

Úton a magyar uniós elnökség felé

Szerkesztette

Navracsics Tibor – Schmidt Laura – Tárnok Balázs



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Úton a magyar uniós elnökség felé

Úton a magyar uniós elnökség felé

A 2024. évi magyar soros uniós elnökségre
váró lehetőségek és kihívások
az uniós szakpolitikák terén

Szerkesztette

Navracsics Tibor – Schmidt Laura – Tárnok Balázs



Budapest, 2023

A tanulmánykötet az Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Közszerológati Egyetem
2024. évi magyar EU elnökség előkészítésére irányuló együttműködése keretében jelenik meg.



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM



Szerzők

Fűrész Tünde
Gát Ákos Bence
Kalas Vivien
Máthé Réka Zsuzsanna
Miszlivetz Áron James

Molnár Balázs Péter
Navracsics Tibor
Pató Viktória Lilla
Petri Bernadett
Schmidt Laura

Tárnok Balázs
Tóth Bettina
Varga Réka

Szakmai lektorok

Ádány Tamás Vince
Barabás Andrea Tünde
Csicsmann László
Fellegi Borbála
Horváth Zsuzsanna

Huszár András
Izmini Richárd
Kántor Zoltán
Kruzslicz Péter
Manzinger Krisztián

Mázi András
Rada Péter
Sulyok Márton
Téglási András
Ujvári Blanka

A kézirat lezárásának időpontja: 2023. január 19.

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

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

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Korrekter: Nagy Judit
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

DOI: https://doi.org/10.36250/01146_00

ISBN 978-615-6598-09-7 (nyomtatott)
ISBN 978-615-6598-10-3 (elektronikus PDF) | ISBN 978-615-6598-11-0 (ePub)

© A szerkesztők, 2023
© A szerzők, 2023
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

<i>Előszó</i>	7
Navracsics Tibor: A területi kohézió politikája	9
Varga Réka: Az orosz–ukrán háború, a nemzetközi világrend és az EU szerepe	21
Fűrész Tünde – Molnár Balázs Péter: Európa demográfiai kihívásainak kezelése a migráció ösztönzése helyett a családok támogatásával	35
Tárnok Balázs: A 2024-es magyar uniós elnökség mozgásteret a nemzeti kisebbségek védelme területén	45
Máthé Réka Zsuzsánna: Szankciós politikák: mikor működnek, és mikor nem? A Szovjetunió és Oroszország ellen bevezetett szankciók	63
Kalas Vivien: Mit választ Európa? Merre tarthat az integráció az Európa jövőjéről szóló konferencia után?	85
Gát Ákos Bence: Van kiút? Az uniós jogállamisági viták perspektívái	99
Petri Bernadett: Uniós intézmények célkeresztben: jogállamisági kontroll vagy hatalmi játszma?	115
Pató Viktória Lilla: A digitális átállás nyersanyagszükséglete, Európa digitális szuverenitásának stratégiai kérdései a Brüsszel- és a Peking-hatás erőviszonyaiban	131
Tóth Bettina: Zöld ágra juthat még az európai zöld megállapodás?	149
Miszlivetz Áron James: Iránytű és szextáns: irányváltás az európai uniós védelempolitikában	163
Schmidt Laura: Resztoratív módszerek alkalmazása háborús konfliktusok során	173
<i>A kötet szerzői</i>	181

Vákát

Előszó

2011 után – több mint tizenhárom esztendő elteltével –, 2024 júliusában Magyarországra ismét nemes, ám annál nehezebb feladat vár: fél éven át hazánk tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki pozícióját. Nem túlzás azt állítanunk, hogy a legutóbbi mandátumunk óta eltelt közel másfél évtizedben olyan eseményeknek lehettünk tanúi, amelyek nemcsak az európai integráció, de az egész világ szempontjából sorsfordító hatással bírtak. Az elmúlt néhány évben túlélünk egy világjárványt, ismét szembenézni kényszerültünk egy, a szomszédunkban folyó háború borzalmaival, majd egy minden korábbinál nagyobb volumenű energiaválság bontakozott ki a szemünk előtt. Ezen események külön-külön is rendkívüli kihívást jelentenek az öreg kontinens számára, együttesen azonban sosem tapasztalt súllyal nehezednek az Európai Unió intézményei és a tagállamok vállára. Az unió Tanácsának soros elnöke mindig fontos szerepet tölt be az aktuális kihívások kezelésében, így például a napirend kialakításával lehetőséget kap a testület prioritásainak meghatározására és a szakpolitikák „finomhangolására”, az ülések levezetésén keresztül pedig képes az eltérő nemzeti érdekeket egymáshoz közelíteni. A magyar elnökség időszaka azonban nemcsak a megoldásra váró nehézségekről, hanem az uniós intézményi megújulásról is szól majd. Így az ebben az időszakban kitűzött stratégiai célok és szakpolitikai irányvonalak nagy hatást gyakorolhatnak a teljes következő költségvetési ciklusra. Mindennek tudatában joggal állíthatjuk, hogy bár a soros elnöki tisztséget ellátó nemzetre mindig fontos feladat vár, Magyarország különösen nagy feladatok és kihívások elé néz a jelen körülmények közepette.

A 2024-es magyar uniós elnökségre való felkészülésben fontos szerepet tölt be a Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Az Európa Stratégia Kutatóintézet a következő két évben több tanulmánykötet megjelentetésével járul hozzá az elnökséggel kapcsolatos tudományos kutatások eredményeinek megismertetéséhez. Ezenfelül az Egyetem különleges oktatási portfóliójából fakadóan a magyar elnökség megvalósításában szerepet vállaló szakdiplomata és küldöttek képzőhelye lesz. Jelen kiadvány is ezt a felkészülést hivatott szolgálni, hogy hazánkat a soros elnökség tisztségével járó nemes kötelességének sikeres teljesítésében segítse.

A könyv egy három éven át tartó multidiszciplináris kutatás eredményeképpen született meg, amelynek célja, hogy tudományos igénnyel vizsgálja a magyar soros elnökség időszakára eső leghangsúlyosabb szakpolitikai kérdéseket, így elősegítse a felkészülést az elnökségi feladatokra. A kötet a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének kezdeményezésére és gondozásában jött létre, a kiváló szakértő szerzők nemcsak páratlan elméleti tudással, de a szakpolitikák mindennapi érvényesülésében releváns gyakorlati tapasztalattal is rendelkeznek. A kötet tudatos perspektívaváltásokat alkalmazva egyaránt vizsgál átfogó, rendszerszintű jelenségeket, ugyanakkor mintegy pillanatfelvételné is szolgál a jelen legakutabb kihívásait tekintve. Azáltal, hogy a kutatás szakmai szempontból eleméz olyan heterogén, elemi fontosságú kérdéseket, mint például az orosz–ukrán konfliktus, a regionális politika, a kisebbségvédelem, a jogállamiság, a családpolitika, a digitalizáció, az előregerdő társadalmak jelensége vagy a nem-

zetközösség évtizedes átalakulása, nem pusztán lexikális tudás átadására vállalkozik. Az olvasó lehetőséget kap arra is, hogy a „színfalak mögé” láthasson, és felfedezhesse, megérthesse a döntéshozatal mögött fel-felsejlő szakmai és politikai ütközőzónákat.

A kötetben olvasható írások a tárgyalt szakpolitikákat kontextusba helyezik, és ezáltal bemutatják, hogy azok milyen lehetséges hatást gyakorolhatnak a magyar elnökségi programra, sőt, adott esetben javaslatokat is megfogalmaznak erre vonatkozóan. A kötet hiánypótló szerepet tölt be, mivel az integráció múltjából merített tapasztalatokon keresztül nemcsak a jelen, de a jövő legfontosabb kihívásaira is reflektál. Teszi mindezt világos, közérthető nyelvezettel, logikus felépítéssel és olyan szakmai éleslátással, amely valamennyiünk számára képes új megvilágításba helyezni a vizsgált problémaköröket. Éppen ezért bizton állíthatom, hogy az olvasó – legyen akár politikus, szakember vagy az érdeklődő közönség tagja –, aki a múlt tanulságain okulva a jelent megérteni, a jövőt pedig megsejteni kívánja, a legjobb forrást választotta e vállalkozásához.

Deli Gergely
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
rektor

A területi kohézió politikája

Az Európai Unióban a kohéziós politika célja a gazdasági és társadalmi kohézió megteremtése, a regionális fejlettségbeli különbségek csökkentése. E feladat a gazdasági folyamatoknak és az unió bővülésének köszönhetően kormányközi kooperációból mára közösségi szintű célkitűzéssé vált. Az egyenlőtlen dinamikájú regionális fejlődés és a válságokra való lassabb reakcióképesség ugyanakkor rámutatnak arra, hogy az Európai Uniónak van még teendője ezen a területen a jövőben. Jelen tanulmány ezen szakpolitika fejlődési útját járja körül. Ismerteti a kohéziós politika történetének legfontosabb állomásait, és bemutatja, hogy hogyan vált a regionális fejlettségbeli különbségek csökkentése közösségi prioritássá. A kutatás kitér az immáron több évtizede működő szakpolitika eredményeire is, amelyek egyúttal rávilágítanak a terület legnagyobb kihívásaira. E problémák kezelésében és az új fejlődési irányok formálásában pedig a 2024-es magyar elnökség fontos szerepet tölthet be.

A szakpolitika rövid története

Noha az európai integráció elindítói számára első perctől kezdve fontos volt a közös piac kialakítása szempontjából, az 1957-es római szerződésben a regionális különbségek csökkentése még csak minimálisan jelent meg célként. A szerződés preambulumban az aláíró felek hitet tettek amellett, hogy csökkentik a régiók közötti fejlettségi különbségeket, és csökkentik a kevésbé fejlett régiók elmaradottságát. A szerződés 2. cikke pedig a létrejövő Európai Gazdasági Közösséget bírta meg azzal a feladattal, hogy serkentse a gazdasági tevékenység harmonikus fejlődését és a folyamatos és kiegyensúlyozott bővülést.¹

A célkitűzéssel mindenki egyetértett, ám a szakpolitika közösségi szinten való megjelenését meglehetősen hátráltatta, hogy a szempontrendszer és a szakpolitikai keretrendszer merőben újnak számított a II. világháború utáni Európában. A korábbi időszakban az egyes térségek fejlesztésével kapcsolatos problémák csak ritkán jelentek meg a politikai döntéshozatal napirendjén külön kérdésként. A regionális probléma hagyományosan inkább a gazdaságpolitika területéhez tartozott, annak egyik részkérdéseként merült fel. Olyan problémaként, amelyet a piaci mechanizmusok állami beavatkozás nélkül is korrigálni képesek. A beavatkozó állam gondolatának elterjedésével merült csak fel, hogy az egyes elmaradott régiók felzárkóztatásáért az adott kormány is felelős lehet. Ehhez köthető a II. világháború utáni időszakban annak a szakpolitikai keretrendszernek a kialakítása, amely rövidesen közösségi szinten is értelmezhetővé tette a kormányzati politika területi dimenzióját.

¹ MANZELLA–MENDEZ 2009: 5.

Így aztán elmondható, hogy a regionális politika a múlt század ötvenes éveiben még gyerekcipőben járt. Az első, Európában nagyobb feltűnést keltő és nagy összeget mozgató felzárkóztatási alap az Olaszországban létrejött *Cassa per il Mezzogiorno*. A más nyugat-európai országokban is lassan teret nyerő szakpolitika számára óriási jelentőségű volt, hogy legalább célként megjelent az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó római szerződésben, ugyanakkor közösségi politikává válása még jó ideig fel sem merült.

A tagállamok ebben az időszakban határozottan úgy gondolták, hogy a regionális politikát nemzeti hatáskörben kell tartani, éppen ezért csak a szakpolitikák harmonizálására gondoltak, nem európai prioritások és célrendszer megteremtésére.² Ugyanakkor a regionális politika kialakulásában és térnyerésében óriási szerepet játszott az, hogy a II. világháború utáni Franciaországban a területfejlesztés központi célja Párizs túlsúlyának ellensúlyozása volt. Ennek érdekében minisztériumot is létrehoztak, és megteremtették 1963-ban a Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale-t (Területfejlesztési és Regionális Kormánybizottság, Delegation for Territorial Planning and Regional Action – DATAR), amelynek az volt a feladata, hogy a különböző minisztériumok területfejlesztési lépéseit koordinálja.³

Az ötvenes-hatvanas évek fordulóján jelentkező gazdasági problémák, mindenekeelőtt az úgynevezett szénválság egyre kézzelfoghatóbbá tette a közösségi megoldás iránti igényt. Az első elmozdulás ezen a téren az 1961-ben a Bizottság által szervezett konferencia volt a regionális gazdaságokról, 1965-ben pedig megszületett a Bizottság első kommunikációja is a regionális politikáról.⁴

A következő lépés az volt, amikor 1968-ban létrejött a Bizottság egységei között a regionális politikával foglalkozó főigazgatóság.⁵ A hatvanas-hetvenes évek fordulóján a mezőgazdasági politika reformja ismét ráirányította a figyelmet a problémák regionális metszetére. Éppen ezért az 1972-es párizsi csúcson a tagállamok állam- és kormányfői elkötelezték magukat a regionális problémák megoldása iránt. Ekkor merült fel a közösségi regionális politika első intézményének, az Európai Regionális Fejlesztési Alap felállításának ötlete.⁶

Az 1973-ban a bővítés első hullámaival három új tagállammal – Dániával, az Egyesült Királysággal és Írországgal – gyarapodott Európai Közösségben még hangsúlyosabbá vált a regionális különbségek kezelésének igénye. Ennek jeleként az ebben az évben megjelent *Kibővült Európáról szóló jelentés* című anyag – amelyet a köznyelv az első brit biztosról, George Thomsonról csak Thomson-jelentésnek nevezett el – már világossá tette, hogy a régiók közötti különbségek csökkentése elsőrendű jelentőségű, mert semmilyen közösség nem tud fennmaradni, ha belülről jelentős fejlettségbeli különbségek feszítik.⁷

² MANZELLA–MENDEZ 2009: 5.

³ FALUDI 2006: 671.

⁴ MANZELLA–MENDEZ 2009: 6.

⁵ MANZELLA–MENDEZ 2009: 7.

⁶ MANZELLA–MENDEZ 2009: 8.

⁷ MANZELLA–MENDEZ 2009: 9.

A felismerés eredményeként, hosszas tárgyalások után, 1975 márciusában a Tanács döntött az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) létrehozásáról.⁸ Az 1970-es évek második fele és a nyolcvanas évek első felének egyre erősebb együttműködése fokozatosan tolta el a regionális politika fókuszát a szigorúan vett kormányközi együttműködéstől az egyre erősebb közösségi szerepvállalás felé.⁹ A szakpolitika jelentőségének növekedését mi sem bizonyítja jobban, mint hogy Jacques Delors, az Európai Bizottság új elnöke 1985-ben programismertető beszédében már az Európai Közösségen belüli regionális különbségek növekedését jelölte meg az európai integráció egyik legfontosabb problémájaként. Szavait Portugália és Spanyolország csatlakozását követően még hangsúlyosabbá tette a régiók közötti szétnyíló fejlettségi olló.¹⁰

A felismerés, hogy az egységes belső piaci program megköveteli a regionális különbségek közösségi szintű kezelését, a nyolcvanas évek végén érett cselekvéssé. Ekkor, az 1986-os Egységes Európai Okmány teremtette meg a közösségi regionális politika jogalapját, lehetővé téve, hogy a regionális politika hivatalosan is megjelenjen a közösségi szakpolitikák sorában.¹¹ Az Egységes Európai Okmány Gazdasági és társadalmi kohézió című fejezetébe ekkor került be a regionális politika azzal a feladattal, hogy biztosítsa az általános összhangban lévő fejlődést. Ennek a célnak a szolgálatára jelölték meg a három strukturális alapot – az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Mezőgazdasági Alapot és az Európai Szociális Alapot –, és 1988 februárjában az állam- és kormányfők megállapodtak egy új regionális politika kialakításának szükségességében.¹² Az 1985 és 1995 közötti időszak a közösségi szintű regionális politika kiépülésének időszaka. Ekkor, Jacques Delors elnöksége alatt alakult ki mind személyzetét, mind pedig módszereit tekintve a szakpolitikában az a francia dominancia, amely aztán évtizedekig meghatározta a fejlődést egész Európa számára.¹³

Az 1988. februári döntést követően az év második felében aztán fokozatosan alakult ki az új regionális politika rendszere, amelynek az alapját öt pillér jelentette. Az első, a koordináció pillére azt a követelményt támasztotta, hogy a regionális fejlesztésekkel foglalkozó három elkülönülő alap – az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és az Európai Mezőgazdasági Alap – a regionális politika fejlesztési céljai tekintetében összhangoltan járjon el. A koncentráció elve közösségi szintű prioritásrendszerbe sorolta a közösségi regionális politika legfontosabb céljait. A programozás pillére az eseti beavatkozásokkal szemben a rendszerszerű, többéves fejlesztési programokat támogatta, és ezek kialakításához biztosított közösségi támogatást. A partnerség mint alapelv megkövetelte a központi, a regionális és a helyi erők együttműködését a tervezés és a programok végrehajtása során. Az additionalitás elve pedig rögzítette, hogy a közösségi finanszírozás nem léphet a nemzeti finanszírozás helyébe.¹⁴ Az 1988-as

⁸ BOURNE 2007: 293.

⁹ MANZELLA–MENDEZ 2009: 12.

¹⁰ MANZELLA–MENDEZ 2009: 13.

¹¹ MANZELLA–MENDEZ 2009: 14.

¹² MANZELLA–MENDEZ 2009: 14.

¹³ FALUDI 2006: 672.

¹⁴ BOURNE 2007: 298.

reformok most már egyértelműen abba az irányba mutattak, hogy a regionális politika a kialakulóban lévő európai politikai rendszer intézményi építkezésének részévé vált. A strukturális alapok ekkori reformja a kohézió elvét az európai uniós szakpolitikák egyik legfontosabb elvévé tette.¹⁵

Annak ellenére, hogy a regionális politika 1988-as reformja teljesen új alapokra helyezte a szakpolitika működését, a következő évek további lépései a szakpolitika átforgalmazására – ha terjedelmében és mélységében nem is voltak ennyire fontosak – szintén meghatározónak bizonyultak. Az 1993-as és az 1999-es reformok már inkább a finomhangolást végezték el.¹⁶ Az 1993-as reform jelentőségét az adja, hogy a maastrichti szerződés a gazdasági és szociális kohéziót az európai integráció egyik legfontosabb céljának nevezte meg. Ennek elérésére ekkor létrehozták a Kohéziós Alapot, amely a gyengébben fejlett déli országok – elsősorban Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország – infrastrukturális fejlesztéseit volt hivatott támogatni, valamint ahhoz nyújtott segítséget, hogy ezek az országok tudják teljesíteni a Gazdasági és Monetáris Unió konvergenciafeltételeit.¹⁷ Ugyancsak a maastrichti szerződés vezette be a Bizottságnak azt a kötelezettségét, hogy háromévente úgynevezett kohéziós jelentést készítsen, amelyben egyrészt értékeli az unió kohéziós teljesítményét, másrészt pedig szakpolitikai reformjavaslatokat is megfogalmazhat.¹⁸

Az 1993-as reformot az 1999-es követte. Ez már a 2000–2006 közötti programozási időszakot készítette elő, és azt a célt szolgálta, hogy az időközben felmerült problémákra adjon választ. Így például ekkor jelent meg a munkanélküliség kezelése prioritásként, amelynek előzményét részben az szolgáltatta, hogy az 1997-es amszterdami szerződésben megjelent egy különálló foglalkoztatáspolitikai fejezet.¹⁹ Újabb reform következett a 2007–2013 közötti programozási időszak előkészítésére. Itt nagyon fontos a keleti bővítés hatása, amikor 2004-ben tíz ország, 2006-ban pedig további két ország – Bulgária és Románia – csatlakozott az Európai Unióhoz.²⁰

Ennek a 2006 júliusában elfogadott reformnak az elsődleges célja az volt, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok mellett a lisszaboni stratégia megvalósulását segítse.²¹ A 2006-os változtatásokat követően az akkori hétéves költségvetési időszak hosszabb távra is stabil kereteket teremtett a kohéziós politika számára. Így aztán – többévi előkészítés után – 2013-ban volt a legutóbbi reform.²² Az ekkor történt módosítások azonban alapvetően csak az új pénzügyi tervezési időszak igényeihez és céljaihoz igazították a kohéziós politika eszközrendszerét, alapvető változásokat nem okozva a szakpolitika működésében.

¹⁵ FAROLE et al. 2011: 1090.

¹⁶ MANZELLA–MENDEZ 2009: 15.

¹⁷ BOURNE 2007: 295.

¹⁸ MANZELLA–MENDEZ 2009: 16.

¹⁹ MANZELLA–MENDEZ 2009: 16.

²⁰ MANZELLA–MENDEZ 2009: 18.

²¹ MANZELLA–MENDEZ 2009: 19.

²² BACHTLER et al. 2017: 1.

Noha a szakpolitika látványos fejlődése a külső szemlélő számára igazi sikertörténetet ígér, valójában a kohéziós politika eredményessége kezdettől fogva óriási vitát generál. Számos elemző vitatja, hogy a beavatkozások egyáltalán módosították-e azokat a növekedési pályákat, amelyeket a régiók befutottak volna, adott esetben tisztán piaci körülmények között.²³ Főként a nyolcvanas évektől érvényes az a megállapítás, hogy míg az Európai Unió nagyon sokat tett az egyes tagállamok közötti konvergenciáért, a tagállamokon belüli különbségek jelentősen nőttek. Különösen igaz ez a rurális és a nagyvárosi térségek fejlődési lehetőségeinek összehasonlításakor. Minden adat azt mutatja, hogy az Európai Unió regionális politikájának – mint ahogyan egyébként a piaci alapokon zajló befektetési döntéseknek is – elsődleges nyertesei a nagyvárosok és az agglomerációs övezetek.²⁴

Mindez már az uniós dokumentumokban is jól nyomon követhető. Az Európai Bizottság nyolcadik kohéziós jelentése a jelen kohéziós politikájának egyik legnagyobb kihívásaként éppen azt jelöli meg, hogy a fejlesztési politika találja meg a rurális térségek dinamizálásának eddig még fel nem ismert módjait.²⁵ Mindez persze nem jelenti azt, hogy az Európai Unió kohéziós politikája kudarc lenne. A legutóbbi időszak tanulságainak áttekintése azonban nagymértékben könnyíti a magyar elnökségi időszak kohéziós politikára vonatkozó céljainak azonosítását is.

Az Európai Unió kohéziós politikájának eddigi eredményei

A maastrichti szerződés kohéziós politikát érintő újításai közé tartozik az Európai Bizottság azon kötelezettsége, hogy háromévente kohéziós jelentést készítsen. A kohéziós jelentés célja, hogy bemutassa a kohéziós politika addigi eredményeit, valamint menetrendet adjon a következő három évre azzal, hogy feltérképezi a tagállamok előtt álló legfontosabb kihívásokat, és azonosítja az ezek megválaszolását szolgáló eszközrendszert.

A sorrendben nyolcadik kohéziós jelentését 2022 februárjában publikálta az Európai Bizottság *Kohézió Európában 2050-ig* címmel.²⁶ A kohéziós jelentések sorában kétségtelenül az egyik legnehezebb helyzetben született meg a mostani dokumentum. Míg korábban általában az egymást követő bővítések hullámai jelentettek kihívást a kohéziós politika számára, most a jelentés publikálásakor a már két éve tartó koronavírus-járvány és annak gazdasági és társadalmi következményei határozták meg a kohéziós politika keretrendszerét és a közeljövő irányait.

Mindezek ellenére, a jelentés megállapítása szerint összességében az Európai Unióban belül csökkentek a területi egyenlőtlenségek. A területi konvergencia elsődleges hajtómotorjai a közép- és kelet-európai régiók voltak, amelyek 2001 óta folyamatosan és töretlenül zárkóznak fel az Európai Unió többi részéhez. Az Európai Unió belső szerkezetére

²³ FAROLE et al. 2011: 1090.

²⁴ FAROLE et al. 2011: 1091.

²⁵ Európai Bizottság 2022.

²⁶ Európai Bizottság 2022.

vonatkozóan általánosságban elmondható, hogy a fővárosok nagyvárosi régiói jobban teljesítenek, mint más régiók. 2001 és 2019 között az egy főre jutó reál-GDP gyorsabban nőtt a nagyvárosi régiókban, mint a többi uniós régióban.²⁷

A Bizottság jelentése ugyanakkor rögzíti, hogy olyan időszakban sújtotta a világjárvány az Európai Unió tagállamait, amikor azok jelentős része még a 2008-as gazdasági válságot sem tudta kiheverni. Erre utal az az adat is, miszerint az utóbbi három évben ugyan javult a foglalkoztatási helyzet Európában, ám az itt megmutatkozó regionális különbségek még mindig nagyobbak, mint 2008 előtt. Mindazonáltal a társadalmi kohézióban hatalmas előrelépést jelent, hogy a szegénység és a társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek száma 2012 és 2019 között 17 millió fővel csökkent, elsősorban az Európai Unió keleti részéhez tartozó tagállamokban egyértelműen megfigyelhető életszínvonal-emelkedés miatt.²⁸ Az előrejelzések szerint pedig 2023-ban az egy főre jutó nemzeti össztermék 2,6 százalékkal magasabb lesz a kevésbé fejlett régiókban a kohéziós politika keretében 2014 és 2020 között nyújtott támogatások miatt.²⁹

A felzárkózás a különböző térségeket összehangoltan, vagy éppen külön-külön szakpolitikai ágazatonként érő befektetések eredménye. Ezek közül is jelentőségükből adódóan kiemelkednek az infrastruktúrába, a készségekbe és az innovációba történő beruházások. Bármennyire ad okot azonban optimizmusra a régiók felzárkózásának üteme, ennek a derűlátásnak egyértelműen korlátot szab a tény, hogy az összességében megvalósuló felzárkózás elsősorban az innovációt befogadni tudó, képzetesebb népességgel rendelkező tájegységekre jellemző, míg egyes, kevésbé innovatív régiók elmaradottsága a felzárkózás ellenére is konzerválódni látszik. Éppen ezért az uniós kohéziós politika minden eredménye mellett azzal a problémával küzd, hogy az egyes régiókra jellemző dinamikusabb felzárkózási ütem nem gyűrűzik át más, szomszédos, ám kevésbé jó adottságokkal rendelkező régiókra, nem tudja dinamizálni azok felzárkózását.

A kohéziós politika kihívásai

Az elkövetkező évek szakpolitikai feladatai nagyjából két csoportra oszthatók. A témák egy része stratégiai jellegű, a 2019. december elsején hivatalba lépett, Ursula von der Leyen által vezetett Bizottság programjából következik.³⁰ Az öt évre szóló munkaterv alapvetően két technológiai fordulatra, az úgynevezett zöld és a digitális átmenetre építette mandátuma idejének teendőit. Ebből adódóan mind a klímaváltozás ütemét lassító környezetbarát és fenntartható energiatermelés és -felhasználás, mind pedig a digitális átmenetet segítő fejlesztéspolitika értelemszerűen szerepel a legfontosabb célok között.

Az Európai Bizottság kohéziós jelentéséből már láthattuk, hogy az unión belüli kohézió szintje és a környezeti infrastruktúra fejlettsége között szoros összefüggés állapítható

²⁷ Európai Bizottság 2022: 4.

²⁸ Európai Bizottság 2022: 7.

²⁹ Európai Bizottság 2022: 8.

³⁰ Európai Bizottság 2019.

meg. A digitális infrastruktúra minősége nagyban befolyásolja egy térség felzárkózási esélyeit csakúgy, mint egyes közösségek társadalmi mobilitásba való bekapcsolódásának lehetőségeit. Nem véletlen, hogy a kohéziós jelentés szerint a felzárkózás igazi dinamikája a nagyvárosias térségekben figyelhető meg. Itt épült ugyanis ki az a kritikus mennyiségű és minőségű infrastruktúra, amely lehetővé teszi az igazi fejlődést.

A zöld átmenetet lehetővé tevő infrastruktúra kiépítése hasonló súllyal bír regionális és szociális szempontból. A fenntartható, környezetbarát és független energiatermelés és -szolgáltatás nemcsak egy adott térség önálló gazdasági potenciáljának erősítése céljából fontos, de a növekedés egyik fontos tényezője is lehet. Különösen igaz ez most, az orosz–ukrán háború idején, amikor egyes országok és térségek energiafüggősége, illetve energiaszolgáltatóktól való függősége egyértelműen a gazdasági növekedésre alapvető hatást gyakorló tényező lehet.

A kohéziós politika szempontjából ugyanakkor nagyon fontos szem előtt tartani, hogy nem csupán az általános értelemben vett infrastruktúra-fejlesztésről van szó. A kohéziós jelentés által jelzett dilemmát a jövő szakpolitikájának segítenie kell feloldani. Nevezetesen, megoldást kell találni arra a problémára, hogy a dinamikusan felzárkózó térségek köre szinte kizárólag nagyvárosias régiókból áll. Azaz a kohéziós politika feladata nemcsak az infrastrukturális fejlesztések ösztönzése és hatékony végrehajtása, hanem a fejlesztések térbeli hatásának kiterjesztése a rurális és kisvárosok által meghatározott térségekre is.

Jó okkal feltételezhetjük ugyanis, hogy ahogyan a nagyvárosi térségek felzárkózási sebességét, úgy a más típusú régiók felzárkózását is nagymértékben segítené a zöld és digitális átállás minél magasabb szintű megvalósítása. Az elkövetkező időszak kohéziós politikája ennek megfelelően prioritásként kell hogy megjelölje és érvényesítse a területi kiegyenlítést és egyensúlyt az infrastrukturális fejlesztési programok végrehajtása során.

A prioritás érvényesítését nehezíti, hogy az infrastrukturális fejlesztések végrehajtása nemzeti kompetencia. Ebből adódóan sokkal inkább a koordinációnak, mintsem egy egységes fejlesztéspolitikai eszközrendszernek lehet szerepe a jövő kohéziós politikájának érvényesítésében.

Az elkövetkező időszak kohéziós politikai kihívásainak másik részét az utóbbi időszak aktuális európai kihívásai jelentik. A kontinens demográfiai helyzetének nyugtalanító voltát a kohéziós jelentés is említi, megjelölve a kohéziós politika különös felelősségét az Európai Unió egyes részeinek elnéptelenedésével kapcsolatban. Az Európai Unió központi városaiba és régióiba történő népességvándorlás mindig is természetes következménye volt az egységes belső piac megvalósulásának, a munkaerő szabad vándorlásának.

Ugyanakkor a keleti bővítés utáni folyamatok nem csupán felerősítették a már létező tendenciákat, de a megnyíló nyugat-európai munkaerőpiac minőségileg is új kihívásokat jelentett a felzárkózással küzdő közép- és kelet-európai régióknak. A fiatal és képzett munkaerő elvándorlása egyes országok esetében elérte az ország egész lakossága negyedének – vagy akár nagyobb mértékének – arányát.³¹ A leginkább érintett új tagállamok

³¹ O'NEILL 2022.

esetében sem kiegyenlített területileg a kivándorlási mérleg, ami azt is jelenti, hogy a súlyosabban érintett országok hátrányos helyzetű régiói drámai népességsökkenést éltek meg.

A demográfiai kihívás ebből kifolyólag nem csupán a kontinensen általánosnak tekinthető csökkenő születésszámból adódóan fogyó népességgel kapcsolatos problémákat foglalja magában, hanem az elnéptelenedő észak-, dél-, közép- és kelet-európai régiók túlélési esélyeinek javítását. A kohéziós jelentés ebből a szempontból egyértelműen fogalmaz: minél távolabb helyezkedik el egy régió az Európai Unió központi térségeitől, és minél inkább rurális a településszerkezete, annál nagyobb demográfiai kihívásoknak van kitéve.

Ugyanakkor a demográfiai probléma nemcsak belső szerkezeti aránytalanságként jelenik meg a döntéshozatal napirendjén, hanem a bevándorlás formájában társadalmi integrációs és külső problémaként is. Különösen így van ez 2015 óta, amikor a tömeges migráció egymást követő hullámai elérték az Európai Unió déli és keleti határait. A Közel-Keletről és Afrikából – gazdasági vagy biztonsági okokból – menekülő emberek százezreinek fogadása és ellátása az első hónapokban csak a határvidékekre nehezedett rendkívüli nyomásként. Hamarosan azonban az Európai Unió minden térsége szembeesült a tömeges bevándorlás okozta rövid és hosszú távú gondokkal. A menekültek befogadásának és ellátásának megoldását rövidesen követte a társadalmi beilleszkedés kérdéseinek kezelése.

Az Európai Bizottság kezdettől fogva támogatta a tagállamoknak a bevándorlók beilleszkedését elősegítő lépéseit. A kohéziós politika jövőt érintő napirendjén is hangsúlyosan jelenik meg olyan szakpolitikai megoldások kidolgozása és végrehajtásuk finanszírozása, amelyek eredményeként a bevándorlók – beilleszkedve a többségi társadalomba – a demográfiai változások következtében munkaerőhiánnyal sújtott térségek gazdasági megújulásához járulhatnak hozzá.

Az Európai Uniót érintő migrációs válság egyik speciális fajtájának tekinthető a kohéziós politika jövője szempontjából is fontos kihívásként jelentkező menekültválság, amelyet az Ukrajnát ért orosz agresszió idézett elő. A 2022. február végén kirobbant háború napok alatt több millió embert tett földönfutóvá, és az ő menekülésük óriási nyomás alá helyezte az Európai Unió keleti határait és határtérségeit.

A migrációs válsághoz hasonlóan a tagállamokat itt is sokként érte a menekültek áradata. A befogadás és ellátás feladatait azonban ekkor is hamar felváltotta a korábban érkezettek társadalmi integrációjának támogatása. Okulva a korábbi migrációs válságból, ezúttal az Európai Bizottság a források gyors átcsoportosításával, a meglévő eszközök mozgósításával próbált a lehető leggyorsabban segíteni a szorult helyzetbe kerülő tagállamokon.

A probléma hosszú távú megoldása ugyanakkor a rögtönzött megoldásokon túlmutató szemléletmódot és eszközrendszert igényel. Ebből adódóan a jövőben a kohéziós politika szempontjai között a rugalmasság vélhetően nagyobb hangsúlyt fog kapni. A szakpolitika jövőbeli sikerességének egyik fontos kérdése, hogy mennyire tudja a Bizottság a jövőben a ma középtávú programokon alapuló, még meglehetősen merev finanszírozási rendszert gyors reagálású segítségre lehetőséget adó eszközökkel kiegészíteni.

A fenti kihívásokra eddig adott elégtelen uniós válaszokból adódóan a kohéziós politika egyik legfontosabb strukturális kihívása a rugalmasság biztosítása. A flexibilitás követelménye két értelemben is fontos feladatot jelent a szakpolitika jövője szempontjából. Egyrészt a reagálást igénylő válsághelyzetekben a megoldások támogatása szükségessé teszi, hogy a programok és adott esetben a prioritások közötti átcsoportosítás minél szabadabb legyen.

A rugalmasság követelménye sokak számára a kohéziós politika egyik alapelvének, a programozás elvének cáfolatát jelenti. A kohéziós politika kialakulása óta folyamatosan törekedett arra, hogy az eseti, válságkezelő beavatkozások helyett a többéves programokat előtérbe helyező intézményesített fejlesztéseknek kedvezzen. Miközben a programozás az egyes tagállamok és régiók belső fejlesztésének rendkívül hatékony közép- vagy hosszú távú módszere lehet, addig az egyre bizonytalanabb nemzetközi környezet, az utóbbi időben gyakori válsághelyzetek a rugalmasságnak biztosítanak elsőbbséget.

Nem valószínű, hogy az elkövetkező évek szakpolitikai fejlődése akár a programozás, akár a rugalmasság követelményének kizárólagosságát hozná. A két elv közötti helyes és hatékony egyensúly megtalálása a jövő szakpolitikai sikerének titka lehet. A programozás nagyon fontos szerepet játszik a legalább középtávú területi és társadalmi fejlesztések kialakításában és stabilitásuk garantálásában. A rugalmasság pedig a válság következtében szükségessé váló gyors cselekvés támogatását teszi lehetővé. Az utóbbi évek tagállami törekvései egyértelműen nagyobb teret követelnek a rugalmasságnak úgy, hogy ugyanakkor ne sérüljön a programozás elvének érvényesülése sem.

A rugalmasság elvének másik értelmezése a kohéziós politika immáron több évtizedes dilemmájára próbál választ találni. Amint a nyolcadik kohéziós jelentés is rámutat, miközben összességében az Európai Unióban megfigyelhető a relatíve fejletlenebb régiók felzárkózása, a folyamat dinamikája sokkal inkább jellemző a fővárosi vagy nagyvárosi térségekre, ugyanakkor a vidékies tájegységek sokkal kevésbé részesülnek a felzárkózás előnyeiből. Úgy tűnik tehát, hogy a kohéziós politika eszköztára és beavatkozási formái jól szolgálnak bizonyos profilú régiók esetében, másoknál viszont nem jelentenek semmilyen segítséget.

Az elkövetkező időszak kihívása tehát, hogy a kohéziós politika olyan rugalmas és árnyalt szakpolitikai eszközrendszerrel és beavatkozási módszert dolgozzon ki, amely az eltérő profilú régiók számára igényeiknek megfelelő lehetőségeket támogat. Az Európai Unión belül különböző arcélekkel rendelkező régiókat különböztethetünk meg, amelyek más-más típusú beavatkozást is igényelnek. Ezek a következők:³²

- az Európai Unió magjához tartozó területeken lévő nagyvárosi régiók;
- az Európai Unió periferiális vagy kevésbé fejlett területeihez tartozó nagyvárosi régiók;
- a nagyvárosi régiókhoz kötődő régiók;
- periferiális régiók viszonylag nagy népességgel és nagyvárosi központokkal;
- rurális és periferiális régiók alacsony népsűrűséggel.

³² FAROLE et al. 2011: 1101.

A felsorolásból is látható, hogy a kohéziós politika eddig alkalmazott, minden régióra azonos beavatkozási kritériumokat meghatározó forráselosztási politikája az új kihívások és a felzárkózási folyamat korlátai miatt nem tartható fenn a jövőben. Ebből adódóan a kohéziós politika hosszú távú kihívásai közül meghatározó jelentőségű a rugalmas eszköz- és beavatkozási rendszer logikájának kiépítése.

Mi várható a magyar elnökség alatt a kohéziós politika területén?

A magyar elnökség 2024 júliusában, kevesebb mint egy hónappal az európai parlamenti választások után kezdődik. Az elnökségi időszak napirendjét nagymértékben fogja meghatározni az uniós intézményrendszer újjáalakulása. Ekkor alakul meg az új összetételű Európai Parlament, mutatkozik be a Bizottság új elnökének jelölt politikus, de ebben a félévben zajlik az Európai Bizottság megalakulása és az Európai Tanács új elnökének megválasztása is.

A nagymértékű intézményi változások valószínűleg csak csekély ambíciójú szakpolitikai tervek megvalósítását teszik lehetővé. Az új Bizottság hivatalba lépése a hagyományok szerint november elsejei – esetleg december elsejei – határral fog megtörténni, ami azt is jelenti, hogy az elnökség első részében partnerként jelentkező, „kimenő” Bizottság már nem lesz érdekelt szakpolitikai innovációban. Az új, hivatalba lépő Bizottság pedig még nem rendelkezik majd elegendő politikai erővel és tapasztalattal, hogy az év végéig érdemi szakpolitikai lépéseket tegyen.

Mindezek a körülmények azonban természetesen nem teszik fölöslegessé szakpolitikai prioritások megfogalmazását a magyar elnökségi időszakra. Az előző fejezetben felsorolt kihívások mindegyike a kohéziós politika napirendjén fog szerepelni 2024 második felében is. A zöld és a digitális ellátás regionális politikai programjainak végrehajtása, tapasztalatainak értékelése éppen úgy meg fog jelenni a félév megbeszélései során, mint a demográfiai, vagy éppen a migrációs helyzet kezelésére vonatkozó javaslatok.

Az általános feladatokon túl ugyanakkor a magyar elnökségi félév kohéziós politikai programjának lehet egy fontos eleme is. Az Európai Bizottság nyolcadik kohéziós jelentésének 2021-ben kellett volna megjelennie, és bár a publikáció áthúzódott 2022-re, a Bizottságnál továbbra is azzal számolnak, hogy a kilencedik kohéziós jelentés az eredetileg tervezett megjelentetéstől három évre, 2024-ben jelenik meg. Ez azt jelenti, hogy a magyar elnökség ideje a kilencedik kohéziós jelentés véglegesítésének vagy publikálásának időszakára esik.

Tekintettel a kohéziós jelentések szakpolitika-formáló hatására, az időzítés a magyar elnökség számára nagy lehetőséget ad a kohéziós politika jövőjének alakítására. Szakpolitikai rendezvényekkel, a Bizottsággal és a tagállamokkal együttműködve a magyar elnökségnek fontos hozzáadott értéke lehet ezen a területen. Mivel vélhetően a kohéziós politika már ismertetett jelentősebb kihívásai mind szerepelni fognak a jelentésben, így a magyar elnökségnek fel kell készülnie arra is, hogy ezen kihívások mindegyikében meg tudja fogalmazni saját szempontjait, és azokat érvényesítse is a viták során.

A magyar elnökség az uniós intézményi ciklusok szempontjából az összegzés és az új kezdet elnökségi időszaka lehet. Megfelelő felkészüléssel ez a speciális periódus komoly lehetőséget ad az uniós szakpolitikák jövőjének alakítására a 2028–2034 közötti költségvetési időszak előkészítésének kezdeti szakaszában. Különösen igaz ez a sok szempontból alapvető kihívásokkal szembesülő kohéziós politikára, amelynek sikerében Magyarország amúgy is alapvetően érdekelt.

Noha realisan nem várható, hogy a kilencedik kohéziós jelentés alapján minden, a kohéziós politika számára problémát jelentő kihívásra megoldást találjon az Európai Unió, önmagában a megoldás keresése és a kohéziós jelentés előkészítése is fontos tapasztalatokkal és újításokkal gazdagíthatja a kohéziós politika eszköztárát. Amennyiben mindez legalább részlegesen a magyar elnökségi időszakra való felkészülési időszakban vagy az elnökségi időszak alatt történik, akkor ez – siker esetén – Magyarország tekintélyének növekedésével is együtt járhat. Ráadásul talán a magyar területi politika kínzó dilemmáira is megoldást találhatunk az európai tapasztalatok összegzése során. Összességében egy olyan pozitív végösszegű játszma bontakozik ki előttünk, amelynek egyaránt nyertese Magyarország, az Európai Unió tagállamai és az uniós intézmények, elsősorban a Bizottság is.

Felhasznált irodalom

- BACHTLER, John et al. (2017): Introduction. Reassessing the Performance and Direction of EU Cohesion Policy in 2014–20. In BACHTLER, John et al. (szerk.): *EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction*. London and New York: Routledge, 1–8. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315401867>
- BOURNE, Angela K. (2007): Regional Europe. In CINI, Michelle (szerk.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 287–303.
- Európai Bizottság (2019): *A Bizottság hat prioritása, 2019*. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_hu
- Európai Bizottság (2022): *Kohézió Európában 2050-ig. Nyolcadik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en
- FALUDI, Andreas (2006): From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40(6), 667–678. Online: <https://doi.org/10.1080/00343400600868937>
- FAROLE, Thomas – RODRÍGUEZ-POSE, Andrés – STORPER, Michael (2011): Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, 49(5), 1089–1111. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02161.x>
- MANZELLA, Gian Paolo – MENDEZ, Carlos (2009): *The Turning Points of EU Cohesion Policy*. Glasgow: University of Strathclyde. Online: https://strathprints.strath.ac.uk/38743/1/8_manzella_final_formatted.pdf
- O’NEILL, Aaron (2022): Population of the Baltic States 1950–2020. *Statista.com*, 2022. június 21. Online: www.statista.com/statistics/1016444/total-population-baltic-states-1950-2020/

Vákát

Az orosz–ukrán háború, a nemzetközi világtrend és az EU szerepe

Oroszország a nemzetközi jog legalapvetőbb szabályát, az agresszió tilalmát sértette meg Ukrajna megtámadásával. Oroszország érvei nemzetközi jogilag nem fogadhatók el, ugyanakkor az is igaz, hogy ehhez hasonló érvekkel már más állam is élt korábban. Ezzel együtt az ukrán háború a nemzetközi jog eddig példátlan módon történő megsértése, amely a fennálló világtrendet – melynek sarokköve az agresszió tilalma, és amelynek kialakításában a Szovjetunió is részt vett – alapjaiban rázta meg. A nemzetközi jogi szabályok akkor tudnak jól működni, ha azok keretei világosak, nem esnek önkényesen tág értelmezés áldozatául, és fennáll a mögöttük eredetileg is meglévő, államok között lérejtött kompromisszum. Sajnos ennek ellenkezőjére több példát is láttunk már. Az EU és tagállamai a fennálló nemzetközi világtrend fennmaradásában érdekeltek. Néhány kérdésben az EU kifejezetten erős együttműködést és aktivitást mutat, más kérdésekben az unión belül erős törésvonalak tapasztalhatók. Az, hogy az EU milyen szerepet játszhat a konfliktus megoldásában, illetve a meglévő nemzetközi jogrend megőrzésében, egyelőre kérdéses.

Bevezetés

Az orosz–ukrán háború legsötétebb félelmeinket vetíti előre: olyan háború Európában, amely vagy amelynek hatásai ránk is kiterjednek. A biztonságérzetünk elvesztése mellett másik fontos, sőt inkább ijesztő vonása, hogy alapvető kérdéseket vet fel a fennálló nemzetközi jogrend vonatkozásában, egy olyan időszakban, amikor mindennél fontosabb, hogy egyértelműek legyenek a keretek.

Előre kell bocsátani, hogy háborúról beszélni, azt elemezni rengeteg szempontból lehet. Az elemző látásmódját befolyásolja saját szakterülete, tapasztalatai, benyomásai. Jelen sorok szerzője számára a háború nem pusztán a fotók vagy videók alapján elképzelt, borzasztó, ámde távoli esemény. Ha az ember látott már háborút közlőről, beszélt áldozatokkal, azok családtagjaival, akkor közvetlenebb benyomása van egyéni történeteken keresztül arról, mit is jelent a háború az embereknek, családoknak, szülőknek, gyerekeknek, az egész társadalomnak. Ilyen tapasztalat alapján van elképzelése a humanitárius következményekről az egyének és közösségek számára. Mit jelent a háború egy olyan családnak, akinek eltűntnek nyilvánították a családtagját, akik ugyan ésszel tudják, hogy meghalt a szerettük, ám mivel nincs meg a holttest, temetni sem lehet, ami pedig a gyász feldolgozásához elengedhetetlenül szükséges lenne. Mit jelent ez egy fel nem robbant lövedéktől megsérült, amputált gyereknek és családjának. Mit jelent ez a háború mindenkinek, minden érintett társadalomnak. Minden társadalmat traumatizál egy háború, aminek kiheveréséhez legalább egy generáció, vagy még több is kell. Ugyanakkor egy háborúra az államok által adott reakció alapvetően nem humanitárius szempontú. Befolyásolják politikai, gazdasági, biztonsági és egyéb tényezők, és ezek

mérlegelésekor az áldozatok szempontjai sokszor nem jelennek meg kellőképpen. Ezzel együtt ez a realitás, ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a háború nem egy absztrakt probléma, hanem mögötte igazi szenvedés, emberi életek, generációkon átívelő trauma áll. Az objektív jogi kérdéseken túl tehát nem lehet szó nélkül elmenni a szubjektív érzések és a humanitárius szempontok mellett sem: egy háború mindenképpen rossz, és az a jó, ha minél hamarabb véget ér. Ám mindannyian tudjuk, ez sajnos nem ilyen egyszerű.

Az orosz–ukrán konfliktussal kapcsolatos elemzés során nagyon sok kérdés és kevesebb válasz fogalmazódik meg az emberben. Február 24-e előtt a legtöbben nem feltételezték, hogy Ukrajna teljes körű támadása meg fog történni, nemzetközi jogász szemmel egész egyszerűen azért, mert a fegyveres erőszak tilalma annyira a legalapvetőbb elve a nemzetközi jognak és a mai nemzetközi jogrendnek, hogy azt senki nem gondolta volna, hogy ennyire látványosan és ennyire frontálisan bármely, akár szuper- vagy nagyhatalom meg meri ezt a szabályt szegni.

Az elkövetkezendőkben az orosz–ukrán konfliktusról és az abból adódó kérdésekről alapvetően egy távolabbi, nemzetközi joggal, illetve nemzetközi jogrenddel kapcsolatos nézőpontból lesz szó, végül arra fókuszálva, hogy az Európai Uniónak milyen mozgástere lehet ebben a helyzetben, illetve a helyzet megoldásában.

A fennálló nemzetközi jogrend

A nemzetközi jog sajátossága, hogy az államok szuverenitása¹ mint alapelv miatt nincs olyan, államok felett álló hatalom, amely bármely államra rákényszeríthetne valamit annak előzetes beleegyezése nélkül. Ezért van az, hogy egy nemzetközi bíróság is csak akkor járhat el egy állammal szemben, ha az előzetesen ehhez hozzájárulását adta,² illetve a nemzetközi szervezeteknek is csak annyi hatásköre van, amennyit az államok önként adtak neki, tehát amennyit szuverenitásukból átadtak.

Az Egyesült Nemzetek (a továbbiakban: ENSZ) mint globális nemzetközi szervezet részben a jogelőd Nemzetek Szövetsége tapasztalataiból, részben pedig a már a II. világháború alatt megkezdődött, Churchill, Rooseveltt és Sztálin közötti tárgyalásokból született. Az ENSZ alapelveinek, működési rendszerének kidolgozásában, így a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács (a továbbiakban: BT) hatásköreinek rögzítésében alapvetően az említett három nagyhatalom, illetve Kína vett részt.

Így tehát 1945 után, a II. világháború okozta világégés és az atombomba rettenetes pusztításának meg tapasztalása után jött létre az ENSZ megalakulásával az a jogrend, amit azóta ismerünk, és amiben azóta relatíve biztonságban érezzük magunkat, különösen kis államként.³ A II. világháború által okozott károk és az atombomba bevetése

¹ ENSZ Alapokmány 2. cikk (1) bekezdés: „A Szervezet valamennyi tag szuverén egyenlőségének elvén alapszik.”

² A joghatóság tekintetében lásd például Nemzetközi Bíróság Statútuma 36. cikk, Római Statútum 12. cikk.

³ Az Egyesült Nemzeteket San Franciscóban 1945. június 26-án fogadták el. Az Alapokmány október 24-én lépett hatályba. Magyarországon az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról

világossá tette, hogy a háború mint államok közötti vitarendezési mód a teljes világ pusztulásához vezethet, ezért más alapokra kell helyezni az államközi kapcsolatokat. Az erőszak általános tilalma 1945 előtt nem létezett a nemzetközi jogban, tehát háború indítását általános szabály nem tiltotta.⁴ 1945-ben a háború indításának tilalma hatalmas újítás volt, és az új világrend alapját képezte. Ez egy úgynevezett *ius cogens*, azaz feltétlen alkalmazást igénylő norma,⁵ amelyet semmi sem ronthat le, semmilyen norma nem mondhat neki ellent, így mindenkire minden körülmények között kötelező.

Az ENSZ megalapításával létrejött egy olyan szervezet, amely legfőbb platformja az államok közötti párbeszédnek, azzal a céllal, hogy fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot. Az ENSZ-en belül a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében hozott intézkedések elfogadására a BT-t hatalmazták fel. Ez az egyetlen szerve az ENSZ-nek és az egyetlen szerv a nemzetközi világrendben, amely kötelező erejű döntést, adott esetben fegyveres beavatkozásra történő felhatalmazást hozhat minden államra nézve.⁶ Ezáltal az ENSZ még nem vált világméretű szuperhatalommá, ám ez az egyetlen szupranacionális szerv, amely ilyen jellegű kényszerítő eszköz alkalmazásáról dönthet. A BT öt állandó tagja – az USA, Franciaország, Kína, Oroszország és az Egyesült Királyság – a II. világháború utáni erőviszonyokat tükrözi. A BT-nek az öt állandó tagon kívül tíz nem állandó – periodikusan újraválasztott – tagja van,⁷ döntéseit többséggel hozza meg. Az öt állandó tag súlya a vétóban rejlik: a BT csak akkor hozhat kötelező erejű határozatot, ha a BT állandó tagjai közül egy sem emel vétót.⁸ Ilyen módon az ENSZ legerősebb eszköze az öt állandó tag kezében van.

A BT a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében számos intézkedést hozhat. Miután megállapította a béke „bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy bárminő támadó cselekménynek fennforgását”,⁹ ajánlásokat tehet, vagy az ajánlásoknál keményebb eszközökről dönthet. A keményebb eszközök között is kétféle lehet: fegyveres erő felhasználásával nem járó rendszabályok, illetve fegyveres erők felhasználásával járó műveletek. Előbbiek közé tartoznak a szankciók, amelyek lehetnek gazdasági vagy diplomáciai kapcsolatok szigorítása vagy megszakítása, vagy bármely más eszköz, amely alkalmas lehet, hogy határozatainak érvényt szerezzen, azáltal, hogy a BT felhívja a tagállamokat, hogy ilyen rendszabályokat alkalmazzanak.¹⁰

Amennyiben a BT úgy látja, hogy ezek az intézkedések sikertelenek, végső soron, *ultima ratio* jelleggel dönthet fegyveres beavatkozás mellett a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében,¹¹ amelynek elvégzésére az önkéntesen jelentkező államokat

szóló 1956. évi I. törvény hirdette ki. A megalakuláskor 51 tagja volt, a később csatlakozott 144 taggal ma 193 tagállama van.

⁴ KAJTÁR 2018: 13.

⁵ KAJTÁR 2018: 3.

⁶ HENDERSON–LUBELL 2013: 379–380.

⁷ ENSZ Alapokmány 23. cikk (1)–(2) bekezdés.

⁸ ENSZ Alapokmány 27. cikk.

⁹ ENSZ Alapokmány 39. cikk.

¹⁰ ENSZ Alapokmány 41. cikk.

¹¹ ENSZ Alapokmány 42. cikk: „Ha a Biztonsági Tanács úgy találja, hogy a 41. cikkben említett rendszabályok elégtelenek, vagy elégteleneknek bizonyulnak, úgy légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők

vagy katonai szervezeteket hatalmazza fel. Ez tehát a legerősebb jogosítványa a BT-nek, azaz összességében az ENSZ-nek.

Az erőszak tilalma tehát a fennálló nemzetközi jogrend alapja. A többi, ENSZ Alapokmányban rögzített alapelv is erre, illetve a szuverenitás elvére támaszkodik, ezek egymással összefüggnek. Így az erőszak alkalmazásának tilalmából logikusan következik a viták békés rendezésének kötelezettsége, a szuverenitás elvéből a belügyekbe való beavatkozás tilalma.

Az erőszak alkalmazása tilalmának megsértésére azonban már több ízben sor került 1945 óta. Ezen esetekben az agresszor állam jórészt igyekezett aktusát jogi köntösbe bújtatni, és különböző érvekkel cselekményét jogosnak beállítani. Az érvek általában az önvédelem kiterjesztő értelmezésével függtek össze, hiszen a BT felhatalmazásának léte vagy nem léte általában objektíven megállapítható. Irak, Szíria, Georgia megtámadása esetében a támadó állam önvédelemre hivatkozott, megelőző önvédelemként beállítván a helyzetet.¹² Az indok jogi értékelésén és nyilvánvaló megalapozatlanságán túl azonban van annak jelentősége, hogy a támadó állam jogilag elfogadhatónak igyekezett cselekményét beállítani, tehát a fennálló nemzetközi jogrend keretein belül érvelt támadása jogosságáért.¹³ Ez azt mutatja mindig, hogy az államok a jogrend érvényességében hisznek, annak keretein belül gondolkodnak, még ha meg is sértik azt. Ezekben az esetekben a nemzetközi közösség reakciója változó volt, és általánosságban elmondható, hogy részben az államok érkei szerint alakultak.

2003-ban az USA és partnerei által indított iraki művelet például teljesen szembement az erőszak alkalmazásának tilalmával, amire a nemzetközi közösség reakciója nem volt egyértelműen erős.¹⁴ Az USA megelőző önvédelemre hivatkozott, utalva a Szaddam Husszein által állítólag birtokolt tömegpusztító fegyverekre. Az érvelés utalt továbbá arra, hogy korábbi biztonsági tanácsi határozatok, így az 1990-ben, a kuvaiti helyzettel kapcsolatban elfogadott határozat¹⁵ felhatalmazást adnak a 2002-ben indított támadásra. Az érveléssel kétféle probléma volt: egy jogi és egy ténybeli.

A megelőző önvédelem nem szerepel az ENSZ Alapokmányban. Az Alapokmány szerint egy államot ért, már megtörtént támadás esetén megilleti a megtámadott államot az önvédelem joga. Egyes, főleg angolszász írók szerint az erőszak alkalmazásának tilalma ezen kivételébe beletartozhat az úgynevezett megelőző önvédelem (*preemptive self-defence*), azonban csakis küszöbönálló, tudott támadás esetén, amennyiben nincs más mód a támadás elkerülésére, és a válaszlépés arányos a fenyegetéssel.¹⁶ A megelőző önvédelem jogszerűsége felől erős vita van a nemzetközi szakirodalomban, és nem mondható, hogy általánosan elfogadott.

felhasználásával olyan műveleteket fogantathat, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához, vagy helyreállításához szükségeseknek ítél. Ezek a műveletek az Egyesült Nemzetek tagjainak légi, tengeri és szárazföldi hadereje által fogantatosított tüntető felvonulásból, zárlatból (blokád) vagy egyéb műveletekből is állhatnak.”

¹² CHINKIN–KALDOR 2017: 130.

¹³ MURPHY 2005: 701–702.

¹⁴ SAPIRO 2003: 602.

¹⁵ ENSZ BT S/RES/678 (1991) határozat.

¹⁶ SCHMITT 2003: 547–548.

Ami a tömegpusztító fegyverek létét illeti, amely hivatkozási alapja volt az USA BT-határozatra utaló érvének, az Egyesült Királyságban parlamenti vizsgálóbizottság tárta fel,¹⁷ hogy annak ellenére indítottak támadást Irak ellen, hogy nem állt rendelkezésre arra vonatkozó bizonyíték, hogy Iraknak valóban van tömegpusztító fegyvere. Az eset nagy port kavart az Egyesült Királyságban.

Belgrád 1999-es bombázása hasonló kérdéseket vetett fel az erő alkalmazásának jogossága kapcsán. A NATO annak ellenére bombázta Belgrádot, hogy nem volt felhatalmazása a Biztonsági Tanácstól. Ezzel együtt a NATO hivatkozott arra, hogy mivel az 1199-es BT-határozat rögzítette, hogy a koszovói helyzet veszélyt jelent a nemzetközi békére és biztonságra, a katonai szövetség rendelkezik megfelelő joggal az esetleges beavatkozáshoz.¹⁸ Másrészt a NATO hivatkozott a koszovói humanitárius helyzetre, így pedig a humanitárius intervenció szükségességére és jogosságára. A humanitárius intervenció a nemzetközi jogban nem általánosan elfogadott, és bár 1999 óta több állam is utalt annak elfogadhatóságára, ezzel együtt még ma is vitatott. 1999-ben azonban még biztosan nem számított jogalaprak fegyveres erő alkalmazásához. A fentiek miatt tehát kijelenthető, hogy Belgrád 1999-es bombázása nem felelt meg a nemzetközi jognak, agressziót valósított meg.¹⁹ A jogi értékelésen az sem változtat, hogy a bombázás morális igazolását sok állam elfogadta. Az eset külön érdekessége, hogy a bombázásban három állandó BT-tag: az USA, az Egyesült Királyság és Franciaország is részt vett. A BT előtt ugyan volt olyan kezdeményezés, hogy a BT adjon felhatalmazást a fegyveres erő alkalmazására, de ilyen határozattervezetet a várható orosz és kínai vétó miatt végül be sem nyújtottak. Másfelől három állam: India, Kína és Oroszország kezdeményezték volna a NATO-bombázás BT általi elítélését, ez viszont a várható amerikai, francia és brit vétó miatt nem került a BT elé.²⁰ Itt tehát igazi patthelyzet alakult ki a BT-ben: sem fegyveres erő alkalmazására felhatalmazó, sem annak alkalmazását elítélő határozat nem tudott születni a BT állandó tagjainak eltérő álláspontja miatt. A nemzetközi jogra nézve ez pedig jelentheti azt, hogy egyrészt nem volt konszenzus az erő alkalmazására adandó felhatalmazásban, másrészt ugyan a BT nem ítélte el az erőszakot, ám három hatalmas, a Föld lakossága felét kitevő állam, bár nem BT-határozaton keresztül, mégis elítélte a bombázást, ezzel részben választ is adva a humanitárius intervenció általános elfogadottságára, illetve leginkább annak hiányára.

A „saját” lakosság védelmét mint fegyveres beavatkozás indokát Oroszország is használta már korábban. A délszét és abház esetben az orosz állampolgárok védelme volt a hivatalos indoka a 2008-ban Georgia területe ellen alkalmazott fegyveres beavatkozásnak. Az indok azonban erősen sántított, hiszen annak alapja az orosz ajkú lakosság „útlevélesítése” volt, amelyet Oroszország következetesen folytatott (nem mellesleg

¹⁷ Úgynevezett *Chilcot enquiry*: House of Commons 2016: 575; Spy Agencies ‘Produced Flawed Information on Saddam’s WMDs’ 2016.

¹⁸ SCHWABACH 1999: 408.

¹⁹ SCHWABACH 1999: 405–418.

²⁰ SCHWABACH 1999: 405–418.

a keletukrán területeken is,²¹ ahol Putyin 2019-ben, napokkal Zelenszkij elnökké választása után bejelentette, hogy megkönnyíti a szeparatisták ellenőrzése alatt álló kelet-ukrajnai területeken az orosz útlevel megszerzését),²² és amelynek során orosz útlevellel látták el az érintett területeken élő orosz ajkú lakosságot. Ugyanígy történt már 2014-ben a Krím félszigeten, ahol az ott élő orosz ajkú lakosságnak állított ki Oroszország orosz útleveleket.²³ A másik, szintén az ukrán konfliktusban is felmerülő orosz érv az volt, hogy a georgiai hatóságok etnikai tisztogatást végeznek Dél-Oszétiában és Abháziában, és az orosz erőknél mint kvázi békefenntartóknak kell közbelépniük.²⁴ Ez az indok különösen pikáns azok után, hogy Oroszország nem fogadta el a humanitárius intervenció érvét Belgrád bombázása esetében. Érdekes azután is, hogy békefenntartó műveleteket csak az érintett állam beleegyezésével lehet tenni, ami jelen esetben Georgiát jelentené. Dél-Oszétia és Abházia függetlenségét a konfliktus kezdetekor még Oroszország sem ismerte el, ennyiben tehát különbözik az érv a keletukrán „államok” esetétől.

Oroszország érvei Ukrajna esetében kísértetiesen hasonlóak voltak a korábban általa, illetve más állam által is használt érvekkel. Egyrészt hivatkozott arra, hogy a kelet-ukrajnai régiók esetében békefenntartó misszióban vesz részt a frissen általa elismert új „államok” kérésére, másrészt az orosz ajkú állampolgárok védelmére, illetve arra, hogy Ukrajna népirtást követ el az ott élő lakosság ellen.²⁵ Ha nemzetközi jogi nyelvre igyekszünk ezen érveket lefordítani, a kollektív önvédelem, az önvédelem és a humanitárius intervenció merülhet fel.

A fentiek ismeretében az orosz érvek Ukrajna megtámadására tulajdonképpen nem meglepőek, hiszen van előzményük. Oroszország agressziója Ukrajna ellen 2014-ben kezdődött, amikor megszállta a Krím félszigetet. Ez egy nemzetközi fegyveres konfliktus volt, ami a mai napig tart, illetve a 2022. februári eseményekbe tulajdonképpen jogilag beleolvad.²⁶ A Krím megszállása annak ellenére minősül nemzetközi fegyveres összeütközésnek, hogy tulajdonképpen aktív harc nélkül történt.²⁷ Donyeck és Luhanszk esetében Oroszország mindvégig tagadta részvételét, amit sokan erőteljesen megkérdőjeleznek,²⁸ így teljes joggal merül fel Oroszország ebbéli felelőssége is. Jogilag tehát az orosz erők február 22-i bevonulása a keletukrán régiókba nem változtat a helyzeten, ahogy Ukrajna teljes területének február 24-i lerohanása sem. Az agresszió volumene tekintetében azonban nyilvánvalóan nagy változásnak tekinthető.

A kollektív önvédelem elve szerint egy, az ENSZ Alapokmány 51. cikke alapján önvédelmet gyakorló állam segítségül kérhet más államot az önvédelem gyakorlására. Oroszország esetében ez a Donyeck-i Népköztársaság és a Luhanszki Népköztársaság lenne, amennyiben ezek az entitások valóban államok lennének nemzetközi jogi értelem-

²¹ Kelet-Ukrajnában már 2021 tavaszáig 650 000 orosz útlevelet állítottak ki a szeparatisták ellenőrzése alatt álló területeken. Lásd DICKINSON 2021.

²² Russia Offers Passports to People in Eastern Ukraine Territories 2019.

²³ DICKINSON 2021.

²⁴ BORGÉN 2008.

²⁵ GREEN–HENDERSON–RUYTS 2022: 21–25.

²⁶ GREEN–HENDERSON–RUYTS 2022: 7.

²⁷ Az esemény minősítésére lásd GRANT 2015: 87–89.

²⁸ DEMIRJIAN 2015.

ben. Tekintettel azonban arra, hogy függetlenségük kikiáltása semmilyen módon nem összeegyeztethető a nemzetközi joggal, tehát nem államok, a kollektív önvédelem elve nem alkalmazható.²⁹ Az önvédelem úgy lenne értelmezhető, ha Oroszországot érte volna támadás. Az orosz ajkú, útlevéllel ellátott lakosság ellen elkövetett állítólagos népirtás nem lehet önvédelmi alap. Hasonlóan, a humanitárius intervenció sem szolgáltatathat jogalapot, részben azért, mert az elvet nem fogadta el egységesen a nemzetközi közösség, másrészt mert a keletukrán területeken elkövetett atrocitások nem adhattak rá alapot. Mindezek alapján kijelenthető, hogy Oroszország 2014 óta agressziót követ el Ukrajna ellen, aminek a 2022. februári események „csak” a folytatását jelentik. A februárban kezdődött katonai akció azonban súlyosságában messze meghaladja az addigi eseményeket.

Érdekek és értékek

A fentiekből tehát az tűnik ki, hogy az erőszak tilalma, az önvédelem és a kollektív önvédelem, az önrendelkezési jog tartalma, a humanitárius intervenció elfogadottsága, sőt, a BT határozatai mind-mind többször voltak már tárgyai az államok általi politikai szempontú értelmezésnek. Ebben nincs is semmi meglepő, hiszen az államok igyekeznek a jogi kereteket saját igényeik szerint alakítani. Az Oroszország által az agresszió igazolásául hozott érvek sem voltak újak, hiszen hasonló érveket már Oroszország is, és más állam is alkalmazott. A 2022. februári orosz támadás azonban volumenében és üzenetében is ijesztő méreteket ölt, hiszen egy szuverén állam teljes területének megtámadásáról volt szó, brutális mértékű katonai akció során.

Az orosz támadás és érveik két szempontot vetnek fel. Először is, a nemzetközi jog ilyen mértékű megszegése felveti, hogy érvényesnek tekinthető-e az 1945-ben létrejött világrend. Tekintettel arra, hogy az érintett fél a BT állandó tagja, aki aktívan részt vett a jelenlegi világrend kialakításában, és figyelemmel az Ukrajna elleni támadás méretére és hatásaira, felvetődik, hogy az Ukrajna elleni támadás azt jelenti-e, hogy Oroszország nem tartja fennállónak a mostani világrendet, és így a mögötte álló politikai kompromisszum megbomlott-e. A másik szempont, hogy Oroszország nemzetközi jogi érvekkel igyekezett alátámasztani cselekményét, ami arra utalhat, hogy a nemzetközi jog mai keretei között gondolkodik. Ezen szempontok miatt is fontos a jelenlegi konfliktus, és van hatással a következő időszak nemzetközi jogi kereteire, és így az államok kapcsolataira. Leginkább az erőszak alkalmazásának tilalma mint kógens norma a kérdés. Ezt a szabályt már többen többször megsértették, ám nem ilyen volumenben. A szabály ugyan kógens jellegű, tehát feltétlen alkalmazást igényel, azonban ha az államok átlépnek rajta, veszíthet kötelező erejéből.³⁰ Éppen ezért kiemelten fontos, hogyan reagál rá a többi állam.

