preventív ág feladata a költségvetési folyamatok felülvizsgálatának megerősítése és a gazdaságpolitikák koordinációja és felülvizsgálata, míg a korrekciós ág a túlzottdeficit-eljárást jelenti, vagyis a költségvetési fegyelemre vonatkozó követelmények megszegése szankciót vonhat maga után. A követelmények kitérnek a folyóhiányra és az államadósságra is, vagyis a költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát, míg az államadósság a GDP 60 százalékát. Az SNE prevenciós és korrekciós ága számos változáson ment keresztül, 2005-ben volt az első reformja, az európai adósságválság rendezése alatt bevezetett új szabályok (hatos csomag, Fiskális Paktum) pedig érdemben alakították át.

Stabilizációs és Társulási Folyamat *(Stabilisation and Association Process – SAP):* 1999-ben induló együttműködési forma a Nyugat-Balkán országaival, amelyben a kétoldalú kapcsolatokat kívánják rendezni. A régió stabilizálására és a szabadkereskedelmi övezet létrehozására törekszik annak érdekében, hogy az érintett országok a jövőben uniós tagországokká válhassanak. Legfontosabb része az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA).

Stabilizációs és társulási megállapodás *(Stabilisation and Association Agreements – SAA):* a SAP keretében létrejövő bilaterális megállapodás az EU és az érintett nyugat-balkáni állam között, amelyet két részre oszthatunk. Egyrészt az EU az aszimmetrikus kereskedelmi liberalizáció eszközével gyorsabban nyitotta meg piacát a Nyugat-Balkán államai előtt, mint azok, másrészt a koppenhágai kritériumokhoz hasonló politikai feltételek teljesítését várta el az államoktól.

Statikusvámunió-elmélet: Jacob Viner (kanadai születésű közgazdász) által 1950-ben kidolgozott elmélet, amely a vámuniók létrehozásával összefüggésben két, egymással ellentétes statikus hatást (kereskedelemteremtés és kereskedelemterelés) azonosít. A vámunió nettó jóléti hatása a két részhatás mérlegéből adódik.

Stimulating Innovation for Global Monitoring of Agriculture (SIGMA): a mezőgazdasági tevékenységek környezeti fenntarthatóságának globális felügyeletét támogató innovációk ösztönzésére létrehozott uniós projekt.

Szabadkereskedelmi megállapodás: az övezeten belül a külkereskedelem liberalizált, de csak az ipari termékek estében. A részt nem vevő államokkal szemben mindenki önálló vámtarifát alkalmaz. A 0 százalékos vámhoz minden árunak eredetigazolással kell rendelkeznie.

Szabadkereskedelmi övezet: az integrációs fokozatok kiindulópontja, amikor az egyes érintett országok egymással szemben a vámokat és egyéb mennyiségi korlátozásokat eltörlik, ám az övezet keretein kívüli harmadik államokkal szemben önálló kereskedelempolitikát folytatnak, vámtarifát alkalmaznak.

Szétválasztás *(decoupling):* az ár- és jövedelempolitika szétválasztása, amelynek során az árakat kíméletlenül csökkentették, azaz a világpiaci árakhoz igazították, ezzel egyidejűleg a termelők jövedelmi státusát úgynevezett közvetlen támogatásokkal *(direct payments)* próbálták megerősíteni.

Szubszidiaritás elve (kisegítés elve): Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) szerint a „szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az unió szintjén jobban megvalósíthatók" [EUSz 5. cikk (3)]. Vagyis egyszerre jelenik meg az állampolgárokhoz minél közelebbi beavatkozás és a hatékonyság követelménye. Az elv lényege, hogy lehetőség szerint minden feladatot a legalacsonyabb szinten kell ellátni, és ehhez képest a magasabb szintek csak akkor kapjanak feladatot, ha az alacsonyabb szint már nem tudja azt ellátni.

Szociális dömping: a szociális dömping fogalma arra utal, hogy amennyiben az egységes belső piacon eltérő szociális rendszerű országok versenyeznek, szükségképpen azon országok felé áramlanak a befektetések, ahol alacsonyabb szintűek a bérek és a munkavállalók, valamint a kiszolgáltatott társadalmi csoportok védelme, a munkavállalók pedig arra, ahol magasabb.

Szociális jogok európai pillére: az Európai Unió 2017-ben elfogadott szociálpolitikai koncepciója, amely 20 kulcsfontosságú elvet és jogot fogalmaz meg a méltányos alapon és jól működő munkaerőpiacok alátámasztására, az esélyegyenlőség és a munkavállalási jog, a tisztességes munkafeltételek és a szociális védelem, valamint a társadalmi befogadás területén. A koncepciót 2021 májusában a Bizottság elnöke megerősítette, és 2030-ig pontos célokat tűzött ki (például a foglalkoztatottság, a felnőtt lakosság továbbképzése és a szegénység elleni küzdelem területén).

Szükséghelyzeti Támogatási Eszköz *(Emergency Support Instrument – ESI):* segíti a tagállamokat a koronavírus-járvány kezelésében tett erőfeszítéseikben.

Szűk keresztmetszet: fizikai, műszaki vagy működésbeli korlát, amely a rendszer meghibásodásához vezet, így hátrányosan befolyásolja a távolsági vagy határokon átnyúló forgalom folytonosságát, és amely új infrastruktúra létrehozásával vagy a meglévő infrastruktúra jelentős korszerűsítésével szüntethető meg, ami a szűk keresztmetszetből adódó problémákat megoldó, érdemi javulást képes előidézni.

Tagjelölt: azon országokat illeti meg a státusz, akik csatlakozási kérelmét az Európai Tanács elfogadta, és az Európai Bizottság pozitív véleménye alapján ezen kategóriát megadták nekik. A tagjelöltség megadásához egyhangúságra van szükség. Jelenleg Albánia, Észak-Macedónia, Montenegró és Szerbia tartozik ebbe a kategóriába.

Tamperei Program: a 2000–2005 közötti időszakra vonatkozó bel- és igazságügyi intézkedéscsomag, amelynek célja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtésének elősegítése volt. Az intézkedéscsomagot az Európai Tanács 1999. október 15–16-ai tamperei (Finnország) ülésén fogadták el.

