

2021. I. félév

EUSRAT

Műhelytanulmányok



2021. I. félév

EUSTRAT

Műhelytanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

**A Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Eötvös József Kutatóközpont
Európa Stratégia Kutatóintézet kiadványa**

Szerkesztőbizottság

Bagi Nikoletta Dóra

Pató Viktória Lilla

Schmidt Laura

Tóth Bettina

Lektor

Navracsics Tibor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: schmidt.laura@uni-nke.hu

Weboldal: <https://eustrat.uni-nke.hu>

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Korrektor: Bíró Csilla

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

DOI: https://doi.org/10.36250/01068_00

ISBN 978-963-531-786-8 (elektronikus PDF)

ISBN 978-963-531-787-5 (ePub)

Tartalom

Szerzők rövid szakmai életrajza	5
EUSTRAT Műhelytanulmányok 2021. I. félév	10
<i>Gát Ákos Bence</i> Az Európai Unió 2020-ban VIII. – A jogállamiság-politika előretörése	11
<i>Tárnok Balázs</i> Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést	16
<i>Gát Ákos Bence</i> Az EU Alapjogi Chartája – a kiforgatott instrumentum?	24
<i>Gát Ákos Bence</i> Jogellenes próbálkozás Magyarország és Lengyelország megbüntetésére	27
<i>Tárnok Balázs</i> Vajúdtak a hegyek és egeret szültek – az uniós lobbí átláthatóvá tételének újabb felvonása	30
<i>Gát Ákos Bence</i> Az Európai Bíróság szerepvállalása az uniós jogállamiság-politikában	38
<i>Bence Ákos Gát</i> Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Reinterpreted Instrument?	41
<i>Pató Viktória Lilla</i> Az Európai Unió 2020-ban X. – Digitális szakpolitikai összefoglaló	44
<i>Pató Viktória Lilla</i> Nyilvános és ingyenes digitális hálózatok, Magyarország pályázati teljesítménye a WiFi4EU projektben	49
<i>Pató Viktória Lilla</i> Integráció az innováció útján, megalakult az Európai Innovációs Tanács	53
<i>Pató Viktória Lilla</i> „Ez egy boldog nap” – 2021 Digitális Közgyűlés Lisszabonban	60
<i>Pató Viktória Lilla</i> Magyarország igazságügyi rendszerének digitális fejlettsége: tanulságok a 2021-es uniós igazságügyi eredménytábla mutatóiból	64
<i>Áron James Miszlivetz</i> Cybersecurity in the European Union: Possibilities and Perspectives	68
<i>Viktória Lilla Pató</i> How EU Council Pandemic-Trio-Presidency Fosters Artificial Intelligence	73

<i>Bagi Nikoletta Dóra</i>	
Tagállami mozgástér az Európai Szemeszter tükrében – avagy csorbítja-e az Európai Szemeszter a tagállamok önálló gazdaságpolitikáját	78
<i>Tárnok Balázs – Nagy Dénes András</i>	
Folytatódik? A nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés jövője	83
<i>Varga Csilla</i>	
Kettős állampolgárság – az élet hol ad, hol elvesz	89
<i>Tárnok Balázs</i>	
Véget ért a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése – mi következik most?	92
<i>Tárnok Balázs</i>	
Újabb pofon a nemzeti kisebbségeknek és az európai értékekbe vetett hitnek az Európai Bizottságtól	100
<i>Balázs Tárnok</i>	
European Commission: Ukraine Must Respect the Rights of National Minorities	104
<i>Kalas Vivien</i>	
Új uniós szintű oktatáspolitikai célok a 2021–2030-as időszakra	109
<i>Kalas Vivien</i>	
Az Európai Unió céljai a digitális oktatás területén – változások és változatlanságok	113
<i>Bagi Nikoletta Dóra – Mislivetz Áron James</i>	
Európai Egyetemek: transznacionális szövetségek és innováció	118
<i>Varga Csilla</i>	
EU–Ukrajna társulási megállapodás: a fejlődés csupán nézőpont kérdése	124
<i>Mislivetz Áron James – Felde András Bence</i>	
Szerbia és az Európai Unió a táguló nyugat-balkáni térségben	127
<i>Bálint Pongrácz</i>	
Three Factors Contributing to the Worsening of Russian–Turkish Relations	140
<i>Petri Bernadett</i>	
Közös uniós független etikai testület víziója az Európai Parlamentben, avagy: „Épelméjű üdülővendégek nem lehet világfürdőhelyet bazírozni”	144
<i>Petri Bernadett</i>	
Vállalati etika járványhelyzetben – felelős vállalatirányítási előírások az uniós jogalkotásban	153
<i>Petri Bernadett</i>	
Képviselői mandátum és frakciótagság – mivel jár a Fidesz-delegáció távozása a néppárti képviselőcsoportból	160
<i>Nagy Dénes András</i>	
Visegrád 30: intézményesül a V4?	166

Szerzők rövid szakmai életrajza

Bagi Nikoletta Dóra a Nemzeti Közszerológálati Egyetem nemzetközi igazgatási alapszakán szerzett oklevelet 2020-ban, jelenleg az NKE kormányzás és vezetés mesterszakán folytatja tanulmányait. Egyetemi tanulmányai alatt két alkalommal nyerte el a Nemzeti Felsőoktatási Ösztöndíjat, illetve az Új Nemzeti Kiválóság Program ösztöndíját. Érdeklődési körének fókuszában az Európai Unió jogrendszere, illetve Magyarország és az unióban betöltött szerepe áll.

Szakmai gyakorlatot folytatott az Országgyűlés Hivatalában, jelenleg az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetében gyakorol.

Gát Ákos Bence a párizsi Sciences Pón, a Strasbourgi Egyetemen, a Paris 1 Panthéon-Sorbonne Egyetemen és az ENA-n szerzett jogász-, politológus- és közigazgatási diplomákat, egy évig tanult ösztöndíjasként a barcelonai Pompeu Fabra Egyetemen. 2011-ben megalapította a Duel Amical – vitapolitika.hu nemzetközi internetes vitamagazint. 2014-től az Igazságügyi Minisztérium munkatársa és a Szegedi Tudományegyetem óraadója, kutatóként dolgozott a Századvég Alapítványnál, valamint jogi tanácsadóként az Európai Parlament elnöki kabinetében. 2018-ban lefordította Bertrand Mathieu francia alkotmányjogász professzor *A jog a demokrácia ellen?* című könyvét, 2019-ben saját könyve jelent meg *Küzdelem az európai szintéren – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései* címmel.

Tudományos tevékenységét 2019-től a Nemzeti Közszerológálati Egyetemen folytatja doktoranduszként és az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (Eustrat) kutatójaként.

Szakterületei közé tartoznak a francia–magyar kapcsolatok, az európai jog és az európai politika, fő kutatási témája az európai uniós jogállamiság-politika.

Kalas Vivien 2019-ben szerzett diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának politológia alapszakán. 2021-ben fejezte be tanulmányait az ELTE ÁJK politikatudomány mesterszakán.

2021 szeptemberétől az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója.

2020 januárjától a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) munkatársa. Főbb kutatási területei közé tartozik az Európai Tanács döntéshozatala, az európai uniós demokrácia, a jogállamisági kérdések, illetve az Európai Unió oktatáspolitikája.

Miszlivetz Áron James 2012 és 2015 között a leideni egyetem nemzetközi tanulmányok (BA) hallgatója, majd 2018-ban a bruges-i College of Europe nemzetközi kapcsolatok és diplomácia szakirány ösztöndíjas mesterhallgatója. Diplomamunkáját az EU antikorrupciós tevékenységéről írta az ukrán védelmi szektorban, amely során elnyerte a legjobb antikorrupciós témájú szakdolgozat díját. 2018-tól az Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkárság főosztályvezető-helyetteseként, jelenleg a kabinetben segíti a magyar EU-s szakpolitikák koordinációját. 2020 márciusától a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatója. 2021 márciusától az Európai Bizottság Szomszédságpolitika és Bővítés Főigazgatóságán kiküldött nemzeti szakértőként segíti a Bizottság munkáját.

Kutatási témái: EU-szomszédságpolitika, Keleti Partnerség, Nyugat-Balkán, EU biztonság- és védelempolitika, EU–NATO-kapcsolatok.

Nagy Dénes András a Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés irányelvi tanácsadója, az Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársa 2021-ig.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közzolgálati Egyetem igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012 és 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 tudományirányítás kérdéseit kutatva. Egyetemi tanulmányai alatt több ízben szerzett szakmai tapasztalatot Magyarország Alkotmánybíróságán, az Országgyűlési Hivatalban és Magyarország Római Nagykövetségén.

2020-tól az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetben (EUSTRAT) az Európai Unió innovációs, digitalizációs és tudományfejlesztési szakterületeit vizsgálja.

Petri Bernadett a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogi diplomát. Tanulmányait köztársasági ösztöndíjjal végezte, emellett harmadévtől az Európai Közigazgatási Képzési Ösztöndíjprogram ösztöndíjasa. Ezt követően a Cambridge-i Egyetem képzése során angol jogi és európai uniós szakirányú tanulmányokat folytatott 2007 és 2010 között, majd közgazdasági szakterületen szerzett másoddiplomát a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Továbbképző Intézeténél 2012-ben.

A jogi szakvizsga megszerzése után Budapesten, majd Brüsszelben folytatta szakmai tevékenységét gazdasági jogi, szellemi alkotások joga, nemzetközi jogi és társasági jogi területen angol, német és francia nyelven.

Az Európai Parlament Schuman gyakornoki programja keretében került az uniós intézményekhez, ennek során először az Európai Parlament Elnökségi Főigazgatóságánál dolgozott, majd az Európai Néppárt európai parlamenti frakciójánál szerzett további gyakorlatot. 2014-től szakmai tanácsadó az Európai Parlamentben, jogi, oktatásügyi területen, ezen belül szerzői jogi, valamint a digitális belső piachoz kapcsolódó egyéb jogalkotásért felelős.

Ezt követően az Európai Bizottságnál Navracsics Tibor oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért és sportügyekért felelős uniós biztos kabinetjének Erasmus-programért, a DiscoverEU kezdeményezésért és az intézményközi kapcsolatokért felelős munkatársa.

Jelenleg politikai tanácsadó az Európai Parlamentben, és oktatói tevékenységet folytat a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Európajogi Tanszékén intézményi kapcsolatok és az uniós intézmények gyakorlati működésének témakörében. 2020 márciusától a Nemzeti Köszolgálati Egyetem keretében működő Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (EUSTRAT) kutatója.

Pongrácz Bálint 2019-ben kezdte meg tanulmányait a Lancasteri Egyetem egy a közgazdaságtant, politológiát és filozófiát párhuzamosan oktató kombinált szakán (PPE).

2020 decemberétől a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) munkatársa.

Legfőbb kutatási területe az általa közvetlenül megélt brexit okozta változások, különös tekintettel annak az európai felsőoktatási piacra gyakorolt hatásaira.

Tárnok Balázs 2015-ben szerzett jogi diplomát (dr. jur.) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. Erasmus-ösztöndíjas hallgatóként egy évet töltött Hollandiában, a Radboud Egyetemen. 2015-től a PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának hallgatója, 2020-ban szerzett doktori fokozatot (PhD). Doktori kutatási témája az európai uniós kisebbségvédelem, az európai polgári kezdeményezés és az őshonos nemzeti kisebbségek ebben rejlő lehetőségei. 2018-tól angol fordító szakjogász (LL.M.).

2016-tól jogi tanácsadó a Dr. Sobor Ügyvédi Irodában, ahol a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezésének jogi képviselőjét segítette. 2017-től a Rákóczi Szövetség jogi szakértője, feladata a Minority SafePack polgári kezdeményezés magyarországi aláírásgyűjtési kampányának szakmai koordinálása. 2018-tól a Miniszterelnökség Európai Uniós Kapcsolatokért Felelős Államtitkárság Uniós Intézményi Kapcsolatokért Felelős Főosztály munkatársa. 2019-től 2020 végéig a Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetközi Igazgatóság munkáját segítette.

2018-tól a Rákóczi Szövetség alelnöke. Az elmúlt években tanácsadóként segítette a felvidéki Magyar Közösség Pártja munkáját, 2019-ben a párt európai parlamenti képviselőjelöltje.

2020 januárjától a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos segédmunkatársa. Kutatási területei: európai uniós jog és politika, uniós kisebbségvédelem és kisebbségi jogok, európai polgári kezdeményezés, Visegrádi Együttműködés, civil politikai érdekérvényesítés.

2020-ban elnyerte a Hungary Foundation egyéves amerikai kutatói ösztöndíját, aminek eredményeként 2021. januártól a University of Notre Dame Kellogg Institute for International Studies vendégkutatója. Kutatási témája a civil szervezetek politikai érdekérvényesítő képessége az Európai Unióban és az Amerikai Egyesült Államokban, különös tekintettel a határon túli magyarok érdekében végzett civil érdekérvényesítési (lobbi-) lehetőségekre.

Varga Csilla BA- és MA-diplomáját a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok szakán szerezte, 2014-től pedig szintén az intézmény doktori hallgatója. Doktori fokozatát 2021-ben szerezte meg, disszertációjának címe *Political Participation and Representation of National Minorities: The Work of Intergovernmental Committees on National Minorities between Hungary and*

Its Neighbors. Egyetemi tanulmányai alatt szakmai gyakorlatot szerzett a Kisebbségi Jogvédő Intézetben, több minisztériumban, illetve külföldön a berlini Szociális-Kulturális Intézetben, a bécsi Igazságügyi Minisztériumban és az Európai Parlamentben is.

A mesterképzés befejezése után az Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Büntetőjogi és Emberi Jogi Főosztályán, majd a Miniszterelnökség Nemzetközi Helyettes Államtitkárságán dolgozott, jelenleg pedig a Külgazdasági és Külügyminisztérium Magyarország szomszédságpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri kabinetének munkatársa. Emellett 2020 januárjától a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen működő Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatója, illetve részt vett egyes, az MTA Kisebbségkutató Intézetének kutatási projektjeiben is. Kutatása során kiemelten foglalkozott és foglalkozik a nemzeti kisebbségek identitásával és jogaival, Magyarország és a szomszédos országok között működő kisebbségi vegyes bizottságok munkájával, magyar szomszédságpolitikával, nemzetpolitikával és egyes nemzetközi intézmények nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos politikájával.

EUSTRAT Műhelytanulmányok 2021. I. félév

Policy Observer 2021, 1st Semester

Absztrakt

Az Európa Stratégia Kutatóintézet kutatói rendszeres jelleggel írnak hosszabb tanulmányokat az Európai Unió különböző szakpolitikái mentén.

Az *EUSTRAT Műhelytanulmányok* 2021. I. féléves kiadvány írásai a demokrácia és jogállamiság, a digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés, a gazdaság és pénzügy, a kisebbségpolitika, az oktatás és kultúra, a szomszédság- és bővítéspolitika, valamint az uniós intézmények témaköröket járja körül. A kiadvány több fejezete angol nyelvű publikációkat is tartalmaz.

Kulcsszavak: Európai Unió, szakpolitika, Európa Stratégia Kutatóintézet

Abstract

Researchers at the Europe Strategy Research Institute regularly write longer studies on various European Union policies.

Articles in the *Policy Observer 2021, 1st Semester* detail issues regarding democracy and the rule of law, digitalisation, innovation and science development, economy and finance, minority policy, education and culture, neighbourhood and enlargement policy and EU institutions. There are also publications in English in various chapters of the volume.

Keywords: European Union, policy, Europe Strategy Research Institute

Az Európai Unió 2020-ban VIII. – A jogállamiság-politika előretörése

A koronavírus-járvány sem hozott szünetet a jogállamiság körül kialakult európai politikai küzdelemben 2020-ban, sőt a jogállamiság témája még inkább előtérbe került. A jogállamiság stratégiai szerepet játszott az MFF-ről és a helyreállítási alapról folytatott költségvetési tárgyalásokban is, míg a Bizottság elkészítette első jelentését, amelyben minden uniós tagállamban megvizsgálta a jogállamiság helyzetét.

A jogállamiság a 2020-as esztendő egyik legmeghatározóbb európai politikai témája volt. Az Európai Parlament már az év legelső plenáris ülésén, 2020. január 15-én vitát tartott a jogállamiság magyarországi és lengyelországi helyzetéről. A két országgal szemben folytatott 7. cikk szerinti eljárásokról 2020. január 16-án állásfoglalást is elfogadott, amelyben megállapította, hogy véleménye szerint az említett országokban tovább romlott a jogállamiság helyzete. Ezenkívül felszólította a Tanácsot, hogy a folyamatban lévő 7. cikk szerinti eljárásokat gyorsítsa fel, valamint – az uniós intézmények¹ közötti hatalmi versengést² is tükrözve – kifogásolta, hogy továbbra sem kap meghívást a Tanács 7. cikk szerinti eljárásokkal kapcsolatos üléseire. Ismételten egy, a saját elképzelései alapján felvázolt globális jogállamisági mechanizmusra tett javaslatot, valamint szorgalmazta az uniós költségvetés és a jogállamiság összekapcsolását.

Az Európai Parlament említett állásfoglalásából már év elején látszódott, hogy az intézmény a jogállamiság tekintetében 2020-ban is a korábbi években kialakított tendenciát szándékozott követni. A koronavírus-járvány azonban csakhamar érdekes próbatétel elé állította az uniós intézményeket. Az élet minden területére hatással lévő vírus az egész európai uniós napirendet felforgatta: az uniós intézmények hosszabb-rövidebb ideig megbénultak, vagy

¹ Navracsics Tibor: *Az Európai Unió 2020-ban I. – Az intézmények*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 21.

² Gát Ákos Bence: *A jogállamiság-vita mögött meghúzódó uniós intézményi harcok*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 4.

minimális működésre álltak át,³ számos politikai kezdeményezést (mint például az Európai Unió jövőjéről szóló konferencia),⁴ illetve különböző szektorális politikai dossziékat elhalasztottak. A tagállamok sorra hozták a válságintézkedéseket, a középpontba az emberéletek mentése került. Ebben a rendkívüli helyzetben az európai intézményeknek, köztük az Európai Parlamentnek is priorizálnia kellett. El kellett döntenie, hogy a megváltozott körülmények között mely kérdésekre kerüljön a hangsúly.

A vilájárvány okozta súlyos helyzetben a szokásos politikai küzdelmeket akár fel is függeszthették volna. Az uniós intézmények és a különböző tagállamok félretehették volna nézeteltéréseiket, hogy az európai szolidaritás és bajtársiasság nevében egymást erősítve küzdhessenek a vírus ellen. Ez a forgatókönyv zárójelbe tehetné volna az uniós országokat és intézményeket mélyen megosztó jogállamisági vitákat⁵ is.

Erre azonban nem került sor. A járvány alatt a jogállamiság-vita ahelyett, hogy felfüggesztésre került volna, még erőteljesebben lángra lobbant. A koronavírus-járvány alatt hozott válságintézkedések további alapjogi ütköztetéseket szolgáltattak az uniós jogállamiság-politikát szervező erők részére. Bár minden tagállam az állampolgárok szabadságát korlátozó rendkívüli intézkedéseket vezetett be, a válságintézkedések kapcsán ismételten Magyarország és Lengyelország került a bírálatok keresztútjába.

Az uniós jogállamiság-politika a járvány alatt is egyértelműen az uniós intézmények fő prioritásai között maradt. Ezt támasztja alá az Európai Parlament 2020. április 16–17-i plenáris ülésén megszavazott állásfoglalása is, amely címe alapján a „Covid-19-vilájárvány és annak következményei elleni küzdelem érdekében megvalósított összehangolt uniós fellépésről” szövege, mégis külön bekezdéseket szentelt annak, hogy Magyarországot és Lengyelországot a válságkezelés kapcsán elítélje. A járvány miatt távműködésre átállt, elviekben csak a halasztást nem tűrő ügyeket megvitató Európai Parlament 2020. május 14-i plenáris ülésén a magyarországi veszélyhelyzeti kormányzásról és annak a jogállamiságra és az alapvető jogokra gyakorolt hatásáról külön vitát is szervezett.

³ Petri Bernadett: *Münchhausen báró a mocsárban – Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. április 16.

⁴ Gát Ákos Bence: *Késik az Európa jövőjéről szóló konferenciasorozat*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. június 24.

⁵ Gát Ákos Bence: *The Rule of Law Debate and the Covid-19 Pandemic: Towards an Ever Divided Union?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. június 26.