Az ENSZ Közgyűlése 2022. március 2-án 141 igen szavazattal fogadott el egy olyan határozatot, amely kimondja, hogy agresszió történt, és elítéli azt. Csupán öt állam

²⁹ GREEN–HENDERSON–RUYTS 2022: 18.

³⁰ GREEN 2011: 237–241.

szavazott nemmel, és harmincöt tartózkodott.³¹ A határozat ugyan nem rendelkezik jogi kötőerővel, mégis egyértelmű jele annak, mit gondol az agresszióról a nemzetközi közösség. Ugyanígy egységesen lépett fel a Közgyűlés a négy ukrán megye Oroszországhoz történő annexiója után. A határozatban 143 állam vélte úgy, hogy a négy ukrán megye önkényes elcsatolása nem felelt meg az önrendelkezés jogának, és így nem összeegyeztethető a nemzetközi joggal.³²

A jövőre nézve tehát a nemzetközi jog adta keretek megerősítése miatt fontos, hogyan reagálnak az államok egyes cselekményekre. A reakciók mutatják ugyanis, meddig engedik a szabályok kereteinek feszítését, ami kihatással lehet a szabályok alakulására is. Különösen olyan problémák esetén, ahol a nemzetközi jog értelmezése teret engedhet, az államok gyakorlatának és annak a kérdésnek, hogy mit tekintenek jogi kötelezettségnek, jogot módosító, fejlesztő hatása lehet. Vannak olyan normák, amelyek nem alakíthatóak (többek között az erőszak alkalmazásának tilalma), de például a megelőző önvédelem, a humanitárius intervenció már olyan terület, ahol az államok véleményének lehet jogot fejlesztő, alakító hatása. Ugyanígy az önrendelkezés jogának pontos keretei folyamatosan alakulnak, ezért a túlkapásokra történő reakció fontos eszköze lehet annak, hogy ne engedjük ezeket a kereteket tovább lazítani.

Az erőszak alkalmazásának tilalmát tekintve egyszerű lehet a válasz, hiszen ez kógens norma, tehát nem alakítható. Amennyiben azonban az orosz cselekmény lavinát indít el, és felbátorít más államokat is a tilalom megszegésére, előállhat olyan helyzet, amikor már az államok akarata nem jelenik meg a normák mögött, ami azok erodálódásához vezethet. Ez veszélyes tendencia lenne, hiszen mindazt a keretet megborítaná, amely főleg a kis államoknak nyújtott relatív biztonságot. Ezért nem mindegy tehát, hogy mi lesz az orosz agresszió folyománya. Vajon arról van-e szó, hogy egy állam durván megsértette ezt a szabályt, de megyünk tovább a meglévő keretek között? Vagy arról, hogy a keretek megváltoznak? Ugyanígy, mi lesz a nemzetközi szervezetekkel? Az ENSZ lényege, hogy minden államot magában foglal. Oroszország kilépett az Európa Tanácsból (ET), illetve az ET kizárta a soraiból. Felvetődött egyes, főleg nyugati íróktól, hogy Oroszországot ki kellene zárni az ENSZ-ből. Ez az Alapokmány rendelkezései miatt nem lehetséges, hiszen bármilyen módosításhoz végső soron az állandó tagok beleegyezésére is szükség van.³³ De azt is figyelembe kell venni, hogy az ENSZ a háború alatt mindvégig a kapcsolattartás, a párbeszéd fóruma volt.

Többször felvetődött az is, hogy mire jó az ENSZ, ha éppen ilyen helyzetekben tehetetlen. A BT kötelező erejű határozatait az állandó tagok bármelyike megvétózhatja. A vétó alkalmazásával kapcsolatban már többször merült fel kritika, ám a szabályozás megváltoztatására aligha van remény. Sem az ENSZ alapokmányát nem lehet módosítani a BT nélkül, sem kötelező érvényű határozatot nem lehet hozni az ENSZ BT öt állandó tagja nélkül. Tagot kizárni (állandó tagot pláne) szintén nem lehet a BT nélkül.³⁴ Még

³¹ ENSZ Közgyűlés A/RES/ES-11/1 határozat.

³² ENSZ Közgyűlés A/ES-11/L.5 határozat.

³³ ENSZ Alapokmány 108. cikk.

³⁴ Ukraine Invasion: Should Russia Lose Its Seat on the UN Security Council? 2022.

ha jogilag mindez lehetséges is lenne, az ismét politikai kérdés, hogy egy nagy politikai szereplőt, aki rendelkezik nukleáris fegyverrel, racionális lenne-e kihagyni, és vele a párbeszédet megszakítani.

Minden olyan szcenárió tehát, amely erre a jogi helyzetre megoldást jelentene, működésképtelen, hiszen 1945-ben okkal alakították így. Az állandó tagok ráadásul mindannyian atomhatalmak. Bármelyikük ellen kényszerítő műveletet indítani beleegyezésük nélkül hatalmas kockázat lenne. Az ENSZ tehát lehet, hogy tehetetlen ebben a helyzetben, ám még mindig a diplomáciai kapcsolatok egyik legfőbb fórumaként szolgál. A tehetetlenség vádjá ráadásul inkább a BT-t illeti, hiszen például az ENSZ Közgyűlése vagy az Emberi Jogi Tanács gyorsan reagált a háborúra. Utóbbiban felfüggesztették Oroszország tagságát,³⁵ illetve egy bizottságot hozott létre a jogsértések vizsgálatára.³⁶ A Közgyűlés ráadásul az a fórum, ahol a teljes nemzetközi közösség megjelenik, és a vélemények nem régiófüggőek. Itt látszik leginkább, hiszen a Közgyűlésben a fejlődő államok többségben vannak, hogy globálisan hogyan értékelnek egy eseményt. Afrikai nézőpontból millióan halnak éhen e miatt a konfliktus miatt, számukra nem a biztonsági fenyegetés az elsődleges veszély, hanem az egekbe szökő energiaárak, az élelmiszerhiány, illetve az amúgy is Covidtól sújtott gazdasági, ellátási helyzet fokozatos romlása. Amina J. Mohammed, az ENSZ főtitkárhelyettese,³⁷ illetve az ENSZ főtitkára is többször jelezte, hogy nagyon sok millió ember fog a mostani nélkülözőkön túl éhezni a jelenlegi konfliktus miatt, még akkor is, ha a gabonaszállítás megkezdődött.³⁸ Ennek a konfliktusnak tehát ilyen értelemben is tovagyrúzó hatásai vannak.

Az Európai Unió mint a konfliktus rendezésének fő szereplője?

Arra a kérdésre a válasz, hogy az Európai Unió mennyire fog tudni főszerepet játszani a konfliktus rendezésében, egyrészt azon is múlik, hogy tulajdonképpen kik között zajlik ez a konfliktus. Erre vonatkozóan különböző nézetek vannak. Annyi biztosan állítható, hogy az Egyesült Államok nélkül nem lesz rendezés. Az EU, illetve több tagállam is a konfliktus elejétől fogva igyekezett tényezőként megjelenni. Több állam is felajánlotta az orosz és az ukrán fél közötti tárgyalásokra mind a közvetítést, mind a helyszín biztosítását.³⁹

Az mindenesetre bizonyos, hogy közelsége miatt az EU-nak, különösen a keletre fekvő államoknak ez egy különösen érzékeny konfliktus. Ezzel együtt az EU-n belül hatalmas törésvonalak vannak abban, hogyan kezelje az unió ezt a helyzetet, illetve hogy lehet-e egyáltalán egységes uniós fellépés. Ennek rengeteg oka van, kezdve a történelmi okoktól

³⁵ ENSZ Közgyűlés ES-11/3 határozat.

³⁶ Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa vizsgálatot indított az Ukrajnában történt bűncselekményekkel kapcsolatban. Lásd Egyesült Nemzetek Szervezete: A/77/533: Independent International Commission of Inquiry on Ukraine – Note by the Secretary-General. 2022. október 18.

³⁷ Egyesült Nemzetek Szervezete 2022a.

³⁸ Egyesült Nemzetek Szervezete 2022b.

³⁹ Attempts to Meditate in the Ukraine War 2022.

a demográfiai és földrajzi okokig. Az EU cselekvését látva megállapítható, hogy van közös fellépés, ugyanakkor nagyon nagyok a törésvonalak az unión belül, a tagállamok között.

Az agresszió elítélése, a bűnösök felelősségre vonása közös ügy. Az unió ebben a kérdésben igen nagy aktivitást mutatott. Az Európai Tanács több következtetésében is határozott véleményt fogalmazott meg: elítélte az agressziót, és felhívta Oroszországot, hogy vonja ki csapatait Ukrajna nemzetközileg elismert területéről. Támogatásáról biztosította a Nemzetközi Büntetőbíróságot, az ukrán főügyészséget, és bátorította a tagállamokat, hogy maguk is tegyenek lépéseket a felelősségre vonás érdekében. A Nemzetközi Büntetőbíróság előtt indult eljárást kezdeményező államok között az EU összes tagállama ott volt.⁴⁰

Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (a továbbiakban: Eurojust) közreműködésével létrejött egy hálózat, amely segíti a tagállamokat az együttműködésben a felelősségre vonás során. Az EU több tagállama is csatlakozott az úgynevezett *Joint Investigation Team*hez (JIT),⁴¹ amely az ukrán hatóságokkal együtt nyomoz a legsúlyosabb bűncselekményekkel kapcsolatban. A JIT-hez a Nemzetközi Büntetőbíróság is csatlakozott, így az együttműködések bonyolult hálózata jött létre. Annak érdekében, hogy a Eurojust minél hatékonyabban segíthesse a felelősségre vonást, 2022. május 30-án elfogadták az EU korábbi rendeletének a módosítását, amely lehetővé teszi, hogy a Eurojust teljeskörűen koordinálhassa a már megindított nyomozásokat azáltal, hogy felhatalmazást kapott az összegyűjtött bizonyítékok megőrzésére és elemzésére.⁴² A felelősségre vonás kérdésében tehát igencsak egységes és határozott fellépés látszik. Ez megerősíti a vonatkozó szabályokat és a nemzetközi bűncselekményekkel kapcsolatos „*no impunity*”, azaz nincs büntetlenség törekvését. Ahogy azonban a korábbi felelősségrevonási gyakorlatot nézve kitűnik,⁴³ az állami bíróságok, főleg olyan bűncselekmények esetében, amelyekre nincs rendes joghatóságuk, hanem egyetemes joghatóság alapján járnak el,⁴⁴ sok tényező figyelembevételével döntenek arról, hogy folytatnak-e eljárásokat. Az ilyen tényezőkbe beletartoznak a politikai, jogi és diplomáciai megfontolások is.⁴⁵

Az Oroszországgal kapcsolatos szankciók kérdésében azonban nincs egyetértés, és úgy tűnik, egyre inkább eltérnek az álláspontok. A szankciós csomagok elfogadásakor világossá vált, hogy az egyes tagállamok az orosz energiafüggőség, az egyéb alternatívák rendelkezésre állása és finanszírozási lehetőségei, a földrajzi adottságaik

⁴⁰ A Nemzetközi Büntetőbírósághoz 43 állam utalta az Ukrajna-helyzetet.

⁴¹ 2022. március 25-én jött létre az ukrán, lengyel és litván igazságügyi hatóságok részvételével, utána még négy EU-tagállam csatlakozott hozzá.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/838 rendelete (2022. május 30.).

⁴³ VARGA 2014: 160.

⁴⁴ Egyes nemzetközi bűncselekmények (háborús bűncselekmény, emberiesség elleni bűncselekmények, népirtás) esetén a nemzetközi jog egyetemes joghatóságot ír elő. Ez alapján egy olyan állam is indíthat, illetve köteles eljárást indítani, amelynek sem területi, sem személyi alapon nem lenne joghatósága. Lásd például A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegek helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény (I. Genfi Egyezmény), 49. cikk.

⁴⁵ KRESS 2006: 572.

és egyéb tényezők miatt eltérő álláspontot képviselnek. Az álláspontok pedig nemhogy közelednének, hanem úgy tűnik, távolodnak.⁴⁶

Összességében az EU-nak és tagállamainak a jelenlegi világrend fenntartása áll érdekében. A nemzetközi jogon alapuló kapcsolatok tipikusan a kisebb államoknak kedveznek. Az európai államok globális szemmel nézve ugyan gazdaságilag tényezőknek számíthatnak, mégsem minősülnek klasszikus nagyhatalomnak. Az EU, globális nézőpontból, nem jelent olyan szintű együttműködést, hogy önmagában nagyhatalomként funkcionáljon. Nemzetközi jogi kérdésekben azonban az EU hagyományosan hangosan igyekszik a hangját hallatni. Tekintve, hogy a BT öt tagja közül kettő európai állam, a döntései során megjelenhetnek az európai érdekek, ugyanakkor az Egyesült Királyság szoros viszonya az Egyesült Államokkal külön tényező. A Közgyűlésben viszont az EU, illetve az európai államok nem számítanak meghatározó tényezőknek, így itt kisebb befolyással lehetnek az eseményekre. Igaz ugyan, hogy a volt gyarmattartó államok még mindig kiterjedt kapcsolatokkal rendelkeznek egykori gyarmataikon, azonban ez sokszor visszájára is el tud sülni.

Összegzés

Az EU által bevezetett szankciók hasznosságáról megoszlanak a vélemények. Az USA szankcióival együtt már lehet hatásuk, és az is igaz, hogy az EU az egyetlen nemzetközi szervezet, amely szankciókat vetett ki Oroszországra. A felelősségre vonás terén az EU fellépése szintén példa nélküli. Ez alapján úgy tűnik, hogy ugyan az EU igyekszik mind gazdaságilag, mind jogilag tényezőként megjelenni a konfliktussal kapcsolatban, a megoldásban játszott esetleges szerepe később fog kiderülni. Az orosz–ukrán háborúnak a nemzetközi jogrendre gyakorolt hatása még nem világos. Ez a jogrend az EU közreműködése nélkül alakult ki, és bár mind az uniónak, mind a tagállamainak elemi érdeke fűződik a jogrend helyreállításához, egyelőre kérdéses, hogy a megoldásban milyen szerepet játszhat.

Felhasznált irodalom

- Attempts to Mediate in the Ukraine War (2022). *Eurotopics*, 2022. június 1. Online: www.eurotopics.net/en/282478/attempts-to-mediate-in-the-ukraine-war#
- BORGEN, Chris (2008): International Law, Power Politics, and Russian Intervention in Georgia. *Opinio Juris*, 2008. augusztus 9. Online: <https://opiniojuris.org/2008/08/09/international-law-power-politics-and-russian-intervention-in-georgia/>
- CHINKIN, Christine – KALDOR, Mary (2017): *International Law and New Wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DEMIRJIAN, Karoun (2015): Putin Denies Russian Troops Are in Ukraine, Decrees Certain Deaths Secret. *Washington Post*, 2015. május 28. Online: www.washingtonpost.com

⁴⁶ MELANDER–SIEBOLD 2022.

- [com/world/putin-denies-russian-troops-are-in-ukraine-decrees-certain-deaths-secret/2015/05/28/9bb15092-0543-11e5-93f4-f24d4af7f97d_story.html](https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russian-passports-putins-secret-weapon-in-the-war-against-ukraine/)
- DICKINSON, Peter (2021): Russian Passports: Putin's Secret Weapon in the War Against Ukraine. *Atlantic Council*, 2021. április 13. Online: www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russian-passports-putins-secret-weapon-in-the-war-against-ukraine/
- Egyesült Nemzetek Szervezete (2022a): *50 Million Will Be Severely Hungry This Year, Says Deputy Secretary-General, in Remarks to General Assembly Event on Global Food Crisis*, 2022. július 18. Online: <https://press.un.org/en/2022/dsgsm1766.doc.htm>
- Egyesült Nemzetek Szervezete (2022b): *Secretary-General Warns of Unprecedented Global Hunger Crisis, with 276 Million Facing Food Insecurity, Calling for Export Recovery, Debt Relief*, 2022. június 24. Online: <https://press.un.org/en/2022/sgsm21350.doc.htm>
- GRANT, Thomas D. (2015): Annexation of Crimea. *American Journal of International Law*, 109(1), 68–95. Online: <https://doi.org/10.5305/amerjintlaw.109.1.0068>
- GREEN, James A. (2011): Questioning the Peremptory Status of the Prohibition of the Use of Force. *Michigan Journal of International Law*, 32(2), 215–258. Online: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol32/iss2/1>
- GREEN, James A. – HENDERSON, Christian – RUYS, Tom (2022): Russia's Attack on Ukraine and the Jus Ad Bellum. *Journal on the Use of Force and International Law*, 9(1), 4–30. Online: <https://doi.org/10.1080/20531702.2022.2056803>
- HENDERSON, Christian – LUBELL, Noam (2013): The Contemporary Legal Nature of UN Security Council Ceasefire Resolutions. *Leiden Journal of International Law*, 26(2), 369–397. Online: <https://doi.org/10.1017/S0922156513000083>
- House of Commons (2016): *The Report of the Iraq Inquiry. Executive Summary*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535407/The_Report_of_the_Iraq_Inquiry_-_Executive_Summary.pdf
- KAJTÁR Gábor (2018): Az erőszak tilalma. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/az-eroszak-tilalma#block-220>
- KRESS, Claus (2006): Universal Jurisdiction over International Crimes and the Institut de Droit International. *Journal of International Criminal Justice*, 4(3), 561–585. Online: <https://doi.org/10.1093/jicj/mql037>
- MELANDER, Ingrid – SIEBOLD, Sabine (2022): EU Split on Russia Oil Sanctions, Mulls Other Steps. *Reuters*, 2022. március 21. Online: www.reuters.com/world/europe/eu-mull-russian-oil-embargo-with-biden-set-join-talks-2022-03-21/
- MURPHY, Sean D. (2005): The Doctrine of Preemptive Self-Defense. *Villanova Law Review*, 50(3), 699–748. Online: <https://digitalcommons.law.villanova.edu/vlr/vol50/iss3/9>
- Russia Offers Passports to People in Eastern Ukraine Territories (2019). *BBC*, 2019. április 25. Online: www.bbc.com/news/world-europe-48045055
- SAPIRO, Miriam (2003): Iraq: The Shifting Sands of Preemptive Self-Defense. *The American Journal of International Law*, 97(3), 599–607. Online: <https://doi.org/10.2307/3109845>
- SCHMITT, Michael N. (2003): Preemptive Strategies in International Law. *Michigan Journal of International Law*, 24(2), 513–548. Online: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol24/iss2/1>
- SCHWABACH, Aaron (1999): The Legality of the NATO Bombing Operation in the Federal Republic of Yugoslavia. *Pace International Law Review*, 11(2), 405–418. Online: https://lawrepository.ualr.edu/faculty_scholarship/273
- Spy Agencies 'Produced Flawed Information on Saddam's WMDs' (2016). *The Guardian*, 2016. július 6. Online: www.theguardian.com/uk-news/2016/jul/06/spy-agencies-flawed-information-saddam-wmds-iraq-chilcot

Ukraine Invasion: Should Russia Lose Its Seat on the UN Security Council? (2022). *College London*, 2022. február 25. Online: www.kcl.ac.uk/ukraine-invasion-should-russia-lose-its-seat-on-the-un-security-council

VARGA, Réka (2014): *Challenges of Domestic Prosecution of War Crimes with Special Attention to Criminal Justice Guarantees*. Budapest: Pázmány Press.

Felhasznált jogforrások

A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény (I. Genfi Egyezmény)

A Nemzetközi Bíróság Statútuma. Online: www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya. Online: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/838 rendelete (2022. május 30.) az (EU) 2018/1727 rendeletnek a népirtással, az emberiesség elleni bűncselekményekkel, a háborús bűncselekményekkel és a kapcsolódó bűncselekményekkel összefüggő bizonyítékok Eurojustnál történő megőrzése, elemzése és tárolása tekintetében történő módosításáról

Egyesült Nemzetek Szervezete: A/77/533: Independent International Commission of Inquiry on Ukraine—Note by the Secretary-General. 2022. október 18. Online: www.ohchr.org/en/documents/reports/a77533-independent-international-commission-inquiry-ukraine-note-secretary

ENSZ BT S/RES/678 (1991) határozat

ENSZ Közgyűlés A/ES-11/L.5 határozat

ENSZ Közgyűlés A/RES/ES-11/1 határozat

Vákát

Európa demográfiai kihívásainak kezelése a migráció ösztönzése helyett a családok támogatásával

Két évtizeddel uniós csatlakozását követően Magyarország immár másodszor látja majd el az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét. Az Európára nehezedő demográfiai kihívások jelentősen erősödtek az első, 2011-es magyar elnökség óta. Olyan időszakban veszi át a kormányrudat ismét hazánk, amikor egyetlen uniós országban sem születik elég gyermek az öfenntartáshoz. Immár az eddigi éllavas nyugat- és észak-európai országokban is csökken a gyermekvállalási kedv, miközben Közép-Kelet-Európa országaiban növekszik az, legmagasabb mértékben hazánkban. Globális összevetésben a népességfogyás az Európai Unió relevanciájának, érdekérvényesítő képességének folyamatos csökkenését vonja maga után. A népesedés kérdésköre mégsem kapja meg a szükséges figyelmet az uniós gondolkodásban. Magyarország, ahogy 2011-ben, első elnöksége idején, úgy 2024-ben is az európai gyermekek születésének ösztönzését helyezi a középpontba. Ez a célkitűzés egybevág az európai lakosság véleményével, akik számára a család kiemelt jelentőségű, igényelnék annak támogatását, valamint a népességfogyást a családok megerősítésével és nem a migráció ösztönzésével kezelnék.

Az Európai Unió Tanácsa első magyar elnökségének (2011) családpolitikai vonatkozásai

Magyarország első uniós elnökségének családpolitikai fókuszába a munka és a családi élet összeegyeztetésének lehetséges demográfiai hatásait helyezte.¹ A kérdéskör kiemelt fontosságára tekintettel az elnökség ideje alatt egy egész hetes rendezvénysorozatot szentelt a témakörnek, így 2011. március 28. és április 2. között Budapesten rendezte meg az „Európa a családokért, a családok Európáért” mottójú népesedési és családpolitikai hetet.

A tematikus hét keretében a lakosságnak szóló rendezvények mellett a tudományos élet, a politikai és civil szervezetek uniós képviselői nemzetközi konferenciákon és az európai családpolitikai miniszterek informális találkozóján vitatták meg a családpolitika aktuális kérdéseit és az egyes tagállamok, családszervezetek jó gyakorlatait. Az eseménysorozat zárásaként „Családünnepe Európával” címmel fesztiválra került sor, amely színes gyermek- és kulturális programokkal várta a családokat.

A demográfiaért és családpolitikáért felelős miniszterek informális ülését Orbán Viktor miniszterelnök nyitotta meg Gödöllőn, aki beszédében kiemelte: „A gyermekek megsokszorozzák a szülők erejét, a család erejét, és a gyermekek nemzedéke pedig megsokszorozza egy nemzet, egy ország és egy egész civilizáció erejét.”² 2011. április 1-jén

¹ A magyar EU-elnökség prioritásai 2011.

² ORBÁN 2011.



került sor az elnökségi trió tagállamai és Lengyelország családdügyi miniszterei politikai nyilatkozatának aláírására *A munka és a családi élet összeegyeztetésének hatásai a demográfiai folyamatokra* címmel.³ 2011. júniusi ülésén a Foglalkoztatási, Szociális, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (EPSCO) elfogadta *A munka és a családi élet összeegyeztetésének hatásai a demográfiai folyamatokra* című tanácsi következtetést, amelyben üdvözölte a gödöllői tanácskozást, megerősítette a demográfiai kihívások elleni fellépés szükségességét a munka és a családi élet összehangolásának javításával, hiszen ennek hiánya megakadályozza, hogy az európai családokba megszülessenek a tervezett gyermekek.⁴

Miközben az EU fontos alapelve, hogy a családpolitika kialakítása tagállami hatáskörbe tartozik, a tematikus hét nagy eredményének tekinthető, hogy egyetértés alakult ki arról, hogy uniós szinten is fokozott figyelmet kell szentelni a népesedés és a családok ügyének, hiszen ahhoz, hogy fenntartsuk az Európai Unió versenyképességét és megőrizzük gazdasági és szociális rendszerét, a szemléletváltás a demográfiai és családdügyi kérdések tekintetében elengedhetetlen. A magyar elnökség kérésére kiadott feltáró véleményében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szintén erre a megállapításra jutott, javaslataival pedig felhívta a figyelmet a családalapítást támogató gyakorlatok cseréjének fontosságára az európai tagállamok között.⁵ A kedvező folyamatot erősítendő, a magyar elnökség javasolta, hogy az Európai Unió 2014-et nyilvánítsa a családok európai évének.

Annak ellenére, hogy az első magyar elnökség óta eltelt több mint egy évtizedben az Európai Unió demográfiai helyzete tovább romlott, ráadásul 2015-től az eddigi legnagyobb migrációs krízissel szembesülnek tagállamai, a népesedés, Európa fennmaradásának kérdése nem kapott megfelelő hangsúlyt az uniós intézmények napirendjén. Bár európai uniós kezdeményezésre 2006-tól kezdve négy alkalommal került sor az Európai Demográfiai Fórumra, 2013 óta egyszer sem szervezte meg az eseményt az Európai Bizottság. 2014-ben az európai családszervezetek ajánlása és széles körű társadalmi és politikai támogatás ellenére sem a családi élet és a munka összeegyeztetése lett az európai év témaköre. Ugyanakkor Dubravka Šuica demokráciáért és demográfiáért felelős bizottsági alelnökké való kinevezését a megfelelő irányba tett első lépésként értékelhetjük.

Miközben az európai szinten nem tekintették prioritásnak a családok és a népesedés ügyét, Magyarország, illetve Közép-Európa a családbarátság, a családok ügyének zászlóvivőjévé és elsődleges szószólójává vált. A családbarát kormányzat deklarált célja a családokért tenni akaró szereplők összefogása, egy családpárti nemzetközi szövetség kialakítása. Immár négy alkalommal rendezte meg hazánk a Budapesti Demográfiai Csúcsot. Az eseményen a legmagasabb szinten tesznek hitet állam- és kormányfők, egyházi és civil szervezeti vezetők, szakminiszterek, kutatók, egyetemi tanárok, a gazdasági élet szereplői, valamint újságírók a családok ügye mellett. Ez a magas szintű eseménysorozat

³ Európai Unió Tanácsa 2011b.

⁴ Európai Unió Tanácsa 2011a.

⁵ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A családpolitika szerepe a demográfiai változás folyamatában: a tagállamok legjobb gyakorlatainak megosztása (feltáró vélemény).

jól mutatja, hogy nem vagyunk egyedül, megismerhetjük egymás gondolatait, tanulhatunk a legjobb gyakorlatokból, segíthetünk a kihívások orvoslásában, illetve megoszthatjuk egymással a tapasztalatainkat, eredményeinket. A 2024. júliustól december végéig tartó második magyar elnökségnek így egyik kiemelt prioritása lehet az Európai Unió népesedési helyzetének javítása az európai családok megerősítése és az általuk tervezett gyermekek megszületésének elősegítése által.

Helyzetkép

Jelenleg a demográfiai tél korszakát éli Európa, egyetlen uniós tagállamban sem születik a népesség megtartásához elégséges számú gyermek. A születések száma egyre csökken: 2021-ben összesen 4 millió 66 ezer élve születést regisztráltak az Európai Unióban,⁶ ami majdnem 9 százalékkal, 392 ezerrel kevesebb, mint 2011-ben. Európa esetében az „öreg kontinens” jelző ma már inkább arra az idősödő földrészre utal, ahol egyre kevesebb gyermek születik. A világ összlakosságán belül folyamatosan csökken az európaiak aránya, 1960-ban a világ lakosainak 20 százaléka volt európai, mára már csak alig 10 százalék, míg 2070-re várhatóan mindösszesen 6 százalék lesz ez az arány.⁷ Ezzel párhuzamosan, míg 2004-ben a világ GDP-jének még 31 százaléka, 2021-ben már csak 17,7 százaléka származott az EU-ból.⁸

Mivel a lakosság csökkenése együtt jár a gazdasági teljesítmény jelentős csökkenésével, az EU folyamatosan teret veszít az egyre élesedő globális versenyben. Becslések szerint 2050-re a világ hét legnagyobb gazdasága közül hat lesz fejlődő állam, Kína és India vezetésével. Németország a 9. helyre, az Egyesült Királyság a 10. helyre csúszik vissza. A G7-tag Franciaország és Olaszország kiesik az első 10, illetve 20 legerősebb gazdaság közül.⁹

Láthatjuk, hogy az önfenntartás mellett gazdasági szükségszerűség is lenne az európai gyermekek születésének elősegítése. A jól képzett munkaerő már rövid távon is megmutatkozó hiánya mellett, középtávon fokozottan felmerül az egyes országok társadalombiztosítási és egészségügyi rendszereinek fenntarthatósága is. Az Eurostat népesedési adatai szerint 1960-ban még átlagosan három fiatal (0–14 éves) jutott minden idős (65 éves vagy annál idősebb) személyre, addig az előrejelzések szerint 2060-ban már minden fiatalra jut majd két idős.¹⁰ Ezért az egyes országok demográfiai helyzetén messze túlmutató jelentősége van a népesedési folyamatoknak, kiemelten a születési számok alakulásának. Az idősödő Európának tehát nagyobb szüksége lenne arra, hogy több európai gyermek szülessen, hiszen már középtávon is jelentős kihívást okoz az inaktív idősekről történő gondoskodás. Az idősök generációja eközben több évtizedes becsületes munka után

⁶ Live births and crude birth rate [é. n].

⁷ Európai Bizottság 2020.

⁸ Világbank [é. n.].

⁹ PwC 2021.

¹⁰ Population projections [é. n.].

joggal várja azt, hogy elismeréssel és megbecsüléssel tekintsen rájuk a társadalom, ne fenntarthatósági problémaként.

A legtöbb fejlett gazdaság jelentős munkaerőhiánnyal küzd, különösen igaz ez a magas szintű tudást igénylő munkakörök esetében. Az európai fősodor döntéshozói mégsem említik az európai gyermekek születésének támogatását a megoldások között. Ehelyett a migrációt helyezik előtérbe, illetve mivel az a legkritikább esetben oldja meg a „high-tech” gazdaságaik képzett munkaerő iránti igényét, fokozottan érvényesül a 2004 óta csatlakozott tagállamokból az „agyelszívás”, amely jelentősen gyengítheti a küldő ország gazdasági lehetőségeit.¹¹

A termékenység és a migráció kapcsolata

A 2010 és 2020 közötti évtized európai uniós adatai azt mutatják, hogy azokban az országokban nőtt tartósan a gyermekvállalási kedv, amelyek nem a migráció elősegítésével, hanem a saját gyermekek megszületésének támogatásával, a családok megerősítésével kívánták mérsékelni a népességfogyást. Az EU-tagállamok átlagában 2,5 százalékkal csökkent a termékenységi ráta.¹² Magyarországon azonban a legnagyobb mértékben, negyedével nőtt a vonatkozó adat. Talán jobban kifejezi ennek a pozitív változásnak a jelentőségét az, hogy ezáltal 150 ezerrel több magyar kisgyermek született az előző évtizedben hazánkban ahhoz képest, mint ha maradt volna a 2010-es szinten a gyermekvállalási hajlandóság. Az előző 10 évben 19 tagállamban csökkent, 8 tagállamban nőtt a termékenység, a liberális migrációs politikát követő tagállamok közül mindössze Németországban volt érdemi a növekedés, miközben a migrációt elutasító, a saját családok boldogulását segítő tagállamok esetében hazánk mellett a visegrádi partnereink közül Csehországban és Szlovákiában, valamint Lettországon és Romániában is érdemi emelkedés figyelhető meg. Ezzel ellentétben olyan elsődleges migrációs célországok, mint Franciaország, Svédország, Belgium vagy Hollandia esetében is jelentősen csökkent a gyermekvállalási kedv.¹³

A migrációs beáramlás Európa társadalmi szövetére gyakorolt hatását is érdemes megvizsgálnunk. Demény Pál, Szent István-renddel kitüntetett magyar demográfus – aki karrierje jelentős részét az Egyesült Államokban töltötte – nem ért egyet azzal, hogy tömeges bevándorlással meg lehetne oldani Európa demográfiai problémáit: „A tömeges bevándorlás, mint megoldás illúzió – ideiglenes orvosság, amely nagyobb problémákat hagy maga után. Ráadásul és legfőképpen, Európa számára egy ilyen megoldásra hagyatkozás – a belföldi születések bevándorlókkal való helyettesítése – folyamatos mentségül szolgál arra, hogy ne nézzon szembe a termékenységdeficit problémájával.”¹⁴

¹¹ FÜRÉSZ–MOLNÁR 2020.

¹² Total fertility rate [é. n.].

¹³ Total fertility rate [é. n.].

¹⁴ DEMÉNY 2016: 366.

Az Európai Unió egészében a születések mindössze 5 százaléka volt más tagállamból származókhoz köthető. Az EU-n kívülről érkezők esetében azonban már jóval magasabb, 16 százalék ez az arány, hozzávetőlegesen minden hatodik újszülött külföldi, Európán kívüli migráns hátterű. A 14 „rég” tagállam esetében ez az arány 20 százalék, a 13 új tag esetében viszont csupán 3 százalék.¹⁵

Az Eurostat adatai alapján 2019-ben a legmagasabb, mintegy egyharmados az unión kívüli származásúak aránya – ha a 66 százalékos kiugró értékkel rendelkező Luxemburgot nem vesszük figyelembe – Cipruson (38 százalék), Ausztriában (34 százalék), Belgiumban (33 százalék), Svédországban (31 százalék), Máltán (30 százalék) és Németországban (30 százalék),¹⁶ vagyis a nagyobb népességű tagállamok is érintettek ebből a szempontból. Némileg alacsonyabb, azonban még mindig mintegy egynegyedes a külföldi anyák aránya Spanyolországban (28 százalék), Írországon (26 százalék), Franciaországban (25 százalék) és Olaszországban (23 százalék). Emellett minden ötödik újszülött származik külföldön született anyától Hollandiában (21 százalék), Görögországban (21 százalék), Dániában (21 százalék) és Portugáliában (20 százalék).¹⁷

Az újonnan csatlakozott tagállamoknál csak a 10 százalék körüli (a jugoszláv múltva visszavezethető) szlovén és horvát adat említésre méltó, az összes többi országnál 5 százalék alatti értékek mérhetők. A közép-kelet-európai országokban a születések elsősorban többsége, körülbelül 95-96 százaléka honos népességhez köthető, ezekre a tagállamokra ezért nem jellemző az etnikai, kulturális és vallási szempontból heterogén népesség, amely felé a nyugat egyre inkább halad.¹⁸

Száz 20–39 éves, az EU-n kívülről származó nőre a nyugat-európai „rég” tagállamokban másfélszer több élve születés jut, mint a honos népességből származókra. A vonatkozó adatok a 2004 után csatlakozó tagállamoknál csak minimálisan térnek el. Ha a 2019-es, az anya származása szerinti élveszületési arányokat a teljes termékenységi arányszámokra vonatkoztatjuk, egyértelművé válik, hogy Nyugat-Európában a teljes termékenységi arányszám értékei túlnyomórészt már nem a honos népességnek tudhatók be.¹⁹ Ezek az országok még a jelentős társadalmi átalakulást és feszültségeket okozó migráció „segítségével” sem tudják megőrizni a népesedési egyensúlyt és tompítani a népességfogyást, hiszen a nagyarányú migráció ellenére is csökkennek a termékenységi arányszámok. A 2010-ben még 2-es értéket mutató Svédországban 2020-ra 1,67-re, Írországon 1,63-ra, Franciaországban 1,83-ra csökkent a termékenységi ráta.²⁰ Ehhez képest a nem a migrációra építő, hagyományosabb berendezkedésű visegrádi tagállamok esetében a gyermekvállalási kedvet mutató termékenységi ráta folyamatos emelkedése figyelhető meg.²¹

¹⁵ Highest share of children from foreign-born mothers in Luxembourg 2022.

¹⁶ Share of live births from foreign-born and native-born mothers, 2019 (%) [é. n.].

¹⁷ Share of live births from foreign-born and native-born mothers, 2019 (%) [é. n.].

¹⁸ Share of live births from foreign-born and native-born mothers, 2019 (%) [é. n.].

¹⁹ EU births: decline continues, but not from foreign-born women 2021.

²⁰ Total fertility rate [é. n.].

²¹ NOVÁK-FÜRÉSZ 2021.

Európai családok vagy migráció

A Századvég Politikai Iskola Alapítvány és a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) immár három éve vizsgálja az Európa Projekt keretében az európai polgárok családokkal kapcsolatos attitűdjeit. A reprezentatív vizsgálat a 27 uniós tagállam mellett az Egyesült Királyságot, Norvégiát és Svájcot öleli fel, ahol a kontinensünket érintő legjelentősebb közéleti kérdésekkel, így a családokkal, a demográfiával és a migrációval kapcsolatos véleményeket elemzi.²²

A kutatás keretében megkérdezték az európaiakat arról is, hogy mi a véleményük a migráció és a családok támogatása, illetve a demográfia kapcsolatáról. Arra a kérdésre, hogy „az Ön országa a belső erőforrásokra támaszkodjon és a helyi családokat támogassa a bevándorlás helyett?“, az európai válaszadók több mint kétharmada adott egyetértő választ mindhárom évben, miközben a bevándorlás támogatásával a válaszadók közel ötöde értett egyet 2020-ban és negyede 2021-ben és 2022-ben. A volt szocialista országok és a V4-ek értékei tíz, illetve nyolc százalékponttal voltak magasabbak, mint az amúgy is kétharmados uniós adat. A leginkább családpártiak a románok és a magyarok 88, illetve 87 százalékos eredménnyel. A bevándorlást leginkább a luxemburgiak (42 százalék) és a svédek (31 százalék) tartják jó megoldásnak. Kiemelendő, hogy a harminc vizsgált országból huszonkettőben kétharmados többséget kapott a helyi családok támogatása a bevándorlással szemben.

A kutatás kitért Európa demográfiai helyzetének kezelésére is. A válaszadókat „a népességsökkenés problémáját nem bevándorlással, hanem a születendő gyermekek számának növelésével kell megoldani“ állításhoz fűződő véleményükről kérdezték. A születendő gyermekek számának növelésével egyetértők aránya minden vizsgált évben egy százalékpontot nöött, 2022-ben 59 százalék, ahogy a bevándorlást preferálók aránya is (27 százalék). A kérdés esetében mutatkozott a legmagasabbnak a választ nem adók aránya. Kiemelendő eredmény, hogy kétszer annyi európai orvosolná a népességsökkenés problémáját a gyermekek születésének ösztönzésével, mint migrációval. A volt szocialista országok, illetve a V4-ek vonatkozó adatai ebben a kérdésben is 12, illetve 9 százalékponttal meghaladják az uniós átlagot. Miközben egyedül Írországból voltak többen a bevándorlást preferálók, a leginkább családbaráttnak a magyarok (87 százalék) és a litvánok (84 százalék) bizonyultak. A bevándorlást legnagyobb arányban az írek (39 százalék) és az egyesült királyságiak (38 százalék) támogatták. Megjegyzendő, hogy tizenöt országban kétharmados a születésösztönzés támogatása. Jól jelzi továbbá a kérdés átpolitizált voltát, hogy hét nyugat- és észak-európai országban is közel a válaszadók negyede nem nyilatkozott a kérdésben.

A reprezentatív, 30 000 polgár bevonásával végzett kutatás egyértelműen bizonyítja, hogy az európaiak – amennyiben elmondhatják véleményüket – jelentős többségben a családok támogatását, gyermekeik megszületésének segítségét várják a döntéshozóktól a migráció ösztönzése mint egyedüli üdvözítő megoldás helyett.

²² Századvég 2021.

Az EU-tagállamok közötti belső mobilitás

Az uniós országokba történő külső migrációs folyamatok mellett fontos kiemelni a tagállamok közötti belső mobilitás kérdéskörét is. A személyek szabad mozgása, a szabad belső mobilitás olyan alapjog, amely a négy uniós szabadság egyike. Az Európai Unió egyik legfontosabb vívmánya az egyenlő bánásmód biztosítása a mobil uniós polgárok, munkavállalók, diákok részére. Ez a megkülönböztetésmentesség kiterjed a mobil uniós polgároknak járó családi ellátásokra is, amelyeket a Szerződés és számos másodlagos uniós jogi szabály is garantál.²³ Fontos ugyanakkor, hogy az egyenlő bánásmód eszméjét és az ahhoz fűződő jogot az uniós elnökségünk során is napirenden tartsuk, hangsúlyozzuk, hiszen a közelmúltban szembesültünk olyan kezdeményezésekkel, amelyek ennek a jognak a csorbitására irányultak. Példaként említhető a családi ellátások indexálását célzó kezdeményezés, amely a brexitfolyamattal kezdődött, és később néhány nemzeti jogszabályban konkrétan testet is öltött.²⁴ Az indexálás lényege, hogy egy tagállam csökkenti az általa fizetendő családi ellátást, amennyiben a gyermekek egy olyan másik tagállamban élnek, amelyben az életszínvonal alacsonyabb.

Maga az indexálás éles ellenállásba ütközött, az Európai Unió Bírósága is elvi élel mondta ki, hogy az indexálás a gyermekek más tagállami lakóhelyének kritériumát veszi alapul a családi ellátások összegének meghatározása során, és ez nagyobb mértékben érinti a migráns munkavállalókat, ennél fogva állampolgárságon alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül.²⁵

Noha az indexálás a jog szintjén rendezést nyert, nem szabad megfedkezni arról a több tízezer családról, amelynek az ellátását az indexálással egyik napról a másikra lecsökkentették, és amelyek így megtapasztalhatták, hogy gyermekeik nincsenek egyenlőként kezelve a másik tagállamban élő gyermekekkel. Tennünk kell azért, hogy megóvjuk az egyenlő bánásmódot, amelyet évtizedeken keresztül megingathatatlannak hittünk, majd hirtelen azzal szembesültünk, hogy azon éles rés keletkezett, és a gyakorlatban sok ezer, döntő többségükben közép-kelet-európai gyermeket érintett hátrányosan.

Az egyes kibocsátó tagállamok átfogó, családokat segítő intézkedései, javuló gazdasági helyzete, bérszínvonala, valamint a fogadó nyugat- és észak-európai országok közbiztonságát és társadalmi viszonyait negatívan befolyásoló folyamatai együttesen hozzájárultak ahhoz, hogy az elmúlt években egyre több mobil munkavállaló tért vissza Magyarországra és más közép-kelet-európai tagállamba, javítva ezzel a térség gazdasági lehetőségeit. A friss statisztikai adatok arról tanúskodnak, hogy 2020-ban négyezerrel többen tértek haza Magyarországra, mint ahányan külföldön vállaltak munkát, miközben a visszatérők között jelentős arányban vannak a családalapító fiatalok is, akik egy

²³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 18. és 45. cikke; az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról, 4. és 67. cikke; az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról, 7. cikk.

²⁴ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2019.

²⁵ C-328/20. sz. Európai Bizottság kontra Osztrák Köztársaság ügyben hozott ítélet, 103.

biztonságos, családbarát országban szeretnék felnevelni a gyermekeiket. Hasonló tendenciákat figyelhetünk meg a legtöbb közép-kelet-európai országban.²⁶

Több gyermek, zöldebb jövő

Kontinensünk európaiként történő megőrzéséhez elengedhetetlen, hogy megszülessenek az európaiak által vágyott, tervezett gyermekek. A kutatások azt mutatják, hogy az európai polgárok továbbra is átlagosan több mint két gyermeket szeretnének, így amennyiben sikerülne csökkenteni a termékenységi szakadékot Európában, a kontinens önerejéből is sokat tudna javítani demográfiai helyzetén.²⁷

Sok fiatal elbizonytalaníthatnak azonban azok a ma divatos vélemények, amelyek a gyermekvállalást, a nagycsaládos életformát teszik a klímaváltozásért felelőssé. Ezek hatására elállhatnak gyermekvállalási terveiktől, avagy kevesebb gyermeket vállalhatnak. Fontos leszögezünk, hogy környezetünk, az ökoszisztéma megóvása közös felelősségünk, ebben azonban a családosok élen járnak, hiszen ők a gyermekeiknek és unokáiknak szeretnék továbbadni az élhető bolygót. A családosok ökológiai lábnyoma jelentősen kisebb, mint a gyermekteleneké. A KINCS vonatkozó kutatásaiból egyértelműen kiderül, hogy a gyermekeit elsöprő többségük környezettudatosan neveli, illetve elutasítja, hogy az ökológiai válság okán nem érdemes gyermeket szülni a világra.²⁸

Összegzés

Megfogadva Demény Pál professzor sorait, miszerint „a bevándorláspolitikával bár időlegesen, rövid távon enyhíteni lehet a kormegoszlás-torzulást, de valószínűleg csak azon az áron, hogy gyökeresen átalakul a befogadó társadalom kulturális és etnikai összetétele”,²⁹ Európában teljesen új, ámde Magyarországon már bizonyított megközelítést javasolunk a második magyar uniós elnökség témaválasztásaként. A demográfiai problémák családok segítségével, és nem a migráció ösztönzésével való kezelése jól rezonálna az európai lakosság valós igényeivel, hiszen láttuk, hogy az európaiak kétharmada a családokat támogatná, a gyermekvállalást ösztönözné, nem a migrációt, ahogy azt a főszórási politikája az előző évtizedben tette. Közép-Kelet- és Dél-Európa polgárai számára egyaránt a legfontosabb érték a család, tízből több mint kilencen nyilatkoztak így.³⁰ Ideje lenne, hogy erről az európai szintén se feledkezzenek meg.

²⁶ GYENEY 2020.

²⁷ Századvég 2020, 2021, 2022; KINCS 2019: 10.

²⁸ KINCS 2020; 2021.

²⁹ DEMÉNY 2016: 219.

³⁰ KISS-KOZMA 2022.

Felhasznált irodalom

- A magyar EU-elnökség prioritásai (2011). *Kormány.hu*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/d1/10000/A%20magyar%20EU-eln%C3%B6ks%C3%A9g%20priorit%C3%A-lsai.pdf>
- DEMÉNY Pál (2016): *Népességgpolitika a közjó szolgálatában*. Budapest: KSH Népességtudományi Kutatóintézet. Online: http://demografia.hu/hu/letoltes/kiadvanyok/Demografus-konyvtar/Tartalom_Demografus_Konyvtar_4.pdf
- Európai Bizottság (2020): *European Commission Report on the Impact of Demographic Change*. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/demography_report_2020_n.pdf
- Európai Unió Tanácsa (2011a): *Council Conclusions Reconciliation of Work and Family Life in the Context of Demographic Change. 3099th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting*. Luxembourg, 2011. június 17. Online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122875.pdf
- Európai Unió Tanácsa (2011b): *Declaration by the Trio Presidency (Spain, Belgium, Hungary) and Poland on the Impact of Reconciliation of Work and Family Life on Demography Dynamics*. Gödöllő, 2011. április 1. Online: trio_pl_declaration_on_reconciliation.pdf (womenlobby.org)
- FÜRÉSZ Tünde – MOLNÁR Balázs (2020): A családbarát Magyarország építésének első évtizede az Európai Unióban. *Kapocs*, 3(3–4), 3–11. Online: http://epa.oszk.hu/02900/02943/00085/pdf/EPA02943_kapocs_2020_3-4_003-011.pdf
- GELLÉRNÉ Lukács Éva (2019): A családi ellátások indexálása az Európai Unióban. In RAFFAI Katalin – SZABÓ Sarolta (szerk.): *Honeste benefacere pro scientia: Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából*. Budapest: Pázmány Press, 179–193.
- GYÉNEY Laura (2020): Mobilitási trendek Európában, különös tekintettel Magyarország helyeztetére. In SMUK Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest: Ludovika, 1074–1184.
- KINCS (2019): *Intergenerációs kutatás a reprodukciós kort meghaladott idősebb generáció és a reprodukciós korban lévő fiatalok körében*. Online: www.koppmariaintezet.hu/docs/Intergeneracios_kutatasi_jelentes_infografikaval.pdf
- KINCS (2020): *Gyorselemzés a „Családok és a környezetvédelem” című kutatás eredményeiről*. Online: www.koppmariaintezet.hu/docs/Gyorselemzes_a_Csaladok_es_a_kornyezetvedelem_kutatas_eredmenyeirol_KINCS.pdf
- KINCS (2021): *Az európai és hazai nagycsaládosok környezetvédelmi attitűdje*. Online: www.koppmariaintezet.hu/docs/Nagycsaladosok_kornyezetvedelmi_attitudje_2021.06.21.pdf
- KISS-KOZMA Georgina (2022): *Ostromlott értékeink – Values Under Siege 2022*. Budapest: Ifjúságkutató Intézet – Mathias Corvinus Collegium. Online: https://ifjusagkutatoiintezet.hu/documents/ostromlott_ertekeink_2022_mcc_ifjusagkutatoiintezet.pdf
- ORBÁN Viktor (2011): *A családot és szabadságot pártoló politikák nem zárják ki egymást*. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/a-csaladot-es-a-szabadsagot-partolo-politikak-nem-zarjak-ki-egymast>
- NOVÁK Katalin – FÜRÉSZ Tünde: *Családbarát évtized 2010–2020*. Budapest: KINCS.
- PwC (2021): *The World in 2050. The Long View: How Will the Global Economic Order Change by 2050?* Online: www.pwc.com/gx/en/research-insights/economy/the-world-in-2050.html
- Századvég (2020, 2021, 2022): *Európa Projekt*. Online: <https://szazadvég.hu/hu/europa-projekt>
- Századvég (2021): *A család intézményének fontossága Európa-szerte kétségbevonhatatlan*. Online: <https://szazadvég.hu/hu/2021/12/23/a-csalad-intezmenyenek-fontossaga-europa-szerte-ketsebbevonhatatlan~n2216>

Világbank [é. n.]: *GDP (current US\$) – European Union, World*. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2021&locations=EU-1W&start=1960&view=chart>

Felhasznált jogforrások és statisztikai adatok

Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0492&from=FR>

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=FI>

Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20100501:hu:PDF>

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A családpolitika szerepe a demográfiai változás folyamatában: a tagállamok legjobb gyakorlatainak megosztása (feltáró vélemény). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2011.218.01.0007.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2011%3A218%3AFULL

A Bíróság C-328/20. sz. Európai Bizottság kontra Osztrák Köztársaság ügyben 2022. június 16-án hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.ssf?text=&docid=260986&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1100>

EU births: Decline Continues, But Not from Foreign-born Women (2021). *Eurostat*, 2021. március 23. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210323-2>

Highest Share of Children from Foreign-born Mothers in Luxembourg (2022). *Eurostat*, 2022. április. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics#Highest_share_of_children_from_foreign-born_mothers_in_Luxembourg

Live Births and Crude Birth Rate [é. n.]. *Eurostat*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00204/default/table?lang=en&category=demo.demo_ind

Population Projections [é. n.]. *Eurostat*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Population_projections

Share of Live Births from Foreign-born and Native-born Mothers, 2019 (%) [é. n.]. *Eurostat*. Online: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Fig7_Share_of_live_births_from_foreign-born_and_native-born_mothers,_2019_\(%25\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Fig7_Share_of_live_births_from_foreign-born_and_native-born_mothers,_2019_(%25).png)

Total Fertility Rate [é. n.]. *Eurostat*. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00199/default/table?lang=en>

A 2024-es magyar uniós elnökség mozgásterét a nemzeti kisebbségek védelme területén

A nemzeti kisebbségek, valamint a határon túli magyarok védelme és érdekeinek érvényesítése a nemzetközi térben, így különösen az Európai Unióban a mindenkori magyar kormány kiemelt feladata. Az elmúlt évtizedekben a magyar kormányok részéről többször érkezett a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének szükségességét sürgető javaslat, illetve az elmúlt években több olyan kezdeményezés is napvilágot látott, amelyek a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmét biztosító garanciarendszer megalkotását sürgették. Mi a 2024. évi magyar soros elnökség mozgásterét az eddig méltatlanul figyelmen kívül hagyott kérdés előmozdításában? Mely tényezők segítik a magyar érdekek szerinti cselekvést, illetve mely jogi és politikai tényezők hátráltatják az eredmények elérését ezen a területen? Milyen reális elvárásokat érdemes kitűznie a magyar kormánynak a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelme területén?

Bevezetés

A nemzeti kisebbségek védelme a mindenkori magyar külpolitika egyik sarokköve. Az elmúlt évtizedekben a magyar kormányok részéről többször érkezett a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének szükségességét sürgető javaslat, illetve az elmúlt években több olyan kezdeményezés is napvilágot látott, amelyek egy uniós garanciarendszer megalkotását sürgették. 2024 júliusában hat hónap erejéig Magyarország veszi át az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. A tanulmány annak vizsgálatára irányul, hogy milyen reális elvárásokat érdemes kitűznie a magyar kormánynak a nemzeti kisebbségek európai uniós szintű jogvédelmének előmozdítása terén a 2024-es soros elnökségi programja keretén belül.

Az értekezés első részében áttekintést nyújt a nemzeti kisebbségek védelmének jogszabályi és politikai keretéről az Európai Unióban. Röviden áttekintjük a nemzeti kisebbségek védelmére felhívható európai uniós jogszabályokat, valamint betekintést nyújtunk abba, hogy az egyes uniós intézmények és a tagállamok miként tekintenek az uniós jogfejlesztés lehetőségére ezen a területen. A második részben bemutatjuk azokat a tényezőket, amelyek befolyásolják a magyar elnökség mozgásterét a kisebbségvédelmi célkitűzések elnökségi programban történő megjelenítésében. A magyar mozgásteret korlátozó tényezők mellett azonosítunk olyan szempontokat, amelyek lehetőséget jelenthetnek a magyar kormány számára ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének kérdését napirendre tűzzék az elnökség során.

Nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban

Jogszabályi keret

A nemzeti kisebbségek uniós védelmének talán legfontosabb hivatkozási pontja az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 2. cikke, amelynek értelmében „az Unió az [...] emberi jogok – ideértve a *kisebbségekhez tartozó személyek jogait* – tiszteletben tartásának értékein alapul” [kiemelés – T. B.]. (A „kisebbségekhez tartozó személyek jogai” megfogalmazás részben magyar siker eredménye. Az Alkotmány szerződés szövegezése során a Konvent magyar tagjai – a koppenhágai kritériumok nyomán – a nemzeti kisebbségek kollektív értelemben vett védelmét javasolták. A magyar javaslat csak részben teljesült: a „kisebbségi jogok” helyett [ami engedett volna következtetni a kollektív jogok létrejöttére] a „kisebbségekhez tartozó személyek jogai” formula került be, másrészt nem került be a „nemzeti” jelző.) E cikk értelmében a kisebbséghez, és így a nemzeti kisebbséghez is tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása az unió alapvető értéke; elviekben ugyanolyan súlyú alapértéke, mint az elmúlt években az unió számos politikáját jelentősen meghatározó jogállamiság. Az alapértéki státusz ugyanakkor nem jelent új hatáskört a kisebbségek védelmére, mivel a kisebbségek jogai kívül esnek az EU hatásköreit tartalmazó Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 3–6. cikkeiben meghatározott uniós hatáskörökön. A nemzeti kisebbségek védelmét ezért tagállami hatáskörnek tekintik, mondván, ha a tagállamok le kívántak volna mondani a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó hatáskörükről, arról az EUSz és EUMSz egyértelműen rendelkeznenek.

Részben ezért nincs egyetlen olyan másodlagos uniós jogi aktus sem, amely jogi garanciákat biztosítana a nemzeti kisebbségek védelmére. Bár az uniós jogban már most is vannak olyan jogszabályhelyek, amelyek felhívhatók a nemzeti kisebbségek védelmére (Gabriel Toggenburg szerint több mint 50 uniós jogalkotási aktus hivatkozik a nemzeti kisebbségekre),¹ a kifejezetten nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését célul kitűző uniós jogi aktusról azonban nem tudunk beszámolni. Mindazonáltal a Szerződések lehetőségét nyújtanak a nemzeti kisebbségek védelmére szolgáló jogi aktusok elfogadására.² Az Európai Törvényszék a *Minority SafePack* nyilvántartásba vétele kapcsán indult T-391/17. sz. Románia kontra Bizottság ügyben kimondta, hogy a Bizottság nyújthat be a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó, az unió fellépését a hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslatot.³ Ezzel a Törvényszék fontos hivatkozási alapot biztosított a jogalkotás megindításával kapcsolatos jövőbeli érvekkel szemben, megnyitva az utat a kisebbségvédelmi tárgyú európai uniós jogalkotás előtt.

A nem létező másodlagos jogi aktusok problémáját különösen ellentmondásossá teszi, hogy bár az EU a koppenhágai kritériumok alapján a tagjelölt államoktól megköveteli a „kisebbségek tiszteletét és védelmét”, saját tagállamai vonatkozásában semmilyen

¹ TOGGENBURG 2018.

² TOGGENBURG 2012: 85; 2018: 389.

³ T-391/17. sz. Románia kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet.

garanciát nem rögzít a kisebbségek védelmére nézve. Következésképpen, az unión belül a kisebbségek védelme sokkal kevésbé volt biztosított, mint az unió kívüli tagjelölt államokban, ez pedig a legkevésbé sem fér össze az uniós alapértékek céljával. Bruno de Witte megfogalmazásában: a kisebbségekért való aggodalom „elsősorban exportcikk, és nem hazai fogyasztásra ajánlott”.⁴ Ezen ellentmondásos jogi helyzet legszembetűnőbb példája Litvánia, ahol 2010-ben hatályon kívül helyezték az euroatlanti integráció során elfogadott kisebbségi jogszabályt.⁵

A nemzeti kisebbségek védelmére felhívható hatályos uniós jogi keret másik sarokköve a diszkrimináció tilalma. Bár az EU Alapjogi Chartája 21. cikkében rögzíti, hogy tilos a *nemzeti kisebbséghez tartozáson* alapuló megkülönböztetés, az Alapjogi Charta rendelkezéseinek címzettjei csak az unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok, de csak annyiban, amennyiben az unió jogát hajtják végre. A Charta tehát nem alkalmazható a kisebbségeket leginkább sújtó élethelyzetekre, a tagállami jogsértésekre vagy jogelvonásokra. Ezenfelül az EUMSZ 19. cikke általában biztosít lehetőséget az egyéb védett tulajdonságokon alapuló megkülönböztetés leküzdésére, aminek értelmében a Tanács intézkedéseket tehet az „etnikai származáson alapuló” megkülönböztetés leküzdésére. Kérdéses azonban, hogy ez a cikk felhívható-e a nemzeti kisebbségek védelmére, ugyanis csupán az *etnikai származáson* alapuló diszkriminációt tiltja, a nemzeti kisebbségekről nem rendelkezik. Márpedig az elsődleges uniós jogforrások az etnikai származást és a nemzeti kisebbséghez tartozást külön nevesítik, ebből implicite következik, hogy a kettő nem ugyanaz. Az Alapjogi Ügynökség szerint az EUMSZ 19. cikke nem vonatkozik a nemzeti hovatartozáson alapuló diszkriminációra,⁶ de van ettől eltérő szakmai álláspont is.⁷

Az uniós kisebbségvédelem lehetséges jögalapja a kulturális és nyelvi sokféleség védelme. Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése értelmében „az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását”. A kulturális és nyelvi sokféleség nemzeti kisebbségek védelme szempontjából legfontosabb dimenziói a kultúra és a nyelvhasználat. Az EUMSZ 167. cikk (1) bekezdése értelmében „az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket”. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy egyik terület sem esik az unió kizárólagos hatáskörébe, ráadásul a kultúra és a nyelvhasználat területén csak támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések tehetők. Ami pedig a kisebbségi nyelvhasználati jogok kérdését illeti, az uniós dokumentumok a kisebbségek támogatása helyett gyakrabban szólnak a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúrák támogatásáról. A védett érték nem a kisebbséghez tartozó személyek joga (hiszen némelyik tagállamban ezek nem is léteznek), hanem a kisebbségi nyelvek mint az európai kulturális örökség részei – csakúgy, mint az Európa Tanács keretén belül elfogadott Nyelvi Kartában.⁸

⁴ DE WITTE 2000: 3.

⁵ MANZINGER 2019: 124–125.

⁶ Európai Unió Alapjogi Ügynöksége 2010.

⁷ TOGGENBURG 2006; DE WITTE 2000: 19; VARGA 2014: 140.

⁸ KARDOS 2007: 124.

Politikai helyzetkép

A fent ismertetett jogszabályi keret a nemzeti kisebbségek védelme vonatkozásában „skizofrén” helyzetet teremt: bár az unió értéként határozza meg a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását, hatáskör nem társul a kisebbségek érdekében történő fellépésre.⁹ Mivel azonban az Európai Unióban közel minden tizedik polgár valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak vallja magát (a brexit előtti becslés szerint több mint 50 millió ember),¹⁰ a kérdés politikai súlya nem elhanyagolható.

Figyelemmel arra, hogy a nemzeti kisebbségek uniós védelmének legnagyobb hiátusa a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló nem létező másodlagos uniós jogi aktus, a politikai helyzetképet a rendes jogalkotási eljárásban szerepet betöltő intézmények – a két társjogalkotó, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, valamint a rendes jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság – álláspontjának ismertetésével érdemes vizsgálni.

Az *Európai Parlament* (EP) az elmúlt évtizedekben többször foglalkozott a nemzeti kisebbségek védelmével, és számos állásfoglalást fogadott el az uniós kisebbségvédelmi keretek kidolgozását sürgetve. Ezek relevanciája ugyanakkor inkább politikai, mintsem jogi, hiszen nincs kötelező erejük sem a Bizottságra, sem pedig a tagállamokra nézve. Ezek közül kiemelendő két állásfoglalás 2018-ból. Egyrészt a Csáky Pál felvidéki EP-képviselő közreműködésével kidolgozott *A kisebbségek védelme és hátrányos megkülönböztetésük tiltása az EU tagállamaiban* című,¹¹ amely egyértelműen kimondta, hogy az európai őshonos kisebbségek védelme nemzeti és uniós felelősség, amelyet azonos szinten kell kezelni az EUSz 2. cikkében foglalt többi alapvető értékkel.¹² Másrészt a Nagy József felvidéki európai parlamenti képviselő saját kezdeményezésű jelentése nyomán született *Az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályok* („kisebbségi jogminimum”) című állásfoglalás,¹³ amely átfogó uniós védelmi mechanizmust javasolt, és felhívta az Európai Bizottságot a kisebbségek védelmére vonatkozó uniós minimumszabályok közös keretének kidolgozására egy irányelv formájában; tehát éppen a hiányzó másodlagos jogi aktus elfogadására szólította fel a Bizottságot, amely azonban tétlen maradt.¹⁴

A másik társjogalkotó, a tagállami kormányok képviselőiből álló Európai Unió Tanácsának (Tanács) napirendjén eddig soha nem szerepelt a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének kérdése (részben azért, mert az Európai Bizottság eddig soha nem terjesztett elő ilyen uniós jogi aktusra irányuló javaslatot).

A tagállamok nagyon különbözően állnak hozzá a hagyományos kisebbségek védelméhez: az asszimilációs politikáktól kezdve a különleges alkotmányos kisebbségvé-

⁹ BARTEN 2016: 107.

¹⁰ FUEN [é. n.].

¹¹ Európai Parlament 2018a.

¹² MÉSZÁROS–BÓLYA 2018; TÁRNOK 2018.

¹³ Európai Parlament 2018b.

¹⁴ MANZINGER 2018.

delmi garanciákig terjed a skála.¹⁵ Ennek egyik felén a skandináv országokat, különösen Finnországot, továbbá Ausztriát és Magyarországot helyezhetjük el, míg másik felén Franciaországot vagy Görögországot. Előbbiek számos nemzeti kisebbséget elismernek, különböző szintű önrendelkezést biztosítanak számukra, míg utóbbiak nem is ismerik el a területükön élő nemzeti kisebbségek létét, és ekképpen a kisebbségi jogok biztosítását is elvetik.¹⁶ Bulgária és Görögország ráadásul veszélyként, nemzetbiztonsági kockázatként tekint a területén élő kisebbségekre,¹⁷ Észtországban és Lettországon a szovjet megszállás idején beköltöztetett orosz ajkúak jelentős részének nincs észt vagy lett állampolgársága.¹⁸ Az EU tagállamai közül csupán Luxemburgban, Máltán, Portugáliában és Írországon nincs érzékelhető számú nemzeti kisebbség, a többi 23 tagállamban jelentős a számuk.¹⁹

A nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló uniós garanciarendszer hiányának legfőbb oka mégis, legalábbis jogtechnikai szempontból, hogy az *Európai Bizottság* az eddigiekben soha nem tűzte napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét, holott erre számos kisebbségvédelmi szervezet és európai parlamenti állásfoglalás is többször felszólította.

Éppen ezért az elmúlt időszakban a nemzeti kisebbségek érdekérvényesítési tevékenysége is egyre inkább a Bizottságra irányult. Ehhez sajátos lehetőséget biztosított az európai polgári kezdeményezés intézménye. Az elmúlt tíz évben két olyan kezdeményezés indult, amelynek célja közvetlenül vagy közvetve a nemzeti kisebbségek védelme volt.²⁰ Utóbbira példa a nemzeti régiókról szóló, Székelyföldről indult kezdeményezés, amely sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést, az intézményi felülvizsgálata még nem indult meg.²¹ A másik a *Minority SafePack* nemzeti kisebbségvédelmi kezdeményezés, amely a sikeres aláírásgyűjtés után az Európai Bizottság asztalára került. A *Minority SafePack* azért is mérföldkő az uniós kisebbségvédelemben, mert a polgárok akarata ki tudta kényszeríteni, hogy a Bizottság napirendre vegye a nemzeti kisebbségek védelmét. Bár az Európai Bizottság 2021 januárjában egyetlen javaslat nélkül utasította el teljes egészében a javaslatcsomagot,²² ezzel tartva magát korábbi elutasító álláspontjához, a kezdeményezés annak erős politikai legitimációja miatt nem tekinthető hatástalannak.

Korlátok és lehetőségek a magyar mozgástérben

A magyar mozgásteret a nemzeti kisebbségek védelmének soros elnökségi programban való megjelenítését illetően számos tényező befolyásolja mind pozitív, mind negatív irányban.

¹⁵ VÍZI 2013: 13.

¹⁶ VOGEL 2001.

¹⁷ MANZINGER–VINCZE 2017: 15–16.

¹⁸ MANZINGER 2019: 119–120.

¹⁹ Egyesült Nemzetek Szervezete 2004; VOGEL 2001: 63.

²⁰ TÁRNOK 2020.

²¹ TÁRNOK 2022a.

²² TÁRNOK 2022b.

Korlát – elnökségi trió

A magyar elnökség mozgásterének egyik jelentős korlátja az *elnökségi trió* további két tagjának, Spanyolországnak és Belgiumnak a hozzáállása a nemzeti kisebbségek nemzetközi és európai uniós szintű védelméhez. Belgium és Spanyolország nem tekinthető az uniós (nemzetközi) kisebbségi jogvédelem támogatójának. Belgium például aláírta az Európa Tanács Kisebbségi Keretegyezményét, de nem ratifikálta azt,²³ a Nyelvi Kartát pedig alá sem írta,²⁴ aminek oka épp a kisebbségek körüli vita feloldhatatlansága.²⁵ Spanyolország pedig a függetlenségi törekvések, különösen a katalán és baszk mozgalmak okán sem támogatja a kisebbségvédelem uniós szintre emelését.²⁶

Az egyes elnökségi programok jellemzően az elnökségi trió programjához igazodnak, amelyet a három tagállam közösen dolgoz ki. Ez nem jelenti azt, hogy nincs lehetőség olyan témák megjelenítésére, amelyet a másik két tagállam nem támogat teljes egészében, de a lehetőségeket korlátozza. Egy jogalkotási vagy stratégiai javaslat elindítása, beterjesztése és elfogadása rendszerint nem valósul meg hat hónap leforgása alatt, ezért az egymást követő elnökségek a dossziék sikerre vitelében egymásra vannak utalva – egy elnökség által elindított javaslatot a következő elnökség(ek) visz(nek) sikerre, ezért is fontos, hogy a trió tagjai az elnökségi programot illetően egyetértésben legyenek.