Támogatáskérelmező: az a tagállam vagy harmadik ország, amelyet katasztrófa sújt, vagy közelgő katasztrófa fenyeget, vagy ahol katasztrófa várható, valamint az ENSZ és annak ügynökségei, továbbá determinált kapcsolódó nemzetközi szervezetek.

Tárgyalási fejezet: a közösségi joganyagot tematikai csoportokba rendezik, amelyeknél a nemzeti jogba történő átültetést és alkalmazást vizsgálja az EU. A keleti bővítés idején 31, napjainkra 35 fejezetre osztották szét a közösségi vívmányokat.

Társult ország: olyan nem uniós ország, amely részese az EU-val létrejött nemzetközi megállapodásnak, amelynek értelmében és amely alapján az érintett ország pénzügyi hozzájárulást nyújt a közösségi kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs programok egészéhez vagy egy részéhez.

Társulási megállapodás: az EU és harmadik országok között létrejövő szoros együttműködés, célul tűzheti ki a harmadik ország későbbi tagságát. Ebben az esetben általában Európa-megállapodásoknak nevezik.

Technikai segítségnyújtási és támogató csoport: azok az emberi és anyagi erőforrások, amelyeket egy vagy több tagállam hozott létre támogatási feladatok végrehajtása céljából.

Telematikai alkalmazások: olyan információs, kommunikációs, navigációs vagy helymeghatározó technológiát alkalmazó rendszerek, amelyek lehetővé teszik a transzeurópai közlekedési hálózat infrastruktúrájának, mobilitásának és forgalmának a hatékony irányítását, és értéknövelt szolgáltatásokat nyújtanak a polgárok és az üzemeltetők számára, beleértve a hálózat biztonsági, védelmi és környezetvédelmi szempontból megfelelő, valamint kapacitáshatékony használatát.

Teljes gazdasági integráció: az integrációs fokozatok azon teljes (végső) változata, amikor az övezeten belül a részt vevő országok között megtörténik a monetáris, a fiskális és szociális politikák egységesítése is.

Teljes kifogható mennyiség *(Total Available Catch – TAC):* az a meghatározott halmennyiség (tonnában vagy egyedszámban kifejezve), amely az adott tengeri zónában a kereskedelmi halállományokból kifogható. A Bizottság az állomány állapotáról szóló tudományos tanácsok alapján készíti el a javaslatokat, amelyeket olyan tanácsadó szervek biztosítanak számára, mint az ICES és a STECF.

Teljesítményjelző *(benchmark):* nyitó vagy záró feltételeket különböztetünk meg, amelyeket a csatlakozási tárgyalások során határoz meg az Európai Unió.

Természetvédelem: olyan céltudatos, szervezett, intézményesített emberi (társadalmi) tevékenység, amelynek célja a természet élő és élettelen értékeinek feltárása, tudományos alapokon nyugvó szakszerű fenntartása, kezelése, megőrzése.

Terminál: legalább két közlekedési mód vagy két eltérő vasúti rendszer közötti áruátrakás és áruk ideiglenes tárolása céljára felszerelt létesítmény, például kikötő, belvízi kikötő, repülőtér és vasúti-közúti terminál.

Tiszta üzemanyag: a közlekedés energiaellátásában a fosszilis tüzelőanyagokat legalább részben helyettesítő, így a közlekedés széntelenítését elősegítő és a közlekedési ágazat környezeti teljesítményét javító olyan üzemanyag, mint például a villamos energia, a hidrogén, a bioüzemanyagok (folyadékok), a szintetikus üzemanyagok, a metán (CNG és LNG, valamint biometán) és a cseppfolyósított propán-bután gáz (LPG).

Többéves pénzügyi keret (középtávú pénzügyi perspektíva; *Multiannual Financial Framework – MFF):* a Delors I. csomag által létrehozott 5 éves időszak (1988–1992), amelyet a Delors II. csomag nyomán 7 éves időszakok követtek/követnek (1993–1999, 2000–2006, 2007–2013, 2014–2020, 2021–2027). Az alapvető (szak)politikai viták a többéves pénzügyi keret megkezdését megelőzően zajlanak le. A költségvetés továbbra is egy évre vonatkozik, de a költségvetési folyamat a többéves pénzügyi keret megjelenése óta immár nem az alapvető érdekek ütköztetésének, hanem sokkal inkább finomhangolásnak tekinthető az éves költségvetések vonatkozásában.

Törzshálózat: az átfogó hálózat azon részei, amelyek a transzeurópai közlekedési hálózat létrehozásával kapcsolatos célkitűzések eléréséhez stratégiai szempontból a legfontosabbak, a stratégiailag legjelentősebb városi és egyéb csomópontokat (például kikötőket, repülőtereket és határátkelőhelyeket) összekapcsolják.

Transzatlanti Gazdasági Tanács *(Transatlantic Economic Council – TEC):* az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió között létrehozott testület a két résztvevő gazdasági együttműködésének irányítására.

Transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T): az EU szakpolitikai törekvése, egyúttal az egész kontinenst szolgáló közlekedési hálózat, amely közutakból, vasutakból, belvízi hajóutakból, tengerhajózási útvonalakból, valamint a módon belüli és módok közötti kapcsolatot biztosító kikötőkből, repülőterekből és vasúti-közúti terminálokból áll.

Transzferár: a kapcsolt vállalkozások közötti tranzakciók árai; a kapcsolt vállalatok árazási szabályainak és módszereinek nem szabad eltérniük a független felek közötti piaci árazástól.

Tudomány-, technológia- és innovációs politika: az adott ország gazdasági, politikai és természeti környezetébe harmonikusan beillesztett, a kor követelményeihez igazodó, hosszú távú szemlélettel átitatott diszciplínával bíró, más szakpolitikákat horizontálisan átölelő holisztikusabb szakpolitikai mix, amely végső soron a tudástermelésért, az innovációért, s az eredmények össztársadalmi szempontból értékteremtő és hasznos realizálásáért felel.

Turisztikai desztinációs menedzsment (TDM): azon tevékenységek összessége, amelyek egy turisztikai fogadó térség (desztináció) számára ahhoz szükségesek, hogy látogatókat vonzzon, és számukra az ottani tartózkodás során tökéletes utazási élményt nyújtson úgy, hogy a látogatóforgalom gazdasági és környezeti hatásai a desztináció közössége számára előnyösek legyenek, ma és hosszú távon egyaránt.