Annak, hogy az uniós szintén a megosztó jogállamiság-politika a járvány alatt még nagyobb teret nyert, többféle oka lehet. A jogállamisági bírálókat megfogalmazói cselekvésüket nyilvánvalóan nem tettként értelmezik, amely szerint még a legnehezebb válságidőszakban is szilárdan kiálltak a jogállamiság értéke mellett. A kontextus alaposabb vizsgálatával azonban más lehetséges okok is felfedezhetők.

A járvány kirobbanásakor egyes uniós intézmények megbénultak, illetve jelentősen veszítettek cselekvőképességükből, míg a tagállami kormányok az első pillanattól fogva a járvány elleni védekezés főszereplői voltak. A „jogállamiságért való aggódás” emiatt a háttérbe szorult politikai és intézményi szereplők egyfajta pótcselekvéseként is értelmezhető, amely komolyabb gyakorlati erőfeszítéseket nem igényelt, a napilapokban azonban annál hangzatosabb szalagcímeket tett lehetővé. Míg a tagállami kormányzatok sorra hozták a válságintézkedéseket, egyes uniós szereplők cselekvőképtelenségükből kifolyólag ezen intézkedések folyamatos, hangos bírálatára berendezkedve igyekeztek magukat a köztudatban tartani. A jogállamiság témája így megmentette a járvány alatt háttérbe szorult politikai szereplőket a feledésbe merüléstől, és 2020-ban a nemzetközi média még többet tárgyalt slágertémájává vált.

A jogállamiság-politika közfigyelem-elterelő képessége jól jöhetett egyes EU-s országok vezetőinek is, akik általában a magyarországinál és lengyelországinál jóval drasztikusabb intézkedéseket hoztak (egész települések, régiók hermetikus lezárása, rendkívül szigorú büntetések kiszabása a kijárási tilalmat megszegőkre stb.). Az ilyen típusú intézkedések élet csökkenthette, ha az adott országok állampolgárai azt olvashatták a sajtóban, hogy az uniós intézmények a magyar és lengyel helyzetért aggódnak leginkább, amiből arra lehetett következtetni, hogy van, ahol „rosszabb a helyzet”.

A jogállamiság témája a többéves uniós költségvetéshez kötődő politikai stratégiák miatt is felszínen kellett hogy maradjon 2020-ban. Az MFF-fel és a helyreállítási alappal kapcsolatos tárgyalásokról napvilágot látott nyilatkozatok és cikkek alapján egyértelmű, hogy a jogállamiság témája bizonyos országok és uniós intézmények tárgyalási stratégiájának meghatározó elemét képezte. A jogállamiság egyrészt egyszerű alkueszközt jelentett egyes tagállamoknak, hogy több pénzt szerezzenek meg maguknak, másrészt pedig hosszabb távú európai érdekérvényesítési kalkulációkat szolgált. A jogállamiság költségvetési tárgyalásokban betöltött kulcsszerepét támasztja alá az is, hogy a járványhelyzetből adódó sürgősség ellenére az Európai Parlament a 2020. július 21-i európai tanácsi megállapodást követően is majdnem fél

éven keresztül blokkolta az MFF-et és a helyreállítási alapot a jogállamiságra hivatkozva.

Végül, de nem utolsósorban, az Európai Bizottság 2020. szeptember 30-án jelentette meg első, éves jogállamisági jelentését.⁶ Ezáltal 2020-ban újabb fontos mérföldkövet tettek le, amely tovább intézményesítette az uniós jogállamiságpolitikát. Az elmúlt évtizedben kialakított uniós jogállamisági eszköztár⁷ újabb elemmel bővült, amelynek lényege, hogy a Bizottság immár minden évben, minden tagországban monitorozza a jogállamiság helyzetét. Az összes tagállamra kiterjesztett vizsgálódás eredetileg azzal az ígérettel kecsegtetett, hogy a jogállamisági vitákat függetlenebb, objektívebb mederbe tereli. A Bizottság által közzétett dokumentum azonban a fő tendenciákat illetően nem hozott változást, hiszen egyértelműen Magyarország és Lengyelország esetében fogalmazta meg a legszigorúbb megállapításokat.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy 2020-ban a jogállamiság körüli politikai viták végig meghatározó szerepet játszottak. Kérdés, hogy 2021-ben is ilyen intenzitással folytatódik-e a trend.

2021. január 6.

Felhasznált irodalom

Gát Ákos Bence: *Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. március 30. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/03/30/az-europai-unio-es-a-jogallamisag-az-elmult-evtized-trendje>

Gát Ákos Bence: *Késik az Európa Jövőjéről szóló konferenciasorozat*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. június 24. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/06/24/kesik-az-europa-jovojerol-szolo-konferenciasorozat>

Gát Ákos Bence: *The Rule of Law Debate and the Covid-19 Pandemic: Towards an Ever Divided Union?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. június 26. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/06/26/the-rule-of-law-debate-and-the-covid-19-pandemic-towards-an-ever-divided-union>

Gát Ákos Bence: *A jogállamiság-vita mögött meghúzódó uniós intézményi harcok*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 4. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/04/a-jogallamisag-vita-mogott-meghuzodo-unios-intezmenyi-harcok>

⁶ Gát Ákos Bence: *Jogállamisági jelentés: egyre több fórumon vonhatják kérdőre egymást a tagállamok*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. november 11.

⁷ Gát Ákos Bence: *Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. március 30.

Az Európai Unió 2020-ban VIII. – A jogállamiság-politika előretörése

Navracsics Tibor: *Az Európai Unió 2020-ban I. – Az intézmények*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 21. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/21/az-europai-unio-2020-ban-i-az-intezmenyek>

Petri Bernadett: *Münchhausen báró a mocsárban – Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. április 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/16/munchhausen-baro-a-mocsarban-az-europai-parlament-aprilisi-tavolsagi-plenaris-ulese-a-koronavirus-elleni-kuzdelemrol>

Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést

Az Európai Bizottság 2021. január 15-én tette közzé a Minority SafePack nemzeti kisebbségvédelmi kezdeményezéssel kapcsolatos közleményt.¹ A brüsszeli testület teljes egészében elutasította a javaslatcsomagot, annak kilenc eleme közül egyik vonatkozásában sem indítja meg az uniós jogalkotási eljárást. Ezzel a döntéssel a Bizottság nem csupán a Minority SafePacket aláírásukkal támogató több mint 1,1 millió polgár akaratát hagyta figyelmen kívül, ezzel az út szélén hagyva mintegy 50 millió, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó polgárát, de az unió demokráciáját is aláasta a részvételi demokrácia eszközeinek teljes eljelentéktelenítésével, mélyítve és szélesítve az uniós polgárok és az EU brüsszeli bürokrata vezetése között tátongó szakadékot.

Hiába az 1 123 422 uniós polgár kifejezett kérése (több mint 11 uniós tagállamban teljesítve az érvényességhez szükséges aláírásszámot), hiába a kezdeményezés nyilvános meghallgatásán bemutatott számos uniós intézmény támogató nyilatkozata,² hiába az Európai Parlament háromnegyedes többséggel elfogadott, uniós jogalkotás megindítására felszólító állásfoglalása,³ és hiába számos tagállami kormány és parlament kifejezett támogatása⁴ (ideértve a német Bundestag, a magyar Országgyűlés, a holland felsőház, valamint számos regionális parlament határozatait), a Bizottság továbbra is ellenáll a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmét szolgáló uniós jogalkotás megindításának. A testület most azt közölte, hogy a Minority SafePack egyetlen javaslata

¹ European Commission: *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe'* (2021. január 15.).

² Tárnok Balázs: *A Minority SafePack nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben – széleskörű támogatást élvez a kezdeményezés*. Európa Stratégia Kutatóintézet, (2020. október 16.).

³ Tárnok Balázs: Nagy többséggel támogatta az Európai Parlament a Minority SafePack-et. *Felvidek.ma*, 2020. december 17.

⁴ Tárnok Balázs: *Az Európai Unió 2020-ban IV. – Kisebbségpolitika és európai polgári kezdeményezések*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 28.

vonatkozásában sem kíván előterjeszteni jogalkotási aktusra irányuló javaslatot.

A Bizottság közleményében egyenként megvizsgálta a csomag részét képező kilenc javaslatot, és minden egyes résszel kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy a hatályos szabályozás megfelelő jogi keretet ad, ezért nem szükséges újabb jogi aktus elfogadása. Ennek megfelelően a Bizottság kizárólag azt irányozta elő, hogy a későbbiekben figyelemmel követi az eseményeket, és további tájékoztatást nyújt a meglévő szabályok betartásához. A Bizottság ezzel annak adta jelét, hogy nem is törekszik az őshonos nemzeti kisebbségek helyzetének és problémáinak megértésére. A teljes dokumentumon végigvonul ez a megközelítés, számos problémafelvetés kapcsán a szervezők céljainak szándékos félreértelmezése által. Erre jó példa a javaslatcsomag hontalan, állampolgárság nélküli személyek helyzetének rendezésével kapcsolatos része. A szervezők bár egyértelműen közölték, hogy ezzel a baltikumi orosz ajkú és a vándorló életet folytató roma közösségek tagjai helyzetének rendezése a cél (e közösségek számos tagja egyetlen állampolgársággal sem rendelkezik, holott a helyi őshonos közösségek tagjai), a Bizottság mégis a migrációt támogató javaslatként értelmezte a szervezők felvetését. Sovány vigasz, hogy e tekintetben is elégségesnek tartotta a hatályos uniós szabályokat, és legalább nem akarta a kezdeményezést a bevándorlók jogainak bővítésére használni. Más esetekben a Bizottság idegen tollakkal ékeskedett, és az Európa Tanács nem kötelező érvényű ajánlásaira hivatkozva nyilvánította elégségesnek a jelenlegi szabályozási rendszert.

Jogi szempontú értékelés

A Bizottság már a közlemény elején leszögezi, hogy az EU-nak nincs kifejezett hatásköre a nemzeti kisebbségek védelmére. Ez bár elvi megközelítésben igaz, a Minority SafePack erénye éppen abban áll, hogy a javaslatcsomag az unió elsődleges joga adta keretek között, a Szerződések tiszteletben tartásával fogalmaz meg javaslatokat a hatályos szabályok módosítására és kiegészítésére. Ráadásul éppen a Minority SafePack nyilvántartásba vétele kapcsán indult Románia kontra Bizottság ügyben mondta ki az Európai Törvényszék, hogy a Bizottság benyújthat a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó, az unió fellépését saját hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslatot. Éppen ezért a Bizottság óvakodott

attól, hogy olyan megállapítást tegyen, miszerint jogi akadály van annak, hogy a szervezők kérésének megfelelő javaslatokat terjesszen elő.

Ehelyett a Bizottság mind a kilenc javaslat tekintetében azzal érvelt, hogy a hatályos uniós jogi keret megfelelő, éppen ezért nem szükséges a szervezők által előírányzott jogalkotási javaslatok előterjesztése. Ez az érvelés a legkézenfekvőbb a Bizottság számára, amely egyben kevés lehetőséget hagy a szervezőknek a Bizottság döntésének későbbi megtámadására. A Bizottságot ugyanis a jogalkotási javaslat beterjesztéséről szóló döntés vonatkozásában széles mérlegelési jogkör illeti meg: a Bizottság egy sikeres európai polgári kezdeményezés után sem köteles jogalkotási javaslatot benyújtani. Ezt az Európai Unió Bírósága is megerősítette⁵ az Egy közülünk magzatvédelmi európai polgári kezdeményezés ügyében hozott másodfokú ítéletében, 2019 decemberében. A Bizottság tehát pusztán politikai okokból is elutasíthatja a kezdeményezésben előírányzott jogalkotási javaslatok benyújtását, még akkor is, ha jogi szempontból ezek az intézkedések illeszkednének az európai uniós jog keretébe. A Bizottság így közleményében sem azt mondta, hogy jogilag nincs lehetősége a javaslat előterjesztésére (ez a kijelentés vita tárgyát képezhetne volna), csupán azt, hogy a hatályos jogi keret megfelelősége miatt nem szükséges új jogi aktus elfogadása (ennek megítélése sokkal inkább politikai kérdés, mintsem jogi).

Bár a Bizottság valóban nem köteles a polgári kezdeményezés eredményeként jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani, az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet⁶ (EPK-rendelet) értelmében a testületnek a közleményében ismertetnie kellett a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit. A kétfajta következtetés esetleges szétválasztásáról az Európai Unió Bírósága korábban az Egy közülünk kezdeményezés esetében nyilatkozott.⁷ Ez alapján a Bizottságnak nem kell a jogi és politikai következtetéseit formálisan elkülönítenie egymástól, de lehetővé kell tenni az indokok jogi és politikai jellegének megértését. Vitatható ugyanakkor, hogy ennek a követelménynek a Bizottság közleménye mennyiben tesz eleget, a kétfajta szempont elkülönítése még a szakemberek számára is nehézkes, az átlag uniós polgárról nem is beszélve.

⁵ Európai Unió Bírósága: *„Fellebbezés – Intézményi jog – Az »Egy közülünk« polgári kezdeményezés – Az Európai Bizottságnak a következtetéseit és a polgári kezdeményezésben kért lépések meg nem tételének okait összefoglaló közleménye”*. (2019. december 19.).

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről.

⁷ Európai Unió Bírósága (2019): i. m.

Politikai szempontú értékelés

A Bizottság a közleménnyel egyértelművé tette, hogy semmit sem szándékozik tenni a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének megteremtése és ekképpen saját kulturális sokfélesége, az európai kulturális örökség részét képező őshonos európai nyelvek, kultúrák és nemzeti jellegzetességek megőrzése érdekében. Sőt a javaslatcsomag teljes elutasításával a testület éppen az Unió sokféleségének és valódi európai jellegének felszámolását mozdította elő. Azzal ugyanis, hogy a testület nem vesz tudomást az őshonos nemzeti közösségek nyelvének és kultúrájának fennmaradását fenyegető mindennapi veszélyekről, és ehelyett folyton a nemzeti kisebbségek integrációjáról beszél, gyakorlatilag e közösségek asszimilálása mellett foglalt állást. Ez a folyamat pedig hosszú távon az európai őshonos kultúrák eltűnéséhez vezethet, és ekképpen ellentétben a Szerződésekben foglalt azon kötelezettséggel, miszerint az Unió biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.

Úgy tűnik azonban, hogy csak az őshonos nemzeti kisebbségek mostoha-gyermek a különböző kisebbségi csoportok közül. Ahogy erre a Bizottság is kitér a közleményében, a testület 2020-ban több stratégiai dokumentumot fogadott el a különböző kisebbségi csoportok érdekében, így a rasszizmus elleni cselekvési tervet,⁸ a nemi (*gender*) esélyegyenlőségi stratégiát,⁹ az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégiát¹⁰ és a romák egyenlőségét célzó stratégiai keretrendszert.¹¹ Ennek ellenére ugyanez a szervezet az őshonos nemzeti kisebbségek védelmére irányuló javaslatcsomag teljes egészét elkaszálta bármiféle kompromisszumos megoldási javaslat vagy stratégiai dokumentum előirányozása nélkül. Ezenfelül a Bizottság a közleményben a szervezők által felvetett problémákra számos esetben a romák esélyegyenlősége érdekében elfogadott dokumentumokra és szempontokra hivatkozik, mintha a romák helyzete vagy az érdekükben elfogadott intézkedések valamennyi őshonos nemzeti közösségre alkalmazhatók lennének.

⁸ European Commission: *A Union of Equality: EU Anti-Racism Action Plan 2020–2025* (2020. szeptember 18.).

⁹ European Commission: *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025* (2020. március 5.).

¹⁰ European Commission: *Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020–2025* (2020. november 12.).

¹¹ European Commission: *A Union of Equality: EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation*. COM/2020/620 végleges (2020. október 7.).

Az uniós jogalkotás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság korábban sohasem foglalkozott a nemzeti kisebbségek védelmével. Ebben áll a Minority SafePack történelmi jelentősége, vagyis hogy a sikeres aláírás-gyűjtéssel az uniós polgárok rákényszerítették a Bizottságot arra, hogy tűzze napirendre a kérdést, ezzel egyben érdemi állásfoglalásra készítetve a testületet. Ez az uniós részvételi demokrácia üvegplafonja: a kezdeményezés szervezői – az uniós polgárok támogatásával – eddig a pontig tudták befolyásolni az uniós döntéshozatalt, de a jogalkotás megindításáról szóló érdemi döntésbe már nem enged beleszólást a bürokrata testület.

A Bizottság közleménye nem csupán a Minority SafePack érdeméről és a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének jogi és politikai lehetőségeiről szóló kinyilatkoztatás, de az Unió demokráciája felett hozott elmarasztaló ítélet is egyben. A közleményből ugyanis arra is következtethetünk, hogy a Bizottság az európai polgári kezdeményezés intézményét sem veszi komolyan. Hiába került sor a polgári kezdeményezések rendszerének felülvizsgálatára (és új rendelet elfogadására), ha a Bizottság továbbra sem veszi figyelembe polgárai akaratát, újra és újra bizonyítékot szolgáltatva arra, hogy igazából nyűg számára a valódi polgári részvétel. A Bizottság rendszeresen saját demokratikus fejlettségének demonstrálására használja az európai polgári kezdeményezés intézményét (jó példa erre a közlemény kapcsán kiadott sajtóanyag),¹² abban a pillanatban azonban, hogy az alulról jövő kezdeményezések elérnek a Bizottsághoz, a testület az esetek döntő többségében becsukja az ajtót az uniós polgárok előtt. A Minority SafePackról szóló közlemény után ugyanis elmondható, hogy a Bizottság által eddig megvizsgált (immár) öt európai polgári kezdeményezésből a testület négy (!) kezdeményezést bármilyen javaslat előterjesztése nélkül söpört le az asztalról (de a bizottsági előterjesztést eredményező Right2Water vízvédelmi kezdeményezés is csak részsikernek tekinthető). Hiába konzultál a Bizottság rendszeresen a „brüsszeli buborék” civil szervezeteivel, ha az alulról jövő kezdeményezéseknek esélyük sincs ténylegesen befolyásolni az uniós döntéshozatali folyamatokat. A professzionális lobbira szakosodott szervezetek döntéshozatali folyamatokba bevonása bár kétségtől szükséges és hasznos a jó kormányzás szempontjából, ez nem helyettesítheti a valódi népi részvételt, amelynek egyetlen eszköze az Európai Unióban az európai polgári kezdeményezés intézménye. Ezzel a valódi polgári-népi részvétellel tudna az Unió közelebb kerülni a polgáraihoz, azonban ettől

¹² European Commission: *European Citizens' Initiative: European Commission Replies to 'Minority SafePack' Initiative* (2021. január 15.).

a Bizottság immár rendszerszinten és tendenciózan elzárkózik. Jó példa erre a Bizottság *geo-blocking* eltörlésével kapcsolatos javaslatra adott válasza. A testület azzal válaszolt a több mint 1,1 millió uniós polgár által támogatott felvetésre, hogy párbeszédet kíván indítani az érdekelt felekkel (értsd: szakmai és civil szervezetekkel, lobbistákkal) a kérdésről, mielőtt további cselekvést irányoz elő.

A döntésben vélhetően jelentős szerepe volt Věra Jourovának, aki a Bizottságon belül az európai polgári kezdeményezések rendszeréért felel. Ő volt a közlemény tervezetének szakmai előkészítője, amelyet később a Biztosok Kollégiuma elfogadott. A cseh biztos nem áll a nemzeti kisebbségek nagylelkű pártfogójának hírében, ráadásul nem kizárt, hogy a magyar kormánnyal vívott csatái¹³ is befolyásolták a hozzávetőleg több mint egymillió magyar nemzeti-ségű uniós polgár által sikerre vitt kezdeményezés érdemi megválaszolása során.

Mi következik most?

Az Európai Parlament (EP) eljárási szabályzata¹⁴ értelmében az EP értékeli a Bizottság közleményét és a javasolni tett lépéseket, és ha a Bizottság nem terjeszt elő megfelelő javaslatot a polgári kezdeményezésről, az EP illetékes bizottsága meghallgatást szervezhet, illetve az EP – akár állásfoglalással is záruló – plenáris vitát tarthat a kérdésről. A Parlament továbbá dönthet úgy is, hogy él az EUMSZ 225. cikke szerinti jogával, vagyis tagjainak többségével újra felkérheti a Bizottságot jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztésére. Az európai polgári kezdeményezések európai parlamenti jelentéstevője,¹⁵ Vincze Loránt, a Minority SafePack mögött álló Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) elnöke szerint így alappal remélhető, hogy az EP további lépéseket fog tenni a kezdeményezés napirenden tartása érdekében.