Ilyen szempontból releváns továbbá, hogy Budapest után Varsó tölti be a soros elnökséget. Bár a lengyel kormánnyal számos ponton nagyon szoros a kapcsolat, a nemzeti kisebbségek védelme nem az a kérdés, amelyben összhang lenne a lengyel és a magyar kormány között. A lengyel politikai vezetés inkább elutasító az uniós szintű kisebbségvédelemmel szemben, és Budapesttel ellentétben – Szlovákiához, Romániához, Görögországhoz és az uniós nemzeti kisebbségvédelmet elutasító tagállamokhoz hasonlóan – lopakodó hatáskör-kiterjesztési törekvésként értelmezi a nemzeti kisebbségek uniós védelme kapcsán tett javaslatokat. Jó példa erre, hogy a lengyel kormánypárt, a Jog és Igazságosság (PiS) képviselői valamennyien tartózkodtak a nemzeti kisebbségek védelmének növeléséről szóló *Minority SafePack* kezdeményezést támogató európai parlamenti állásfoglalásról szóló szavazás során (lásd később).

Korlát – hatáskör hiánya

Ahogy a fentiekben ismertettük, az EU-nak nincs hatásköre a nemzeti kisebbségek védelmére, ami bármilyen uniós cselekvés legnagyobb korlátját képezi. A kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelme ugyanakkor az EU egyik alapértéke, ami ellensúlyozza a hatáskör hiányából fakadó korlátozottságot a nemzeti kisebbségek védelmében

²³ Európa Tanács [é. n.]: *State Parties to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*.

²⁴ Európa Tanács [é. n.]: *Signatures and Ratifications of the European Charter for Regional or Minority Languages*.

²⁵ MANZINGER 2016.

²⁶ SZAJBÉLY 2003; TÓTH 2014.

történő fellépés tekintetében. Ez ugyanakkor érzékeny politikai kérdés, mivel felveti a hatáskörök önkényes kiterjesztését, amit számos tagállam kritikával illet.

Egyes értelmezések szerint az EUSz 7. cikk hatálya nem korlátozódik az uniós jog által szabályozott területekre. Ezt támasztja alá az Európai Bizottság közel húsz évvel ezelőtti – a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtti – véleménye,²⁷ amelynek értelmében az unió nemcsak a közös értékeknek e korlátozott területen történő megsértése esetén léphet fel, hanem az olyan területen elkövetett megsértések esetén is, amely a tagállamok autonóm cselekvési körébe tartozik²⁸ (európai közrendi minimum²⁹). Ez az értelmezés súlyos politikai kérdéseket vet fel, hiszen ez alapján az EU intézményei a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken is kezdeményezhetnek – sokkal inkább politikai, mintsem jogi természetű – eljárásokat a tagállamokkal szemben (egyes vélemények szerint éppen ennek lehetünk tanúi napjainkban, amikor a Bizottság az alapértékekre hivatkozva indít eljárást tagállamokkal szemben, amely területek egyébként nem esnek uniós hatáskörbe).³⁰ Másfelől azonban kisebbségvédelmi szempontból ez az értelmezés kedvező is lehet, hiszen nyitva hagyja azt a lehetőséget, hogy az uniós intézmények a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmében indítsák meg az eljárást, és ekképpen érvényt szerezzenek az EUSz 2. cikkében foglalt értéknek. A politikai realitások szempontjából ez a forgatókönyv azonban egyelőre nem valószínű, ugyanis az uniós intézmények a nemzeti kisebbségek védelmének kérdésében általában tartózkodnak a tagállamok felelősségre vonásától.³¹ E politikai realitás fényében azonban újra felmerül a kettős mérce, vagyis hogy amíg egyes értékek vonatkozásában az Európai Bizottság politikai természetű kifogásokat emel a tagállamok hatáskörébe tartozó kérdéseket illetően a tagállami politikák kapcsán, addig ezt más értékek esetében nem teszi meg.

A hatáskör hiányának a jogi értelmezési kereten túl tehát van politikai relevanciája is, amely szintén befolyásolhatja a magyar elnökség mozgásterét. A nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmét számos tagállam, így különösen Románia és Szlovákia azon az alapon ellenzi, hogy az az uniós hatáskörök lopakodó és jogellenes kiterjesztését eredményezné (lásd például a *Minority SafePack* és a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezések nyilvántartásba vételével kapcsolatban az Európai Törvényszék előtt indult perek során benyújtott szlovák és román érvelést). Magyarország az elmúlt években aktívan fellépett a hatáskörök kiterjesztése és a tagállami hatáskörök Szerződésekkel ellentétes elvonása ellen. Így amennyiben Magyarország a soros elnökségi programja keretén belül a hatásköri kereteket érintő javaslatokkal állna elő a nemzeti kisebbségek védelme terén, számos tagállam éppen a lopakodó hatáskör-kiterjesztés támogatásával vádolhatná a magyar kormányt, ami más területeken szűkítheti hazánk politikai mozgásterét.

²⁷ Európai Közöségek Bizottsága 2003.

²⁸ CZIKA 2011: 101.

²⁹ LÁNCOS 2015.

³⁰ KOTTÁSZ 2021.

³¹ VÍZI 2013: 59–62.

Az átfogó, hosszú távú és tényleges megoldást a nemzeti kisebbségek uniós védelmének megteremtésére a Szerződések módosítása jelentené. Maga a szerződésmódosítás jelenleg nem tűnik elrugaszkodott felvetésnek, hiszen az Európa jövőjéről szóló konferencia után bár jó eséllyel napirendre kerül a szerződésmódosítás, a nemzeti kisebbségek védelmének beemelése az uniós hatáskörök közé nem tekinthető reális célkitűzésnek. Noha a magyar Országgyűlés 2022. július 19-én elfogadott határozata az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról kimondja, hogy szerződéses védelemben kell részesíteni az Európai Unió területén élő őshonos nemzeti kisebbségeket, és támogatást kell biztosítani számukra,³² figyelemmel a tagállamok jelentős számának uniós szintű kisebbségvédelmet elutasító álláspontjára (lásd fent), ez inkább a tágabb értelemben vett magyar kívánságlista részeként értelmezhető, mintsem a magyar elnökség által képviselendő, reális célkitűzésként.

Korlát és lehetőség – kisebbségvédelem mint liberális és konzervatív cél

Korlát, de egyben lehetőség is a nemzeti kisebbségek védelmének azon sajátossága, hogy mind a jobboldali és konzervatív, mind pedig a baloldali és progresszív oldal magáénak tudja tekinteni a kérdéskör által érintett elveket és célkitűzéseket. Ez részben abból fakad, hogy a nemzeti kisebbség jogainak van egy individuális és egy közösségi része is. Amíg a kisebbségvédelem egyéni része az adott kisebbséghez tartozó személy védelmét szolgálja, amelynek célja a többség tagjaival egyenlő bánásmód biztosítása (ez összhangban van az egyéni emberi jogi megközelítéssel), a közösségi része a csoport védelmére, a csoport sajátosságainak fenntartására irányul (ez túlmutat az emberi jogi keretrendszeren, hiszen az emberi jogok koncepciója az egyéni jogokra épül, a közösségi szegmenst nem tudja értelmezni).³³

A nemzeti kisebbségek védelmének progresszív megközelítése ennek megfelelően szintén az egyén szabadságára és méltóságára épül. Az EU alapértékként határozza meg a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását (EUSz 2. cikk). Ez a kisebbség tágan értelmezett fogalmi kerete, amelybe többfajta kisebbség is beletartozik, így a nemzeti kisebbségek mellett az etnikai, szexuális és politikai kisebbségek is. E kisebbségi közösségek nyilvánvalóan eltérő kihívásokkal küzdenek, azonban összeköti őket, hogy különleges elbírálást igényelnek a csoport tagjai számára, annak érdekében, hogy ezeket az egyéneket ne érje hátrány a többségi társadalom tagjaihoz képest a kisebbségi csoportot meghatározó jellegzetességük miatt. Az EU további alapelvei, így különösen az egyenlőség, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia és a szolidaritás tovább erősítik ezt az értelmezést.

A nemzeti kisebbségek védelmének konzervatív megközelítése a kisebbségvédelem – emberi jogi narratíván túlmutató – közösségi részére reagál, vagyis arra a célki-

³² 32/2022. (VII. 19.) OGY határozat az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról.

³³ TÁRNOK 2022c.

tűzésre, hogy a kisebbség mint csoport sajátosságait, így a nemzeti, nyelvi, kulturális vagy vallási identitás meghatározó elemeit megőrizzük. A regionális kultúrák és nemzeti sajátosságok – beleértve a nemzeti kisebbségek sajátosságait is – gazdagítják Európát, a nemzeti kisebbségek nyelve, kultúrája és identitását formáló egyéb elemek az európai örökség részét képezik. Európát nem csupán a különböző nemzetek nyelve, kultúrája és hagyományai teszik igazán sokszínűvé, hanem a nemzeti kisebbségek is. E megközelítésben a nemzeti kisebbségek védelme, identitásuk megőrzésének elősegítése egyértelműen egybevág a konzervatív célkitűzésekkel.

A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy éppen az európai konzervatív erők a legnagyobb kerékkötői a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének. Jó példa erre a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés támogatásáról szóló európai parlamenti állásfoglalásról tartott szavazás, amelyre 2020. december 17-én került sor az Európai Parlament plenáris ülésén. Az EP nagy többséggel fogadta el az állásfoglalást;³⁴ 524 igen, 67 nem szavazattal és 103 tartózkodó szavazat mellett. A voksok képviselőcsoportok szerinti megoszlásának vizsgálatából láthatjuk, hogy a szocialisták (S&D) és a Renew Europe csoportjából csak a román, a Zöldek/Európai Szabad Szövetség (Greens/EFA) csoportból csak a spanyol, a Baloldal (GUE/NGL) frakciójából pedig csak a francia képviselők szavaztak a javaslat ellen (vagy tartózkodtak), de túlnyomó többségük mellett szavazott.³⁵ Hasonló volt a helyzet az Európai Néppártban (EPP), ahol a többség támogató szavazata mellett román, bolgár, francia, szlovák és cseh képviselők szavaztak a javaslat ellen (vagy tartózkodtak). Érdekesebb képet mutat, ha megvizsgáljuk, hogy az Identitás és Demokrácia (I&D) és az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR) képviselőcsoportokból mely tagállamok és pártok képviselői szavaztak a *Minority SafePack* ellen, vagy tartózkodtak. Ezek között találjuk a lengyel kormányzó Jog és Igazságosság (PiS), a 2022 őszén választásokat nyerő Olaszország Fivérei (Fratelli d'Italia), a spanyol VOX, a Marine Le Pen vezette francia Nemzeti Tömörülés (RN) és a német Alternatíva Németországért (AfD) képviselőit is. A Matteo Salvini vezette olasz Lega képviselői a javaslat mellett szavaztak.

A fenti példa szemlélteti, hogy amíg európai szinten a baloldali, progresszív és középpártok néhány kivételtől eltekintve egységesen támogatták a nemzeti kisebbségek védelmének növelését célzó javaslatot, addig a jobboldali és konzervatív pártok túlnyomó többségben nem álltak a kezdeményezés mellé.

Lehetőség – a Minority SafePack politikai legitimációja

Lehetőségként értelmezendő a magyar elnökség szempontjából a *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés által az elmúlt években megszerzett politikai legitimáció. Bár az Európai Bizottság 2021. január 14-én teljes egészében, egyetlen jogalkotási javaslat

³⁴ Európai Parlament 2020a.

³⁵ Európai Parlament 2020b.

vagy cselekvési terv előterjesztése nélkül lesöpörte az asztalról a javaslatcsomagot,³⁶ így technikai értelemben nem lett sikeres a kezdeményezés, azonban az ügy nem tekinthető lezárt fejezetnek.

A *Minority SafePack* szervezői 2021. március 24-én keresetet nyújtottak be az Európai Törvényszékhez, amelyben az Európai Bizottság döntésének semmissé nyilvánítását kérték.³⁷ A Törvényszék 2022. november 9-én elutasította a keresetet, helybenhagyva az Európai Bizottságnak az egész nemzeti kisebbségvédelmi javaslatcsomagot elutasító tavalyi döntését, amellyel a brüsszeli testület teljes egészében elutasította a *Minority SafePack* javaslatcsomagban kért intézkedéseket.³⁸ A Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy az EU által a regionális vagy kisebbségi nyelvek fontosságának hangsúlyozása, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség előmozdítása érdekében már megtett lépések elegendőek a kezdeményezés célkitűzéseinek eléréséhez.³⁹

Másrészt a formálisan sikertelen, az Európai Bizottság által elutasított kezdeményezések is hozzájárulhatnak a kitűzött céljaik eléréséhez. A sikeresen tematizált kezdeményezés a formális eredménytől függetlenül is képes politikai nyomást gyakorolni a döntéshozókra, és közvetetten eredményeket elérni. A *Stop Vivisection* sikeres európai polgári kezdeményezés esetében például bár a Bizottság elutasította a jogalkotási aktusra irányuló javaslat benyújtását, a kezdeményezés európai szinten élénk vitát és tudományos diskurzust, valamint széles médiabeli lefedettséget eredményezett.⁴⁰

A *Minority SafePack* politikai legitimációját a több mint egymillió uniós polgár támogató aláírásán kívül az is adja, hogy számos tagállami parlament és kormány, illetve az Európai Parlament is támogatásáról biztosította a javaslatcsomagot. Az Európai Parlament 2020. december 17-én nagy többséggel – mint azt feljebb már ismertettük – fogadott el állásfoglalást a *Minority SafePack* támogatásáról.⁴¹ A dokumentumban az EP támogatta a *Minority SafePack* javaslatcsomag valamennyi elemét, és arra szólította fel a Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatokat a kezdeményezésben foglaltaknak megfelelően. A *Minority SafePack* szervezői, illetve a kezdeményezés mögött álló Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) az elmúlt években figyelemre méltó érdekérvényesítő tevékenységet fejtettek ki e széles körű politikai támogatottság megszerzése érdekében, aminek eredményeként született meg a kezdeményezést támogató határozat például a német Bundestagban (egyhangúlag elfogadott határozat!), a magyar Országgyűlésben, a holland felsőházban, valamint számos regionális törvényhozásban is. Ezek a tagállami támogatások fontos hivatkozási pontjai lehetnek a későbbi érdekérvényesítési tevékenységnek és a magyar elnökségnek is, hogy megjelenítsék nem csupán a nemzeti kisebbségek jogos igényét, de a *Minority SafePack* mögötti politikai támogatást is.

³⁶ Európai Bizottság 2021.

³⁷ T-158/21. sz. *Minority SafePack* – egymillió aláírás az európai sokszínűségért kontra Bizottság ügyben hozott ítélet.

³⁸ TÁRNOK 2022d.

³⁹ T-158/21. sz. *Minority SafePack* – egymillió aláírás az európai sokszínűségért kontra Bizottság ügyben hozott ítélet.

⁴⁰ MENACHE 2016: 386.

⁴¹ Európai Parlament 2020a.

Arra már korábban is volt példa, hogy a Bizottság előbb elutasította a jogalkotási javaslat benyújtását egy aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő kezdeményezés esetében, majd évekkel később újra elővette a kezdeményezést. Ez történt a vízvédelmi *Right2Water* esetében, hiszen az Európai Bizottság hat év elteltével nyújtott be jogalkotási javaslatot a kezdeményezés tárgykörében, és hivatkozott az uniós polgárok akaratára. Ez a forgatókönyv a nemzeti kisebbségek védelme és a *Minority SafePack* esetében sem teljesen kizárt, ami egyúttal lehetőséget és felelősséget is jelent a magyar elnökség számára, hogy a program során a nemzeti kisebbségek védelmének ügyét valamilyen formában az uniós napirenden tartsa.

Ezenfelül 2021 májusában sikerrel ért véget a *nemzeti régiókról* szóló európai polgári kezdeményezés is, amely több mint 1,2 millió érvényes támogató nyilatkozatot gyűjtött össze – nyolc tagállamban teljesítve az érvényességhez szükséges küszöbértéket – az európai nemzeti régiók kiemelt figyelemben való részesítése és a regionális kultúrák fenntarthatósága mellett.⁴² Bár a szervezők még nem nyújtották be a sikeres javaslatot az Európai Bizottságnak az intézményi felülvizsgálat megindítása céljából, és lehetséges, hogy erre majd csak a 2024-ben újonnan felálló Bizottság hivatalba lépése után kerül sor,⁴³ a kezdeményezés tárgyának széles körű polgári támogatottsága szintén erősíti a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének politikai legitimációját.

Lehetőség – Roma stratégia

A nemzeti kisebbségek védelmének előmozdításában lehetőséget jelent a magyar elnökség számára a roma stratégia elfogadásával kapcsolatos jó gyakorlat. A Tanács a magyar elnökség idején, 2011. május 19-én hagyta jóvá az Európai Bizottság *A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig* című közleményét,⁴⁴ amelyben a Bizottság a tagállamokat a romák társadalmi és gazdasági integrációjának átfogó előmozdítására bátorítja. E közlemény folytatásaként fogadta el a Bizottság 2020. október 7-én az EU roma stratégiáját.⁴⁵ A dokumentum uniós szintű célkitűzéseket, valamint adott esetben célértékeket és minimális kötelezettségvállalásokat határoz meg valamennyi tagállam számára, amelyeket további nemzeti erőfeszítések és uniós támogatások egészíthetnek ki a nemzeti viszonyoktól és az egyes tagállamok területén élő roma népesség számától függően. A roma stratégia alapján a Tanács 2021 márciusában végül egy ajánlást is elfogadott.⁴⁶

Bár sem a roma stratégia, sem az azt követően elfogadott tanácsi ajánlás nem bír jogi kötőerővel, politikai szempontból előrelépésnek tekinthető, hiszen áttekintést nyújt

⁴² TÁRNOK 2022a.

⁴³ MTI 2022.

⁴⁴ Európai Bizottság 2011.

⁴⁵ Európai Bizottság 2020.

⁴⁶ A Tanács ajánlása (2021. március 12.) a romák egyenlőségéről, társadalmi befogadásáról és részvételéről.

azokról a kihívásokról, amelyekkel a romák a mindennapok során szembesülnek, és ha csak ajánlás szintjén is, de megoldási lehetőségeket kínál e kihívások kezelésére. Ezzel szemben úgy tűnik, hogy az Európai Bizottság szerint a nemzeti kisebbségek helyzete rendezett az Európai Unióban – legalábbis erről tanúskodik a *Minority SafePack* javaslat-csomag valamennyi elemének Bizottság által történő elutasítása. A csomag kilenc javaslata, illetve az azok által felvetett problémák közül egy javaslatot sem tartott a testület érdemesnek arra, hogy azzal a továbbiakban – akár puha jogi aktusok formájában – foglalkozzon. Szintén ezt az értelmezést támasztja alá, hogy az Európai Bizottság 2020-ban több stratégiai dokumentumot fogadott el a különböző kisebbségi csoportok érdekében, így a rasszizmus elleni cselekvési tervet, a nemi (*gender*) esélyegyenlőségi stratégiát, az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégiát és a romák egyenlőségét célzó stratégiai keretrendszert.⁴⁷ A nemzeti kisebbségek vonatkozásában ugyanakkor nem tett lépéseket a Bizottság.

Egy másik értelmezés szerint a rasszizmus elleni fellépés és a szexuális kisebbségek esélyegyenlősége valamennyi tagállamban hasonlóképpen értelmezhető, hiszen tagállami sajátosságoktól függetlenül határoz meg közös célokat, és ebbe a kategóriába tartozik a romák esélyegyenlősége is, amennyiben elsősorban szociális kérdésként tekint a problémára, mintsem a kulturális identitás szempontjából. Ezzel szemben a nemzeti kisebbségek védelme elsődlegesen a kulturális identitást érinti, és éppen az egyes nemzeti kisebbségek sajátosságai, regionális szinten is eltérő igényei teszik a kérdést értelmezhetetlenné az Európai Bizottság számára. Ez az érvelés azonban azért nem helytálló, mert a nemzeti kisebbségek hozzájárulnak Európa kulturális sokféleségének fenntartásához, a nemzeti kisebbségek nyelve, kultúrája és nemzeti jellegzetességei az európai kulturális örökség részét képezik. Azzal, hogy az Európai Bizottság immár évtizedek óta nem vesz tudomást a nemzeti közösségek nyelvének és kultúrájának fennmaradását fenyegető mindennapi veszélyekről, hosszú távon e regionális sajátosságok eltűnéséhez járul hozzá, és e magatartása ellentétes a Szerződésekben foglalt azon kötelezettséggel, miszerint az unió biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.

A roma stratégiához hasonló dokumentum a nemzeti kisebbségek vonatkozásában a kihívások és az azokra adható lehetséges válaszok széles körben való megismertetése és politikai tematizálása miatt lenne fontos, amely nem csupán az EUSz 2. cikk szerinti alapértékekkel, de a kulturális sokféleség megőrzésére vonatkozó feladattal is összhangban állna. A roma stratégiával ellentétben a nemzeti kisebbségekre vonatkozó stratégia központi eleme azonban a kulturális és nyelvi sokféleség megőrzését, a regionális nyelvek és kultúrák fenntarthatóságát, a hagyományos és történelmi európai régiók nemzeti, nyelvi, vallási és kulturális sajátosságainak megtartását és a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését szolgáló garanciarendszer ösztönzése lehetne.

⁴⁷ Európai Bizottság 2020a; Európai Bizottság 2020b; Európai Bizottság 2020c; Európai Bizottság 2020d.

Összegzés

A nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó uniós jogi keret gyenge, ennek azonban nem szükségszerűen kellene így lennie. Bár az átfogó megoldást a Szerződések módosítása jelentené, a nemzeti kisebbségek védelmének uniós hatáskörök közé emelése politikai okokból kifolyólag jelenleg nem tekinthető életszerű felvetésnek. Ennek ellenére a Szerződések jelenleg hatályos kerete között is lenne lehetőség a tényleges előrelépést biztosító, nemzeti kisebbségeknek védelmet nyújtó uniós jogi aktusok elfogadására, azonban az ehhez szükséges jogalkotástól eddig az Európai Bizottság elzárkózott, ahogy ez látszódott a *Minority SafePack* kisebbségvédelmi javaslatcsomag elutasításában is. Ezenfelül több tagállam is olyan politikát képvisel, amely elutasítja az uniós szintű kisebbségvédelem előmozdítását. Ugyanakkor más tagállamok és az Európai Parlament is határozottan kiállt az uniós kisebbségvédelem szükségessége mellett, ami lehetőséget jelent a politikai diskurzus folytatására.

A 2023–2024-es uniós elnökségi trió további két tagja, Belgium és Spanyolország vélhetően nem fogja segíteni, sőt, kifejezetten akadályozhatja a magyar kormány kisebbségvédelmi törekvéseit az elnökségi program keretén belül, csakúgy, mint számos további tagállam, amelyek hagyományosan a nemzeti kisebbségek védelmével szemben lépnek fel. Ezenfelül uniós hatásköri korlátok is jelentősen behatárolják a magyar elnökség hatékony cselekvési lehetőségeit. Ráadásul, ha a magyar kormány túlságosan keményvonalas javaslatokat fogalmazna meg a kisebbségvédelem területén, szuverenista álláspontot képviselő partnerei rosszallását is kivívhatja, akikre egyébként más témákban támaszkodna a soros elnökség idején. Ezzel szemben a magyar elnökségnek lehetősége nyílna arra, hogy a politikai spektrum különböző részeinek támogatását élvező párbeszédet kezdeményezzen a nemzeti kisebbségek uniós védelméről, amit segíthet az a politikai támogatottság, amelyet a *Minority SafePack* szerzett az elmúlt években.

Általában véve a magyar elnökségi prioritások, így a lehetséges nemzeti kisebbségvédelmi tervek érvényre juttatásában is további nehézségeket okozhat, hogy a magyar elnökséggel egy időben intézményi ciklusváltás lesz az Európai Unióban. 2024 májusában európai parlamenti választásokat tartanak az EU tagállamaiban, aminek eredményeként várhatóan július elején alakul meg az új Európai Parlament. Ezt követően kerül majd sor az új Európai Bizottság összeállítására, ami jellemzően több hónapot vesz igénybe a biztosjelöltek meghallgatása miatt (a 2019-es EP-választásokat követően 2019. december 1-jén lépett hivatalba az Ursula von der Leyen vezette új Bizottság).

Mindezek fényében kicsi az esély arra, hogy a magyar elnökség olyan átütő sikert tudjon elérni a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmében, amely rövid távon egy kötelező jogi aktus elfogadását eredményezheti. A magyar elnökséget e tekintetben jogi és politikai korlátok is gátolják. Ennek ellenére a magyar kormány a nemzeti kisebbségek védelmének európai szószólójaként és a határon túli magyarokkal szemben viselt felelőssége miatt sem mellőzheti a témát a soros elnökségi programjából. A reális célkitűzés ezek mentén egy jogilag puhább javaslat előterjesztése lehetne a roma stratégia mintájára, amely bár rövid távon nem jelentene tényleges védelmet a nemzeti kisebbségeknek az identitásuk felszámolását célzó tagállami politikákkal szemben, egy fontos lépéscsőfok

lehetne abban a több évtizedes folyamatban, amely végül a nemzeti kisebbségek uniós szintű garanciarendszerében teljesezhet ki.

Felhasznált irodalom

- BARTEN, Ulrike (2016): The EU's Lack of Commitment to Minority Protection. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 15(2), 104–123. Online: www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2016/Barten.pdf
- CZIKA Tihamér (2011): A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után. *Sapientia Tudományos periodikák*, (3), 98–118. Online: <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf>
- DE WITTE, Bruno (2000): *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. Florence: European University Institute. Online: <http://hdl.handle.net/1814/1644>
- Egyesült Nemzetek Szervezete (2004): *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*. Budapest: Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány. Online: www.hunsor.se/dosszie/kisebbségiKK.pdf
- Európa Tanács [é. n.]: *State Parties to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Online: www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie
- Európa Tanács [é. n.]: *Signatures and ratifications of the European Charter for Regional or Minority Languages*. Online: www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/signatures-and-ratifications
- Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (2010): *Respect and Protection of Persons Belonging to Minorities 2008–2010*. Bécs: European Union Agency for Fundamental Rights. Online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf
- FUEN [é. n.]: *Autochthonous Minorities in Europe*. Online: <https://fuen.org/en/article/Autochthonous-minorities-in-Europe>
- KARDOS Gábor (2007): *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- KOTTÁSZ Zoltán (2021): Átírták az uniós játékszabályokat. *Magyar Nemzet*, 2021. július 26. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/az-unioban-atirtak-a-jatekszabalyokat-10128470/>
- LÁNCOS Petra Lea (2015): Az európai közrendi minimum. A tagállamok autonómiájának korlátai a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényálások körében. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság*. Budapest–Győr: Gondolat Kiadó, 292–307.
- MANZINGER Krisztián (2016): A föderális belga állam, avagy a vallon–flamand együttélés sarokpontjai. *Pro Minoritate*, 25(1), 3–20. Online: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino-1601-01-Manzinger.pdf>
- MANZINGER Krisztián (2018): Konstruktív párbeszéd vagy párhuzamos monológok? Az Európai Parlament nemzetiségi vonatkozású tevékenysége 2014–2019 között. *Kisebbségi Szemle*, 3(4), 7–26. Online: <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/11/3.Manzinger.pdf>
- MANZINGER Krisztián (2019): A 2019-es európai parlamenti választások nemzetiségi vonatkozásai. *Kisebbségvédelem*, (1), 95–132. Online: https://epa.oszk.hu/04500/04561/00005/pdf/EPA04561_kisebbsegvedelem_2019_01_095-132.pdf
- MANZINGER Krisztián – VINCZE Loránt (2017): Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, 26(2), 3–21. Online: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino-1702-01-Manzinger-Vincze.pdf>

- MENACHE, Andre (2016): The European Citizens' Stop Vivisection Initiative and the Revision of Directive 2010/63/EU. *Alternatives to Laboratory Animals*, 44(4), 383–390. Online: <https://doi.org/10.1177/026119291604400408>
- MÉSZÁROS Anikó – BÓLYA Boglárka (2018): Európai parlamenti állásfoglalás született az őshonos kisebbségekről több mint egy évtizedes hallgatás után. *Európai Tükör*, 21(2), 79–89. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/1191>
- MTI (2022): A Székely Nemzeti Tanács kívár a nemzeti régiókért indított sikeres európai polgári kezdeményezés benyújtásával. *Krónika*, 2022. szeptember 20. Online: <https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/kivar-az-sznt-a-nemzeti-regiokert-inditott-siker-es-europai-polgari-kezdemenyezes-benyujtasaval>
- SZAJBÉLY Katalin (2003): Kisebbségi kérdés Spanyolországban. *Kisebbségkutatás*, 12(4), 695–705. Online: <https://epa.oszk.hu/00400/00462/00020/pdf/03tan03.pdf>
- TÁRNOK Balázs (2018): Bevezető – Jelentések a nemzeti kisebbségek jogainak védelméről az Európa Tanácsban és az Európai Parlamentben. *Kisebbségi Szemle*, 3(1), 85–115. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_folyoiratok/kisebbségi_szemle/2018_01/ks201801_7.Tarnok.pdf
- TÁRNOK Balázs (2020): *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére*. PhD-disszertáció. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. Online: [http://jak.ppk.hu/uploads/articles/12332/file/Tarnok_Balazs_dolgozatv\(1\).pdf](http://jak.ppk.hu/uploads/articles/12332/file/Tarnok_Balazs_dolgozatv(1).pdf)
- TÁRNOK Balázs (2022a): Nemzeti régiók – a hetedik sikeres európai polgári kezdeményezés. In PATÓ Viktória Lilla – SCHMIDT Laura – TÓTH Bettina (szerk.): *EUSTRAT Műhelytanulmányok 2021. II. félév*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 93–98.
- TÁRNOK Balázs (2022b): Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést. In BAGI Nikolett Dóra et al. (szerk.): *EUSTRAT Műhelytanulmányok 2021. I. félév*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 16–23.
- TÁRNOK Balázs (2022c): A nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmének kihívásai és lehetőségei egy új világrendben. *Pro Minoritate*, 32(2), 3–13. Online: https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2022/10/Pro-Minoritate_2022_nyar-Tarnok.pdf
- TÁRNOK Balázs (2022d): Pert vesztett a Minority SafePack az EU Törvényszéken. *Ludovika.hu*, 2022. november 14. Online: www.ludovika.hu/blog/ot-perc-europa-blog/2022/11/14/pert-vesztett-a-minority-safepack-az-eu-torvenyszeken/
- TOGGENBURG, Gabriel N. (2006): *A Remaining Share of a New Part? The Union's Role vis-à-vis Minorities after the Enlargement Decade*. Online: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/4428/LAW%202006.15.pdf;sequence=1>
- TOGGENBURG, Gabriel N. (2012): The Lisbon Treaty: A Rich Cocktail Served in an Only Half-full Glass. *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 5(2), 78–87. Online: <https://doi.org/10.1007/s12241-012-0041-7>
- TOGGENBURG, Gabriel N. (2018): The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 11(3–4), 362–391.
- TÓTH Norbert (2014): *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.
- VARGA, Péter (2014): "Racial or Ethnic Origin" vs. "Membership of a National Minority" in EU Law. *Minority Studies*, 17, 135–145. Online: http://archive.bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/8/0000009488/Minority%20Studies_17.135-145.pdf

- VIZI Balázs (2013): *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.
- VOGEL Sándor (2001): *Európai kisebbségvédelem. Erdélyi nemzetiségpolitikák*. Csíkszereda: Pro Print Könyvkiadó.

Felhasznált jogforrások

- A Törvényszék T-391/17. sz. Románia kontra Európai Bizottság ügyben 2019. szeptember 24-én hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=264964F7697FC1E8D2CC7B4D0B3729A1?text=&docid=218121&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=371582>
- A Törvényszék T-158/21. sz. Minority SafePack – egymillió aláírás az európai sokszínűségért kontra Bizottság ügyben 2022. november 9-én hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=267915&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=324954>
- A Tanács ajánlása (2021. március 12.) a romák egyenlőségéről, társadalmi befogadásáról és részvételéről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32021H0319%2801%29>
- Európai Bizottság (2011): A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig. COM(2011) 173 végleges (2011. április 5.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52011DC0173>
- Európai Bizottság (2020a): Egyenlőségközpontú Unió: a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszer. COM (2020) 620 végleges (2020. október 7.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52020DC0620>
- Európai Bizottság (2020b): Egyenlőségközpontú Unió: az EU rasszizmus elleni cselekvési terve a 2020–2025-ös időszakra. COM(2020) 565 végleges (2020. szeptember 18.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0565>
- Európai Bizottság (2020c): Az egyenlőségközpontú Unió: a 2020–2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia. COM(2020) 152 végleges (2020. március 5.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>
- Európai Bizottság (2020d): Egyenlőségközpontú Unió: az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégia (2020–2025). COM(2020) 698 végleges (2020. november 12.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>
- Európai Bizottság (2021): A Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről. COM(2021) 171 végleges (2021. január 14.). Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C\(2021\)171_0/de00000000036104?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C(2021)171_0/de00000000036104?rendition=false)
- Európai Községek Bizottsága (2003): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union – Respect for and promotion of the values on which the Union is based. COM(2003) 606 végleges (2003. október 15.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0606>
- Európai Parlament (2018a): Az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalása az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetésmentességéről. P8_TA(2018)0032. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0032&from=SV>

- Európai Parlament (2018b): Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról. P8_TA(2018)0447. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0447&from=EN>
- Európai Parlament (2020a): Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezéséről. P9_TA(2020)0370. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_HU.html
- Európai Parlament (2020b): Jegyzőkönyv – név szerinti szavazás eredménye, 2020. december 17. B9-0403/2020 – Állásfoglalás. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2020-12-17-RCV_HU.pdf?fbclid=IwAR27GY7eIU34Rx9qFcXKNMC_L-icx2ul5XAXtwKvXk-DIOvGo4HglnTZvhM
- 32/2022. (VII. 19.) OGY határozat az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról

Vákát

Szankciós politikák: mikor működnek, és mikor nem? A Szovjetunió és Oroszország ellen bevezetett szankciók

A gazdasági szankciók célja, hogy reagáljanak a nemzetközi jog megsértésére, vagy a nemzetközi rendszer által elfogadott valamilyen szabályoktól való eltérésre. A közösségi választás elméletei szerint az egyes országok érdekcsoportjai befolyásolják a politikai döntéshozatalt, hogy így a politikai folyamatokból maguk számára politikai vagy gazdasági hasznot húzzanak. Az elméletek szerint a politikai döntéshozókra összpontosító célzott szankciók (smart sanctions) növelnék a politikai döntéshozók költségeit, és csökkentenék az általános embargók által okozott károkat, amelyeket a lakosságnak kell elszenvednie. A célzott szankciók azonban nem mindig érik el a várt politikai eredményeket, ami felveti a célzott szankciók kialakításának és eredményességének kérdését. E tanulmány célja, hogy megvizsgálja azokat a tényezőket, amelyek eredményesebbé teszik a célzott szankciókat. A tanulmány a Globális Szankciós Adatbázis (GSDB) adatait elemzi, és különös figyelmet fordít azokra a szankciókra, amelyeket a nemzetközi közösség tagjai, így többek között az Európai Unió vetettek ki a Szovjetunió, illetve Oroszország ellen. A szakirodalomból és a történelmi példákból levonható következtetések arra utalnak, hogy az Oroszország ellen kivetett szankciók legjobb esetben is csak lassították annak cselekedeteit. Az ezt leginkább befolyásoló tényezők a kormányzatot átvenni kész ellenzék hiánya, a gazdasági veszteség viszonylagos értéke a vélt vagy valós politikai értékekkel szemben, valamint a harmadik felek gazdasági és politikai érdekei.

Bevezetés

A gazdasági erő mint diplomáciai eszköz és a *soft power* része ősidők óta ismert. Krisztus előtt 432-ben az athéni birodalom kitiltotta a megarai kereskedőket a kikötőiből és a piactereiről. Megara gazdaságát az általuk előállított és forgalmazott különleges textíliák biztosították, így az Athéni Birodalom által bevezetett tilalom rendkívül meggyengítette a városállamot. Athén intézkedése alternatíva nélkül hagyta Megarát, amely így még szorosabbra fűzte kapcsolatait korábbi szövetségével és az Athéni Birodalom ellenfelével – Spártával. A gazdasági szankció miatt elkerülhetetlenné vált az Athén és Megara közötti háború, amelyet Athén meg is nyert. Csakhogy ez a csata mindössze egy kisebb epizódja volt a görög félszigetért folytatott harcnak, vagyis az első peloponnészoszi háborúnak. A háborút az Athéni Birodalom elveszítette, és a spártaiak által felállított zsarnoki kormány évtizedekig uralkodott a korábbi demokratikus városállamban. Tekinthesük-e tehát a megaraiak ellen bevezetett szankciókat sikeresnek? Ebben az esetben a gazdasági szankciók átmenetileg ugyan meggyengítették az ellenfelet, de megerősítették annak szövetségét egy harmadik, ugyancsak rivális féllel, ráadásul felgyorsították a két ellenfél közötti fegyveres konfliktus kirobbanását. Számos más ok miatt végül a szankciókat kivető Athéni Birodalom súlyos veszteséget szenvedett. Nem egyértelmű tehát, hogy mennyire lehet sikeresnek tekinteni az ókori világ ezen szakpolitikai döntését.

Példánk alkalmas arra, hogy a szankciókkal kapcsolatban használt legelterjedtebb fogalmakat ismertessük. A szankciók esetében leggyakrabban három szereplőről beszélünk: *a küldőről, a célországról és a harmadik felekről*. A *küldő* az az ország, amely kiszabja és végrehajtja a szankciót. Ha kizárólag vagy elsősorban egyetlen ország szabta ezeket ki, akkor egyoldalú szankcióról beszélünk, ilyen a példánkban szereplő Athén által kivetett szankció is. Napjainkban az Egyesült Államok az egyoldalú szankciók leggyakoribb küldője.¹ A többoldalú szankciókban több szereplő vesz részt, így a koalíciós szankciók azok, amelyek kiszabásában egy szövetség vagy más államok csoportja kollektíven cselekszik. Ilyennek tekinthetők a NATO-t, Japánt és Ausztráliát tömörítő bizottság által bevezetett hidegháborús szankciók a Szovjetunióba és szövetségeseibe irányuló katonai vonatkozású exportra. A többoldalú szankciók küldői lehetnek regionális szervezetek is, mint például az Európai Unió vagy az Afrikai Unió. Ugyanakkor az EU egyoldalú szankciókat is képes kivetni. Ezekről többnyire azokban az esetekben beszélünk, amikor az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa nem tud megegyezésre jutni egy állandó képviselő tiltakozása miatt. A minden tekintetben többoldalú szankciókat az ENSZ Biztonsági Tanácsa szabja ki, amelyeket eddig harminc rezsimek ellen vetettek ki.²

Szankciók esetében egy másik nagyon fontos fogalom a *célország*. Ezzel a fogalommal illetik a szankciót elszenvető entitást, még akkor is, ha az utóbbi évtizedekben bevezetett intézkedések nem teljes országokat érintettek, hanem egy adott ország politikai rezsimejét, ritkábban egy adott szervezetet vagy csoportot, amely egy adott országon belül működik. Példánkban egyértelműen Megarát tekinthetjük a *célországnak*, ám a ma bevezetett szankciók többsége konkrét személyeket, vállalkozásokat és egyéb szervezeteket különít el a célországokon belül. Fontos kiemelni, hogy a terrorista csoportokat (például ISIS, al-Kaida), bűnszervezeteket és drokartelleket is megkülönböztetik egyes országokon belül.

Példánkban szerepelt Spárta, vagyis a *harmadik fél* is, amelyet közvetlenül nem érintettek az Athéni Birodalom által kivetett szankciók, ám a célország ezzel a szereplővel folytatta kereskedelmi kapcsolatait, így megerősítette azzal való szövetségét. Jentleson a *harmadik fél* négy csoportját különbözteti meg: gazdaságilag motivált kereskedni a célországgal; a küldő ország riválisa, így politikailag motivált együttműködni a célországgal; tisztázatlan határokkal rendelkező szomszédos államok; valamint azok a nem állami szereplők, akik a szankciók megszegéséből profitálnak.³ Vagyis a harmadik felek nagy valószínűséggel akkor működnek együtt a küldő állammal, ha a szankciók túlnyomó mértékben az ő érdekeiket is szolgálják, ellenkező esetben esélyesebb, hogy a célország szövetségeseivé válnak gazdasági vagy politikai érdekek miatt. Gazdasági szempont lehet a küldő ország által elhagyott piacokra való betörés vagy a szankciókhoz való csatlakozással járó kereskedelmi veszteség elkerülése. Politikai érdek lehet egy geopolitikai szempontból felfogott védelmezői szerep (a szovjetek szerepe a Castro által vezetett Kuba esetében, az amerikai szankciókkal szemben) vagy egy elkezdődött rivalizálás. Spárta,

¹ JENTLESON 2021: 12.

² Egyesült Nemzetek Szervezete 2022.

³ JENTLESON 2021: 13.

mint harmadik fél, mind gazdaságilag, mind politikailag motivált volt együttműködni a célországgal, amely együttműködés hosszú távon komoly hasznot hozott számára.

Példánk arra is alkalmas, hogy illusztráljuk a gazdasági szankciók és a kereskedelmi háborúk közötti különbséget. Bár az Athéni Birodalom és Megara között később fegyveres konfliktus robbant ki, az intézkedés a ma széles körben elfogadott értelmezések szerint is gazdasági szankció volt. Gazdasági szankciókról akkor beszélhetünk, ha a nemzetközi kereskedelem visszaszorításával egy célország gazdasági jólétét kívánják csökkenteni, hogy a célország kormányát politikai magatartásának megváltoztatására kényszerítsék. Ezzel szemben a kereskedelmi háború akkor zajlik, amikor egy állam gazdasági károk okozásával fenyegetőzik, vagy olyan intézkedéseket vezet be, amelyekkel a célországot próbálja rávenni a kényszerítő állam számára kedvezőbb kereskedelmi feltételek elfogadására.⁴ Ennek megfelelően a tanulmány központjában olyan gazdasági intézkedések állnak, amelyeknek egy másik államra irányuló politikai céljuk van.

Az ókori példához hasonló döntéseket, vagyis gazdasági szankciókat a történelem során sűrűn alkalmaztak, ám igazán gyakori eszközként csak a 20. században kezdte rendszeresen használni a Nemzetek Szövetsége, majd később az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ). Kezdetben az ENSZ kulcsszerepet játszott az országalapú szankciók kidolgozásában, amelyeknek az volt a célja, hogy egy-egy ország kereskedelmi és üzleti kapcsolatainak korlátozása révén kikényszerítse egy politikai célkitűzés teljesítését. Ilyen országok Kuba, Irán, Líbia, Észak-Korea, Szíria vagy Vietnám, amelyek ellen országokénti szankciókat vezettek be. Ezeket a szankciókat gyakran *átfogó* jellegűeknek nevezzük, amennyiben minden kereskedelmi kapcsolat megakadályozására törekszenek.

A szankciók csekély mértékű sikerét, valamint az okozott humanitárius katasztrófákat látva, Kofi Annan javaslatára az ENSZ a kilencvenes években bevezette a *célzott szankciókat*.⁵ A célzott szankciókat „okos szankciókként” is ismerhetjük, és céljuk, hogy rendkívül magas költségeket rójanak ki bizonyos csoportokra – egyénekre, vállalkozásokra, nem állami szereplőkre, egyéb szervezetekre –, miközben a polgári lakosságot ért járulékos károkat korlátozzák. Így a kivetett szankciók nem okoznak humanitárius katasztrófákat, és etikusabbnak tekinthetők. Az elképzelés szerint ezeknek a szankcióknak a költségei arra készíthetők a célcsoportot, hogy hagyjon fel tevékenységével, illetve nyomást gyakorolnak a rezsimre a politika megváltoztatása érdekében.

A célzott szankciókat egyaránt alkalmazzák akkor is, ha a céljuk gyanúsítottak kiadatása, regionális béketeremtő erőfeszítések támogatása, tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozása vagy a terrorizmus elleni küzdelem elérése. Az ENSZ által bevezetett szankciórendszerek csaknem 60 százaléka fegyveres konfliktusokkal kapcsolatos problémákat kíván megoldani. Ezekben az esetekben az ENSZ gyakori követelése, hogy a konfliktusban részt vevő felek hagyjanak fel az ellenségeskedéssel, vegyenek részt béketárgyalásokon, vagy tartsák tiszteletben az emberi jogokat. A terrorizmus elleni küzdelem szintén az ENSZ célzott szankcióinak célja, és 1992 óta az esetek közel 15 százalékát teszi ki. A demokrácia támogatása jellemzően egy demokratikusan

⁴ PAPE 1997: 93–94.

⁵ ANNAN 1997.

megválasztott kormány visszaállításán keresztül az esetek mintegy 10 százalékában hasonló cél. Az ENSZ-szankciók további 10 százalékát a nukleáris fegyverek elterjedésének leállítására vagy visszafordítására alkalmazzák, mint például Irán vagy Észak-Korea esetében. A szankciók kevesebb mint 4 százalékát olyan esetekben vetették ki, amikor a civilek védelme érdekében a kormányuk által elkövetett visszaéléseket akarták kiküszöbölni, mint például Líbia esetében.

A célzott szankciókhoz hasonlóan az *ágazati szankcióknak* is az a céljuk, hogy a civil lakosságot megkíméljék a szankciók káros hatásaitól. Ezek az intézkedések a gazdaság fontos részeit célozzák meg, mint például a fegyverembargó, vagy az olyan energia-szankciók, mint az olajtermelők exportembargója (például az iráni olaj bojkottálása). A célzott és az ágazati szankcióknak különböző típusai vannak. Az egyik leggyakrabban használt eszközt a *kereskedelmi szankciók* jelentik, vagyis a célországokba irányuló export embargója és az import bojkottja. Ezt követik a *pénzügyi szankciók*, amelyek során a célországba irányuló pénzügyi tranzakciókat és/vagy befektetést korlátozzák vagy tiltják, illetve a küldő ország pénzügyi rendszerében lévő eszközöket fagyasztják be. A *külföldi segélyeket* (gazdasági vagy katonai) korlátozzák vagy megszüntetik; a célország magánszemélyeinek a küldő állam(ok)ba történő *utazását* korlátozzák vagy megtiltják. Végezetül, inkább szimbolikus értékűek a sport és a kultúra területén bevezetett szankciók, amelyek során a célország sportolói és művészeit tiltják ki nemzetközi bajnokságokról, versenyekről.

A szankciók céljait tekintve több szerző is kiemeli, hogy nem egyetlen céljuk a célország magatartásának megváltoztatása. A legelismertebb szerzők közül többen is a szankciók céljait igyekeznek árnyalni, így Barber úgy véli, hogy a szankcióknak három célja van.⁶ Az elsődleges célkitűzés ugyan a célország magatartásának megváltoztatása, de a másodlagos cél a küldő állam belső népszerűségének növelése. Harmadlagos célkitűzés a nemzetközi rendszerben elfogadott viselkedési normák megerősítése. Vagyis a szankcióknak jelentős szimbolikus értékük van, illetve a külpolitikai sikereken túlmenően a kivetett szankciók belső politikai hasznót hozhatnak. Ezzel cseng egybe Lindsay véleménye is, aki öt okot különböztet meg, amiért az államok szankciókat alkalmaznak. A célország politikájának megváltoztatásán kívül a rezsim eltávolítását, más szereplők hasonló viselkedéstől való elrettentését, valamint a hazai és nemzetközi jelzések küldését különbözteti meg.⁷

Richard Friman is három különböző csoportba osztotta a szankciókat, azok céljait tekintve. Először is, a szankciók célja lehet egy-egy magatartás *kikényszerítése* vagy *megváltoztatása*, másodsor, bizonyos tiltott tevékenységek *korlátozása*. Ebben az esetben leginkább az alapvető erőforrásokhoz, például pénzeszközökhöz, fegyverekhez, érzékeny árukhoz való hozzáférést kívánják korlátozni a küldő országok. Az intézkedés logikája szerint a megnövekedett költségek kikényszerítik az aktuális cselekvési stratégia megváltoztatását. Végezetül, a szerző szerint a szankciók harmadik csoportjába tartoznak a *jelzésértékű* intézkedések, amelyek a nemzetközi normákat kívánják megerősíteni, idetartoznak a korábban említett sport és kultúra területén bevezetett korlátozások.

⁶ BARBER 1979: 367–384.

⁷ LINDSAY 1986: 153–173.

A fenti szempontok szerint Friman elemezte az ENSZ által 22 év alatt bevezetett mintegy 62 szankciós intézkedést. A kutatás rávilágított, hogy a megvizsgált esetekben a célzott szankciók hatékonyabbak voltak a *jelzésben* vagy *korlátozásban*, mint a viselkedésben bekövetkezett *változás kikényszerítésében*, hiszen ez csupán az esetek 10 százalékában sikerült. Ezzel szemben közel háromszor gyakrabban, az esetek 28 százalékában hatékonyan korlátozták a viselkedést, és az esetek 27 százalékában hatékonyan küldtek jeleket a célközönségnek.⁸ Az eredményt az ENSZ is elismeri, ugyanakkor összességében sikeresnek tekinti a saját intézkedéseit.⁹ Ha a legtöbb multilaterális szankciót bevezető szervezet, vagyis az ENSZ legsikeresebb intézkedéseinek is alig 28 százaléka eredményes, akkor jogosan merül fel a kérdés, hogy úgy általában mennyire eredményesek a különböző szankciók, és ha igen, mitől függ ezek sikere.

A szankciók eredményessége intézmények és szakértők szerint

Úgy tűnik, a szakirodalomban egyetértés van abban a tekintetben, hogy a bevezetett szankciók nagyon kevés százaléka éri el a kitűzött célt. Ezzel együtt kormányok, nemzetközi szervezetek, valamint szakértők más és más módon értelmezik a szankciók célját, így aztán eltérő módon értékelik az intézkedés eredményességét. A fejezet első része a kormányok és nemzetközi szervezetek által közzétett eredményességre vonatkozó néhány értékelést ismertet, majd a fejezet második fele a szakirodalom ezen témában írt legjelentősebb műveit tekinti át.

A legtöbb egyoldalú szankciót az Egyesült Államok vetette ki, ezért intézményi tudását és tapasztalatait érdemes figyelembe venni. Az USA Kormányzati Elszámoltathatósági Hivatala (Government Accountability Office – GAO) 2019-es jelentésében megemlíti, hogy a szankciók eredményességét többnyire gazdasági szempontokból értékelik, pontosabban a célország gazdaságának lassulásában. Ugyanakkor kijelentik, hogy a Hivatal nem méri fel, hogy az intézkedések milyen mértékben járulnak hozzá az Egyesült Államok szélesebb külpolitikai céljainak eléréséhez, hiszen a szankció gyakran egyetlen eleme egy-egy szélesebb stratégiának, így az eszköz hatásának eredményességét rendkívül nehéz lenne felmérni.¹⁰ A jelentés ezzel együtt megfogalmazza, hogy a legtöbb intézkedés akkor eredményes, ha egy nemzetközi szervezet, például az ENSZ is támogatja, valamint ha a szankciók olyan országokat céloztak meg, amelyek *függőségi viszonyban* voltak az Egyesült Államokkal, például szoros kereskedelmi vagy katonai kapcsolatban álltak vele. Más szavakkal, amennyiben egy célország esetében gazdasági lassulás tapasztalható, a szankciót eredményesnek tekintik, még akkor is, ha a célország egyáltalán nem változtatott a magatartásán, vagy az USA nem érte el külpolitikai céljait. A gazdasági lassulás azokban az esetekben látványosabb, ha a *szankció multilaterálissá válik*, valamint ha a célország gazdasági vagy katonai szempontból alárendelt.

⁸ FRIMAN 2015.

⁹ ENSZ 2022.

¹⁰ United States Government Accountability Office 2019: 12.

Az Egyesült Államok által eredményesebbnek ítélt szankciók bevezetője, az ENSZ még ennél is homályosabban fogalmaz a szankciók eredményességét illetően. Kiemelik, hogy még abban sincsen egyetértés, hogy milyen esetekben lehet sikeresnek nevezni, ha egy szereplő kényszer hatására valóban megváltoztatja a cselekedeteit. A délszláv háború példáján keresztül világítanak rá, hogy a bevezetett szankciók igen kevés valószínűséggel járultak hozzá a daytoni békeszerződés megkötéséhez, hiszen tulajdonképpen a katonai fellépés hozta meg az *eredményt*. Mi több, úgy értékelik, hogy ebben az esetben a szankciók sem szükségesek, sem elégségesek nem voltak a háborús cselekmények megállításában.¹¹ A szerzők egy rendkívül alapos empirikus tanulmányra hivatkoznak, amely összesen száz különböző esetet vizsgált meg, és amely szerint mindössze 14 esetben lehetett sikeresnek számítani a szankciókat. Az alig pár sikeres eset túlnyomó részében a célország államberendezkedése többpártrendszeren alapult, míg a *sikertelen esetekben autoriter rezsimek* uralkodtak.¹² Ezzel szemben az ENSZ legtöbb szankciója autoriter rezsimek ellen irányul, így a szerzők maguk sem várnak túl sokat a bevezetett intézkedések eredményességétől, hiszen az empirikus tanulmányok szerint mintegy 14 százalékban voltak sikeresek a szankciók, és azok *sem autoriter rezsimekkel szemben*.

A United Nations University Közpolitika Kutató Intézete egyik értékelésében az ENSZ intézkedéseinek legitimitását és eredményességét igyekszik elemezni. A szerzők kiemelik, hogy a szankciós listára kerülés körüli hibás mechanizmusokat sikerült kiküszöbölni, és a tévedésből listára került személyek nevét most már lehet javítani, illetve törölni. Vagyis a szankciók eredményességét gyakorlatilag abban vélik felfedezni, hogy csakugyan azok a személyek, szervezetek, egységek kerülnek a listára, akik ellen valóban eljárást indítottak.¹³ Ezen túlmenően a jelentés nem foglalkozik azzal, hogy mi tekinthető sikeres szankciónak, vagy hogy milyen mérőeszközökkel lehet annak eredményességét mérni.

Az Európai Unió sem azonosítja, hogy mit tekint sikeres szankciónak, de a 2022 során bevezetett Oroszország elleni szankciókról úgy nyilatkozik, hogy „működnek”.¹⁴ A cikk megírásának időpontjáig számos szankciócsomagot fogadott el az EU, amelyek közel 1200 magánszemélyt és 100 szervezetet céloznak meg Oroszországban, valamint az orosz gazdaság jelentős számú ágazatát.¹⁵ Az EU a szankciókat a G7-tagokkal szoros együttműködésben fogadta el, és több nemzetközi partner is támogatja. Az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője szerint az intézkedések hatékonyságát növeli az a tény, hogy több mint negyven másik ország – köztük hagyományosan semleges országok is – elfogadták vagy hasonló intézkedéseket hoztak Oroszország ellen. Vagyis, az USA-hoz hasonlóan, az eredményesség tekintetében a széles nemzetközi együttműködés szerepét hangsúlyozza. Kiemeli, hogy a szankciók miatt Oroszország rendkívül nehezen fér hozzá a fejlett technológiájú termékekhez, amelyeket több mint 45 százalékban az Egyesült Államokból, 21 százalékban Kínából és alig 11 százalékban Európából kénytelen importálni.

¹¹ MACK–KHAN 2000: 2821.

¹² NOSSAL 1999: 129–149.

¹³ COCKAYNE–BRUBAKER–JAYAKODY 2018: 18–19.

¹⁴ BORELL 2022.

¹⁵ Időrendi áttekintés – Az Oroszországgal szemben az ukrán válság nyomán bevezetett uniós korlátozó intézkedések [é. n.].

Josep Borell legjobb esetben is csak középtávon számít arra, hogy az ágazati és pénzügyi szankciók miatt Oroszország ipara hanyatlani kezd, majd emiatt a gazdasága lelassul. Elismeri, hogy Putyin elnök megfontolásai nem gazdasági alapúak, hanem a politikai voluntarizmusra épít, vagyis a főképviselő nem számít arra, hogy a szankciók gazdasági hatása fogja a politikai döntéshozókat arra kényszeríteni, hogy magatartásukon változtassanak. Ugyanakkor azt reméli, hogy a gazdasági lassulás és a technológiai függőség miatt a rezsim nem lesz fenntartható.

A főképviselő szerint „Európának stratégiai türelmet kell tanúsítania”. Bár tudja, hogy a szankciók gazdasági hatása nem változtatja meg az orosz vezető magatartását, elfogadhatatlannak tartja, hogy a nemzetközi szabályokon alapuló világrend alapjait büntetlenül megszegje. Vagyis a szankciókat önmagukban még ő maga sem tekinti hasznos eszköznek ahhoz, hogy a célország magaviseletének megváltoztatására kényszerítse, vagy azt legalább jelentősen befolyásolja. Úgy tűnik, hogy az intézkedések sokkal inkább *jelzésértékűek*, amelyekkel a nemzetközi normákra akarja a célország figyelmét felhívni.

Összegezve, az Egyesült Államok, az ENSZ és az EU politikai döntéshozói által bevezetett szankciók a legjobb esetben is leginkább akkor eredményesek, ha elsődleges céljuk nem a célország magatartásának megváltoztatása. Az esetek közel egyharmadában sikert érnek el, ha az intézkedések célja a gazdaság lelassítása vagy egy magatartás korlátozása. Hasonló, de valamivel jobb az arány a nemzetközi normákra való figyelem felhívása esetében is – vagyis jelzést küldenek a célországnak, illetve harmadik feleknek. Ami a célországok magatartásának megváltoztatását illeti, a kibocsátó országok maguk is kevésbé magabiztosak a szankciók eredményeit illetően.

A politikai szempontokból vizsgált eredményesség, amint láttuk, nem rendelkezik egyértelműen azonosítható kritériumokkal, általában politikai szempontból „sikeresnek” minősíthető az eset, amikor a célország úgy módosítja magatartását, hogy az a küldő által közölt politikai elvárásokhoz közelít¹⁶ – bár az elmozdulás mértékében tapasztalható jelentős különbségek igencsak vitatottá teszik a „politikai siker” fogalmát.

A szakirodalom igyekszik a szankciók „sikerességének” fogalmát tisztázni. Peter van Bergeijk ugyan nem különböztet meg politikai és gazdasági célokat, hanem előbbi esetben „sikerről”, utóbbiban „eredményességről” ír,¹⁷ David Cortright és George A. Lopez viszont megkülönböztetik a politikai és a gazdasági sikereket,¹⁸ Chantal de Jonge Oudraat is gazdasági, valamint politikai szempontokat különböztet meg a szankciók eredményessége tekintetében.¹⁹ Ezek a különbségek nem minden tanulmányban egyértelműek, ami miatt módszertanilag több kutatás is kifogásolható, illetve megnehezíti az eredmények összehasonlítását.

Számos empirikus kutatás szerzője²⁰ úgy látja, hogy a gazdasági szankciók nem eredményesek, a legtöbb szakértő viszont egyetért abban, hogy a szankciók eredményességét

¹⁶ HUFBAUER–SCHOTT–ELLIOTT 1990.

¹⁷ BERGEIJK 1994: 23.

¹⁸ CORTRIGHT–LOPEZ 2000: 3.

¹⁹ DE JONGE OUDRAAT 2010: 105–128.

²⁰ Lásd HUFBAUER–SCHOTT–ELLIOTT 1990; HUFBAUER–OEGG 2007; PAPE 1997; ALLEN 2005; WHANG – V. MCLEAN – KUBERSKI 2013; GRAUVOGEL – VON SOEST: 2014.

(legyen az akár politikai vagy gazdasági szempontok szerint) nehéz a többi külpolitikai eszköztől vagy adott esetben más államok intézkedéseinek hatásától elválasztani, így tehát mérni is. Mi több, külső hatások, mint például gazdasági sokkok is kiválhatnak pozitív vagy negatív hatásokat, tovább nehezítve a szankciók eredményességének mérését. Ilyen esetet említ Csicsmann László is, amikor tanulmányában a Krím félsziget 2014-es annexióját követően az Európai Unió Oroszországgal szemben kivetett szankcióit vizsgálja. Hangsúlyozza, hogy az olaj világpiaci árának esése okozta a gazdasági lassulást, és nem feltétlenül az EU által bevezetett szankciók.²¹

A gazdasági elemzők az ágazati szankciók miatt kieső jövedelmet vagy a GDP-növekedési ráta lassulását mérik, és ebben vélik felismerni egy szankció sikerét vagy eredményességét, azonban ezek a mérések nem veszik figyelembe a politikai háttereket. Ezt a megközelítést Johan Galtung már 1967-ben a naiv gazdasági hadviselés elméletének nevezte: a küldő abban reménykedik, hogy a kereskedelmi szankciók miatt a célsországban olyan magas arányú költségek keletkeznek, amelyek elkerülhetetlenül politikai destabilizációt okoznak. Az elmélet szerint a politikai stabilitás hiánya miatt a célsország kénytelen lesz a kifogásolt magatartását megváltoztatni.²² Galtung felhívja a figyelmet arra, hogy a szankciók nem minden esetben ezt a hatást váltják ki, ellenkezőleg, esetenként akár meg is erősíthetik a politikai integrációt, és a kívánt politikai destabilizáció akár soha nem is következik be.²³ Egy, a 2006-os orosz–ukrán gázszállítás felfüggesztésének esetét vizsgáló empirikus kutatás is hasonló eredményre jutott: az orosz szankciók hatására az ukrán lakosság körében lényegesen megnövekedett az oroszellenes politikai erők népszerűsége.²⁴

Galtung elméletét árnyalja Margaret Doxey elemzése, aki a Dél-Afrika és Rhodesia ellen kivetett szankciókat elemzi.²⁵ Tanulmányában a célsországok elitjének szempontjából költség-haszon elemzést végez – nem meglepő módon arra a következtetésre jut, hogy a szankciók kevesebb kárt okoztak, mint amekkora veszteséggel járt volna, ha az elitek feladták volna életmódjukat, és a szankciót kivető célsországok követeléseinek megfelelően változtattak volna magatartásukon. Vagyis történelmi esetet vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy léteznek olyan esetek, amikor a szankciók elszenvedése kisebb veszteséggel jár a politikai elit számára, mint a magatartás változtatása vagy feladása. A szankciók gazdasági eredményessége területén az egyik legátfogóbb kutatást Gary Clyde Hufbauer és munkatársai végezték. Elemzésük során olyan gazdasági mérőeszközöket használnak, mint a célsország exportjának és importjának csökkenő értéke, a szankciók miatt kieső jövedelem GDP-hez mért aránya, vagy az egy főre jutó GDP. Vizsgálatuk eredménye szerint a gazdasági szankciók alig 35 százaléka eredményes.²⁶ Vagyis a Galtung által felvetett társadalmi mechanizmus, ahogyan láttuk, kevés esetben működik.

A naiv gazdasági hadviselés elméletét pontosítani kívánók figyelembe vettek más változókat is, amelyek szerepet játszhatnak a politikai dezintegrációban. Így William H.

²¹ CSICSMANN 2021: 84.

²² GALTUNG 1967.

²³ GALTUNG 1967: 389.

²⁴ SEITZ–ZAZZARO 2020: 817–843.

²⁵ DOXEY 1972: 527–550.

²⁶ HUFBAUER–SCHOTT–ELLIOTT 1990.

Kaempfer és Anton D. Lowenberg kiemelik, hogy a gazdasági szankciók olyan esetekben okoznak politikai dezintegrációhoz vezető társadalmi változást, amikor a célországban többpártrendszer működik, és az ellenzék képes ezt a változást elősegíteni.²⁷ Ugyanezt igazolják Marinov kutatási eredményei is, amelyek szerint bizonyos esetekben a szankciók megnövelik annak az esélyét, hogy a politikai vezetők elveszítsék hatalmukat – csakhogyminden a demokratikus rendszerek esetében valószínűbb. Bár elemzése rendkívül alapos és precíz, amelybe többek között az ország politikai berendezkedését, az intézményi struktúráját, valamint a jólétet az egy főre jutó GDP-ben számolva is beveszi, nem számol a harmadik felek szerepével, amelyek érdekeltnek lehetnek a célország rezsimjének támogatásában.²⁸ Mindez egybecseng az ENSZ elemzői által leírtakkal, akik nem táplálnak túl sok reményt az autoriter rezsimekkel szemben bevezetett szankciókat illetően.

A Galtung által említett magas arányú költségek okozta politikai destabilizáció azonban komoly veszélyekkel járhat. Hasonló logikát követ Csicsmann is, aki az Iránnal szembeni intézkedéseket eredményesnek ítéli meg, „hiszen az ország olajexportja jelentősen csökkent”, ugyanakkor árnyalja a megközelítést, hogy a szerző elkerülné a gyenge, összeomlott vagy latorállamok kialakulását, és azt is a siker részeként könyveli el, hogy a gazdasági szankciók hatására a politikai vezetés nem omlott össze.²⁹

Clara Portela a politikai célok elérése szempontjából vizsgálja az Európai Unió által egyoldalúan kivetett szankciókat, és ehhez öt kritériumot különböztet meg: a célország gazdasági visszaesését, a rezsim stabilitását, a szankciós politikák koherenciáját, a nemzetközi közösség, az EU célzott politikáinak támogatását, illetve hogy az ismert eredményhez milyen mértékben járultak hozzá az EU szankciói.³⁰ Kutatása kvalitatív jellegű, így gazdagon részletezi az egyes eseteket, amelyek során ugyanazokat a változókat kíséri figyelemmel. Következtetése szerint ezek a leghatékonyabb uniós szankciók: az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni államoknak nyújtott segélyek felfüggesztése, közös kül- és biztonságpolitikája keretén belül hozott korlátozó intézkedések olyan harmadik államokkal szemben, amelyek *stratégiaiilag kiszolgáltatottak, vagy amelyeket nem véd egy nagyhatalom*, végezetül pedig *amelyek érdekeltek az EU-val való együttműködés gazdasági előnyeiben, illetve az ezzel együtt járó nemzetközi presztízsiük növelésében*. Vagyis Portela tanulmánya arra utal, hogy a gazdasági szankciók akkor eredményesek, ha egy erősebb állam veti ki azokat egy olyan célországgal szemben, amely valamilyen jellegű függőségi viszonyban van a küldő országgal.

Francesco Giumelli könyvében a szankciókat mint az EU külpolitikai eszközt elemzi, és amellet érvel, hogy egy szankció nemcsak akkor lehet eredményes, ha megváltoztatja a célország magatartását, hanem akkor is, ha azt valamiképpen módosítja vagy korlátozza. A szerző kifejti, hogy az elemzők a szankciók eredményességét többnyire egy-egy esettanulmányon keresztül igyekeztek megvizsgálni, csak hogy a többi külpolitikai eszköztől és tágabb globális összefüggésektől ezeket önmagukban rendkívül nehéz értékelni.

²⁷ KAEMPFER–LOWENBERG 1999: 37–58.

²⁸ MARINOV 2005: 564–576.

²⁹ CSICSMANN 2021: 80.

³⁰ PORTELA 2012.

Rávilágít, hogy a politikai döntéshozók számára lényeges lenne olyan átfogó tanulmány készítése, amely a legjelentősebb tendenciákat megvizsgálja. A könyv felsorolja az EU által bevezetett szankciókat, de nem vizsgál meg minden esetet. Javasol egy elméleti keretet, amely szerint egyes szankciókat össze lehet hasonlítani, de nem ad egy egyértelmű választ arra, hogy a szankciók eredményesek-e vagy sikeresek-e. A könyv központi témája ugyanis az EU globális fellépése, így sokkal inkább az foglalkoztatja a szerzőt, hogy hogyan és mikor használta ezt az eszközt az EU. Így aztán nem meglepő módon arra a következtetésre jut, hogy a szankciók az EU hatékony külpolitikai eszközét képezik, leginkább azért, mert általuk az EU képest volt globális szereplőként fellépni.³¹

Összegezve, a szankciók céljainak meghatározása rendkívül eltérő, így aztán azok sikerességének és eredményességének felmérése bonyolult feladat. A nagyszámú adatot feldolgozva tapasztalhatjuk, hogy az esetek kevesebb mint egyharmadában sikerült elérni, hogy a célország változtasson viselkedésén, valamivel nagyobb arányban volt sikeres, ha egy viselkedés korlátozására irányult az intézkedés, és még sikeresebb, ha a cél csak jelzésértékű volt. Több tanulmány is egyetért abban, hogy a multilaterális intézkedések a legsikeresebbek, illetve ha gazdasági vagy katonai szempontból a célország alárendeltje a kibocsátó államnak. Hasonlóan lényeges szempont, hogy a célországban többpártrendszer és egy erős és kormányozni képes ellenzék is legyen. Az ettől eltérő esetekben csak elszórtan lehet eredményes a szankció.