Turizmus Szatellit Számlák: a turizmusnak a magyar gazdaságra gyakorolt hatásának mérése az elmúlt évek legizgalmasabb módszertani fejlesztései közé tartozik. A jelenleg érvényes eljárás, amelyet a nemzetközi szervezetek használnak, összhangban áll a magyarországi nemzeti számlákkal és azzal a részletes statisztikai számviteli kerettel, amelyet Turizmus Szatellit Számláknak nevezünk. Ez a rendszer lehetővé teszi a magyar turisztikai szektor kulcsfontosságú adatainak értékelését, például a jövedelemre és a foglalkoztatásra gyakorolt hatásokon keresztül. Az előállított számadatok alapján bemutatható a turizmus gazdasági jelentősége, és összehasonlítható a többi gazdasági területtel.

Uniós polgári védelmi mechanizmus *(Union Civil Protection Mechanism – UCPM):* célja az EU-tagállamok és hat részt vevő állam közötti együttműködés megerősítése a polgári védelem területén a katasztrófák megelőzésének, az azokra való felkészültség és reagálás javítása érdekében.

Új generációs kormányzati műholdas kommunikációs nagyhálózat *(Governmental Satellite Communications – GOVSATCOM):* az Európai Bizottság, az Európai Védelmi Ügynökség és az Európai Űrügynökség közös együttműködésében jön létre, és kezdi meg működését 2025-től (várhatóan 2040-ig), és a kereskedelmi és katonai szatellithálózatok szinergiáját biztosítja majd a polgári és katonai szükségletek teljesebb körű kielégítése érdekében; céljául a biztonságos és reziliens kommunikációt jelölték meg úgy, hogy az költséghatékony, s a végfelhasználók számára mindvégig megfizethető maradjon.

Vám: az országhatárt átlépő termékre kivetett adó, amely különböző kereskedelempolitikai célokat szolgálhat.

Vámunió *(customs union):* az országok gazdasági együttműködésének az a foka, ahol a tagországok eltörlik egymás között a különféle kereskedelempolitikai korlátozásokat (vámokat, mennyiségi korlátozásokat stb.), valamint közös külső kereskedelempolitikát (például közös külső vámtételeket) vezetnek be és alkalmaznak harmadik országokkal szemben, a vámbevételeket pedig közösen kezelik.

Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ *(Emergency Response Coordination Centre – ERCC):* a tagállami kapcsolattartó pontok közötti együttműködés.

Vélemény *(Avis):* a Tanács felkérésére az Európai Bizottság által készített országvélemény, amelyben értékeli az államok csatlakozási felkészültségét.

Videómegosztó platform szolgáltatása: olyan szolgáltatás, amely műsorokat vagy felhasználók által készített videókat (vagy mindkettőt) kínál a közönség számára, amelyért a videómegosztó platform szolgáltatója szerkesztői felelősséggel nem tartoznak.

Visszadobás *(discard):* a nemkívánatos fogások visszajuttatása a tengerekbe. A művelet során az állatok komoly sérüléseket szerezhetnek, magas az elhullás aránya, így az Európai Bizottság 2014-ben betiltotta ezt a gyakorlatot, és a kötelező kirakodást írta elő a halászflották számára minden állomány esetében.

Visszatérési irányelv célja: garantálni, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális tartózkodását tisztességes és átlátható eljárással szüntessék meg, továbbá hogy biztosítsa a jogalap nélkül az EU-ban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérését, és hogy azt eredményesen, tisztességes és átlátható eljárások keretében, az alapvető jogok és az érintett emberek méltóságának teljes tiszteletben tartásával bonyolítsák le.

Vízuminformációs rendszer *(Visa Information System – VIS):* a vízumadatok tagállamok közötti cseréjét kezelő rendszer, amely az engedéllyel rendelkező nemzeti hatóságok számára lehetővé teszi a vízumadatok bevitelét és frissítését, valamint az adatok elektronikus úton való megtekintését.

Zöld doboz: ebbe a termelők számára történő azon közvetlen kifizetések tartoznak, amelyeket teljes mértékben függetlenítettek a termeléstől. Idetartoznak a belső élelmiszersegély és az élelmiszer-biztonságot szolgáló állami készletek is.

Zöld kifizetés: ezekhez a támogatásokhoz a gazdák különböző környezeti fenntarthatósággal összefüggő feltételek teljesítése esetén juthatnak hozzá. Terménydiverzifikációból, az állandó gyepek fenntartásából és ökológiai célterületek kijelöléséből áll.

Zöld könyv *(green paper):* az Európai Bizottság zöld könyvei egy adott terület európai szintű konzultációs folyamatát segítik, amely során az érintettek javaslatok megtételével vesznek részt az eljárásban. A jogalkotás során alapul szolgálhatnak a fehér könyveknek.

Mellékletek

1. melléklet: A transzeurópai közlekedési hálózat kiemelt fontosságú projektjei a Tanács 1994. december 9–10-én Essenben tartott ülésén hozott döntés alapján (Essen-projektek)

1. Észak–déli nagy sebességű vasút/kombinált fuvarozás *(érintett országok: Olaszország, Ausztria, Németország):* Nürnberg–Erfurt–Halle/Lipcse–Berlin; Brenner-tengely: Verona–München;
2. Nagy sebességű vasút *(Belgium, Hollandia, Egyesült Királyság, Németország):*
   – Belgium: francia–belga határ – Brüsszel – Liège – belga–német határ;
   – Brüsszel – belga–holland határ;
   – Egyesült Királyság: London–Csatorna-alagút megközelítése;
   – Hollandia: belga–holland határ – Rotterdam – Amszterdam;
   – Németország: Aachen–Köln–Rajna/Majna;
3. Déli nagy sebességű vasút *(Spanyolország, Franciaország):* Madrid–Barcelona–Perpignan–Montpellier; Madrid–Vitoria–Dax;
4. Keleti nagy sebességű vasút *(Franciaország, Németország, Luxemburg):* Párizs–Metz–Strasbourg–Appenweier(–Karlsruhe) az alábbi elágazásokkal: Metz–Saarbrücken–Mannheim és Metz–Luxembourg;
5. Hagyományos vasút/kombinált fuvarozás a betuwei vonalon *(Hollandia, Németország):* Rotterdam – holland–német határ (– Rajna/Ruhr);
6. Franciaország–Olaszország nagy sebességű vasút/kombinált fuvarozás *(Franciaország, Olaszország):* Lyon–Torino; Milánó–Velence–Trieszt;
7. Görög autópályák *(Görögország):*
   – Pathe: Río Andírrio; Pátra–Athén–Szaloniki–Promahónasz (görög–bolgár határ);
   – Via Egnatia: Igumeníca – Szaloniki – Alexandrúpoli – Orménio (görög–bolgár határ) – Kípi (görög–török határ);
8. Lisszabon–Valladolid autópálya *(Portugália, Spanyolország);*
9. Cork–Dublin–Belfast–Stranraer hagyományos vasúti tengely *(Írország, Egyesült Királyság)*;
10. Malpensa repülőtér (Milánó) *(Olaszország);*
11. Állandó vasúti/közúti összeköttetés Dánia és Svédország között (Øresund rögzített összeköttetés), beleértve a közúti, vasúti, légi kapcsolatot biztosító utakat *(Dánia, Svédország);*
12. Északi vasúti/közúti háromszög *(Finnország, Svédország);*
13. Írország/Egyesült Királyság/Benelux közúti összeköttetés *(Egyesült Királyság, Írország)*;
14. A nyugati part fő vonala (vasút) *(Egyesült Királyság).*