A kezdeményezés szervezőinek munkája nem ért véget a Bizottság elutasító közleményével. Ahogy korábban említettük, a szervezőknek bár adott a lehetősége a Bizottság közleményének megtámadására, a dokumentum szövege és érvelése, valamint az Európai Unió Bírósága által az Egy közülünk polgári

¹³ Tárnok Balázs: *Hungarian Government Cuts Political Ties with Commissioner Jourová*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 30.

¹⁴ Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2019. július).

¹⁵ Vincze Loránt: *Később dönt az EB a Minority SafePackról, újraindul a nemzeti régiós aláírás-gyűjtés*. 2020. május 20.

kezdeményezés ügyében hozott másodfokú ítéletben tett megállapítások jelentősen csökkentik egy ilyen semmisségi kereset sikerét, ráadásul ez évekkel is elnyújthatja a folyamatot. Marad az érdekérvényesítő tevékenység, amelyből a FUEN az elmúlt két-három évben eredményesen vette ki a részét. Az Európai Parlament októberben háromnegyedes többséggel támogatta a kezdeményezést, ez a politikai támogatottság pedig szilárd alap, amelyre a további cselekvéseket lehet építeni, akár az EUMSZ 225. cikk szerinti eljárás megindítása, akár az egyes részterületek szakbizottsági továbbvitele keretén belül.

2021. január 15.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0788>
- European Commission: *A Union of Equality: EU Anti-Racism Action Plan 2020–2025*. COM/2020/565 végleges (2020. szeptember 18.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0565>
- European Commission: *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025*. COM/2020/152 végleges (2020. március 5.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>
- European Commission: *Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020–2025*. COM/2020/698 végleges (2020. november 12.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>
- European Commission: *A Union of Equality: EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation*. COM/2020/620 végleges (2020. október 7.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>
- European Commission: *Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe'* (2021. január 15.). Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=en)
- European Commission: *European Citizens' Initiative: European Commission Replies to 'Minority SafePack' Initiative* (2021. január 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_81
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2019. július). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_HU.html
- Európai Unió Bírósága: „Fellebbezés – Intézményi jog – Az »Egy közülünk« polgári kezdeményezés – Az Európai Bizottságnak a következtetéseit és a polgári kezdeményezésben kért lépések meg nem tételének okait összefoglaló közleménye” (2019. december 19.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=65BDDE09023AA3FDC9160772B5B-32D22?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=23519296>

Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról...

- Tárnok Balázs: *Hungarian Government Cuts Political Ties with Commissioner Jourová*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 30. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/30/hungarian-government-cuts-political-ties-with-commissioner-jourova>
- Tárnok Balázs: *A Minority SafePack nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben – széleskörű támogatást élvez a kezdeményezés*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. október 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/10/16/a-minority-safepack-nyilvanos-meghallgatasa-az-europai-parlamentben-szeleskoru-tamogatast-elvez-a-kezdemenyezes>
- Tárnok Balázs: *Nagy többséggel támogatta az Európai Parlament a Minority SafePack-et. Felvidek.ma*, 2020. december 17. Online: <https://felvidek.ma/2020/12/nagy-tobbseggel-tamogatta-az-europai-parlament-a-minority-safepack-et/>
- Tárnok Balázs: *Az Európai Unió 2020-ban IV. – Kisebbségpolitika és európai polgári kezdeményezések*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 28. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/28/az-europai-unio-2020-ban-iv-kisebbssegpolitika-es-europai-polgari-kezdemenyezesek>
- Vincze Loránt: *Később dönt az EB a Minority SafePackről, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés*. 2020. május 20. Online: <https://vinczelorant.eu/hu/kesobb-dont-az-eb-a-minority-safepackrol-ujraindul-a-nemzeti-regios-alairasgyujtes/?fbclid=IwAR0mRMqmy6Wbtyk1p1KYske9Vq-DFwtHK2Q0ZCGnBz-gBBxfvgdEKwoPSQo>

Az EU Alapjogi Chartája – a kiforgatott instrumentum?

Az Unió Alapjogi Chartája eredetileg nem a tagállamokkal, hanem az uniós intézményekkel szemben követelt alapjogi garanciákat. Ezen változtatna az uniós politikai fősodor, amely a Chartát is a tagállamok számonkérésére használná.

Az Európai Unióban évtizedeken keresztül okozott dilemmát, hogy nem létezett olyan uniós jogi dokumentum, amely biztosíthatta volna, hogy az európai intézmények – a tagállami hatóságokhoz hasonlóan – betartsák az alapvető emberi jogokat és jogállamisági kritériumokat.

Az 1957-ben megalapított közösségben először 1989-ben a maastrichti szerződés előkészítésekor tettek javaslatot egy alapjogokat tartalmazó dokumentum megalkotására. Az Európai Parlament ekkor megszavazott egy alapjogokat rögzítő dokumentumjavaslatot, amelyet azonban az új szerződéssel kapcsolatos tárgyalások során nem fogadtak el. Ezt követően éveket kellett várni arra, hogy a kérdés újra az európai politika figyelmébe kerüljön.

Az amszterdami szerződést előkészítő 1997-es tárgyalások alatt ismételen napirendre került, hogy az Unió saját alapjogi chartával rendelkezzen, de a javaslatot ekkor sem építették be a szerződésbe. Az Európai Unió Alapjogi Chartáját (Alapjogi Charta) végül az 1999-es kölni Európai Tanács következtetéseinek megfelelően 2000. december 7-én, a nizzai szerződéssel egy időben hirdették ki. Ugyanakkor a dokumentum még ekkor is csak intézményközi megállapodás formáját öltötte, amelyet nem lehetett a szerződésekkel egyenértékűnek tekinteni. Az Alapjogi Chartát csak a lisszaboni szerződés 2009-es hatálybalépésekor emelték a szerződések szintjére, ebből következően egy viszonylag új alapjogi instrumentumnak tekinthető.

Az Alapjogi Charta 51. cikke a kezdetektől fogva rögzítette, „címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. A szöveg megalkotói azt is jónak látták előre leszögezni, hogy „a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti

ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat”.

A fenti megfogalmazásból kitűnik, hogy a 2000-ben hatályba lépett, majd 2009-ben az uniós alapszerződések szintjére emelt Alapjogi Charta eredeti célja szerint elsődlegesen az uniós intézmények alapjogoknak megfelelő működését volt hivatott biztosítani. Ezzel több évtizedes hiátust pótol, hiszen addig ilyen alapjogi dokumentum nem létezett uniós szinten. Alapjogvédelmi szempontból az Unió és intézményei jelentősen le voltak maradva a tagállamokkal szemben, amelyek nemzeti alkotmányos rendszerei már régóta biztosították az állami szervek jogszerű működését. Az uniós jogalkotó a koherenciát szem előtt tartva, másodlagosan tette csak lehetővé, hogy a Chartát bizonyos esetekben – amikor a tagállami hatóságok uniós jogot hajtanak végre – a tagállamok vonatkozásában is alkalmazni lehessen. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alapjogi Chartát a tagállamokkal szembeni, általános jogállamisági vizsgálódások eszközének szánták. Sőt éppen egy ilyen kifordított értelmezést megelőzendő rögzítették a Charta 51. cikkében, hogy a Charta nem lehet eszköze semmilyen uniós hatáskörbővítésnek.

A fentiekből következően az európai politikai színtéren elsősorban arról kellene vitákat hallanunk, hogy az uniós intézmények eljárásaik, döntéseik, működésük során megfelelnek-e az Alapjogi Charta rendelkezéseinek, maguk is tiszteletben tartják-e az emberi jogokat és a jogállamiságot. Erre egyébként a Covid-világjárvány kontextusa alkalmat is teremthetett volna, hiszen az uniós intézmények működése megváltozott, és számos jogállami kérdést vetett fel. Az Alapjogi Charta betartásával kapcsolatos vita napjainkban azonban mégsem az uniós intézmények szabályszerű működése körül körvonalazódik. Az uniós politikusok és tisztviselők azon tanakodnak, hogyan tudnák az Alapjogi Chartát is a tagállamokkal szemben alkalmazni.

Az Európai Bizottság 2020. december 2-án tette közzé az Alapjogi Charta EU-n belüli alkalmazásának megerősítésére irányuló stratégiáját. A stratégia a fő fókuszra helyezi, hogyan lehetne hatékonyabban számonkérni az uniós tagállamokon a Chartában foglalt jogokat, és ehhez milyen módon szükséges a különböző civil szervezetek tudását, kapacitásait és hálózatait megerősíteni. A dokumentumból kiderül, hogy „2021-től a Bizottság új éves jelentést terjeszt elő a Charta EU-n belüli alkalmazásáról, amely a Bizottság korábbi, Chartáról szóló jelentéseivel ellentétben szorosabban fogja vizsgálni

a Charta tagállamokon belüli alkalmazását, mélyrehatóbb betekintést biztosít a Bizottságnak ahhoz, hogy értékelje a nemzeti jogszabályok uniós jognak való megfelelését”.

Az Európai Parlament Libe-bizottsága 2021. január 27-én tartott vitát az Alapjogi Chartával kapcsolatos új stratégiáról. Az eszmecsere során is egyértelművé vált, hogy a képviselők nagy része a tagállamokkal szembeni jogállamisági vizsgálódások újabb eszközeként tekint a Chartára. A vitában a szokásos Magyarországgal és Lengyelországgal szembeni bírálatok ismétlődtek, és a középpontban az a kérdés állt, hogyan lehetne az Alapjogi Chartát összekötni a Bizottság uniós tagállamokat monitorozó éves jogállamisági jelentésével, ezáltal is kikényszerítve az uniós szinten kívánatosnak tartott nemzeti politikai fordulatokat.

Az Alapjogi Charta alkalmazásával kapcsolatos uniós gondolkodás könnyen elsikkadhat a jogállamiság körüli hangos politikai viták sorozatában. Érdemes azonban erre az eszközre kiemeltebb figyelmet fordítani. A Bizottság decemberi közleménye is rögzítette, hogy a Charta alkalmazása egyre több területre terjed ki. Koen Lenaerts, az Európai Bíróság elnöke szintén úgy nyilatkozott tavaly decemberben egy, a Charta 20. évfordulója alkalmából szervezett konferencián, hogy az uniós bíróság elé kerülő fontos ügyekben egyre nagyobb szerep jut a Chartának. Ezek között olyan, a tagállami szuverenitás szempontjából szenzitív területek találhatók, mint a migráció, az igazságszolgáltatás, a foglalkoztatás vagy az adózás. Mindeközben a Charta eredeti célja – az uniós intézmények alapjogokkal szembeni túlkapásai elleni védelem – egyre inkább feledésbe merül.

2021. február 9.

Jogellenes próbálkozás Magyarország és Lengyelország megbüntetésére

Kijátszanák az uniós alapszerződéseket, hogy Magyarországot és Lengyelországot könnyebben meg lehessen büntetni a jogállamisági eljárásokban – derült ki egy közelmúltbeli online konferencián. A két országot az ellenük folyó eljárások összevonásával, jogellenesen fosztanák meg szavazati joguktól.

A közvélemény számára ismert, hogy hazánkkal és Lengyelországgal szemben jogállamisági eljárások vannak folyamatban, amelyeket az uniós alapszerződés (EUSZ) 7. cikke szabályoz. Azt talán már csak az uniós jogállamisági vita „műkedvelői” tudják, hogy az említett 7. cikk is kétféle eljárástípust tartalmaz, amelyek eltérő súlyú megállapításokat tesznek lehetővé, és eltérő következményeket vonnak maguk után.

A 7. cikk első bekezdése szerinti eljárásban azt lehet megállapítani, hogy egy tagállamban fennáll az uniós értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélye. A 7. cikk második bekezdése szerinti eljárásban pedig már azt lehet megállapítani, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az említett értékeket, ez esetben szankciókat is lehet ellene alkalmazni. Az első bekezdés szerinti megállapításhoz az uniós tagállamok négyötödös többségére, míg a második bekezdés szerintihez az uniós tagállamok egyhangú szavazatára (teljes egyetértésre) van szükség.

Ez a gyakorlatban egyrészt azt jelenti, hogy a Magyarországgal és Lengyelországgal szembeni szankciók kérdése nem aktuális, mert mindkettőjükkel szemben a 7. cikk első bekezdése szerinti, enyhébb, szankciók nélküli eljárás van folyamatban. Másrészt pedig, ha a két ország valamilyen módon mégis a második bekezdés szerinti eljárás hatálya alá kerülne, akkor is meg tudnák akadályozni kölcsönösen a másik elleni szankciókat. Hazánk „megbüntetéséhez” ugyanis Lengyelország szavazatára is szükség lenne, Lengyelországot pedig csak Magyarország hozzájárulásával lehetne éltetni, amire a két ország egymás iránti szolidaritása miatt kevés az esély.

Egy 2021. február 22-ei internetes konferencián Alberto Alemano Európa-jogász ezt a dilemmát próbálta meg feloldani egy furcsa javaslattal, amelyet talán nem is lehetne komolyan venni, ha nem merült volna már fel korábban is

ez az ötlet, és ha nem retweetelte volna nyomban egy Magyarországot folyamatosan bíráló brüsszeli magyar újságíró és német zöldpárti EP-képviselő.

Az ötlet abból indul ki, hogy a 7. cikk szerinti eljárásokban az eljárás alá vont ország saját sorsáról nem szavazhat. Magától értetődően (és a szerződések alapján) Lengyelország a lengyel eljárásban, Magyarország a magyar eljárásban nem nyomhat szavazógombot. A két országot feltétlen megbüntetni kívánók erre alapozva álltak elő azzal a gondolattal, hogy a lengyel és magyar eljárásokat egy ponton egyesíteni kellene, hogy mindkét országról egyszerre tárgyaljanak és szavazzanak, és ezáltal mindkét országot távol tartsák a szavazástól.

A felvázolt elképzelés érthető okokból tetszik a Lengyelország és Magyarország elítélését szorgalmazó erőknek, ugyanakkor egy ilyen megoldás szembenenne az uniós alapszerződéssel, jogszerűtlensége miatt pedig éppen a jogállamiság elvét sértené meg súlyosan.

Az uniós alapszerződés alapján egyértelmű, hogy a 7. cikk szerinti eljárások egy tagállammal és nem egy tagállamcsoporttal szemben indíthatók. A szerződés semmilyen ponton nem utal arra, hogy két külön tagállam ellen folyó különböző eljárások összevonhatók lennének. Mindez nem csak a szerződések szövegéből következik, a szerződések szellemisége és a jogi logika is kizárólag ezt az értelmezést teszi lehetővé.

Fontos leszögezni, hogy attól még, hogy kettő vagy akár több országgal szemben ugyanazt az eljárástípust alkalmazzák, különböző eljárásokról van szó, amelyeket nem lehet tetszés szerint egyesíteni. Egy hétköznapi hasonlattal ez könnyen belátható: ebben a pillanatban is számos állampolgár keresheti az igazát a hatóságok vagy bíróságok előtt a Ptk. vagy a Btk. ugyanazon cikkei alapján, mégsem gondolja senki, hogy ezeket az eljárásokat egyesíteni kellene, és egyszerre lehetne ezekről döntést hozni.

Különösen jogellenes és a jogállamiság alapvető eszmeiségével ellentétes, hogy az eljárások összevonását azért szorgalmazzák, hogy ezáltal egyes meghatározott jogalanyok számára hátrányosabb helyzetet hozzanak létre, és megkönnyítsék az ellenük való szankciók kiszabását. A jogállamiság szempontjából súlyosan aggályos az is, ha folyamatban lévő esetekre utólagosan átértelmezik az egyértelmű és világos jogszabályi rendelkezéseket kimondottan egy adott ügyre szabva.

Amennyiben a különböző tagállamokkal szembeni jogállamisági eljárások tetszés szerint összevonhatók lennének, akár teljesen abszurd helyzetek alakulhatnának ki. Mivel az eljárások összevonásának alapvető célja a „roszszul” szavazó tagállamok szavazástól való távol tartása, ha feltételezzük, hogy a kérdéses eljárásokban nemcsak Lengyelország és Magyarország védené meg

egymást, hanem más tagállamok is a pártjukra állnának, igény merülhetne fel arra, hogy ezen tagállamok szavazását is ellehetetlenítsék. Ehhez pedig a fenti logika alapján – miszerint akiről szavaznak, az nem szavazhat – alkalmas eszköz lehet a feltételezhetően „rosszul” szavazó tagállamok 7. cikk szerinti eljárás alá vonása, és jelen esetben ügyük összekötése a magyar és lengyel üggyel.

Ha például Szlovénia vagy az egyik V4-es ország azon gondolkozna, hogy a magyarok és a lengyelek mellé áll, könnyen előfordulhat, hogy azon kapja magát, ellene is elindították a 7. cikket, ügyét pedig gondosan összekötötték a lengyel és a magyar üggyel. A lista tetszés szerint folytatható, a fenti logikát követve akár az is előfordulhat, hogy 26 tagállam kerül eljárás alá, és a végén egyetlen tagállam dönt az összes többi sorsáról „egyhangúsággal”. Természetesen utóbbi forgatókönyv politikailag nem reális, ugyanakkor amennyiben a 7. cikk szerinti eljárások összevonására lehetőség lenne, logikailag ez is levezethető lenne. Már politikailag is reális, valós veszélyként jelentkezhet azonban, hogy a Magyarországgal és Lengyelországgal általában szolidaritást vállaló tagállamok (például a V4-ek vagy más kelet-közép-európai országok) áldozatul essenek a fenti stratégiának, vagy legalábbis kellőképpen fenyegetve érezzék magukat ahhoz, hogy ne a meggyőződésüknek, hanem a *mainstream* elvárásainak megfelelően szavazzanak.

A Magyarországgal és Lengyelországgal szemben folytatott 7. cikk szerinti eljárások összekapcsolása szembemenne az uniós alapszerződéssel, és a súlyos jogi problémákon túl, politikai és erkölcsi szempontból is megkérdőjelezhető helyzethez vezethetne. Mindez azonban még nem jelent garanciát arra, hogy nem valósul meg. A viszonylag fiatal, mindössze néhány évtizede létező, ráadásul folyamatosan változó európai uniós jogrend nem képes olyan mértékű korlátot képezni a politikai akarattal szemben, mint a több évszázados hagyománnyal rendelkező, kiforrott nemzeti alkotmányos jogrendek. Az Európai Unióban a politikai akarat könnyen felülkerekedhet a szerződéses szabályokon, így a fentihez hasonló felvetéseket kellő odafigyeléssel kell kezelni. E tekintetben talán a legbeszédesebb, hogy a Bizottság 2014-ben bevezetett jogállamisági mechanizmusát a Tanács Jogi Szolgálatának idején jogellenesnek minősítette, és kimondta, hogy „a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartása a Szerződések értelmében nem lehet tárgya az uniós intézmények intézkedéseinek”. Ennek ellenére az említett mechanizmus mára a Bizottság intézményesült, gyakorlatban is alkalmazott eszköze. Az Unió „jogállamisági eszköztára” pedig egyre csak bővül.

2021. március 9.

Vajúdtak a hegyek és egeret szültek – az uniós lobbizás átláthatóvá tételének újabb felvonása

Az Európai Parlament plenáris ülése 2021. április 27-én elfogadta a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodást. A dokumentum a Tanács formális megerősítése után várhatóan nyár elején lép hatályba. A mostani megállapodás novuma, hogy a rendszerből immár az uniós intézmények is kötelező jelleggel kiveszik a részüket, valamint egyes lobbitevékenységek csak regisztrációt követően lesznek végezhetők. A megállapodás gyakorlati érvényesülése ugyanakkor számos kérdést felvet.

Előzmények

A 2011 óta az önkéntesség¹ elvén működő átláthatósági nyilvántartás² (*Transparency Register*) azokat az érdekcsoportokat tartja számon, amelyek befolyásolni kívánják az uniós jogalkotást és az uniós szakpolitikák végrehajtását. A gyakorlatban az uniós lobbisták jelentős része eddig is regisztrált a nyilvántartásban. A kötelező nyilvántartás megalkotását korábban a Parlament többször indítványozta (2008,³ 2011,⁴ 2014⁵). A Bizottság végül 2016. szeptember 28-án

¹ Andreea Nastase – Claire Muurmans: Regulating Lobbying Activities in the European Union: A Voluntary Club Perspective. *Regulation & Governance*, 14. (2020), 2. 238–255.

² Európai Bizottság, Átláthatósági nyilvántartás. Lásd: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_hu#tlthatgsi-nyilvntarts

³ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2008. május 8-i állásfoglalása az EU intézményei mellett működő érdekképviselők (lobbisták) tevékenységi keretének fejlesztéséről* [2007/2115(INI)] (2008. május 8.).