Oroszország elleni szankciók

Az utóbbi évtizedekben drasztikusan megnövekedett az ágazati és célzott szankciók száma, miközben eredményességük igencsak vitatott maradt. Így felmerülhet, hogy a politikai döntéshozók inkább belpolitikai célok, valamint a nemzetközi rend fenntartásának érdekében vezetnek be szankciókat, semmint azzal a kifejezett céllal, hogy a célország magatartásán változtassanak. Különösen igaznak tűnik ez a Szovjetunióval, majd később Oroszországgal szemben bevezetett szankciók esetében. A téma nem meglepő módon 2014 után került ismét a kutatók figyelmébe, amikor számos tanulmány született az Oroszország ellen kivetett szankciók eredményességét illetően.

Szép Viktor a Krím félsziget de facto elcsatolása után írta tanulmányát, amely 2015-ben jelent meg. Ebben úgy véli, hogy az uniós szankciók, ha nem is változtatták meg Oroszország Ukrajnával kapcsolatos külpolitikai döntéseit, de elrettentették a további agresszióktól. Ezen túlmenően az EU egy másik fontos sikert ért el – elismertette magát nemzetközileg is, hiszen a tagállamok egységesen léptek föl ebben az esetben.³² A szerző kellő óvatossággal, nem önmagában értékeli a szankciók eredményességét, hanem a NATO kelet-európai térségben folyamatosan megerősített katonai kapacitásának tükrében. Oroszország legutóbbi harci cselekményeinek fényében megkérdőjelezhető az a következtetés, hogy az EU lépése elrettentette Oroszországot a további agresszióktól.

³¹ GIUMELLI 2016.

³² SZÉP 2015: 191–203.

Simond de Galbert könyve szintén a Krím félsziget elcsatolása és a nemzetközi szankciók kivetése után egy évvel értékeli az eseményeket. A szerző úgy becsüli, hogy a világpiaci olajárak, a hibás helyi gazdaságpolitikák és a szankciók együttesen okozhatták a 2014–2015 között mért csaknem háromszázalékos csökkenést az orosz bruttó hazai termék értékében. A szerző megjegyzi, hogy a gazdasági lassulás ellenére az orosz elnök népszerűsége nem csökkent. Továbbmegy, és az európai államok kiesett exportjának értékét is felbecsüli, amelyet egy év alatt 30 milliárdos veszteségre értékel, ami lényegesen több, mint amennyit az Egyesült Államok veszít a kieső orosz export miatt.³³ Ezt megerősíti az Egyesült Államok Kongresszusi Kutatószolgálatának jelentése is, amely ugyan nem számszerűsíti az amerikai cégeknek a nemzetközi szankciók, illetve az orosz válaszsankciók miatt keletkező veszteségeit, de többször is hangsúlyozza, hogy az USA számára Oroszország nem kulcsfontosságú kereskedelmi partner, és a kieső piacokat viszonylag könnyű lesz pótolni.³⁴

Matthieu Crozet és Julian Hintz némileg hosszabb idő és bőségesebb adatfelvétel, valamint komplex számszerűsítés révén elemzik az orosz és az európai kereskedelmi veszteségeket. Számításaik szerint az Orosz Föderáció veszteségei elérték az 53 milliárd USD-t, vagyis a 2014-től 2015 végéig becsült teljes export 7,4 százalékát. Az orosz válaszlépésként kibocsátott szankciókkal sújtott nyugati országokat azonban szintén érintette a 42 milliárd USD veszteség, ami teljes exportjuk 0,3 százaléka. Lényeges, hogy a veszteségek legnagyobb része olyan termékekből ered, amelyek nem közvetlenül álltak az orosz szankciók célpontjában, és nem változtak meg az orosz fogyasztói preferenciák. A változást az Oroszországgal folytatott nemzetközi tranzakciókat érintő kockázatok növekedése okozta.³⁵

Minél több idő telik el egy adott szankció kivetése után, annál pontosabban lehet annak gazdasági és politikai hatásait felmérni. Ksenia Kirkham Oroszország és Irán ellen bevezetett szankciók hatását elemző műve pár évvel később íródott, és az orosz és iráni intézményrendszerre, illetve gazdaságra figyel.³⁶ A vizsgálat során azt találta, hogy a szankciók megviselték a célországokat, és jelentős gazdasági problémákat, valamint kereskedelmi zavarokat idéztek elő, ám politikai szempontból eredménytelenek voltak, hiszen nem sikerült a lakosságot mozgósítani a rendszerváltás érdekében. Mi több, a rövid távú gazdasági nehézségek ellenére a szankciók hatása paradox volt: a célországoknak sikerült alkalmazkodniuk a külső nyomásokhoz, kifejleszteni a belső önvédelmi mechanizmusokat, mozgósítani a hazai forrásokat és átalakítani a jövedelem- és vagyoneelosztást. A két célország önellátóbb és kevésbé demokratikus lett, valamint egy agresszívabb álláspontot képviseltek a Nyugattal szemben.

Ha a minszki megállapodásokat a Nyugat politikai sikereként értelmezzük, a cikk írásakor, 2022 őszén már nem kérdés, hogy legjobb esetben is csak időleges sikerről beszélhetünk. Félévnyi fegyveres konfliktus után Oroszország de facto elcsatolta Donyeck,

³³ GALBERT 2015.

³⁴ NELSON 2015.

³⁵ CROZET–HINZ 2020: 97–146.

³⁶ KIRKHAM 2022.

Luhanszk, Zaporizzsja és Herszon ukrajnai régiókat, rendkívül erős Nyugat-ellenes szlogeneket hangoztatva.³⁷ Úgy tűnik, Kirkham valóban jól mérte fel, és Oroszország belpolitikai szempontból megerősödve került ki a 2014-ben bevezetett szankciók okozta nehézségekből. Kérdéses, hogy a 2022-ben bevezetett szankciók okoznak-e elég gazdasági kárt ahhoz, hogy az orosz politikai rezsim destabilizálódjon.

A kérdés megválaszolása érdekében érdemes megvizsgálni az Oroszország, illetve előd-állama, a Szovjetunió ellen bevezetett szankciókat és azok eredményességét. Bár a Szovjetunió felbomlásával új intézményi struktúrák és politikai szereplők kerültek előtérbe, az Oroszországi Föderáció lakosságának politikai kultúrája nem változott lényegesen.

A korábbi szankciók listáját a Global Sanctions Database (GSDB) adatbázis alapján elemzem. A frissített GSDB (2021) 1101 nyilvánosan nyomon követhető, többoldalú és kétoldalú szankciós esetet fed le az 1950 és 2019 közötti időszakból.³⁸ Az adatbázis három fontos dimenzió alapján osztályozza a szankciókat. Először is, a figyelembe vett szankciók típusa(i) szerint (kereskedelmi, pénzügyi, utazási szankciók stb.). Másodsor, a megfigyelt szankció(k) mögött meghúzódó politikai cél(ok) alapján, amelyet a kommunikált elsődleges célnak nevezünk, ezeket külön kategóriákra (például politikaváltás, egy rezsim destabilizálása, háborúmegelőzés, emberi jogok stb.) osztja. Harmadszor, az egyes azonosított szankciók észlelt sikerének mértéke alapján, öt különböző kategóriába sorolva, a sikertelen szankcióktól kezdve egészen a küldő követeléseinek a cél általi teljes elfogadásáig.³⁹ Az adatbázis nyilvánosan elérhető és konzultálható.

Az adatbázisban Szovjetunió és Oroszország ellen összesen 21 szankció szerepel 1962 és 2014 között. Ezeket kilenc különböző évben vetették ki – több alkalommal a nemzetközi közösség együttesen ítélte el egy-egy politikát. Ennek megfelelően 1991-ben négy különböző szankció szerepel, amelyeket az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Japán és az Európai Gazdasági Közösség külön-külön róttak ki Oroszországra. Hasonlóan, 2014-re az adatbázis összesen tíz szankciós esetet számol, amelyeket különböző országok róttak ki. Mivel azok a szankciók jelenleg is hatályban vannak, sőt, nem gátolták meg Oroszországot az Ukrajna elleni háborús cselekmények folytatásában, így azok nem képezik az elemzés tárgyát.

Megfontolva Giumelli észrevételét, amely szerint a szankciók eredményességét egy-egy esettanulmányban hiányosan lehet felmérni, az adatbázisban szereplő összes Oroszország elleni szankciót vizsgálom. Az adatbázis erre vonatkozó tartalmát az 1. táblázatban foglaltam össze. A GSDB-ben jelölt adatok a szakirodalomban dokumentált problémákat tükrözik: az egyes szankciók sikerét önmagukban, a többi külpolitikai eszköz, nemzetközi szereplők, járulékos károk és a harmadik felek szerepe nélkül értékeli sikeresnek, vagy sem – egyszerűen attól függően, hogy a szankciót kiváltó konfliktus rendeződött-e, vagy sem.

A fentiek értelmében az 1990-es Litvánia által kivetett szankciót nem tekinthetjük sikeresnek. Először is, egy gazdasági szankciót Gorbacsov parancsára vetettek ki,

³⁷ Putyin: „Zaporizzsja, Herszon, Luhanszk és Donyeck lakói örökre polgárainkká válnak” 2022.

³⁸ KIRIAKHA et al. 2021: 62–106.

³⁹ FELBERMAYR et al. 2020: 129.

1990. április 18-án a litván függetlenedési kísérletek megakadályozása ellen. Az orosz kormány leállította a Litvániába szállított olajat és egyéb nyersanyagokat, amelyektől Litvánia teljes mértékben függött. A gazdasági szankciók azonnal kifejtették súlyos hatásukat, ám a litvánok ragaszkodtak függetlenségükhöz. A nyersanyagok hiánya miatt a litván gyárak és üzemek leálltak, így számos olyan anyag nem jutott vissza Moszkvába, amelyekre az oroszoknak szükségük lett volna. A szankciók bevezetése előtt a litvánok például benzint szállítottak a kalinyingrádi régiónak és Fehéroroszország egy részének, valamint ők gyártották a feketedobozokat repülőgépekhez és benzinszivattyúkat az autógyárak számára az egész Szovjetunióban. A moszkvai célzott gazdasági szankciók miatt ezen termékek gyártása ellehetetlenedett, és így a szovjetek ellátásából hiányoztak.⁴⁰ Más szavakkal, az adatbázis (valószínűleg tévesen) a Moszkva által kivetett gazdasági szankciók járulékos kárát rögzítette Litvánia által kivetett szankcióként. 1990 áprilisában a nemzetközi környezet még nagyon óvatos volt, így tárgyalásra ösztönözték az orosz és a litván feleket, akik végül meg is egyeztek. Egyértelmű, hogy ebben az esetben nem a litván „szankciók” kényszerítették a célszámot magatartása megváltoztatására.

Hasonlóan, az adatbázis a Grúzia által kivetett szankciókat is „sikeresnek” minősíti. Bár a Grúzia elleni katonai támadás véget ért, és Grúzia 2011-ben felfüggesztette a korábban kivetett szankcióit, vitathatatlan, hogy nem a szankciók miatt változott meg Oroszország külpolitikai stratégiája.

1. táblázat: A Global Sanction Database által tartalmazott, Szovjetunió és Oroszország ellen kivetett szankciók

Küldő ország	Kezdet	Befejezés	Kereskedelmi	Pontosítás	Kommunikált elsődleges cél	Eredmény
NATO	1962	1966	igen	–	háború kitörésének megelőzése	sikertelen
USA	1978	1987	igen	–	egyéb, emberi jogok	<i>teljes siker</i> , sikertelen
USA	1980	1981	igen	egyéb	magatartás megváltoztatása	sikertelen
USA, EGK	1981	1983	igen	utazás	magatartás megváltoztatása	<i>teljes siker</i>
Litvánia	1990	1990	igen	–	területrendezési vita, magatartás megváltoztatása	<i>teljes siker</i> , sikertelen
EGK	1991	1991	nem	pénzügyi	magatartás megváltoztatása	sikertelen
Japán	1991	1991	nem	pénzügyi	magatartás megváltoztatása	sikertelen
Egyesült Királyság	1991	1991	nem	pénzügyi	magatartás megváltoztatása	sikertelen
USA	1991	1991	nem	pénzügyi	demokrácia	<i>teljes siker</i>
Ukrajna	1993	1996	igen	katonai	magatartás megváltoztatása	tárgyalásos rendezés
Grúzia	2008	2011	nem	egyéb	háború befejezése	<i>teljes siker</i>

Forrás: Global Sanctions Database alapján a szerző szerkesztése

⁴⁰ PLATŰKYTÉ 2020.

Az 1962-es, NATO által bevezetett kereskedelmi tilalom rendkívül érdekes eset. A hidegháború ideje alatt, az 1950-es években a Szovjetunió felfedezte az Ural–Volga térségében fekvő olajkészleteit. Az új olajkészletek nagymértékben megnövelték a Szovjetunió által exportált olajat, különösen a nyugat-európai országokba. Az olaj szállítására a szovjetek egy hatalmas csővezetékrendszer projektjét dolgozták ki, ami komoly aggodalmat váltott ki az Egyesült Államokban, hiszen attól tartottak, hogy a szovjetek az olajat a Nyugat országainak gazdasági és katonai meggyengítésére fogják használni. Az olaj szállításához és a rendszer kiépítéséhez a szovjeteknek jelentős mennyiségű nagy átmérőjű acélcsővekre és számos más berendezésre volt szükségük, amelyeket Nyugatról kellett behozniuk. Ennek megakadályozása céljából 1961-ben az amerikai delegáció javasolta a NATO számára a nagy átmérőjű csövek átfogó embargóját.

A szovjet termelés 5,2 százalékról 26,4 százalékra emelkedett, és az olajat nem kommunista országokba exportálták. A Szovjetunió által kínált árak lényegesen alacsonyabbak voltak a nemzetközi piaci árhoz képest, így 1957-ben a szovjet olaj hordóját 2,06 dollárért árulták a nemzetközi piacon. Ezzel szemben a közel-keleti olaj 2,79 dollárba, a venezuelai olaj 2,92 dollárba került, mi több, a szovjetek a nyugat-európai országok felé tovább csökkentették az árakat, és hordónként mindössze 1 dollárért adták el az olajat.⁴¹ Az Egyesült Államok sikeresen érte el, hogy a NATO-tagállamok nemzetbiztonsági kérdésként tekintsék az acélcsőrendszer kiépítését, és a NATO 1962-ben kivetett egy exporttilalmat az acél olajcsővekre. Németország saját gazdasági érdekeltsége miatt elérte, hogy az ugyanolyan méretű acél *gázcsővekre* ne vessenek ki embargót, így azokat továbbra is szállítani tudta a szovjeteknek. Így, egy év késéssel ugyan, de a szovjetek ki tudták építeni a Druzsba olajvezetékét, amelyen keresztül évtizedeken át szállították az olajat.

Az adatbázisban szereplő, az USA által 1978-ban kivetett és 1987-ig tartó szankcióról viszonylag kevés információt lehet találni. A RAND Corporation szerint az USA olaj- és gázfűrés során használt berendezések exportját tiltotta meg, amit csak 1987 januárjában oldott fel. A döntést azzal indokolták, hogy a nemzetközi piacokon széles körben elérhetővé vált a hasonló típusú berendezések forgalmazása, így a szankció már nem éri el a hatását.⁴² Vagyis a harmadik felek nem kívántak együttműködni saját gazdasági és politikai érdekeik miatt, így az USA által bevezetett szankció legjobb esetben is csak rövid távon fejtette ki hatását.

Az 1980-ban az USA által kivetett szankciót, bár sikertelen volt, a levonható tanulságok miatt érdemes röviden részletezni. A Szovjetunió 1979-ben megtámadta Afganisztánt, amire válaszként az USA (Jimmy Carter elnöksége idejében) több szankciót is kivetett, így bojkottálta a Szovjetunió 1980-as olimpiai részvételét, valamint megtiltotta a gabona exportját. A gabonaembargó súlyosan károsította az amerikai termelőket, akiknek akkor még rendkívül jelentős exportpiacot jelentett a Szovjetunió. Reagan elnökjelölt a kampánya során felvetette, hogy az embargót eltörli – majd megnyerte a választásokat, és el is törölte az embargót. Csakhogy időközben a Szovjetunió kapva kapott az alkal-

⁴¹ CANTONI 2017: 67–96.

⁴² BECKER 1987: 12.

mon, hogy Dél-Amerikából, különösen Argentínából olcsóbban importálhasson gabonát, illetve Ukrajnában jobban kihasználja a lehetőséget. A kieső szovjet piac miatt az USA kénytelen volt jelentősen megnövelni exportját Spanyolországba, Itáliába, Kolumbiába és Japánba, amelyek korábban elsősorban Argentínából vásároltak be. A világ gabonapiaca átrendeződött, és az embargó eltörlése után is hosszú évtizedekig így maradt.⁴³ Más szavakkal, az Afganisztán megtámadása miatt kivetett szankciók az elsődleges céljukat – az agresszió megállítását – nem érték el. Rövid távon az amerikai termelőket súlyos veszteség érte, és feltételezhető, hogy Jimmy Carter is emiatt vesztette el elnöki székét. Ugyanakkor hosszú távon az USA új piacokat szerzett magának, amelyek évtizedekre meghatározták vezetői pozícióját.

A korábbiak tükrében már nem meglepő, hogy az USA által kivetett 1981-es „siker-s” szankciónak ismét köze volt a szovjetek legújabb energiahordozókkal kapcsolatos tervéhez, pontosabban a ma leginkább Yamal néven ismert gázvezetékhez.⁴⁴ A szovjetek a tervet röviddel az afganisztáni szovjet invázió után mutatták be, és céljuk az olcsó szovjet gáz exportja volt Nyugat-Európába. Az európai tárgyalófelek a Ruhrgas és a Gaz de France voltak, amelyekkel a tárgyalásokat 1980-ban kezdték el. A Reagan-kormány aggódva figyelte a szovjetek újabb térnyerését, hiszen attól tartott, hogy az európai szövetségesei katonai és gazdasági értelemben is sebezhetővé válnak a szovjet energiahordozóktól való függőség miatt.⁴⁵ A szankciók kivetésének ürügyül az 1981-ben Lengyelországban kihirdetett hadiállapot és az azt támogató szovjet közreműködés szolgált. Az USA 1981-ben megtiltotta a gázvezeték megépítéséhez szükséges amerikai technológia szovjeteknek való értékesítését, és első körben számos nyugat-európai ország is engedett ilyen irányú kérésének.⁴⁶ Később a nyugat-európai országok úgy látták, hogy a szovjetek nyugati technológiától való függése nagyobb, semhogy a gáz szállításával vissza tudnának élni, így Reagan elnök második kérésének saját gazdasági érdekeiket védve már nem tettek eleget. A kialakult patthelyzet miatt 1982-ben az amerikai elnök maga vetett véget a szankciónak, hiszen elérte azon célját, hogy jelezze a nemzetközi közösség aggodását a lengyelországi fejlemények miatt. A Druzsba vezetékhöz hasonlóan a Yamal is pár év késéssel megépült, és a nyugat-európai országok évtizedeken át használták az orosz gázt. Vagyis amennyiben elfogadjuk, hogy a szankcióknak valóban csupán jelzésértékük volt, ezt az intézkedést sikeresnek mondhatjuk.

A GSDB-ben 1991-ben több pénzügyi szankció is szerepel, amelyeket az Európai Gazdasági Közösség, az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és Japán vetettek ki az akkor még Szovjetunióra. Ezeknek célja a szovjet rezsim fékezése vagy büntetése volt, amiért az önállósodni kívánó tagállamok ellen igyekezett fellépni. Az adatbázis ezek közül az intézkedések közül csak az amerikai tartja számon mint sikeres – vitatható,

⁴³ MATLOCK [é. n.].

⁴⁴ PERLOW 1983: 253.

⁴⁵ VICARI 2016.

⁴⁶ Az EUR-Lex honlap biztosítja a hivatalos és legátfogóbb hozzáférést az uniós jogi dokumentumokhoz. 1981-ben 130 olyan dokumentum keletkezett (beleértve a kérdéseket, hozzászólásokat is), amelyek a szovjet technológiai vagy más típusú embargóval valamilyen módon összefüggenek. Ezek közül kilenc jogi aktus született.

hogy mekkora hatása volt az amerikai külpolitikának és ennek az adott szankciónak a Szovjetunió összeomlásában.

Végül, az 1993-ban Ukrajna által kivetett sikeres szankció értékelése sem teljesen egyértelmű. A táblázatban a fegyverexport tilalma szerepel, ám az esemény a budapesti memorandumba foglalt többoldalú politikai nyilatkozat elfogadása volt, amely garantálta Ukrajna, Fehéroroszország és Kazahsztán területi integritását és politikai függetlenségét. Az EBESZ-nyilatkozatot Oroszország, az USA és az Egyesült Királyság írták alá, majd később Kína és Franciaország is támogatták. A garanciák ellenében Ukrajna 1994 és 1996 között leszerelte a világon a harmadik legnagyobb számú nukleáris fegyverezését, amelyet a Szovjetuniótól örökölt annak felbomlása után. Úgy tűnik, ez az eset sem számítható az egyértelműen „sikeres” szankciók közé.

Összegezve, az adatbázisba felvett és a szovjetek vagy oroszok ellen kivetett „sikeresként” jelölt szankciók közül egyetlenegy sem tudta megállítani a célszámok törekvéseit, legjobb esetben is csak lassította azokat. Az intézkedések sokkal hatásosabbak voltak másodlagos céljukat tekintve, amely szerint a küldő ország érdekeit kívánja védeni, vagy a nemzetközi normák megsértése ellen kíván fellépni. Végezetül, úgy tűnik, hogy az Egyesült Államok a szankciókat rendszeresen eszközként használta arra, hogy közép- vagy hosszú távon piaci rést szerezzen magának, és ezzel megerősítse gazdasági és politikai kapcsolatait.

Ahogy láttuk, az ágazati szankciók az évtizedek alatt egyetlen alkalommal sem változtatták meg Oroszország magatartását. A legújabb európai uniós intézkedésekhez fűzött remények szerint Oroszország számos érdekcsoportjának költsége túl magas lesz ahhoz, hogy fenntartsák a jelenlegi rezsimit. Az optimista feltételezésnek néhány tény mond ellent: először is, Putyin elnök népszerűsége az utóbbi hónapokban nem változott lényegesen. A Levada Központ nevű, nem moszkvai irányítású elemző központ szerint Putyin elnök tevékenységét 2022 szeptemberében a lakosság 72 százaléka támogatta, ami csökkenés a március és augusztus hónapokban mért 83 százalékhöz képest. Valószínű, hogy a csökkenést a részleges mozgósítás bevezetése okozta, hiszen emiatt pár hét alatt akár százezer hadköteles férfi is elhagyhatta Oroszországot.⁴⁷ Ezzel együtt, ha az ukrajnai háború előtti időszakot is figyelembe vesszük, láthatjuk, hogy 2022 januárjában mindössze 69 százalék támogatta az elnököt, és 2021 augusztusában még ennél is alacsonyabban, 64 százalékon mozgott az elnök népszerűsége.⁴⁸ Ugyancsak a Levada Központ adatai szerint Putyin elnök népszerűsége 2000 és 2022 között 60 és 80 százalék között mozgott. A rendkívül magas népszerűségi ráta a kutatók figyelmét sem kerülte el. Néhány szerző egy empirikus tanulmányban, kísérletek során vizsgálta, hogy mennyire torzítottak az elnök népszerűségéről szóló felmérések. Eredményeik igazolják a közvélemény-kutatásokban dokumentált rendkívül magas népszerűséget.⁴⁹

Az Ukrajna elleni támadás után megnövekedett népszerűségét magyarázza, hogy Putyin elnök rendszeresen külpolitikai sikerekkel igyekszik ellensúlyozni a belpolitikai

⁴⁷ Oroszország nagy lépést tesz a menekülő hadkötelesek megállítására 2022.

⁴⁸ Putin's approval rating [é. n.].

⁴⁹ FRYE et al. 2017: 1–15.

kudarccokat.⁵⁰ Egy másik tanulmány is erre a következtetésre jut, és kiemeli, hogy Putyin elnök külföldi katonai műveletei belföldön leginkább akkor sikeresek, ha az eseményeket Moszkva úgy keretezi, mint az orosz nemzethez tartozó csoportok védelme vagy ősi orosz terület visszahódítása.⁵¹ Ahogy láttuk, a Krím félsziget de facto elcsatolása valóban növelte az elnök népszerűségét. Ahogyan a korábban bemutatott empirikus tanulmányokból is láttuk, ezek után a szankciók után Oroszország képes volt önállóbbá válni, intézményrendszerét reformálni és a javak szétosztásán is úgy változtatni, hogy összességében a vesztesége kisebb legyen, mint a szankciók okozta károk.

A 2022 februárjában Ukrajna ellen indított háborút átfogóbb jellegű szankciók kivétele követte. Ezek egyrészt pénzügyi jellegűek, másrészt ágazati szankciók, amelyek leginkább a nyugati technológia importját gátolják, illetve számos egyén javait foglalják le és szabad mozgását korlátozzák. A történelmi példák arra utalnak, hogy Oroszország esetében a pénzügyi és ágazati szankciók nem jártak sikerrel. Ennek oka egyrészt az, hogy a korábbi küldő államoknak túl magas járulékos veszteséggel járt a szankciók fenntartása, így később azokat több esetben is különböző módon feloldották. Másrészt, a harmadik felek kevésbé, vagy egyáltalán nem kívántak együttműködni a küldő országgal, így a célország más piacokról szerezte be a szükséges termékeket.

Összegzés és következtetések

A tanulmány elején bemutatott ókori példa szerint a peloponnészoszi háború egy kis mozzanattal, egy gazdasági embargó bevezetésével kezdődött, amelynek tétje a mai Görögország egy területe feletti irányítás volt. A történelem során a legkülönbözőbb gazdasági szankciók gyakori elemei voltak a területek irányítása felett folytatott versengéseknek. A huszadik század második felének meghatározó eleme a hidegháború, amelynek főszereplői az Egyesült Államok és a Szovjetunió voltak. A versengés miatt kivetett szankciók központjában gyakran a harmadik fél, vagyis Nyugat-Európa állt, a felette gyakorolt befolyás mindkét fél számára lényeges volt.

Az Oroszország ellen kivetett szankciók többnyire kapcsolatba hozhatók az energia-hordozók Nyugat-Európába irányuló exportjával, amit az Egyesült Államok évtizedeken keresztül aggódva figyelt. Több esetben is igyekezett az olaj- és gázvezetékek kiépítését megakadályozni, és számos szankciót vetettek ki a szovjetek ellen ennek érdekében. A harmadik felek, vagyis a nyugat-európai államok több esetben politikailag együttműködtek az Egyesült Államokkal, és részleges embargókat vezettek be. Ám a legtöbb esetben a szovjetek ellen kivetett szankciók ellentétesek voltak saját gazdasági érdekeikkel, így idővel többnyire azok mentén döntöttek, és lazították vagy feloldották a szankciókat.

A két nagyhatalom közötti versengés célpontjában lévő nyugat-európai országok eddig többnyire képesek voltak a két ellenfél között egyensúlyozni. Miközben a szovjetektől vásárolták az olcsó energia-hordozókat, nem kellett tartaniuk annak súlyos

⁵⁰ BELIAKOVA 2019.

⁵¹ INGIMUNDARSON 2022.

visszaéléseitől, hiszen a nyugati technológia gyakran nélkülözhetetlen volt a szovjetek számára. Ugyanakkor, bár az USA-val rendkívül szoros katonai és biztonságpolitikai együttműködésben álltak (és ezen a területen komoly kockázat nem merült fel), az USA befolyását csökkenteni tudta, hogy a nyugat-európai tagállamok az USA vetélytársától vásárolták a saját iparuk számára elengedhetetlenül fontos energiahordozókat. Jelenleg úgy tűnik, hogy a 2022 februárjában kitört orosz–ukrán háború ennek az időszaknak vet véget, hiszen az EU legtöbb országa 2023-tól kezdődően nem vásárol több orosz szénét és olajat, valamint a cikk írásakor az orosz gázembargó bevezetése is napirenden van.

Az EU által kivetett szankciók, ahogyan Josep Borell ismertette, kétséges, hogy akár középtávon is elérjék azon céljait, hogy Oroszország politikai hatalmát meggyengítik. Egyrészt, ahogyan a dél-afrikai és rhodesiai példán is láttuk, az egyes személyeket érintő szankciók nem minden esetben képesek a célcsoport kárára olyan költségeket kifejteni, hogy nekik megérje változtatni. Másrészt, ahogyan több kutatás is kimutatta, a szankciók autoriter államok esetében jellemzően nem működnek. Vitatható, hogy Oroszország esetében beszélhetünk-e autoriter államról, de nincsen egy nagyon erős, cselekvőképes ellenzék. Mi több, az orosz elnök népszerűsége az elmúlt húsz évben magas volt, és a katonai műveletei, amennyiben azokat védelmező hadviselésnek keretezik, rendszerint növelik az elnök népszerűségét. A 2014-ben kivetett szankciók függetlenebbé tették Oroszországot, sikerült belső piacait újrászerveznie, valamint növelték a lakosság Nyugat-ellenességét.⁵² A 2022-ben kivetett európai szankciókat az orosz politikai vezetés a Nyugat oroszellenes és „imperialista” törekvéseiként hajlamos keretezni, míg az agressziót jogos és védelmező háborúként. A részleges mozgósítás után érthető módon jelentősen csökkent az orosz elnök népszerűsége, de ezzel együtt magasabb volt, mint a háború megkezdése előtt. Valószínűsíthető, hogy az uniós várakozásokkal ellentétben az uniós intézkedések az orosz politikai integrációt erősítik majd.

Harmadszor, az energiahordozók és a technológiai fejlesztéshez szükséges anyagok embargójából adódó veszteségek jelentősek.⁵³ Ennek ellenére Oroszország idővel pótolhatja veszteségeinek nagy részét: harmadik felek piacára exportálva – még akkor is, ha ehhez új vezetékek kiépítése szükséges. Ahogyan a történelmi példákból láttuk, a legtöbb esetben a harmadik felek végül saját gazdasági érdekeiket vették figyelembe. Ebben a helyzetben kulcsfontosságúvá válhatnak Kína, India és Brazília, a világ energiahordozó importőreinek második, harmadik és hetedik helyezettjei. Jelzésértékű, hogy a felsorolt országok az ENSZ Biztonsági Tanácsának Oroszországot érintő szeptember végi szavazásán tartózkodtak.⁵⁴ A határozat elítélte a négy ukrainai megyében tartott népszavazást, és felszólított minden országot, hogy ne ismerje el, ha Moszkva újabb területeket akar elcsatolni Ukrajnától.

Az energiahordozókra kivetett uniós szankciók, valamint a vezetékeket ért sérülések a fentiek tükrében akár egy több évtizedes geopolitikai versengés újabb elemeinek is tűnhetnek. Az Egyesült Államokat már több mint hat évtizede is érzékenyen érintette

⁵² KIRKHAM 2022.

⁵³ International Monetary Fund 2022.

⁵⁴ CEDÉ 2022.

az európai piacon tapasztalt befolyás vesztesége, és több ízben is igyekezett megakadályozni a versenytársától való energiahordozó-vásárlást. A fokozódó nemzetközi gazdasági versenyben⁵⁵ az Egyesült Államoknak érdeke, hogy az Európai Unió inkább tőle vásároljon energiahordozókat. A szankciók bevezetése után az uniós tagállamok elsősorban az Egyesült Államok (Exxon Mobile, Chevron Corporation), az Egyesült Királyság (BP), Norvégia, valamint Algéria gazdaságait támogathatják, amelyek a legjelentősebb LNG-, olaj- és gázexportőrök. Eközben Oroszország harmadik feleknek, mint például Indiának és Kínának nyújtja olcsóbb termékét,⁵⁶ növelve annak versenyképességét. Fontos figyelembe venni, hogy mind Kína, mind India gazdaságilag rendkívül motivált, hogy az olcsóbb orosz nyersanyaghoz juthasson, sok szempontból a küldő országok riválisai, így motiváltak együttműködni a célországgal.

Mindezek tükrében úgy tűnik, hogy az Európai Unió nem tudja vagy nem kívánja a két versengő nagyhatalom közötti egyensúlyozást folytatni. A szén- és olajembargó egyelőre biztosan maradnak, és kérdéses, hogy a gázra is vonatkozni fog-e a szankció. Az olcsó orosz energiahordozók némi versenyelőnyt nyújtottak az Európai Uniónak, de féltő, hogy ezt hamarosan el fogja veszíteni. Oroszország lehetséges visszaéléseivel szemben a nyugati technológia embargójának kockázata elháríthatta az esetleges veszélyeket. Jelenleg azonban az Európai Uniónak kevés eszköz áll rendelkezésére aktuális energiahordozókkal kereskedő partnereinek esetleges visszaéléseivel szemben. Az Európai Unió elemi érdeke lenne, hogy olyan energiahordozókra építse iparát és lakossági energiaigényeinek kielégítését, amelyeket önmaga is elő tud állítani, és sem egyik, sem másik energiahordozó-exportőr nagyhatalomnak ne legyen kritikus mértékben kitéve.

Felhasznált irodalom

- ALLEN, Susan Hannah (2005): The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure. *International Interactions*, 31(2), 117–138. Online: <https://doi.org/10.1080/03050620590950097>
- ANNAN, Kofi (1997): *Renewal Amid Transition: Annual Report on the Work of the Organization*. New York: UN Department of Public Information. Online: <https://digitallibrary.un.org/record/425664?ln=en>
- BARBER, James (1979): Economic Sanctions as a Policy Instrument. *International Affairs*, 55(3), 367–384. Online: <https://doi.org/10.2307/2615145>
- BECKER, Abraham S. (1987): *U.S.–Soviet Trade in the 1980s*. Santa Monica, CA: Rand Corporation. Online: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/notes/2009/N2682.pdf
- BELIAKOVA, Polina (2019): How Does the Kremlin Kick When It's Down? *Center for Strategic Studies*, 2019. november 18. Online: <https://sites.tufts.edu/css/how-does-the-kremlin-kick-when-its-down/>
- BERGEIJK, Peter A. G. van (1994): *Economic Diplomacy, Trade and Commercial Policy: Positive and Negative Sanctions in a New World Order*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

⁵⁵ Next China: US Could Finally Win GDP Growth Race 2022.

⁵⁶ LIN–REED–SEDDON 2022.

- BORELL, Josep (2022): The Sanctions Against Russia are Working. *European Union External Action*, 2022. július 16. Online: www.eeas.europa.eu/eeas/sanctions-against-russia-are-working_en
- CANTONI, Roberto (2017): What's in a Pipe? NATO's Confrontation on the 1962 Large-Diameter Pipe Embargo. *Technology and culture*, 58(1), 67–96. Online: <https://core.ac.uk/download/pdf/48317643.pdf>
- CEDÊ, Silva (2022): UN: Brazil Abstains on Putin's Annexation of Ukrainian Provinces. *The Brazilian Report*, 2022. szeptember 30. Online: <https://brazilian.report/liveblog/2022/09/30/un-putin-annexation-ukraine/>
- COCKAYNE, James – BRUBAKER, Rebecca – JAYAKODY, Nadeshda (2018): *Fairly Clear Risks: Protecting UN Sanctions' Legitimacy and Effectiveness Through Fair and Clear Procedures*. United Nations University. Online: https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6450/UNU_FairlyClearRisks_FINAL_Web.pdf
- CORTRIGHT, David – LOPEZ, George A. (2000): *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- CROZET, Matthieu – HINZ, Julian (2000): Friendly Fire: The Trade Impact of the Russia Sanctions and Counter-Sanctions. *Economic Policy*, 35(101), 97–146. Online: <https://doi.org/10.1093/epolic/eiaa006>.
- CSICSMANN László (2021): A szankciók, mint a nyomásgyakorlás eszközei a nemzetközi kapcsolatokban: a Közel-Kelet és Irán esete. *Külügyi Szemle*, 20(3), 80–112. Online: https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.3.3
- DE JONGE OUDRAAT, Chantal (2010): Making Economic Sanctions Work. *Survival*, 42(3), 105–128. Online: <https://doi.org/10.1093/survival/42.3.105>.
- DOXEY, Margaret (1972): International Sanctions: A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa. *International Organization*, 26(3), 527–550. Online: <https://doi.org/10.1017/S002081830000299X>.
- Egyesült Nemzetek Szervezete (2022): *Subsidiary Organs of the United Nations Security Council*. Online: www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organ_factsheets.pdf
- FELBERMAYR, Gabriel J. et al. (2020): The Global Sanctions Data Base. *European Economic Review*, 129. Online: <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103561>
- FRIMAN, Richard H. (2015): *Politics of Leverage in International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- FRYE, Timothy et al. (2017): Is Putin's Popularity Real? *Post-Soviet Affairs*, 33(1), 1–15. Online: <https://scottgehlbach.net/wp-content/uploads/2018/01/FGMR-Putin.pdf>
- GALBERT, Simond de (2015): *A Year of Sanctions Against Russia – Now What? A European Assessment of the Outcome and Future of Russia Sanctions*. Washington, DC: Rowman & Littlefield.
- GALTUNG, Johan (1967): On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia. *World Politics*, 19(3), 378–416. Online: <https://doi.org/10.2307/2009785>
- GIUMELLI, Francesco (2016): *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience*. London: Routledge.
- GRAUVOGEL, Julia – VON SOEST, Christian (2014): Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratisation in Authoritarian Regimes. *European Journal of Political Research*, 53(4), 635–653. Online: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12065>
- HUFBAUER, Gary Clyde – OEGG, Barbara (2007): Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes. A Survey of the Twentieth Century. In KERR, William A. – GAISFORD, James D.

- (szerk.): *Handbook on International Trade Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 509–519. Online: <https://doi.org/10.4337/9781847205469>
- HUFBAUER, Gary Clyde – SCHOTT, Jeffrey J. – ELLIOTT, Kimberly Ann (1990): *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*. Washington, DC: Peterson Institute.
- Időrendi áttekintés – Az Oroszországgal szemben az ukrán válság nyomán bevezetett uniós korlátozó intézkedések [é. n.]. *Consilium.europa.eu*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/
- INGIMUNDARSON, Valur (2022): *The 'Kosovo Precedent': Russia's Justification of Military Interventions and Territorial Revisions in Georgia and Ukraine*. LSE Ideas, July 2022. Online: www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/2022-SU-Valur-RussKosovo.pdf
- JENTLESON, W. Bruce (2021): *Sanctions: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.
- KAEMPFER, William H. – LOWENBERG, Anton D. (1999): Unilateral Versus Multilateral International Sanctions. A Public Choice Perspective. *International Studies Quarterly*, 43(1), 37–58. Online: www.jstor.org/stable/2600964
- KIRIKAKHA, Aleksandra et al. (2021): The Global Sanctions Data Base (GSDB): An Update that Includes the Years of the Trump Presidency. In BERGEIJK, Peter A. G. van (szerk.): *Research Handbook on Economic Sanctions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 62–106.
- KIRKHAM, Ksenia (2022): *The Political Economy of Sanctions: Resilience and Transformation in Russia and Iran*. London: Springer Nature.
- LIN, Andy – REED, John – SEDDON, Max (2022): India and China Undercut Russia's Oil Sanctions Pain. *Financial Times*, 2022. szeptember 8. Online: www.ft.com/content/b38d3ab5-ea57-400e-87e9-f48eaf3e0510
- LINDSAY, M. James (1986): Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination. *International Studies Quarterly*, 30(2), 153–173. Online: <https://doi.org/10.2307/2600674>
- MACK, Andrew – KHAN, Asif (2000): The Efficacy of UN Sanctions. *Security Dialogue*, 31(3), 279–292. Online: www.jstor.org/stable/26296655#metadata_info_tab_contents
- MARINOV, Nikolay (2005): Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders? *American Journal of Political Science*, 49(3), 564–576. Online: <https://doi.org/10.2307/3647732>
- MATLOCK, Jack F.: *USSR – Grain Embargo 1981*. Ronald Reagan Presidential Library. Online: www.reaganlibrary.gov/public/digitallibrary/smf/nsc-europeanandsovietaffairs/matlock/box-027/40-351-7452065-027-001-2018.pdf
- NELSON, Rebecca M. (2015): *US sanctions on Russia: Economic Implications*. Washington, DC: Congressional Research Service. Online: <http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2015/03/R43895.pdf>
- Next China: US Could Finally Win GDP Growth Race (2022). *Bloomberg*, 2022. május 27. Online: www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-05-27/us-could-finally-beat-china-s-xi-in-gdp-growth-race
- NOSSAL, Kim Richard (1999): Liberal-Democratic Regimes, International Sanctions and Global Regimes. In VÄRYNEN, Raimo (szerk.): *Globalization and Governance*. Oxford: Rowman & Littlefield, 129–149.
- Oroszország nagy lépést tesz a menekülő hadkötelesek megállítására (2022). *Infostart*, 2022. október 29. Online: <https://infostart.hu/kulfold/2022/09/29/oroszorszag-nagy-lepest-tesz-a-menekulo-hadkotelesek-megallitasara#>
- PAPE, A. Robert (1997): Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, 22(2), 90–136. Online: <https://doi.org/10.2307/2539368>.

- PERLOW, Gary H. (1983): Taking Peacetime Trade Sanctions to the Limit: The Soviet Pipeline Embargo. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 15(2), 253–272. Online: <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1805&context=jil>
- PLATŪKYT, Domantė (2020): *75 Days of Economic Blockade – The Insidious Plan of the Soviet Union Backfired on Itself*. Lithuanian National Radio and Television. 2020. április 18. Online: www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1164609/75-dienos-ekonomines-blokados-klastingas-sovietu-sajungos-planas-kirto-atgal-jai-paciai
- PORTELA, Clara (2012): *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and why do they work?* London: Routledge.
- Putin's Approval Rating [é. n.]. *Levada-Center*. Online: www.levada.ru/en/ratings/
- Putyin: „Zaporizzsja, Herszon, Luhanszk és Donyeck lakói örökre polgárainkká válnak” (2022). *Mandiner*, 2022. szeptember 30. Online: https://mandiner.hu/cikk/20220930_itt_nezheti_putyin_beszedet_video
- SEITZ, William – ZAZZARO, Alberto (2020): Sanctions and Public Opinion: The Case of the Russia-Ukraine Gas Disputes. *The Review of International Organizations*, 15(4), 817–843. Online: <https://doi.org/10.1007/s11558-019-09360-2>
- SZÉP Viktor (2015): Az Európai Unió által Oroszországgal szemben bevezetett gazdasági szankciók hatékonysága. *Külgazdaság*, 59(11–12), 191–203. Online: https://kulgazdasag.eu/api/uploads/10_jogi_szep_5767ac14a5.pdf
- United States Government Accountability Office (2019): *Economic Sanctions. Report to Congressional Requesters*. GAO-20-145, 2019. október. Online: www.gao.gov/assets/gao-20-145.pdf
- VICARI, Madalina Sisu (2016): How Russian Pipelines Heat up Tensions: From Reagan's Battle Over Yamal to the European Row on Nord Stream 2. *Vocal Europe*, 2016. április 21. Online: www.vocaleurope.eu/how-russian-pipelines-heat-up-tensions-from-reagans-battle-over-yamal-to-the-european-row-on-nord-stream-2/
- WHANG, Taehee – MCLEAN, Elena V. – KUBERSKI, Douglas W. (2013): Coercion, Information, and the Success of Sanction Threats. *American Journal of Political Science*, 57(1), 65–81. Online: www.jstor.org/stable/23496543

Mit választ Európa? Merre tarthat az integráció az Európa jövőjéről szóló konferencia után?

A 2021–2022-ben megrendezett Európa jövőjéről szóló konferencián a résztvevők számos reformjavaslatot fogalmaztak meg az Európai Unió működésével kapcsolatban. A szakpolitikai területeken való szorosabb együttműködés mellett az intézmények működését is átalakítanák, növelve általa a közösségi dimenziót. Ezen ajánlatok megvalósításához azonban minden esetben szükség van a tagállamok támogatására, a nemzetek között ugyanakkor jelenleg nagymértékű megosztottság uralkodik az EU jövőjét illetően. Jelen tanulmány három reformjavaslaton keresztül mutatja be, milyen viták húzódnak a nemzetek között immáron több évtizede, miért megkerülhetetlen az állam- és kormányfők egybehangzó akarata az efféle jelentőségű változtatásokhoz, és milyen jövője lehet az európai együttműködésnek a javaslatok tükrében.

Bevezetés

Az Európai Unió (EU) reformjának szükségességét 2017-ben Emmanuel Macron francia – akkor még – köztársasági elnökjelölt fogalmazta meg. Két esztendővel később, már hivatalban lévő államfőként egy, az európai lakosokhoz intézett felhívásában az EU megújítását sürgette, ennek folyamatába pedig a polgárokat is bevonta volna. Az Európa jövőjéről szóló konferencia megrendezésére szintén Macron tett javaslatot,¹ amely ötletet felkarolta 2019 őszén az európai bizottsági elnökjelölt, Ursula von der Leyen, és megválasztása után formálisan is európai uniós eseménnyé tette.

A 2021 tavaszától egy éven át tartó konferencia végén a résztvevők számos reformjavaslatot fogalmaztak meg szakpolitikai és intézményi szinten egyaránt.² A legtöbb ajánlásnak a jelenlegi jogszabályi keretek között is eleget lehetne tenni az EU-ban, mellettük pedig vannak olyan javaslatok is, amelyek a tagországok együttműködési kereteinek megváltoztatását tennék szükségessé.

Jelen tanulmány három olyan reformjavaslat köré épül, amelyeknek ugyan nem mindegyike igényel feltétlenül szerződés módosítást, de gyakorlatba ültetésük új irányt adna az európai integrációnak. Idetartozik a minősített többségi döntéshozatali szabály (*qualified majority voting* – QMV) kiterjesztése újabb szakpolitikai területekre, az Európai Parlament (EP) hatáskörének bővítése, illetve az Európai Bizottság (EB) elnökének közvetlen legitimitációjának növelése. Megvalósításukkal erősödne a közösségi dimenzió, ezáltal pedig egy föderálisabb Európai Unió jönne létre.

¹ MACRON 2019.

² Conference on the Future of Europe 2022.

A szöveg négy nagyobb egységből áll. Az első részében az Európa jövőjéről szóló konferenciával foglalkozom, bemutatva annak működését, felépítését és résztvevőit, majd ezt követően az uniós szerződésmódosítási folyamatot ismertetem röviden. A harmadik részben a három fentebb leírt területet járom körül. Megvizsgálom, hogyan módosultak az elmúlt évtizedek folyamán, milyen viták voltak megfigyelhetők a tagállamok között ezekkel kapcsolatosan. Bemutatom azt is, hogy az Európa jövőjéről szóló konferencián milyen konkrét javaslatok születtek ezen ügyekre vonatkozóan, továbbá, hogy az állam- és kormányfők között milyen törésvonalak vannak ezekkel összefüggésben. Végezetül azt a kérdést járom körül, hogy a témáknak milyen jelentőségük van az európai integráció jövőjének alakulását illetően.

Konferencia Európa jövőjéről

Az Európa jövőjéről szóló konferencia 2021. május 9-én vette kezdetét, amely időpont szimbolikus jelentőségű, hiszen azt a napot 1985 óta Európa napjaként tartják számon a közösség tagjai (május 9-ét a Schuman-terv évfordulójára emlékezve választották Európa napjának a tagállamok, ugyanis 1950-ben ezen a napon mutatta be azt a tervét Robert Schuman francia külügyminiszter, amelyre ma az európai integráció első lépéscsőfokaként tekintenek). A szervezők a rendezvénysorozat révén egyszerre kívánták demokratikusabbá tenni és megújítani az Európai Uniót. Ebből fakadóan valamennyi érdekeltnek biztosítva volt a lehetőség arra, hogy bekapcsolódjon valamilyen módon a közös gondolkodásba. A szupranacionális szintek képviselői, civil, szak- és érdekképviseleti szervezetek, állampolgárok, továbbá a nemzeti érdekeket megjelenítő politikusok együtt tanácskoztak Európa jövőjéről. A konferencia alapszabályait, témaköreit – amelyek felölelték az összes uniós szakpolitikát –, illetve felépítését a három EU-s intézmény – a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság – elnöke által aláírt közös nyilatkozat tartalmazta.³

Az unió jövőjéről folyó vita négy szinten zajlott, a konferencia szerkezete alulról építkező volt. Az első, legalsó szinten bárki elmondhatta véleményét vagy a hivatalos honlapon keresztül, hozzászólás formájában, vagy résztvevőként a nemzeti, illetve regionális polgári paneleken. A második szintet az európai polgári vitafórumok jelentették, amelyeken kétszáz-kétszáz, véletlenszerűen kiválasztott civil vett részt. Feladatuk az volt, hogy ajánlásokat dolgozzanak ki az egyes szakpolitikai területekkel kapcsolatban. Ezeket és az első szinten megfogalmazott gondolatokat a plenáris ülésen vitatták meg a résztvevők, akik között egyaránt jelen voltak nemzeti, nemzetek feletti és szubnacionális aktorok is. Az Európa jövőjéről szóló konferencia egyik legfontosabb színterén zajló egyeztetésekbe 449 fő kapcsolódhatott be. Száznyolc képviselő az EP-ből, a Tanács ötvennégy főt küldhetett – minden nemzet kettőt –, a Bizottságból pedig három tag volt jelen. A nemzeti parlamentek ugyancsak delegálhattak tagállamonként négy, vagyis összesen száznyolc politikust, és szintén száznyolcan voltak a civilek is. Utóbbi magában

³ Európai Bizottság 2021.

foglalt nyolcvan személyt az egyes európai vitafórumokból, továbbá országonként egy-egy – összesen huszonhét – főt a nemzeti panelekből, illetve az Európai Ifjúsági Fórum elnökét. Mellettük a plenáris ülés tagjai közé tartozott a szociális partnerek tizenkét és a civil szervezetek nyolc képviselője, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, valamint a Régiók Bizottságának tizennyolc-tizennyolc delegáltja, továbbá hat-hat ember a helyi és regionális önkormányzatok érdekeit megjelenítve. Amennyiben nemzetközi kérdéseket tárgyaltak, úgy szintén jelen volt az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője.⁴ Számukra nem csupán az alsóbb szintekről beérkezett ötletek megtárgyalása volt a feladat, de a végső jelentés konszenzussal történő elfogadása is a plenáris ülésen történt meg.

A negyedik, legfelső szintet az Európa jövőjéről szóló konferencia hármasság elnöksége alkotta, amelynek az Európai Parlament és az Európai Bizottság elnöke, illetve az EU Tanácsának soros elnöki tisztségét betöltő tagország állam- vagy kormányfője volt a tagja. Az egyéves időszak alatt ez Portugália, Szlovénia, majd azt követően Franciaország vezetőjét jelentette. Az elnökség munkáját az Igazgatóság és a titkárság segítette, amely testületekbe a három uniós intézmény delegált hét-hét főt.

Noha az Európa jövőjéről szóló konferencia hivatalos céljai között a szerződésmódosítás nem szerepelt, több reformjavaslatnak is csak úgy tudnának eleget tenni a tagállamok, ha változtatnak az együttműködésük keretein.

Szerződésmódosítás az Európai Unióban

Az EU-ban szerződésmódosításra ma kétféleképpen van lehetőségük a nemzeteknek. Mindenre kiterjedően a rendes felülvizsgálati eljárás keretében tudják változtatni az alapszerződéseket, ám 2009-től, a lisszaboni szerződés hatálybalépésétől rendelkezésükre áll az egyszerűsített módosítási eljárás eszköze is. Ez utóbbi során a politikusok az Európai Unió belső politikáival és tevékenységeivel kapcsolatos passzusait változtathatják meg a jogszabályoknak, jelentősebb reformokat, így például az Európai Parlament hatásköreinek bővítését nem hajthatják végre [EUSz 48. (6) cikk]. Ebből adódóan tanulmányomban csak a rendes eljárást ismertetem, amelynek pontos menetét a közösségi szerződések határozzák meg.

A szerződések felülvizsgálatára a nemzeti kormányok, az EP és az Európai Bizottság tehet javaslatot. A módosítási folyamat elindításáról az Európai Tanács (EiT) dönt egyszerű többséggel, miután konzultációt folytatott az EP-vel és az EB-vel, valamint monetáris ügyek felmerülésekor az Európai Központi Bankkal is. A változtatásokra irányuló javaslatokat a felek egy kormányközi konferencia (*Intergovernmental conference* – IGC) keretében tárgyalják meg, az új, elfogadott jogszabályt pedig minden államnak a saját alkotmányos előírásainak megfelelően ratifikálnia kell, és csak azt követően léphet az hatályba (EUSz 48. cikk).

⁴ Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata [é. n.]: 7.

Az IGC-k legfontosabb szereplői a tagországokat képviselő állam- és kormányfők, hiszen az egyeztetések során kizárólag ők rendelkeznek vétó- és szavazati joggal, továbbá az új szerződés elfogadásához szintén a politikai vezetők – egyhangú – támogatására van szükség. Ezeken túlmenően, a közösségi jogszabályban is egyedül ők vannak megnevezve a kormányközi konferenciák résztvevőiként [EUSz 48. (3) cikk]. A gyakorlatban ugyanakkor kiterjedtebb a jelenlévők köre, az egyeztetési folyamat különböző szinterein a megbeszélésekbe bekapcsolódik egy uniós biztos a Bizottság képviseletében, az Európai Parlament politikusai, valamint a Főtitkárság is.⁵

Az IGC-ken a tárgyalások három szinten folynak. A tisztviselőin a köztisztviselők vitatják meg a felmerülő jogi és technikai kérdéseket az EP két legnagyobb frakciója egy-egy tagjának részvételével. A miniszteri szinten a külügyminiszterek tanácskoznak, üléseik elején az Európai Parlament elnöke is jelen van.⁶ A legfelső szinten az Európai Tanács tagjai, vagyis az állam- és kormányfők folytatnak megbeszéléseket a legérzékenyebb politikai kérdésekről, amelyek azonban az összes napirendi ügynek sokszor csupán öt százalékát teszik ki.⁷ Egyetértés esetén az új dokumentum aláírását követően kezdődhet meg a ratifikációs eljárás.

Az európai integráció történetében kormányközi konferenciára 1950 óta mind ez idáig tizenegy alkalommal került sor. A politikai vezetők először 1950–1951-ben ültek tárgyalóasztalhoz, aminek eredményeképpen létrejött az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó párizsi szerződés. 1956–1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget, valamint az Európai Atomenergia Közösséget megteremtő szerződésekről egyeztek meg. Ugyancsak egy IGC keretében született meg az egyesítési szerződés (1965-ben), a luxembourgi és brüsszeli (első és második költségvetési) szerződés (1969–1970-ben és 1975-ben), illetve az Egységes Európai Okmány (1985–1986-ban), ahogyan az Európai Unióról szóló szerződésről (1990–1991),⁸ az amszterdami (1996–1997) és a nizzai szerződésről (2000), továbbá az Európai Alkotmányt létrehozó szerződésről (2003–2004) is kormányközi konferencián döntöttek az állam- és kormányfők. Utoljára 2007-ben rendeztek IGC-t, amelynek folyománya a portugál fővárosban aláírt lisszaboni szerződés volt.

Intézményi reformjavaslatok az Európa jövőjéről szóló konferencián

Az Európa jövőjéről szóló konferenciának köszönhetően ismét előtérbe került az unióban több, régóta visszatérő vitatéma. Ilyen a minősített többséggel történő döntéshozatal kiterjesztése, az Európai Parlament szerepének növelése, illetve az Európai Bizottság legitimációjának kérdése. A mostani konferencia javaslatai a közösségi dimenziót erősítenék ezeken a területeken, a végső döntést ugyanakkor a tagállamok hozzák meg.

⁵ CHRISTIANSEN 2002; SLAPIN 2011.

⁶ CHRISTIANSEN 2002.

⁷ STUBB 2002: 21.

⁸ Ebben az időszakban két IGC zajlott párhuzamosan, egyiken a gazdasági és monetáris unióról, a másikon pedig a politikai unióról folytatott megbeszélést a politikusok.

A legfontosabb kérdés így az, hogy a nemzetek Európája vagy a föderális Európa koncepciójának támogatói lesznek-e képesek érvényt szerezni elképzeléseiknek.

A döntéshozatali szabályok módosítása

Az európai uniós jogalkotás során a politikailag legérzékenyebb, nemzeti szuverenitást érintő ügyekben – például kül- és biztonságpolitika, az EU bővítése, többéves költségvetési keret – egyhangú döntéshozatal szükséges a tagállamok minisztereit tömörítő Európai Unió Tanácsában. A legtöbb szakpolitikai területen viszont elegendő a minősített – mai nevén kettős – többséggel történő elfogadás is. Ennek értelmében egy adott jogalkotásra irányuló javaslatot a tagországok legalább ötvenöt százalékának kell megszavaznia, amely nemzeteknek egyúttal az EU lakosságának minimum hatvanöt százalékát kell képviselniük. A kettős többség elve 2014 óta hatályos, azt megelőzően különböző súllyal számították be az egyes államok szavazatait, és így határozták meg a szükséges többséghez kellő arányokat – 2017-ig a tagországok kérhették a 2014 előtti rendszer szerinti eljárást is.⁹

A többségi döntéshozatal mindig is része volt az európai belpolitikának, a politikusok már a párizsi szerződésben is rögzítették ezt. Céljuk a közösségi jogalkotás hatékonyabbá tétele volt. Az 1970-es évekig azonban ez az eljárás a gyakorlatban kevésbé volt jellemző, a tagországok valamennyi szakpolitikai kérdésben az egyhangú támogatás elérésére törekedtek. Az 1966-os luxemburgi kompromisszum, amely véget vetett a fél éven keresztül tartó „üres székek válságának”,¹⁰ szintén a többségi elv visszaszorítását eredményezte, hiszen ekkor az európai vezetők megállapodtak abban, hogy a nemzeti érdek feltételezhető sérelme esetén a tagállamok élhetnek vétőjogukkal, azokon a területeken is, amelyek a többségi döntéshozatali szabály alá tartoznak.¹¹

A szavazatszámolás módjának és az idetartozó ügyek körének kérdése visszatérő napirendi téma volt a politikusok között, legyen szó interjúról, nyilatkozatról vagy európai szintű egyeztetésről. Ebből adódóan a jelentősebb reformokra irányuló alkalmakkor – jellemzően a kormányközi konferenciákon – is folytattak ezekről tárgyalásokat. Az egyes témakörökben elfoglalt álláspontokat vizsgálva az állapítható meg, hogy összességében a többségi elv kiterjesztésének Olaszország, Belgium és Finnország volt a legfőbb támogatója az elmúlt IGC-ken, míg a szuverenitásukat leginkább óvó államok közé Franciaország és az Egyesült Királyság tartozott. Azzal kapcsolatban azonban, hogy a hatékony együttműködés érdekében szükséges egyre több területen eltörölni az egyhangúság követelményét, valamennyi tagország egyetértett, megosztottság az egyes szakpolitikákban mutatkozott meg.

⁹ ARATÓ–KOLLER 2015.

¹⁰ 1965 második felében Charles de Gaulle francia államfő, a nemzeti szuverenitást veszélyeztetve látva, visszatartotta minisztereit az EU Tanácsának üléseiről, lassítva ezzel a közösség működését.

¹¹ MAGNETTE–NICOLAÏDIS 2004.

Kormányközi konferenciákat átívelően a legnagyobb vitákat a szociál- és foglalkoztatáspolitikai, a kül- és biztonságpolitikai, valamint az adózást érintő döntések ügye váltotta ki. A szociál- és foglalkoztatáspolitikára vonatkozóan a minősített többségi szavazás bevezetését többek között Belgium, Luxemburg, Olaszország és Finnország támogatta a szerződés módosítási folyamatokban. Mellette érveltek az 1990–1991-es és az 1996–1997-es IGC-n,¹² de 2000-ben, Nizzában és a 2003–2004-es kormányközi konferencián is ezt az álláspontot képviselték. Arra is volt példa, hogy egy-egy ország az idő előrehaladtával megváltoztatta véleményét a kérdésben. Dánia a maastrichti szerződést előkészítő IGC-n még támogatta az egyhangúság megszüntetését, 2000-ben viszont már az ellenkező nézőpontra állt. Írország szintén 2000-ben helyezkedett más álláspontra az 1990–1991-ben vallotthoz képest, ám ők az elutasítást követően támogatták a QMV alkalmazását.¹³

Voltak ugyanakkor olyan nemzetek, amelyek következetesen elutasították a többségi döntéshozatalt a szociál- és foglalkoztatáspolitikában. Közéjük tartozott az Egyesült Királyság, amely Maastrichtban és az Európai Alkotmányt létrehozó szerződésről szóló kormányközi konferencián is ellenérzését fejezte ki vele kapcsolatban, továbbá a spanyolok, akik ugyancsak több alkalommal érveltek ellene.¹⁴ Ezen túlmenően Portugália és Görögország (1990–1991-ben),¹⁵ valamint Németország is (1996–1997-ben) az egyhangú szavazás megőrzését preferálta.¹⁶

A kül- és biztonságpolitikát illetően szintén megoszlottak a vélemények a tagországok körében. A többségi szabály bevezetését többek között a németek (1996–1997-ben és 2003–2004-ben is),¹⁷ illetve a belgák és a finnek (2003–2004-ben) támogatták,¹⁸ azonban például Franciaország (1996–1997-ben),¹⁹ Írország (az amszterdami és a 2003–2004-es IGC-n), vagy éppen az Egyesült Királyság (2003–2004-ben) elutasította ezt a reformjavaslatot.²⁰

Az adózást érintő döntésekben a leginkább Írország és az Egyesült Királyság ragaszkodott az egyhangúság követelményének megtartásához, de például Svédország, Spanyolország és Dánia is ezt az álláspontot képviselte. Belgium, Németország és Olaszország ugyanakkor üdvözölte volna a többséggel történő döntéshozatal alkalmazását.²¹

Az állam- és kormányfők közötti ellentétek az Európa jövőjéről szóló konferencián is megmutatkoztak. Noha egyes, a szociálpolitikához kapcsolódó ügyekben máig egyhangú támogatás szükséges, ez a téma kevésbé volt hangsúlyosan jelen az Európa jövőjéről szóló konferenciára készülve, az előtérben a kül- és biztonság-, valamint az adópolitika állt. A kettős többség bevezetésének támogatói – például Belgium, Lettország, Olaszország,

¹² MAZZUCELLI 2012; MORAVCSIK–NICOLAÏDIS 1999; LEHTONEN 2009.

¹³ MAZZUCELLI 2012; LEHTONEN 2009.

¹⁴ MAZZUCELLI 2012; BEACH 2012; LEHTONEN 2009.

¹⁵ MAZZUCELLI 2012.

¹⁶ MORAVCSIK–NICOLAÏDIS 1999.

¹⁷ MORAVCSIK–NICOLAÏDIS 1999; LEHTONEN 2009.

¹⁸ LEHTONEN 2009; LAURSEN 2010.

¹⁹ MORAVCSIK–NICOLAÏDIS 1999.

²⁰ LEHTONEN 2009; GIRVIN 2010.

²¹ LEHTONEN 2009; LAURSEN 2010.

Németország – a gyorsabb, hatékonyabb döntéshozatalt és a szorosabb együttműködést tartják szem előtt, a másik oldalon viszont – így Magyarországon, Görögországban és Írországon – az eltérő nemzeti sajátosságokat, a sokszínűség figyelembevételét kiemelve továbbra is fenn kívánják tartani a vétőzés lehetőségét.²² A konferencia eredménye a közösségi dimenziót erősíteni vágyó politikai vezetőknek nyújthat jó hivatkozási alapot, a résztvevők ugyanis nem csupán e két szakpolitikában, de a bővítéspolitika és az uniós alapértékek megváltoztatásának kivételével valamennyi területen megszűntetnék az egyhangú szavazás intézményét.²³

Az Európai Parlament hatáskörének bővítése

Az Európai Parlament intézménye már az Európai Szén- és Acélközösséget megteremtő párizsi szerződésben megjelent, létrehozása óta pedig hosszú fejlődési utat járt be. Szerepének egyre jelentékenyebbé tétele a tagállamok részéről a közösségben meglévő demokratikus deficitet volt hivatott csökkenteni. A kifejezést elsőként 1988-ban az EP definiálta. Megfogalmazásuk szerint a demokratikus deficit abból fakad, hogy a közösségi szintre történő hatáskör-átruházással a közvetlen felhatalmazással rendelkező nemzeti parlamentektől vontak el jogköröket, amelyek azt követően egy, nem az állampolgárok által választott testülethez kerültek.²⁴ Az Európai Unió működése során a demokratikus deficit létezését igazolja a végrehajtó hatalom erősödése és vele párhuzamosan a nemzeti törvényhozási kontroll csökkenése, mindemellett az Európai Parlament is csupán korlátozott befolyással bír a politikaalkotásban. További probléma az EP-választások alacsony részvételi aránya, valamint ezen voksolások nemzeti jellege, hiszen az európai parlamenti választásokon a polgárok sokkal inkább belpolitikai, mintsem európai ügyek mentén szavaznak. Ezen túlmenően a közösségi döntéshozatal bonyolult, abba a polgároknak nincsen érdemi beleszólási lehetőségük.²⁵

A tagországok részéről megvolt a közösség demokratikusabbá tételének szándéka, aminek egyik eredménye az EP erősebbé, meghatározóbbá válása lett. Az intézmény már az 1952-ben hatályba lépő párizsi szerződés létrehozta Közgyűlés néven, tagjait a nemzetek delegálták. Mostani nevét 1962 óta viseli, közösségi jogszabályban viszont csak később, 1986-ban rögzítették ezt. 1979-től kezdődően a képviselők az állampolgároktól választás útján nyerik el mandátumukat, ám a közvetlen legitimitáció ellenére az Európai Parlament 1986-ig csupán konzultatív testület volt. Jelentősége az európai belpolitikában először az Egységes Európai Okmánnyal növekedett meg, amikor is két új eljárást vezettek be a tagországok: az együttműködési, illetve a hozzájárulási (egyetértési) eljárást. A legtöbb területen az előbbit alkalmazták, ekkor az EP szavazhatott a Tanács álláspontjáról, ám esetleges elutasítását a tagállamok minisztereit tömörítő

²² Európai Parlament 2021.

²³ Conference on the Future of Europe 2022.

²⁴ NAVRACSICS 1998.

²⁵ FOLLESDAL–HIX 2006.

testület egyhangúlag felülszavazhatta. Fontosabb ügyekben, mint például új tagállamok csatlakozásakor, az EP-választás szabályainak alakításakor vagy a strukturális alapok működésének meghatározásakor a hozzájárulási eljárás szerint zajlott a döntéshozatal, amelyben az Európai Parlament már nagyobb szerephez jutott. Ezekben az esetekben a döntéseket az intézmény egyetértésével lehetett meghozni, a szavazáskor az EP-nek vétőjoga volt, az eredeti javaslaton ugyanakkor nem változtathatott.

A maastrichti szerződéssel tovább növekedett a képviselők hatásköre, ebben ugyanis bevezették az együtdöntési eljárást, amellyel az Európai Parlament társjogalkotóvá vált. Ezt a módszert 2009 óta, a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően rendes jogalkotási eljárásnak nevezik. Már az 1990-es években ezt az eljárást alkalmazták számos szakpolitikai területen, napjainkban pedig több mint nyolcvan területet fed le. A reformnak köszönhetően az EP már nemcsak vétőzhat, de módosítással is élhet a jogalkotás során.²⁶ Ezzel párhuzamosan az intézmény az Európai Bizottság megválasztásában is egyre nagyobb szerephez jutott.

Annak ellenére, hogy végül valamennyi tagállam hozzájárult az egyes szerződés módosítások alkalmazásával az EP erősebbé tételéhez, a kormányközi konferenciák során távolról kellett közelíteniük álláspontjaikat. Már az Egységes Európai Okmány kidolgozásakor is voltak olyan országok – például Franciaország, az Egyesült Királyság és Dánia –, amelyek ellenezték, hogy az Európai Parlamentnek nagyobb befolyása legyen a jogalkotásban,²⁷ és ugyanők Maastrichtban sem támogatták kezdetben az együtdöntési eljárás bevezetését. A másik oldalon, az EP szerepe növelésének hagyományos támogatói közé tartozott többek között Németország, Olaszország, Hollandia, vagy éppen Belgium,²⁸ az 1990–1991-es politikai unióról szóló IGC-n pedig a német kormány nemcsak a társjogalkotóvá válást, de a jogalkotási kezdeményezési jogot is biztosította volna az intézmény számára.²⁹

Ma az Európai Parlamentnek a hatáskörei folyamatos bővítése ellenére továbbra is korlátozott mozgástere van. A rendes jogalkotási eljárás nem minden területre terjed ki, jogalkotást csak az Európai Bizottság kezdeményezhet, és a Bizottság elnökének személyére tett javaslata sem kötelezi az Európai Tanácsot. Noha az Európa jövőjéről konferencia eredményei közé tartozik az ezen hiányosságok orvoslásának javaslata, az EP és általa a közösségi dimenzió erősítésének támogatói nehéz feladat előtt állnak, ugyanis az EU huszonhét államából tizennégy ország – közöttük Magyarország – tiltakozását fejezte ki az ilyen mértékű reformokkal szemben.³⁰

²⁶ BÍRÓ-NAGY 2019.