A munkálatok megkezdődtek, vagy 1996 végéig meg kell kezdeni.

Forrás: Presidency Conclusions. European Council Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen (Annex I).

2. melléklet: A transzeurópai közlekedési hálózat kiemelt fontosságú projektjei az Európai Parlament és a Tanács 884/2004/EK határozata alapján

1. A Berlin–Verona / Milánó–Bologna–Nápoly–Messina–Palermo vasúti tengely
2. A Párizs–Brüsszel / Brüsszel–Köln–Amszterdam–London nagy sebességű vasúti tengely
3. A délnyugat-európai nagy sebességű vasúti tengely
4. A keleti nagy sebességű vasúti tengely
5. A betuwei vasútvonal
6. A Lyon–Trieszt–Divača / Koper–Divača–Ljubljana–Budapest–ukrán határ vasúti tengely
7. Az Igumeníca/Pátra–Athén–Szófia–Budapest közúti tengely
8. A Portugália/Spanyolország – Európa többi része multimodális tengely
9. Cork–Dublin–Belfast–Stranraer vasúti tengely
10. Malpensa repülőtér (Milánó)
11. Øresund rögzített vasúti összeköttetés
12. Északi vasúti/közúti háromszög tengely
13. Írország/Egyesült Királyság/Benelux közúti tengely
14. A nyugati part fő vonala
15. Galileo
16. Sines/Algeciras–Madrid–Párizs vasúti áruszállítási tengely
17. Párizs–Strasbourg–Stuttgart–Bécs–Pozsony vasúti tengely
18. Rajna/Mosel–Majna–Duna belvízi tengely
19. A nagy sebességű vasúti vonalak kölcsönös átjárhatósága az Ibériai-félszigeten
20. Femer–Bælt vasúti tengely
21. „Tengeri autópályák”
22. Athén–Szófia–Budapest–Bécs–Prága–Nürnberg/Drezda vasúti tengely
23. A Gdansk–Varsó–Brno/Pozsony–Bécs vasúti tengely
24. A Lyon/Genova–Basel–Duisburg–Rotterdam/Antwerpen vasúti tengely
25. A Gdansk–Brno/Pozsony–Bécs autópálya-tengely
26. Az Írország/Egyesült Királyság/kontinentális Európa vasúti/közúti tengely
27. „Rail Baltica”: a Varsó–Kaunas–Riga–Tallinn–Helsinki tengely
28. „Eurocaprail” a Brüsszel–Luxembourg–Strasbourg vasúti tengelyen
29. A Jón/Adria intermodális folyosó vasúti tengelye
30. Szajna–Schelde belvízi út

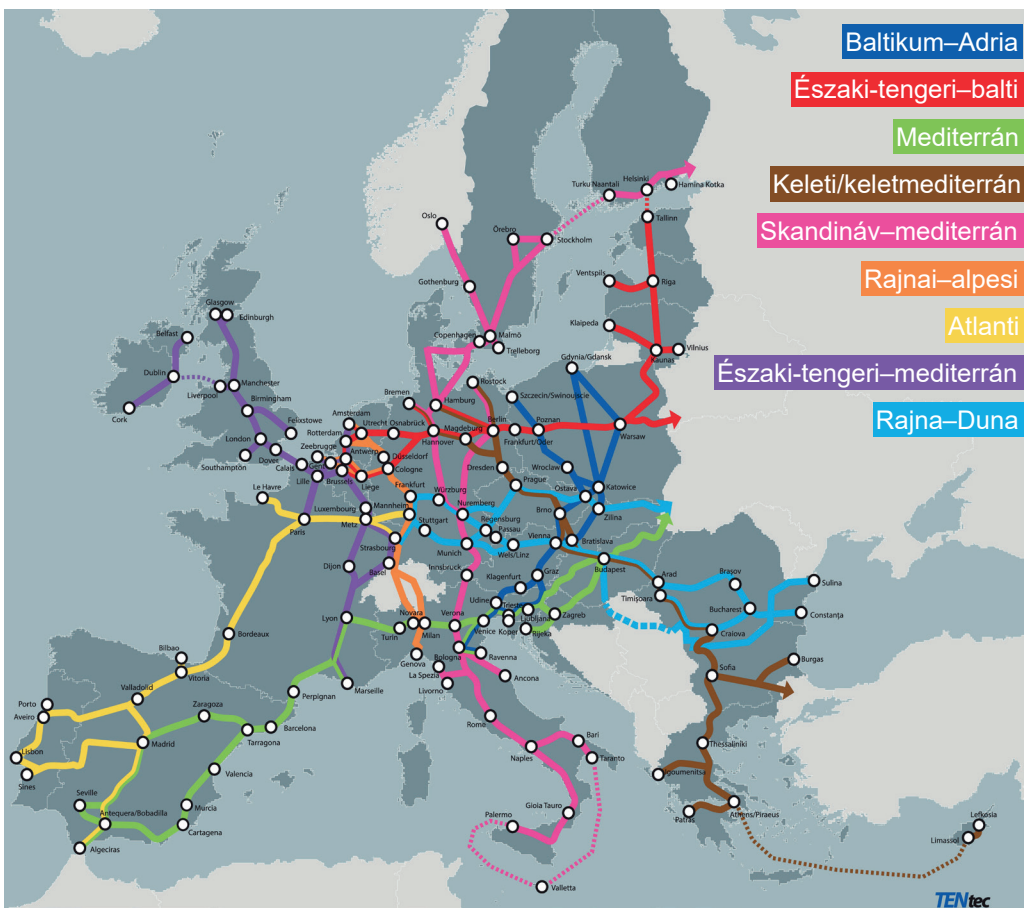
A munkálatokat 2010 előtt meg kell kezdeni.