⁴ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2011. május 11-i határozata az Európai Parlament és a Bizottság közötti, a közös átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás megkötéséről* [2010/2291(ACI)] (2011. május 11.).

⁵ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2014. április 15-i határozata az átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás módosításáról* [2014/2010(ACI)] (2014. április 15.).

terjesztette elő a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodásra irányuló javaslatát.⁶ A Parlament 2017 júniusában, a Tanács pedig 2017 decemberében fogadta el a javaslattal kapcsolatos tárgyalási álláspontját. Az intézményközi háromoldalú tárgyalások (trilógusok) 2018-ban kezdődtek,⁷ amelyek során számos technikai és politikai egyeztetésre került sor,⁸ sokáig kevés valós eredménnyel.

Az egyes uniós intézmények közben különböző mértékben kötelezték el magukat az átláthatóság elve mellett. A Bizottság esetében⁹ a biztosoknak, a biztos kabinetek tagjainak és a főigazgatóknak tájékoztatást kell közzétenniük az érdekképviselőkkel (lobbistákkal) történt találkozóikról, szakpolitikai döntéshozatallal kapcsolatos találkozóra pedig csak a regisztrált lobbistákkal kerülhet sor. A Parlament 2019-ben határozott¹⁰ arról, hogy a képviselőknek az átláthatósági nyilvántartás alkalmazási körébe tartozó lobbistával tervezett összes találkozójukat nyilvánosságra kell hozniuk az interneten, illetve a jelentéstevők, árnyék-jelentéstevők és a bizottsági elnökök minden jelentés esetében közzéteszik a lobbistákkal tervezett minden találkozójukat. A Tanács 2017-ben csupán arra tett¹¹ javaslatot, hogy a Tanács Főtitkárságának vezető tisztviselőivel csak a nyilvántartásban szereplő érdekképviselők találkozhatnak; ez azonban nem érintette a lobbisták és a nemzeti tisztviselők – így különösen az EU mellett működő állandó képviseleten dolgozó diplomaták – közötti interakciókat.

2019 elején az intézmények tárgyalói kinyilvánították¹² szándékukat az intézményközi tárgyalások folytatásáról, azonban a 2019. májusi európai

⁶ Európai Bizottság: *Javaslat. Intézményközi megállapodás a kötelező átláthatósági nyilvántartásról* (2016. szeptember 28.).

⁷ European Commission: *The European Parliament, the Council and the Commission Hold Second Round of Negotiations on a Mandatory Transparency Register* (2018. június 12.).

⁸ European Parliament, *Inter-Institutional Agreement on a Mandatory Transparency Register for Lobbyists*. Lásd: www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-inter-institutional-agreement-on-a-mandatory-transparency-register-for-lobbyists

⁹ Lásd: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_hu#tlthatsgi-nyilvntarts

¹⁰ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2019. január 31-i határozata a Parlament eljárási szabályzatának következőket érintő módosításáról: az I. cím 1. és 4. fejezete; az V. cím 3. fejezete; a VII. cím 4. és 5. fejezete; a VIII. cím 1. fejezete; a XII. cím; a XIV. cím és a II. melléklet [2018/2170(REG)]* (2019. január 31.).

¹¹ Európai Tanács: *Átláthatósági nyilvántartás: a Tanács megállapodott a tárgyalási megbízatásról* (2017. december 6.).

¹² European Commission: *Transparency: Parliament, Commission and Council Held a Third Round of Talks on the Proposal for a Mandatory Transparency Register* (2019. február 14.).

parlamenti választások a trilógusok felfüggesztését eredményezték. 2020. április 2-án az Európai Parlament Elnökök Értekezlete a Parlament kötelező átláthatósági nyilvántartás létrehozásáról szóló intézményközi megállapodással kapcsolatos tárgyalási mandátumának meghosszabbításáról határozott,¹³ új lendületet adva ezzel a tárgyalási folyamatnak. A német soros elnökség 2020 második felében kiemelt figyelemmel kezelte a dossziét, aminek eredményeként a tárgyaló felek (Parlament, Tanács, Bizottság) 2020. december 15-én politikai megállapodást értek el.¹⁴

Az intézményközi megállapodás elfogadása és formája

Az EP Alkotmányügyi Bizottsága (AFCO) április 13-án hagyta jóvá¹⁵ a Danuta Hübner (EPP, Lengyelország) jelentéstevő által előterjesztett, decemberi politikai megállapodás szövegét inkorporáló jelentést, majd az EP plenáris ülése elé április 27-én kimagasló többséggel, 646 igen, 49 tartózkodó (ECR-frakció) és 4 nem szavazat mellett fogadta el¹⁶ a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló új intézményközi megállapodást (Megállapodás) magában foglaló állásfoglalást. A Megállapodást a másik társjogalkotónak, a Tanácsnak is el kell fogadnia. Miután a Tanácsban az állandó képviselők bizottsága (Coreper II) április 26-i ülésén vita nélkül hagyta azt jóvá,¹⁷ a tagállamok általi végső jóváhagyás már inkább formalitásnak tekinthető.

A Megállapodás a kötelező jogi erejű intézményközi megállapodás (*Inter-Institutional Agreement*, IIA) formáját ölti, amely az uniós jog sajátos jogforrása. Az intézményközi megállapodás a kötelező másodlagos jogalkotási aktusok (rendelet, irányelv) és a politikai deklarációk között helyezkedik¹⁸ el. Ezt

¹³ Tárnok Balázs: *Újraindulnak a tárgyalások az európai uniós lobbizás átláthatóvá tétele érdekében*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. április 13.

¹⁴ European Commission: *Questions & Answers: Agreement on a Mandatory Transparency Register* (2020. december 15.).

¹⁵ European Parliament: *First Hurdle Cleared for the New Transparency Register* (2021. április 13.).

¹⁶ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2021. április 27-i határozata az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás megkötéséről* [2020/2272(ACI)] (2021. április 27.).

¹⁷ Council of the European Union: *Notice of Meeting and Provisional Agenda*. Brussels, (2021. április 26.).

¹⁸ Michelle Cini: EU Decision-Making on Inter-Institutional Agreements: Defining (Common) Rules of Conduct for European Lobbyists and Public Servants. *West European Politics*, 36. (2013), 6. 1143–1158.

az eszközt tipikusan olyan kérdéskörök szabályozására használják,¹⁹ amelyek európai uniós szabályozására a Szerződések nem adnak egyértelmű felhatalmazást. Márpedig a kötelező átláthatósági nyilvántartási rendszer létrehozása – a Bizottság szerint – ilyen kérdés. Ez azt is jelenti, hogy a Megállapodás hatálybalépése után az aláíró intézményeknek (Bizottság, Parlament, Tanács) belső szervezeti hatásköreik alapján meghozott egyedi határozatok útján kell olyan de facto kötelezettségeket létrehozniuk, amelyek előírják a harmadik felek számára, hogy csatlakozzanak a nyilvántartáshoz.

A Megállapodás által hozott változások és gyakorlati érvényesülésük

A Megállapodás nívuma abban rejlik, hogy a rendszerből immár az uniós intézmények – így a Tanács is – kötelező jelleggel kiveszik a részüket, valamint egyes lobbitevékenységek csak regisztrációt követően lesznek végezhetők, tehát e tevékenységek végzéséhez kötelező a regisztráció. A Megállapodáshoz továbbá csatoltak egy magatartási kódexet, amelyet a lobbistáknak be kell tartaniuk, ez a nyilvántartásba vételük és ott tartásuk feltétele.

Ami az intézmények szerepvállalását illeti, a legnagyobb újítás, hogy a Tanács – amely 2014-től megfigyelő státuszban vett részt a nyilvántartásban – hivatalos részes féllé lépett elő. A Tanács részvétele azonban továbbra is jelentősen korlátozott: csupán a legmagasabb rangú tisztviselőkkel való találkozókra terjed ki (állandó képviselők), míg a tagállamok továbbra is csupán önkéntes jelleggel vesznek részt a rendszerben. A Megállapodás személyi hatályának korlátozottsága a Parlament és a Bizottság vonatkozásában is szembetűnő, hiszen a rendszer csupán az intézmények legmagasabb beosztású alkalmazottaira terjed ki. Egyéb uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek részvételére önkéntes alapon lehetőséget nyújt a Megállapodás.

Ami az érintett lobbitevékenységeket illeti, a Megállapodás „tevékenység-alapú megközelítést” tartalmaz. Ennek keretén belül a dokumentum meghatározza azon lobbitevékenységek körét, amelyek csak a nyilvántartásba vételt követően végezhetők – így különösen:

- a) találkozók, konferenciák vagy rendezvények megszervezése vagy azokon való részvétel, bármilyen hasonló kapcsolatfelvétel;

¹⁹ Adriana Bunea: Regulating European Union Lobbying: In Whose Interest? *West European Politics*, 26. (2019), 11. 1579–1599.

- b) közreműködés vagy részvétel konzultációkon, meghallgatásokon vagy más hasonló kezdeményezésekben (ide nem értve az európai polgári kezdeményezést és az uniós petíciót);
- c) kommunikációs kampányok, platformok, hálózatok és alulról szerveződő kezdeményezések megszervezése;
- d) szakpolitikai dokumentumok, felmérések, nyílt levelek és egyéb kommunikációs anyagok elkészítése vagy megrendelése.

E felsorolás viszonylag általános nyelvezetet használ, amelynek köszönhetően – értelmezés függvényében – kiterjedhet a hagyományos belső (intézményeket és azok képviselőit célzó, *inside lobbying*) és külső (polgárok széles körét célzó, *outside lobbying*) lobbitevékenység eszköztárának²⁰ jelentős részére. A Parlament üdvözölte, hogy e megközelítés kiterjed a közvetett lobbizásra is, amely a Covid-19-járvány miatt egyre elterjedtebbé vált, a lobbisták és uniós döntéshozók közötti interakcióknak ugyanis új formái jelentek meg.

A Megállapodás azt is meghatározza, hogy kifejezetten mi nem tekinthető ilyen, nyilvánartásba vételhez kötött lobbitevékenységnek. Így többek között a szakmai tanácsadás, beadványok benyújtása félként, természetes személyek által „szigorúan személyes minőségben eljárva, másokkal nem társulva” végzett tevékenységek, valamint a „spontán találkozók, tisztán magánjellegű vagy társasági jellegű találkozók”. Fontos kivétel továbbá, hogy e szabályozás nem terjed ki a tagállamok közigazgatási szervei (beleértve állandó képviselőiteket), politikai pártok és kormányközi szervezetek tevékenységére sem.

E kivételek egyértelműen szemléltetik a rendszer gyengeségét. Nehezen ellenőrizhetőnek mutatkozik például a „személyes minőségben eljárva” kitétel gyakorlati elhatárolása a hivatásos és regisztrált lobbisták találkozóitól. Még aggályosabbnak tekinthető a „spontán találkozók” kivétele a regisztrációköteles tevékenységek alól, amely kivétel megállapítását állásfoglalásában²¹ az Európai Parlament külön üdvözölte. A mindennapi élethelyzetek alapján persze észszerűnek tűnik a kivétel, a gyakorlatban számos visszaélésre adhat lehetőséget. További általános aggályként merülhet fel, hogy a felsorolás túlságosan általános nyelvezete miatt a technikai és szociális újításoknak köszönhetően megjelenő új lobbistratégiák azonban várhatóan folyamatosan feszíteni fogják a fenti felsorolás értelmezési keretét.

²⁰ Christine Mahoney: *Brussels versus the Beltway. Advocacy in the United States and the European Union*. Washington D. C., Georgetown University Press, 2008.

²¹ Európai Parlament (2021): i. m.

Lezáratlan fejezet

A Megállapodás tehát egy keretrendszert rögzít, amelynek konkrét részletszabályait majd a Tanács, Parlament és Bizottság belső egyedi határozataik útján fogják meghatározni. A dokumentumban említett intézkedések minimumot képviselnek, így az intézmények ennél szigorúbb rendszert is létrehozhatnak. Az Európai Parlament már előirányzott néhány további személyzeti jellegű szabályozást, többek között, hogy tisztviselői osztályvezetői szinttől a főtitkárig csak a nyilvántartásba vett lobbistákkal találkozhatnak, valamint a bizottságok vagy pártközi munkacsoportok által szervezett valamennyi rendezvényen felszólalóként való részvétel feltétele legyen a nyilvántartás hatálya alá tartozó személyek regisztrációja.

A Tanács csatlakozása a Megállapodáshoz – annak korlátozott volta ellenére – mindenképpen pozitív fejlemény, azonban az átláthatóság szükségességét gyakran hangsúlyozó Európai Parlament szerepvállalása némileg csalódást keltő. Az EU népképviselői szerve bár több jövőbeli szigorítást tervezett be, a tervezet tárgyalása során a szabad képviselői mandátum elve mögé bújva a képviselők számos, tevékenységük átláthatóságát nagyban előmozdító módosító javaslat elfogadását akadályozták meg.²²

A dokumentum inkább tekinthető a közös átláthatósági kultúra megerősítésére irányuló összehangolt megközelítésnek, illetve ennek irányába tett újabb politikai lépésnek, semmint jelentős változásokat eredményező, az átláthatóságot a gyakorlatban is előmozdító szabályozásnak. Egy többéves folyamat újabb állomásához értünk, de messze vagyunk még attól, hogy az uniós érdekérvényesítés valóban átlátható legyen – már amennyiben a brüsszeli lobbi dinamikusan fejlődő világában egyáltalán lehetséges a teljes átláthatóság.

2021. május 3.

Felhasznált irodalom

Bunea, Adriana: Regulating European Union Lobbying: In Whose Interest? *West European Politics*, 26. (2019), 11. 1579–1599. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1539115>

²² Nikolaj Nielsen: MEPs Reject Greater Transparency in Hidden Vote. *EUobserver*, 2021. április 15.

- Cini, Michelle: EU Decision-Making on Inter-Institutional Agreements: Defining (Common) Rules of Conduct for European Lobbyists and Public Servants. *West European Politics*, 36. (2013), 6. 1143–1158. Online: <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.826022>
- Council of the European Union: *Notice of Meeting and Provisional Agenda*. Brussels, (2021. április 26.). Online: www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/05/89/EU_58966/imf-name_11061804.pdf
- Európai Bizottság: *Javaslat. Intézményközi megállapodás a kötelező átláthatósági nyilvántartásról* (2016. szeptember 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52016PC0627>
- European Commission: *The European Parliament, the Council and the Commission Hold Second Round of Negotiations on a Mandatory Transparency Register* (2018. június 12.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/STATEMENT_18_4150
- European Commission: *Transparency: Parliament, Commission and Council Held a Third Round of Talks on the Proposal for a Mandatory Transparency Register* (2019. február 14.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_1152
- European Commission: *Questions & Answers: Agreement on a Mandatory Transparency Register* (2020. december 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2427
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2008. május 8-i állásfoglalása az EU intézményei mellett működő érdekképviselők (lobbisták) tevékenységi keretének fejlesztéséről* [2007/2115(INI)] (2008. május 8.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2008-0197_HU.html?redirect
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2011. május 11-i határozata az Európai Parlament és a Bizottság közötti, a közös átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás megkötéséről* [2010/2291(ACI)] (2011. május 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0222_HU.html?redirect
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2014. április 15-i határozata az átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás módosításáról* [2014/2010(ACI)] (2014. április 15.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0376_HU.html?redirect
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2019. január 31-i határozata a Parlament eljárási szabályzatának következőket érintő módosításáról: az I. cím 1. és 4. fejezete; az V. cím 3. fejezete; a VII. cím 4. és 5. fejezete; a VIII. cím 1. fejezete; a XII. cím; a XIV. cím és a II. melléklet* [2018/2170(REG)] (2019. január 31.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0046_HU.html
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2021. április 27-i határozata az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás megkötéséről* [2020/2272(ACI)] (2021. április 27.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0130_HU.html
- European Parliament: *First Hurdle Cleared for the New Transparency Register* (2021. április 13.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210407IPR01522/first-hurdle-cleared-for-the-new-transparency-register
- Európai Tanács: *Átláthatósági nyilvántartás: a Tanács megállapodott a tárgyalási megbízatásról* (2017. december 6.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/
- Mahoney, Christine: *Brussels versus the Beltway. Advocacy in the United States and the European Union*. Washington D. C., Georgetown University Press, 2008.
- Nastase, Andreea – Claire Muurmans: *Regulating Lobbying Activities in the European Union: A Voluntary Club Perspective. Regulation & Governance*, 14. (2020), 2. 238–255. Online: <https://doi.org/10.1111/rego.12200>

Vajúdtak a hegyek és egeret szültek...

Nielsen, Nikolaj: MEPs Reject Greater Transparency in Hidden Vote. *EUobserver*, 2021. április 15. <https://euobserver.com/democracy/151541>

Tárnok Balázs: *Újraindulnak a tárgyalások az európai uniós lobbizás átláthatóvá tétele érdekében*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. április 13. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/13/ujraindulnak-a-targyalasok-az-europai-unios-lobbi-atlathatova-tetele-erdekeben>

Az Európai Bíróság szerepvállalása az uniós jogállamiság-politikában

Az Európai Unió Bírósága kezdetben nem vett részt aktívan az uniós jogállamiság-politika építésében, az utóbbi években azonban ez látványosan megváltozott. Sorra születnek a tagállami bírói függetlenségre vonatkozó ítéletek, amelyeken keresztül az uniós bírók is síkra szállnak a jogállamisági vitában.

Az Európai Unió intézményrendszerét és jogfejlődését elemző tudományos doktrínában közmegegyezés van arról, hogy az Európai Unió Bírósága (Bíróság) nemcsak hétköznapi bírói fórum, hanem az európai integráció előmozdításának egyik élharcosa is. Az Európai Unió jogrendszere a Bíróság alapszerződéseket tágan értelmező joggyakorlata alapján nyerte el mai formáját. Az elmúlt hat évtized ítéletei alapján a Bíróság kulcsszerepet játszott az egyre szorosabb európai integráció kialakításában. Ez a testület teremtette meg például az integráció kezdeti évtizedeiben a közvetlen hatály elvét, és állapította meg azt is, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok nemzeti jogával szemben.

A folyamatot a *mainstream* európai uniós jogi elemzések történelmi és jogi szükségszerűségként ábrázolják. Kritikusabb nézőpontból tekintve azonban a Bíróság fokozatos „jogfejlesztésével” olyan elemi jelentőségű kérdésekben hoz döntéseket a föderálisabb Európa felé mutató irányba, amelyre a tagállamok részéről nem mutatkozott politikai akarat, hiszen azokat nem foglalták az alapító szerződésekbe. Pokol Béla alkotmányjogász professzor kifejezetten problémásnak látja a Bíróság túlterjeszkedő szerepét, amely miatt az Európai Uniót demokrácia helyett jurisztokráciaként jellemzi.

Az Európai Unió jogállamiság-politikája, amely keretében az uniós intézmények minél szélesebb körű kontrollt kívánnak gyakorolni a tagállamok különböző politikai döntései felett, jól illeszkedik az Uniót a föderalizmus felé sodró, mind szorosabb európai integráció gondolatába. Ebből adódóan már a kezdetektől feltételezni lehetett, hogy a Bíróság előbb-utóbb a jogállamiság kérdésében is megnyilvánul az uniós intézmények oldalán. Az elmúlt évtized

elején tapasztalható kezdeti, óvatosabb hozzáállás után ez mostanra be is következett.

A Bíróságnak már a 2010-es évek elején állást kellett foglalnia olyan ügyekben, amelyekre az EU politikai intézményei azóta is rendszeresen jogállamisági ügyekként hivatkoznak. Ilyenek voltak a Magyarországot elmarasztaló, a bírák nyugdíjkorhatárának csökkentésével kapcsolatos 2012. november 6-ai és az adatvédelmi hatóság függetlenségével kapcsolatos 2014. április 8-ai ítéletek. Az említett ítéletek érdekessége, hogy míg az európai politikum a jogállamiság kérdéséhez kötötte azokat, a Bíróság még csak utalást sem tett bennük a jogállamiságra. Ebből arra lehet következtetni, hogy a Bíróság kezdetben nem kívánt látványos szerepet játszani a jogállamiság körüli európai politikai vitákban. A testület meghagyta a főszerepet az EU politikai intézményeinek, hogy azok fektessék le a tagállamokat a jogállamiság nevében ellenőrző új uniós politika alapjait.