²⁷ MORAVCSIK 1991.

²⁸ CORBETT 1992.

²⁹ MAZZUCELLI 2012.

³⁰ ZSÍROS 2022.

Az Európai Bizottság legitimációjának növelése

Az Európai Bizottság legitimációjának növelésére irányuló szándék egyrészt – az Európai Parlament hatáskörének bővítéséhez hasonlóan – az EU demokratikus legitimációjának hiányosságaiból fakad, másrészt a föderálisabb Európa hívei a szupranacionális szint megerősödését is remélhetik általa.

A Bizottság az Európai Unió egyik legfontosabb intézménye. A jelenleg huszonhét – tagországoként egy-egy – uniós biztosból álló testület a közösségi érdekeket képviseli, ügyel a szerződésekben és az uniós jogszabályokban foglaltak betartására, jogsértés esetén pedig végső esetben az Európai Unió Bírósága elé is citálhatja az adott tagállamot. A közösségi költségvetés végrehajtása szintén az EB feladatai közé tartozik, és ugyancsak a Bizottság az, amely a jogalkotási kezdeményezés kizárólagos jogával rendelkezik (EUSz 17. cikk). Jelentősége ellenére az intézmény és annak tagjai csupán közvetett legitimitással bírnak, megválasztásukba az állampolgároknak nincsen beleszólásuk. A politikai vezetők az 1979 óta közvetlenül választott EP szerepvállalásának fokozatos növelésével az új Bizottság hivatalba lépésében ezen kívántak javítani. A maastrichti szerződés szerint ugyan az Európai Parlamentnek jóvá kellett hagynia a testület egészét annak felállítását megelőzően, az EB elnöke személyének kiválasztásában csupán konzultációs szerepe volt.³¹ Az amszterdami szerződés hatálybalépésétől egészen 2009-ig már a Bizottság első emberének kinevezését is jóvá kellett hagyniuk a képviselőknek, a lisszaboni szerződéssel pedig az EP vétőjogot is kapott a kérdésben. Ma a huszonhét biztos személyét – így az Európai Bizottság elnökét is – a nemzeti kormányok határozzák meg. Az elnökről, az egyes biztosjelöltekről, majd azt követően a testület egészéről az Európai Parlament, illetve annak egyes szaktanácsai szavaznak, aminek során elfogadásukról vagy elutasításukról dönthetnek, javaslattevői vagy jelölési joguk ugyanakkor továbbra sincsen.

Ezen változtathatna a csúcsjelölti rendszer, amelynek alap gondolata 1999-re vezethető vissza, amikor is az Európai Néppárt (EPP) soraiba tartozó Kereszténydemokrata Unió (CDU) tagjai kifogással illették azt a tényt, hogy az európai parlamenti választások eredménye semmilyen kihatással nincsen a bizottsági elnök kilétére.³² A lisszaboni szerződés részben orvosolta ezt a problémát, abban ugyanis rögzítették, hogy az Európai Tanács az EP-választások eredményének figyelembevételével kell hogy – minősített többséggel – megnevezze az elnöki pozícióra javasolt jelöltet. Mindez jó hivatkozási alapul szolgált az európai pártcsaládoknak, amelyek 2014-től – az EPP már 2009-ben is – a választásokra készülve egy-egy csúcsjelöltet állítottak, amely politikust később a Bizottság élére szánták. A gyakorlatban azonban a lisszaboni szerződésben foglaltak nem jelentik automatikusan a listavezetők jelölését. Noha 2014-ben ilyen megfontolásból jelölte az Európai Tanács Jean-Claude Junckert az EB elnökének, 2019-ben már a tagországok többsége kihátrált a csúcsjelölti rendszer ötlete mögül, és a kívülről érkező Ursula von der Leyent nevezték meg jelöltjüként.

³¹ Treaty on European Union (1992. július 29.) Art. 158.

³² NAVRACSICS 2020.

Az Európai Unió tagállamai máig megosztottak maradtak abban a kérdésben, kiengedjék-e irányításuk alól az unió egyik legjelentősebb intézményének, az Európai Bizottság elnökének kiválasztását. Néhány nemzet – például Ausztria és Németország – elkötelezett a csúcsteljesítmény rendszer alkalmazása és ezáltal az EU demokratikusabbá tétele iránt, több állam- és kormányfő – közöttük a V4 országai, Franciaország, Bulgária, Litvánia, vagy éppen Svédország – ugyanakkor a jelölés saját hatáskörben való tartása mellett érvel.³³ Az Európa jövőjéről szóló konferencián megfogalmazottak további vitaalapot jelenthetnek, hiszen a résztvevők nagyobb beleszólást követelnek a polgároknak az EB elnökének megválasztásába, vagy a közvetlen elnökválasztás, vagy a csúcsteljesítmény rendszer megszilárdítása formájában.³⁴

Merre tovább: nemzetek Európája vagy Európai Egyesült Államok?

Immáron több mint hét évtizede, az európai integráció kezdete óta zajlik vita a politikusok, társadalomtudósok között arról, hogy milyen irányba tart, vagy kellene tartania a közös európai projektnek. A kormányközi konferenciák alkalmával pedig különösen kiemelt jelentőségűvé válik a kérdés. Noha nem irányult szerződésmódosításra, de nem volt ez másképpen az Európa jövőjéről szóló konferencián sem. A tanulmányban tárgyalt három téma mindegyike hatást gyakorol az integráció jövőbeli alakulására, ebből adódóan nem érdektelen, hogy az állam- és kormányfők milyen utat választanak ezeken a területeken.

A minősített többségi döntéshozatal alkalmazásával a tagországok elfogadták azt, hogy bizonyos szakpolitikai kérdésekben saját nemzeti érdekükkel szemben is születhetnek döntések. A politikailag érzékeny ügyekben ugyanakkor mind ez ideig megmaradt az egyhangú támogatás követelménye. Ennek fenntartásával az államok továbbra is biztosíthatják a nemzeti szuverenitásuk és érdekeik védelmét. A minősített többségi szabály kiterjesztésével viszont a közösségi dimenzió válik erősebbé, egy-egy ország pedig már nem lesz képes megakadályozni a számára kedvezőtlen döntést.

A hatáskörök átruházása egy szupranacionális intézményre minden esetben együtt jár a nemzeti szuverenitás egy részéről való lemondással. Így van ez az Európai Parlament kapcsán is. A testület számára biztosított egyre nagyobb szereppel a jogalkotásban a tagállamok hozzájárultak ahhoz, hogy a Tanács egyes ügyekben kompromisszumra kényszerülhet, a nemzeti érdekek összehangolása mellett az EP érdekeit is figyelembe kell venni. Mindez a közösségi dimenzió erősödését vonta maga után. A jelen állapot fenntartásával a tagországoknak nem lenne nagyobb mozgásterük, ám az Európai Parlament sem válna befolyásosabbá a politikaalkotásban. Újabb hatáskörök átruházása esetén viszont a szupranacionális szint erősödésével párhuzamosan a nemzeti szint gyengül, ez pedig egy mélyebb integrációt, egy egységesebb Európai Uniót eredményez.

³³ ÅLANDER–ONDARZA–RUSSACK 2021.

³⁴ Conference on the Future of Europe 2022.

Az Európai Bizottság elnöke személyének kiválasztásában is az a legfontosabb kérdés, hogy az állam- és kormányfők saját maguk akarják-e megnevezni az EU egyik legfontosabb intézményének első emberét, így valamelyest hatást gyakorolva a következő öt esztendőre, vagy pedig lemondanak erről. Utóbbi esetében egyrészt ismét gyengül a nemzeti szint, másrészt mind a csúcsteljesítményi rendszer, mind a közvetlen elnökválasztás a Bizottság politikailag aktívabb szerepvállalását hordozza magában, elmozdulva a csupán végrehajtó funkcióból.

Mindebből fakadóan, bárhogyan is döntenek a tagállamok, választásukkal egyúttal arról is határoznak, hogy föderálisabbá váljon-e az Európai Unió. Ezzel újabb fejezete nyílik az úgynevezett szuverenisták és föderalisták vitájának. Ahogyan azt a történeti példák is jól tükrözik, az uniós tagországoknak két nagyobb táborra van, akik az erős nemzeteken nyugvó Európát támogatják, és akik egységesebb uniót szeretnének. Nincsen ez másképpen ma sem, a mélyítést ellenző – például Magyarország, Lengyelország – és szorgalmazó – például Németország és Franciaország – nemzetek között a konkrét reformötleteken túl elvi, ideológiai ellentét is húzódik. Az előrelépéshez ennek feloldása szükséges, ez viszont jelenleg nem látszik rövid időn belül megvalósíthatónak. Ebből adódóan az Európa jövőjéről szóló konferencia következményeivel és az integráció új irányvonalával kapcsolatos kérdések megválaszolása minden bizonnyal még számos elnökség, így a 2024-es magyar elnökség számára is prioritás lesz.

Felhasznált irodalom

- Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata* [é. n.]. Online: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/27325/hu.pdf>
- ÅLANDER, Minna – ONDARZA, Nicolai von – RUSSACK, Sophia (2021): Introduction. In ÅLANDER, Minna – ONDARZA, Nicolai von – RUSSACK, Sophia (szerk.): *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*. Brussels, European Policy Institutes Network, 1–7. Online: <https://epin.org/wp-content/uploads/2021/06/Managed-Expectations-EU-Member-States%E2%80%99Views-on-the-Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>
- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest: Gondolat Kiadó. Online: https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/2909/europa_utazasa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- BEACH, Derek (2012): The Constitutional Treaty: The Failed Formal Constitutionalisation. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 217–243. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_10
- BÍRÓ-NAGY András (2019): Az Európai Parlament. In ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 99–123. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14718/728_ATMA_Az_Europai_Unio_politikai_rendszere_PDF.pdf
- CHRISTIANSEN, Thomas (2002): The role of supranational actors in EU treaty reform. *Journal of European Public Policy*, 9(1), 33–53. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760110104163>
- Conference on the Future of Europe (2022): *Report on the final outcome*. 2022. május 9. Online: https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmlFpbHMhMiOnsibW

- Vzc2FnZSI6IkJBaHBBcU10QVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvYl9pZCJ9fQ==—899f1bfedf2d3fc6c36d4a9bc0dd42f54046562e/CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf
- CORBETT, Richard (1992): The Intergovernmental Conference on Political Union. *Journal of Common Market Studies*, 30(3), 271–298. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1992.tb00433.x>
- Európai Bizottság (2021): *Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe*. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2021-03/en_-_joint_declaration_on_the_conference_on_the_future_of_europe.pdf
- Európai Parlament (2021): *Inaugural plenary of the Conference on the Future of Europe*. Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/inaugural-plenary-of-conference-on-future-of-europe_20210619-0900-SPECIAL-OTHER_vd
- FOLLESDAL, Andreas – HIX, Simon (2006): Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533–562. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>
- GIRVIN, Brian (2010): Ireland: More Referendums Anyone? In CARBONE, Maurizio (szerk.): *National Politics and European Integration. From the Constitution to the Lisbon Treaty*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 126–143. Online: <https://doi.org/10.4337/9781849805148.00015>
- LAURSEN, Finn (2010): The Nordic Countries: Between Scepticism and Adaptation. In CARBONE, Maurizio (szerk.): *National Politics and European Integration. From the Constitution to the Lisbon Treaty*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 182–196. Online: <https://doi.org/10.4337/9781849805148.00018>
- LEHTONEN, Tiia (2009): *Small States – Big Negotiations Decision-Making Rules and Small State Influence in EU Treaty Negotiations*. PhD-disszertáció. European University Institute Department of Political and Social Sciences. Online: <https://doi.org/10.2870/2709>
- MACRON, Emmanuel (2019): Pour une Renaissance européenne. *Élysée*, 2019. március 4. Online: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne
- MAGNETTE, Paul – NICOLAÏDIS, Kalypso (2004): Coping with the Lilliput Syndrom Large vs. Small Member States in the European Convention. *Politique européenne*, 13(2), 69–92. Online: <https://doi.org/10.3917/poeu.013.0069>
- MAZZUCELLI, Colette (2012): The Treaty of Maastricht: Designing the European Union. In LAURSEN, Finn (szerk.): *Designing the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 147–179. Online: https://doi.org/10.1057/9780230367579_7
- MORAVCSIK, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, 45(1), 9–56. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>
- MORAVCSIK, Andrew – NICOLAÏDIS, Kalypso (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 37(1), 59–85. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00150>
- NAVRACSICS Tibor (1998): A demokrácia problémája az Európai Unióban. *Politikatudományi Szemle*, 7(1), 47–70. Online: <http://real.mtak.hu/137020/1/navracsics.pdf>
- NAVRACSICS Tibor (2020): A csúcsjelölti rendszer rövid élete és furcsa halála. *Európai Tükör*, 23(1), 7–28. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2020.1.1>
- SLAPIN, Jonathan B. (2011): *Veto Power. Institutional Design in the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Online: [10.3998/mpub.2012704](https://doi.org/10.3998/mpub.2012704)

STUBB, Alexander (2002): *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Online: <https://link.springer.com/book/10.1057/9781403907615>

ZSÍROS Sándor (2022): Máris megosztja az uniót az Európa jövőjéről rendezett konferencia. *Euronews*, 2022. május 9. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2022/05/09/maris-megosztja-az-uniot-az-europa-jovojerol-rendezett-konferencia?fbclid=IwAR2m4XVoKLTtIY-HaHV9pkOsCnFcbBKNDqdFsYZIpHnhtGBSK244a3CWTxU>

Felhasznált jogforrások

Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. (2012. október 26.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>
Treaty on European Union. (1992. július 29.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>

Vákát

Van kiút? Az uniós jogállamisági viták perspektívái

A tanulmány azt vizsgálja, hogy az uniós jogállamiság-politika milyen hatással van az Európai Unión belüli politikai egység jelenére és jövőjére. Örökre velünk maradnak-e és tovább erősödnek a jelenlegi, egyre mélyülő politikai törésvonalak, vagy léteznek lehetséges kiutak az EU-t jelenleg megosztó jogállamisági vitából? A több mint egy évtizedes uniós politikai vita bemutatását követően a tanulmány felvázolja a lehetséges forgatókönyveket.

Bevezetés

Az európai uniós politikai és intézményi szereplők a 2010-es évek elejétől egyre élesebb kritikákat fogalmaztak meg egyes tagállamok politikájával szemben. Kezdetekben a magyar kormány egyes intézkedései mentén fogalmazódtak meg bírálatok, míg később már olyan vitáknak lehettünk szemtanúi, amelyek általában véve megkérdőjelezték, hogy Magyarországon és később más tagállamokban, elsősorban Lengyelországban érvényesül-e a jogállamiság. Több mint egy évtizeddel a jogállamisági viták megjelenése után adódik a kérdés, hogy mi várható a folytatásban. A jogállamiság körül kialakult ellentétek továbbra is szerves részét képezhetik-e az unió politikai és intézményi mindennapjainak, vagy várható elmozdulás a „megbékélés” irányába?

A válaszokhoz és a lehetséges forgatókönyvek feltárásához jelen tanulmány először áttekinti, hogy miként intézményesült az uniós jogállamiság-politika. Ezt követően feltárja azokat az okokat, amelyek a jogállamisági viták fennmaradását eredményezhetik. Végül néhány olyan lehetséges forgatókönyvet is felvázol, amely az ellentétek csillapodásához vezethet.

A trend: egyre szélesebb körű jogállamiság-politika

A jogállamiság fogalma körül az Európai Unióban a 2010-es évtizedben új közpolitika jött létre, amelynek keretében az uniós intézmények egymás után hoztak létre olyan eszközöket, amelyeken keresztül egyre szélesebb körű ellenőrzés alá tudják vonni a tagállamokat.¹

Az első ilyen eszközt a Bizottság hozta létre 2014-ben, és az úgynevezett jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret (a továbbiakban: jogállamisági keret) nevet viselte.² A jogállamisági keret a Bizottság máig létező eszköze, amely a kötelezettségszegési eljárásokból ismert eljárási struktúra analógiájára épül. A kötelezettségszegési

¹ GÁT 2021a: 9–10.

² Európai Bizottság 2014.

eljárásban megszokottakhoz hasonlóan strukturált párbeszéd valósul meg az érintett tagállam és a Bizottság között, s csak akkor következnek további lépések, ha nem sikerül megállapodásra jutniuk. A további lépések tekintetében azonban jelentős eltérések figyelhetők meg a két esetben. A kötelezettségszegési eljárások esetében a párbeszédet követő szakasz az Európai Unió Bírósága előtti jogvita, míg a jogállamisági mechanizmus esetében a bírósági szakasz hiányzik. Emiatt a kilátásba helyezhető szankciók is jelentősen eltérnek egymástól. A kötelezettségszegési eljárások esetében a Bíróság elmarasztalhatja a tagállamot, kötelezheti arra, hogy a Bizottság elvárásainak megfelelően változtasson a nemzeti szabályozásán vagy gyakorlatán, és pénzbírságra ítélteti. A jogállamisági keret tekintetében nincs hasonló jogi szankció, ennek híján a Bizottság csak azzal a fenyegetéssel gyakorolhat nyomást, hogy kezdeményezi az adott tagállam ellen az EUSz 7. cikk szerinti eljárások egyikét.

Ez az első, úttörőnek számító jogállamisági mechanizmus már a kezdetekben jogi problémákat vetett fel. Az Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálat 2014. május 27-én világos, precíz jogi szakvéleményben figyelmeztetett a jogállamisági keret jogellenességére, amelyben kimondta, hogy a Bizottságnak sem jogalapja, sem hatásköre nem volt ennek létrehozására.³

A Bizottság jogállamisági keretét követően a Tanács 2014-ben létrehozta az úgynevezett éves jogállamisági párbeszédet, amelyet a bizottsági jogállamisági eljáráshoz képest visszafogott, a tagállamok szuverenitását sokkal nagyobb mértékben tiszteletben tartó eszköznek szánt. A Tanács 2014. december 16-i sajtóközleményében jelentette be, hogy minden évben politikai párbeszédet szervez a tagállamok között, hogy előmozdítsa és védelmezze a jogállamiságot. Hangsúlyozta, hogy „ez a párbeszéd az objektivitás, a diszkriminációmentesség és valamennyi tagállam egyenlő bánásmódjának elvén alapul majd”. Azt is leszögezte, hogy mechanizmusa „nem sértheti a hatáskörök átruházásának elvét, valamint a tagállamok nemzeti identitásának (és a velejáró alapvető politikai és alkotmányos struktúráinak [...]), valamint alapvető állami funkcióinak a tiszteletben tartását [...]”.⁴ A Tanács ezzel egyrészt mutatta, hogy nem kívánja a jogállamiság kérdését teljes mértékben levenni az európai politikai napirendről, ugyanakkor a vizsgálódást a tagállamok egyenlőségét, hatásköreit és szuverenitását tiszteletben tartó kormányközi párbeszédre szűkítve jelezte azt is, hogy az Európai Unió tagállamokkal szembeni jogállamisági vizsgálódásait szigorú határok között kell tartani.

Az évek során a Tanács jogállamisági párbeszéde jelentős átalakuláson ment keresztül. Míg kezdetekben – például a 2015-ös jogállamisági párbeszéd során – a tagállamok nem egymás jogállamisági helyzetét vizsgálták, hanem egy kiválasztott jogállamisági témakörön belül folytattak általános eszmecserét,⁵ 2020 második felétől kezdve, a német soros elnökség közbenjárására az általános párbeszéd mellett újabb komponensként meg-

³ Európai Unió Tanácsa 2014a.

⁴ Európai Unió Tanácsa 2014b.

⁵ Európai Unió Tanácsa 2016.

határozott tagállamok fő jogállamisági fejleményeit is elkezdtek megvitatni az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) keretében.⁶

A Bizottság és a Tanács után az Európai Parlament is saját javaslatot fogalmazott meg olyan eszközre, amelyen keresztül az EU a jogállamiságra hivatkozva kontroll alá vonhatná a tagállamokat. A Bizottság által javasolt jogállamisági mechanizmushoz hasonlóan a Parlament is az EUSz 7. cikkén kívüli, gyakorlatilag annak előszobáját képező vizsgálati eljárásra tett javaslatot. A Bizottság jogállamisági mechanizmusával ellentétben azonban a Parlament által 2016. október 25-i állásfoglalásában javasolt úgynevezett demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmust⁷ nemcsak „szükség esetén”, egyedi esetekben, egy-egy országgal szemben kívánta alkalmazni, hanem előírányozta minden tagállam rendszeres, éves ellenőrzését. Az állásfoglalás felvázolta a mechanizmus struktúráját, amelyben a Bizottság mechanizmusához képest a Parlament és a különböző NGO-k, civil szervezetek sokkal hangsúlyosabb szerepet kaptak volna. A mechanizmus keretében tett megállapításoktól függően többféle kimenetelt vázolt fel, amelyek között a bizottsági jogállamisági kerethez hasonlóan megtalálható volt a 7. cikk megindításának lehetősége is.

Mivel a Parlament javaslata jogalkotási eljárást igényelt volna, ezzel kapcsolatban pedig az Európai Unió intézményrendszerében kizárólag a Bizottság rendelkezik kezdeményezési jogkörrel, a Bizottság támogatásának hiányában a Parlament javaslata nem valósult meg. A Bizottság 2017. január 17-én hivatalos közleményben kérdőjelezte meg a Parlament által javasolt mechanizmus szükségességét, megvalósíthatóságát, és megállapította, hogy „a javasolt eljárás néhány eleme – például a megállapodás-tervezet által a független szakértői testületnek szánt központi szerep – súlyos problémákat vet fel a jogszerűség, az intézményi legitimitás és az elszámoltathatóság terén”.⁸

A Bizottság később elmozdult kezdeti, éves monitoringrendszert elutasító álláspontjától, és 2019-ben már maga is a Parlament javaslatához hasonló, éves jogállamisági jelentési rendszer létrehozása mellett döntött. Az első éves jogállamisági jelentés 2020 szeptemberében jelent meg, amelyben a Bizottság minden tagállamot egyesével értékelt négy előre meghatározott, jogállamisághoz kötődő tématerületen, nevezetesen az igazságszolgáltatási rendszer, a korrupcióellenes fellépés, a médiapluralizmus, valamint a fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi ügyek kapcsán.⁹

Bár az éves jelentési rendszer nagyban hasonlít a Parlament javaslatához, elhamarkodott lenne az a következtetés, hogy a Bizottság az utóbbi bevezetésével eleget tett volna az Európai Parlament követeléseinek. A Parlament korábban javasolt éves jogállamisági mechanizmus rendszere és a Bizottság éves jogállamisági jelentési rendszere között lényegi eltérés figyelhető meg. Míg a Parlament 2016-os javaslata jelentős szerepet kívánt biztosítani saját magának és egy úgynevezett független szakértői testületnek, ezek a jellemzők hiányoznak a Bizottság éves jogállamisági jelentési rendszeréből. Mindez arra

⁶ WAHL 2020.

⁷ Európai Parlament 2016.

⁸ Európai Bizottság 2017.

⁹ Európai Bizottság 2020.

világít rá, hogy a Bizottság meg kívánta őrizni mozgásterét a tagállamok jogállamisági értékelése kapcsán, és nem kívánt lemondani erről a nyomásgyakorlási lehetőségről más testületek és különösképpen az Európai Parlament javára. A Parlament ebben a kérdésben továbbra is vitában áll a Bizottsággal, amit a Bizottság első éves jogállamisági jelentésének közzététele után egy héttel, 2020. október 7-én elfogadott, részben kritikus hangvételű állásfoglalása is mutat.¹⁰ A parlamenti kritikáktól függetlenül a Bizottság 2020 óta évente kiadja jogállamisági jelentését, amely immár fontos részét képezi az unió jogállamisági eszköztárának.

Az uniós jogállamiság-politika további eszközei közé sorolható a jogállamisági kondicionalitási rendelet is, amely alapján a Bizottság javaslatára a Tanács uniós forrásokat vonhat meg a tagállamoktól. Az Európai Bizottság 2018. május 2-án az unió 2021-től 2027-ig terjedő többéves költségvetési csomagjának (MFF-csomag) részeként terjesztette elő „a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről szóló” rendeletre vonatkozó javaslatát.¹¹ E javaslat alapján fogadták el számos módosítást követően az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2020. december 16-án kihirdetett „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló” rendeletet (a továbbiakban: kondicionalitási rendelet vagy rendelet).¹² A rendelethez szokatlan módon az Európai Tanács „értelmező rendelkezéseket” fűzött 2020. december 16-i következtetéseiben, és az elfogadott szöveg erősen vitatott jellegét mutatja az is, hogy Magyarország és Lengyelország utólag kezdeményezte megsemmisítését a Bíróság előtt. Bár a Bíróság 2022. február 16-i ítéletében¹³ elutasította a lengyel és magyar kereseteket, a rendelet keletkezését és alkalmazását övező széles körű jogi és politikai viták miatt megállapítható, hogy máig az Európai Unió egyik legellentmondásosabb jogszabályai közé tartozik.

A problémát a rendelet kettős olvasata okozza. Nem mindegy ugyanis, hogy a költségvetési kondicionalitásra a jogállamiság-politika szankciós eszközeként, vagy az uniós költségvetés védelmében létrehozott eszközként tekintünk-e.

A költségvetési kondicionalitás szankciós eszközként felfogva az unió már meglévő jogállamiság-politikai eszközeit egészíti ki. E logika szerint az uniós intézmények a korábban kialakított eszközökön keresztül bírálatokat és ezekhez kapcsolódó elvárásokat fogalmazhattak meg egyes tagállamokkal szemben, ezek végrehajtását azonban csak politikai nyomásgyakorláson keresztül érhették el. Az ilyen jellegű nyomásgyakorlás hatékonysága korlátozott volt, ezért született meg a kondicionalitási rendeletjavaslat, amely már pénzügyi nyomásgyakorlást is lehetővé tesz.

A költségvetési kondicionalitás az unió költségvetését védő eszközként felfogva ezzel szemben nem a korábbi jogállamisági eljárásokhoz kötődik, hanem az unió költségvetését érő esetleges sérelmek orvoslására szolgál. Ahhoz, hogy aktiválható legyen, meg kell állapítani, hogy az adott tagállam milyen, az uniós költségvetést érintő jogállamisági

¹⁰ Európai Parlament 2020.

¹¹ Európai Bizottság 2018.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

¹³ C-156/21. sz. Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet.

sérelmet követett el. Nem elegendő megállapítani, hogy az adott tagállamban általában jogállamisági problémák merülnek fel, hanem bizonyítani szükséges, hogy milyen jogállamisági anomáliák milyen káros következményt okoznak az unió költségvetésének. A költségvetés sérelme nélkül nem alkalmazható semmilyen szankció. Ez azt jelenti, hogy a költségvetési kondicionalitás célja ebben az esetben nem a különböző politikai célokat szolgáló pénzügyi nyomásgyakorlás, hanem az uniós költségvetést ért jogsértések szankcionálása.

A kondicionalitási rendelettel kapcsolatban fennálló vitás kérdések lényegében a fenti két megközelítés összemosódásából adódnak.¹⁴ A jelenség azzal magyarázható, hogy a jogállamiság-politikához közvetlen pénzügyi szankciókat kapcsoló új eszköz bevezetése jogi problémákba ütközött volna, ezért azt kerülő úton, az unió költségvetésének védelmére hivatkozva, más jogalapra hivatkozva vezették be. Ezt támasztja alá az is, hogy bár a rendelet érvényessége mellett érvelők a bírósági eljárásban a költségvetés védelmére hivatkoztak, a mindennapi politikai vitákban a politikusok egyértelművé teszik, hogy a rendeletre a tagállamokkal szembeni jogállamisági szankciós eszközként tekintenek. A kondicionalitási mechanizmus tudományos elemzésekben is az uniós jogállamisági eszköztár egyik meghatározó elemeként jelenik meg, sőt egyes szerzők kifejezetten arra a következtetésre jutnak, hogy a kondicionalitási eljárás a leghatékonyabb eszköz a jogállamiság kikényszerítésére.¹⁵ Az Európai Parlament 2021 során folyamatos nyomás alatt tartotta a Bizottságot, és a rendelet Magyarországgal és Lengyelországgal szembeni azonnali alkalmazására szólított fel. A Bizottság azonban csak 2022-ben indított a rendelet alapján eljárást Magyarországgal szemben, megvárva a bírósági ítélet és nem mellesleg a magyarországi országgyűlési választások eredményét. A kondicionalitási rendelet keretében a Bizottság és Magyarország közötti tárgyalások jelen tanulmány zárásakor is zajlanak.

A fentiek alapján az a következtetés vonható le, hogy bár az unió jogállamisági eszköztára nem koherens, és magán hordozza az uniós intézmények közötti konkurencia jegyeit, a 2010-es évtizedben egyre kiterjedtebbé vált az unió jogállamiság-politikája. Az uniós jogállamisági viták, amelyek kezdetben különböző aktuálpolitikai ügyek mentén, ad hoc jellegű politikai viták voltak, mára intézményesültek, és folyamatosan erősödő uniós jogállamiság-politika formájában öltenek testet. A fenti intézményesülési tendencia egyértelműen az uniós jogállamiság-politika fennmaradásának kedvez, és azt jelzi, hogy egy olyan kérdésről van szó, amely állandósult az uniós politikai és intézményi napirenden. A folytonosság irányába hat, hogy Lengyelországgal és Magyarországgal szemben jelenleg is a 7. cikk szerinti eljárások vannak folyamatban, amely keretében a Tanács is visszatérő jelleggel foglalkozik a két ország jogállamisági helyzetével.

Szintén a tendenciát erősíti, hogy az Európai Bíróság esetjogában a 2010-es évek második felétől kezdve egyre erőteljesebben jelenik meg a jogállamiságra történő hivatkozás.¹⁶ Az elmúlt években több olyan ítélet is született, amelyeken keresztül a Bíróság

¹⁴ A kondicionalitási rendelet két ellentétes felfogásáról lásd még MAVROULI 2022: 281.

¹⁵ BÁRD et al. 2022: 1.

¹⁶ GÁT 2021a: 161–211.

a Bizottság és az egyes tagállamok közötti jogállamisági vitákban a Bizottság mellett foglalt állást.¹⁷ A jogállamiságra történő hivatkozás egyre szélesebb körű alkalmazása még egyes – az EU és a tagállamok közötti kompetenciaharcokban, valamint a jogállamisági vitákban általában az EU mellett állást foglaló – szerzők körében is kételyeket ébreszt. Fennáll a veszélye, hogy az Európai Bíróság a jogállamiságra való hivatkozással visszaélve, saját álláspontja védelmében, precíz ellenérvek nélkül is visszautasíthat álláspontjával szembeni észszerű jogi érveket, vagy éppen egyre kiterjesztőbb ítélkezési gyakorlatával kapcsolatos kritikákat.¹⁸

Az intézmények és közpolitikák azonban átalakíthatók, ha van hozzá megfelelő politikai akarat. A tanulmány a következő pontokban ezért azt vizsgálja, hogy milyen tényezők befolyásolhatják még a jogállamisági viták fennmaradását vagy esetleges térvesztését.

Befagyott ellentétek: tartós belső törésvonalak a jogállamiság-politika hátterében

A jogállamiság-politika tartós fennmaradását valószínűsíti, hogy a jogállamisági viták mögött mélyebb, elvi, ideológiai törésvonalak húzódnak meg, amelyek ahelyett, hogy halványodnának, egyre jelentősebbé válnak az Európai Unióban.

Ilyen törésvonal a föderalisták és a tagállami szuverenitást előtérbe helyezők szembenállása. Bár az uniós alapszerződésben megtalálható az egyre szorosabb Unió célkitűzése (EUSz 1. cikk), az alapszerződés egyértelműen rendelkezik arról, hogy az Európai Unió a hatáskör-átruházás elvére épül, amelynek értelmében az EU csak azokon a területeken járhat el, amelyekre a tagállamok a szerződésekben felruházták (EUSz 4–5. cikkek). Ugyanígy rögzíti, hogy az Európai Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását és alkotmányos berendezkedését (EUSz 4. cikk).

Az Európai Unió föderalista jegyeinek megerősítésében érdekelt szupranacionális intézmények, valamint a föderalista ideológiát követő politikusok a jogállamiság-politikát eszközként tudják felhasználni arra, hogy az unió és a tagállamok közötti jelenlegi hatáskörmegosztást a szerződések módosítása nélkül megváltoztassák, és a gyakorlatban hatáskört vonjanak el a tagállamoktól. Mivel minden európai uniós ország jogrendje az alapjogokra és a jogállamiságra épül, az összes tagállami politikai intézkedést közvetve vagy közvetlenül vissza lehet vezetni egy alapjogi vagy jogállamisági kérdésre. Elég akár felületesen összekötni egy tagállami intézkedést a jogállamiság kérdésével, és a jogállamisági eszköztár politikailag alkalmazhatóvá válik az adott intézkedéssel szemben. Ennek eredményeképpen az Európai Unió a gyakorlatban már nemcsak azokba a kérdésekbe szólhat bele, amelyekben hivatalosan hatáskörrel rendelkezik, hanem korlát nélkül, bármilyen tagállami politikai intézkedésről – adott esetben alkotmányos vagy

¹⁷ C-216/18. sz. a High Court (Írország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében hozott ítélet; C-619/18. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben hozott ítélet; C-585/18., C-624/18. és C-625/18 sz. egyesített ügyekben hozott ítélet.

¹⁸ KOCHENOV 2020: 5–6. A „jogállamiság” kifejezés visszaélészerű felhasználásával kapcsolatos korábbi szakirodalomhoz lásd még VARGA Zs. 2015 és MATHIEU 2018.

családpolitikai kérdésről is¹⁹ – vitát gerjeszthet, és intézményesített eszköztárán keresztül követelheti annak saját elvárásai szerinti megváltoztatását.

A jogállamiság-politika ily módon összefüggésben áll az uniós föderalista törekvésekkel, és ahogy nő utóbbiak intenzitása, úgy válik a jogállamiság-politika is egyre szélesebb körben alkalmazott eszközzé. A jelenlegi tendenciák márpedig azt mutatják, hogy a föderalista elképzelések egyre erőteljesebben jelennek meg az Európai Unióban. A tagállamok egyenlőségén és kölcsönös tiszteletén alapuló Európai Unió egyre inkább kibillen korábbi egyensúlyából. Az uniós intézményrendszer, amelynek eredeti célja szerint a tagállamok békés együttműködését kellene szolgálnia, egyre látványosabban átadja magát az európai országokat széles körű irányítás alá vonó föderális szuperállam ideológiai célkitűzésének.

A föderalizmus gondolatának mindennapi politikai jelenlétére utal például az európai parlamenti képviselőkől álló úgynevezett Spinelli Csoport, amelynek küldetése a nacionalizmus és kormányköztség elleni harc és a föderális Európa létrehozása.²⁰ Szintén a föderalista tendenciák hangsúlyos jelenlétét mutatta az Európa jövőjéről szóló konferencia, amely 2021. március 10-től 2022. május 9-ig zajlott le.²¹ A konferencia felépítése, európai polgárok irányába megfogalmazott kérdésfeltevései, valamint a konzultációk nyomán megállapított következtetések egyértelműen azt jelzik, hogy jelentős erőcsoport próbálja az EU-t számottevően a föderáció irányába elmozdítani. A konferencia következtetéseiben olyan javaslatok jelennek meg, mint az egyhangú döntéshozatal eltörlése, a jogállamisági eszközök továbbfejlesztése, az Európai Bizottság elnökének közvetlen választása, vagy az európai parlamenti választások során nemzeti listák helyett transznacionális listák bevezetése.²² Még ennél is erőteljesebb figyelmeztető jelzés, hogy a német kormány explicit célkitűzésként jelenítette meg kormányprogramjában az Európai Unió föderális állammá történő átalakítását 2021 végén.²³ Ezek alapján összességében megállapítható, hogy a föderalista kontra nemzetállami szuverenista törésvonal hangsúlyos jelenléte a jogállamisági viták tartós fennmaradásának kedvez.

A jogállamiság-politika másik állandó mozgatórugója a politikai bal- és jobboldal közötti ellentét. Az uniós jogállamiság-politikát kimutathatóan az európai baloldal kezdeményezte és építette fel.²⁴ A jogállam eredendően alkotmányjogi fogalmát felhasználva, a jogállamiságot a napi politikai harcok középpontjába helyezte. A magyar és később lengyel jobboldali konzervatív kormányokat a jogállamiság megsértésével vádolva megbélyegezte, amivel maga számára kedvező, aszimmetrikus helyzetet hozott létre.

A jogállamiság-vitákban a különböző politikai oldalak nem egyenlő pozíciókból indulnak. Az ilyen viták ugyanis struktúrájukból adódóan a baloldalnak kedveznek,

¹⁹ Lásd az Alaptörvény elfogadása körüli európai uniós vitákat a 2010-es évek elején, vagy újonnan a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény körüli vitákat.

²⁰ Union of European Federalists [é. n.].

²¹ *Konferencia Európa Jövőjéről 2022.*

²² *Konferencia Európa Jövőjéről 2022.*

²³ Kiss J. 2021.

²⁴ GÁT 2021a: 213–222.

amelyik az uniós jogállamiság-politikát felépítette, s amelyik az ilyen típusú vitákat általában napirendre tűzi az Európai Parlamentben. Ez az oldal van offenzív pozícióban, míg a másik oldal taktikai szempontból sokkal kedvezőtlenebb, defenzív pozícióból indul. Míg az uniós jogállamiság-politikát kezdeményező baloldali formációk szabadon támadhatnak, a védekezésre kényszerített, jellemzően jobboldali erők energiáit felemészt, hogy az ellene felhozott vádakra magyarázattal szolgáljanak. A „jogállamiság” kifejezés pozitív kognitív és alkotmányos jelentéstartalma miatt a jogállamiság-vitákban a „jogállamiság-párti” baloldal küzd a „nemes célért” a „vétkes” jobboldali erőkkel szemben. Ebben az értelmezési keretben a rendszeresen vádlottak padjára helyezett jobboldali formációk nehezen tudnak szembeszállni politikai riválisukkal.

Az európai baloldal a 2010-es évtizedben lépésről lépésre sikerrel érte el, hogy a jogállamisági vita intézményesüljön, és az európai pártpolitika meghatározó kérdésévé váljon. A taktika gyakorlati sikerét mutatja, hogy a Magyarország és a Fidesz körül gerjesztett jogállamisági vitákkal sikerült előbb megosztania, majd a Fidesz kilépésével képviselőszaám tekintetében is meggyengítenie a korábban az európai szintén legerősebb pozíciót betöltő Európai Néppártot. Bár a Néppártnak a Fidesztől való elválással sikerült a baloldal szorítása alól kibújni, az Európai Parlament fennmaradó jobboldali frakciói továbbra is megkapják majd a vádat, hogy jogállamiság-ellenes politikát folytatnak. A jobb- és a baloldal közötti ellentét aligha tűnik el a következő években, sőt az európai parlamenti választások közeledtével várhatóan tovább erősödik, ezért ebben a tekintetben sem várható a jogállamisági viták enyhülése.

Harmadik meghatározó törésvonalként a liberális és a demokratikus elvek közötti ellentétet kell megemlíteni, amely szintén összefüggésben áll a jogállamisági vitákkal. A demokratikus és a liberális elv egyaránt fontos vezérelve a modern alkotmányos államoknak, ugyanakkor olyan elvekről van szó, amelyek természetüknél fogva szükségszerűen ellentétben állnak egymással. Míg a „demokrácia” a legitimitás forrására, a „liberalizmus” a hatalomszervezés módjára utal. A demokrácia azt jelenti, hogy a politikai hatalom forrása a nép, amely hatalmát megválasztott képviselőin keresztül gyakorolja. A demokrácia gondolata feltételezi a nép, és ezáltal a népet képviselő politikai többség teljes cselekvőképességét. Ha azonban a demokratikus hatalomnak nem lennének korlátjai, a nép, pontosabban az őt képviselő többség bármit megtehetne. Ezért a liberalizmus, mint a demokráciát korrigáló eszme, a hatalommal való visszaélések elkerülése érdekében korlátokat állít fel a politikai többség, és ezáltal a nép cselekvési szabadságával szemben. Egyrészt szétválasztja a hatalmi ágakat, és olyan rendszert alakít ki, amelyben az egyes hatalmi ágak kölcsönösen ellenőrzik egymást, mivel ahogy Montesquieu is írta, „a hatalomnak csak a hatalom tud határt szabni”.²⁵ Másrészt a demokráciával szembeni további korlátozásként előírja, hogy a politikai hatalomnak kötelező tiszteletben tartania az egyének alapvető szabadságjogait. A liberalizmus ez alapján a demokráciával szembeni korlátozó, korrekciós elv. Ebből kifolyólag, ha a liberális elvnek túlzott jelentőséget

²⁵ MONTESQUIEU 2000.

biztosítanak, az a demokrácia visszaszorulásához vezethet, mert a népakarat egy idő után nem tud érvényesülni a rendszerbe épített, túlterjeszkedő intézményes fékek miatt.²⁶

Ez a dilemma a jogállamisági vitákat is alapvetően meghatározza. A Magyarországgal szembeni eljárások során az európai uniós intézmények számos esetben a demokratikus elv alapján a magyar parlamenti, sőt adott esetben alkotmányozó többség által hozott döntéseket kérdőjelezi meg a jogállamiságra és az alapjogokra, azaz a liberális elvre hivatkozva. Az Európai Unió demokratikus úton hozott tagállami döntések ellen szólal fel a liberalizmus nevében, és egyértelműen az utóbbit részesíti előnyben. Ezt lehetett kiolvasni már az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalásából is, amelyben Magyarország kapcsán óva intett „a többség esetleges önkényuralmával szemben”²⁷. Ezt fémjelzi az is, hogy a magyar Alaptörvény tartalmával kapcsolatban az alkotmányozó hatalom és az Alkotmánybíróság között a 2010-es évek elején kialakult vitában az Alkotmánybíróságot mint független intézményt részesítették előnyben az alkotmányozó többség akaratával szemben. Ezzel magyarázható az is, hogy a Sargentini-jelentés alapján 2018-ban néhány hónappal az országgyűlési választásokat követően indította meg az Európai Parlament a 7. cikk szerinti jogállamisági eljárást Magyarországgal szemben, vagy hogy Ursula von der Leyen bizottsági elnök két nappal a 2022-es országgyűlési választások után jelentette be, hogy elkezdik alkalmazni Magyarországgal szemben a jogállamisági kondicionalitási rendeletet.²⁸ Mindez teret enged olyan vélekedéseknek is, amelyek szerint a jogállamisági eljárások felhasználhatók a demokratikusan hozott döntésekkel szembeni fellépésre, valamint a „nem megfelelő” irányban döntő népakarattal szembeni retorzióként. Egyelőre nem mutatkozik jel arra, hogy az Európai Unióban a liberális elv mindenhatóságát megkérdőjeleznék, ami óhatatlanul további konfliktusokhoz vezet majd a tagállami demokratikus döntéshozattal. Emiatt szintén a jogállamisági viták folytatódása várható.

Amennyiben az Európai Unió mélyebb, belső törésvonalainak tartós fennmaradása nem hat kedvezően az uniós és meghatározott tagállamok közötti jogállamisági viták jövőjére, megvizsgálandó még, hogy egyéb tényezők eredményezhetnek-e enyhülést.

Elméleti kiutak és realitásai

Mivel a bemutatottak alapján is megállapítható, hogy a jogállamiság-politika működtetői elsősorban politikusok és politikai intézmények, a tanulmány ebben az utolsó pontban azt vizsgálja, hogy milyen politikai változások vezethetnek a jogállamisági viták csillapodásához vagy lezárásához.

Kézenfekvő, hogy amennyiben olyan politikai átalakulások következnenek be Európában, amelyek által a jogállamiság megsértésére vonatkozó „vádakat” megfogalmazó

²⁶ MATHIEU 2018: 111.

²⁷ Európai Parlament 2011.

²⁸ JUDI 2022.

uniós intézmények és a vádak célkeresztjében álló országok vezetése azonos politikai platformra kerülnének, a jogállamisági viták rövid idő alatt megszűnhetnének.

Ez hipotetikusán három esetben valósulhatna meg. Egyrészt, ha a jobboldali konzervatív oldal többséget szerezne az európai szinten az európai parlamenti választásokon, vagy a különböző nemzeti választások alkalmával ilyen többség irányába változna meg az Európai Tanács és a Tanács politikai összetétele, ami az Európai Bizottságot is politikai változásra kényszerítené. Másrészt, ha a bírált országok politikai vezetése változna meg a tagállami választások következtében, és a ma konzervatív táborba tartozó országok is az uniós intézményeknek megfelelő balliberális politikai színezetet vennének fel. Harmadrészt pedig akkor, ha olyan váratlan fordulat következne be, amely elemi erővel felülírja a jogállamisági vitákat, vagy legalábbis jelentősen visszaszorítja a politikai és intézményi prioritások sorában.

Ami az európai politikai színtér erőviszonyait illeti, az európai parlamenti választások 2024-ben esedékesek, így a jobboldalnak még majdnem két évet várnia kell, hogy újból megpróbáljon többségbe kerülni az Európai Parlamentben. Azzal, hogy a Fidesz 2021. március 3-án kilépett az Európai Néppárt európai parlamenti frakciójából, jelentős átalakulási folyamatok indultak el a páneurópai pártpolitikai szinten, amelyek kimenetelét egyelőre nem lehet megjósolni. Kérdés, hogy a Fidesz közvetítésével sikerül-e egységbe kovácsolni a markánsan jobboldali ECR és ID frakciókat, valamint hogy egy ilyen típusú tömörülés képes lesz-e legalább relatív többséget szerezni a 2024–2029-es ciklusban. Amennyiben akár be is következne hasonló forgatókönyv, annak valószínűleg nem lenne azonnali hatása a más beállítottságú politikai többség keretei között szocializálódott európai intézményrendszerre.

A tagállamok politikai irányultságát illetően, a már korábban említettek szerint, a 2021-es német törvényhozási választások tovább erősítették a jogállamiság-politikának táptalajt biztosító uniós föderalista tendenciát. A 2022-es franciaországi elnökválasztás Macron elnök öt évre történő újraválasztásával a folytonosság irányába hatott, még ha az azt követő törvényhozási választásokon a markánsan jobboldali Nemzeti Tömörülés a párt számára történelmi sikernek mondható, kimagasló eredményt ért is el. A magyar politikai szinten folytonosság tapasztalható azzal, hogy a Fidesz–KDNP 2022-ben ismételten kétharmados győzelmet aratott az országgyűlési választásokon. A magyar politika nem a brüsszeli mainstreamnek kedvező módon alakult, így ez nem indokolja a fennálló viták megszűnését. Eközben egyes országokban a jobboldal erősödését jelző elmozdulás is tapasztalható a 2022. év végén azáltal, hogy Svédországban és Olaszországban is a jobboldal szerezte meg a legtöbb voksot. Ez a jelenség bár árnyalja az erőviszonyokat, radikális változást még nem jelent. A jövőre nézve kulcskérdés lesz a 2023-as törvényhozási választások kimenetele a jogállamisági ügyekben sokat bíralt Lengyelországban.

Ami a jogállamisági vitákra hatással lévő, az eredeti törésvonalakat potenciálisan felülíró esetleges váratlan fordulatokat illeti, a 2022. februárban kirobbant orosz–ukrán háború szolgáltat példát arra, hogy az ilyen jellegű fejlemények sohasem zárhatók ki. Ösztönszerűen azt gondolhatnánk, hogy az ukrajnai háborúval olyan elemi erejű, igazi probléma került az európai politika napirendjére, amely teljes mértékben leköti az európai

politikai döntéshozók figyelmét, és elveszi a teret az ideológiai alapú vitáktól. Az EU-t fenyegető külső veszély kijózanítóan hathat, véget vethet a belső megosztottságnak, az európai országok újra békejobbot nyújthatnak egymásnak. Még ha a politikai nézeteltérések nem is szűnnek meg, súlytalanná válhatnak egy sokkal kézzelfoghatóbb probléma hatására. A háborús válság megerősítheti az unió belső kohézióját, a tagállamok és az uniós intézmények összefoghatnak a bajban, végre újból mindenki arra koncentrálhat, ami összeköti az európai országokat, nem pedig arra, ami elválasztja őket. Logikus következmény lenne, ha a Lengyelországgal és Magyarországgal szembeni jogállamisági viták alábbhagynának, tekintettel arra, hogy a két, Ukrajnával határos ország különösen kiszolgáltatott a háborús helyzetben (egyes szerzők kifejezetten aggodalmuknak adtak hangot a tekintetben, hogy a háború következtében az uniós intézmények enyhíthetnek a Magyarországgal és Lengyelországgal kapcsolatos kritikáikon, és a jogállamisági viták háttérbe szorulhatnak).²⁹

Lengyelország példája legalább egy rövid időre megmutatta, hogy a pozitív elmozdulás nemcsak elvben, hanem a gyakorlatban is megvalósulhat. A közép-európai ország történelméből adódóan kemény álláspontot vett fel Oroszországgal szemben, ami imponált a kérdést inkább ideológiai, mintsem praktikus szempontból megközelítő európai fősodornak. Ez a jelenség hatással volt Lengyelország általános európai megítélésére, és legalább egy időre zárójelbe tette a jogállamisági vitákat. Erre utalt, hogy az Európai Bizottság 2022. június 1-jén elfogadta Lengyelország nemzeti helyreállítási tervét, amely ahhoz szükséges, hogy a koronavírus utáni gazdasági helyreállítást szolgáló RRF alapból Lengyelország megkapja a neki járó összeget.³⁰ A képet azonban árnyalja, hogy a megállapodás után hamar kritikus hangok láttak napvilágot a biztosi kollégium és szakértők részéről,³¹ és jelen tanulmány zárásakor a Lengyelországnak járó összeget még mindig nem folyósították (a helyreállítási alap szerint Magyarországnak és Lengyelországnak járó összegek visszatartása mellett nemcsak politikusok, hanem a tudományos világból érkező egyes szakemberek is lobbitevékenységet fejtenek ki).³²

Magyarország esetében a háború sem zökkentette ki a jogállamisági vitákat szokásos medrükből. Az ország speciális gazdasági és geopolitikai helyzetéből is adódóan nem igazodott az európai fősodor álláspontjához, kritikus az Oroszszágra kivetett gazdasági szankciókkal kapcsolatban, és a háború „megnyerése” helyett inkább a mielőbbi békét kívánja elősegíteni. Hazánk tekintetében így nem érvényesült a Lengyelország esetében tapasztalt kedvező hatás. Ugyanakkor az is tény, hogy Magyarország Ukrajnával határos orszákként élen jár a háborús menekültek befogadásában és a háború áldozatainak történő segítségnyújtásban. Ez akár pozitív elmozdulást is eredményezhetett volna az ország megítélésében, vagy legalább a menekültek ellátásából adódó többletterhek keletkeztethettek volna politikai és morális kötelezettséget az európai intézmények számára,

²⁹ BÁRD et al. 2021: 39–43.

³⁰ Európai Bizottság 2022.

³¹ BAYER 2022; BÁRD–KOCHENOV 2021: 43.

³² Lásd ALEMANNO et al. 2021.

hogy ebben a helyzetben ne gondolkozzanak a Magyarországnak járó uniós források megvonásán.

A humanitárius segítségnyújtás és békepárti álláspont jelen esetben azonban elvész az Oroszországgal szembeni éles háborús retorika zajában. Az Európai Unió jelen konfliktusban – hagyományaihoz képest szokatlan módon – nem a háború humanitárius aspektusainak és a békétárgyalások elősegítésének tulajdonít jelentőséget, hanem kvázi háborús félként viselkedik. Ebben a felállásban pedig már az is ellenszenvet vált ki, hogy Magyarország nem kíván a háborús retorikában részt venni. A helyzet a jogállamisági vitákat így nemhogy csillapítaná, hanem még tovább élezi. Az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i, a magyar jogállamiság helyzetével kapcsolatos állásfoglalásában például már az ország orosz–ukrán háborúval kapcsolatban a Tanácsban képviselt álláspontja is szerepel a Magyarországnak felrótt jogállamisági bűnlajstromban.³³

Bár az unió összes országát sújtó válság idején a belső kohézió és összetartás erősödése logikus következmény lehetne, a múltbeli tapasztalatok is azt mutatják, hogy ez a logika nem feltétlenül érvényesül az Európai Unióban. A közösséget az előző évtizedben két válság is érte, és egyik sem csökkentette az európai uniós politikai viták vehemenciáját.

A 2015-ben kirobbant migrációs válság nem az EU egységét eredményezte, hanem éppen az unión belüli világnézeti különbségeket hozta nagy erővel felszínre. Az EU-ban azóta is farkasszemet néznek egymással a migrációt, multikulturális társadalmi berendezkedést és föderális Európát hirdető, a migrációt elutasító, nemzeti identitást középpontba helyező Nemzetek Európája elképzelés képviselőivel.

A világot és benne Európát 2020-ban megrázó koronavírus-járvány okozta válság szintén nem szüntette meg az EU-n belüli politikai csatákat. Ez a tapasztalat az, ami talán a leginkább pesszimizmusra ad okot. A migrációs válság kapcsán megoszlottak a vélemények arról, hogy a bevándorlás mennyire jelent veszélyt Európára, sőt ez a kérdés képezte lényegében a vita központi elemét. Emiatt ez a helyzet természetéből adódóan nem csökkentette, hanem növelte az unión belüli megosztottságot. A koronavírus azonban más típusú nyomás alá helyezte Európát, amelytől joggal lehetett azt remélni, hogy összefogásra ösztönzi a tagállamokat. Ebben a helyzetben nem volt kérdés, hogy a vírus minden országra súlyos fenyegetést jelent, hiszen a betegség nem válogat nemzetiség, politikai világnézet vagy egy-egy ország geopolitikai elhelyezkedése szerint.

A koronavírusnak való közös kitettség növelhette volna a politikai szolidaritást az Európai Unión belül, azonban mégsem ez a logika érvényesült. Amikor minden ország bajba került, és Európa-szerte rendkívüli intézkedéseket vezettek be, a Magyarországra és Lengyelországra nehezedő uniós politikai nyomás ahelyett, hogy csökkent volna, tovább erősödött. Míg az európai uniós döntéshozatal egy időre leállt, az uniós politikusok egy része a magyar és lengyel válságintézkedések támadásával töltötte idejét.³⁴ Ez különösen látványos volt az Európai Parlamentben, ahol gyakran úgy tűnt, egyes képviselők ezt a kérdést használták fel arra, hogy az Európai Parlament koronavírus miatti leállása idején is benn maradjanak a köztudatban. A magyar veszélyhelyzeti törvénnyel szemben

³³ Európai Parlament 2022.

³⁴ GÁT 2021b: 347.

soha nem látott sebességű politikai támadó hadjárat indult. Ebben a kontextusban is érdemes hangsúlyozni, hogy a koronavírus-válságból való gazdasági kilábalást segíteni hivatott helyreállítási alapról a Magyarországnak és Lengyelországnak járó összegeket a mai napig nem fizették ki.

Mindezek alapján levonható az a következtetés, hogy bár sosem lehet kizárni olyan jellegű történéseket, amelyek felülírhatják az uniós politikai prioritásokat, és adott esetben a jogállamisági viták is veszíthetnek intenzitásukból, a közeljövőben egyelőre nem látható a politikai szintén olyan nagy erejű változás, amely a viták csillapodásához vezethetne.

Összegzés

A jogállamisági viták a 2010-es évek eleje óta folyamatosan és növekvő intenzitással vannak jelen az európai politikai napirenden. A kezdetekben ad hoc jellegű viták az évek során intézményesültek. Mára az Európai Unió széles „jogállamisági” eszköztárral rendelkezik, amelyen keresztül egyre nagyobb nyomást képes kifejtetni a tagállamokra. Ennek az eszközrendszernek meghatározó elemei a Bizottság jogállamisági kerete és később bevezetett éves jogállamisági rendszere. Idetartozik még a Tanács éves jogállamisági párbeszéde, valamint a Parlament életbe nem lépett, azonban a jogállamiság-politikát befolyásoló éves jogállamisági kontrollra vonatkozó kezdeményezései is. Végül idesorolható a vitatott jogállamisági kondicionalitási rendelet is, amelyen keresztül uniós források vonhatók meg a tagállamoktól. A jogállamiság-politika intézményesített eszközei önmagukban is elősegítik, hogy a jogállamisági viták tartósan az unió intézményi és politikai mindennapjainak részét képezzék. Az EU-s intézmények és bizonyos tagállamok közötti konfliktusos helyzet fennmaradását vetítik előre a jogállamiság-politika hátterében meghúzódó mélyebb belső törésvonalak is. A föderalista kontra nemzeti szuverenista ellentét, a konzervatív és balliberális szembenállás, valamint a demokratikus elv és a liberális elv közötti konkurencia olyan – a jogállamisági vitákkal is szoros összefüggésben álló – állandó mozgatórugói az európai politikának, amelyek miatt továbbra is elnyúló, befagyott vitákra lehet számítani. Az európai politikában nem lehet teljesen kizárni olyan irányú politikai változást, amely felülírhatja vagy megszüntetheti a jelenlegi jogállamisági vitákat. E tekintetben azonban a tanulmányban több lehetséges reális befolyásoló tényezőt is számba véve megállapítottam, hogy a jelenlegi politikai tendenciák alapján lényegi változás egyelőre nem körvonalazódik.

Felhasznált irodalom

ALEMANNO, Alberto et al. (2021): 6 Reasons Why the EU Should Use the Approval of National Recovery and Resilience Plans to Enforce the Rule Of Law in Hungary and Poland. *The Good Lobby Prof's*, 2021. augusztus 30. Online: www.thegoodlobby.eu/2021/08/30/6-reasons-why-eu-should-use-the-approval-of-national-recovery-and-resilience-plans-to-enforce-the-rule-of-law-in-hungary-and-poland/

- BÁRD, Petra et al. (2022): Is the EU Toothless? An Assessment of the EU Rule Of Law Enforcement Toolkit. *MTA Law Working Papers*, 2022/8. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/is-the-eu-toothless-an-assessment-of-the-eu-rule-of-law-enforcement-toolkit>
- BÁRD, Petra – KOCHENOV, Dimitry V. (2021): War As a Pretext to Wave the Rule of Law Goodbye? The Case for an EU Constitutional Awakening. *European Law Journal*, 27(1–3), 39–49. Online: <https://doi.org/10.1111/eulj.12435>
- BAYER, Lili (2022): Amid Commission Rebellion, Von der Leyen Defends Polish Recovery Cash Plan. *Politico*, 2022. június 2. Online: www.politico.eu/article/amid-commission-rebellion-von-der-leyen-defends-polish-recovery-cash-plan/
- GÁT Ákos Bence (2021a): *Az európai uniós jogállamiság-közpolitika kialakulásának átfogó jogi és politikatudományi elemzése*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/17785/gat_akos_bence_doktori_ertekezes.pdf?sequence=1&isAl
- GÁT Ákos Bence (2021b): Az uniós jogállamiság-politika koronavírusteresztje. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *A járvány sújtotta társadalom*. Budapest: Ludovika, 339–354.
- JUDI Tamara (2022): Ursula von der Leyen bejelentette, indul a jogállamisági mechanizmus hazánkkal szemben. *Magyar Nemzet*, 2022. április 5. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/04/ursula-von-der-leyen-bejelentette-indul-a-jogallamisagi-mechanizmus-hazankkal-szemben>
- KISS J. László (2021): A német koalíciós szerződés szerint az EU föderális szövetségi állammá válik. *Index*, 2021. december 17. Online: <https://index.hu/velemenyt/2021/12/17/-vilagbelpolitika-avagy-kulpolitika-mint-klimapolitika/>
- KOCHENOV, Dimitry (2020): *Rule Of Law As a Tool to Claim Supremacy*. Online: https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/09/RECONNECT_WP9_Kochenov.pdf
- MATHIEU, Bertrand (2018): *A jog a demokrácia ellen?* Ford. Kisari Miklós – Gát Ákos Bence. Budapest: Századvég Kiadó.
- MAVROULI, Roila (2022): The Dark Relationship Between the Rule Of Law and Liberalism. The New ECJ Decision on the Conditionality Regulation. *European Papers*, 7(1), 275–286. Online: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/559>
- MONTESQUIEU (2000): *A törvények szelleméről*. Ford. Csécsy Imre – Sebestyén Pál. Budapest: Osiris Kiadó – Attraktor.
- Union of European Federalists [é. n.]: *The Spinelli Group in the European Parliament*. Online: www.federalists.eu/fileadmin/files_uef/Spinelli_Group_Page/List_of_signatures_25052020_AC.pdf
- VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest: Századvég Kiadó.
- WAHL, Thomas (2020): Council Launches Rule Of Law Dialogue. *Eucrim*, 2020. december 8. Online: <https://eucrim.eu/news/council-launches-rule-law-dialogue/>

Felhasznált jogforrások

- A Bíróság C-216/18. sz. a High Court (Írország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében 2018. július 25-én hozott ítélete. Online: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15589556>

- A Bíróság C-619/18. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2019. június 24-én hozott ítélete. Online: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15592762>
- A Bíróság C-585/18., C-624/18. és C-625/18 sz. egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélete. Online: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15595550>
- A Bíróság C-156/21 sz. Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa ügyben 2022. február 16-án hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254061&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6494977>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>
- Európai Bizottság (2014): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. (2014. március 11.) Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=DOC
- Európai Bizottság (2017): Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. (2017. január 17.) Online: www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=27630&j=0&l=fr
- Európai Bizottság (2018): Az Európai Bizottság 2018. május 2-i 2018/0136(COD) számú, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=COM%3A2018%3A324%3AFIN>
- Európai Bizottság (2020): European Rule Of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule Of Law Report. Online: https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en
- Európai Parlament (2011): Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar média-törvényről. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0315_HU.html
- Európai Parlament (2016): Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//HU
- Európai Parlament (2020): Az Európai Parlament 2020. október 7-i állásfoglalása a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_HU.html
- Európai Parlament (2022): Az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű kockázatának megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_HU.html
- Európai Unió Tanácsa (2014a): A Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség. (2014. május 27.) Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/hu>

Európai Unió Tanácsa (2014b): A Tanács 16936/14. számú sajtóközleménye, a Tanács 3362. ülése, Általános Ügyek. (2014. december 16.) Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/hu>

Európai Unió Tanácsa (2016): Presidency non-paper for the Council (General Affairs) on 24 May 2016 – Rule Of Law Dialogue. (2016. május 13.) Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8774-2016-INIT/en/pdf>

Konferencia Európa Jövőjéről. Report on the Final Outcome, May 2022. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/conference-on-the-future-of-europe/

Petri Bernadett

Uniós intézmények célkeresztben: jogállamisági kontroll vagy hatalmi játszma?

Az Európai Unió a jogállamiságon alapul, ami azt is jelenti, hogy az EU intézményeinek valamennyi tevékenysége összhangban kell hogy álljon az EU alapító szerződéseivel, amelyeket a tagállamok önkéntesen és demokratikusan fogadtak el. A Szerződések értelmében az intézmények célja az unió értékeinek érvényesítése, célkitűzéseinek előmozdítása, az unió, valamint polgárai és a tagállamok érdekeinek szolgálata, továbbá az Unió politikái és intézkedései egységességének, eredményességének és folyamatosságának biztosítása. E tevékenységre az uniós intézmények a jogállamiság terén a tagállamokkal azonos elvárások mentén kötelesek. A fentiek ellenére a korábbiakban szinte egyáltalán nem hangzottak el jogállamisági elvárások az uniós intézményekkel szemben, azonban ez a gyakorlat mára már megváltozni látszik. Az Európai Parlament 2021-ben mulasztási pert indított az Európai Bizottsággal szemben a jogállamisági kondicionalitási rendelet alkalmazásának hiánya miatt, 2022-ben pedig a Tanács vonatkozásában hivatkozott a jogállamiság elveinek megsértésére egyik határozatában. Nemrégiben európai bírói szervezetek megsemmisítési keresetet indítottak szintén az Európai Unió Tanácsával szemben a lengyel helyreállítási tervet jóváhagyó határozat érvénytelenítését kérve az Európai Bíróságtól. A kereset szerint a Bizottság és a Tanács megszegte a Szerződéseket és a jogállamisági elveket. Az Európai Parlamentnek az ombudsman előtt kell felelnie hátsó kapus személyzeti döntései miatt, az egyik, akadémikusokból álló jogállamisági lobbiszervezet bejelentése alapján. A jogbiztonság, mint a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme, az intézményekbe vetett bizalom egyik előfeltétele. A stabilitás és következetesség elve, a kiszámíthatóság jogos elvárások, amelyek az Európai Unió jogának jogbiztonságra vonatkozó általános alapelveinek részét képezik. Felismerik-e az uniós intézmények, amelyek folyamatosan a jogállamiság tagállamok általi betartatásáért szállnak síkra, hogy maguknak is példát kell mutatniuk, hogy a fenti elvek szerint működnek, vagy a jogállamisági kifogások egy Unión belüli hatalmi játszma részét képezik, amely éppen a magyar uniós soros elnökség időszakára csúcsosodik majd ki?

Bevezetés

Az Európai Unió intézményei közötti hatalmi dinamika felgyorsulása a jelenlegi időszakban is tapasztalható, és az elkövetkező néhány évben még inkább kibontakozó jelenség. Ennek egy része hozzákapcsolható a mára már politikai termékké vált jogállamisági vitához az Európai Unió intézményei és a tagállamok között, amelyben az érintett intézmények és tagállamok változó intenzitással vesznek részt, s amelynek kiemelt célpontjává elsősorban Magyarország és Lengyelország vált. A közelgő magyar uniós elnökség összefüggésében e tendencia különösen jelentős fontosságúvá válhat, mindezek miatt pedig különösen fontos elemezni és értelmezni az uniós intézmények közötti hatalmi szövevény alakulását. Ennek az analízisnek lényeges részét képezi egy, az elmúlt időszakban megfigyelhető tendencia, ami egy óvatos átalakulást hozhat *rule of law* fronton:



https://doi.org/10.36250/01146_09



<https://orcid.org/0009-0001-7993-6463>

az uniós intézmények tevékenysége felett egyre intenzívebbé válik a jogállamisági kontroll megjelenése, egyre gyakrabban kerül az érdeklődés középpontjába, hogy az intézményi aktusok összhangban állnak-e az uniós alapszerződésekkel, és maguk az uniós intézmények teljesítik-e jogszabályi kötelezettségeiket. Politikai szempontból a jelenség egyelőre túlnyomórészt periferikus, a „mainstream” – vagy legalábbis magukat oda soroló – pártok fő üzeneteiben nem jelennek meg az intézményekkel szembeni kritikus kijelentések, ugyanakkor a kapcsolódó eljárások során a jogállamisági ellenőrzés szándéka alól ezek az európai közélet legfőbb áramlatába tartozó politikai csoportok sem vonják ki magukat.

Az uniós intézményekre vonatkozó jogállamisági kritériumok

Az Európai Unió valamennyi intézményének működése a jogállamiságon kell hogy alapuljon. Ez az előírás az intézményekre nézve olyan módon értelmezhető, hogy tevékenységüknek összhangban kell állnia az Európai Unióról szóló szerződéssel (EUSz) és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (EUMSz), amelyeket a tagállamok önkéntesen és demokratikusan fogadtak el. A Szerződések értelmében az intézmények célja „az Unió értékeinek érvényesítése, célkitűzéseinek előmozdítása, az unió, valamint polgárai és a tagállamok érdekeinek szolgálata, továbbá az Unió politikái és intézkedései egységességének, eredményességének és folyamatosságának a biztosítása”.¹ Szintén az intézményekre vonatkozó jogállamisági kritériumok egyikét jelenti, hogy a hivatkozott rendelkezés szerint „[a]z egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el”.²

Az európai integráció a kezdeti szakaszában tisztán gazdasági integrációként indult, ennek megfelelően pedig nem tartották szükségesnek sem az uniós intézmények, sem pedig a tagállamok, hogy a jogállamiság értékének védelmét szolgáló elveket és rendelkezéseket tartalmazzanak az alapító szerződések. A jogállamisági kritériumok megjelenését a politikai integráció erősítésének szándéka hozta magával, ennek megfelelően pedig a maastrichti szerződés teremtette meg a politikai uniót, amely a jogállamisággal már mint jogi és politikai fogalommal egyaránt operál.³

Esetjogi szempontból az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság, EUB) a Les verts-ügyben hozott döntése adja az alapját a jogállamiság uniós intézményi gyakorlatra nézve értelmezhető meghatározásának.⁴ A Bíróság ítélete alapján az unió „[...] jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e a Szerződésnek”. A Szerződések előírásait az ítélet gyakorlati értelemben egyfajta alkotmányos alapchartaként

¹ EUSz 13. cikk (1) bekezdés.