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács 884/2004/EK határozata (2004. április 29.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló 1692/96/EK határozat módosításáról (III. melléklet).

3. melléklet: Törzshálózati folyosók az Európai Parlament és a Tanács 1316/2013/EU rendelete alapján

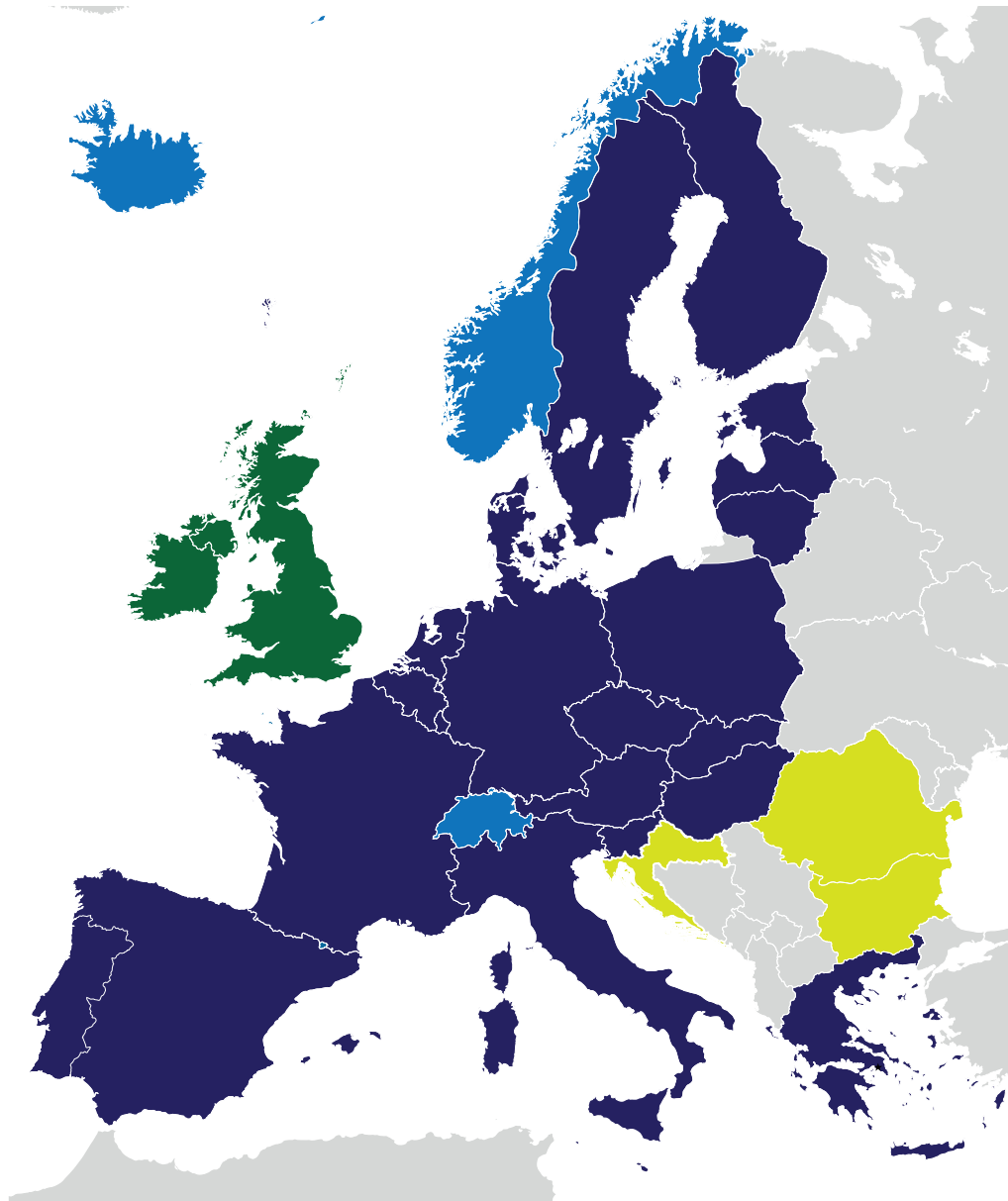
1. Baltikum–Adria
2. Északi-tengeri–balti
3. Mediterrán
4. Keleti/keletmediterrán
5. Skandináv–mediterrán
6. Rajnai–alpesi
7. Atlanti
8. Északi-tengeri–mediterrán
9. Rajna–Duna

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács 1316/2013/EU rendelete (2013. december 11.) az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, a 913/2010/EU rendelet módosításáról és a 680/2007/EK és 67/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (I. melléklet)



Forrás: Trans European Network (TEN-T) a szerző (Munkácsy András) kiegészítéseivel

4. melléklet: A schengeni térség



Forrás: Schengen. www.euvonal.hu/schengen/

5. melléklet: Eurobarométer felmérés, 2018 – kivonat

Eurobarométer – Az európaiak elképzelése a schengeni övezetről 1. (%)															
	HU	**EU**	**AT**	**BE**	**BG**	**CY**	**CZ**	**DE**	**DK**	**EE**	**ES**	**FI**	**FR**	**GR**	**HR**
Hallott már a schengeni övezetről, és tudja is, mi az	66	**46**	68	51	56	12	67	58	52	67	19	60	47	41	56
Országa része a schengeni övezetnek*	90	**82**	90	93	21	34	93	93	87	92	87	87	90	88	29
A schengeni övezet jó az országa számára**	79	**75**	78	82	68	67	82	86	76	86	82	88	62	83	78
A schengeni övezet az EU egyik legfőbb vívmánya**	74	**68**	70	75	69	64	71	77	56	72	70	68	66	77	70
A schengeni övezet hozzájárul az EU biztonságához**	71	**55**	60	63	59	47	49	58	55	51	62	45	46	66	68
A schengeni övezetnek több a haszna az egyén számára, mint a hátránya**	67	**61**	69	73	48	54	64	73	63	75	67	68	51	59	67
A schengeni övezetnek több a haszna az ország számára, mint a hátránya**	75	**66**	71	74	60	50	71	78	69	83	75	79	50	71	72
A schengeni övezet pozitívuma, hogy nincs útlevél-ellenőrzés (igaz)	57	**38**	58	37	44	35	45	52	29	47	30	34	31	46	48
A schengeni övezet megkönnyíti a rendőrségi együttműködést (igaz)	17	**25**	28	27	19	26	25	35	46	25	19	35	23	24	26