A 2010-es évtized végén a Bíróság hozzáállása jelentős változáson ment keresztül. A testület szakított az eredeti óvatos megközelítéssel és egyre látványosabban kezdett megnyilvánulni az uniós jogállamisági vitában. Először a 2018. február 27-ei, Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítéletben hivatkozott a jogállamiságra a bírói függetlenséggel összefüggésben. Bár az ügyben a jogállamiság nevében általában bírált tagállamok egyike sem volt érintett, figyelemre méltó volt, hogy a Bíróság ítéletében szokatlan okfejtésbe kezdett a jogállamiság és a bírói függetlenség kapcsolatáról. A Lengyelországot akkoriban érő, bírói függetlenségre vonatkozó folyamatos bírálókat miatt ezt az ítéletet már kihirdetésekor is a jogállamiság-vitában való közvetett megnyilvánulásként lehetett értelmezni.

Ezt a feltételezést igazolta, hogy a Bíróság néhány hónappal később folytatta fejtegetését a bírói függetlenség és a jogállamiság kapcsolatáról. 2018. július 25-ei ítéletében azt vizsgálta, hogy az ír hatóságoknak végre kell-e hajtaniuk az LM monogramú állampolgárral szemben a lengyel hatóságok által kibocsátott európai elfogatóparancsot, amennyiben feltételezhető, hogy a lengyel bíróságok nem függetlenek. Az ítéletben figyelemre méltó, hogy abban a bírói függetlenséggel és jogállamisággal kapcsolatos részletes okfejtésen túl már a Lengyelországgal szemben indított 7. cikk szerinti eljárás is fontos tényezőként jelent meg.

A jogállamisággal kapcsolatos európai bírói aktivizmus 2019-ben tovább fokozódott. A Bíróság a lengyel legfelsőbb bíróság függetlenségével kapcsolatos 2019. június 24-ei ítéletében megállapította, hogy Lengyelország a bírák

nyugdíjkorhatárának csökkentésekor megsértette a jogállamiság részét képező bírói függetlenség elvét. Ugyanezt a tendenciát folytatta a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsával kapcsolatos 2019. november 19-ei ítélet is, amelyben a Bíróság a lengyelországi igazságszolgáltatási rendszer egyik struktúrális kérdésével kapcsolatban tette lehetővé a lengyel bírák számára, hogy megállapítsák, a rájuk vonatkozó szabályrendszer bizonyos elemei nem felelnek meg a jogállamiság és bírói függetlenség kritériumainak, így azok nem alkalmazandók. Az ítéletsorozat hamarosan tovább folytatódik, Evgeni Tanchev főtanácsnok ugyanis 2021. május 6-án ismertette véleményét, amelyben a Bíróságnak azt javasolja, hogy ismételten marasztalja el Lengyelországot egy bírói függetlenséggel kapcsolatos ügyben.

Mindez azt mutatja, hogy az Európai Unió Bírósága új ítélkezési gyakorlatot alakított ki, és immár aktív szerepet kíván betölteni az uniós jogállamiságpolitikában. A bírói függetlenség az az elv, amely jelenleg hivatkozásul szolgál arra, hogy a Bíróság is egyre szigorúbb jogállamisági ellenőrzés alá vonja a tagállamokat. Ez már önmagában is jelentős dilemmákat vet fel. Mivel az igazságszolgáltatási szervezetrendszer kialakítása az uniós alapszerződések értelmében tagállami hatáskör, mennyire tekinthető jogszerűnek a Bíróság esetjogon keresztüli hatáskörbővítése? Legitimebbek-e az Európai Unió bírái a tagállami bírói szervezetre vonatkozó szabályok alakításában, mint a nemzetállamok alkotmányozó vagy törvényhozó hatalmai? Ez a két alapvető kérdés minden bizonnyal egyre többször kerül majd előtérbe a következő években. Mindeközben azt is érdemes lesz megfigyelni, hogy a Bíróság megelégszik-e azzal, hogy a jogállamisági viták bírói függetlenségi aspektusát vizsgálja, vagy felfedez-e magának újabb hatásköröket a jogállamisági elv további kritériumaival kapcsolatban is.

2021. május 11.

Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Reinterpreted Instrument?

The Charter of Fundamental Rights of the European Union originally required guarantees for the fundamental rights not from the Member States but from EU institutions. This would be changed by the EU's mainstream policy, which would also use the Charter to hold Member States accountable.

It was a dilemma for decades in the European Union that there was no EU legal document that could ensure that European institutions, similarly to the Member States' authorities, comply with fundamental rights and rule of law criteria.

In the European Communities established in 1957, only in 1989, during the preparation of the Maastricht Treaty, would we see a first attempt at the creation of a document containing fundamental rights. At that time, the European Parliament voted for a proposal on fundamental rights and freedoms, which, however, was not adopted during the negotiations on the new treaty. After that, it took years for this issue to return to the European political agenda.

In 1997, during negotiations on the Treaty of Amsterdam, it was placed again on the agenda of the European Union to have its own Charter of Fundamental Rights, but the proposal was still not incorporated into the Treaty. The Charter of Fundamental Rights of the European Union (Charter of Fundamental Rights) was finally proclaimed on the 7th of December 2000, in Nice, in line with the conclusions of the 1999 Cologne European Council. However, even then, the document was ratified in the form of an interinstitutional agreement, which could not be considered equivalent to the Treaties. The Charter of Fundamental Rights was only elevated to the level of the Treaties when the Treaty of Lisbon entered into force in 2009, and can therefore be considered a relatively new fundamental rights instrument.

Article 51 of the Charter of Fundamental Rights has, from the outset, fixed that "the provisions of this Charter are addressed to the institutions, bodies, offices and agencies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law". The authors of the text saw fit to stipulate in advance that "the Charter

does not extend the field of application of Union law beyond the powers of the Union or establish any new power or task for the Union, or modify powers and tasks as defined in the Treaties”.

It is apparent from the above that the original purpose of the Charter of Fundamental Rights, entered into force in 2000 and elevated to the level of the Treaties of the Union in 2009, was primarily to ensure the proper functioning of EU institutions in line with fundamental rights. With this, it answered a problem of decades, as no such fundamental rights document existed at EU level until then. Originally, the Union and its institutions have lagged far behind the Member States, whose national constitutional systems had long been equipped with fundamental right guarantees as regards the functioning of national public bodies. The provision of the Charter according to which the Charter could be applicable in certain cases to the Member States is secondary and serves first of all purposes of coherence: EU law has to ensure fundamental rights guarantees also when it is applied by Member States. All that means is that the Charter of Fundamental Rights was not intended to be an instrument for general rule of law investigations against Member States. In order to prevent any incorrect interpretation, it was even made clear in Article 51 of the Charter that it cannot be the instrument for any extension of EU competences.

It follows from the above that in the European political arena, one should hear debates primarily on whether the institutions of the Union comply with the provisions of the Charter of Fundamental Rights in their procedures, decisions and operations, and whether they themselves respect human rights and the rule of law or not. Incidentally, the context of the Covid pandemic could have provided an opportunity for this, as the functioning of EU institutions has changed and raised a number of rule of law issues. However, the debate on compliance with the Charter of Fundamental Rights today is not outlined around the proper functioning of the EU institutions. EU politicians and officials are debating on how they could apply the Charter of Fundamental Rights to Member States.

On the 2nd of December 2020, the European Commission published its Strategy to strengthen the application of the Charter of Fundamental Rights in the EU. The main focus of the Strategy is placed on how to better hold EU Member States to account for the rights enshrined in the Charter and for this, how to strengthen the knowledge, capacities and networks of the various NGOs. The document describes that “from 2021, the Commission will present a new annual report on the application of the Charter in the EU, which, in contrast with the Commission’s previous Charter reports, will look more closely at the

Charter of Fundamental Rights of the European Union...

Charter's application in the Member States and will provide further insight to the Commission for the assessment of compliance of national legislation with EU law."

At the beginning of this year, the LIBE Committee of the European Parliament held a debate on a new strategy for the Charter of Fundamental Rights. It also became apparent during the exchange of views that the majority of the MEPs see the Charter as another instrument for rule of law investigations against Member States. In the debate, the usual criticisms against Hungary and Poland were repeated, focusing on how the Charter of Fundamental Rights could be linked to the Commission's annual report on the rule of law monitoring EU Member States. Thereby, the Charter appeared as a supplementary tool to put pressure on Member States in order to force domestic political changes requested by the EU.

The reflection at EU level on the application of the Charter of Fundamental Rights could easily get lost in the series of loud political debates around the rule of law. However, it is worth paying more attention to this instrument. The Commission's Communication of last December stated that the application of the Charter would cover an increasing number of areas. Koen Lenaerts, President of the European Court of Justice also claimed at a conference organised on the 20th anniversary of the Charter last December that the Charter would play an increasing role in important cases before the Court of Justice of the Union. As the Communication of the Commission also mentions, these could include sensitive areas to Member States' sovereignty such as migration, justice, employment or taxation. Meanwhile, the original aim of the Charter, the protection against violations of fundamental rights by the EU institutions, becomes more and more forgotten.

31 March 2021

Pató Viktória Lilla

Az Európai Unió 2020-ban X. – Digitális szakpolitikai összefoglaló

A 2020-as év több kihívást hozott, ugyanakkor lehetőséget is teremtett az emberiség számára. Az oktatás, a politika, a szociális, gazdasági és tudományos élet is nagy változáson ment keresztül, amelynek már eddig is a kapujában álltunk, azonban a Covid-19-vírusjárvány felgyorsította a folyamatokat főként a digitális fejlődésben. A következőkben összefoglaljuk az Európai Unió 2020-as digitális szakpolitikai változásait, hiszen tavaly olyan mérföldkövek letételére került sor, amelyekkel a Von der Leyen vezette Bizottság céljainak megfelelően Európa beléphet a digitális évtizedbe.

Európai Szabályozási Keret

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. Idén a közös akarat és a nemzetközi 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 tagállamok számára átláthatóvá és financiálisan 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 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. A stratégia három pillérre épül: az ötéves politikai ütemtervre,

 https://doi.org/10.36250/01068_08

a mesterséges intelligenciáról szóló fehér könyvre¹ és az európai adatstratégiára.²

2020-ban uniós szinten a legjelentősebb digitális szakpolitikai kezdeményezések a Mesterséges Intelligencia Fehér Könyv, az Európai Elektronikus Személyazonosítási Rendszer, a Digitális Oktatás Cselekvési Terv, az Adatkormányzásról szóló jogszabálytervezet,³ valamint a Bizottság által decemberben előterjesztett Digitális Szolgáltatásokról és a Digitális Piacokról szóló jogszabálycsomagok. Az Adatkormányzásról szóló joganyag⁴ (*Data Governance Act*) lehetővé teszi, hogy a nyilvános adatokhoz való hozzáférés és azok újrafelhasználása biztonságos módon növekedjen, ami kulcsfontosságú az innováció és a gazdasági fejlődés ösztönzése érdekében különösen akkor, amikor az európai kkv-k csupán 12%-a használ nagy adatokat. A Digitális Szolgáltatásokról és a Digitális Piacokról szóló tervezetek (*Digital Services Act*,⁵ *Digital Markets Act*)⁶ 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.

A Digitális Piacokról szóló tervezet az e-piaci visszaélések megszüntetésére is törekszik, mint a 2020. novemberben nagy botrányt keltett Amazon Big Data taktikája, amivel illegálisan visszaélt a piaci pozíciójával. A kibertér védelme érdekében a Kiberbiztonsági Stratégia is revízió alatt állt, az új stratégiát még a tavalyi év végével bejelentették, amelyben a digitális évtizedben a bizalom és biztonság megteremtése kapta a legfőbb szerepet.

A digitális platformokon keresztül terjedő álhírekre 2020-ban talán az előző évekhez képest is nagyobb figyelem összpontosult. A pandémia első hulláma során megjelent az infodémia kifejezés, a dezinformáció elleni küzdelemben

¹ Európai Bizottság: *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése* COM(2020) 65 végleges (2020. február 19.).

² Európai Bizottság: *Európai adatstratégia* COM(2020) 66 végleges (2020. február 19.).

³ Regulation of the European Parliament and of the Council on European Data Governance (Data Governance Act) COM(2020) 767 végleges (2020. november 25.).

⁴ COM/2020/767.

⁵ Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról COM(2020) 825 végleges (2020. december 15.).

⁶ Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (digitális piacokról szóló jogszabály) COM(2020) 842 végleges (2020. december 15.).

számos intézkedést kezdeményeztek, új intézmények születtek. A digitális térben terjedő álhírek miatt az állampolgárok védelmének kritériumát nemcsak a digitális szabályozásokba, hanem valamennyi uniós joganyagba igyekeztek beépíteni a jogalkotók, így az Európai Demokráciáról szóló Cselekvési Tervben is megjelenik.

Politika és együttműködés

A tagállamok közötti kooperáció minden eddiginél fontosabbá vált a digitális térben is, legyen szó akár az egészségügyi adatok vagy a vállalatok transzparens és személyiségi jogoknak megfelelő elektronikus adathasználatáról. Megszületett a „Big Tech Európa trójai lovaként” is emlegetett projekt, a GAIA X, amely az európai adatföderáció felé mutató biztonságos adatteret jelenthet. Mindez alapján feltehetjük a kérdést, hogy a digitális térben Európa a föderális államkapcsolatok felé halad-e jelenleg.

A nemzeti és szupranacionális érdekcsoportok tevékenységén túl a vállalati szféra túlszabályozottság elleni lobbitevékenysége is aktív volt, noha a globális vállalatok több esetben felismerték a fontosságát a digitális tér puha szabályozásának, így tett Zuckerberg is, amikor májusban felkérte a Bizottságot a platform szféra szabályozására.

A digitális diplomácia is fontosabbá vált, mint valaha, főként az uniós tagság szempontjából kiemelten nagy jelentőségű tárgyalási sorozat alatt, a 2020-as brexitegyezés vitájában, hiszen tíz európai vállalat közül hat továbbít adatot az EU és az Egyesült Királyság között. A digitális diplomácia más kontextusban jelentheti azt is, hogy a diplomáciai és érdekképviselői tevékenységek a digitális térben folytak 2020-ban, amire az Európai Parlament plenáris ülései is berendezkedtek.

A digitális technológiák részben a pandémiával egyező jeleket mutatnak, hiszen átlépik a személyek és az országok, sőt kontinensek között húzódo határokat, ami felhívja a figyelmet a nemzetközi együttműködés fontosságára és megmutatja a *techplomacy* értékét.

Költségvetés

2020-ban a globális verseny miatt fontos politikai esemény, az amerikai elnökválasztások is bebizonyították, hogy a technológiai fejlesztés a politikai

gondolkodás rivaldafényébe került. Az új, Biden–Harris-adminisztráció 300 milliárd dolláros szövetségi beruházást javasolt az áttörést jelentő technológiákhoz, úgymint a mesterséges intelligenciához, és újból a kutatásra és fejlesztésre kívánnak összpontosítani. Kampányukban arról is beszéltek, hogy 20 milliárd dollárt fektetnek be a széles sávú infrastruktúra vidéki térségekbe történő eljuttatásába. Az amerikai példa mellett az EU alkalmazkodik a Covid-19 utáni digitális menetrendjéhez, ahol az Európai Bizottság csaknem 150 milliárd eurót különített el a tagállamok digitális kiadásaira. 2020-ban a digitalizációra fordított figyelem azért is meghatározó, mert tavaly fogadta el az Unió a következő hétéves költségvetési keretét, amelyben a Digitális Stratégia végrehajtására 8,2 milliárd eurót különített el az Unió, amely a korábbi ciklusokhoz képest magasabb összeg, azonban világviszonylatban még mindig alacsonynak mondható. A fenntartható és klímasemleges ökoszisztéma működtetésében szintén nagy szerep jut a digitalizációnak, hiszen a kibertér felesleges károsanyag-kibocsátástól tud mentesíteni.

Magyarország

Az Unió 2020-ban is kiadta legfrissebb felmérését a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutatót (DESI) és a Women in Digital (WiD) indexet. A Covid-19-világjárvány megmutatta, mennyire fontosak lettek a digitális eszközök a tagállamok gazdaságai számára, valamint azt is, hogyan tartják fenn a hálózatok, az adatok, az MI, a szuper-számítástechnika, valamint az alap- és haladó szintű digitális készségek a társadalmat azáltal, hogy biztosítják a munkavégzést, a vírus terjedésének nyomon követését, valamint a gyógyszer- és vakcinakutatás meggyorsítását. A 2020-as digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató alapján Magyarország a 28 uniós tagállam között a 21. helyen áll. Az ország eredményei az elmúlt néhány évben nagyjából az uniós átlagnak megfelelő ütemben javultak.

A nemzetközi digitális fejlődés mellett 2020-ban Magyarországon is fontos változásokat tapasztalhattunk, hiszen többek között megjelent a Mesterséges Intelligencia Stratégia 2020–2030, elindultak a becsatlakozási folyamatok az Európai Digitális és Innovációs Hálózatba, elkészült az új digitális keretstratégia tervezete, a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség létrehozásával, valamint a magyar társadalom digitális készségének fejlesztését a Mesterséges Intelligencia Kihívással is igyekszik támogatni az MI Koalíció.

2020 összegezte

A digitális szakpolitika fejlődési dinamikája 2020-ban felgyorsult, az év első felében meghatározott kodifikációs irányok az év végére beértek, így november–december hónapban rendkívüli mértékű szabályozási anyag előkészítési munkálatai fejeződtek be, amelyek 2021-ben a rendes jogalkotási folyamattal várhatóan le is zárulnak, és alkalmazásuk megkezdődik. Európa digitális kivirágzásának éve elé nézünk 2021-ben – haladunk a „digitópia” felé –, azonban nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a világversenyben még mindig követő szerepben áll a kontinens a digitális fejlettség tekintetében. Már azt is világosan látjuk, hogy a digitális átalakulás lehet a kulcs a poszt-Covid-korszak gazdasági újjáépítéséhez.

2021. január 12.

Felhasznált irodalom

- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Európai adatstratégia* COM(2020) 66 végleges (2020. február 19.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066>
- Európai Bizottság: *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése* COM(2020) 65 végleges (2020. február 19.). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_hu.pdf
- Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (digitális piacokról szóló jogszabály) COM(2020) 842 végleges (2020. december 15.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020PC0842>
- Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról COM(2020) 825 végleges (2020. december 15.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020PC0825>
- Regulation of the European Parliament and of the Council on European Data Governance COM(2020) 767 végleges (Data Governance Act) (2020. november 25.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0767>

Nyilvános és ingyenes digitális hálózatok, Magyarország pályázati teljesítménye a WiFi4EU projektben

2021. február 18-án az Európai Bizottság az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökséggel egyetértésben, a Covid-19-válságra hivatkozással hat hónappal meghosszabbította a WiFi4EU projektek megvalósítási idejét.

Magyarország a 2020-as DESI-mutató alapján az uniós átlagot túlteljesíti a közintézmények digitális infrastrukturális felkészültségében, amiben az uniós támogatásoknak is nagy szerep juthatott. A WiFi4EU kezdeményezés jó lehetőséget teremtett arra, hogy Európa-szerte közelebb kerüljenek a polgárok az ingyenes, nyílt vezetékek nélküli hálózatokhoz, mindemellett a különböző társadalmi rétegek közötti digitális szakadék csökkentését is elősegítette. A WiFi4EU közterületeken, parkokban, tereken, közintézményekben, egészségügyi központokban és múzeumokban teremti meg azt az ingyenesen hozzáférhető infrastruktúrát, amellyel valamennyien csatlakozhatunk a világhálózathoz. A kezdeményezés nyújtotta előnyökhöz a helyi önkormányzatok pályázat keretében férhettek hozzá 15 ezer euró értékű utalványok formájában.

A WiFi4EU

A wifihotspotok telepítésére a megvalósítási határidő (eredetileg 18 hónap) meghosszabbítása a már nyertes, de a pályázatban célként megjelölt hálózatbővítést még teljes mértékben el nem végzett projektekre vonatkozik. A kezdeményezés 2020-ra tűzte ki célul, hogy 6000–8000 közösség számára ingyenes wifihálózatot biztosít, amelyhez 134 millió eurós költségvetési forrást irányozott elő a Bizottság. A pályázat wifihotspot telepítésére nyújt anyagi támogatást, azonban a pályázó önkormányzatoknak vállalniuk kell, hogy azt legalább három éven keresztül üzemeltetik, tehát az infrastruktúra fenntartásának költsége a pályázót terheli. A helyi lakosok és a látogatók reklámmentes, ingyenes, minimum 30 Mbps letöltési sebességű WiFi4EU hálózat használatakor az igénybe vevők adatainak kereskedelmi célú felhasználásának

elkerüléséről is gondoskodnia kell a helyi közigazgatási szerveknek. Különösen fontos ez az adatbiztonsági szempont a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabályjavaslat után. Az uniós támogatást közvetlenül a hálózatot telepítő vállalkozónak folyósítja a végrehajtásért felelős uniós szerv a hálózattelepítési munka befejezését követően. A 2014 óta távközlési és energiaprojektekkel is foglalkozó uniós ügynökség, az INEA (*Innovation and Networks Executive Agency*) látja el a WiFi4EU pályázati program végrehajtási koordinációjával járó feladatokat a CEF Telecom (*Connecting Europe Facility*) munkaprogram keretében. A támogatott projektek hozzájárulnak az interoperábilis digitális szolgáltatások európai ökoszisztémájának megteremtéséhez, amely az egységes digitális piac fontos pillére.