² EUSz 13. cikk (2) bekezdés.

³ TÉGLÁSI 2014: 154.

⁴ 294/83. sz. Parti écologiste „Les verts” kontra Európai Parlament ügyben hozott ítélet.

határozza meg az uniós intézmények számára. A jogállamiság fogalmával kapcsolatban az Európai Unió Bírósága további meghatározást nem kínál.

Ezen a ponton válik lényegessé az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Alapjogi Charta, Charta) megemlézése. A Charta ugyanis az uniós intézmények számára a jogállamisági feltételek alapdokumentuma. Az Alapjogi Charta 51. cikke rögzíti: „címezettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. A Charta hatálybalépését, illetve annak alapszerződési szintre emelését megelőzően ugyanis a Szerződések rendelkezésein túl nem létezett olyan norma, amely részletesen taglalta volna az európai intézmények és az uniós jog alkalmazása esetén a tagállamok számára betartandó alapvető jogokat és jogállamisági kritériumokat. A Charta ennek megfelelően egy relatíve új instrumentumnak tekinthető, hiszen azt az 1999-es kölni Európai Tanács következtetéseinek megfelelően 2000. december 7-én, a nizzai szerződéssel egy időben hirdették ki, azonban a dokumentum ekkor még csak egy intézményközi megállapodás formájában volt jelen, az uniós jogforrási hierarchia szempontjából tehát az alapszerződésekhez képest alacsonyabb szinten. Az Alapjogi Chartát csak a lisszaboni szerződés 2009-es hatálybalépésekor emelték az uniós alapszerződések szintjére.⁵ Integrációtörténeti szempontból tehát megállapítható, hogy az Európai Unió és intézményei évtizedeken keresztül jelentős lemaradásban voltak a tagállamokkal szemben a jogállamisági feltételek részletezése terén, miközben a tagállamok alkotmányos struktúrái pontosan meghatározták az állami szervek jogszerű működésének feltételeit. Meg kell jegyezni, hogy a jogállam mai fogalma a jog uralmának kritériumain felül egy, a formális mellett a tartalmi, tehát materiális jogállamiság fogalmán is túlmutató politikai eszmény.⁶ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának a jogállam tartalmi elemeinek meghatározása érdekében elfogadott jelentése azonban az uniós intézmények vonatkozásában is irányadó módon összegzi, hogy a jogállam fogalmi elemei a következők: a jog uralma, a törvényesség biztosítása, a jogbiztonság követelménye, az önkényesség tilalma, a független bírói szervekhez való fordulás joga, az emberi jogok védelme, a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve.⁷

Az EU intézményrendszere hosszú ideje ellenáll a „felettes” kontrollmechanizmusoknak. Annak ellenére, hogy anyagi jogi értelemben a normák igen széles körét ölelik fel az uniós intézményekre értelmezendő jogi előírások, az EU-intézmények feletti jogállamisági kontroll is gyerekcipőben jár még. Ahhoz képest azonban, hogy az uniós intézmények jogállamisági felelősségének kérdése évtizedeken keresztül tabut jelentett, a nemrégiben felmerült precedensek mindenképpen áttörésnek tekinthetők.

⁵ TÉGLÁSI 2014: 158.

⁶ GYÖRFI–JAKAB 2009: 156.

⁷ Velencei Bizottság 2010.

Intézményközi dinamika és az intézményi egyensúly elve

Az értelmezés teljessége érdekében nem hagyhatjuk figyelmen kívül azokat a korábban említett intézményközi hatalmi dinamikákat, amelyek a jogállamisági kérdéshez való viszonyulást jellemzik. Elsőként a lisszaboni szerződésre tekinthetünk úgy ebből a szempontból, mint amely átrendeződést hozott az európai intézmények közötti hatalmi erőviszonyokban.⁸ Ebben a kontextusban a különböző uniós intézmények, különösen az Európai Parlament és az Európai Bizottság minden lehetőséget megragadtak, hogy az új szabályokra hivatkozva, azokat saját céljaiknak megfelelően értelmezve minél jelentősebb politikai mozgásteret és hatalmi erőteret vívjanak ki maguknak egymással és a tagállamokkal szemben egyaránt. Márpedig az intézményi egyensúly elve kiemelt fontosságú az integráció szempontjából, és az uniós intézmények vonatkozásában értelmezhető jogállamisági feltételrendszer szerves része. Az intézményi egyensúly elvét az írott primer jog explicit módon nem tartalmazza, az elv kifejtése az Európai Unió Bíróságának érdeme.⁹

Az EU-s döntéshozatal lényegét az úgynevezett intézményi háromszög adja, az EU ezen intézményi háromszögének rendszere ezek alapján egyszerre épül a hatalom megosztására és kombinációjára.¹⁰ Ennek az elvnek a gyökerei az európai uniós integráció legkorábbi időszakára vezethetők vissza, nevezetesen a Meroni-ügyben hozott ítéletre, amelyben a Bíróság első ízben utalt „a Közösség intézményi struktúráját jellemző hatalmi egyensúlyra” mint garanciális alapelvre. A jelenleg hatályos norma az EUSz 13. cikk (2) bekezdésének rendelkezése, amelynek megfelelően utal az uniós intézmények együttműködési kötelezettségére, a fentiekben idézett módon. Szó szerinti értelemben véve ez a szabály azt jelenti, hogy az uniós intézményeknek be kell tartaniuk a hatásköreikre vonatkozó előírásokat, azonban teleologikus értelmezés mellett ez azt is jelenti: az intézmények feladata, hogy a kompetenciáikat szabályozó előírások valódi és a mindenkori helyzethez alkalmazkodó tartalmát megfelelő értelmezéssel ők maguk tárják fel, ezáltal biztosítva az unió megfelelő és kellő hatékonyságú működését. Ez az értelmezés pedig máris kellő mozgásteret biztosít az intézmények közötti hatalmi átrendeződés dinamikájának érvényre jutásához.

A tapasztalatok szerint a tagállamokkal szemben tanúsított jogállamisági fellépés kiváló terepet kínált az eddigiekben a hatáskörökért folytatott politikai küzdelemhez, és ehhez hasonlóan remek alkalmat kínálhat az intézményközi irányultságú jogállamisági vita az uniós szervezeti rendszeren belüli hatalmi újrendeződéshez az elkövetkező években.

⁸ „Az uniós intézmények közé tartozó Európai Unió Bírósága bírói jogfejlesztő tevékenysége révén az egyik legerősebb befolyást gyakorolta az integráció fejlődéstörténetére.” ARATÓ et al. 2020: 51.

⁹ MOHAY 2012: 27.

¹⁰ TRÓCSÁNYI–SULYOK 2020.

Intézményközi perek – út a jogállamisági számonkérés felé

Az uniós intézmények közötti perek nem tekinthetők szokványosnak, de annyira nem is egyedülállóak az Európai Bíróság gyakorlatában. Csak néhány példa az intézményközi jogviták közül: 2021 tavaszán indított az Európai Parlament mulasztás megállapítása iránti pert az Európai Bizottsággal szemben (C-137/21. sz. ügy), a két intézmény között „szokásos komitológiai csörte” részeként, ezúttal vízumügyi viszonyosság tárgyában.¹¹ A Parlament érvelése szerint az uniós tagállamok állampolgáraival szemben vízumkötelezettséget előíró harmadik országok vonatkozásában a Bizottságnak egy érvényes és hatályos jogszabály szerint felhatalmazáson alapuló jogi aktust kellene elfogadnia, e kötelezettségének azonban a Bizottság nem tett eleget. Az ügy indoka, hogy a bolgár, a horvát, a ciprusi és a román állampolgároknak továbbra is vízumot kell kiváltaniuk az Egyesült Államokba való belépéshez, annak ellenére, hogy az Egyesült Államok állampolgárai nem kötelesek ezt megtenni, amikor európai uniós országba látogatnak.

Nem tisztán intézményközi, de intézménypolitikai vonatkozású egyedi eset volt (T-156/18), amikor 2018-ban az európai konzervatívok frakcióelnöke, a lengyel Jog és Igazságosság pártjának politikusa, Ryszard Legutko és párttársa, Tomasz Piotr Poręba azért indítottak mulasztási pert az Európai Parlamenttel szemben, mert az, álláspontjuk szerint, elmulasztotta az Európai Unió Tanácsának továbbítani írásbeli választ igénylő kérdésüket, amely mulasztást a nevezett felek az Európai Parlament Eljárási Szabályával (Házszabály) ellentétesnek vélték. A Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította,¹² és úgy érvelt, hogy egy parlamenti kérdés továbbításának elmulasztása nem tekinthető mulasztási perrel támadható aktusnak.

Az EUMSz 265. cikke szerint, ha az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank a Szerződéseket megsértve elmulasztja a döntéshozatalt, a tagállamok és az unió többi intézménye keresettel fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához a jogsértés megállapítása iránt. A kereset befogadhatóságának feltétele az érintett intézmény előzetes felszólítása, majd két hónapot kell biztosítani számára, hogy önként tegye a mulasztással érintett lépést, amelyet követően további két hónap áll rendelkezésre a perindításra.

Annak érdekében tehát, hogy megállapítható legyen egy uniós intézmény mulasztása, az adott intézményre nézve kötelezettségnek kell fennállnia az uniós Szerződések alapján. Vitás azonban az EUB gyakorlata azzal kapcsolatban, hogy mulasztásnak minősül-e, ha az uniós intézmény felkérésre állást foglal a per előtti eljárásban, de a kérdéses intézkedést továbbra is megtagadja. Legalábbis így foglalt állást a Bíróság korábbi gyakorlatában. A Dumez kontra Bizottság (T-126/95 sz.) ügyben a felperes azt akarta elérni, hogy a Bizottság indítson kötelezettségszegési eljárást Görögországgal szemben az új athéni repülőtérre vonatkozó közbeszerzési eljárás miatt.¹³ A Bíróság szerint magánfelek nem jogosultak vitatni a Bizottság azon döntését, amelyben az visszautasítja

¹¹ C-137/21. sz. Európai Parlament kontra Európai Bizottság ügyben benyújtott kereset.

¹² T-156/18 sz. Ryszard Legutko és Tomasz Piotr Poręba kontra Európai Parlament ügyben hozott végzés.

¹³ T-126/95 sz. Dumez kontra Európai Bizottság ügyben hozott végzés.

a kötelezettségszegési eljárás megindítását egy adott ügyben. Igaz, hogy a Bíróság e rendelkezést magánfelekre vonatkozóan, és nem egy uniós intézményre nézve értelmezte így. Némileg árnyalja a képet a Pioneer Hi-Bred ügyben (T-164/10) tett állásfoglalás az EUB részéről,¹⁴ amely szerint nem menti ki a mulasztási kereset alkalmazhatóságát, ha az uniós intézmény a mulasztással kapcsolatos felszólításra adott válaszában nem egyértelmű azzal kapcsolatban, hogy elfogadja-e az aktust, amire felhívták, vagy sem.

Az EUB általános gyakorlatától eltér egy másik, szintén intézményközi ügyben hozott döntés. Ebben a Bíróság úgy értelmezte a szabályokat, hogy a mulasztási felszólításra adott válasz pusztá ténye nem menti ki az uniós intézmények felelősségét. Az ítélet szerint a cselekvés megtagadása, bármennyire is egyértelmű annak kifejezése, önmagában nem szünteti meg a mulasztást – fogalmaz az ítélet a Komitológia-ügyben (302/87. sz. ügy), ahol az Európai Parlament az Európai Közösségek Tanácsát perelte.¹⁵

Az uniós intézmények tehát a korábbiakban is álltak már mulasztási kereset célpontjában, az azonban első ízben a kondicionalitási rendelet¹⁶ alkalmazásának kérdéskörében merült fel, hogy nemcsak a jogsértő mulasztást, hanem annak következtében a jogállamiság elveinek megsértését is az Európai Tanács és az Európai Bizottság terhére róják.

A jogállamisági kondicionalitási ügy első fejezete: Európai Parlament kontra Tanács

Az Európai Tanács 2020. december 10–11-i ülését követően a költségvetés és a helyreállítási alap kapcsán elért uniós megállapodás eredményét minden érintett fél a saját győzelmének hirdette. A felszínes szemlélőnek akár az az illúziója támadhatott, hogy az Európai Unió működésében ténylegesen a mindennekfeletti kompromisszumok politikája érvényesül. Mint azonban azt James Russell Lowell amerikai költő és diplomata megfogalmazta: „Compromise makes a good umbrella, but a poor roof”, vagyis a kompromisszumok esernyőnek jók, de tetőnek gyengék: a híres-hírhedt jogállamisági kondicionalitási rendelet ügyében már néhány héttel a megállapodást követően elszabadultak az indulatok.

Az Európai Tanács a költségvetési jogi instrumentumok mellett ugyanis elfogadott egy politikai megállapodást, amely többek között azt is előrevetítette, hogy az uniós kormányok megtámadhatják a költségvetéshez csatolt jogállamisági rendeletet az Európai Bíróság előtt. A kormány- és államfők 2020. decemberi csúcstalálkozóján elfogadott megállapodás értelmében az Európai Bizottság feladata volt, hogy a tagállamokkal egyeztetve kidolgozza a jogállamisági mechanizmus alkalmazási módszertanát,¹⁷ amennyiben azonban a rendeletet megtámadják a Bíróságon – amire Magyarország és Lengyelország részéről 2021. március 11-én sor került –, az eljárási szabályokat csak a per lezárulását

¹⁴ T-164/10 sz. Pioneer Hi-Bred International, Inc. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet.

¹⁵ 302/87 sz. Európai Parlament kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben hozott ítélet.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092/EU rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről.

¹⁷ Európai Bizottság 2022.

követően véglegesítik. A megállapodás szövege szerint ugyanis a módszertan véglegesítését megelőzően a Bizottság nem javasol intézkedéseket. Az egyezséget tanácsi következtetések formájában tették közzé, amelyek egyik ismérve, hogy a Szerződések alapján nincs jogi kötőerejük és normatív értelemben vett következményük. A Tanács rendszerint arra használja ezeket a dokumentumokat, hogy kifejezze politikai álláspontját valamely, az EU tevékenységi köréhez kapcsolódó témáról, ezek a következtetések tehát általában elsősorban politikai kötelezettségvállalásokat vagy álláspontokat tartalmaznak.

Az Európai Parlament számára az egyezés az első perctől kezdve elfogadhatatlan volt. A megállapodás után néhány nappal és a decemberi plenárist megelőzően, tehát a rendelettervezetről szóló viták és szavazások előtt, az Európai Parlament BUDG-CONT (Költségvetési és Költségvetés-ellenőrzési) bizottságainak 2020. december 14-i együttes ülésén már napirendi pontként szerepelt a téma. Az EP Jogi Szolgálat zárt ülésen válaszolt az ezzel kapcsolatban felmerült szóbeli kérdésekre, amelyek között több olyan vád is elhangzott az európai parlamenti képviselők részéről, hogy a Tanács nem tartja be a jogállamiság feltételeit, amikor olyan következtetéseket fogad el, amelyek tartalmi értelemben szembemennek egy rendelettel. A vita során a Jogi Szolgálat megerősítette, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az Európai Tanács következtetései semmiképpen sem írhatják felül egy uniós rendelet szabályait – hiszen az EUSz 15. cikkének (1) bekezdésével összhangban az Európai Tanács nem gyakorol jogalkotási funkciót,¹⁸ a kondicionalitási rendelet alkalmazhatóságának kereteit pedig maga a rendelet tartalmazza.

Az EP Alkotmányügyi bizottságának (AFCO) kérésére a Parlament Jogi Szolgálat megvizsgálta a lehetőségeket, és arra jutott, hogy az EUB nem tekinthető befogadhatónak a tanácsi következtetések megsemmisítésére irányuló keresetet. Egyik oldalról ugyanis az EUMSZ 263. cikke szerinti megtámadási kereset az intézmények által elfogadott valamennyi intézkedés esetében alkalmazható, függetlenül azok jellegétől. A tanácsi következtetések ennek alapján megfelelnek a megtámadhatóság kritériumainak. A Jogi Szolgálat szerint azonban a 2018. június 21-i C-5/16. sz. Lengyelország kontra Európai Parlament és Tanács ítélet releváns ebben a kérdésben, ahol az EUB azt állapította meg, hogy olyan esetben, amikor a Parlament és a Tanács társjogalkotóként járnak el, egyáltalán nem kötelesek követni az Európai Tanács következtetéseit.¹⁹ Ennek alapján tehát a tanácsi következtetések nem tartalmaznak a Parlamentre nézve rendelkezéseket, ebből adódóan pedig az EUB vélhetően nem tartaná az EP által megtámadhatónak a következtetéseket. A Jogi Szolgálat véleményében tényként kezelte, hogy Magyarország megtámadja a jogállami kondicionalitási rendeletet, s mindezzel szemben arra intette a Parlamentet, hogy a tanácsi következtetések megtámadása helyett inkább arra összpontosítsa erejét, hogy a rendelet elleni megtámadási perben a Tanáccsal karöltve megfelelő hatékonysággal védje az uniós intézmények álláspontját. A vélemény a Bizottság számára is burkolt utalást tartalmazott, hiszen az állásfoglalás szerint semmi sem kötelezi arra,

¹⁸ „Az Európai Tanács adja az uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait. Az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat.” EUSz 15. cikk (1).

¹⁹ C-5/16. sz. Lengyelország kontra Európai Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet.

hogy betartsa a Tanács következtetéseit, ha úgy kívánja, akár azonnal alkalmazhatja a jogállamisági kondicionalitási rendeletet bármelyik tagállammal szemben.

A negatív jogi szakvéleményt követően az EP, lemondva a Tanács elleni keresetindítás lehetőségéről, visszatért saját eszköztárához, a politikai, majd jogi nyomásgyakorláshoz, célkeresztjében pedig ekkorra már a Bizottság állt.

A jogállamisági kondicionalitási ügy második fejezete: Európai Parlament kontra Bizottság

Az Európai Parlament tehát 2021. márciusi²⁰ és júniusi²¹ állásfoglalási indítványában felszólította a Bizottságot, hogy haladéktalanul alkalmazza az uniós források jogállamisági feltételeességéről szóló rendeletet Magyarországgal és Lengyelországgal szemben. Miután a „szerződések öréke” részéről érdemi válasz nem érkezett ezekre a felszólításokra, a Parlament elnöke, David Maria Sassoli a nyár végén levélben hívta fel Ursula von der Leyent a szükséges lépések megtételére, és kilátásba helyezte a mulasztási per megindítását a Bizottsággal szemben.

A Bizottság elnöke válaszelevelében arra hivatkozott, hogy nem állnak fenn egyértelműen a szankciók alkalmazásának feltételei a két tagállam vonatkozásában. Azt is hangsúlyozta, hogy a rendelkezésére álló jogállamisági eszköztárból egyébként szabadon választhat, tehát saját joga eldönteni, milyen fellépést tart hatékonynak az ügyben, így nem feltétlenül ez a rendelet lesz, amit majd alkalmazni fog.

Válaszlépésként az EP ősz elején megindította a szükséges belső eljárásokat perindítás előkészítésére. Az ilyenkor szokásos ügymenet a Hárszabály értelmében, hogy a Parlament Jogi Szolgálat egy véleményt készít el a per kimenetelének esélyeiről, illetve egy jelentéstevőt jelölnek ki, akinek feladata a perléssel kapcsolatos javaslat kidolgozása, amelyről aztán a szaktanácsban szavaznak. A Jogi Szolgálat hagyományosan óvatos a Parlament perindítási kezdeményezéseivel kapcsolatban, és arra törekszik, hogy az eljárás minden lehetséges kockázatát feltárja, azonban a jelentéstevő, a német zöldpárti politikus, Sergey Lagodinsky úgy érvelt: a Bizottság sérti a jogállamiság elvét, amikor nem alkalmazza a hatályos rendeletet, és az uniós intézményt mielőbb lépéskényszerbe kell hozni.

A Jogi Bizottság tehát támogatta a perindítást, az Európai Parlament akkori elnöke, David Maria Sassoli pedig a Jogi Bizottság (JURI) ajánlásának megfelelően a Parlament részéről keresetet nyújtott be a Bizottsággal szemben az Európai Bíróságnál. Miután azonban az Európai Unió Bírósága 2022. február 16-án hozott ítéletében (C-156/21 sz.) elutasította Magyarország és Lengyelország keresetét az ügyben, illetve 2022. április 5-én a Bizottság elnöke bejelentette a rendelet alkalmazását Magyarországgal szemben,²²

²⁰ Európai Parlament 2021a.

²¹ Európai Parlament 2021b.

²² C-156/21 sz. Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet.

az Európai Parlament képviselőcsoportjai – zárt ajtók mögött – 2022 májusában a kereset visszavonásáról döntöttek.

Intézményközi vihar a lengyel helyreállítási terv jóváhagyása kapcsán

Míg tehát a fentiekben részletezett, kondicionalitási rendelettel kapcsolatos ügy egy mulasztás kapcsán helyezte az érintett uniós intézményeket a jogállamisági viták célkeresztjébe, a lengyel helyreállítási terv (*Recovery and Resilience Plan* – RRP) esetében egy intézkedés, méghozzá a helyreállítási terv jóváhagyásának eredményeként állt elő ugyanez a helyzet.

2022. május végén fogadta el a lengyel Szejm azt a jogszabálytervezetet, amely a lengyel Legfelsőbb Bíróság fegyelmi kamarájának az uniós intézmények által szorgalmazott megszüntetését irányozta elő, és amely lehetővé tette a 35,4 milliárd eurós lengyel helyreállítási terv brüsszeli jóváhagyását. Pár héttel később, június közepén már az ehhez szükséges formális döntés is megszületett az Európai Unió Tanácsa részéről.²³ Annak ellenére került sor az engedélyezésre, hogy az Európai Parlament plenáris ülésén és külön határozatában egyaránt bírálta a Bizottságot a lengyel kormány tervének jóváhagyásáért.²⁴ A képviselők kihangsúlyozták, hogy az Európai Bíróság ítéleteinek végrehajtása és az uniós jog elsőbbsége nem kezelhető alkualapként, az Európai Bizottság pedig sérti a jogállamiság elvét, annak ellenére, hogy az uniós intézmény egyértelművé tette: a lengyel kormánynak számos mérföldkövet teljesítenie kell az uniós jogszabályoknak való megfelelés érdekében, mielőtt Lengyelország bármilyen kifizetésben részesülhetne.

Annak ellenére, hogy folyósítás Lengyelország részére azóta sem történt, a lengyel terv jóváhagyása jelentős politikai és intézményközi feszültségforrás az intézményeken belül és kívül egyaránt. 2022. augusztus 28-án, gyakorlatilag az Európai Parlament júniusi határozatának érvelését megismételve, illetve azt továbbgondolva, négy európai bírói szervezet, az Európai Közigazgatási Bírák Szövetsége (AEAJ), az Európai Bírák Szövetsége (EAJ), a *Rechters voor Rechters* (Bírák a Bírákért) és az Európai Bírák a Demokráciáért és Szabadságért (MEDEL) keresetet terjesztett elő a lengyel helyreállítási tervet jóváhagyó tanácsi határozattal szemben, annak megsemmisítését kérve.²⁵ A kereset központi érve szerint a Tanács határozata nem állítja helyre a lengyel igazságszolgáltatás függetlenségét, és figyelmen kívül hagyja az EU Bíróságának korábbi döntéseit, ebből adódóan pedig a Tanács e határozattal megsérti a jogállamiság elvét. A jogi argumentumokat a The Good Lobby Profs jogász akademikusokat magában foglaló csoport dolgozta ki, amelyben olyan jól ismert jogászprofesszorok is feltűnnek, akik egyébként a jogállamisági kondicionalitási rendelet alapötletének kidolgozásában is szerepet játszottak.

²³ Európai Unió Tanácsa 2022.

²⁴ Európai Parlament 2022a.

²⁵ The Good Lobby Profs 2022.

A szerzők álláspontja szerint a Bizottság által meghatározott és a kifizetések feltételévé tett mérőföldkövek megkerülik az Európai Bíróság számos, a lengyelországi igazságszolgáltatási rendszer függetlenségével kapcsolatban meghatározott előírását. A mérőföldkövek a bírák fegyelmi rendszerének reformját és a kamara helyett egy új testület felállítását, továbbá a fegyelmi kamara határozataival érintett bírák ügyeinek áttekintését írják elő. A keresetet indító szervezetek szerint a fegyelmi tanács határozatainak szükségszerűen semmisnek kell lenniük, a fegyelmi intézkedések hatálya alá tartozó lengyel bírákkal kapcsolatos ügyeket pedig nem áttekinteni kellene, hanem ezeket a bírókat azonnali hatállyal vissza kellene helyezni korábbi pozíciójukba, mivel az Európai Bíróság korábbi ítéletei ezt írták elő. A Bizottság és a Tanács nem térhet el ettől, nem elégedhet meg ennél kevesebbel. Ezzel ellentétben azonban szerintük a megtámadott lengyel RRP-határozat joghatással ruházza fel annak a lengyel fegyelmi kamarának a határozatait, amely a Bíróság döntése alapján az uniós jog megsértésével jött létre, s amelynek döntései ebből adódóan semmissek.

A kereset központi állítása és egyben az integrációs szempontból leglényegesebb érve, hogy az Európai Bíróság kötelezettségszegési eljárásokban hozott ítéletei nemcsak a címzett tagállamokra, hanem magukra az uniós intézményekre, az uniós szerveire is kötelezőek. Következésképpen pedig ezeknek az ítéleteknek a figyelmen kívül hagyása sérti a jogállamiság elvét, és sérti az intézmények közötti lojalitási kötelezettséget. Hivatkoznak a Bosman-ügyre (C-415/93) is,²⁶ amely elsősorban sporttörténeti jelentőségű, A Bosman belga labdarúgó átigazolásával kapcsolatos jogesetben a Bíróság kimondta, hogy az uniós intézmények nem engedélyezhetnek, illetve hagyhatnak jóvá olyan gyakorlatokat, amelyek ellentétesek a Szerződésekkel. A kifizetés feltételeként előírt mérőföldkövekkel kapcsolatban a kereset nem kevesebbet állít, mint hogy ezek nemcsak megkerülik a Bíróság kötelező döntéseit, hanem a Bizottság és a Tanács meghatározásuk során kifejezett hatáskör hiányában járt el. Következésképpen mindkét intézmény megsértette a jogállamiság azon feltételrendszerét, amelyet mind ez idáig uniós intézményeken, illetve az uniós szervein nem, csak a tagállamokon kértek számon.

Az ügy az elmúlt évtizedek egyik leglényegesebb jogesetévé nőheti ki magát, azonban az érvek érdemi elbírálását egy eljárási döntés előzi meg az Európai Bíróság részéről, ami arról szól, hogy befogadható-e a kereset. Ezzel kapcsolatban lényeges kitétel, hogy miután a felperesek bírói egyesületek, vagyis eljárásjogi értelemben magánfelek, meg kell felelniük a Plaumann-tesztnek, és igazolniuk kell közvetlen érintettségüket és érdeküket az ügygel kapcsolatban.²⁷ (A Plaumann-ügyben a német kormány azt kérte a Bizottságtól, hogy engedélyezze a mandarin behozatalára kivetett vám beszedésének felfüggesztését. A Bizottság a német kormányhoz intézett határozatában elutasította a kérést, azonban egy mandarinimportőr, Plaumann, megtámadta a döntés érvényességét. Az Európai Bíróság az ügy kapcsán kimondta, hogy olyan személyek, akik a határozatnak

²⁶ C-415/93. sz. Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai ügyben hozott ítélet.

²⁷ C- 25/62 sz. Plaumann & Co. vállalkozás kontra Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ügyben hozott ítélet.

nem címzettjei, csak akkor tekinthetők személyesen érintettnek, ha a határozat valamely olyan jellegzetességük folytán érinti őket, amely csak rájuk jellemző, vagy olyan körülmények állnak fenn, amelyek – hasonlóan a címzett személyéhez – őket mindenki mástól megkülönböztetik.) Ez egy meglehetősen szigorú kritériumrendszer, azonban a Bíróság gyakorlata az elmúlt évtizedekben egyre megengedőbbé vált, elsősorban környezetvédelmi ügyekben. A keresetet támasztó bírói szervezetek a Plaumann-teszt feltételeinek való megfelelésüket elsősorban azzal támasztják alá, hogy tagjaik között olyan lengyel bírák is vannak, akik a kérdéses lengyel fegyelmi intézkedések hatálya alá tartoznak.

Amennyiben az Európai Bíróság befogadja a bírói szervezetek keresetét, annak számos joghatása lesz már a jelen helyzetre nézve is. Többek között függő jogi helyzet jön létre a helyreállítási tervet jóváhagyó tanácsi határozatot tekintve, s bár az Európai Unió Bíróságához benyújtott kereseteknek nincs halasztó hatályuk, a Bíróság elrendelheti a megtámadott jogi aktus végrehajtásának felfüggesztését, ha a körülmények alapján azt szükségesnek tartja (EUMSz 278. cikk). Ennek következtében pedig a döntés meghozataláig Lengyelországnak esélye sem lenne arra, hogy bármilyen kifizetésben részesüljön a helyreállítási alapból. A kereset érdemi elbírálását illetően formális értelemben lehetséges, de a valóságban mégiscsak nehezen elképzelhető, hogy az Európai Bíróság egy önmagának ellentmondó és saját maga számára hátrányos döntést hozzon.

Intézményi kinevezések és jogállamisági kifogások

Amikor 2018 februárjában az Európai Bizottság Jean-Claude Juncker elnök kabinet-főnökének, Martin Selmayrnek az intézmény főtitkárává történő kinevezését oly mértékben felgyorsította, hogy a döntésre egyetlen kollégiumi ülés során, a szokásos kiválasztási eljárások megkerülésével került sor, az Európai Parlament puccsszerű akcióról beszélt a vita során, és később, 2018. december 13-i határozatában felszólította Selmayrt a lemondásra.²⁸ 2019. február 11-i jelentésében az európai ombudsman, Emily O'Reilly négy szabálytalanságot azonosított az eljárással kapcsolatban.²⁹ Úgy foglalt állást, hogy az Európai Bizottság mesterségesen a sürgősség érzetét keltette a főtitkári poszt betöltésével kapcsolatban, így igazolva, hogy nem írtak ki pályázatot az állásra. Mint írta, úgy manipulálták a szabályokat, hogy az eljárás tisztességesnek és korrektnek tűnjön, de a valóságban a kivételes sürgős eljárás csak arra szolgált, hogy biztosítsák Selmayr kinevezését. Az ombudsman ugyanakkor nem szólította fel az Európai Bizottságot a döntés visszavonására. (Az Európai Ombudsman működésének jogalapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés 228. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 43. cikke határozza meg. A maastrichti szerződés által létrehozott uniós szerv célja a polgárok, illetve a valamely tagállamban lakóhellyel, illetve bejegyzett székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek védelmének javítása az európai uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek tevékenysége során felmerülő hivatali visszaosságokkal

²⁸ Európai Parlament 2018.

²⁹ Európai Ombudsman 2018.

kapcsolatban és ezáltal a közösségi intézmények döntéshozatalának és ügyvitelének nyitottabbá tétele, demokratikus elszámoltathatóságuk növelése. Tekintettel arra, hogy az Európai Ombudsman hatásköre szervesen összekapcsolódik az uniós intézmények demokratikus működésének számonkérésével és jogállamisági kritériumoknak való megfeleltetésével, szerepe ennek megfelelően jelentős mértékben nőhet.)

Ebben a kontextusban különösen meglepő, hogy az Európai Parlamentben a három legnagyobb képviselőcsoport, hasonlóképpen a bizottsági esethez az eljárások teljes figyelmen kívül hagyásával 2022 nyarán titkos alkut kötött, amelynek eredményeképpen 2022. szeptember 12-én Roberta Metsola, az Európai Parlament elnöke korábbi kabinetfőnökét, Alessandro Chiocchettit iktatták be az Európai Parlament főtitkári székébe 2023. január 1-jei hatállyal.³⁰ Mindezért cserébe a megállapodásban részt nem vevő többi frakciót egyéb vezető állásokkal jutalmazták, többek között egy teljesen új főigazgatóság létrehozására is sor került. A teljes képhez az is hozzátartozik, hogy amikor a Transparency International EU néhány hónappal ezelőtt részletes tanulmányt készített az uniós intézmények integritási és etikai rendszereiről,³¹ az Európai Parlament volt az egyetlen a három nagy uniós intézmény közül, amely megtagadta az együttműködést. A döntéssel kapcsolatban a lengyel helyreállítási ügyben indított kereset háttér munkáját végző The Good Lobby Profs az európai ombudsmanhoz fordult, és az ügyben felmerült jogállamisági kifogásokra való tekintettel formálisan kérelmezte az ügy kivizsgálását.³²

Az intézményközi rivalizálás nyertese: az Európai Bíróság

Az Európai Unió Bíróságának az uniós integrációban betöltött szerepe kivételes. Először is az Európai Unió jelenlegi helyzetében a gazdasági integráció előnyei a tagállami kormányokat az Európai Bíróság expanzív alapszerződés-értelmezéseinek elfogadására készítetik, amelynek következtében az Európai Unió de facto legfelsőbb normatív szintjét jelentő Európai Bíróság alapszerződés-értelmezése és az ezekre épülő esetjog válik az uniós integráció motorjává, és vezet az uniós hatáskörök bővítéséhez.³³

Másodsorban szintén lényeges kitétel az úgynevezett forgóajtó-jelenség,³⁴ miszerint az Európai Bíróság állandó, valamint a bírák és főtanácsnokok változó apparátusai között egyfajta munkatársi cserekapcsolat jött létre, ami finoman szólva sem teszi lehetővé az uniós intézmények – azon belül is különösen az Európai Bizottság – és a tagállamok közötti fegyveregyenlőséget.

Végül, de nem utolsósorban a három nagy uniós intézmény – az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság – eljárásai, döntéshozatala és általános tevékenysége felett kialakulni látszó jogállamisági kontroll – vagyis hatalmi játszma – következményei vajmi kevés eséllyel fenyegetik az Európai Unió Bíróságát. Az EUB a világ

³⁰ Európai Parlament 2022b.

³¹ Transparency International EU 2021.

³² VAN HULTEN 2022.

³³ POKOL 2019.

³⁴ SZEGEDI 2018.

egyik legnagyobb hatalmával rendelkező nemzetközi bírósága. Működése a külvilág számára számos szempontból a mai napig nem megismerhető, a rendelkezésre álló nyilvános dokumentumokból ez nem is lehetséges. Az eddig készült vizsgálatok a Bíróság vezetése és adminisztrációja által szolgáltatott adatokra és információkra épülnek, a hivatalban lévő és már leszolgált bírókat pedig az etikai szabályzat köti a titoktartásra nézve, miközben az átláthatósággal, a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban számos bírálatot fogalmazott meg többek között az Európai Parlament is.

Mindeközben pedig még a nagy tagállamok részéről is számos, de érdemi hatással nem bíró kritika éri tevékenységét. Ilyen például a francia Nemzetgyűlés 2019 novemberében közzétett kifogása,³⁵ amelynek lényege, hogy a francia gazdasági szereplők úgy látják, hogy a Törvényszék és a Bíróság nem gyakorol érdemi törvényességi ellenőrzést versenyügyekben az uniós adminisztráció felett. E sorban említhető a Német Szövetségi Legfelsőbb Pénzügyi Bíróság (Bundesfinanzhof) elnökének véleménye, amely szerint az EUB egyes döntései a német állam adó- és fiskális rendjét megzavarják, mert évekkorábban lezárt ügyeket újranyitnak, és sértik a jogbiztonságot,³⁶ vagy akár a Bíróság és az olasz Alkotmánybíróság közti vita az áfával kapcsolatos büntetőjogi elévülés tárgyában [Taricco-I (C-105/14)]³⁷ és Taricco-II (C-42/17)],³⁸ valamint az olasz Alkotmánybíróság reakciója (115/2018).³⁹

A fentiekben vázolt kontextusban különösen nagy jelentőségű, hogy a jogállamisági téren kialakult rivalizálás és azon belül is különösen a lengyel helyreállítási tervvel kapcsolatban keletkezett ügy kihagyhatatlan lehetőséget biztosít a Bíróság uniós intézmények közötti rangjának és reputációjának emelésére, olyannyira, hogy jogállamisági kérdésekben egyenesen primátust nyerne a Bíróság. A kereset állításainak értelmében ugyanis bármely európai uniós intézmény csak az Európai Bíróság által meghatározott keretek között és értelmezés szerint lenne jogosult számonkérni a tagállamokon a jogállamisági kritériumok teljesülését, illetve az e kritériumoknak való megfelelést is csak abban az esetben fogadhatná el az uniós intézmények, amennyiben a teljesítés megfelelne a Bíróság által interpretált elvárásoknak. Ez a tény pedig messze túlmutat az alapjogvédelem területén, hiszen a jogállamisági kondicionalitási rendelet és az ahhoz kapcsolódó mechanizmusok az Európai Bíróság számára közvetett hatáskört engednek az uniós költségvetés védelmére és az annak érdekében a tagállamokkal szemben megtehető intézkedések meghozatalára.

Az ennek nyomán az uniós intézmények közötti hatalmi átrendeződés értelmezése és az új egyensúlyhoz való alkalmazkodás pedig az Európai Unió magyar soros elnökségére különösen nagy feladatot ró majd.

³⁵ A francia Nemzetgyűlés Európa-ügyi Bizottságának tájékoztató jelentése.

³⁶ Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance 2022.

³⁷ C-105/14 sz. Ivo Taricco és társai elleni büntetőeljárásban a Tribunale di Cuneo (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében hozott ítélet.

³⁸ C-42/17 sz. M. A. S. és M. B. elleni büntetőeljárásban a Corte costituzionale (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében hozott ítélet.

³⁹ Az olasz Alkotmánybíróság 115/2018 sz. ítélete.

Felhasznált irodalom

- ARATÓ Krisztina et al. (2020): *Közigazgatási Szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. V. modul. Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/14813/Kozigazgatasi%20szakvizsga_Altalanos%20kozigazgatasi%20ismeretek_V%20modul_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Európai Unió Tanácsa (2022): *NextGenerationEU: Ministers Approve the assessment of Poland's National Plan by the European Commission*. 2022. június 17. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/17/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-poland-s-national-plan/
- GYÖRFI Tamás – JAKAB András (2009): Jogállamiság. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég Kiadó, 155–210.
- Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance (2022): *Celebratory Symposium for Rudolf Mellinghoff: "European Tax Constitutional Law"*. Online: www.tax.mpg.de/en/news/news_details.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=721&cHash=f31e956faedd5b7e0e884f28420caaf7
- MOHAY Ágoston (2012): *Az Európai Parlament a Bíróság előtt*. PhD-disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Európa Központ. Online: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/16014/mohay-agoston-phd-2012.pdf>
- POKOL Béla (2019): *Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- SZEGEDI László (2018): Az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó közszérológati szabályozás és a közvetlen végrehajtás erősödése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(3), 78–94. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1148>
- TÉGLÁSI András (2014): Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszerkezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 149–164.
- The Good Lobby Profs (2022): *Tgl Profs Action in Support of Unprecedented Lawsuit Against the Council of the EU's Decision to Approve Poland's Recovery and Resilience Plan*. Online: www.thegoodlobby.eu/wp-content/uploads/2022/08/TGL-Profes-Press-Release-28-Aug-2022-.pdf
- Transparency International EU (2021): *One Rule for Them, One Rule for Us. Integrity Double Standards in the European Parliament*. Online: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2021/02/EUIS2_EP.pdf
- TRÓCSÁNYI László – SÜLYOK Márton (2020): Felvetések és feltevések hatásköréről, szerepfelfogásról és egyensúlyról az Európai Unió „intézményi háromszöge” kapcsán. In BODNÁR Eszter – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SOMODY Bernadette (szerk.): *Tisztelgés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Budapest: Gondolat Kiadó, 226–235.
- VAN HULTEN, Michiel (2022): Transparency International EU and The Good Lobby to Launch European Ombudsman Complaint over European Parliament Top Jobs Fiasco. *Transparency International EU*, 2022. szeptember 13. <https://transparency.eu/tieu-and-good-lobby-ombudsman-complaint-parliament-top-jobs-fiasco/>

Velencei Bizottság (2010): *Draft Report on the Rule Of Law*. Study No. 512 / 2009, CDL(2010)141. Strasbourg, 2010. december 9. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)141-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)141-e)

Felhasznált jogforrások

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092/EU rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>
- Az Európai Ombudsman Alapokmánya. Az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 rendelete (2021. június 24.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (az európai ombudsman alapokmánya) és a 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/statute/hu
- Európai Bizottság (2022): A Bizottság közleménye. Iránymutatás az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alkalmazásáról. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022XC0318(02))
- Európai Ombudsman (2018): Határozat a 488/2018/KR és 514/2018/KR ügyekben az Európai Bizottság új főtitkárának kinevezéséről szóló közös vizsgálatban. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/109855
- Európai Parlament (2018): Az Európai Parlament 2018. december 13-i állásfoglalása az európai ombudsman 2017. évi tevékenységéről szóló éves jelentésről. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0531_HU.html
- Európai Parlament (2021a): Az Európai Parlament 2021. március 25-i állásfoglalása az (EU, Euratom) 2020/2092 rendeletről: a jogállamiságra vonatkozó feltételrendszer alkalmazása. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0103_HU.html
- Európai Parlament (2021b): Az Európai Parlament 2021. június 10-i állásfoglalása a jogállamiság helyzetéről az Európai Unióban és a feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alkalmazásáról. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0287_HU.html
- Európai Parlament (2022a): Az Európai Parlament 2022. június 9-i állásfoglalása a jogállamiságról és a lengyel nemzeti helyreállítási terv lehetséges jóváhagyásáról (Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2022_493_R_0011&from=EN
- Európai Parlament (2022b): Parliament appoints a new Secretary General. Közlemény, 2022. szeptember 12. Online: www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220912IPR40211/parliament-appoints-a-new-secretary-general
- Rapport D'information sur le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation [A francia Nemzetgyűlés Európa-ügyi Bizottságának tájékoztató jelentése]. Online: www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/duel/115b2451_rapport-information.pdf

Felhasznált jogesetek

- A Bíróság 294/83. sz. Parti écologiste „Les verts” kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-HU-ARRET-C-0294-1983-200407002-05N00.html>
- A Bíróság 302/87 sz. Európai Parlament kontra az Európai Községek Tanácsa ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélete. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61987CJ0302&from=EN>
- A Bíróság C-105/14 sz. Ivo Taricco és társai elleni büntetőeljárásban a Tribunale di Cuneo (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében 2015. szeptember 8-án hozott ítélete. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0105>
- A Bíróság C-156/21 sz. Magyarország kontra Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa ügyben 2022. február 16-án hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=257143&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4627089>
- A Bíróság C-415/93. sz. Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai ügyben 1995. december 15-én hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=99445&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=279226>
- A Bíróság C-42/17 sz. M. A. S. és M. B. elleni büntetőeljárásban a Corte costituzionale (Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében 2017. december 5-én hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-42/17>
- A Bíróság C-5/16. sz. Lengyelország kontra Európai Parlament és Tanács ügyben 2018. június 21-én hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5676AB943506222891BE6BD9D350FEE0?text=&docid=203224&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3270879>
- A C-137/21. sz. Európai Parlament kontra Európai Bizottság ügyben az Európai Parlament 2021. március 4-én benyújtott keresete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240389&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3879465>
- A Törvényszék T-126/95 sz. Dumez kontra Európai Bizottság ügyben 1995. november 13-án hozott végzése. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211686&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17239672>
- A Törvényszék T-156/18 sz. Ryszard Legutko és Tomasz Piotr Poręba kontra Európai Parlament ügyben 2019. március 8-án hozott végzése. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211686&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17239672>
- A Törvényszék T-164/10 sz. Pioneer Hi-Bred International, Inc. kontra Európai Bizottság ügyben 2013. szeptember 26-án hozott ítélete. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=142241&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4027485>
- Az olasz Alkotmánybíróság 2018. április 10-én hozott, 115/2018 sz. ítélete. Online: www.corte-costituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=115

Pató Viktória Lilla

A digitális átállás nyersanyagszükséglete, Európa digitális szuverenitásának stratégiai kérdései a Brüsszel- és a Peking-hatás erőviszonyaiban

A tanulmány a 2024 második felében Magyarország mint az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét betöltő tagállam számára fontos digitális szakpolitikai területet elemzi, kiemelt figyelemmel a stratégiai szuverenitás szempontjából nagy kihívást jelentő, azonban a digitális fejlődéshez elengedhetetlenül fontos kritikus nyersanyagok globális értékláncának egyensúlytalanságára. Bemutatja a Peking–Brüsszel–Washington-tengely mentén kibontakozó nagypolitikai erőpróbákat, a nyersanyagkínálat kínai dominanciáját összeveti a nyersanyagszükséglet egyre növekvő európai tendenciáival. A Brüsszel-hatás és a Peking-hatás összevetésén túl az uniós jogi aktusok és a nagyhatalmak kritikus nyersanyagokra vonatkozó stratégiáját vizsgálja esettanulmány módszertanával, arra keresve a választ, hogy milyen fokú az Európai Unió Kínának való kitettsége a kritikus nyersanyagok beszerzése terén, illetve hogy mit tehet az unió a jövőben a stratégia szuverenitásának erősítése érdekében. A tanulmány megállapítja, hogy (1) a digitális technológiák fejlődése nagymértékben függ a kritikus nyersanyagoktól, (2) a zöld és a digitális átállás 2050-re európai szinten drasztikusan megnöveli a keresletet bizonyos nyersanyagok iránt. (3) Számos kritikus nyersanyag ellátása erősen koncentrált, Európa ritkaföldfém-elemek importjának 98 százaléka Kínából érkezik, így a kvázi monopóliumhelyzetben lévő országtól való túlzott függés sebezhetővé teszi Európát, amely egyensúlytalansági helyzet (4) a stratégiai partnerségek építése és alternatív nyersanyagok, illetve megoldások kidolgozását célzó kutatások ösztönzése útján feloldható.

Bevezetés

A tanulmánykötet számba veszi azokat a szakpolitikai területeket, amelyek 2024 második felének meghatározó törekvéseit jelenthetik majd az Európai Unió számára. Jelen tanulmány a digitális szakpolitika körül felmerülő egyes kérdéseket vizsgálja, amelyekkel Magyarországnak a 2024-ben esedékes Európai Unió Tanácsának elnökségi szerepében foglalkozni érdemes. A tanulmány írásakor a Franciaország–Csehország–Svédország által alkotott EU Tanács elnökségi trió programja, azon belül a cseh elnökség prioritásai alkották a digitális szakpolitikai diskurzus alapjait az unióban, az Európai Bizottság által előterjesztett jogszabálytervezetek körüli kodifikációs vitákkal együtt. Utóbbi esetében a 2024-es magyar elnökség szempontjából fontos, hogy a 2021. április 21-én előterjesztett Mesterséges Intelligencia jogszabálytervezet (*Artificial Intelligence Act, AI Act*) elfogadása várhatóan 2024 második felére, a magyar elnökség időszakára esik. A digitális szakpolitika stratégiai jelentősége elvitathatatlan erre az időszakra, hiszen az elnökségi szerepet betöltő országok a jogszabálytervezet elfogadásában döntő szerepet játszanak, hátráltathatják, módosíthatják, de akár fel is gyorsíthatják az elfogadási folyamatot.



https://doi.org/10.36250/01146_10



<https://orcid.org/0000-0002-2347-7990>

Fontos tehát diskurzust folytatni a digitális szakpolitikáról a tanácsi elnökség vonatkozásában is, főleg akkor, amikor a nagypolitikában is megjelennek azok a vészjósló gondolatok, amelyek miatt az ellenállóképesség-növelés és Európa stratégiai szuverenitásának erősítése a digitális fejlődés alapfeltételévé válik. A stratégiai gondolkodás aktualitását jelzi, hogy Ursula von der Leyen augusztus végén a hagyományokhoz híven Bledben megrendezett Stratégiai Fórumon a digitalizáció kritikusnyersanyag-szükséglete kapcsán kijelentette, hogy Kína dominálja a piacot, ezért a stratégiai autonómia építése és a partnerség diverzifikálása kiemelt cél az uniós politikában.¹ A zöld és digitális átmenettel megnövekszik a nyersanyagigény, hiszen például lítium szükséges az akkumulátorokhoz, szilícium a chipekhez, ritkaföldfémek a mágnesekhez, amelyek az elektromos járműveket és szélturbinákat hajtják. 2030-ra azt prognosztizálta a Bizottság elnöke, hogy megduplázódhat mindezekre a kereslet, a lítiumra 2020–2025 között évi 40 százalékos keresletnövekedésre számíthatunk, azonban a bányászati és feldolgozópiacot is Kína uralja, sőt, a harminc kritikus nyersanyagból tíz Kínából származik. Mindez előrevetítheti egy hasonló függőségi rendszer kiépülését, amely az orosz gáz és olaj esetében heves politikai vitákat és gazdasági kitétséget okoz Európában. A Bizottság elnöke erre ráerősített a 2022. szeptember 14-én az Európai Parlamentben megtartott, Európa helyzetét értékelő beszédében is. Von der Leyen kijelentései gyors cselekvésre ösztönöznek, egyúttal bejelentette, hogy a Bizottság 2023 első negyedévében bemutatja a kritikus nyersanyagokról szóló jogszabálytervezetét a stratégiai autonómia erősítésére.

A globális függőségi viszonyok vizsgálatakor nem szabad megfeledkezni a politikát körülölelő társadalmi és gazdasági környezetről sem. 2020 eleje óta a világ Covid-19-járvány kezelésével vívott küzdelme a mai napig meghatározza a gazdasági folyamatokat, nem beszélve a 2022 elején kirobbant orosz–ukrán konfliktusról. A digitális szakpolitikáról és azon belül a kritikus nyersanyagok ellátási láncáról beszélni az EU-elnökség kapcsán elkerülhetetlen, hiszen a gazdasági feszültségek kiéleződésével a stratégiai szektorokban zajló verseny is élénkül, amely, ahogy később a Peking-hatás fejezetben is látszik, új és akár tisztességtelen eszközök bevezetését is eredményezi. Sőt, a *World Mineral Statistics* is rámutatott arra, hogy a szélsőséges sokkok, mint a világjárvány vagy a háború, a kritikus nyersanyagok globális termelését kétharmadával csökkentették 2020-ra a 2019-es szinthez képest.²

Ezért érthető, hogy globálisan növekvő érdeklődést tapasztalunk arra vonatkozóan, hogy az egyes országok hogyan tudják biztosítani a kritikus ásványi anyagok ellátási láncát a csúcstechnológiában és az energetikai átállásban. A kormányok mindenekelőtt igyekeznek elkerülni, hogy ugyanabba a függőségi csapdába essenek, mint amilyen az olajjal és a gázzal történt a huszadik században és a huszonegyedik század első két évtizedében. Nem véletlen az összehasonlítás, hiszen ugyanazt a kezdeti tendenciát tapasztaljuk, amely előrevetíti a kritikus nyersanyagok iránti kereslet robbanásszerű növekedését a következő évtizedekben. Az EU-ban, az Egyesült Államokban, az Egye-

¹ Európai Bizottság 2022a.

² IDOINE et al. 2022.

sült Királyságban és más nyugati országokban megkezdődött a stratégiaalkotás és az új kihívásokra reagáló szakpolitika fejlesztése. A törekvések az új kereskedelmi lehetőségek keresésére újrahasznosítási, kutatási, feldolgozási és finanszírozási kérdéseket nyitnak meg, egyre nagyobb hangsúlyt helyezve a diverzifikált partnerségekre multilaterális diplomácia útján.

Jelen tanulmány a kritikus nyersanyagok fogalmának tisztázásán túl, az azokra egyre növekvő kereslet megértése érdekében, tágabb geopolitikai kontextusba helyezi az európai digitális szakpolitika fejlődését az elmúlt két évben, amely Európa digitális évtizede első két évének értékelését is jelenti. A kodifikációs és stratégiai folyamatok áttekintését követően a digitális fejlődéshez szükséges kritikus nyersanyagok ellátási láncainak globális hatalmi viszonyrendszere jelenik meg a tanulmányban, kitérve a Brüsszel-hatás és a Peking-hatás összehasonlítására, amely a stratégiai autonómia erősítésére tett törekvések két illusztris példája. A szuverenitási kérdések több szempontú vizsgálata után, végül a kínai dominanciájú kritikusnyersanyag-kitermelési ipar jövője lesz terítéken, vagyis az Európa viszonylatában kvázi monopolhelyzet miatt kialakult kitettség feloldására tett kezdeményezések mutatkoznak be, amelyek stratégiákban és multilaterális partnerségekben követhetők nyomon.

Európa digitális évtizede

A koronavírus-járvány és az Ukrajnában dúló háború is felhívta a figyelmet a digitális fejlődés kínálta lehetőségekre, felgyorsítva annak evolúciós folyamatát. Talán nem túl merész azt állítani, hogy a pandémia alatt a digitalizációt tekinthetjük az európai uniós szakpolitikák nyertesének. A számos pozitív hatás mellett természetesen körvonalazódtak a digitális térben rejlő veszélyek is, amelyek erősítették az Európai Unió intézményei és a tagállamok kodifikációs akaratát, hogy egy biztonságos jogi környezetet teremtsenek a felhasználók számára.

Az Európai Bizottság élére 2019-ben megválasztott elnök első teendői között 2020 elején kihirdette az Európa digitális évtizede törekvését, amelyben egy sor digitális fejlődési célt határozott meg, valamint a végrehajtásukhoz jogi és pénzügyi eszközöket rendelt. Ezt követően a kodifikációs folyamatok felgyorsultak, így sorra születtek a digitális térben védelmet nyújtó szabályok, amelyeknek előfutára az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) volt 2018-ban. Mivel a digitalizáció egy már-már követhetetlenül gyorsan fejlődő terület, mind a nemzeti, mind az uniós jogalkotóknak nagy kihívást jelent az, hogy a szabályok kellőképpen rugalmasak, mindazonáltal részletesek is legyenek. A szabályoknak, amellyel hogy védik alanyaikat, értékalapúaknak kell lenniük, Európa digitális évtizedének akár a mottójának is tekinthetjük, hogy ugyanazon jogokat és kötelezettségeket szeretnénk garantálni az online térben, mint amelyek az offline világban megilletnek minket. Mindehhez az átláthatóság, megbízhatóság, kiszámíthatóság, emberközpontúság értékeit támasztják elvárásként a digitális technológia etikai keretrendszerének meghatározásakor. Az elvárás a polgároknak is megfogalmazódik a jogalkotók felé a 2021-es eurobarométer

felmérése alapján, hiszen a kitöltők 82 százaléka egyetért az Európai Bizottság azon szándékával, hogy meghatározza a digitális jogokat és elveket.³

Sokszor emlegetik azt, hogy a digitális fejlődés egyfajta technológiai forradalmat hozott magával a huszonegyedik század második évtizedében. A forradalmak velejárója, mint ahogy az ipari forradalomnál is megtanultuk két évszázaddal ezelőtt, hogy a nagy ütemű fejlődés esetén az emberek védelmét csak körültekintő és proaktív kormányzással lehet biztosítani. A digitális térben elvárt védelem kihívásait a közúti közlekedés bevezetésének példáján keresztül is lehet szemlélni. Előrelátó tervezéssel a baleseteket azok bekövetkezése előtt szükséges kiküszöbölni, így a biztonsági öveknek, légszákknak és egyéb mechanikai védelmi funkcióknak megfelelő fejlesztések bevezetésére van szükség a digitális eszközök és folyamatok terén is. A hasonlatot folytatva, a biztonságos közúti közlekedés érdekében meghatározott szabályokhoz hasonlóan a technológiai fejlődés határait és elveit jelző szabályokat is meg kell alkotni. A prevencióra a digitális térben azért is szükséges nagy hangsúlyt fektetni, mert a jogsérelem sokszor a sértett tudta nélkül is bekövetkezhet, elég csak az illegális adatkezelés, a tisztességtelen digitális piaci verseny vagy a pusztán gazdasági érdeken alapuló technológiai fejlesztések eseteire gondolni.

Az új digitális szabályozási keret megalkotása tekintetében a pandémia hajtómotort jelentett a jogalkotóknak. Természetesen túlzó az a kijelentés, miszerint a világjárvány nélkül 2020-ban a digitális politika nem esett volna át nagymértékű és előremutató fejlődésen, hiszen az azt megelőző években már javában zajlott a felkészülés, a tudományos, társadalmi és politikai szándék is megfogalmazódott. 2020-ban a közös akarat és a globális verseny következtében megszülettek azok a döntések, amelyek a digitális ökoszisztéma kiépülését, az Európai Egységes Digitális Piac működését hivatottak az európai polgárok számára biztonságossá, a vállalkozások és a tagállamok számára átláthatóvá és finanszírlisan is támogatottá tenni. 2020. február 19-én a Bizottság bejelentette a Digitális Európa Programot, az Európai Digitális Stratégiát, amellyel meghatározta a következő lépéseket a digitális szabályozási keret kiépítésére, valamint az európai innovációs hálózatok megalapozására. Az egységes digitális piacon túl az európai digitális szabályozási keret célja, hogy csökkentse a főként az Egyesült Államok és Kína viszonylatában megmutatkozó technológiai függőséget. 2020-ban uniós szinten a legjelentősebb digitális szakpolitikai kezdeményezések a Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról, az európai elektronikus személyazonosítási rendszer, a Digitális oktatás cselekvési terv, az adatkormányzásról szóló jogszabálytervezet, valamint a digitális szolgáltatásokról és a digitális piacokról szóló jogszabálysomagok. A digitális szolgáltatásokról és a digitális piacokról szóló tervezetek célja az adatplatformok, az e-gazdaság szabályozása úgy, hogy garantálja az adat létrehozója számára a digitális információ kezelésének biztonságát, egyben méltányos versenyt teremtsen a digitális piacon megjelenő szolgáltatóknak. Utóbbi a Peking-hatás fejezetben bemutatott piaci visszaélések kiküszöbölését is szolgálja az európai piacon. A kibertér védelme érdekében a kiberbiztonsági stratégia is revízió alá esett, az új straté-

³ Eurobarometer 2021.

giát még 2019-ben jelentették be, amelyben a digitális évtizedben a bizalom és a biztonság megteremtése kapta a legfőbb szerepet.⁴

A 2020-ban elindult digitális kodifikációs folyamatok 2021-ben tovább eszkalálódtak, világossá téve, hogy az uniós intézmények egyetértének a digitális tér szabályozásának fontosságában. Az intézményközi viták középpontjában a fogyasztók védelme, a technológia iránti bizalomépítés, a tisztességes piaci mechanizmusok, a digitális kapcsolatok megteremtése, valamint Európa digitális szuverenitása áll. Utóbbi fontosságát az is mutatja, hogy az Európai Unió digitális kapacitását az Egyesült Államok és Kína túlszárnyalja, így Európa gazdasági és politikai hatalmi lehetőségei csökkennek a digitális jövőben. Az európai digitális társadalom és gazdaság fejlettségét mérő mutató 2021-es értéke is egyértelműsítette, hogy a felzárkózás és a versenyképesség érdekében a kontinens digitális szuverenitása, az Európai Unió tagállamainak együttműködése elengedhetetlen, hiszen az európai államok egymaguk, méretükből adódóan, nem képesek felvenni a versenyt a fent említett szuperhatalmakkal.⁵ Európa digitális szuverenitásának erősítése tehát a részes államok világ gazdasági pozícióját is növeli.

Az európai digitális törekvések bemutatása számos uniós csúcs tematikáját adta, majd a Tanács felkérésére a Bizottság által előterjesztett digitális iránytű stratégia megalkotásáig jut, amely 2030-ig lefekteti Európa digitális évtizedének mérőföldköveit, külön hangsúlyozva a transzatlanti stratégiai kapcsolatok építésének fontosságát.⁶ Noha az iránytű a digitalizáció nyersanyagszükségletére nem tér ki, a partnerségépítést favorizálja a kínai kitettség csökkentése érdekében. 2021-ben a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabálytervezetet is útjára indította a jogalkotási mechanizmusban a Bizottság, amely a korábban említettek szerint kiemelt jelentőségű a magyar elnökség szempontjából. A teljesség igénye nélkül kiemelendő, hogy a jogalkotási kezdeményezések sorába a digitális identitásról szóló új rendeletjavaslat is csatlakozott 2021-ben, valamint a 2020 óta tartó globális chiphiány okán 2022. február 8-án előterjesztették a chipekről szóló európai jogszabálytervezetet, amellyel az EU célja, hogy vezető szerepet töltsön be a következő generációs – akár 2 nanométeres vagy annál kisebb tranzisztorokat használó – mikrochipek tervezésében és gyártásában. Az elképzelés ambiciózus, de a kritikusnyersanyag-hiányt, valamint az ebből fakadó függőségi viszonyrendszert nem rendezi. Ursula von der Leyen 2022-es évértékelő beszéde az unió helyzetéről (*State of the European Union – SOTEU*) fontos jelen tanulmány szempontjából, hiszen többek között itt jelentette be a Bizottság elnöke, hogy elő fogják terjeszteni a kritikus nyersanyagokról szóló jogszabálytervezetet, amely támogatja Európa azon törekvését is, hogy az első klímasemleges kontinenssé váljon, emellett az ellátási láncok stabil működését, a nyersanyagokhoz történő hozzáférés biztosítását hivatott szabályozni. Az ellátási láncok biztosítása nem valósítható meg kizárólag a kereskedelem diverzifikációjával, így holisztikus megközelítésre van szükség, amely a kritikus nyersanyag stratégiai alkalmazásával, az európai ügynökségek hálózatának kiépítésével, egy rugalmasabb, az egész

⁴ PATÓ 2022.

⁵ Európai Bizottság 2022b.

⁶ PATÓ 2021.

folyamatra összpontosító ellátási lánc kialakításával, valamint az egyenlő versenyfeltételek biztosításával érhető el. Nehezítő körülmény ugyanis, hogy Európa csak nagyon csekély tartalékokkal rendelkezik a kritikus nyersanyagokból, ezért stratégiai tartalékokat kell felhalmozni a piaci instabilitás kisimítására úgy, hogy az EU országai egyenlően részesüljenek ennek előnyeiből. Az EU úgy látja, hogy az újrahasznosításba való fokozott befektetés kulcsfontosságú a kontinens szükségleteinek jövőbeni ellátása biztosításához.

2022. január 1-jétől Franciaország vette át az Európai Unió Tanácsának rotálódó elnökségét Szlovéniától, a digitális prioritások töretlenül a napirend élén állnak, ahogy az megjelent 2021 első felében a portugál elnökségnél is, hiszen a célja, hogy Európa digitális világgazdasági szerepe erősödjön. Franciaország, Csehország és Svédország alkotja jelenleg az elnökségi triót, amelyet 2023 második felétől a spanyol–belga–magyar trió követ. A jelenlegi trió programjából kitűnik, hogy az európai digitális szuverenitás erősítésével szeretné megteremteni az alapjait az európai adatmegosztási kultúrának, közös adatterek létrehozásával (európai egészségügyi adattér), ugyanakkor a digitális szabálykönyv kidolgozásával szeretné csökkenteni a kockázatokat. A kettős átállás (*twin-transition*) fontosságának kiemelése meghatározta a francia elnökségi prioritásokat, a károsanyag-kibocsátás és a környezeti károk csökkentését a digitális és zöld átalakulásban látja.

Jelen tanulmánynak nem célja, hogy az egyes elnökségi programok digitális prioritásainak vizsgálatát elvégezze. Az előzményekből azonban kitűnik, hogy a következőkben is hangsúlyos marad a digitális jogalkotás kérdése, a stratégiai szuverenitás az európai napirend sarkalatos pontja, így a következő elnökségekre is ró kötelezettségeket Európa digitális évtizede.

Az európai digitális szuverenitás kérdései

Az előbbi pontban láthattuk, hogy az Európai Unió igyekszik az élre törni a digitális kodifikációt illetően. A Kína és az Egyesült Államok által uralt technológiai piacon az EU-nak egy lehetősége volt, fel kell venni a jogi versenyt, mert ezzel meg tudja különböztetni magát versenytársaitól a nemzetközi térben, sőt a globális értékláncokra és piaci működésekre is hatást gyakorolhat a jogalkotás útján, ahogy az később a Brüsszel-hatás kifejtésénél látható. Az EU digitális elvvezér szerepe meghatározza digitális szuverenitási stratégiáját is, viszont arra kell törekednie, hogy ez ne forduljon át túlzó protekcionizmusba, és Európa ne szigetelődjön el a jog bástyái mögött.

A piaci verseny tanulságai azt mutatják, hogy pusztán kodifikációval nem lehet nagymértékű előnyre szert tenni globálisan a stratégiai szektorokban, így a szuverenitásépítésnek a jogalkotáson túl két másik lehetőségét érdemes kiemelni, nevezetesen a belső piac erősítését finansziális ösztönzőkkel, valamint az Európán kívüli stratégiai partnerségek építését, amelyek diverzifikálják az európai digitális technológiák gazdasági kapcsolatait, így a függőségi nyomás enyhítésével a szuverenitás erősödik. Ha a jogalkotás és a támogatások rendszerének reformja aktív cselekvésnek számít a szuverenitás erősítésében, akkor a külső partnerségek építésével elérni kívánt eredményre bevezethető a passzív

szuverenitásépítés fogalma, hiszen az EU azáltal kívánja erősíteni stratégiai pozícióját, hogy enyhít függelmi viszonyrendszerén.

A kritikus nyersanyag meghatározása

A kritikus nyersanyagokról szóló jogszabálytervezetben tisztázni fogják, hogy mely anyagok tekinthetők kritikusnak. A kategória megállapítása folyamatosan változik, mert az ellátási lánc, a kereslet és kínálat dinamikája, valamint az egyes nyersanyagok stratégiai jelentősége is változhat, akár a geopolitikai változások következtében is, háború vagy egyéb válsághelyzet hatására. Az EU eddigi gyakorlata szerint a kritikus nyersanyagok azok az ásványok, amelyek jelentős ipari és technológiai jelentőségűek, de korlátozottan állnak rendelkezésre. A 2011 óta időről időre változó listát az Európai Bizottság gondozza. Jelenleg harminc kulcsfontosságú ásványt azonosítanak, köztük a lítiumot, a kobaltot, a platinát, a volfrámot és a ritkaföldfémeket, amelyek iránt a kereslet a következő években várhatóan ugrásszerűen meg fog növekedni.⁷ A kritikus nyersanyagok listája 2020-ban bővült harmincre, 2011-ben még csak tizennégy anyagot tartalmazott. Érdekes, hogy a 2020-as listára került fel első alkalommal a bauxit, a lítium, a titán és a stroncium, mivel arra figyelmeztetnek, hogy az előrejelzések szerint a lítium iránti kereslet az EU-ban 2050-re meghatszorozódik, a ritkaföldfémek iránti kereslet pedig 2030-ra ötszörösére nő.⁸ A lista fejlődik, ami nem azt jelenti, hogy csak bővíthet: noha a hélium továbbra is aggodalomra ad okot a kínálat koncentrációja tekintetében, lekerült a 2020-as kritikusnyersanyag-jegyzékről a gazdasági jelentőségének csökkenése miatt. A jövőben az sem kizárt, hogy a hélium vagy a nikkelt visszakerül a kritikus nyersanyagok listájára, előbbi azért, mert az új digitális alkalmazásokhoz szükséges, utóbbi iránt az igény az akkumulátor-alapanyagok iránti kereslet növekedésével többszörösére nő.

Az Európai Bizottság 2020-as, legfrissebb kritikusnyersanyag-listája szerint a következő elemek alkotják e kategóriát: antimon, barit, berillium, bizmut, borát, kobalt, kokszszen, lisztpát, gallium, germánium, hafnium, nehéz ritkaföldfémek, könnyű ritkaföldfémek, indium, magnézium, természetes grafit, természetes gumi, nióbium, platinacsoportba tartozó fémek, foszfátközet, foszfor, szkandium, szilícium fém, tantál, volfrám, vanádium, bauxit, lítium, titán, valamint a stroncium. Fontos megjegyezni, hogy a lista a kereslet és kínálat folyamatos változásának megfelelően alakul, így időről időre bővül, illetve szűkül.

A kritikus nyersanyagok iránti kereslet felívelő pályára állt Európa digitális évtizedében, főként azért, mert a klímasemlegességi célok elérése egyre fontosabbá válik a kormányzatok és a vállalkozások számára.⁹ Az európai digitális politikában gyakran megjelenik a kettős átállás kifejezés, vagyis a zöld és digitális átállás, amely kapcsán elmondható, hogy zöld átállás digitalizáció nélkül nem érhető el.

⁷ Európai Bizottság 2020.

⁸ MCGUINNESS–OGRIN 2021.

⁹ United Nations Economic Commission for Europe [é. n.].