	IE	**IT**	**LT**	**LU**	**LV**	**MT**	**NL**	**PL**	**PT**	**RO**	**SE**	**SI**	**SK**	**GB**
Hallott már a schengeni övezetről	19	32	48	78	63	49	62	68	33	51	64	68	68	23
Országa része a schengeni övezetnek*	37	84	91	98	82	91	93	94	83	28	89	94	94	39
A schengeni övezet jó az országa számára**	56	65	86	93	74	69	91	85	78	66	84	80	80	56
A schengeni övezet az EU egyik legfőbb vívmánya**	54	61	79	87	73	64	79	80	68	67	62	80	80	45
A schengeni övezet hozzájárul az EU biztonságához**	55	53	73	66	52	45	48	63	48	65	56	59	59	44
A schengeni övezetnek több a haszna az egyén számára, mint a hátránya**	53	49	85	84	70	59	77	77	58	51	72	69	69	42
A schengeni övezetnek több a haszna az ország számára, mint a hátránya**	56	58	86	85	74	561	79	81	70	64	74	75	75	46
A schengeni övezet pozitívuma, hogy nincs útlevél-ellenőrzés (igaz)	36	34	53	39	41	31	30	51	28	37	21	66	66	19
A schengeni övezet megkönnyíti a rendőrségi együttműködést (igaz)	23	18	20	25	18	19	47	17	12	19	40	18	18	23

Megjegyzés: * A válaszok esetében csak az „Igen” válaszok arányát tüntettük fel, a „Nem”, „Nem tudja” értékeket nem. ** A válaszok esetében csak az „Egyetért” válaszok arányát tüntettük fel, a „Nem ért egyet”, „Nem tudja” értékeket nem.

Eurobarométer – Az európaiak elképzelése a schengeni övezetről 2. (%)															
	HU	**EU**	**AT**	**BE**	**BG**	**CY**	**CZ**	**DE**	**DK**	**EE**	**ES**	**FI**	**FR**	**GR**	**HR**
Hallott már a schengeni információs rendszerről (SIS)	28	**17**	19	24	30	42	31	14	16	24	10	25	13	27	38
Hallott már a Frontexről	46	**50**	55	52	46	57	39	67	56	25	38	49	45	71	30
Hallott már az európai határregisztrációs rendszerről (EES)	37	**22**	30	21	28	28	17	19	24	28	23	27	17	26	26
Hallott már a vízuminformációs rendszerről (VIS)	11	**19**	26	23	23	22	25	13	18	26	15	22	23	18	24
Egyértelműen egyetért azzal, hogy az EU-nak nagyobb részt kell vállalnia az EU külső határral rendelkező országok támogatásában+	50	**40**	47	30	48	65	38	59	45	41	44	26	34	50	43
Teljes mértékben egyetért azzal, hogy a finanszírozást növelni kell az EU külső határai megerősítése érdekében++	47	**28**	30	19	49	57	30	40	34	29	30	20	17	43	33

	IE	**IT**	**LT**	**LU**	**LV**	**MT**	**NL**	**PL**	**PT**	**RO**	**SE**	**SI**	**SK**	**GB**
Hallott már a schengeni információs rendszerről (SIS)	13	22	30	27	14	20	13	25	43	35	21	31	31	5
Hallott már a Frontexről	38	43	28	59	34	48	52	38	24	31	64	30	30	24
Hallott már a határregisztrációs rendszerről (EES)	32	22	32	20	28	33	19	17	34	37	42	12	12	27
Hallott már a vízuminformációs rendszerről (VIS)	29	14	37	18	32	30	26	16	34	26	17	26	26	23
Egyértelműen egyetért azzal, hogy az EU-nak nagyobb részt kell vállalnia az EU-s külső határral rendelkező országok támogatásában+	38	26	35	45	29	60	39	28	29	39	39	34	34	37
Teljes mértékben egyetért azzal, hogy a finanszírozást növelni kell az EU külső határai megerősítése érdekében++	34	18	23	27	31	59	20	25	20	34	19	27	27	26

Megjegyzés: + A válaszok esetében csak az „Igen, egyértelműen” válaszok arányát tüntettük fel, az „Igen, bizonyos mértékben”, „Nem, nem igazán”, „Nem, határozottan nem” és „Nem tudja” értékeket nem. ++ A válaszok esetében csak a „Teljes mértékben egyetért” válaszok arányát tüntettük fel, az és „Inkább egyetért”, „Inkább nem ért egyet”, „Egyáltalán nem ért egyet” és „Nem tudja” értékeket nem.
Forrás: Eurobarométer. Lásd: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2218; a szerzők (Balla József – Vájlok László) szerkesztése

6. melléklet: XIII. CÍM KULTÚRA. 167. cikk (az EKSz korábbi 151. cikke)

(1) Az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.

(2) Az Unió fellépésének célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása és szükség esetén tevékenységük támogatása és kiegészítése a következő területeken:
- az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása;
- az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme;
- nem kereskedelmi jellegű kulturális cserék;
- művészeti és irodalmi alkotás, beleértve az audiovizuális szektort is.

(3) Az Unió és a tagállamok erősítik az együttműködést harmadik országokkal és a kultúra területén hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel, különösen az Európa Tanáccsal.

(4) Az Unió a Szerződések egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kultúrái sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.

(5) Annak érdekében, hogy hozzájáruljon az e cikkben említett célkitűzések eléréséhez:
- az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően ösztönző intézkedéseket fogad el, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását.
- a Tanács, a Bizottság javaslata alapján ajánlásokat fogad el.