Magyarország teljesítménye a négy pályázati forduló során

2018 novemberében tették közzé az első pályázati felhívást azzal, hogy országonként legalább 15, legfeljebb 224 utalvány nyerhető el. A pályázati kiválasztás elsősorban jelentkezési sorrendben történt (a pályázat megnyitását követő első öt másodpercben már 3500 kérelmet nyújtottak be), de az elbírálás során az országok szerint meghatározott keretszámokat, így a földrajzi elosztást is figyelembe véve az első forduló során összesen 2800 település nyerte el a támogatást. Összesen 13 200 pályázat érkezett be első körben a 42 millió eurót szétosztó első körös pályázat alkalmával, amely nyertesei között 90, tartaléklistán pedig 15 magyar pályázót találunk.

A második pályázati szakasz 2019 áprilisában jelent meg, ahol az elnyerhető támogatási utalványok számát növelték országonként legfeljebb 510-re. Ebben a körben kevesebb, csupán 10 ezer pályázat érkezett be az Ügynökséghez, azonban a kiosztható utalványok a pályázat megnyitását követő első percben csaknem teljesen elfogytak. Az 51 millió eurót végül 3400 – köztük 63 magyar önkormányzat – között osztották szét.

1. táblázat: A WiFi4EU négy pályázati forduló nyertes és tartaléklistás magyar helyi önkormányzatok száma, valamint az összes nyertes önkormányzat és kiosztott összes pályázati összeg fordulónként

WiFi4EU HU	2018-1	2019-1	2019-2	2020-1
Elnyerhető pályázati támogatás összesen (millió euró)	42	51	26,7	14,2
Összes nyertes (db település)	2800	3400	1780	947
HU nyertes (db település)	90	63	142	15
HU tartaléklista (db település)	15	15	15	40

Forrás: INEA

A harmadik fordulónak 2019 szeptemberében szintén egynapos pályázati ablaka, összesen 1780 nyertes önkormányzata, 11 benyújtott pályázata volt, amelyhez 26,7 millió eurót osztottak szét úgy, hogy legfeljebb 142 utalványt nyerhettek el országonként a helyi közigazgatási szervek. Ekkor Magyarország el is érte a maximális pályázati számot ismét nagy versenyben, ugyanis az első 2 másodpercben 2000 pályázat érkezett be.

A negyedik, egyben utolsó fordulóban való részvételre 2020. júniusban nyílt meg egy napig lehetőség, amely során 947 utalvány várt kiosztásra. 8600 pályázó településből 15 magyar önkormányzat nyerte el a 15 ezer euró értékű támogatási utalványt.

A pályázati időszakok magyar teljesítményét vizsgálva megállapítható, hogy a harmadik pályázati fordulóban voltak a legsikeresebbek a magyar települések, hiszen az adott időszak pályázati felhívásának országonként megszerezhető maximális számát (142) tudták elnyerni. A második pályázati forduló eredménye azonban elgondolkodtató, hiszen abban az időszakban voltak a pályázati esélyek a legmagasabbak, azonban ahogy már korábban említettük, a pályázatok rangsorolása főként elsőbbségi szabály alapján történt.

A négyfordulós pályázat során az elmúlt két évben összesen 29 ezer uniós önkormányzat regisztrált, 42 ezer pályázat érkezett be, 8900 területi közigazgatási szerv nyerte el az összesen 139 millió eurós támogatást a digitális hálózatok telepítésére. A kezdeményezés megvalósításának sikeressége hosszú távon még nem mérhető, ugyanakkor a következő három évben az INEA ellenőrizni fogja a projekt támogatásával létrehozott WiFi4EU pontok üzemeltetését.

A fenntartható fejlődést az mutatná leginkább, ha a kötelező hároméves fenn-tartási időszakon túl a helyi önkormányzatok hozzájárulnának a kialakult hálózati infrastruktúra fejlesztéséhez és használatának biztosításához.

2021. február 22.

Integráció az innováció útján, megalakult az Európai Innovációs Tanács

Hogyan fejlődött az uniós innovációs politika az elmúlt években? Mi vezetett az Európai Innovációs Tanács megalakulásához? Milyen az integráció innovációs jövőképe? Ezekre a kérdésekre keresi a választ az elemzés.

2021. március 18-án a Bizottság bejelentette, hogy az Európai Innovációs Tanács (EIC) a kétéves pilotműködést követően teljes jogú uniós tanácsná lépett elő. Az Európai Innovációs Tanács támogatásai révén az Európai Innovációs és Technológiai Intézettel¹ együttműködve Európa versenyképességének növelését és tudáskapacitásának kiaknázását célozza.

Az innovációs politika jelentősége széles körben elismert. Szorosan kapcsolódik továbbá más uniós politikákhoz is, úgymint a foglalkoztatási, a versenyképességi, a környezetvédelmi, az ipari és az energiaügyi politikához. Az innováció szerepe, hogy a kutatási eredményeket új és jobb szolgáltatások és termékek formájában realizálja a globális piacon való versenyképesség megőrzése és az EU-ban élő emberek életminőségének javítása érdekében. Az innovációs kapacitása Európának nagy, de ahogy ez a 2021-es Európai Digitális Napon is elhangzott, azért nem tudja felvenni a kontinens a versenyt az Egyesült Államokkal, mert a magas kockázatú befektetők az amerikai piacon vannak. Az uniós kutatási és technológiafejlesztési (KTF) politika jogalapja az EUMSZ 179–190. cikke. Az Unió KTF-politikájának fő eszköze a célkitűzéseket, prioritásokat és a támogatás pénzügyi keretét néhány éves viszonylatban meghatározó többéves keretprogram. A KTF-keretprogramokat az Európai

¹ Az Európai Innovációs és Technológiai Intézetet (EIT) 2008-ban hozta létre az 1292/2013/EK rendelettel módosított 294/2008/EK rendelet. Átfogó célja a fenntartható uniós gazdasági növekedés és versenyképesség ösztönzése a tagállamok és az Unió innovációs kapacitásának megerősítése révén. Az EIT ezeket a célkitűzéseket elsősorban tudományos és innovációs társulásai révén valósítja meg, amelyek több mint 1200 üzleti, kutatási és oktatási partnert tömörítenek. Az EIT szerves részét képezi a Horizont Európa programra (2021–2027) vonatkozó bizottsági javaslatnak, és különösen e program nyílt innovációs pillérének, de külön jogalappal rendelkezik (az EIT-rendelet).

Parlament és a Tanács fogadja el az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően, rendes jogalkotási eljárás keretében.

Az Európai Innovációs Tanács víziója az Európai Bizottságban, különösképpen az akkor tárcájához tartozó Carlos Moedas, a kutatásért, az innovációért és a tudományért felelős biztos törekvései között jelent meg 2015-ben. Azért is látta szükségesnek, mert a Bizottság megegyezett abban, hogy a növekvő nemzetközi versenyben Európának magasabb sebességre kell kapcsolnia, ami a kutatást és az innovációt illeti. Mindezt a Horizont 2020 program megvalósításának félidejében, a program továbbfejlesztésének előkészítése során fogalmazta meg az intézmény, amely szerint Európának meg kell reformálnia az áttörést hozó innovációt támogató intézkedéseit is, mégpedig egy új Európai Innovációs Tanács létrehozása révén, amelynek új, a polgárokhöz is közeli célorientált látásmódot kell meghonosítania a kutatás és az innováció területén. A kutatási biztos terve a tanáccsal kapcsolatosan egy olyan szervezet létrehozása, amely segít megtalálni az áttörést jelentő európai technológiákat, támogatja a tehetséggondozást, és előmozdítja az Egyesült Államokkal szembeni innovációs lemaradás leküzdését. A koncepció szerint olyan intézményként működne, amely nemcsak szakpolitikai tanácsadói szerepet tölt be, hanem – kockázatitőke-befektetőhöz hasonló bírálati módszert követve – részt vesz a nyertes innovációs pályaművek kiválasztásában. A Bizottság a Horizont Európa Program részeként javasolta az Európai Innovációs Tanács létrehozását, hogy közös platformot kínáljon a nagy potenciállal rendelkező és áttörést jelentő technológiák, valamint a terjeszkedési potenciállal rendelkező innovatív vállalkozások számára.

Ezt követően 2016-ban az Európai Innovációs Tanács felállításáról nyilvános konzultációt folytatott a Bizottság a vállalkozások, egyetemek és kutatóintézetek, nemzeti és regionális hatóságok, valamint az érdekképviselői szervek véleményére és ötleteire összpontosítva. A Bizottság 2017 januárjában létrehozta az innovátorok munkacsoportját, amely segítette az EIC kialakítását a Bizottság Horizont 2020 utódprogramjára irányuló javaslatai keretében. A munkacsoport az *Európa visszatérése: Az úttörő innováció felgyorsítása* című jelentésében támogatta a Tanács felállításának szükségességét.

A politikai és társadalmi akarat tehát megnyilvánult az európai polgárok és az uniós intézmények részéről az Európai Innovációs Tanács felállítására, ami azt eredményezte, hogy 2018 és 2020 között egy pilotprojektet indított a Bizottság. A 2018 és 2020 közötti kísérleti szakaszban – amelynek céljaira 2,7 milliárd eurót különítettek el az EU-költségvetésből – az Európai Innovációs Tanács fontos szerepet játszott azoknak a dinamikusán fejlődő, magas

kockázatú újító ötleteknek a felkutatásában, amelyek egészen új piaci szegmenseket hozhatnak létre. Az Európai Innovációs Tanács kísérleti projektje támogatta az áttörő, új piacot, munkahelyeket teremtő és növekedést ösztönző innovációs potenciállal rendelkező kutatókat és innovátorokat. A projekt két finanszírozási eszközzel rendelkezett, az EIC Pathfinder és az EIC Accelerator kísérleti programokkal. Az első Pathfinder a FET-Open kezdeményezésében a kezdeti stádiumban lévő gyors növekedési potenciálú projekteket támogatta, valamint a FET-Proactive program a magas kockázatú kutatási és innovációs projekteknél nyújtott finansiális segítséget. Az EIC Accelerator azonban kifejezetten a kkv-kra fókuszálta a piacközelit projekteket támogatását célozta. 2021-ben már Mariya Gabriel gigantikus biztosi portfóliójához került az Európai Innovációs Tanács, amely pilotprogramjának kedvezményezettjei bebizonyították, hogy a külső befektetők bevonásának képessége nőtt. A kísérleti időszak alatt az EIC kedvezményezettjeinek csaknem 5 milliárd eurót sikerült összegyűjteniük külső befektetőktől, és közülük 40-nek sikerült 100 millió euró feletti értéket elérnie.

Mi történik az Európai Horizonton?

Az eddigi legambiciózusabb új program az előző kutatási és innovációs program (Horizont 2020) eredményeire és sikereire építve azt kívánja biztosítani, hogy az EU a globális kutatás és innováció élvonalában maradjon. 2018-ban Carlos Moedas már arról nyilatkozott, hogy az Európai Horizont Program részeként növelni kívánják az Európai Kutatási Tanács (EKT) számára biztosított finanszírozást annak érdekében, hogy az EU tudományos életben kivívott globális vezető szerepe megerősödjön, és az uniós kutatás terén új, ambiciózus küldetések kialakításával ismét bevonja a polgárokat. Az EKT a Marie Skłodowska-Curie program mellett új elemként beemeli az Európai Innovációs Tanácsot is az innováció előmozdítására, két fő finanszírozási eszköz révén lefedve az új piacok létrehozásának potenciáljával rendelkező, főleg nagy kockázatú innovációk korai szakaszának és a fejlesztési, piaci bevezetési szakaszának közvetlen támogatására. A Tanács a budapesti székhelyű Európai Innovációs és Technológiai Intézetet egészíti ki a tervszerint.

A Tanács és a Parlament is szorgalmazta a bizottsági javaslatot, így nem csoda, hogy a 2018 júniusában, 94,1 milliárd eurós finanszírozási javaslattal benyújtott Horizont Európa csomagban (a program végül 95,5 milliárd euró támogatást kapott) az Európai Innovációs Tanács felállítása is helyet kapott.

A program költségvetését persze csak akkor véglegesíthették, miután megállapodás született a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.

2019 áprilisában a Tanács megállapodott az Európai Horizont keretprogram végrehajtását szolgáló egyedi program létrehozásáról szóló tanácsi határozat tervezetének² központi részeiről. Ez a program határozza meg az Európai Horizont – a 2021–2027 közötti évekre vonatkozó uniós kutatási és innovációs keretprogram – végrehajtása céljából előirányzott operatív célkitűzéseket és tevékenységtípusokat. A határozat prioritásai között megjelenik többek között az Európai Innovációs Tanácsnak a Bizottság általi létrehozása is, valamint az Európai Kutatási Térség megszilárdítása. Jól látható, hogy Európai Horizont nélkül nem létezik az Európai Innovációs Tanács sem.

A három pillérre épülő Európai Horizont keretprogram megállapítja a program céljait és felépítését, valamint a program finanszírozásának módjait és a finanszírozás nyújtására vonatkozó szabályokat. Az Európai Horizont az Unió vezérprogramja, amellyel az Unió egy elképzelés megszületésétől annak piaci elterjedéséig támogatni kívánja a kutatást és az innovációt, kiegészítve a nemzeti és a regionális forrásokat.

Az *első pillér (Tudományos kiválóság)* célja a kiváló tudományos alaptevékenységek támogatása. Ez a pillér tervezi megerősíteni az Unió tudományos vezető szerepét, továbbá magas színvonalú ismereteket és készségeket kifejlesztését ösztönzi. A *második pillér (Globális kihívások és európai ipari versenyképesség)* a társadalmi kihívásokra választ kereső és az ipari technológiákra irányuló kutatást kívánja támogatni kutatási partnerségek és klaszterek létrehozásával olyan területeken, mint az egészségügy, a biztonság, a digitális és a kulcsfontosságú alaptermotechnológiák, az éghajlatváltozás, az energia, a mobilitás, az élelmiszerek és a természeti erőforrások. A *harmadik pillér (Innovatív Európa)* az Európai Innovációs Tanács létrehozásával az áttörést hozó és a diszruptív innováció elterjesztését helyezi előtérbe.

² Európai Bizottság: *Javaslat – A Tanács határozata az Európai horizont kutatási és innovációs keretprogram végrehajtását szolgáló egyedi program létrehozásáról*. COM(2018) 436 végleges (2018. június 7.).

Integráció az innováció útján, megalakult az Európai Innovációs Tanács

I. pillér Tudományos kiválóság	II. pillér Globális kihívások és európai ipari versenyképesség	III. pillér Innovatív Európa
– Európai Kutatási Tanács – Marie Skłodowska-Curie Program – Kutatási Térség	– Egészségügy – Kultúra, befogadó társadalom – Civil védelem – Digitalizáció, ipar, űrtechnológia – Klíma, energia, mobilitás – Élelmiszer, biogazdaság, természeti erőforrások, mezőgazdaság, környezet	– Európai Innovációs Tanács – Európai Fejlesztési Térség – Európai Innovációs és Technológiai Intézet

1. ábra: Az Európai Horizont Program struktúrájáról

Forrás: https://ec.europa.eu/info/horizon-europe_en

2021-ben létrejön az Európai Innovációs Tanács

Végül 2021-ben megkezdte munkáját az Európai Innovációs Tanács. Az Európai Horizont keretprogram hárompilléres szerkezete megmaradt, de azért a rendszerben találhatunk néhány újdonságot. A III. pillér az „Innovatív Európa” elnevezést kapta, és nevéhez híven ide kerültek az innovációval kapcsolatos kezdeményezések: az újonnan megalakított Európai Innovációs Tanács, az európai innovációs ökoszisztémák és a budapesti székhellyel működő Európai Innovációs és Technológiai Intézet is.

Az Európai Innovációs Tanács programja szerint a pilotműködéshez hasonló újdonságokat vezetett be. Ezek között található az EIC Accelerator program, amelynek 1 milliárd eurós kerete van (amelyből vállalkozásonként legfeljebb 2,5 millió euró hívható le), ami egy új, innovátorbarát pályázati rendszert jelent a kkv-k (legfeljebb 500 főt foglalkoztató) és startupvállalkozások számára innovatív fejlesztések kidolgozására. Ezenkívül a Tanács a kiválasztott vállalkozások számára coachingot, mentorálást, befektetőkhöz és vállalatokhoz való hozzáférést, valamint számos más lehetőséget biztosít. A mai napon nyílik meg az első pályázati felhívás az EIC Accelerator Kihívásra, amely az EIC Accelerator Openhez hasonlóan, a tudományos felfedezésekre vagy a technológiai áttörésekre („mélytechnológiára”) épülő innovációkra összpontosít. Az egyik első felhívás a stratégiai digitális és egészségügyi technológiákat emeli fókuszba, és olyan kkv-k jelentkezését várják, amelyek a következő területek valamelyikén állnak elő áttörő innovatív ötlettel:

- digitális technológiák: eszközök, módszerek, rendszerek, valamint működési elvek, folyamatok és szabványok, amelyek az IKT-technológiai

iparra vonatkoznak, például fejlett nagy teljesítményű számítástechnika, éles számítástechnika, kvantumtechnológiák, kiberbiztonság, mesterséges intelligencia, blokklánc, felhő-infrastruktúra technológiák és technológiák a tárgyak internetéhez;

- egészségügyi technológiák:
 - mesterséges intelligencia által vezérelt eszközök a korai diagnózis felállításához;
 - új megközelítések a sejt- és génterápiában, különösen a rák esetében; új biomarkerek kifejlesztése klinikai prognózis, betegmonitorozás; bioprocesszor 4.0 (digitalizáció a biotechnológia/biofarmainpar biológiai fejlődésének szakaszaiban);
 - egészségügyi hírszerzési szolgáltatások;
 - e-egészségügyi megoldások az egészségügyi rendszerek, az orvosi gyakorlat és az intenzív osztályok számára.

A pályázati felhívás megtekintésére és a jelentkezésre júniusig nyílik lehetőség az uniós források lehívásakor megszokott webgate felületen.

A másik most nyíló pályázat az Accelerator Kihívásra a Green Deal innovációk a gazdaságélénkítéshez című projekt, amely támogatja a Green Deal és fenntarthatósági célok megvalósítását szem előtt tartó kkv-kat.

Az „úttörő” kutatásokat pedig az EIC Pathfinder program támogatja, amelyet kifejezetten multidiszciplináris kutatócsoportok számára alakítottak ki, mivel az Európai Horizont programnak ebben az új ciklusban kiemelt célja a tudományterületek közötti együttműködés erősítése, illetve a kutatások által elért eredmények társadalmi „hasznosítása”. A kutatócsoportok legfeljebb 4 millió euró összegű támogatást igényelhetnek, amelyből a finanszírozás nagy részét nyílt pályázati felhívások útján ítélik majd oda, előre meghatározott tematikus prioritások nélkül. Emellett létrehoznak öt „Pathfinder kihívást”, amelyekre 132 millió eurót különítettek el. A kihívások a mesterséges intelligencia (MI), az agyi aktivitás mérésére szolgáló eszközök, sejt- és génterápia, zöld hidrogén és mesterséges élő anyagok témák köré épülnek majd. Emellett az Európai Innovációs Tanács keretében több új innovációval kapcsolatos díjat is alapítottak, mint a női vállalkozókat elismerő Női Innovátorok Európai Unió Díja, vagy a helyi innovációs ökoszisztémát fejlesztő városok számára az Európa Innovációs Fővárosa (iCapital) díj. Továbbá az európai szociális innovációs versenypályázat célja az, hogy ösztönözze, támogassa és jutalmazza azokat a szociális innovációkat, amelyek segítik azonosítani, fejleszteni és megerősíteni az emberek és szervezetek rezilienciakészségét.