A technológiai fejlődés nyersanyagszükségletét jól ábrázolja az 1. táblázat, amely az elektromos és hagyományos autók kritikusnyersanyag-szükségletét mutatja be. A zöld és digitális átállással az elektromos autók száma nő az utakon, azonban előállításukra nem állnak rendelkezésre biztonságos ellátási láncok.

1. táblázat: Az elektromos autókban használt ásványi anyagok a hagyományos üzemanyag-fogyasztású autókhoz képest

Elektromos gépjármű	Kg/jármű	Hagyományos üzemanyag-fogyasztású gépjármű	Kg/jármű
Réz	53,2	Réz	22,3
Lítium	8,9	–	–
Nikkel	39,9	–	–
Mangán	24,5	Mangán	11,2
Kobalt	13,3	–	–
Grafít	66,3	–	–
Ritkaföldfémek	0,5	–	–
Egyéb	0,3	–	–

Forrás: IEA alapján a szerző szerkesztése

A kritikus nyersanyagok iránti keresletnövekedésnek több oka van, egyrészt ezek az ásványok nélkülözhetetlenek a chipek, elektronikai termékek, szélturbinák, napelemek, valamint az elektromos járművek akkumulátorainak gyártási folyamatában. Másrészt a fosszilis tüzelőanyagoktól való távolodás a tisztább energiaforrások felé irányítja a piacokat, így a zöld átmenet kulcsfontosságú elemei. A kritikus nyersanyagok ellátási láncában azonban számos kihívással küzd, mert globálisan megfigyelhető gócpontokban csoportosul kitermelésük. A Világbank szerint a kritikus nyersanyagok iránti globális kereslet 2050-re várhatóan 500 százalékkal emelkedik, ami a közeljövőben meredek áremelkedéseket és fokozott kínálati kockázatokat eredményez.¹⁰

Az Európai Unió kritikus nyersanyagokra vonatkozó megállapításain túl az Egyesült Királyság 2022-ben elfogadott kritikusnyersanyag-stratégiáját¹¹ is érdemes megvizsgálni. A modern gazdaságok számtalan nyersanyagra támaszkodnak, amelyek kereslet-kínálati helyzetük, helyettesítési képességük, szükségességük, valamint ellátásbiztonságuk mértéke alapján nyilváníthatók kritikus nyersanyagoknak a brit stratégia szerint. A kockázati tényezők növekedésével az egyes nyersanyagok kritikussá válhatnak. A nyersanyag kockázati mértékét növelheti a kereslet gyors növekedése, az ellátási láncok magas koncentrációja bizonyos országokban, vagy az árak nagyarányú ingadozása. Ezek közül a kritikus ásványok közül sokat viszonylag kis mennyiségben vagy kísérőfémként állítanak elő,¹² alkalmazásuk során nem helyettesíthetők, és alacsony az újrahasznosítási potenciáljuk.

¹⁰ HUND 2020.

¹¹ HM Government 2022.

¹² A kísérőfém a bányászati tevékenységek melléktermékeként előállított nyersanyag.

Míg az Európai Unió 2011 óta három alkalommal vizsgálta felül kritikus nyersanyagokról szóló listáját, az Egyesült Királyság a 2022-es stratégiában éves revíziót vállalt, amelyet a British Geological Survey által vezetett Kritikus Ásványkincsek Tudásközpontjában (Critical Minerals Intelligence Centre) hajtanak végre.

A brit stratégia az Európai Unió jelenlegi szabályait meghaladta, mivel nemzetállami szinten kevésbé nehézkes a stratégia- és jogszabályalkotás. Világossá vált, hogy az Egyesült Királyság felismerte az új piaci kihívásokat, és igyekszik stratégiai előnyhöz jutni tervszerű piaci működéssel.

Kritikus nyersanyagok a globális geopolitikai térben

A digitálisan polarizált világ és a globális verseny három gócpontja képezi jelen tanulmány vizsgálati tárgyát: az Európai Unió, Kína és az Egyesült Államok. Utóbbi világpiaci előnyét főként gazdasági ereje és innovációs képessége jelenti. A technológiai fejlődésből példaként érdemes kiemelni a mesterséges intelligencia területét, ugyanis az európai digitális átalakulási figyelő 2018-ban kimutatta, hogy a mesterséges intelligencia globális gazdasági hatásának 70 százaléka az Egyesült Államokba és Kínába fog koncentrálni.¹³ Ez a tendencia határozza meg valamennyi technológia fejlődési ütemét a geopolitikai térben. Az akkori technológiai fejlettség, piaci ösztönző közeg és szakértelem miatt a leggyorsabb GDP-növekedést az Egyesült Államokban jósolták, azonban 2030-ra várhatóan Kína behozza hátrányát. Noha a gazdaság dübörög, a szabályozási környezet korántsem tart azon az érettségi fokon, amelyen a technológiai képesség megmutatkozik. Az Egyesült Államok a ritkaföldfémek területén is szeretné visszanyerni korábbi erejét, a védelmi minisztérium pedig finanszírozást biztosít a régi Mountain Pass bánya újraindításához és bővítéséhez, egyértelműen nemzetbiztonsági szempontokat szem előtt tartva.

Az Európai Unió, ahogy ezt korábban láttuk, a mesterséges intelligencia szabályozásának élvonasa kíván lenni, ugyanakkor 2017 óta Kína is progresszív stratégiát követ.¹⁴ A távol-keleti ország célul tűzte ki, hogy 2030-ra a mesterséges intelligencia terén világvezető állammá váljon. Kína úgy alakítja a transznacionális adatkezelést, hogy digitális infrastruktúrát biztosít a feltörekvő piacoknak. A jelenség uralkodó magyarázata a digitális tekintélyelvűség, amellyel Kína nemcsak technológiáját, hanem értékeit és irányítási rendszerét is exportálja a fogadó államokba. A Peking-hatás eredményeképpen növekszik Kína befolyása az adatkezelésben a határain túl, hiszen a feltörekvő gazdaságok kormányai a Kínában épített digitális infrastruktúrákat és Kína adatkezelési megközelítését követik a digitális fejlődés érdekében. A fejlődő államokban a „digitális selyemút” fő mozgatórugói a kínai technológiai vállalatok, amelyek egyre több távközlési és e-kereskedelmi szolgáltatást nyújtanak szerte a világon. A fejlődő államok adatszuverenitása illuzórikus, hiszen a nagymértékű kínai infrastruktúra-importtal nem képesek az átfolyó

¹³ Európai Bizottság 2018.

¹⁴ China Aerospace Study Institute 2017.

információkat irányításuk alá vonni teljes mértékben, függőségük mértéke a belső jogi rendszerükön és politikai stabilitásukon múlik.¹⁵

A Brüsszel-hatás a piaci szektor nemzetközi működésében mutatkozik meg, amely nyomán a vállalatok globális tevékenységei az EU szabályozása felé hajlanak. Az egyes uniós jogszabályok az európai piacon található technológiai cégek számára korlátokat állítanak, kiadásait növelik, amire azok többféle választ adnak. Az egyik lehetőség, hogy a kedvezőtlenebb piaci környezet miatt egyes cégek kivonulnak Európából, de azt is tapasztalhatjuk, hogy két prototípust (egy európai szabványoknak megfelelőt és egy Európán kívüli piacokra tervezett) gyártanak egyazon termékre, így azonban a kétszeresére nő a differenciálás költsége is. A Brüsszel-hatásnak megfelelően az is előfordulhat, hogy a technológiai nagyvállalatok belső szabályozási folyamataikba integrálják az uniós szabályozás egyes elemeit, ezáltal a piaci szektoron keresztül fejtik ki hatásukat az európai normák szerte a világban.¹⁶

Nemcsak a vállalatok, hanem az egyes politikai erők is együttműködhetnek a szabályok világméretű finomhangolásában, erre jó példa az EU–USA Kereskedelmi és Technológiai Tanács létrehozása, amely egyeztető fórumként szolgál a két kontinens között. Utóbbira azért is van szükség, hogy a piaci kilengéseket moderálják, a gazdaság stabilitására törekedve a technológiai fejlődésben. A digitalizáció gazdasági hatásait jól szemlélteti, hogy az Egyesült Államok a globális adatkezelést a nemzetközi gazdasági jog eszközeivel kívánja alakítani.

A ritka nyersanyagok lelőhelyei stratégiai fontosságúak Kína számára, ahol a bányászat, a feldolgozóipar és a gyártási technológia is rendelkezésre áll.¹⁷ Kína több eszközzel is igyekszik fenntartani kvázi monopolhelyzetét a ritkaföldfémek piacán, ahogy ezt mutatja a nemrég kitört botrány, amelyben a kínai kormány összefüggésbe került azzal az online dezinformációs kampánnyal, amely a nyugati befektetők kedv visszaszorítására indult, és nem tévesztett célt. Az álhírkampányt, a Mandiant kiberbiztonsági cég jelentése szerint, a Dragonbridge vállalat indította az ausztrál Lynas és más ritkaföldfémek bányászatával foglalkozó nyugati vállalatok ellen.¹⁸

Ahogy a pandémia felhívta a figyelmet a digitális tér szerepére, az orosz–ukrán háború az energiatüggősségre mutatott rá. A pandémia kitörésétől tapasztaljuk azt, hogy a digitális fejlődés az európai politikai napirend meghatározó szereplőjévé vált. Ugyan az energiakérdés és a zöld átállás már korábban is jelen volt, de a diskurzus élénkebb lett a háború hatására, amelyre jó példa, hogy az uniós irányelvekben a digitális átalakuláshoz szükséges nyersanyagok nem kaptak eddig nagy figyelmet. A *British Geological Survey* ábrája a kritikus nyersanyagok felértékelődésére világít rá az ipari forradalmak mentén. Kiolvasható, hogy 2008-tól, vagyis a világgazdasági válság idején Kína megelőzte versenytársait, míg a digitális és zöld technológiák szárnyaikat bontogatták. Az elmúlt évtizedben a kritikus nyersanyagok fogalma megjelent a szakpolitikák szintjén;

¹⁵ ERIE–STREINZ 2021: 4.

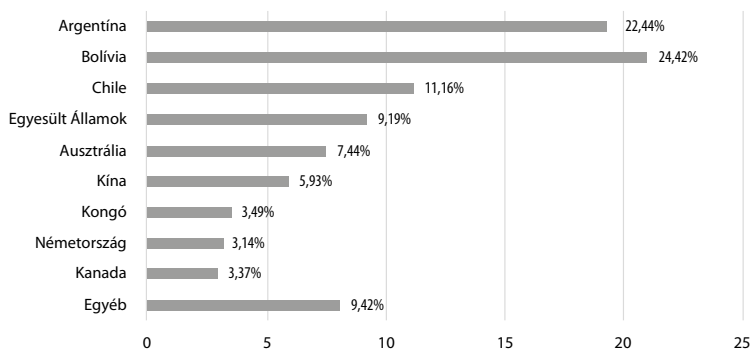
¹⁶ BRADFORD 2020: 232.

¹⁷ IEA 2021.

¹⁸ COOK 2022.

napjainkban, a negyedik ipari forradalom idején a technológiai eszközökhöz, valamint a karbonmentesség eléréséhez szükséges nyersanyagok iránti kereslet ugrásszerű növekedésnek indult.¹⁹

Részen Kína 2008-as előretörésének köszönhetően az ország kritikus nyersanyagok terén a legfőbb importőre Európának. Az Európai Unió jelenleg tíz különböző kritikus nyersanyagot importál kizárólag Kínából, a kínai ritkaföldfém-behozatal 98 százalékát teszi ki az európai importnak.²⁰



1. ábra: Lítiumlelőhelyek megoszlása a világon a US Geological Survey adatai alapján

Forrás: Gonzalez 2021

Az előző fejezetben meghatározott kritikus nyersanyagok közül az akkumulátorok alapanyagaként szolgáló lítium olyannyira fontos lett a 21. században, mint az olaj volt a 20. században. A nyersanyag áremelkedése is mutatja erősödő szerepét, az elmúlt két évben a lítiumkarbonát ára háromszorosára nőtt. Az Atlanti-óceánon túl nagy készletek várnak arra, hogy bekapcsolódjanak a világgazdaságba, azonban kitermelésük stratégiai, technológiai és politikai kérdést is jelent. Bolíviában található a világ legnagyobb lítiumlelőhelye egy több ezer négyzetméteres sómező alatt.²¹ Kitermelése csak külföldi technológiai ismerettel valósítható meg, így több német nagyvállalat is kötött szerződést a bolíviai kormánnyal. Az őslakosok körében heves vitát váltott ki az európai cégek kitermelési célú benyomulása, így a szerződéseket felbontotta Bolívia kormánya, és most fenntartható munkahelyeket szeretne teremteni az őslakosok számára a lítiumbányászatban.²² A kritikus nyersanyagok ellátási láncának biztosítására kötött stratégiai partnerségi megállapodásoknak szem előtt kell tartaniuk a történelmi tanulságokat, így a kizsákmányolás és a „nyersanyag-gyarmatosítás” elleni garanciák szükségesek.

¹⁹ British Geological Survey [é. n.].

²⁰ IDOINE et al. 2022.

²¹ HANCOCK–RALPH–ALI 2017: 178.

²² JAMASMIE 2019.

Az előrejelzések szerint a következő évtizedekben jelentősen bővülni fog a kritikus ásványok iránti kereslet, amelyek nélkülözhetetlenek a tiszta energiához és más technológiákhoz. A kritikus nyersanyagok átlátható, nyitott, kiszámítható, biztonságos és fenn tartható ellátási láncai létfontosságúak ahhoz, hogy ezeket a technológiákat az éghajlat-változás elleni hatékony küzdelemhez szükséges sebességgel és léptékben alkalmazzák. A digitális fejlődés újabb függőséget eredményezhet, mint ahogy azt az energiapiacra tapasztaljuk jelenleg. A Peking-hatás és a Brüsszel-hatás szándékai eltérőek, míg előbbi a digitális tekintélyelvűség kiterjesztésére törekszik, az Európai Unió jogalkotása a piacok differenciálását és a stratégiai partnerségek megerősítését célozza.

Jövőkép, hogyan erősíthetjük meg szuverenitásunkat és ellenálló képességünket

A Nemzetközi Energiaügynökség 2021-ben figyelmeztetett az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez leginkább szükséges anyagokkal kapcsolatos közelgő ellátási kihívásra. A nyersanyagokért folyó globális verseny még hangsúlyosabb lesz, ha az olyan gazdaságok, mint az EU, felgyorsítják az energiaátállást, amit jelenleg az ukrajnai háborúra adott válaszként fontolgatnak. Eközben Európa már meglévő fémgyártásának problémáit is kezelni kell. A finomítás rendkívül energiaigényes, és a magas energiaköltségek következtében a szilícium-, cink- és alumíniumgyártás nyomás alá került, az alumíniumipar 10 százaléka átmenetileg bezárt, a cinkipar 40 százaléka is leállt.²³ Izgalmas felvetni továbbá azt a kérdést is, hogy az Európán belül a balti államokban, illetve Csehországban és Szerbiában található kritikusnyersanyag-lelőhelyek mennyire értékelődnek fel a jövőben, és ez hogyan rajzolja újra Európa geopolitikai térképét.

Az Európai Unió Norvégiával 2022. június 28-án együttműködési megállapodást írt alá a stratégiai értékláncok és a nyersanyagok kitermelésének összehangolására. A Geological Survey adatai szerint az északi alapkőzet a zöldenergia-átállítás nyersanyag-szükségletét fedezi. Norvégia Északnyugat-Európa legnagyobb grafitkitermelő térségével rendelkezik, Svédország a ritkaföldfémek és azok melléktermékeinek kinyerése szempontjából fontos. A 2023 első félévének svéd soros elnöksége még magasabb szintre emelheti a kritikus nyersanyagok terén való együttműködéseket. A francia–cseh–svéd elnökségi trió 2021 decemberében elfogadott programjában a nyersanyagokról is szó esik, noha inkább a villamosenergia- és a gázpiacra fókuszál, az ebben való stratégiai függést kívánja csökkenteni úgy, hogy 2030-ra elérje éghajlati célkitűzéseit, 2050-re pedig a klímasemlegességet, amely a technológiasemlegesség nélkül nem elképzelhető.²⁴

Az európai elsődleges és másodlagos nyersanyag-kapacitások fejlesztésének stratégiai megközelítése nélkül Európa nem tudja végrehajtani a zöld és digitális átállást, technológiai vezető szerepe és rugalmassága sem fejlődik, ezért szükséges 2023 első negyedévére elkészíteni a kritikus nyersanyagokról szóló jogszabálytervezetet.²⁵ Ahogy

²³ IEA 2021.

²⁴ Európai Unió Tanácsa 2021.

²⁵ BRETON 2022.

a korábban említett pandémia nagyobb löketet adott a digitális fejlődésnek, a háború rávilágított a kritikus nyersanyagok ellátásbiztonságának kockázataira és diverzifikációs elégtelenségére. A globális versenykörnyezetben az EU célja a stabil ellátás biztosítása, stratégiai autonómiájának növelése és importfüggőségének csökkentése.

A stratégiai szektorokban vezető szerepben lévő Kína előnye legyőzhetetlennek tűnik akkor, ha azt az egyes államok egyedi aktusok által igyekeznek felülmúlni bilaterális diplomácia útján. A hosszabb távú stratégiai partnerségek kiépítése, amelyek több államon átívelnek, kiegyensúlyozottabbá tehetik a globális viszonyrendszert, és csökkenhet függőségük.

A korábban említett Dragonbridge kontra Lynas eset során, amikor az Egyesült Államok Védelmi Minisztériuma a stratégiai nyersanyagfüggőség csökkentésére szerződést kötött egy nehéz ritkaföldfémek feldolgozására szolgáló ipari létesítmény felépítéséről Texasban, a Dragonbridge vállalat több száz közösségimédia-fiókot hozott létre, amelyeken keresztül a létesítendő épület egészségügyi és környezeti veszélyeire hívta fel a figyelmet, igaztalanul. A példa illusztrálja, hogy Kína a dezinformáció eszközeit is használja annak érdekében, hogy stratégiai előnyét megtartsa, még akkor is, ha ezzel tisztességtelen piaci versenyhelyzetet tart fenn, ellehetetleníti potenciális riválisait. Az amerikai példa nyomán Európába is begyűrűzhet a befolyásolási kampány, ahogy a kínai nyersanyagimport csökkentésére az Európai Unió saját térségén belül igyekszik kitermelni szükségleteinek egy részét.

A kínai függés enyhítésének egyik útja a partnerségépítés, így az EU 2020-ban megalakította az Európai Kritikus Nyersanyag Szövetséget (European Raw Materials Alliance – ERMA) a beruházások növelése és az innovatív technológiák fejlesztése érdekében. Az ERMA tagjai között a vállalati, a civil, a kormányzati és a tudományos szféra szereplői is fellelhetők. Az Európai Kritikus Nyersanyag Szövetség megalakulását 2020. szeptember 3-án jelentették be a kritikus nyersanyagok rezilienciaépítésének cselekvési tervével²⁶ és a 2020-as kritikus nyersanyagok listájának közzétételével egy időben.²⁷ A cselekvési terv megvizsgálja a jelenlegi és a jövőbeli kihívásokat, és fellépéseket javasol Európa nyersanyagfüggőségének csökkentésére, az elsődleges és másodlagos forrásokból származó ellátás diverzifikálására, valamint az erőforrás-hatékonyság és a körforgás javítására, miközben világszerte előmozdítaná a felelős beszerzést. A kritikus nyersanyagokra vonatkozó cselekvési terv célja rugalmas értékláncok kialakítása az EU ipari ökoszisztémái számára, az elsődleges kritikus nyersanyagoktól való függőség csökkentése az erőforrások körkörös felhasználása, a fenntartható termékek és az innováció révén, a nyersanyagok belföldi beszerzésének erősítése az EU-ban, valamint a nemzetközi kereskedelmi torzulások kiigazításával diverzifikálná a harmadik országokból történő beszerzést. A célok eléréséhez a fentebb említett ERMA megalakításán túl, együttműködést kezdeményez a tudományos szférával kutatások finanszírozására a fenntartható bányászati tevékenységek, valamint a kritikus nyersanyagok helyettesítési lehetőségeinek feltérképezésére. Az akcióterv egyik pontja különösen nagy figyelmet érdemel, amely

²⁶ Európai Bizottság 2020.

²⁷ BOBBA et al. 2020.

nemzetközi stratégiai partnerségek kialakítására tesz javaslatot a diverzifikált kínálat biztosítása érdekében. A kísérleti partnerséget Kanadával kezdené, majd kiterjesztené Afrikára és az EU szomszédságára is 2021-től.

A kritikus nyersanyagok létfontosságúak az autóipar, a megújuló energia, a védelem és az űripár csúcstechnológiai alkalmazásaiban. Fenntartható ellátásuk biztosítása alapvető fontosságú Európa zöld, digitális és körkörös gazdaságra való áttéréséhez. Jelenleg a szénmeghajtású kínai és indonéz fémgyártás játszik meghatározó szerepet az akkumulátorfémek és a szélturbinákban és elektromos akkumulátorokban használt mágnesekben található ritkaföldfémek finomításában. Eközben az EU Oroszországra támaszkodik az alumínium-, nikkel- és rézellátásban, ami a háború kitörésével látványos problémákat okozott az iparnak. Ezért van szükség Európa hazai ellátási, finomítási és újrahasznosítási képességeinek felülvizsgálatára, a kereslet és kínálat feltérképezésére, valamint a Kínától és Oroszországtól való elszakadás érdekében partnerség kiépítésére többek között Ukrajnával, Szerbiával és Kanadával.

2022. szeptember 22-én New Yorkban megkötötték az Ásványbiztonsági Partnerség (*Minerals Security Partnership – MSP*), egy olyan multilaterális kezdeményezés, amelynek részesei (Ausztrália, Kanada, Finnország, Franciaország, Japán, a Koreai Köztársaság, Norvégia, Svédország, az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok és az Európai Unió) a tiszta energiatechnológiákra való áttérés érdekében együttműködnek a kritikus nyersanyag-ellátási láncok megerősítésében. A partnerség további célja, hogy a kritikus ásványokat oly módon termeljék ki, dolgozzák fel és hasznosítsák újra, hogy az segítse az országokat az ásványkincseikben rejlő teljes gazdasági fejlődési potenciáljuk kiaknázásában. A célok teljesítése érdekében az MSP vonzza az állami és magánberuházásokat, közös projektek létrehozását kezdeményezi, növeli az átláthatóságot, és előmozdítja a magas szintű környezetvédelmi, társadalmi és irányítási (ESG) szabványokat a kritikus ásványi anyagok ellátási láncában.

A kritikus nyersanyagoknak gazdasági szerepükön túl nemzetbiztonsági jelentőségük is van, amelyek túlmutatnak a katonai képességeken, hiszen egy másik állam az erőforrások feletti ellenőrzést kihasználhatja saját politikai érdekei érvényesítésére. A kritikus ásványok, félvezetők és adatok a huszonegyedik század olaja, acélja és villamos energiája.²⁸ Amilyen sokat jelentett a digitális fejlődésnek a Covid-19-járvány, annyira lendíti fel a kritikusnyersanyag-partnerségek építésének ügyét az orosz–ukrán háború, hiszen egyrészt megtapasztaljuk, hogy mi történik akkor, ha az energiaellátási láncok megszakadnak. 2022-ben igazán megérettük, hogy milyen kiszolgáltatottá tesz egy államot az, ha nem diverzifikált az élethez szükséges alapvető termékek importőreinek köre. Másrészt az energiabizonytalansággal erősödő feszültségek felgyorsíthatják a megújuló energiaforrásokra történő áttérést és az egyes nyersanyagok iránti kereslet-növekedést. A globális események az ellátási láncban zavarokat és áringadozást okoztak a kritikus nyersanyagok terén is, amelyek rövid távon kiküszöbölhetők, azonban nem szabad megfeledkezni hosszabb távú hatásaikról. A stratégiai partnerségek építésekor

²⁸ Elhangzott Lord Sedwilltől, a brit kormány korábbi nemzetbiztonsági tanácsadójától 2021. november 23-án, Genfben, az ENSZ Klímaváltozás Konferencián (COP26).

nagyobb figyelem fordul már a globális ellátási láncokban rejlő kockázatok felmérésére, a terméktudatosságra, vagyis a származási hely ismeretének és nyomonkövethetőségének fontosságára.

Összegzés

Az Egyesült Államokban Joe Biden elnökké választása után rendeletbe adta, hogy vizsgálják felül a kritikus termékellátási láncokat, az Egyesült Királyságban 2022-ben elfogadták az első kritikusnyersanyag-stratégiát.²⁹ Érzékelhető, hogy megindult a globális ellenállóképesség-építésre való törekvés, a nagyhatalmak biztosítani szeretnék ellátási láncuk zavartalan menetét, valamint versenyelőnyt remélnék, jóllehet utóbbi csak a következő évtized távlatában lesz értelmezhető.

A tanulmány rávilágított a zöld és digitális átmenethez nélkülözhetetlen kritikus nyersanyagok ellátási láncainak bizonytalanságára, amely a technológiai fejlődés miatt stratégiai szuverenitási kérdéssé válik Európa számára. Az Európai Bizottság 2023 első negyedévében fogja előterjeszteni a kritikus nyersanyagokról szóló jogszabálytervezetet, így a spanyol–belga–magyar tanácsi elnökségi trió feladata lesz a tervezet vizsgálata mellett a jövőbe mutató technológiák nyersanyagszükségletének biztosítására a stratégiák megalkotása, a kitétségek enyhítésére Európán kívüli partnerségek megkötése, a Kína felől érkező technológiai, valamint az Oroszország felől érkező energianyomás enyhítése. Mivel a gyors fejlődés gyors cselekvést igényel, elképzelhető, hogy 2024 második felére, a magyar elnökség idejére, a kritikus nyersanyagokról szóló jogszabálytervezet utolsó tárgyalási szakaszába léphetünk, így a magyar stratégiai gondolkodás kiemelten fontossá válik a területen nemcsak Magyarország, hanem az Európai Unió szuverenitásának fenntartása érdekében.

A tanulmány hiányossága, hogy közgazdaság-tudományi módszertannal nem mutatta be az Európába beáramló kritikus nyersanyagokat teljeskörűen. Noha ez nem volt célja, hiszen a stratégiai szuverenitás erősítésének lehetőségeit jártuk körül, egy későbbi elemzés részletesebben ismertetheti a harminc kritikus nyersanyag importőr országait, összehasonlítható a kritikusnyersanyag-import és -export az Európai Unió és a világ többi országa között. A részletesebb vizsgálódás számokban kimutathatja a nyersanyag-függőség mértékét. Mindazonáltal az a következtetés teljes bizonyossággal megállapítható, hogy a kínai függelmi viszony feloldására kell törekedni az európai szuverenitás erősítése érdekében.

Felhasznált irodalom

BLENGINI, Gian Andrea et al. (2020): *Study on the EU's List of Critical Raw Materials* (2020). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2873/11619>

²⁹ HM Government 2022.

- BOBBA, S. et al. (2020): *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU A Foresight Study*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2873/58081>
- BRADFORD, Anu (2020): *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York: Oxford University Press.
- BRETON, Thierry (2022): *Critical Raw Materials Act, Securing the New Gas & Oil at the Heart of our Economy*. 2022. szeptember 14. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5523
- BROWN, T. J. et al. (2016): *European Mineral Statistics*. Nottingham: British Geological Survey. Online: www2.bgs.ac.uk/mineralsuk/download/ems/EMS20102014.pdf
- China Aerospace Study Institute (2017): *Next Generation Artificial Intelligence Development Plan*. Online: www.airuniversity.af.edu/Portals/10/CASI/documents/Translations/2021-03-02%20China's%20New%20Generation%20Artificial%20Intelligence%20Development%20Plan-%202017.pdf?ver=N2TtRVNODYyWR0yGHuK_cA%3d%3d
- COOK, Sarah (2022): *Beijing's Global Media Influence 2022*. Online: <https://freedomhouse.org/report/beijing-global-media-influence/2022/authoritarian-expansion-power-democratic-resilience>
- British Geological Survey [é. n.]: *Critical Raw Materials*. Online: www.bgs.ac.uk/geology-projects/critical-raw-materials/
- ERIE, Matthew Steven – STREINZ, Thomas (2021): The Beijing Effect: China's 'Digital Silk Road' as Transnational Data Governance. *New York University Journal Of International Law And Politics*, 54(1), 1–92. Online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3810256
- Eurobarometer (2021): *Digital Rights and Principles*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2270>
- Európai Bizottság (2018): USA-China-EU plans for AI: Where Do We Stand? *Digital Transformation Monitor*, 2018. január. Online: <https://ati.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-07/USA-China-EU%20plans%20for%20AI%20-%20where%20do%20we%20stand%20%28v5%29.pdf>
- GONZALEZ, Elizabeth (2021): Explainer: Latin America's Lithium Triangle. *American Society/Council of the Americas*, 2021. február 17. Online: www.as-coa.org/articles/explainer-latin-americas-lithium-triangle
- HANCOCK, Linda – RALPH, Natalie – ALI, Saleem (2017): Bolivia's Lithium Frontier: Can Public Private Partnerships Deliver a Minerals Boom for Sustainable Development? *Journal of Cleaner Production*, 178, 551–560. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.264>
- HM Government (2022): *Resilience for the Future: The United Kingdom's Critical Minerals Strategy*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1097298/resilience_for_the_future_the_uk_critical_minerals_strategy.pdf
- HUND, Kirsten et al. (2020): *Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition*. Washington, DC: World Bank Group. Online: <https://pubdocs.worldbank.org/en/961711588875536384/Minerals-for-Climate-Action-The-Mineral-Intensity-of-the-Clean-Energy-Transition.pdf>
- IDOINE, N. E. et al. (2022): *World Mineral Production 2016–2020*. Nottingham: British Geological Survey. Online: www2.bgs.ac.uk/mineralsuk/download/world_statistics/2010s/WMP_2016_2020.pdf
- IEA (2021): *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. Online: www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions/executive-summary

- JAMASMIE, Cecilia (2019): Bolivia Walks Away from Lithium Project with German Company. *Mining.com*, 2019. november 4. Online: www.mining.com/bolivia-walks-away-from-lithium-project-with-german-company/
- MCGUINNESS, Paul – OGRIN, Romana szerk. (2021): *Securing Technology-Critical Metals For Britain*. Birmingham: Birmingham Centre for Strategic Elements and Critical Materials – University of Birmingham. Online: www.birmingham.ac.uk/documents/college-eps/energy/policy/policy-comission-securing-technology-critical-metals-for-britain.pdf
- PATÓ Viktória Lilla (2021): Digitális Iránytű Európa digitális évtizedéhez. *Ludovika.hu*, 2021. március 17. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/03/17/digitalis-iranytu-europa-digitalis-evtizedehez/
- PATÓ Viktória Lilla (2022): Az Európai Unió 2020-ban X. – Digitális szakpolitikai összefoglaló. In BAGI Nikolett Dóra et al. (szerk.): *EUSTRAT Műhelytanulmányok 2021. I. félév*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 44–48.
- United Nations Economic Commission for Europe [é. n.]: *Critical Raw Materials*. Online: <https://unece.org/unece-and-sdgs/critical-raw-materials>
- WOOLICH, Anthony – ROUSSOU, Eirini (2022): *Critical Raw Materials: Regulatory Initiatives*. Online: 004424-HFW-Critical-Raw-Materials-Regulatory-Initiatives.pdf

Felhasznált jogforrások

- Európai Bizottság (2020): Reziliencia a kritikus fontosságú nyersanyagok terén: a nagyobb biztonsághoz és fenntarthatósághoz vezető út feltérképezése. Brüsszel, 2020. szeptember 3. COM(2020) 474 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN>
- Európai Bizottság (2022a): Keynote speech by President von der Leyen at the Bled Strategic Forum. 2022. augusztus 29. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/speech_22_5225
- Európai Bizottság (2022b): The Digital Economy and Society Index (DESI). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
- Európai Unió Tanácsa (2021): Taking Forward the Strategic Agenda 18-month Programme of the Council (1 January 2022 – 30 June 2023). 14441/21, Brüsszel, 2021. december 10. Online: <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/media/445i2r2n/trio-programme.pdf>

Vákát

Zöld ágra juthat még az európai zöld megállapodás?

Az Európai Unió 2019-ben tűzte ki célul a kontinens 2050-ig történő karbonsemlegessé válását, amelyet számos komponens átalakításával kívánnak megvalósítani. A Green Deal (európai zöld megállapodás) szorosan kapcsolódik a 2015-ös, több mint 190 állam által aláírt Párizsi megállapodáshoz, amelynek célja a szélsőséges klímaváltozás elkerülése a globális átlaghőmérséklet-növekedés 1,5 °C alatt tartásával. Ehhez elengedhetetlen többek között valamennyi szektor üvegházhatásúgáz-kibocsátásának csökkentése, az energiahatékonyság és -függetlenség növelése, a körforgásos gazdaság kiépítése vagy a biodiverzitás megőrzése, tehát a környezet-, éghajlat- és energiapolitika együttes reformjára van szükség. A 2020-ban kezdődő koronavírus-járvány lehetőséget nyújtott az európai, sőt a globális gazdaság környezetkímélő átalakítására, a 2022 februárjában kitört orosz–ukrán háború pedig ráébresztette Európát, hogy milyen égető szükség van az energiaszektor rezilienciájának növelésére, például a fosszilis tüzelőanyagok alternatív/megújuló energiaforrásokkal történő kiváltásán keresztül. A kérdés most már csak abban áll, hogy a külső tényezők adta lehetőséget mennyire tudják megragadni az európai döntéshozók, és nem utolsósorban az európai társadalmak.

Bevezetés

A klímaváltozás komplex folyamata már évtizedek óta jelen van világunkban, habár látványos következményeit csak az utóbbi években érzékelheti a mindennapi ember. Az éghajlat mindig is változott, de a jelenlegi helyzethez hozzájárul az üvegházhatású gázok (ÜHG) emberi tevékenység miatt megnövekedett kibocsátása. A globális felmelegedés mint elterjedt és ismert fogalom jelzője is utal a jelenség kiterjedtségére, hiszen manapság már nincs olyan szegmense a Földnek, ahol ne éreztetné hatását az éghajlatváltozás. A 2000-es évek eleje óta a világ a „leg”-ek időszakát éli függetlenül attól, hogy mely földrajzi pontját vesszük górcső alá: az afrikai országok zömét évről évre egyre nagyobb aszály sújtja,¹ ugyanakkor a rendkívüli, jelentős természeti károkat okozó esőzések sem távoliak ezektől a területektől, de ezek az egymásnak ellentmondó jelenségek ugyanúgy megjelennek az ázsiai országokban és egész Európában is. Számos európai országban 2021 az áradások éve volt az erdőtüzek magas száma és a melegrekord megdőlése mellett (Szicília – 48,8 °C),² míg 2022-ben az intenzív hőhullámok kialakulása miatt szinte soha nem látott aszály sújtotta a kontinens nagy részét.³ Ezek a hatások és következmények ébresztették rá a politikai döntéshozók egy csoportját a klímavédelmi cselekvés égető szükségességére, vagyis arra, hogy az időjárási anomáliákat az üvegházhatású gázok

¹ MARSÁI 2022.

² FILLON 2022.

³ Copernicus: Summer 2022 Europe's hottest on record 2022.

kibocsátásának csökkentésével mérsékeljék, valamint ahol lehet, megállítsák a klímaváltozás okozta károk további kialakulását.

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2015-ben az Európai Uniót nevezte meg a világ harmadik legnagyobb szén-dioxid-kibocsátójaként,⁴ ami – több más mozgatórugó mellett, mint például a 2015-ös párizsi klímaegyezmény – végérvényesen felgyorsította a cselekvést a klímavédelem területén. Ezért jelen tanulmány az Európai Unió klímapolitikai törekvéseit veszi sorra az európai karbonsemlegességhez vezető út mentén, figyelmet fordítva a tagállami helyzetértékelésre, az orosz–ukrán háború által gerjesztett, a témát érintő következményekre, valamint kitekintve a magyar elnökség prognosztizált prioritásaira a zöld cselekvés területén. A tanulmány nem érinti részletesen a környezetvédelem egyes szegmenseit, mint például a kifejezetten a biodiverzitás csökkenését mérséklő intézkedéseket vagy a körforgásos gazdaság kialakítását célzó tevékenységeket.

A zöld Európa kialakításának mérföldkövei

A klímaváltozás mérséklésének kérdésköre és a fenntartható környezet kialakítására való törekvés a múlt évszázadra nyúlik vissza mind nemzeti, mind nemzetközi platformokon. Kezdetben az Egyesült Nemzetek Szervezetének különböző fórumain (Brundtland Bizottság – Közös jövőnk, 1987; Riói Konferencia, 1992; UNFCCC – Kiotói Jegyzőkönyv, 1997) foglalkoztak a témával, majd – a nemzetközi diskurzus és egyezmények hatására – a zöld kérdések a regionális és helyi döntéshozatalt is folyamatosan behálózták. Az Európai Közösség zöld átállásra tett erőfeszítéseinek mérföldköveként említhető a 2015-ben valamennyi európai állam által is aláírt párizsi klímaegyezmény, amelynek értelmében az EU kötelezettséget vállalt az üvegházhatású gázok legalább 40 százalékos csökkentésére 2030-ig az 1990-es szinthez képest. Ezzel az aláírók fő célkitűzésként vállalták, hogy a globális átlaghőmérséklet-változást jelentősen 2 °C alatt tartják, de további gyakorlatokkal 1,5 °C felé közelítik a globális átlagértéket.⁵ Ehhez és már korábbi közösségi szintű rendelkezésekhez kapcsolódva készítette el a 2019-ben hivatalba lépett, Ursula von der Leyen vezetésével működő Európai Bizottság az európai zöld megállapodás (*European Green Deal*) keretdokumentumát, amely alapot nyújt a kitűzött célok megvalósítását szolgáló (lásd *Az európai zöld megállapodás legfőbb elemei* című pont) szakpolitikai döntéshozatalnak.

Korai tevékenységek

Az európai zöld gondolkodás csírájának az 1990-es évek elején, az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (Intergovernmental Panel on Climate Change) első jelentése tekinthető,

⁴ European Environment Agency 2015.

⁵ A Tanács (EU) 2016/1841 határozata (2016. október 5.) az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye keretében létrejött párizsi megállapodásnak az Európai Unió nevében történő megkötéséről.

amely után új erőre kapott az uniós klímapolitikai diskurzus valamennyi döntéshozatali testületben (már korábban, az 1970-es években is megjelent a Közösség palettáján a környezetvédelmi fellépés különböző programok és támogatások keretében – például madárvédelmi irányelv, ACE-rendelet a tiszta technológia kialakításáért és a természetvédelem előmozdításáért, ACNAT pénzügyi alap stb. –, de ezek nem voltak annyira jelentősek, mint az 1990 után indított kezdeményezések). Elsőként 2000-re határoztak meg célkitűzéseket: a tagállami vezetők megállapodtak abban, hogy a századfordulógig stabilizálják a Közösség ÜHG-kibocsátását az 1990-es szinten. Az akkor még összehangolt szakpolitika hiányában három területre fókuszálva kívántak eleget tenni a tíz év alatt elérendő célnak: mindenekelőtt csökkenteni kell az ÜHG-kibocsátást, a megújuló energiaforrások használatát elő kell mozdítani, valamint javítani kell az energiahatékonyságon.⁶ A következő években mindhárom szegmenst előtérbe helyező programokról (például SAVE, ALTENER) kötöttek megállapodásokat a tagállamok, a célértékeket fokozatosan megemelték, valamint a kontrollálást elősegítő ellenőrzési mechanizmusokat is létrehoztak. A kibocsátáscsökkentés eléréséhez azonban hatalmas forrásokat is meg kellett mozgatni az európai gazdaságok reformjának szükségessége okán. Ehhez járult hozzá az 1992 májusában életre hívott környezetvédelmi pénzügyi eszköz (*L'instrument Financier pour l'Environnement* – LIFE), amelynek a keretösszege kezdetben 400 millió ECU⁷ volt, majd szakaszonként folyamatosan emelkedésnek indult. A harminc éve útnak indított LIFE-program ma már több mint 5500 projektet számlál a körforgásos gazdaság, a tiszta energia vagy a biodiverzitás megőrzése érdekében, közel 5,5 milliárd eurós megemelt költségvetéssel a 2021–2027-re vonatkozó költségvetési időszakban.⁸ Szintén a kibocsátáscsökkentést priorizáló programok példaként hozható fel a harmincéves múlttal rendelkező uniós ökocímke (*EU Ecolabel*),⁹ amellyel mára már több mint 83 ezer, szigorú környezetvédelmi normák mentén előállított terméket, valamint megtervezett szolgáltatást tüntettek ki.

Az európai klímapolitika pilléréként említhető továbbá az 1997 decemberében a nemzetközi közösség valamennyi tagja által támogatott kiotói jegyzőkönyv is, amelynek – többek között – a piaci alapú mechanizmusokra vonatkozó részét is implementálta az Európai Unió az európai kibocsátás-kereskedelmi rendszer (ETS) 2005-ös bevezetésével. Ennek alapeszméje a nagy kibocsátók (iparágak, légitársaságok, erőművek) ÜHG-szintjének csökkentése azáltal, hogy a vállalatok számára meghatároznak egy kibocsátási kvótát, amelyet ha meghaladnak, fizetési kötelezettség áll elő (megvásárolhatnak további egységeket). Azonban ha a felső határ alatt maradnak, ők lesznek azok, akik eladhatják fennmaradó kibocsátási egységeiket. Habár sokáig nem hozott nagy sikert és változást, a mechanizmusnak köszönhetően az elmúlt években mégis sikeresen csökkent a kibocsátások mennyisége (2019 és 2020 között rekordszint, 11,4 százalékos

⁶ PRAHL–HOFMANN–DUWE 2014.

⁷ European Currency Unit, vagyis európai valutaegység, az euró elődje, az Európai Közösség, majd az Európai Unió valutája 1979 és 1999 között.

⁸ LIFE Programme 2022.

⁹ 30 years of EU Ecolabel! 2022.

csökkenés, de ez indokolható a koronavírus-járvány által generált leállásokkal is),¹⁰ ugyanis a többletköltség ösztönző hatással bír a piaci szereplőkre.

Még szintén 2010 előtt újabb tagállami állam- és kormányfői egyeztetések történtek: megszületett az úgynevezett 20-20-20 by 2020, amelynek értelmében 20 százalékos csökkentést írtak elő az ÜHG-kibocsátásban, a végső energiafelhasználásban a megújulók arányát 20 százalékra kívánták emelni, valamint 20 százalékos megtakarítást tűztek ki célul a végső energiafogyasztásban 2020-ig. Az implementálásra az Európai Bizottság 2008-ban meghirdette az éghajlatváltozási és energiaügyi csomagot, amely a szakpolitikai elemek felsorakoztatásával (például az ETS-rendszer reformja) kívánta segíteni a célok megvalósulását.¹¹

Ahogy az időjárási anomáliák egyre gyakoribbá váltak, a 2010-es években egyre több, az éghajlatvédelmi és kibocsátásmentességi célok elérését szolgáló diskurzus, csomag, kezdeményezés vagy program látott napvilágot. A nagyobb horderejűek között lehet említeni a 2011-es *Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050* című dokumentumot,¹² amely 2050-re 80–95 százalékos ÜHG-kibocsátáscsökkentést írt elő. Továbbá a környezetvédelmi cselekvési program is felsorakoztatható, amely valójában már az 1970-es évek óta létezik, és 2022 májusa óta a nyolcadik program rendelkezik a környezetvédelmi politikai menetrendről,¹³ vagy az Európa 2020 Stratégiát is meg lehet említeni, amely az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megvalósításáról határoz.¹⁴ A szerző által kiemelt programok mellett számos cselekvési terv jelent meg az elmúlt harminc évben, fokozottan az elmúlt tíz évben. A kibocsátáscsökkentés ösztönzését szolgáló szakpolitikai elemek csúcspontjaként nevezhető meg az Európai Bizottság által 2019-ben életre hívott európai zöld megállapodás (*European Green Deal*), amelyben az Európai Unió már nem az ÜHG-kibocsátás csökkentését, hanem a nettó kibocsátás teljes felszámolását tűzte napirendjére.

Az európai zöld megállapodás legfőbb elemei

Ursula von der Leyen hivatalba lépése utáni első feladatai között szerepelt a már a kampányában is meghatározó szerephez jutó európai zöld megállapodás (*European Green Deal* – EDG)¹⁵ mint javaslat megjelentetése. Akkor von der Leyen elnök asszony ezt a javaslatot Európa holdraszállási pillanataként írta körül, mondván „még nincs meg mindenre a válasz, az utazás még csak most kezdődik”.¹⁶ Az utazás ambiciózus tervekkel

¹⁰ European Environment Agency 2022.

¹¹ PEÑA-RODRÍGUEZ [é. n.].

¹² Európai Bizottság 2019.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozata (2022. április 6.) a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról.

¹⁴ Az Európa 2020 stratégiáról röviden 2015.

¹⁵ A *Green Deal* kifejezés utal a Franklin Delano Roosevelttel amerikai elnök hivatali ideje alatt meghirdetett *New Deal* programra, amely a nagy gazdasági világválság okozta recesszióból történő kilábalást célozta meg.

¹⁶ LORY – MC MAHON 2019.

kezdődött, ugyanis a javaslatban cselekvési és ütemtervet is csatoltak a „fenntartható, tisztább, biztonságosabb és egészségesebb uniós gazdaság új növekedési stratégiájának” megvalósításához.¹⁷ Az ütemterv legfőbb részei a klímasemlegesség, vagyis a nettó nulla üvegházhatásúgáz-kibocsátás (vagyis csak annyi ÜHG-t bocsátanak ki az emberi eredetű tevékenységekből, amennyit a Föld képes elnyelni) 2050-re történő megvalósítása (2030-ig 55 százalékos csökkentés), a körforgásos gazdaságra való áttérés, valamint a biológiai sokféleség helyreállítása. A cselekvési javaslatok valamennyi szakpolitikai területre kiterjednek, úgymint a fenntartható ipar és mobilitás, éghajlat-politikai fellépések vagy az energia- és erőforrás-hatékony építés és korszerűsítés. A javaslat arra is kitér, hogy az Európai Uniónak mint globális vezetőnek kell fellépnie az éghajlatváltozás elleni tevékenységben, valamint a lokális szint bevonásáról is rendelkezik az európai éghajlati paktum életre hívásával, amely egy fórumként szolgál az európai polgárok, szervezetek, vállalatok és közösségek számára. Mindezek mellett később a Bizottság egy uniós éghajlat-politikai jogszabályra is javaslatot tett¹⁸ annak érdekében, hogy az EDG és a 2050-es klímasemlegesség-kötelezettséget keletkeztessen a tagállamok számára.

A zöld átállást nem az alapokról kellett kezdeni 2019 végén (az Európai Bizottság 2019. december 11-én terjesztette elő a javaslatot, majd egy nappal később a tagállamok állam- és kormányfői platformja el is fogadta azt), hiszen a klímavédelemről már sokrétű diskurzus zajlott, és egy fejlett jogszabályi keretrendszer is létezett korábban a Közösségben, azonban a területen működő kutatás-fejlesztés és az új beruházási tervek is nagy támogatást igényeltek. Ezért jelentős forrástallokáltak a zöld átalakulás megvalósulásához: jelenleg a hétéves uniós költségvetés és a Next Generation EU (a koronavírus-járvány előidézte gazdasági válság okozta károk orvoslására létrehozott pénzügyi eszköz) rendelkezésére álló összeg (1,8 ezermilliárd euró) egyharmada (600 milliárd euró) szolgálja az EDG célkitűzéseinek finanszírozását. Külön említést kell tenni az EDG kereteiben létrehozott igazságos átmenet mechanizmusáról (*Just Transition Mechanism*), amely azokat a régiókat célozza meg, ahol a klímasemleges gazdaságra való átállás hátrányból indul. Mivel ez a helyzet számos területet érint az EU-ban, a 2021–2027 közötti költségvetési időszakban 100 milliárd eurót mozgósítanak az átállás társadalmi-gazdasági hatásainak enyhítése érdekében. A méltányos átállást három fő forrásból biztosítják: az Igazságos Átmenet Alapból (*Just Transition Fund*) és más alapokból származó forrásokkal kiegészítve közel 100 milliárd euró, az InvestEU-ból 45 milliárd euró, valamint az Európai Beruházási Bank hitelezési eszközével 25–30 milliárd euró áll rendelkezésre.¹⁹

Nevezhetjük stratégiáknak, célterveknek, programoknak vagy cselekvési terveknek, a lényeg, hogy számottevő, a klímasemlegességet 2050-re kitűző javaslat született az elmúlt három évben. Mindenekelőtt szükséges megemlíteni az „Irány az 55!” (Fit for 55!) csomagot, amely tartalmazza többek között a károsanyagkibocsátás-csökkentés mértékének a korábban megszabott 40 százalékról 55 százalékra történő emelését 2030-ig.

¹⁷ Európai Bizottság 2019.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról.

¹⁹ *Just Transition Fund (JTF) – Just Transition Mechanism* [é. n.].

A nagyratörő célhoz ambiciózus sarokpontok is jártak: javasolták a kibocsátáskereskedelmi rendszer reformját, a megújuló energiaforrások alkalmazásának 32 százalékról 40 százalékra való emelését, a karbonvám bevezetését vagy a belső égésű motoros autók értékesítésének megszüntetését 2035-től.²⁰ A megújulók előnyben részesítését segíti az úgynevezett taxonómiarendelet kiegészítése is (lásd később), amely kimondja a nukleáris energia és a földgáz fenntartható energiaforrásnak minősítését, habár a tagállamok körében sok vitát szült ez a kérdéskör.²¹ Ezek mellett számos más, az ökoszisztémák és az emberi élet – hiszen a káros tevékenységek ugyanúgy az emberi életre is negatív, akár közvetlen hatással bírnak – védelmét célzó cselekvési javaslatot dolgozott ki a Bizottság, mint például a levegőre, a vízre és a talajra vonatkozó szennyezőanyag-mentességről szóló terv 2021-ből, amely a műanyag hulladékok és növényvédő szerek redukálásával, valamint azok végső kivonásával foglalkozik. Ezt a kulcselemként emlegetett tervet a testület 2022 októberében újabb elemekkel egészítette ki: amennyiben egy adott állam az uniós levegőminőségi szabályozásokat bizonyítottnak megsérti, és ennek következtében az uniós polgárok egészségügyi károsultakká válnak, megilleti őket kártérítés.²² Megjegyzendő továbbá, hogy ugyan a meghatározott standardok eléréséhez vezető utat a nemzeti hatóságok önállóan alakíthatják, a Bizottság élhet a kötelezettségszegési eljárás eszközével abban az esetben, ha a követelmények nem teljesülnek megfelelően,²³ például ha egy adott tagállamban nem teszik mindenki számára elérhetővé a szennyvízelvezető és -tisztító hálózathoz való hozzáférést.²⁴

A koronavírus-járvány ráébresztette a tagállamokat (és az egész világot) a globális rendszer sérülékenységre, a reziliencianövelés szükségességére, az orosz–ukrán háború pedig még jobban ráerősített erre: utóbbi esetében bizonyossá vált, hogy az európai kontinens milyen mértékben kitett az orosz forrásból származó energiaforrásoknak, ami eddig is tudható volt, azonban a „mit” és „mennyiért” elvonta a figyelmet a „miből” és a „hogyan” kérdésekről. Az energiapolitika eddig sem különült el a zöldpolitikától, azonban jelen helyzetben még inkább összefonódott az energiakrízis és a karbonsemlegessé válás. Február 24-e után új alapokra kellett helyezni a két szakpolitikát, amit a Bizottság meg is tett az energiadiverzifikációt és a fenntarthatóságot célzó, REPowerEU elnevezésű terv nyilvánosságra hozatalával. A mintegy 300 milliárd euró keretösszegű terv koncepciója azon alapszik, hogy hozzásegítse a tagállamokat az Oroszországból származó fosszilis energiaforrásokról történő leváláshoz még 2030 előtt. A program négy pilléren nyugszik: energiadiverzifikáció, a zöld energiára történő mielőbbi áttérés, energiatakarékosság és az intelligens beruházások támogatása. Tehát azon túl, hogy a fosszilis energiahordozók helyett a megújuló energiaforrások alkalmazását ösztönzik (a korábbi 40 százalékos célt 45 százalékra kívánják emelni), az energiahatékonyság hívószava mellett, gazdaságélénkítő mechanizmust is alkalmazni kívánnak.²⁵

²⁰ WILSON 2022.

²¹ NAVRACSICS 2022.

²² Európai Bizottság 2022a.

²³ EU Lays out Plan for 'Zero Pollution' in Air and Water by 2050 2022.

²⁴ Európai Bizottság 2022b.

²⁵ Európai Bizottság 2022c.

A cselekvési lehetőségek palettája meglehetősen széles, így már csak a tagállamokon múlik, hogy saját kapacitásaikhoz mérten mit hoznak ki belőle. Nyolc évvel az első és 28 évvel a második céldátum előtt az uniós országok egyelőre nem teljesítettek kimagaslóan (lásd *Eddigi eredmények* című fejezet), ami természetesen az egymást érő válságokkal is indokolható, de az EDG iránti elkötelezettség hiánya is megfigyelhető a tagállamok körében. Vannak azonban olyan államok is, amelyek jó földrajzi és geopolitikai helyzetük miatt (mert a háború utóbbit meglehetősen felértékelte) az élen járnak, gyakorlataik azonban nehezen adaptálhatók más országokban.

Eddigi eredmények

Bizonyos, hogy az ÜHG-kibocsátás az utóbbi néhány évben csökkenő tendenciát mutat, ugyanis a 2017-re jellemző majdnem 80 százalékos kibocsátási arány (az 1990-es szint-hez képest) az EU 27 tagállamában 2020-ra már 66,7 százalékra esett vissza.²⁶ Ehhez azonban hozzájárulhatott a koronavírus-járvány okozta ipari leállás is Európa-szerte, tehát a 2021 utáni évekből származó adatok minden bizonnyal relevánsabbak lesznek abban, hogy miként teljesít az EU27 a kibocsátást illetően. Ha a tagállamok egyéni teljesítményét vesszük görcső alá, látható, hogy mindössze 11 ország rendelkezik átlag alatti kibocsátással, tehát a 2020-as adatok alapján az Európai Unió 27 tagállamából 11 esetében realizálható leginkább az 55 százalékos csökkentés 2030-ig.

Ahogy az 1. táblázat is mutatja, a megújuló energiaforrások aránya az energiamixben még kevésbé vázol pozitív végkifejletet a 2030-as, legalább 40 százalékos célérték eléréséhez (ha kizárólag az EU-ban előállított energiát vesszük alapul [42 százalék a uniós energiának], akkor 40,8 százalékot tesz ki a megújuló energia). Három tagállam (Lettország, Finnország és Svédország) már 2020-ban is teljesítette ezt a részarányt, azonban mindössze öten (Dánia, Észtország, Horvátország, Ausztria és Portugália) jártak 30 százalék felett a megújulók tekintetében.²⁷ Vagyis 19 országnak még számos beruházást és reformot kell eszközölnie 2030-ig az európai egység megtartásáért.

1. táblázat: Az EU27, valamint Izland és Norvégia üvegházhatásúgáz-kibocsátása, illetve a megújuló energiaforrások felhasználása százalékban megadva, 2020

Ország	ÜHG-kibocsátás, 1990-hez viszonyítva, % (2020)	Megújulók aránya az energiamixben, % (2020)
EU27	66,7	22,090
Belgium	75,2	13,000
Bulgária	49,3	23,319
Csehország	66,4	17,303
Dánia	57,5	31,681

²⁶ Net Greenhouse Gas Emissions [é. n.].

²⁷ Share of Renewable Energy in Gross Final Energy Consumption by Sector [é. n.].

Ország	ÜHG-kibocsátás, 1990-hez viszonyítva, % (2020)	Megújulók aránya az energiamixben, % (2020)
Németország	57,1	19,312
Észtország	34,8	30,069
Írország	106,8	16,160
Görögország	69,6	21,749
Spanyolország	94,9	21,220
Franciaország	73,2	19,109
Horvátország	71,8	31,023
Olaszország	67,7	20,359
Ciprus	147,6	16,879
Lettország	81,6	42,132
Litvánia	35,0	26,773
Luxemburg	78,1	11,699
Magyarország	61,1	13,850
Málta	83,2	10,714
Hollandia	75,6	13,999
Ausztria	109,1	36,545
Lengyelország	79,9	16,102
Portugália	85,5	33,982
Románia	34,6	24,478
Szlovénia	78,0	25,000
Szlovákia	44,7	17,345
Finnország	53,4	43,802
Svédország	20,6	60,124
Izland	105,3	83,725
Norvégia	71,0	77,358

Forrás: a szerző szerkesztése

Ugyanakkor számos ellenpélda is található, ahol földrajzi és pénzügyi okokból fakadóan sem a megújuló, sem a lokálisan megtermelt energia nem rendelkezik magas részaránnyal, továbbá atomenergiát sem állítanak elő az országban. Erre nyújt példát az alapvetően magas (83,2 százalék) ÜHG-kibocsátással rendelkező Málta 97,6 százalékos importfüggőséggel, a másik szigetország, Ciprus jóval magasabb kibocsátással (hiszen a villamos energiát földgáz helyett olajból állítják elő) és hasonló behozatali függőséggel, vagy Luxemburg is, habár utóbbi kibocsátási értéke alacsonyabb.²⁸

A fent említett példák kizárólag apró szegletére világítanak rá a megújuló és fosszilis energiák, az atomenergia és az ÜHG-emisszió kapcsolatának, azonban ez alapján is kirajzolódik, hogy amennyiben egy ország földrajzi/geopolitikai helyzete nem alkalmas a megújuló energiák tömeges előállítására, valamint ezen országok atomerőművekkel sem rendelkeznek, meglehetősen jobban terhelik a környezetet az energia-előállítással.

²⁸ MAJOR 2022.

A háború árnyékában

Az orosz–ukrán háború még inkább rávilágított arra, hogy az EU tagállamai mekkora energiafüggőségben szenvednek, (nagy)részen az orosz energiaforrásokra nézve. Számos összesítés, infografika és tanulmány született az év első felében, amelyek a függőségek összesítésétől a felhasznált energia származásáig mindent sorra vesznek.²⁹ Az Eurostat adatai alapján az derül ki, hogy az EU energiafüggőségi rátája 2020-ban 57,5 százalék volt, ugyanakkor egyes tagállamok jelentősen a norma alatt vagy felett helyezkedtek el. A legnagyobb mértékben függő ország Málta volt 93,5 százalékkal, de 90 százalék feletti értékkel rendelkezik még Luxemburg és Ciprus is. A skála legalján Észtország helyezkedik el a maga mindössze 10,5 százalékos függőségi rátájával. Az EU-átlag alatt 14 ország található, köztük Magyarország, Franciaország, Svédország és Csehország. A grafikonból az is kiderül, hogy Németországnak az európai gazdaságban betöltött vezető pozíciójához 60 százalék feletti energiainport szükséges.

A háború nemcsak a függőségre mutat rá, hanem az energiadiverzifikáció hiányára is. Nem csak a megújuló aránya szorul növelésre, hiszen nem minden tagállam rendelkezik ugyanolyan földrajzi faktorokkal. Ezért nagyobb figyelmet kell fordítani a beszerzési források szélesítésére is. A 2020-as adatok szerint a három fosszilis tüzelőanyag közül az importált szén 54 százaléka és a földgáz 43 százaléka érkezett orosz földről (2021-ben 45 százalék). Jobb kilátások jellemzik azonban a kőolajat: ezen energiaforrást 71 százalékleben máshonnan szerzik be az EU országai.³⁰

Ezek az adatok jól rávilágítanak az európai zöld megállapodásban meghatározott célok elérhetőségére: amennyiben a tagállamok nem változtatnak energiafogyasztási kultúrájukon, nemcsak a 2030-as, de a 2050-es célnak is búcsút inthetnek. Nincs megfelelőbb alkalom az alternatív energiaforrások, mint a cseppfolyósított földgáz, a zöld hidrogén, az atomenergia, a biomassa vagy magától értetődően a hagyományos megújulók, valamint új gazdasági partnerek felé nyitni. Ebben pedig nagy szerepe lehet az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét betöltő tagállamoknak.

A döntéshozókon a sor

A háború kitörésekor működő francia uniós elnökség Emmanuel Macron által bemutatott fél éves zöld tervei (karbonvám, akkumulátorok fenntarthatósága, mirror clauses)³¹ lényegében teljes mértékben háttérbe szorultak, hiszen a válságkezelési feladatok léptek első helyre. Nem beszélve arról, hogy az energetikai kérdések priorizálása révén – habár a két szegmens szinte elválaszthatatlan egymástól – a környezetvédelmi aspektus meglehetősen feledésbe merült, példának okán a szénerőművek üzemidejének meghosszabbítása

²⁹ Infografika – Milyen mértékű az uniós tagállamok energiainport-függősége? 2022.

³⁰ Infografika – Honnan származik az unió által felhasznált energia? 2022.

³¹ Élysée 2021.

vagy újra működésbe állítása miatt.³² A tagállamoknak elsősorban tartalékokat kell képezniük a hidegebb hónapokra, ami rövid távon elképzelhetetlen a megújuló energiákkal: az új rendszerek telepítése idő- és forrásigényes, az energiafelhalmozás pedig időjárás és tárolási kapacitás függvénye.

A soron következő uniós elnökségek feladata tehát, hogy hozzásegítsék a tagállamokat az energiaválságból való kilábaláshoz, például a bizottsági javaslatok támogatása és források allokálása révén. Ehhez segítségül szolgálhat akár a Nemzetközi Energiaügynökség által kidolgozott 10 pontos javaslatcsomag, amely azon felül, hogy a beszerzések körének és tartalmának szélesítését ajánlja, az energiahatékonysági épületfelújításokat, illetve a bio- és nukleáris energiából származó energiatermelés maximalizálását is ösztönzi.³³

A 2024 második félévében kezdődő magyar elnökség agendáján még biztosan kardinalis szerepe lesz az energia- és zöldpolitikának, ugyanis ha addig a válságkezelés időszaka le is zajlik, a gazdasági újjáépítés még évekig napirenden lesz. Magyarország mint az atomenergiát támogató országcsoporthoz tartozó tagja a kibővített taxonómia-rendelet felhatalmazásával (és Franciaország támogatásával) léphet előre az atomerőművek „népszerűsítésében”, ezáltal megnyitva a tárgyalásokat a nagyobb finanszírozásoknak. Emellett a hazánkban is futó LIFE programok, vagyis az igazságos átmenet mechanizmusba tartozó projektek kiszélesítése is napirendre kerülhet, hiszen főként a kelet-közép-európai régiókban még mindig számos terület hangos a rendszerváltás előtti iparosodási attitűdtől. Erre példa hazánkban a villamosenergia-rendszer második legnagyobb termelője, a Mátrai Szénerőmű, ahol a háború következtében növelték a már fokozatosan lecsökkentett lignittermelést,³⁴ ez által az erőmű által okozott környezeti károk emelkedtek, még messzebb repítve Magyarországot a 2050-ig elérendő céltől. Az energiapolitikai döntéshozatalnak a későbbiekben feltétlenül a hosszú távú hatásokra kell majd koncentrálnia a jelenlegi rövid távú és azonnali „tűzoltás” helyett, hiszen amennyiben egyre növekvő uniós, a megújuló energia használatát ösztönző források érkeznek a tagállamokba, a jövőbeni válságok már felkészültebben fogják érni az országokat. Ezért a válságkezelő és újjáépítő munkálatokban Magyarországnak határozott magatartást kell tanúsítania a megújuló energiaforrások előnyben részesítésében ahelyett, hogy az utolsó működő szénalapú erőművét állítja vissza az energiatermelésbe, és hosszabbítja meg működési idejét. A nagy kiterjedésű terület akár a megújuló energián alapuló ipari park létrehozásának is alapjául szolgálhatna, kiemelt figyelmet fordítva a foglalkoztatottság megőrzésére is.

Mindazonáltal fel kell ismerni, hogy az országok közötti kooperáció, információ-megosztás és a kutatás-fejlesztési együttműködés elengedhetetlen eleme az újjáépítésnek. Magyarország számára például Izland statuálhat példát a geotermikus energia kiaknázásával, hiszen hazánk is gazdag ebben az energiaforrásban, azonban a korábbi fejlesztések számos esetben nem jártak hosszú távú sikerrel. Továbbá az uniós finan-

³² SPIESZ 2022.

³³ International Energy Agency 2022.

³⁴ A Kormány 1452/2022. (IX. 19.) Korm. határozata az MVM Mátra Energia Zártkörűen Működő Részvénytársaság lignit alapú termelése fokozásához szükséges intézkedésekről.

szírozású, az európai államok gazdasági kapcsolatát szorosabbra fűző projektek (mint például a REPowerEU terv keretében Bulgária és Görögország által kötött szerződés egy új földgázvezetékéről)³⁵ is a jövőjét képezhetik az energiadiverzifikációra, a rezilienciára és a kibocsátásmentességre alapuló Európának. A koronavírus-járvány és az orosz–ukrán háború megteremtette a lehetőséget arra, hogy Európa végre valóban komolyan vegye a zöld átállást. Most már csak a döntéshozók akaratán múlik, hogy kihasználják-e azt, és megteremtik az egységes európai fellépést nemcsak a nemzeti politikai, hanem társadalmi szinten is. Mindenesetre az egyszer biztos, hogy a jövő hívószava az alkalmazkodás lesz: a tagállamoknak, a vállalatoknak, a magánszemélyeknek, lényegében mindenkinek okulnia kell a korábbi magatartásból és kialakított viszonyokból, hiszen az újjáépítés jövőjét az egymással való szoros együttműködés, az öns érdekektől olykor eltekintés határozza majd meg.

Felhasznált irodalom

- Az Európa 2020 stratégiáról röviden (2015). *Fogyasztovedelem.hu*, 2015. december. Online: www.fogyasztovedelem.hu/Varia_x/fenntarthato_info.htm
- CONOLLY, Kate (2022): Germany to Delay Phase-out of Nuclear Plants to Shore Up Energy Security. *The Guardian*, 2022. szeptember 5. Online: www.theguardian.com/world/2022/sep/05/germany-to-delay-phase-out-of-nuclear-plants-to-shore-up-energy-security
- Copernicus: Summer 2022 Europe's Hottest on Record (2022). *Climate.copernicus.eu*, 2022. szeptember 8. Online: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-summer-2022-europes-hottest-record>
- EU Lays Out Plan for 'Zero Pollution' in Air and Water by 2050 (2022). *Euractiv*, 2022. október 27. Online: www.euractiv.com/section/air-pollution/news/eu-lays-out-plan-for-zero-pollution-in-air-and-water-by-2050/
- FILLON, Tiffany (2022): Summer of 2021 Was Europe's Hottest on Record. *France24*, 2022. április 23. Online: www.france24.com/en/europe/20220423-summer-of-2021-was-europe-s-hottest-on-record
- International Energy Agency (2022): *A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas*. 2022. március 3. Online: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/1af70a5f-9059-47b4-a2dd-1b479918f3cb/A10-PointPlanToReducetheEuropeanUnionsRelianceonRussianNaturalGas.pdf>
- Just Transition Fund (JTF) – Just Transition Mechanism [é. n.]. Online: <https://eufundingoverview.be/funding/just-transition-fund-jtf-just-transition-mechanism>
- LIFE Programme [@LIFE.programme] (2022). *Facebook*, 2022. szeptember 6. Online: www.facebook.com/LIFE.programme/posts/pfbid02F6feTTSq7Fod4VNMdiTLcgRgVBa4C8zoFtS8kPZaM6owzLy4HyMx1CbBw8gdCDKAI
- LORY, Greg – Mc MAHON, Meabh (2019): Green Deal 'Man on the Moon Moment' for Europe. *Euronews*, 2019. december 11. Online: www.euronews.com/my-europe/2019/12/11/green-deal-man-on-the-moon-moment-for-europe

³⁵ Európai Bizottság 2022e.