7. melléklet: Néhány fontosabb irányelv az audiovizuális és médiapolitika területéről

- A műsorszolgáltató szervezetek egyes online közvetítéseire, valamint televíziós és rádiós műsorok továbbközvetítésére alkalmazandó szerzői jogok és szerzői joggal szomszédos jogok gyakorlására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 93/83/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló irányelv *(2019/789 irányelv).*[1]
- A digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról szóló irányelv *(2019/790 irányelv).*[2]
- Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (AVMS) *(2010/13/EU irányelv).* (A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelv.)[3]
- Felülvizsgált irányelv *(2018/1808 irányelv).* (A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek [Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv] a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról.)[4]
- Televíziózás határok nélkül irányelv (TVWF) *(89/552/EGK irányelv).* (A tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló irányelv.)[5]
- Irányelv módosítása *(1997/36/EK irányelv).* (A tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról.)[6]

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/789 irányelve (2019. április 17.) a műsorszolgáltató szervezetek egyes online közvetítéseire, valamint televíziós és rádiós műsorok továbbközvetítésére alkalmazandó szerzői jogok és szerzői joggal szomszédos jogok gyakorlására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 93/83/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

[2] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/790 irányelve (2019. április 17.) a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról.

[3] Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv).

[4] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról.

[5] A Tanács irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról.

[6] Az Európai Parlament és a Tanács 97/36/EK irányelve (1997. június 30.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

– Irányelv módosítása *(2007/65/EK irányelv).* (A tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról.)[7]
– 63/607/EGK: A Tanács 1963. október 15-i irányelve a szolgáltatásnyújtási szabadság korlátjainak megszüntetésére irányuló általános program rendelkezéseinek filmiparral kapcsolatos végrehajtásáról.
– 65/264/EGK: A Tanács 1965. május 13-i második irányelve a letelepedési és szolgáltatásnyújtási szabadság korlátjainak megszüntetésére irányuló általános program rendelkezéseinek filmiparral kapcsolatos végrehajtásáról.
– 68/369/EGK: A Tanács 1968. október 15-i irányelve a filmforgalmazással foglalkozó önálló vállalkozók tevékenységével kapcsolatos letelepedési szabadság megvalósításáról.
– 70/451/EGK: A Tanács 1970. szeptember 29-i irányelve a filmgyártással foglalkozó önálló vállalkozók tevékenységével kapcsolatos letelepedési és szolgáltatásnyújtási szabadság megvalósításáról.
– A belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv *(2006/123/EK irányelv).*[8]

[7] Az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK irányelve (2007. december 11.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

[8] Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról.

8. melléklet: Magyar elnevezések eredeti angol formája

A zene mozgatja Európát: Az európai zenei sokszínűség és tehetség fellendítése	Music Moves Europe: Boosting European music diversity and talent
Európai Örökség cím	European Cultural Heritage Label
Európai Unió Barokk Zenekara	European Union Baroque Orchestra, EUBO
Európai Unió Ifjúsági Zenekara	European Union Youth Orchestra, EUYO
Európai Unió Irodalmi Díja	European Union Prize for Literature, EUPL
Európai Műfordítói díj	European Translation Prize
Európai Unió Kortárs Építészeti Díja	EU Prize for Contemporary Architecture
Fiatal Feltörekvő Építész díj	Young Talent Architecture Award, YTAA
Európai Unió Kulturális Öröksége díj/ Europa Nostra-díj	European Heritage Awards/Europa Nostra Awards
European Border Breakers-díj	European Border Breakers Awards, EBBA
Európai Könnyűzenei Tehetség díj	Music Moves Europe Talent Awards

9. melléklet: Új tagállamok belépése az európai integrációba

Bővítési kör		Ország	Csatlakozás						Tagság kezdete
			Kérelem benyújtása	Tárgyalások kezdete	Megállapodás aláírása	Népszavazás			
						Időpont	Igen (%)	Nem (%)	
I.		Dánia	1961. 08. 10.	1970. 06. 30.	1972. 01. 22.	1972. 10. 02.	63	37	1973. 01. 01.
		Egyesült Királyság*	1961. 09. 09.			–	–	–	
		Írország	1961. 07. 31.			1972. 05. 10.	81	19	
II.	1.	Görögország	1975. 06. 12.	1976. 07. 27.	1979. 05. 28.	–	–	–	1981. 01. 01.
	2.	Portugália	1977. 03. 28.	1978. 10. 17.	1985. 06. 12.	–	–	–	1986. 01. 01.
		Spanyolország	1967. 07. 28.	1978. 11. 29.		–	–	–	
III.		Ausztria	1989. 07. 17.	1993. 02. 01.	1994. 04. 12.	1994. 06. 12.	67	33	1995. 01. 01.
		Finnország	1992. 03. 18.			1994. 10. 16.	57	43	
		Svédország	1991. 07. 01.			1994. 11. 13.	52	48	
IV.	1.	Ciprus	1990. 07. 04.	1998. 03. 31.	2003. 04. 16.	–	–	–	2004. 05. 01.
		Csehország	1996. 01. 17.	1998. 03. 31.		2003. 06. 13–14.	77	23	
		Észtország	1995. 11. 24.	1998. 03. 31.		2003. 09. 14.	67	33	
		Lengyelország	1994. 04. 05.	1998. 03. 31.		2003. 06. 07–08.	78	22	
		Lettország	1995. 10. 13.	2000. 10. 15.		2003. 09. 20.	67	33	
		Litvánia	1995. 12. 08.	2000. 10. 15.		2003. 05. 10–11.	91	9	
		Magyarország	1994. 03. 31.	1998. 03. 31.		2003. 04. 12.	84	16	
		Málta	1990. 07. 16.	2000. 10. 15.		2003. 03. 08.	54	46	
		Szlovákia	1995. 06. 22.	2000. 10. 15.		2003. 05. 16–17.	94	6	
		Szlovénia	1996. 06. 10.	1998. 03. 31.		2003. 03. 23.	90	10	
	2.	Bulgária	1995. 12. 14.	2000. 10. 15.	2004. 12. 17.	–	–	–	2007. 01. 01.
		Románia	1995. 06. 22.	2000. 10. 15.		–	–	–	
V.	1.	Horvátország	2003. 02. 21.	2005. 03. 17.	2011. 12. 09.	2012. 01. 22.	67	33	2013. 07. 01.