Integráció az innováció útján, megalakult az Európai Innovációs Tanács

Az Európai Innovációs Tanács 2021-es létrehozásával a még 2013-ban felállított Európai Kis- és Közepes Vállalkozások Ügynöksége (Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, EASME) átalakult 2021. április 1-jével, és létrejött egy új ügynökség, az Európai Innovációs Tanács, valamint a Kis- és Közepes Vállalkozások Végrehajtó Ügynöksége (European Innovation Council and Small and Medium-sized Enterprises Executive Agency, EISMEA). Az új Tanács megjelenése a korábbi programok intézményrendszerén is változtatott a következők szerint:

- Az EIC- és a COSME-programokat az EISMEA kapta;
- az Európai Tengeri és Halászati Alap (European Maritime and Fisheries Fund, EMFF), a LIFE program, a H2020 Energiahatékonysági program (Horizon 2020 Energy Efficiency market-uptake activities, CSA) az új LIFE programhoz kerültek;
- a H2020 program klímatervei az Európai Klíma, Infrastruktúra és Környezet Ügynökséghez (European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency, CINEA) került;
- a környezeti és erőforrás-felhasználás hatékonyságát célzó projektek az Európai Kutatási Ügynökséghez (European Research Executive Agency, REA) tagozódtak be;
- végül pedig a nyersanyagprojektek az újonnan felállított Európai Egészségügyi és Digitalizációs Ügynökséghez (European Health and Digital Executive Agency, HaDEA) kerültek.

Az unió innovációs politikája az Európai Innovációs Tanács felállításával, annak ötletének megszületését követő hatodik évben várhatóan új irányt vesz, amelynek főszerepében nagy kockázatú, de új piaci lehetőségeket, illetve munkahelyeket teremtő innovációk állnak, a kkv- és startupszektorral a fókuszban.

2021. április 9.

Felhasznált irodalom

Európai Bizottság: *Javaslat – A Tanács határozata az Európai horizont kutatási és innovációs keretprogram végrehajtását szolgáló egyedi program létrehozásáról* COM(2018) 436 végleges (2018. június 7.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018PC0436>

„Ez egy boldog nap” – 2021 Digitális Közgyűlés Lisszabonban

2021. június 1-jén és 2-án az Európai Bizottság az Európai Unió Tanácsának portugál elnökségével együttműködésben adott otthont a Digitális Közgyűlésnek, amelynek programjait idén az Európa Digitális Évtizedét övező diskurzusoknak szentelték. Az esemény középpontjában ennek megfelelően a Digitális Évtized 2030-ig szóló uniós célkitűzései, valamint az új, 7,5 milliárd eurós finanszírozási kerettel rendelkező Digitális Európa Program áll.

Az eseményen több tagállam minisztere, az Európai Parlament és a Bizottság, valamint a magánszektor és a civil társadalom képviselői vettek részt, megvitatva a Bizottság digitális évtizedéről szóló közleményében felvázolt területeket és a 2030-ig kitűzött célokat. A digitális fejlődés előmozdításának fő területei a Digitális Iránytű pólusainak megfelelően a digitális készségek, a vállalkozások digitális átalakulása, a nagy sebességű konnektivitás, a biztonságos és fenntartható digitális infrastruktúra fejlesztése, valamint a közszolgáltatások digitális átállása. Mindezt teszik úgy, hogy az európai értékek és jogok érvényesülése az online világban is ugyanolyan módon biztosítható legyen, mint a személyes térben. A narratíva továbbra is változatlan, az Európai Unió arra törekszik, hogy reziliens és digitálisan szuverén kontinenssé váljon a Digitális Európa Program támogatásával. Az erről szóló diskurzusra azért van szükség, mert az Európa Digitális Évtizedének sikerességéhez erősebb digitális nemzetközi kapcsolatokat kell kötnie a kontinensnek elsősorban az Egyesült Államokkal, különösen a Transzatlanti Kereskedelmi és Technológiai Tanácson keresztül, de a portói csúcstalálkozón bemutatott indiai konnektivitási megállapodás is a nemzetközi kapcsolatok erősítését szolgálja.

A Digitális Közgyűlésen három meghatározó bejelentés látott napvilágot, az EllaLink tenger alatti adatátjáró kábel hivatalos üzembe helyezése, a digitális demokráciáról szóló Lisszaboni nyilatkozat értékeinek bemutatása, valamint az uniós digitális Covid-igazolványok használatának bevezetése.

A Digitális Közgyűlés első napján Európa digitális átalakulás felé vezető útját vizsgálták meg 2030-ig, a Bizottság által előterjesztett Digitális iránytű nyilatkozatban foglalt elképzelések alapján. Ursula von der Leyen, az Európai

Bizottság elnöke ismertette a digitális jogok és a digitális évtized alapelveinek közös intézményközi nyilatkozatának előkészületeit. A Közgyűlés második napja a Digitális Európa Programra épülve két csatornán folyt párhuzamosan, kevésbé politikai, sokkal inkább gyakorlati vitáknak nyújtott teret. A program 7,5 milliárd euró összeggel erősíti Európa digitális szuverenitását a szuperszámítástechnika, a mesterséges intelligencia, a kiberbiztonság és a magas szintű digitális készségek fejlesztésével. A rendezvény ideje alatt az ipar és az üzleti világ – főként a kis- és középvállalkozások (kkv-k) és a startupok – képviselői, valamint a kormányzati szervek gyakorlatorientált segítséget és tanácsadást kaptak a Digitális Európa Program használatához.

EllaLink

Az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét ellátó Portugália a nemzeti digitális programjában is nagy hangsúlyt helyez az összekapcsolódásra. A Digitális Közgyűlés első napján a „digitális országutat” az EllaLink projektet ceremóniális körülmények között avatták fel, amelyet az EU a BELLA-programon keresztül alapított, annak szárazföldi csatlakozási pontjain létrehozva több adatközpontot (Sines Tech) és laboratóriumot (EllaLink Geo Lab).

Az EllaLink egy optikai tengeralattjáró-kábel, amely összeköti az európai és dél-amerikai kontinenseket. Az első közvetlen, nagy kapacitású adatkapcsolat Európa és Latin-Amerika között meghatározza a következő 25 év digitális gazdaságát, emellett a kutatás és az oktatás adatcseréjének és feldolgozásának támogatását célozza. Az EU a legnagyobb befektető a BELLA-programban, 26,5 millió euróval járult hozzá a megvalósulásához, míg a latin-amerikai nemzeti kutatási és oktatási hálózatok, valamint a brazil kormány további forrásokat biztosítottak.

A kábel a Digitális Európa Napon március 19-én aláírt Európai adatátjáróról szóló nyilatkozat első megvalósulása. A tenger alatti kábelrendszerek egyébként 1850 óta gyarapodnak az óceánok mélyén, jelenleg 428 aktív kábel létezik és 1245 szárazföldi kábelállomás. Az EllaLink szárazföldi kábelállomás nevét Portugália tengerpartján stílusosan Vasco da Gama után kapta. A tenger alatti adatátjárók közvetlen, széles körű és megbízható csatlakozást jelentenek Európa és Latin-Amerika között. A kábelek másodpercenként több száz terrabyte adat áramlását támogatják 5000 méter mélyen.

Az EllaLink vezérigazgatója elmondta, hogy tíz éve fejlesztik a projektet, és egy igazi nemzetek közötti együttműködésről beszélhetünk. Továbbá

a jövőben, a nemzetközi adatkapcsolatok megerősítésén túl adatközpontok kialakítását vizionálta szerte a világon, miközben a 6000 kilométeres kábelhálózat a szolgáltatások és áruk szélesebb skáláját, illetve a felhasználás meggyorsítását növeli. Az EllaLink kábelek gyártója és üzembe helyezője a Nokia.

Lisszaboni nyilatkozat

A digitális jogokról szóló nyilatkozat és a digitális évtized elvei olyan kötelezettségvállalásokat tartalmaznak, mint például a kiváló minőségű csatlakozáshoz való hozzáférés biztosítása Európa-szerte, a digitális készségek népszerűsítése minden polgár számára, valamint a tisztességes online világ megkülönböztetés nélküli kiépítése. A széles körű társadalmi vita érdekében a nyilvános konzultáció 2021. szeptember 2-ig tart, amelynek eredménye az intézményközi nyilatkozatra vonatkozó javaslatba épül be. A Lisszaboni nyilatkozat bemutatása a Digitális Közgyűlés, és Európa Digitális Évtizedének fontos pillanata, amely a digitális jogok és irányelvek kimunkálásának alapjául szolgál. Az Európai Unió digitális ambíciói közül kiemelte az internethez való hozzáférhetőséget, a biztonságos online teret, a digitális készségek elsajátításához való jogot, valamint a gyermekek online védelmét. Ezek az ambíciók vezetnek a jogalkotókat is a digitális környezet biztonságossá tételében. Ursula von der Leyen megemléktette továbbá a pár hete bemutatott, a világon egyedülálló Mesterséges Intelligencia keretrendszer, amely a technológia átfogó európai szabályozásának kidolgozásában nyújt segítséget. Végül az emberközpontú digitális átalakulás mellett tette le a voksát a politikus. Az ENSZ főtitkára is elismerését fejezte ki a Lisszaboni nyilatkozat felé, kiemelve, hogy számítanak Európára az emberközpontú digitális átalakulás irányításában.

Az Európai Unió Covid-igazolványa

A Bizottság elnöke beszédében kitért a digitális Covid-igazolványok bevezetésére is, amelynek használatára mostantól megnyílik a lehetőség, miután 22 tagállam letesztelte, amely jó példa az európai értékeket érvényre juttató digitális eszközökre, hiszen az uniós Covid-kártya a személyes adatok védelmét garantálja. Emellett az inkluzivitás is előtérbe kerül, hiszen nemcsak oltottsággal, de korábbi vírusfertőzésből származó természetes védettséggel is megszerezhető, online és papíralapú igazolásként is, amelynek egyéves lejáratú ideje van.

Azon tagállamok, amelyek már letesztelték az igazolvány rendszerét, annak ellenére, hogy az uniós rendelet július 1-jétől lép hatályba, most egy hónappal korábban, önkéntes alapon kezdhetik meg annak használatát. Június elsejétől már hét tagállam – Bulgária, Csehország, Dánia, Németország, Görögország, Horvátország és Lengyelország – döntött úgy, hogy csatlakozik az igazolvány-rendszerhez, és megkezdték az első uniós tanúsítványok kiadását, míg egyes országok úgy döntöttek, hogy csak akkor indítják el az EU-s digitális Covid-tanúsítványok üzemét, ha a funkciókat országszerte telepítették. Az erről szóló országlista és tájékoztatás folyamatosan frissül.

Az Európai Unió a digitális átmenetet emberközpontúként ismeri el, a készségekhez és képzésekhez a hozzáférhetőség, inkluzivitás, konnektivitás és joghoz kötöttség értékei felé irányítja a digitális iránytű vezérelte európai hajót.

2021. június 3.

Magyarország igazságügyi rendszerének digitális fejlettsége: tanulságok a 2021-es uniós igazságügyi eredménytábla mutatóiból

Az elmúlt másfél évben a koronavírus-járvány rámutatott arra, hogy a digitális technológiai fejlesztéseket az élet valamennyi területén alkalmazni szükséges. Nincs ez másként az igazságszolgáltatási rendszer digitális fejlődése tekintetében sem, derül ki az Európai Bizottság által nemrégiben közzétett 2021-es EU-s igazságügyi eredménytábla (*2021 EU Justice Scoreboard*) mutatóiból. A digitalizációra összpontosító idei eredménytábla mutatóiból kiolvasható ugyanis, hogy a Covid-19-járvány idején is folyamatosan működtetett bíróságok munkája általánosságban hozzáférhetőbbé és hatékonyabbá vált. Vajon Magyarország hogyan teljesít az igazságszolgáltatási rendszer digitalizálásában?

A 2013 óta a jogállamisági mechanizmus egyik eszközeként szolgáló eredménytábla idén az igazságszolgáltatási rendszerek digitális fejlettsége mellett a bírói függetlenségre helyezi a hangsúlyt, így annak megállapításai a kidolgozás alatt álló bizottsági jogállamisági jelentés részét is képezik majd. A mérőszámok az uniós tagállamok igazságügyi reformjait is nyomon követik, illetve vizsgálják azok rendszereit a hatékonyság, a függetlenség és a minőség szempontjából. Utóbbi vizsgálódási szempontban kapott helyet idén a digitális fejlettség mérése is. A korábbi kiadásokhoz hasonlóan a 2021-es eredménytábla is két Eurobarometer-felmérés adatait mutatja be arról, hogy a nyilvánosság és a vállalatok hogyan érzékelik az igazságszolgáltatás függetlenségét az egyes tagállamokban. Ennek idén azért is van kifejezetten nagy jelentősége, mert a helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz (RRF) 20%-át a digitális fejlesztésekre szükséges fordítani, így a kimutatások a Next Generation EU erőforrás-elosztását is befolyásolhatják. Az eredményektől Didier Reynders igazságügyi biztos azt várja, hogy a lehetőségek és a kockázatok azonosításával értelmesebb vita bontakozik ki az Unió igazságügyi politikája körül.

Az Európai Unió 2021-es igazságügyi eredménytáblájának legfontosabb megállapításai

Az igazságszolgáltatási rendszerek digitalizálását első ízben felmérő tábla eredményei azt mutatják, hogy szinte minden tagállamban videókonferencia-rendszert használtak az elmúlt másfél évben, és hogy a tagállamok túlnyomó többségében az igazságügyi alkalmazottak távmunkát végeztek. Viszont jelentős eltérés mutatható ki a mesterséges intelligencia, valamint a blokklánc-technológia igazságügyi használatának elterjedésében a tagállamok között.

Az igazságszolgáltatás függetlenségének megítélésével kapcsolatos kihívások továbbra is fennállnak, mert a tavalyi évhez képest a bírói rendszerek függetlenségének nyilvánosság általi megítélése kétötöddel csökkent a tagállamokban. A bíróságok és a bírák közvélemény által vélt függetlensége hiányának a legszélesebb körben kifejtett oka a kormány és a politikusok beavatkozása, illetve nyomásgyakorlása az igazságszolgáltatási rendszerre.

A magyar igazságszolgáltatási rendszer minőségének mérése a digitális érettség szempontjából

Az EU igazságügyi eredménytáblájának korábbi kiadásai összehasonlító adatokat ugyan szolgáltatottak az igazságszolgáltatási rendszerek IKT-jának egyes vonatkozásairól, azonban a pandémiás helyzet által motivált digitális változásoknak megfelelően az idei mutatók sokkal részletesebbek, annak tanulságai között a Bizottság *Az igazságszolgáltatás digitalizálása az EU-ban* című, 2020. december 2-ai közleményének elemei is megtalálhatók.

Az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos közérdekű információk online elérhetőségében a tagállamok között inkább az információk tartalmában, illetve az állampolgári igények kielégítésében mutatkozik meg különbség. Utóbbira példa az, hogy a tagállamok több mint a fele (köztük Magyarország) nem teszi lehetővé interaktív online szimulációs program által az emberek számára, hogy megismerjék, jogosultak-e az ingyenes jogi segítségnyújtásra.

A bírósági eljárások szereplőinek digitális részvételi lehetőségét is vizsgálja az eredménytábla a digitális bizonyítékok elfogadhatóságával. A digitális technológia alkalmazását a polgári/kereskedelmi, közigazgatási és büntetőjogi bíróságokon lehetővé tevő eljárási szabályok vizsgálatakor Magyarország

jól teljesít, egyedül a kizárólag digitális formátumban benyújtott bizonyítékok elfogadhatósága terén mutatkozik elmaradás. Ebben a tekintetben pedig az eljárási kategóriák között is megállapítható eltérés, hiszen a büntetőeljárás bizonyítékai egyáltalán nem nyújthatók be kizárólag digitális formában.

A tagállamoknak kevesebb mint a fele rendelkezik a digitális eljárás részletes szabályozási keretével. A digitális működéshez szükséges eljárási szabályok meghozatala mellett a bíróságoknak és az ügyészségnek rendelkezniük kell megfelelő eszközökkel és infrastruktúrával, lehetővé téve a távoli kommunikációt és a munkahelyi anyagokhoz a biztonságos távoli hozzáférést.

Az IKT, beleértve az innovatív technológiát is, fontos szerepet játszik az igazságszolgáltatás munkájának támogatásában, és ezáltal jelentősen hozzájárul az igazságszolgáltatási rendszerek minőségének növeléséhez, emellett a bírák, ügyészek és bíróságok számára elérhető digitális eszközök és ügyintézés egyszerűsítheti a munkafolyamatokat, biztosíthatja a munkaterhelés igazságos elosztását, és jelentős időcsökkenést eredményezhet. A bírósági és ügyészségi eljárások digitálistechnológia-használatát tekintve Magyarország jól teljesít az alkalmazottak biztonságos távmunkarendszerét, a távkommunikációs technológiát (videókonferencia) és az elektronikus ügykezelési rendszert tekintve. Azonban az elektronikus ügyelosztás még fejlesztendő terület, továbbá a blokklánc- és mesterségesintelligencia-technológia alkalmazása egyáltalán nem mutatkozik meg az eljárási folyamatokban az eredménytábla adatai alapján. A biztonságos bírósági és ügyészségi kommunikációs eszközöket illetően Magyarország minden mutató szerint jól teljesít, utóbbival elősegítve a tárgyalásokra való alapos felkészülést és a minőségi döntéshozatalt.

A polgári, kereskedelmi és közigazgatási ügyek megindításához és nyomon követéséhez használt digitális megoldások vizsgálatakor csak az ügyfelek lezárt ügyeinek aktájához való elektronikus hozzáférhetőség lehetőségét jelző mutató lehet fejlesztendő terület, azonban általánosságban elmondható, hogy a bírósági illetékek befizetése, az ügyintézéssel kapcsolatos információk, valamint az ügykezdeményezés és panasztétel elektronikusan elérhető.

A polgári és közigazgatási eljárások mellett a digitális eszközök használata a büntetőeljárások során szintén fontos, hiszen hozzájárulhat az áldozatok és vádlottak jogainak garantálásához. A digitális megoldások megbízható távoli összeköttetést hoznak létre a peres felek között, valamint lehetővé teszik az ügyvédek számára az őrizetben lévő vádlottak meghallgatásra való felkészítését, illetve a sértettek segítését a további viktimizáció elkerülésében. E tekintetben Magyarország egy mutatót nem teljesít, vagyis az áldozatok ügyeikhez való elektronikus hozzáféréseinek hiánya észlelhető.

Az ítéletekhez való online hozzáférés biztosítása növeli az igazságszolgáltatási rendszerek átláthatóságát, segíti az állampolgárokat és a vállalkozásokat a jogi környezet megértésében, hozzájárulhat az ítélkezési gyakorlat következetességéhez. A bírósági határozatok online közzététele elengedhetetlen a jogi szakemberek és az állampolgárok számára, ugyanakkor a hozzáférhetőség és átláthatóság elve mellett az adatvédelmi szabályok legmagasabb szintű tiszteletben tartása is követelmény. A nyilvánosan közzétett ítéletek online hozzáférhetősége Magyarországon, Észtországban, Litvániában és Szlovákiában a legerősebb az Európai Unió tagállamai közül. A gép általi olvasást lehetővé tevő bírósági határozatok tekintetében Magyarországon az ítéletek és a hozzájuk kapcsolódó metaadatok nem tölthetők le ingyenesen adatbázis formájában. Az ítéletek gépi olvasása azért nem lehetséges hazánkban, mert azokat nem egy szabvány szerint modellezzik.

Az EU 2021-es igazságszolgáltatási eredménytáblájának értékeiből kitűnik, hogy – több uniós tagállammal ellentétben – Magyarországon nincs jelentős különbség a polgári/kereskedelmi, a közigazgatási és büntetőeljárások között a digitális fejlettség tekintetében, a legtöbb mutatóban jól teljesít az ország. A fejlesztendő területek vizsgálata alapján hazánkban leginkább a blokklánc- és mesterségesintelligencia-technológián alapuló eszközök elterjedésének előmozdítására, valamint a gépi olvashatóságot lehetővé téve, a bírósági ítéletek szabványosított modellezési rendjére lenne szükség az igazságszolgáltatási rendszerben.

2021. július 12.

Cybersecurity in the European Union: Possibilities and Perspectives

Catching Up and Stocktaking: The Previous Financial Framework

The EU's previous 2014–2020 long-term financing framework (MFF) had little mention of the development of digital programs and lacked any specific mention of enhancing the cyber capabilities within the European Union. The Connecting Europe Facility¹ in Heading 1 focused mainly on infrastructure and telecommunications development, high-speed optical internet. To close regional development gaps for digital infrastructure and accessibility, Cohesion Funds could also be used. What were lacking, are clearly defined goals and programs regarding future technologies (the use of AI, 5G networks, quantum computing, defence against cyber threats), as well as facing the challenges that arrive from using such tools. Moreover, other international players such as the United States, Russia and China were more conscious of such technologies as the European Union was lagging behind² in the last decade. Naturally, coordinating such efforts among 28, and recently with 27 members proved difficult, but not impossible. As we near a new post-Covid era, the challenges the Union is facing also shape its future, especially when one looks at the developments in the field of digital and cyberspace.