- MAJOR András (2022): Így boldogulnak a megújuló energiával az atomenergiára nemet mondó országok. *Energiaklub*, 2022. július 25. Online: <https://energiaklub.hu/files/study/Atomenergia%CC%81ra%20nem%20mondo%CC%81%20orsza%CC%81gok.pdf>
- MARSAI Viktor (2022): Aszály, háború és élelmészeti válság sújtja Afrikát. *Mandiner*, 2022. július 10. Online: https://mandiner.hu/cikk/20220706_kulfold_aszaly_afrika
- NAVRACSICS Tibor (2022): Zöld-e a gáz és a nukleáris energia? *Ludovika.hu*, 2022. február 24. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/02/24/zold-e-a-gaz-es-a-nuklearis-energia/
- PEÑA, Juan Ignacio – RODRÍGUEZ, Rosa [é. n.]: *Are EU's Climate and Energy Package 20-20-20 Targets Achievable and Compatible? Evidence from the Impact of Renewables on Electricity Prices*. Ithaca: Cornell University. Online: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2202/2202.01720.pdf>
- PRAHL, Andreas – HOFMANN, Elena – DUWE, Matthias (2014): European Climate Policy – History and State of Play. *Climatepolicyinfohub.eu*, 2014. november 14. Online: <https://climatepolicyinfohub.eu/european-climate-policy-history-and-state-play.html>
- SPIESZ Bianka (2022): Európa-szerte indítják újra a szénerőműveket. *Világgazdaság*, 2022. június 28. Online: www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2022/06/europa-szerte-inditjak-ujra-a-szeneromuveket
- WILSON, Alex Benjamin (2022): Revision of the Renewable Energy Directive: Fit for 55 package. *Európai Parlament*, 2022. szeptember 9. Online: [www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document/EPRS_BRI\(2021\)698781](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document/EPRS_BRI(2021)698781)
- 30 Years of EU Ecolabel! (2022). *Sustain Europe*, 2022. március 23. Online: www.sustaineurope.com/30-years-of-eu-ecolabel-20220323.html

Felhasznált jogforrások

- A Kormány 1452/2022. (IX. 19.) Korm. határozata az MVM Mátra Energia Zártkörűen Működő Részvénytársaság lignitalapú termelése fokozásához szükséges intézkedésekről. Online: www.kozlonyok.hu/nkonline/index.php?menuindex=200&pageindex=kozlart&ev=2022&szam=152
- A Tanács (EU) 2016/1841 határozata (2016. október 5.) az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye keretében létrejött párizsi megállapodásnak az Európai Unió nevében történő megkötéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1841&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozata (2022. április 6.) a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0591&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>
- Élysée (2021): *Présentation de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne*. Online: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/12/09/presentation-de-la-presidence-francaise-du-conseil-de-lunion-europeenne

- Európai Bizottság (2019): Az európai zöld megállapodás. Brüsszel, 2019. december 11., COM(2019) 640 final. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság (2021): Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve. 2021. március 8., COM(2011) 112 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0112&from=en>
- Európai Bizottság (2022a): European Commission: European Green Deal: Commission Proposes Rules for Cleaner Air and Water. 2022. október 26. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6278
- Európai Bizottság (2022b): Proposal for a Revised Urban Wastewater Treatment Directive. 2022. október 26. Online: https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-revised-urban-wastewater-treatment-directive_en
- Európai Bizottság (2022c): REPowerEU terv. Brüsszel, 2022. május 18., COM(2022) 230 final. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság (2022d): EU Taxonomy: Commission Begins Expert Consultations on Complementary Delegated Act Covering Certain Nuclear and Gas Activities. 2022. január 1. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2
- Európai Bizottság (2022e): Statement by President Von der Leyen at the Inauguration of the Gas Interconnector Greece-Bulgaria. 2022. október 1. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5912
- European Environment Agency (2015): Air Quality in Europe – 2015 Report. EEA Report No 5/2015. Online: www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015
- European Environment Agency (2022): The EU Emissions Trading System in 2021: Trends and Projections. Online: www.eea.europa.eu/publications/the-eu-emissions-trading-system-2
- Infografika – Honnan származik az Unió által felhasznált energia? [é. n.]. *Consilium.europa.eu*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/where-does-the-eu-s-energy-come-from/
- Infografika – Milyen mértékű az uniós tagállamok energiaimport-függősége? [é. n.]. *Consilium.europa.eu*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/how-dependent-are-eu-member-states-on-energy-imports/
- Net Greenhouse Gas Emissions [é. n.]. *Eurostat*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_13_10__custom_1300365/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=bf32e957-0096-48fc-b9a2-e127f51a090d
- Share of Renewable Energy in Gross Final Energy Consumption by Sector [é. n.]. *Eurostat*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_07_40__custom_2190966/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=749c1328-331e-4c33-bbe7-7232f05c0c87

Vákát

Iránytű és szextáns: irányváltás az európai uniós védelempolitikában

Az Európai Unió sosem látott biztonsági kihívások előtt áll. Délről a migrációs krízis, míg keletről Oroszország háborúja teszi próbára az Európai Unió reagálóképességét. Az elmúlt évek során több kezdeményezés is a tagállamok napirendjére tette a közös uniós védelempolitika intézményrendszerét és eszköztárát. Az állandó strukturált együttműködéstől egészen a stratégiai iránytűig új lehetőségei vannak az Európai Uniónak, viszont elégséges-e egy klasszikus katonai konfliktus kezeléséhez? Az egyre közeledő második soros magyar elnökség egy bizonytalanabb és kiszámíthatatlanabb nemzetközi és európai környezetben kell, hogy átvegye a stafétát. A kontinens biztonsága azon múlik, hogy milyen konkrét válaszokat ad az állam- és kormányfőket tömörítő Tanács és az Európai Bizottság egy törekény biztonsági helyzetben. A jelenlegi helyzet rávilágít arra, hogy a hagyományos katonai konfliktus ellenére újfajta biztonságpolitikára van szükség, amely az emberi biztonságra helyezi a hangsúlyt.

Bevezetés

Az Európai Unió válaszúthoz érkezett saját védelme és biztonsága tekintetében. Identitását nem csupán a külső fenyegetések, hanem a belső politikai akarat is formálja, amely a 2010-es évektől egyre intenzívebbé vált, köszönhetően az egyre gyorsuló, bizonytalanabb és globalizálódó világnak, a technológiai fejlődésnek és a határokon átívelő nemzetközi gazdasági hálózatoknak. Az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét 2024 második felében betöltő Magyarország a 2011-es elnökségtől teljesen eltérő politikai, gazdasági és védelmi erőterben kell hogy kidolgozza az unió stratégiai prioritásait. A külső biztonsági fenyegetések próbatétel elé állítják a soron következő spanyol–belga–magyar elnökségi triót is. Az alábbi tanulmány kísérletet tesz az uniós védelempolitika jelenlegi helyzetének elemzésére, valamint annak vizsgálatára, hogyan egészíti ki az uniós védelempolitikát a magyar védelemstratégia. Arra is keresem a választ, hogyan lehet reagálni a közös fenyegetésekre. Mennyiben alapozhat a magyar elnökség az eddig elfogadott és felállított EU-s védelmi prioritásokra? Elnöksége alatt milyen módon tudna hatékonyabb választ adni az Európai Uniót körülvevő fenyegetésekre? A címben lefektetett „iránytű” az EU stratégiai irányát hivatott képviselni, míg a szextáns mint „kéttükrös szögmérő” az unió és az öt körbevevő biztonsági fenyegetések relatív helyzetét – és az erre adott választ – szimbolizálja. A tanulmány a közép-kelet-európai országok 2014-es soros elnökségi prioritásait elemzi biztonság- és védelempolitikai szempontból, amely segíthet a 2024-ben esedékes magyar elnökségnek hatékonyabb szakpolitikai stratégiát kialakítani, mivel az Európai Unió *sui generis* helyzetéből fakadóan más megközelítést alkalmaz, a NATO-val ellentétben, mint hagyományos katonai szereplő. Ez leginkább a többszintes és többszereplős komplex döntéshozatali

folyamatban, valamint a nemzetállami mellett megjelenő intézményi és európai uniós érdekekben mutatkozik meg. Ezt csakis valódi következetes és kézzelfogható politikai akarat és szakpolitikai koordináció útján tudja hitelesen képviselni. Az Európai Unió ereje (és gyengesége is) végső soron integrációs képessége, amely túllép a hagyományos államközi berögződéseken, és egy hibrid, államok közötti és nemzetek feletti mechanizmust alkalmaz az érdekérvényesítéshez. Milyen tapasztalatokkal szolgálhat az Európai Uniónak és a közelgő magyar elnökségnek a radikálisan megváltozott biztonsági környezet és az erre adott válaszok?

Barátok gyűrűje vagy a tűz gyűrűje?

A 2010-es évektől egyre több és komolyabb biztonsági kihívással nézett szembe az Európai Unió, úgymint a grúz háború, a Krim félsziget illegális annexiója, a közel-keleti migrációs válság, illetve 2022-ben a II. világháború óta nem látott katonai konfliktus, Oroszország háborúja Ukrajna ellen. Julian Bergmann és Patrick Müller szerint az EU csak lassan és döcögve tanulja meg a válsághelyzetek során az önálló cselekvést,¹ ezért csak késve tudott választ adni a fegyveres konfliktusokra. Az EU emellett komoly helyzeti hátrányból indul, mivel a NATO már a hidegháború óta képes saját védelempolitikáját alakítani, s az unió mint gazdasági békeprojekt nagyon nehezen tud alkalmazkodni a világban zajló eseményekhez, és sokszor tűnik úgy, hogy nem éri utol a jelent. 2014-től 2019-ig tartó mandátuma idején Federica Mogherini korábbi uniós külügyi főképviselő intenzívebben foglalkozott az unió biztonsági helyzetével, ami a 2016-os *Globális stratégia*ban teljesedett ki.² Az ekkor színre lépő szlovák soros elnökség prioritásai közé tartozott a migráció okozta válsághelyzet megoldása, a védelem terén pedig a technológiát, a hibrid fenyegetésekre adott választ, illetve a kis- és középvállalkozások szerepét az uniós védelmi iparban tartotta fontosnak fejleszteni.³ Ez egybecseng az Európai Külügyi Szolgálat által közzétett 2016-os *Globális stratégiával*, amely szorgalmazza az önálló uniós fellépést olyan, az EU-val is szomszédos harmadik országokkal, amelyek nem a NATO tagjai, mint például a Nyugat-Balkán, illetve egyes kelet-európai és közép-ázsiai országokkal is. Világos, hogy a tagállami védelempolitikai érdekek mellett egyre inkább felmerült az igény egy európai és EU-s szintű biztonsági és védelmi együttműködésre, közös fellépésre, viszont az ugyanebben az évben tartott „sikeres” brexitnépszavazás alapjaiban rengette meg az EU-s intézményrendszert, amely először sokként, majd később politikai könnyebbségként élte meg a különutas brit hozzáállás megszűnését.

Az elmúlt évtizedekben alapvetően két európai irányvonal határozta meg a kontinens védelempolitikai törekvéseit. A szuverén brit álláspont, valamint a francia elnök által képviselt stratégiai autonómia gondolata képviselte az EU integrációs motorját. Az Egyesült

¹ BERGMANN–MÜLLER 2021.

² Európai Külügyi Szolgálat 2016.

³ Ministry of Foreign and European Affairs 2016.

Államok NATO-n keresztül betöltött vezető szerepe,⁴ valamint a konfliktusok földrajzi távolsága (Szíria, Krim, Afganisztán) kényelmi helyzetbe hozta az Európai Uniót, és egyúttal gyengítette a blokk nemzetközi érdekérvényesítő és cselekvőképességét. Ennek példája a migrációs válsággal összefüggő külső határellenőrzés megoldatlansága, vagy az ambivalens, határozatlan Kína-politika. A 2014-es évektől az EU szomszédságpolitikáját egyre inkább a Nyugat-Balkánon, Ukrajnában és a Mediterráneumban kialakuló válsággócok határozták meg. Magyarország számára történelmi és geopolitikai helyzetéből fakadóan is a Moszkva–Isztambul–Berlin hatalmi tengely vált igazodási ponttá.⁵ Ennek háromszögében szükséges egy interregionális védelmi szövetség kialakítása, amely geopolitikai jelentőségű volna az EU számára is. Ennek kísérlete 2018-ban kezdődött meg a bolgár elnökség alatt létrehozott állandó strukturált együttműködés (Permanent Structured Cooperation – PESCO) Tanács általi létrehozásával.⁶ Legitimációját az adja, hogy bár megerősített együttműködés keretében nem kötelező érvényű a részvétel minden EU-tagállam számára, huszonöt uniós ország – köztük Magyarország is – részt vesz a védelmi együttműködésben. Több évtizednyi sikertelen kezdeményezés után az Európai Tanács tagjai az unió történetében először gondolták komolyan a saját védelmi képességek közös fejlesztését, amelynek a közös döntéshozatal nyomán nagyobb lehet a legitimációja is.

Az EU élete a NATO-n túl: együttműködés vagy párhuzamos valóságok?

Az Európai Unió eleinte mint gazdasági békeprojekt jött létre, viszont a nemzetközi kapcsolatokban sokszor a gazdasági érdekeket és kulturális értékeket közvetítő „soft-power” nem bizonyul elégségesnek. Az erő felmutatása nem jelenti feltétlenül az erő gyakorlását valaki ellen, hiszen már a katonai, politikai vagy gazdasági erő egyszerű létezése is jelzésértékű lehet a nemzetközi szereplők számára. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) eleinte elrettentő erőként volt jelen, míg a 2016-os megválasztása után Donald Trump korábbi amerikai elnök jelentette be az „America First” politikáját.⁷ Ezzel az USA saját nemzetközi kötelezettségvállalásaival és európai szövetségeseivel ment szembe, ami fordulópont volt a NATO történetében, háttérbe szorítva az euroatlanti szervezetet. Ez egyúttal előtérbe hozta az uniós védelempolitikában rejlő lehetőségeket is, mivel a 2019-es román, majd ezt követő horvát soros elnökség továbbra is a közös biztonság- és védelempolitika keretein belül gondolkodott.⁸ Az EU–NATO-együttműködés keretei eddig a pontig kevésbé hoztak látványos eredményt. A két ország elnökségi programjában az EU közös védelmi képességeire és a védelmi iparra helyezte a hangsúlyt. Ennek folyománya, hogy jelenleg már 60 közös projekt van a PESCO keretein belül, amelyeknek közel egyharmada fog megvalósulni az évtized közepére. Az EU–NATO-kapcsolatok

⁴ ARCHICK–GALLIS 2005.

⁵ Orbán Viktor sajtónyilatkozata Recep Tayyip Erdoğan török elnökkel történt tárgyalását követően 2018.

⁶ *Programme of the Republic of Bulgaria for the Presidency of The Council of the European Union* 2018.

⁷ KAUFMAN 2017.

⁸ *Priorities of the Croatian Presidency of the Council of the EU* 2020.

ambivalenciája mellett (ki miért felel) 21 uniós tagállam vesz részt a NATO munkájában, amely az EU érdekével ellentétes párhuzamos struktúrákat és eljárásokat alakíthat ki. Ezért is próbálta az EU stratégiai autonómiáját megerősíteni, ami nem csupán az energia- vagy az élelmezési önellátás képességét jelenti, hanem olyan önálló védelmi ipart és saját technológiát, amely csökkenti az Európai Unió globális kiszolgáltatottságát. Az ezt megalapozó stratégiai iránytű (*A Strategic Compass for Security and Defence*), amelyet 2022. március 24-én fogadott el az Európai Tanács, új irányt mutatott az EU védelempolitikájában. A közép-kelet-európai régióban a 2019-es román⁹ és horvát¹⁰ soros elnökségi programokban is egyre hangsúlyosabbá vált egy új védelmi menetrend kialakítása, a védelmi ipar és képességek fejlesztése, valamint az EU–NATO-kapcsolatok tisztázása és a közös pontok meghatározása. Az idén nyáron jóváhagyott hetedik EU–NATO előrehaladási jelentés és a cseh elnökségi program már jelentős átfedést mutat, ami Magyarország és a következő elnökségi trió számára is fontosnak bizonyulhat a védelem európai lábának megerősítése terén. A két szervezet közötti átfedések erősítése olyan kevésbé érzékeny területeken jöhet szóba, mint az ellenálló képesség, a hibrid és kibernetikus fenyegetések elleni védelem, vagy a kutatás, fejlesztés és innováció.

Az EU–NATO-kapcsolatok erősítése és tisztázása mellett folyamatos igény van a nagyobb önállóságra, hiszen az Európai Unió tagállamai, amelyek egyben NATO-tagok is, csupán 50 százalékban járulnak hozzá az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének költségéhez. Három tényező miatt is felértékelődik az Európai Unió védelempolitikája a NATO-val szemben. Első, hogy a stratégiai autonómiát támogató Franciaország az orosz–ukrán háború előtt „agyhalottnak” nevezte a szervezetet a kiszámíthatatlan amerikai politika miatt, amely paradox módon a legtöbb támogatást adja. Itt egy közös uniós védelmi kötelezettségvállalás nagyobb biztosítékot adna a tagállamok számára. Kérdés, hogy mennyire esnek egybe az európai és amerikai érdekek és válságkezelési javaslatok akár Kína vagy Oroszország tekintetében. Az Egyesült Államokkal való európai szövetség szinte magától értetődőnek tekintése – az amerikai belpolitikában és a nemzetközi rendben bekövetkezett társadalmi változások ellenére – olyan brüsszeli hozzáállást táplál, amely inkább a mindennapi politika végrehajtására, és kevésbé Európa kollektív érdekeinek meghatározására összpontosít. A geopolitikai helyzetből adódóan az EU és tagállamai másképp állnak a schengeni határokhoz közeli esetleges fegyveres konfliktushoz, mint egy tengerentúli szuperhatalom. A politikai, gazdasági és társadalmi érdekek (és értékek) különbözősége is visszatükröződik a bilaterális tárgyalásokon, akár az elbukott adatvédelmi, akár a transzatlanti partnerségi megállapodásokat nézzük. Másodsorban nem csupán az Egyesült Államok világban betöltött szerepe kérdőjeleződött meg mind morális – afganisztáni kivonulás –, mind politikai okokból, mint például az amerikai társadalmat szétfeszítő belpolitikai válság, hanem a brexitreferendummal az Egyesült Királyságé is. A NATO költségének 27 százalékát kitevő két ország különutas politikát folytatott az elmúlt években, ezért az EU stratégiai autonómiája a védelem területén is felértékelődik. Harmadsorban Svédország és Finnország belépése

⁹ *Programme of the Romanian Presidency of the Council of the European Union* 2019.

¹⁰ *Programme of the Croatian Presidency of the Council of the EU* 2020.

a NATO-ba egyben az európai szárny megerősítését jelenti. Ukrajna Oroszország általi lerohanása szintén megmutatta egy önálló európai védelempolitika szükségességét, de hogyan igazodik ez a magyar prioritásokhoz a 2024-es elnökség fényében?

A stratégiai iránytű és a magyar védelempolitika prioritásai

2024 második felében Magyarország másodjára veszi át az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét, egy teljesen új politikai és gazdasági környezetben. Az európai parlamenti választások mellett intézményi ciklusváltásra kerül sor az EU végrehajtó szervezetében, az Európai Bizottságban is. A magyar elnökségnek szorosan kooperálnia kell majd az új uniós politikai vezetéssel, emellett kezelnie kell a háború utáni helyreállítást és megerősíteni az EU gazdasági és védelempolitikai bázisát. A stratégiai iránytű az első olyan uniós dokumentum, amely átfogó helyzetértékelést és megoldási javaslatokat, célokat tűz ki a következő évtizedre.¹¹ Négy területen javasol átfogó szervezeti, műveleti és technológiai változást. Hogyan kapcsolódhat ez a magyar védelempolitika prioritásaihoz, amelyeknek az elnökség során is fontos szerepük lesz?

A *Cselekvés* című fejezetben a folyamatosan fejlődő civil-katonai együttműködés erősítését tűzi ki célul a gyorsabb döntések meghozatala, egy 5000 fős gyorsreagálású egység bevetetősége, valamint a parancsnoki rendszer és a katonai mobilitás megerősítése terén.¹² A döntéshozatalt az EUSz 44. cikke, valamint a konstruktív tartózkodás alapján gyorsítanák fel. Előbbi kimondja, hogy „a Tanács valamely misszió végrehajtásával a misszióban részt venni szándékozó, és az annak ellátásához szükséges képességekkel rendelkező tagállamok egy csoportját is megbízhatja”, amely kapcsán a missziót érintő jelentősebb ügyekben a Tanács határozatokat fogadhat el. Ez megengedné, hogy egy önkéntes tagállami koalíció cselekedjen az EU jóváhagyásával. Másodsorban a konstruktív tartózkodás, amelynek esetében egy tagállam – egyhangúság esetén – tartózkodhat a szavazástól anélkül, hogy blokkolná az EU fellépését, felgyorsíthatná a döntéshozatalt az EU határait érintő konfliktusra való gyors reagálás végett. Egyrészt a tagállamok elemi érdeke az egységes EU-s fellépés, mivel az EU a tagállamok erejét is erősíti, ezáltal egy erősebb Európához vezet. A döntések mennyisége és gyorsasága helyett azok minőségére szükséges még nagyobb hangsúlyt fektetni, valamint el kell kerülni, hogy a nagyobb országok a kisebb tagállamok versenyképességének és politikai mozgásterének rovására hozzanak fajsúlyos döntéseket. Bonyolult intézményi megújulásra és új döntéshozatali folyamatokra van szükség az EU-nak, hogy felvegye a nagyhatalmi versenyt.

Magyarország a Zrínyi 2026. haderőfejlesztési program haderőmodernizációs törekvésével, illetve az állandó strukturált együttműködésben egy külön fejlesztésű védelmi szimulációs programmal (Eurosím)¹³ érné el a nemzeti és regionális szintű műveleti képességet. A hazai védelempolitikai prioritások (modernizáció, képességfejlesztés,

¹¹ European External Action Service 2022.

¹² European External Action Service 2022: 25.

¹³ PESCO 2019.

védelmi ipar) és eszközbeszerzés (interoperabilitás) több további ponton is kapcsolódnak az EU hosszú távú céljaihoz. Az új kiberfenyegetések, a dezinformáció, a nem konvencionális hibrid hadviselés, mint például a belorusz–lengyel határválság vagy az orosz–ukrán háború, illetve a globális klímaválság olyan új megközelítést kívánnak, amely túllép a hagyományos katonai doktrínákon. A civil-katonai együttműködés keretében a svájci bicska elvnek kell érvényesülnie, ahol az EU a körülményekhez alkalmazkodó, gyorsan változtatható és specializált képességű egységeket tud használni – katonai, humanitárius, informatikai, egészségügyi és egyéb területeken – egy többdimenziós, komplex válságkezelés keretében. Mivel minden tagállamnál az „egy hadsereg” (*single set of forces*) elvet kell figyelembe venni, a NATO-nál levő hagyományos katonai erőnek és európai szárnynak ki kell egészülnie az EU által létrehozott válságkezelő egységgel, amely egy krízishelyzetben politikai felhatalmazással tud cselekedni a gyors stabilizálás érdekében. Magyarországnak földrajzi elhelyezkedését is figyelembe véve központi szerepe van a régióban, nem csupán energetikai, hanem mobilitási és infrastrukturális szempontból is. Az unió a tagállamok közti jobb csatlakozás és logisztika miatt is támogatja akár a civil felhasználású katonai mobilitási projekteket (az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz – CEF2 – keretében) mind közúti vagy vasúti, mind légi területen. A stratégiai iránytű tehát nem csupán eszközrendszer és célokat határoz meg, hanem azokat a fenyegetéseket is, amelyekre hatékony közös választ kell adni.

Ismert szereplők, ismeretlen fenyegetések

A stratégiai iránytű olyan fenyegetéseket jelöl meg, amelyek a közeljövőben még komolyabb kihívások elé állítják az Európai Unió cselekvőképességét és hitelességét. A háború, fegyveres annexió, terrorizmus és szélsőségeség, az irreguláris migráció mint zsarolási eszköz, az álhírek és a kiberhadviselés a veszélyek olyan új egyvelegét jelentik, amelyek még bizonytalanabbá és kiszámíthatatlanabbá teszik az európai társadalmak kohézióját. Ennek ellenhatásaként az unió mint saját politikai rendszerének alakítója nemzetközi szinten erőteljesebben kell hogy fellépjen. Az elnökségi trió programjának, amely összedolgozza három egymást követő soros elnökség prioritásait, hangsúlyt kell fektetnie a közösségi védelempolitikára nemcsak helyi és nemzetközi, hanem regionális szinten is. Ezért a közelgő spanyol–belga–magyar elnökség számára új együttműködési lehetőségeket hozhat a következő időszak. Az elméleti javaslat alapján az Európai Unió regionális szinten, rotációs jelleggel hozhatna létre különleges felhatalmazású védelmi tanácsokat vagy kerületeket, amelyek gyors tanácsai felhatalmazással, koordináltan egyeztetnének az azonnali és jövőbeni fenyegetésekről, ezeket közös javaslatok formájában terjesztenék az Európai Tanács elé jóváhagyásra. Ennek előszele, hogy Ursula von der Leyen, a Bizottság elnöke tavalyi beszédében egy állandó védelmi fórumra tett javaslatot, amelyben a politikai felső vezetők mellett a katonai vezetők is részt vennének.¹⁴

¹⁴ VON DER LEYEN 2021.

A kihívások terén Oroszország a Krím 2014-es illegális annexiója, valamint a jelenleg zajló orosz–ukrán háború elindítása óta a legkomolyabb fenyegetést jelenti az Európai Unió történetében. A háború nyomán kialakuló, zsarolási potenciállal bíró migrációs válság szintén új szintre emelte az EU-t közvetlenül érintő politikai és gazdasági válságócokat. A technikai fejlettség, valamint az egyre szorosabb globális és regionális gazdasági függőségek és értékláncok sérülékenysége miatt az EU sokkal kitettebb a régió konfliktusainak, akár a Nyugat-Balkánról, akár Ukrajnáról van szó. Az Európai Unió lassan, de biztosan épített ki eljárásokat, jogszabályokat és fizikai rendszereket, amelyeket viszont folyamatosan igazítani kell a jelen kihívásaihoz. A NATO 2030-as stratégiai jelentésében azonos kihívásokról ír, mint az Európai Unió, de egy hagyományos katonai doktrína keretében, a stratégiai iránytű viszont az EU sokoldalú gazdasági, szociális és politikai eszközrendszerébe illeszthető, amely több megoldást kínálhat egy válsághelyzetben. Példaként az Európai Unió szankciós politikája említhető, bár negatívan érinti azt, akire kivetik, a kezdeményező félre vonatkozó hatásai máig vita tárgyát képezik, annak bonyolult mellékhatásait nagyon nehéz pontosan kiszámítani, viszont Szép Viktor több kutatásában is kitér az ebből fakadó gazdasági költségekre.¹⁵ Az ismert és ismeretlen fenyegetésekre a 2023–2024-es elnökségi triónak, köztük Magyarországnak olyan válaszokat kell találnia, amelyek egyszerre képesek megvédeni a közösségi és társadalmi érdekeket. A tagállamok társadalmi irányt mutathatnak egy működő és innovatív védelempolitika megteremtésében.

Úton egy páneurópai védelmi ernyőszervezet felé

Való igaz, hogy a NATO szerepe felértékelődött, viszont a klasszikus katonai szereppel nem bíró Európai Unióé még inkább. Hiszen már nem lehetséges kizárólag a biztonság katonai dimenziójára összpontosítani, figyelmen kívül hagyva a sebezhetőségek és fenyegetések szélesebb spektrumát, s mivel a kelet-közép-európai országok közelebb vannak a háborús színtérhez, prioritásaikat, gazdaságukat sokkal jobban kell védeni a sokkhatásoktól, mint Európa nyugati felét. Az európai egyesítés csak akkor teljesezhet ki, ha a nagyobb tagállamok figyelembe veszik a kisebbek és az EU szomszédságában és periferiájában elhelyezkedő országok gazdasági, szociális és biztonsági érdekeit. Ennek elmaradása az EU periferiájából – és szomszédságából – induló folyamatos válsághullámokat eredményezhet.

Az Európai Unió erőssége a biztonság fogalmának újraértelmezése a stratégiai iránytűn keresztül, amelyben nagyobb hangsúllyal szerepel a civil-katonai együttműködés és a speciális képességek fejlesztése, illetve az emberi alapszükségletek középpontba helyezése. Az EU stratégiai iránytűje megfelelő kiindulópont lehet az emberi biztonság¹⁶ továbbgondolására is, amely nemcsak az államközi-katonai kapcsolatok erősítését szolgálja, hanem hatással van az egyének és különböző társadalmi csoportok közötti

¹⁵ SZÉP 2019: 8–10.

¹⁶ MISZLIVETZ 1997.

együttműködésekre is, s ez nyilvánvaló hangsúlyeltolódást jelent egyszerre a szubszidiaritás és a közösségi szint irányába. Az unió stratégiája olyan új kihívásokra kell hogy reagáljon, mint a környezet és klimatikus hatások lakhatást és egészséget romboló következményei, az emberi jogok – beleértve a jóléthez való jogot – védelme, a háztartások és emberi közösségek biztonsága, a polgárháborúk, járványok vagy egyéb egzisztenciális, a növekvő technológiai szakadék miatti hátrányok és veszélyek okozta csapdák elkerülése. Ezen kérdések túlmutatnak a hagyományos értelmezéseken, és a klasszikus biztonság fogalmán kívül esnek, ezért új eszközrendszerre van szükség az értelmezésükhöz. Az EU déli határait érintő migrációs kihívások vagy Oroszország évtizedek óta tartó perifériára szorulása egy bizonytalanabb nemzetközi és európai környezetben értelmezendők, hisz az Európai Unió biztonsága nem létezik a déli vagy keleti szomszédok biztonsága nélkül. Az EU-val szomszédos társadalmaknak a politikai nyilatkozatokon és technikai számonkéréseken túl konkrét együttműködést, a tagság előszobáját kell felajánlani. Az európai politikai közösség októberi ülése egy közös irányt mutatott, amely a korszak kihívásait – legyenek azok a fizikaiak vagy digitálisak – közös politikai akarattal és stratégiai gondolkodással tudja kezelni. Emellett foglalkozni kell a jelenlegi orosz agresszió és illegális területi annexió kérdéseivel is. A következő évtized nagy kérdése Oroszország európai szerepe és az EU-val való kapcsolata lesz. A Védelmi Unió és tágabb értelemben egy európai biztonsági ernyő létrehozása kapcsán a civil-katonai együttműködés kulcsfontosságú a politikai párbeszéd mellett. Európának a saját útját kell járnia a következő évtizedekben, hogy regionális-nemzetközi szerepe megszilárduljon. Ennek előszele az az elfogadott stratégiai iránytű, amelyre közvetetten több elnökségi dokumentum is hivatkozik. Az Európai Uniónak még komoly tennivalója van saját védelmének gyakorlati kialakítása érdekében, amiben a 2024-ben esedékes magyar elnökség a régió képviseletével komoly szerepet játszhat.

Felhasznált irodalom

- ARCHICK, Kristin – GALLIS, Paul E. (2005): *NATO and the European Union*. Washington, DC: Library of Congress. Online: <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs6481/>
- BERGMANN, Julian – MÜLLER, Patrick (2021): Failing Forward in the EU's Common Security and Defense Policy: The Integration of EU Crisis Management. *Journal of European Public Policy*, 28(10), 1669–1687. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1954064>
- Európai Külügyi Szolgálat (2016): *Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan*. Online: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf
- European External Action Service (2022): *A Strategic Compass for Security and Defence*. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
- KAUFMAN, Joyce P. (2017): The US Perspective on NATO under Trump: Lessons of the Past and Prospects for the Future. *International Affairs*, 93(2), 251–266. Online: <https://doi.org/10.1093/ia/iix009>
- Ministry of Foreign and European Affairs (2016): *Programme of the Slovak Presidency of the Council of the European Union*. Online: www.consilium.europa.eu/media/56231/2016-jul-dec-sk-programme.pdf

- MISZLIVETZ, Ferenc (1997): Redefining European Security. *The Brown Journal of World Affairs*, 4(1), 205–215. Online: www.jstor.org/stable/24590080
- Orbán Viktor sajtónyilatkozata Recep Tayyip Erdoğan török elnökkel történt tárgyalását követően. *Miniszterelnök.hu*, 2018. október 8. Online: <https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-sajtonyilatkozata-recep-tayyip-erdogan-torok-elnoekkel-tortent-targyalasat-kovetoen/>
- PESCO (2019): *PESCO Projects: Integrated European Joint Training and Simulation Centre (EUROSIM)*. Online: www.pesco.europa.eu/project/integrated-european-joint-training-and-simulation-centre-eurosim/
- Priorities of the Croatian Presidency of the Council of the EU* (2020). Online: <https://euromil.org/priorities-of-the-croatian-presidency-of-the-council-of-the-eu>
- Programme of the Croatian Presidency of the Council of the EU* (2020). Online: https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/12%20prosinac/31%20prosinca/web_FINAL_PROGRAMME_EN_FINAL.pdf
- Programme of the Republic of Bulgaria for the Presidency of The Council of the European Union* (2018). Online: www.consilium.europa.eu/media/56264/2018-jan-jun-bg-programme.pdf
- Programme of the Romanian Presidency of the Council of the European Union* (2019). Online: www.romania2019.eu/wp-content/uploads/2017/11/en_rogramme_ropres2019.pdf
- SZÉP, Viktor (2019): New Intergovernmentalism Meets EU Sanctions Policy: The European Council Orchestrates the Restrictive Measures Imposed Against Russia. *Journal of European Integration*, 42(6), 855–871. Online: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1688316>
- VON DER LEYEN, Ursula (2021): *State of the Union 2021*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701

Felhasznált jogforrások

- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=FI>

Vákát

Resztoratív módszerek alkalmazása háborús konfliktusok során

A résztoratív vagy más néven helyreállító igazságszolgáltatás módszereit a bűncselekmények során keletkezett károk helyreállítására, a konfliktusok feloldására alkalmazzák a sértettek és az elkövetők aktív bevonásával. Resztoratív módszerekkel a háborús konfliktusok feldolgozása során is találkozhatunk, akár olyan esetben, ahol egy régóta fennálló konfliktus megoldása a cél, akár abban az esetben, amikor egy már lezárult háború következményeit, kárait próbáljuk helyreállítani. Jelen tanulmány célja, hogy megvizsgálja néhány jó gyakorlat bemutatásával, hogy milyen résztoratív módszerekkel lehetne a jelenleg is zajló orosz–ukrán háború konfliktusait kezelni, a történelemben előforduló néhány eddigi olyan háborús konfliktus eseteit elemezve, amelyek során résztoratív módszereket alkalmaztak, így például a pápua új-guineai, a kongói, a dél-afrikai vagy az északir konfliktusok során.

Bevezetés

A résztoratív vagy más néven helyreállító igazságszolgáltatás fogalmának meghatározása még mindig sok problémát vet fel a szakirodalomban. A Tony Marshall által megfogalmazott definíció talán a legszélesebb körben elfogadott meghatározás: „egy konkrét bűncselekmény érintettjei együttesen állapotodnak meg arról, hogyan kezeljék a bűncselekmény következményeit és annak jövőre vonatkozó hatásait.”¹ A helyreállító igazságszolgáltatás egyik célja a konfliktusok számának csökkentése, illetve bűnelkövetők esetében az elkövetők visszaesésének megakadályozása.

A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a társadalom nagy része nem ismeri a résztoratív módszereket és hogy ezek pontosan mit jelentenek. Mindez különösen aggasztó annak fényében, hogy a résztoratív módszerek egyik alappillére, hogy a közösség is aktív szereplője legyen a folyamatnak, így fontos, hogy minél többen ismerjék és tudják alkalmazni ezen módszereket különböző típusú konfliktusok kezelése során. Talán többen ismerik viszont a mediáció fogalmát, akár a polgárjogban egy válás során a gyermekelhelyezés kapcsán, vagy büntetőeljárások esetében a közvetítői eljárás folyamata során. Magyarországon a szabálysértési és büntetőügyekben a kormányhivataloknál alkalmazott közvetítői eljárás szinonimájaként jelenik meg a mediáció az erre speciálisan kiképzett pártfogó-mediátorok vezetésével, és mindez a résztoratív módszerek ernyője alá sorolható be.

Néhány esetben pedig nemcsak egy bűncselekmény és egy kis közösséget érintő cselekmény kapcsán alkalmazhatjuk ezeket a módszereket, hanem akár egész társadalmakat érintő konfliktusok kapcsán is.

¹ MARSHALL 1998.

A jelenleg zajló orosz–ukrán háború felveti a kérdést, hogy van-e a resztoratív módszereknek szerepe ezeknek a konfliktusoknak a feloldásában, megoldásában. Jelen tanulmánynak az a célja, hogy bemutassa a jó gyakorlatokat, ismertesse, hogy néhány háborús konfliktus során hogyan és milyen sikerrel használtak resztoratív módszereket, és ezt a tudást hogyan tudjuk felhasználni a világban jelenleg zajló háborús konfliktusok esetében.

Mit tanít nekünk a történelem háborús konfliktusok resztoratív kezelése kapcsán?

Pápua Új-Guinea

Pápua Új-Guinea egyik tartományában, Bougainville-ben polgárháború zajlott le 1988 és 1997 között.² A konfliktus bizonyos földrajzi területek megszerzése céljából, illetve a függetlenség utáni vágy okán robbant ki. A konfliktus során több ezren meghaltak, és évekkel a vége után is jelen voltak a közösségben ennek a traumatikus időszaknak a lenyomatai. 1997-ben két béketárgyalásra, majd a Lincoln-egyezmény aláírására került sor, amely további békéltető megbeszéléseket tett lehetővé az évek folyamán. Bougainville új igazságügyi rendszere beépítette a resztoratív módszerek elemeit az igazságszolgáltatás folyamataiba. 1997 és 2003 között került sor a békítő misszióra, amelyben katonák és civil nők és férfiak vettek részt a világ több országából (Ausztrália, Fidzsi-szigetek, Új-Zéland és Vanuatu). Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) mindössze egy irodát és néhány embert tartott fenn a térségben. A békefenntartók egyik feladata az volt, hogy felügyeljék, hogy a kormány és az őslakosok valóban betartják-e a tűzszünetet, míg a másik ellátandó feladat a békéltető körök levezetése volt. A szakirodalom szerint a régióban alkalmazott békéltető kör a nyugati világ resztoratív konferenciáinak egy „mélyebb” verziójának feleltethető meg, hiszen a szemtől szembeni találkozót hosszadalmas felkészítés és tárgyalás előzi meg. A békéltető kör módszere a bűncselekmények széles körében volt alkalmazható (így a lopástól kezdve a szexuális bűncselekményekig és gyilkosságig is). A szokás az volt, hogy az elkövető ment a sértetthez, és valamilyen jóvátétellel készült (ami nemcsak anyagi jellegű jóvátétel lehetett, lehetett étel is akár), ezeken az eseményeken pedig a közvetlen és néha a közvetett közösség is részt vett, nem csak az érintett felek. Ami nem megszokott például a magyarországi gyakorlattal összevetve, hogy Bougainville-ben a jóvátételről még a találkozó előtt megállapodnak, ennek megtárgyalására nem a személyes találkozó során kerül sor.

A szakirodalom szerint a polgárháború sújtotta társadalomban megfigyelhető egy háromlépcsős felépítés, amelyet a sértett, az elkövető és a közösség alkot. Az 1. táblázatban ez látható a makro-, mezo- és mikroszinteken. Mikroszinten az egyén, illetve a család jelenik meg mint sértett; az elkövetők vagy elnyomók a helyi harcosok/egyéni opportunisták, illetve bűnözők formájában mutatkoznak meg, míg a közösség a falu,

² REDDY 2008.

illetve klán szerepében. Mezoszinten már sértettként egy célzott csoportot vagy kisebbséget különítünk el, az elkövetők vagy elnyomók szerepében milíciákat, illetve fegyveres mozgalmakat és bűnbandákat, és a közösség szintjén az egész nemzetet vagy társadalmat. A makroszinten pedig a sértett mint a traumatizált társadalom és az összeomlott állam jelenik meg, az állami rezsim/hadvezérek/struktúrák figyelhetők meg az elkövető/elnyomó szerepben, és a közösség alatt a nemzetközi és regionális szomszédok értendők.

1. táblázat: *Sértett, elkövető és közösség háromlépcsős konstrukciója makro-, mezo- és mikroszinten*

Sértett	Elkövető/elnyomó	Közösség
Traumatizált társadalom/ összeomlott állam	Állami rezsim/hadvezérek/ struktúrák	Nemzetközi és regionális szomszédok
Célzott csoport/kisebbség	Milíciák/fegyveres mozgalmak/ bűnbandák	Nemzet/társadalom
Egyén/család	Helyi harcosok/egyéni opportunisták/bűnözők	Falu/klán

Forrás: REDDY 2008 alapján a szerző szerkesztése

Kongói Demokratikus Köztársaság

A Kongói Demokratikus Köztársaságban 1996 óta megfigyelhető jelenség, hogy gyermek katonákat alkalmaznak fegyveres erők.³ Ez egy nagyon összetett jelenség, hiszen ezek a gyermekek egyszerre tekinthetők áldozatnak és elkövetőnek, az erőszak áldozatai, de erőszak elkövetői is. Egy jelentés szerint Kongóban 2010-ben 2816 gyermeket szabadítottak fel különböző fegyveres csoportoktól.⁴ A résztoratív módszerek alkalmazását említik a hivatalos dokumentumokban mint egy lehetőséget a gyermek katonák reintegrálására. A Jean C. Kiyala által írt tanulmány felhívja a figyelmet arra, hogy megfigyelése szerint nincsen elég szakember az országban, aki alkalmas lenne arra, hogy alkalmazni tudja a résztoratív módszereket, így a kutatásának egyik célja az volt, hogy a helyi embereket felvilágosítsák a résztoratív igazságszolgáltatásról és annak gyakorlati alkalmazásáról.

A kutatás során békítőköröket alkalmaztak a kutatók, amelyek nemcsak a sértettet és az elkövetőt, hanem az egész közösséget is bevonják a folyamatba (Magyarországon is alkalmazzák néhány ügynél a békítőkörök folyamatát, és ennek facilitációját segítő Fellegi Borbála és Szegő Dóra egy kézikönyvet adott ki, amely ingyenesen elérhető angol nyelven a szakemberek számára).⁵ A kutatók 121 személlyel vettek fel interjúkat, akik valamikor gyermek katonaként szolgáltak, valamint hat fókuszcsoportra is sor került a részvételükkel.

³ KIYALA 2015.

⁴ KIYALA 2015.

⁵ FELLEGI–SZEGŐ 2013.

Az interjúk alapján az körvonalazódik, hogy azok a gyermek katonák, akik sikerrel szöknek meg a fegyveres csoporttól, általában nagyon nehezen tudnak csak visszailleszkedni a közösségükbe, mert a közösség nem nézi jó szemmel az ő visszatértüket, és sokan inkább csatlakoznak egy másik fegyveres csoporthoz, mint hogy maradjanak az otthonukban ebben a kirekesztett állapotban. Gyakran előfordul, hogy sokukat felkeresik attól a csoporttól, ahonnan megszöktek, és ha nem ölik meg őket, akkor visszaviszik őket a csoportba, de előfordul az is, hogy valaki önként újra csatlakozik, hogy így biztosítsa önmaga számára az alapvető élelmet, hozzájusson valamennyi pénzhez a különböző lopások és támadások során. A kutatás keretében 1165 fő a közösségből, többek között gyermek katonák is, kitöltöttek egy kérdőívet, amelyből az derül ki, hogy a resztoratív módszereket jó lehetőségnek tartják a gyermekek reintegrálására, azonban az is kitűnik, hogy a közösség szeretné a gyermekek felelősségre vonását és büntetését is elérni. A válaszadók egyetértettek azzal, hogy minél jobban működik az igazságszolgáltatás, a gyermekek annál kevésbé lesznek hajlamosak csatlakozni a fegyveres csoportokhoz. A resztoratív módszerek abban tudnak segíteni, hogy a gyermekek egy biztonságos és a közösség által befogadó közegben tudjanak felelősséget vállalni a tetteikért. A gyermekek a békítőkörök során nemcsak a közösséggel, de a családjukkal is meg tudják beszélni a visszajövetelük körüli nehézségeket, az átélt traumákat, ezek saját és mások életére gyakorolt hatását, valamint a jövőre vonatkozó szükségleteiket és feladataikat is.

Dél-afrikai Köztársaság

Az elmúlt évtizedekben, ahogy a Dél-Afrikában lévő különböző országok kormányai kezdtek átalakulni demokratikus intézményekké, úgy jelentek meg a nemzeti békítő folyamatok. Ezen békítő folyamatoknak a célja az emberjogi visszaélések és a mélyen gyökerező politikai, etnikai és társadalmi különbségek által okozott megkülönböztetések kárainak helyreállítása volt.⁶ A Christopher J. Colvin által írt tanulmány bemutatja a dél-afrikai békítő projektet (*SARP*), amelynek célja feltérképezni öt ország (Dél-afrikai Köztársaság, Malawi Köztársaság, Mozambik, Namíbiai Köztársaság és Zimbabwe) resztoratív folyamatait a 2000-es évek elején azzal a céllal, hogy bemutassa, hogy a különböző országok politikai és közösségi sajátosságai hogyan hatottak ezekre a kezdeményezésekre. Az egyik legjelentősebb ilyen kezdeményezés az Igazság és Megbékélés Bizottságának (Truth and Reconciliation Commission) létrehozása a Dél-afrikai Köztársaságban, amelynek feladatai az 1960 és 1994 között elkövetett súlyos emberi jogi jogsértések elkövetőinek és sértettjeinek azonosítása, az elkövetők elszámoltatása és a sértetteknek nyújtandó jóvátételi lehetőségek feltérképezése volt. A tanulmány alapján az áldozatvédelem és a sértettek számára elérhető lehetőségek erősen limitáltak a megfigyelt országokban, de kifejezetten sok figyelmet fordítottak arra, hogy feltérképezzék a katonák társadalomba történő visszailleszkedésének lehetőségeit, mind a családjuk, mind a helyi közösség tekintetében. A tanulmány eredményei alapján a békítő folyamatok nem érik

⁶ COLVIN 2007.

el azt a célt, hogy a sértettek visszakapjanak valamiféle kontrollt a folyamat során, és érdemben részt tudjanak venni, illetve vezetni tudják a folyamatokat, ami pedig egy fontos része a résztoratív módszereknek. A szerző szerint ez a politikai megosztottságra és a még mindig jelen lévő osztálykülönbségekre vezethető vissza.⁷ Az eredmények azt is mutatják, hogy a legjobb modell az lenne, ha a helyreállító folyamatok különböző területeket (jogi, anyagi, egészségügyi, intézményi stb.) és különböző szinteket (egyéni, közösségi és nemzeti) érintenének. Szintén kiemelten fontos, hogy a résztoratív programok kezdeményezői és végrehajtói figyelembe vegyék a helyi kultúrát, hiszen csak akkor fog egy folyamat jól működni, ha az jól beilleszthető az adott rendszerbe, ha összhangban van a helyi sajátosságokkal. Ez azt is magában foglalja, hogy figyelembe vesszük azokat a módokat, ahogy általában megbirkóznak az emberek a traumával és a nehézségekkel az adott kultúrában.

Észak-Írország

Az északír konfliktusok során kialakult félkatonai erők és az általuk képviselt igazságszolgáltatás alapját képező értékek, az ezek alapján kialakult szokások, ezek mentén létrejövő identitáskülönbségek mind beépültek az ország kultúrájába.⁸ A republikánusok a nemzeti rendőrséget törvénytelen rendőri szervnek tekintették, így a rendőri feladatok ellátására önálló, félkatonai szervezetek alakultak ki, amelyek erőszakot alkalmaztak a közösségükben, és a saját módszereikkel próbáltak rendet tartani. Ezzel szemben a lojalista félkatonai erők elsődlegesen a nemzeti rendőrség erőforráshiányát fogalmazták meg problémaként, ami abból fakadt, hogy ugyan elismerték a rendőrséget, viszont azt érzékelték, hogy a rendőrség erőforrásait teljesen felemésztik az Ír Republikánus Hadsereg (*Irish Republican Army*) által elkövetett terrorcselekmények, ezáltal nem foglalkozott a kisebb súlyú bűncselekményekkel, így a lojalista félkatonai erőknek ez volt az űr, amit be kellett tölteni.

Ezen félkatonai erők helyett jöttek létre különböző közösségi résztoratív projektek, amelyek egy alternatív közösségi igazságszolgáltatási módszert ajánlottak abból a célból, hogy a közösségnek legyen lehetősége a konfliktusok erőszakmentes kezelésére. Az erőszakmentes, önkéntes és befogadó, beszélgetésekre épülő résztoratív igazságszolgáltatás éles kontrasztban áll a büntetést a középpontban tartó félkatonai erők erőszak-alkalmazásával és elnyomásával. 1998-ban a belfasti egyezmény aláírásával politikai szintre is emelkedett a résztoratív folyamatok alkalmazása, átalakulni látszódott a konfliktusokhoz való hozzáállás. Azonban a közösségi résztoratív projektekben sokan kételkedtek, kétségbe vonták a folyamat önkéntességét, mivel a programok vezetői több esetben is félkatonai csoportok volt tagjai.⁹ Ezekre az aggodalmakra válaszul azonban a kormány (*Northern Ireland Office*) elkezdte a projekteket központilag akkreditálni, kutatásokat

⁷ COLVIN 2007: 332.

⁸ ASHE 2009.

⁹ ASHE 2009: 301.

végezni, és ennek hatására sok kételkedőnek nőtt a folyamatokba vetett bizalma.¹⁰ Mindemellett nem elhanyagolható az a tény sem, hogy kutatók szerint ezek a volt félkatonai csoporttagok el tudták érni olyan személyek bevonását is a resztoratív folyamatokba (elsősorban a közösen átélt eseményekre épített beszélgetések segítségével), akiket egy kívülálló nem tudott volna megszólítani.

Hogyan tudnánk a resztoratív módszerek alkalmazhatóságáról összegyűjtött tapasztalatokat az orosz–ukrán konfliktus kezelése során alkalmazni?

Az orosz–ukrán konfliktus már 2014 óta jelen van, azonban 2022-ben ez a viszály eszkalálódott, amikor Oroszország inváziót indított Ukrajna ellen február 24-én.¹¹ Európában a II. világháború óta nem tapasztaltunk ilyen méretű katonai konfliktust, így nem meglepő, hogy hirtelen a hírek középpontjába került minden, ezzel a konfliktussal kapcsolatos fejlemény.

A Nemzetközi Büntetőbíróságnak (ICC) joghatósága van a háborús bűncselekmények és az emberiség elleni bűncselekmények felett, amelyek Ukrajnában zajlanak, azonban az agresszió büntette nem tartozik ezek közé, így Vlagyimir Putyin tettei ellen egyelőre semmilyen jogi lépést nem láthattunk a nemzetközi szférában.¹²

De vajon hogyan lehetne alkalmazni az eddigi háborús konfliktusok során bevált resztoratív módszereket az orosz–ukrán konfliktus tekintetében?

Az említett nemzetközi háborús konfliktusok esetében fontos lenne feltárni az egyes resztoratív szemléletű módszerek alkalmazásának lehetőségeit, különös tekintettel azokra a módszerekre, amelyek az érintett közösségek tagjait is be tudják vonni a folyamatokba (mint például a békítőkörök módszere), hiszen nem egy elkövetőről és áldozatról beszélünk, hanem egész közösségekről. Természetesen ehhez elengedhetetlen a közösségek aktív részvétele és nyitottsága ezen folyamatokra. John Braithwaite szerint az egyetlen megoldás, ha az orosz lakosság resztoratív diplomácia útján próbálja megoldani a konfliktust, mert külső kényszerítés által a remélt eredmények ellenkezőjét érhetjük el.¹³ Szerinte a párbeszédnek a közösségen belülről kell elindulnia, mielőtt bármilyen külső fél beavatkozna. Braithwaite másik javaslata a párbeszéd elindítására és így a konfliktus resztoratív kezelésére, hogy engedjünk teret a polgári újságírásnak. A resztoratív módszerek egyik alappillére, hogy a résztvevők lehetőséget kapnak elmesélni a történetüket, azonban sokszor a professzionális újságírók nem jutnak el olyan helyekre, ahol a legnagyobb szükség lenne a történetek megosztására. A polgári újságírás ennek a problémának az áthidalására lehetne megoldás. Illetve talán máshogy alakult volna minden, ha Ukrajnában van lehetőség a prevencióra és a korai resztoratív beavatkozásokra nagyobb figyelmet fordítani. A szerző 2006 körül (évekkel a kelet-ukrajnai konfliktus kirobbanása előtt)

¹⁰ ASHE 2009: 302.

¹¹ CHOWDHURRY et al. 2022.

¹² SANDS 2022.

¹³ BRAITHWAITE 2022.

részt vett egy eseményen Moszkvában, amelynek célja a helyreállító igazságszolgáltatás népszerűsítése volt Oroszországban és Ukrajnában. Évekkel később, amikor elkezdődött a konfliktus, akkor az orosz oldalról elindult egy kezdeményezés, hogy az eseményen részt vett felek próbáljanak meg egy közös utat találni, azonban az orosz vezetés nem támogatta a programot, és a kezdeményezés eredménytelenül ért véget.

A példák alapján láttunk olyan helyzeteket is, amikor civil, kívülálló facilitátorok segítették a folyamatokat, és olyanokat is, ahol a facilitátorok aktív részesei voltak a konfliktusnak. Mindkét módszernek megvannak az előnyei és a hátrányai, hiszen egy civil személy teljesen új szempontokat tud behozni, nincs érzelmi kötődése a helyzethez és a kimenethez, míg egy olyan személy, aki aktív résztvevő volt, lehet, hogy erőteljesen kötődik a kialakult helyzethez. Ugyanakkor, ha a facilitátorok az érintett közösség részei, nagyobb esély van arra, hogy átlássák a helyzet összetettségét, és az alkalmazott módszertannal érzékenyen reagáljanak a részletekre. Mindkét esetben elengedhetetlen, hogy a facilitátorok professzionálisan képzett szakemberek legyenek. Fontos továbbá megemlíteni, hogy minden esetben szükséges a helyi kultúra és sajátosságok figyelembevétele, nem szabad minden esetre egy bizonyos módszert ráerőltetni, hiszen a helyreállító igazságszolgáltatás engedi ezt a rugalmasságot. A felhozott történelmi példák azt is mutatják, hogy fontos a beavatkozás különböző szinteken (egyéni, közösségi és nemzeti szinten) és nemcsak egy, hanem több területen is (például jogi, egészségügyi, intézményi területen).

Következtetések

A háborús konfliktusok során fontos megjegyezni, hogy a helyreállító igazságszolgáltatás, bár részben hozzájárulhat, nem egyenlő a béke megteremtésével.¹⁴ Az egyik legnagyobb kihívásnak az mutatkozik, hogy a mikroszinten (egyének között) fellelhető konfliktus nem különíthető el a makroszinten található történelmi, politikai és szociális kontextustól, hanem ezek figyelembevételével foglalkozhatunk csak az egyének közötti konfliktussal is.¹⁵

A helyreállító igazságszolgáltatás módszere a rugalmasságáról is híres, hiszen valamennyi bűncselekmény és konfliktus eltér egymástól, ezek a módszerek pedig lehetővé teszik, hogy a folyamat alkalmazkodjon a különböző szituációkhoz.

A békefenntartás egy komplex folyamat, amely a történelem során elsődlegesen a katonák feladata volt. Ezek a katonák azonban nem harcolni mennek, sőt fenyegetően sem léphetnek fel, így alapjában megkérdőjelezhető, hogy miért éppen katonákat bízunk meg ezzel a feladattal. Ahhoz nem áll rendelkezésünkre elég kutatás, hogy megállapítható legyen, a helyreállító igazságszolgáltatás valamennyi esetben hasznos tud-e lenni polgárháborúk és más háborús konfliktusok során, de a tanulmányban felsorolt jó gyakorlatok alkalmazása talán megoldás lehet egy-egy társadalmat érintő konfliktus kezelése során.

¹⁴ AERTSEN et al. 2008: 19.

¹⁵ AERTSEN et al. 2008: 19.

Természetesen semmi nem fogja visszahozni a halottakat és meg nem történtté tenni a traumákat. A resztoratív módszerek célja viszont, hogy a közösségeket összehozza, a kapcsolatokat és ezáltal a károkat is, amennyire lehet, helyreállítsa, és elindítson egyfajta beszélgetést, amely talán egy szebb jövőhöz vezet. Mindig is lesznek bűncselekmények és háborúk, de nem mindegy, hogy hogyan reagálunk ezekre a konfliktusos helyzetekre, hiszen ha már egy emberen tudunk segíteni, akkor megérte bármilyen folyamatban való részvétel.

Felhasznált irodalom

- AERTSEN, Ivo et al. szerk. (2008): *Restoring Justice After Large-scale Violent Conflicts: Kosovo, DR Congo and the Israeli-Palestinian Case*. London: Willan. Online: <https://doi.org/10.4324/9781843925590>
- ASHE, Fidelam (2009): From Paramilitaries to Peacemakers: The Gender Dynamics of Community-based Restorative Justice in Northern Ireland. *The British Journal of Politics and International Relations*, 11(2), 298–314. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2008.00345.x>
- BRAITHWAITE, John (2022): Putin’s War: Restorative Reflections. *The International Journal of Restorative Justice*, 5(2), 137–147. Online: <https://doi.org/10.5553/TIJRJ.000117>
- CHOWDHURRY, Maureen et al. (2022): February 22, 2022 Ukraine-Russia Crisis News. *CNN*, 2022. február 23. Online: www.cnn.com/europe/live-news/ukraine-russia-news-02-22-22/index.html
- COLVIN, Christopher J. (2007): Civil Society and Reconciliation in Southern Africa. *Development in Practice*, 17(3), 322–337. Online: <https://doi.org/10.1080/09614520701336717>
- FELLEGI, Borbála – SZEGŐ, Dóra (2013): *Handbook for Facilitating Peacemaking Circles*. Budapest: P-T Műhely. Online: www.foresee.hu/uploads/tx_abdownloads/files/peacemaking_circle_handbook.pdf
- KIYALA, Jean Chrysostome K. (2015): Challenges of Reintegrating Self-demobilised Child Soldiers in North Kivu Province: Prospects for Accountability and Reconciliation Via Restorative Justice Peacemaking Circles. *Human Rights Review*, 16(2), 99–122. Online: <https://doi.org/10.1007/s12142-015-0361-7>
- MARSHALL, Tony F. (1998): *Restorative Justice. An Overview*. St. Paul, MN: Center for Restorative Justice and Mediation.
- REDDY, Peter (2008): Reconciliation in Bougainville: Civil War, Peacekeeping and Restorative Justice. *Contemporary Justice Review*, 11(2), 117–130. Online: <https://doi.org/10.1080/10282580802057744>
- SANDS, Philippe (2022): Putin’s Use of Military Force is a Crime of Aggression. *Financial Times*, 2022. március 1. Online: www.ft.com/content/cbbdd146-4e36-42fb-95e1-50128506652c

A kötet szerzői

Fűrész Tünde a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért elnöke. Jogi szakokleveles közgazdász, házas, három lánygyermek édesanyja. 2010 óta tevékeny résztvevője és alakítója a magyar családpolitikának, először a szakterületért felelős főosztályvezetőként, majd 2014–2016 között család- és népesedéspolitikáért felelős helyettes államtitkárként dolgozott. 2016–2017-ben miniszteri biztосként felügyelte a bölcsődei rendszer átalakítását. 2018 óta a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) elnöke. 2018-ban Brunszvik Teréz-díjjal ismerték el, 2021-ben pedig a Magyar Érdemrend Lovagkeresztje kitüntetésben részesült.

Gát Ákos Bence az NKE Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatója és a Danube Institute kommunikációs és külkapcsolati vezetője. Diplomáit a Sciences Po Paris-n, a Strasbourgi Egyetemen, a Paris 1 Panthéon-Sorbonne Egyetemen és az ÉNA-n szerezte. Korábban az Igazságügyi Minisztériumban miniszteri politikai tanácsadóként és főosztályvezetőként dolgozott, valamint tanácsadó volt az Európai Parlament elnöki kabinetében. Könyvet írt az uniós jogállamiság-politikáról, PhD-disszertációját 2022-ben védte meg a témában.

Kalas Vivien az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2019-ben és 2021-ben szerzett diplomát politológia alap-, illetve mesterszakon. A Nemzeti Közszołgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatója, mellette PhD-hallgató az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolában. Kutatási területei közé tartozik az Európai Tanács és a kormányközi konferenciák működése, valamint az uniós oktatáspolitiká.

Máthé Réka Zsuzsánna a Nemzeti Közszołgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos munkatársa, a Mathias Corvinus Collegium szenior kutatója és a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem adjunktusa. Doktori fokozatát a Nemzeti Közszołgálati Egyetemen szerezte, summa cum laude minősítéssel. A PhD-képzés keretein belül ösztöndíjjal tanult a Prágai Károly Egyetemen, és doktori tanulmányaival egy időben ösztöndíjként tanult a College of Europe, Brugge mesterképzésén, ahol európai politikatudomány és közigazgatás mesterszakon végzett. Ezt megelőzően okleveles közgazdász végzettséget szerzett közintézmények menedzsmentje szakirányon a Michigan State University és a Babeş–Bolyai Tudományegyetem közösen működtetett kolozsvári mesterképzésén. Felsőfokú tanulmányait román, német, angol és francia nyelven végezte.

Miszlivetz Áron James a College of Europe egyetemen szerzett mesterszakos diplomát EU nemzetközi kapcsolatok és diplomácia szakon. Korábban az Európai Unió Államtitkárság főosztályvezető-helyetteseként, később az államtitkári kabinetben szerzett vezetői tapasztalatot. 2021-ben fél évig az Európai Bizottságnál volt nemzeti szakértő. 2020 márciusa óta az Európa Stratégia Kutatóintézet megbízott kutatójaként számos anyagot ír az uniós biztonság- és védelempolitikáról, valamint az EU szomszedsáspolitikájáról, a Nyugat-Balkánról. Jelenleg a Blue Door Consulting tanácsadó cég szakmai igazgatója.

Molnár Balázs Péter a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért stratégiai és koordinációs elnökhelyettese. Házas, három gyermek édesapja, jogász, diplomata. 2016–2018 között a Miniszterelnökség európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkára. 2012-től 2016-ig az Európai Unió melletti brüsszeli Magyar Állandó Képviselet család- és szociális ügyekért

felelős diplomatája. 2010–2011-ben az ENSZ melletti Állandó Képviselő elnökségi diplomatája Bécsben. 2001–2010 között kábítószer-megelőzésért felelős köztisztviselő.

Navracsics Tibor területfejlesztési miniszter, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa, a Nemzeti Közszerológati Egyetem címzetes egyetemi tanára és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének egyetemi docense, valamint a Veszprém-Balaton 2023 Európa kulturális fővárosa program kormánybiztosa. 1990-ben szerzett diplomát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 1999-ben doktorált az ELTE ÁJK-n politikatudományból. 2006-tól 2014-ig a Fidesz országgyűlési képviselője és frakcióvezetője volt. 2010 és 2014 között közigazgatási és igazságügyi miniszteri és miniszterelnök-helyettesi pozíciót töltött be. 2014-ben külgazdasági és külügyminiszter volt, majd 2014 és 2019 között az Európai Bizottság kultúráért, oktatásért, ifjúságpolitikáért és sportügyért felelős biztosaként dolgozott.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közszerológati Egyetemen igazgatásszerző (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012–2017 között, ami alatt az Erasmus-program keretein belül a Milánói Egyetem jogi karán is folytatott tanulmányokat, majd 2017-ben az NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában kezdte meg PhD-képzését a modern kori tudománypolitika és a digitalizáció kapcsolatát kutatva. 2020-tól a Digitális Jólét Program nemzetközi szakértője, 2021-től az Északnyugat-magyarországi Gazdaságfejlesztési Zónáért felelős kormánybiztos titkárságának tagja, majd 2022-től a területfejlesztési miniszter szakmai tanácsadója. 2020-tól az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetben (EUSTRAT) az Európai Unió innovációs, digitalizációs és tudományfejlesztési szakpolitikáját vizsgálja.

Petri Bernadett a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogi diplomát. A Cambridge-i Egyetem képzése során angol jogi és európai uniós szakirányú tanulmányokat folytatott, közigazdasági szakterületen szerzett másoddiplomát a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Továbbképző Intézeténél, a Pécsi Tudományegyetemen pedig pszichológia szakon alapidiplomázott. A jogi szakvizsga megszerzése után ügyvédi tevékenységet folytatott gazdasági jogi, nemzetközi jogi és társasági jogi területen, majd az Európai Parlamentben folytatta szakmai tevékenységét. 2014-től politikai tanácsadó az Európai Parlamentben, ezt követően pedig az Európai Bizottságnál Navracsics Tibor oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért és sportügyekért felelős uniós biztos kabinetjének munkatársa. Jelenleg politikai tanácsadó az Európai Parlamentben, megbízott oktatói tevékenységet folytat több egyetemen uniós intézményi kapcsolatok témakörében. 2020 márciusától a Nemzeti Közszerológati Egyetem keretében működő EUSTRAT kutatóintézet kutatója. Kutatási területei közé tartozik az európai uniós jog, politika, az uniós intézmények és az európai pártok működése.

Schmidt Laura 2016-ban szerzett diplomát a Yorki Egyetem pszichológia alapszakán, majd 2018-ban fejezte be az alkalmazott igazságügyi pszichológia mesterszakot. 2019 szeptemberétől a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója, majd 2021 februárjától az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) munkatársa. Főbb kutatási területei közé tartozik a resztoratív (helyreállító) igazságszolgáltatás, illetve az áldozatvédelem.

Tárnok Balázs a Nemzeti Közszerológati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos munkatársa, 2022. június 1-jétől megbízott intézetvezetője. Emellett a Kisebbségi Jogvédő Intézet kisebbségi jogi tanácsadója, valamint a Károli Interdiszciplináris Akadémia „Határtalanul” képzési műhelyének műhelyvezető-helyettese. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerzett jogi diplomát, majd ugyanitt PhD-fokozatot. 2021-ben a Hungary Foundation ösztöndíjas vendégkutatójaként tizenkét hónapot töltött az amerikai University of Notre Dame-on. 2018-tól a Rákóczi Szövetség alelnöke, 2022-ben a határon túli magyarok jog- és érdekvédelmével kapcsolatos tudományos-közéleti munkásságáért Lőrincz Csaba-díjjal tüntették ki. Kutatási területei: európai uniós jog és politika, kisebbségi és emberi jogok, a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelemesítési lehetőségei, európai uniós közvetlen demokrácia és visegrádi együttműködés.

Tóth Bettina a Nemzeti Közszerológati Egyetemen szerzett alap- és mesterszakos diplomát nemzetközi biztonság- és védelempolitika, valamint nemzetközi közszerológati kapcsolatok szakon. Az Európa Stratégia Kutatóintézetnél kezdetben gyakornokként, jelenleg munkatársként az Európai Unió zöldpolitikájával foglalkozik. Emellett a Migrációkutató Intézetnél junior kutatóként a német migrációs, biztonság- és védelempolitika témájáért felel.

Varga Réka a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar dékánja. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán és a Regensburgi Egyetemen tanult jogot, az ELTE ÁJK-n diplomázott. Doktori fokozatát a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerezte, értekezése a háborús bűncselekmények nemzeti bíróságok előtti eljárásának jogi kihívásait vizsgálta. Szűkebb szakterülete a nemzetközi humanitárius jog, nemzetközi büntetőjog, nemzetközi szerződések joga, immunitás, nemzetközi szervezetek. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának egyetemi docense. Emellett 2001 és 2009 között a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága jogi tanácsadója, majd 2016-ig a Magyar Vöröskereszt elnökének nemzetközi jogi főtanácsadója volt. 2016-tól 2019-ig a Külgazdasági és Külügyminisztérium nemzetközi jogi főosztályát vezette. 2019 és 2020 között az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala főtitkára volt, 2020 óta az Igazságügyi Minisztérium nemzetközi jogi főtanácsadója.

A kötet a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének kiadványa, amelynek célja helyzetjelentést adni a magyar szempontból kiemelkedő fontosságú szakpolitikai kérdésekről, a 2024. évi magyar uniós elnökség előtt várhatóan felmerülő lehetőségekről és kihívásokról mintegy egy évvel a magyar elnökség kezdete előtt.

A kötet 12 tanulmányt tartalmaz, amelyek érintik a területi kohézió politikáját, az orosz–ukrán háború hatásait, a magyar családpolitikát, a nemzeti kisebbségek védelmét, az Oroszországgal szemben alkalmazott szankciókat, az Európa jövőjéről szóló konferenciát, a Magyarországgal szemben folyó jogállamisági eljárásokat, a digitális szuverenitást, az uniós védelempolitikát, az európai zöld átállást és a resztoratív igazságszolgáltatást.

A tudományos igényű, ám közérthetően fogalmazó kötet érthetőbbé teszi a soros elnökség intézményének szerepét az Európai Unió működésében, és betekintést nyújt az egyes szakpolitikai területeken végbemenő folyamatokba, segítve ezzel a magyar elnökség várható prioritásainak és feladatainak megértését.

ISBN 978-615-6598-09-7



9 786156 598097