Megjegyzés: * Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból.
Forrás: Preston (1997): i. m. 11. kiegészítve a szerző gyűjtésével, a szerző (Ördögh Tibor) szerkesztése

10. melléklet: A keleti bővítés 31 és a horvát tárgyalások 35 fejezete

A keleti bővítés tárgyalásainak tárgyalási fejezetei	A Horvátországgal folytatott csatlakozási tárgyalások tárgyalási fejezetei
1. Az áruk szabad áramlása	1. Az áruk szabad mozgása
2. A személyek szabad mozgása	2. A munkavállalók szabad mozgása
3. A szolgáltatásnyújtás szabadsága	3. A letelepedés joga és a szolgáltatásnyújtás szabadsága
4. A tőke szabad áramlása	4. A tőke szabad mozgása
5. Vállalati jog	5. Közbeszerzés
6. Versenypolitika	6. Vállalati jog
7. Mezőgazdaság	7. Szellemi tulajdonjogok
8. Halászat	8. Versenypolitika
9. Közlekedéspolitika	9. Pénzügyi szolgáltatások
10. Adózás	10. Információs társadalom és média
11. Gazdasági és monetáris unió	11. Mezőgazdaság és vidékfejlesztés
12. Statisztika	12. Élelmiszer-biztonság, állat- és növényegészségügyi politika
13. Szociálpolitika, foglalkoztatás	13. Halászat
14. Energia	14. Közlekedéspolitika
15. Iparpolitika	15. Energia
16. Kis- és középvállalkozások	16. Adózás
17. Tudomány és kutatás	17. Gazdaságpolitika és monetáris politika
18. Oktatás és képzés	18. Statisztika
19. Távközlés és információs technológiák	19. Szociálpolitika és foglalkoztatás
20. Kultúra és audiovizuális politika	20. Vállalkozás- és iparpolitika
21. Regionális politika (térségfejlesztési és felzárkóztatási támogatások)	21. Transzeurópai hálózatok
22. Környezetvédelem	22. Regionális politika és a strukturális eszközök összehangolása
23. Fogyasztóvédelem	23. Igazságszolgáltatás és alapvető jogok
24. Bel- és igazságügyi együttműködés	24. A jog érvényesülése, szabadság és biztonság
25. Vámunió	25. Tudomány és kutatás
26. Külgazdasági kapcsolatok	26. Oktatás és kultúra
27. Közös kül- és biztonságpolitika	27. Környezetvédelem
28. Pénzügyi ellenőrzés	28. Fogyasztó- és egészségvédelem
29. Pénzügyi és költségvetési rendelkezések	29. Vámunió
30. Intézmények	30. Külkapcsolatok
31. Egyéb kérdések	31. Kül-, biztonság- és védelempolitika
	32. Pénzügyi ellenőrzés
	33. Pénzügyi és költségvetési rendelkezések
	34. Intézmények
	35. Egyéb kérdések

Forrás: Várkonyi Márta: Az EU bővítési folyamata a tíz országot érintő 2004-es bővítési körtől az „új megközelítésig". In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 66.

11. melléklet: A bővítésben részt vevő államok

Ország	Státusz	Stabilizációs és társulási megállapodás		Csatlakozás				
		Aláírás	Hatálybalépés	Csatlakozási kérelem benyújtása	Tagjelölti státusz megadása	Tárgyalások kezdete	Megnyitott fejezetek száma	Ideiglenesen lezárt fejezetek száma
Izland	visszavont tagjelöltség*	–	–	2009. 07. 17.	2010. 06. 17.	2011. 06. 27.	27	11
Törökország	tagjelölt	–	–	1964. 12. 01.	1987. 04. 14.	1999. 12. 12.	18	1
Montenegró	tagjelölt	2005. 10. 10.	2010. 05. 01.	2008. 12. 15.	2010. 12. 17.	2012. 06. 29.	32	3
Szerbia	tagjelölt	2005. 10. 10.	2013. 09. 01.	2009. 12. 22.	2012. 03. 01.	2014. 01. 21.	18	2
Észak-Macedónia	tagjelölt	2000. 04. 15.	2004. 04. 01.	2004. 03. 22.	2005. 12. 17.	–	–	–
Albánia	tagjelölt	2003. 01. 31.	2009. 05. 01.	2009. 04. 28.	2014. 06. 24.	–	–	–
Bosznia-Hercegovina	potenciális tagjelölt	2005. 11. 25.	2015. 06. 01.	2016. 02. 15.	–	–	–	–
Koszovó	potenciális tagjelölt	2013. 10. 28.	2016. 04. 01.	–	–	–	–	–

Megjegyzés: * Izland kormánya 2015. március 12-én visszavonta tagjelölti kérelmét.
Forrás: Ördögh Tibor: The EU's Relations with the Western Balkans and Turkey. In Gálik Zoltán – Molnár Anna (szerk.).: *Regional and Bilateral Relations of the European Union.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 52. és 56. kiegészítve az Európai Unió hivatalos honlapjával; a szerző (Ördögh Tibor) szerkesztése

VÁKÁT OLDAL

Az 1990-es évektől egyre több politikaterületre terjedt ki a közös politikák rendszere, s napjainkra szinte meghatározhatatlan számú szakpolitika került kapcsolatba az Európai Unióval, így eredményezve több százezer oldalnyi uniós joganyagot.

A kötet szerzői arra vállalkoznak, hogy megvilágítsák az EU szakpolitikai együttműködéseinek egészét, egyedi szempontrendszert kidolgozva ne csupán az egyes politikaterületeket mutassák be, de egymással összehasonlíthatóvá is tegyék őket. Bevezetésként az EU döntéshozatali mechanizmusait vizsgálják egyes közpolitikák csoportosítására törekedve. Az együttműködési területeket a Lisszaboni Szerződést alapul véve kizárólagos, megosztott, tagállami, speciális és egyéb hatáskörök szerint csoportosítják, jelezve azt, hogy az EU-nak vagy a tagállamnak van-e nagyobb felelőssége a témában.

A tanulmányok azonos szempontrendszert használnak: ismertetik a szakpolitika célját, fejlődéstörténetének főbb szabályozási és politikai mérföldköveit, majd a közpolitika reformjait és az aktuális szabályokat elemzik. Bemutatják a lehetséges jövőképeket is: a 2027-ig terjedő pénzügyi tervezés alapján vizsgálják a szakpolitika irányát, valamint a tagállamok eltérő érdekeire is rámutatnak.

9 789635 317479