The new 2021–2027 MFF³ was a real breakthrough, not only for brushing together national interests, but regarding the themes and scope of main strategic priorities the EU and its Member States wanted to develop for the future. The two parallel and converging roads the EU sought out is green and digital. To use sustainable technologies while also contributing to competitiveness and increased security within its borders, the former which further declined during the Covid-19 pandemic.

¹ European Commission: *Connection Europe Facility (CEF)*, 2021.

² European Investment Bank: *Who is Prepared for the New Digital Age?*, 20 April 2020.

³ European Commission: *The 2021–2027 EU Budget – What's New?*, 2021.

The main headings of the new financial framework are more streamlined and integrated. Previously *Competitiveness for Growth and Jobs* is renamed to *Single Market, Innovation and Digital*. As part of this new heading in the new budgetary cycle, the Digital Europe program⁴ focuses extensively towards pursuing the digital transformation of public services and businesses through high-performance computing, artificial intelligence, improving digital skills and establishing cybersecurity. The latter, which remains at the core of EU policy is not only part of the Commission's priorities⁵ but is also part of the new recovery plan for Europe, the Next Generation EU,⁶ mentioned several times in the European Security Union Strategy,⁷ and is an integral part of Horizon Europe (FP9)⁸ for innovation.

What is new in the EU's cyber landscape?

While the new recovery plan provides additional investments in cybersecurity due to an increase in disinformation and attacks on social systems mainly for SMEs, the Security Union Strategy focuses on establishing hard defence capabilities including establishing active evasive tools to counter cyber threats. Multiple legislative proposals are on the table soon to be adopted. The revision of the Network and Information Security Directive (NIS2) and the new Directive on the Resilience for Critical Entities⁹ (CER) constitute the legal bases for action.

Establishing trust is the first step towards any relationship. This is equally true for the EU institutions/agencies and the Member States. A network of Security Operation Centers to protect SMEs using AI capabilities as well as protecting the health, financial, infrastructural and energy sectors is one of these trust-building projects. Next to this, Digital Innovation Hubs would lead in the field of researching evolving and future threats. Joint Cyber Units¹⁰ would help

⁴ European Parliament: *Single Market, Innovation and Digital*. Heading 1 of the 2021–2027 MFF, 2021.

⁵ European Commission: *Shaping's Europe Digital Future*, 2021.

⁶ European Commission: *Recovery Plan for Europe*, 2021.

⁷ European Commission: *European Security Union 2020–2025*, 2021.

⁸ European Commission: *Commission Welcomes Political Agreement on Horizon Europe, the next EU Research and Innovation Programme*, 10 December 2020.

⁹ European Commission: *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Resilience of Critical Entities*, 16 December 2020.

¹⁰ European Commission: *Frequently Asked Questions*. Joint Cyber Units, 2021.

establish trust in an early warning system to notify other EU Member States and the institutions in an event of an attack and step up in a coordinated way. In the military field, EU Member States are already working closely as part of the Permanent Structured Cooperation in the cyber landscape.

Interestingly, the Commission also proposed to enhance global cooperation with international partners regarding cyber threats to create new norms and standards through dialogues and diplomacy. In short, the NIS2 will provide security to entities big and small, establishing uniform requirements and a sanctions regime across Member States, while the CER will cover ten unique sectors and introduce regular risk assessments to shed light on deficiencies (involving a cross-sectorial approach).

The new Strategy also involves the issues of establishing secure and safe 5G networks¹¹ in order to become technologically less dependent on third-party actors (e.g. China) in this field. This is the first step towards creating telecommunication networks that are secure and financially accessible for citizens across the Union.

Towards a new, global cyber diplomacy?

While the EU is physically present with around 140 delegations worldwide, its virtual presence is not all-encompassing. Therefore, the creation of a Cyber Diplomacy Network through dialogues with third countries, especially the EU Neighbourhood remains an important step. It is necessary to create a common understanding of threat perception and create stronger regional cooperation in the cyber field. The Cyber Diplomacy Network aims to create such a forum. Last but not least, the establishment of an EU Domain Name System for individuals, businesses and enterprises (DNS4EU)¹² would create more oversight in case of a malicious cyber incident (e.g. denial-of-service attack). To put it in simple terms, it is aimed at creating a “European window” towards the internet, so one can see what happens outside and be informed of any intrusions.

¹¹ European Commission: *Shaping Europe’s Digital Future. Secure 5G deployment in the EU: Implementing the EU toolbox – Communication from the Commission*, 08 March 2021.

¹² Council of European National Top-Level Domain Registries: *EU Policy Update – Outlook to 2021*, 04 February 2021.

The EU's cyberfuture

As the EU Cybersecurity Strategy was presented last December, during the March 2021 Council meeting, EU ministers adopted conclusions¹³ on this strategy. The Network of Security Operations Centers were agreed upon, as well as the definition of a Joint Cyber Unit and ensuring the use of stronger encryption channels. The visible impact for citizens would be a new EU cybersecurity certification framework in which digital and IT products (online and offline) would be certified as safe by the EU. For example a “smart appliance” would be certified only if it complied with the strictest privacy and anti-breach measures (privacy and security by design), reiterating the importance of the Budapest Convention on Cybercrime.¹⁴ In training the cyber experts of the future, the recently established European Cybersecurity Network and Competence Center¹⁵ in Romania will coordinate EUMS cyber centers as well as conduct research. Training skills will be offered as part of a Master course funded by the Commission.

While there is a lot of work to be done in the coming years, the EU is hopefully taking matters of its security seriously. Catching up to the international stage will take time and effort from Member States, too. The result means that citizens will be better protected from foreign influence and can use secure channels of communication across the Union. Shaping the cyberspace by “European design” is one step closer in becoming a serious partner to count with. While the level of fragmentation between Member States makes it difficult for attacks to affect all members equally, a secure technological and cyber space will make it easier to evade such risks. This may also contribute to a swift adoption of digital technologies for companies that are not as equipped, thus increasing the economic competitiveness and citizens’ well-being in the European Union.

19 April 2021

¹³ Council of the European Union: *Draft Council Conclusions on the EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*, 09 March 2021.

¹⁴ Council of Europe: *Budapest Convention and Related Standards*, s. a.

¹⁵ Florin Zubașcu: New Research Agency in Bucharest Aims to help EU Fend off Cyber Threats. *Science Business*, 17 December 2020.

References

- Council of Europe: *Budapest Convention and Related Standards*, s. a. Online: www.coe.int/en/web/cybercrime/the-budapest-convention
- Council of the European Union: *Draft Council Conclusions on the EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*, 09 March 2021. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6722-2021-INIT/en/pdf>
- Council of European National Top-Level Domain Registries: *EU Policy Update – Outlook to 2021*, 04 February 2021. Online: <https://centr.org/news/eu-updates/outlook-2021.html>
- European Commission: *Commission Welcomes Political Agreement on Horizon Europe, the next EU Research and Innovation Programme*, 10 December 2020. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2345
- European Commission: *Connection Europe Facility (CEF)*, 2021. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/funding-programmes/heading-1a-competitiveness-growth-and-jobs_en
- European Commission: *European Security Union 2020–2025*, 2021. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_en
- European Commission: *Frequently Asked Questions. Joint Cyber Units*, 2021. Online: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/faq/faq-eu-cybersecurity-strategy-digital-decade>
- European Commission: *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Resilience of Critical Entities*, 16 December 2020. Online: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/15122020_proposal_directive_resilience_critical_entities_com-2020-829_en.pdf
- European Commission: *Recovery Plan for Europe*, 2021. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en
- European Commission: *Shaping's Europe Digital Future*, 2021. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en
- European Commission: *Shaping Europe's Digital Future. Secure 5G Deployment in the EU: Implementing the EU toolbox – Communication from the Commission*, 08 March 2021. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/secure-5g-deployment-eu-implementing-eu-toolbox-communication-commission>
- European Commission: *The 2021–2027 EU Budget – What's New?*, 2021. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en
- European Parliament: *Single Market, Innovation and Digital. Heading 1 of the 2021–2027 MFF*, 2021. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690541/EPRS_BRI\(2021\)690541_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690541/EPRS_BRI(2021)690541_EN.pdf)
- European Investment Bank: *Who is Prepared for the New Digital Age?*, 20 April 2020. Online: www.eib.org/en/publications-research/economics/surveys-data/eibis-digitalisation-report.htm
- Zubaşcu, Florin: *New Research Agency in Bucharest Aims to Help EU Fend off Cyber Threats. Science Business*, 17 December 2020. Online: <https://sciencebusiness.net/news/new-research-agency-bucharest-aims-help-eu-fend-cyber-threats>

How EU Council Pandemic-Trio-Presidency Fosters Artificial Intelligence

Meanwhile Portugal is having the closure month of its EU Council Presidency's period; Slovenia has already declared the main priorities of its Presidency starting from the 1st of July 2021. The article identifies the main priorities of the EU Council pandemic-trio-presidency from the perspective of artificial intelligence. It does so because yesterday, Boštjan Koritnik, Slovenian Minister of Public Administration in his interview at the Politico AI Summit outlined the Presidency's priorities for artificial intelligence.

From July to December 2021, Slovenia will hold the Presidency of the EU Council, following the Portuguese Presidency and preceding the French Presidency.

For six months, from 1 July, Slovenia will be presiding over the Council of the European Union. Member states holding the presidency work together closely in groups of three, called 'trios'. This system was introduced by the Lisbon Treaty in 2009. The trio sets long-term goals and prepares a common agenda determining the topics and major issues that will be addressed by the Council over an eighteen-month period. On the basis of this programme, each of the three countries prepares its own more detailed six-month programme. The Slovenian presidency is part of the current presidency trio made up of Germany (second half of 2020), Portugal (first half of 2021) and Slovenia (second half of 2021).

The eighteen-month programme of Germany, Portugal and Slovenia was presented and adopted at a meeting of the General Affairs Council in June 2020. The trio's key tasks will include addressing the impacts of the novel coronavirus pandemic, restoring the normal functioning of European societies and the recovery of economies. Measures are envisaged to foster sustainable and inclusive growth, taking into account the green transition and digital transformation. The six-month programme is divided into two parts. The first part covers an overview of all issues to which the particular presidency would like to devote special attention while leading the Council. These are the presidency priorities. The second part, which is considerably more extensive, largely

follows the “inherited” agenda. This concerns the acts that are already on the Council agenda or will be submitted for consideration by the European Commission as part of its work programme during the presidency. Upon assuming office, the presidency country presents the programme to the European Parliament and the general public.

AI focus in the Strategic Agenda of the trio-presidency

The three Presidencies are convinced that the digital transformation is something that will shape the everyday life in Europe, but also something that Europe can shape.

As it was written in the three Presidencies eighteen-month (1 July 2020 – 31 December 2021) Strategic Agenda, they welcome the Commission’s white paper on Artificial Intelligence and look forward to following-up on it in all dimensions, including research and innovation applications in education, ethical and human-centric aspects, their global governance, risk-based regulatory framework and the aspect of liability for artificial intelligence. In order to maintain and foster a responsible innovative, sustainable and competitive European digital ecosystem, particularly in sectors of strategic importance and in the area of key enabling digital technologies and infrastructures (including data infrastructures), the EU’s digital sovereignty needs to be further strengthened. In this regard, Artificial Intelligence is a key technology with enormous potential for value creation. Furthermore, the labour market participation of all groups and intergenerational cooperation and dialogue should be strengthened, artificial intelligence will be of central importance to developments in work and society.

German Presidency of the Council of the European Union (1 July 2020 – 31 December 2020)

With the Presidency’s Programme motto, “Together for Europe’s recovery”, the German Government was putting the focus of its Presidency on overcoming the Covid-19 pandemic and seeking answers to the challenges of the future. The German Presidency’s Programme contained six pillars. Among these pillars the digital transition had a leading role as it is seen in the Stronger and more innovative Europe (II) and overarching as well other pillars such as

How EU Council Pandemic-Trio-Presidency Fosters Artificial Intelligence

Europe's response to the Covid-19 pandemic. The pandemic is an opportunity to achieve an accelerated, sustainable and digital transformation that is both forward-looking and based on values. Germany therefore wanted to establish digital sovereignty as a leitmotiv of European digital policy and, during our Council Presidency, to work together on responses for approaching technical developments such as artificial intelligence and quantum technologies to ensure that, in the context of fair competition, we increase our prosperity, protect our security and uphold our values.

The country was committed to the responsible, and human-centric development and use of artificial intelligence (AI) which serves the good of society in the EU. The harness of the potential of this key technology also appears in the measures to promote economic recovery in all sectors. The use of AI in the healthcare sector has an important role to play in this regard. According to Germany's approach, AI applications should always be developed with the good of our liberal democratic society in mind.

Portuguese Presidency of the Council of the European Union (1 January 2021– 30 June 2021)

According to the Portuguese Presidency's Programme, it has five action lines, Digital Europe is the third in the line but it again can be linked to other pillars too as we saw in Germany's case. When it comes to digitalisation, Portugal's scope is to accelerate the digital transformation for citizens and businesses.

One of Portugal's aims is to modernise public administration, including through the use of artificial intelligence. In this connection, between the 1–2 of June 2021, the Digital Assembly is organised dedicated to Europe's Digital Decade.

The development of AI appears in more dimensions, such as in e-Justice, seeking for better regulation, industrial property, research and innovation, climate actions and media.

What is the position of Slovenia on artificial intelligence in the EU's agenda?

The Government of Slovenia identified the Commission's proposal (AI regulatory framework) as a priority. The Commission has just recently proposed the

first ever legal framework on AI, which addresses the risks of AI and positions of Europe to play a leading role globally. Slovenia has a deadline to agree in a joint position of member states over the proposal to start negotiating with the European Parliament by the end of the country's presidency until December 2021. Artificial Intelligence is one of the technologies that shapes the future of democracies, society, economy thus the regulation of this area is crucial. AI is one of the top priorities of Slovenia's EU presidency that should be developed and used in a responsible way focused on common interests and people, where trust is a must. The development of such a technology should be conducted by the involvement of different European values such as ethics, fundamental rights and safety of EU citizens. According to the Minister, a risk based approach should be followed and all the same strict obligations should apply for all member states. Moreover, synergies and networks should be taken into action, by coordinating the efforts of European AI Centres to fill the competence gaps. In the digitalised age, the implementation of AI based products and services have to be encouraged in the private and public sector, but we see that the EU's regulations usually raise concerns of overregulation. Thus the question may emerge whether the AI Act and the regulatory framework itself hampers or fosters innovation? According to the Minister, the framework is a good start but Europe needs a smart regulation which can enhance innovation in the field. The council has to find a common approach with regard to the common EU interests, starting from the general approach.

Minister Boštjan Koritnik also met with EU officials during a two-day-long official visit to prepare the Presidency at the end of May. In September, Slovenia will host two extremely important conferences as part of its Presidency: on 2 and 3 September a conference on cybersecurity, and on 14 and 15 September a conference in the field of artificial intelligence. Both conferences in September will be organised in partnership with the European Commission. As an example of good practice in the EU, the Minister specifically highlighted the infrastructure for open access to public sector data, the OPSI portal – Open Data of Slovenia. The Minister also presented the *International Research Centre for Artificial Intelligence (IRCAI)*, which is based at the Jožef Stefan Institute in Ljubljana and was recently established under the auspices of UNESCO.

The Centre shall act as the main coordinator, funder and accelerator of activities for the achievement of the United Nations Sustainable Development Goals through artificial intelligence. The aim of the IRCAI is to empower top entrepreneurs, researchers and projects using artificial intelligence, which

would not be able to achieve visibility on global markets, while at the same time creating the world's largest platform for sustainable solutions.

Janez Janša, Slovenian Prime Minister, gave a press conference on the priorities of the Slovenian Presidency of the Council, by video conference from Brussels and Ljubljana, where he stressed that in order to strengthen European strategic autonomy we must foster digital capacity and the use of AI. Accordingly, a couple of days ago Slovenia's Foreign Minister, Anže Logar also painted a picture of continuity.

A Council presidency is an opportunity to promote the overall image of a country and its knowledge, economy and tourism. The preparations for and implementation of the presidency are therefore a great investment in terms of improving the knowledge, skills and capacities of the public administration of Slovenia and increasing its capacities for operating in the EU in the long term. The Slovenian Presidency website will contain all current information about the Slovenian Presidency of the Council of the EU in one place. Following the General Secretariat of the Council's commitment in 2019, a single website is going to be introduced for the presiding states starting from Slovenia's presidency. According to the previous plans, it will go live one month prior to the beginning of the presidency.

Examining the program of the trio and the six-month plans of each Presidency, we can conclude that the regulation, the safe usage, the transparency and accessibility of artificial intelligence plays an important role in Europe's digital decade where EU institutions try to cooperate and coordinate according to European values and synergies.

01 June 2021

Tagállami mozgástér az Európai Szemeszter tükrében – avagy csorbítja-e az Európai Szemeszter a tagállamok önálló gazdaságpolitikáját

A 2008-as gazdasági válságból való kilábalás elősegítésének érdekében az Európai Bizottság 2010-ben indította útjára az Európai Szemeszter elnevezésű, gazdasági iránymutatásokat tartalmazó eszközét. Ennek már több mint 10 éve, így érdemes számba venni a megtett intézkedéseket. Napjaink vészterhes időszakában, a koronavírus-járvány okozta társadalmi-gazdasági problémák végett, szintén aktuális kérdésként merül fel az Európai Unió s a tagállamainak támogatása.

Az Európai Unió többek között az Európai Szemeszter eszközzel segíti a tagállami gazdaságpolitikai és költségvetési ciklusok összehangolását, így kívánva felkészülni a későbbi esetleges válságokra. Mint minden eszköznek és programnak, az Európai Szemeszternek is számos ellenzője van, legfőbb érveik között a tagállami gazdaságpolitika korlátozása szerepel. A következőkben azt kívánom elemezni, s példákkal alátámasztani, hogy az Európai Szemeszter nem csorbítja s nehezíti meg a tagállamok önálló gazdaságpolitikáját. Az elemzés kitér továbbá azon eshetőségekre, amikor ez megvalósulna. Az Európai Szemeszter kapcsán továbbá szintén gyakran felmerülő kérdés az Európai Bizottság szerepe, a hatásköreinek bővítésére vonatkozó szándék, azonban az elemzés ezen jelenséget nem helyezi fókuszába.

Az Európai Szemeszter keretén belül, a Bizottság minden évben elemzést készít az egyes tagországok költségvetési terveiről, az előttük álló makrogazdasági kihívásokról és a szükséges strukturális reformokról. Ezen elemzések alapján országspecifikus ajánlásokat dolgoz ki a következő 12–18 hónapos időszakra, és javaslat formájában benyújtja azokat a tagállamoknak. Így az Európai Szemeszter során folytatott koordináció három területre irányul, amelyek a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzése, a költségvetési politikák összehangolása, valamint a növekedéssel és foglalkoztatottsággal összefüggő

strukturális reformok.¹ A következőkben azt bizonyítom be, hogy e mechanizmus nem csorbítja a tagállamok önálló gazdaságpolitikai tevékenységét.

Míg a Bizottság koordinációs szerepet tölt be az Európai Szemeszteren belül, végső soron a Tanács feladata, hogy a tagállamok számára iránymutatásokat nyújtson. A folyamat végeredményeként a Tanács – a Bizottság javaslatai alapján – minden tagállamnak országspecifikus ajánlásokat fogalmaz meg. Ezek végrehajtását a Bizottság követi nyomon.² Annak ellenére, hogy az Európai Szemesztert uniós rendelet intézményesíti,³ az annak keretein belül megalkotott dokumentumok nem rendelkeznek jogi kötőerővel. Így a bizottsági közleményekben, illetve a Bizottság javaslatai alapján elkészített tanácsi ajánlásokban foglalt javaslatok nem kötelezők a tagállamokra nézve. Az Európai Számvevőszék legfrissebb különjelentése⁴ alapján a 2011 és 2018 közötti időszakban az országspecifikus ajánlások 26%-át jelentős mértékben vagy teljes mértékben végrehajtották, mintegy 44%-uk esetében pedig legalább „némi előrelépés” történt. Az ajánlások fennmaradó 30%-ának végrehajtása terén „korlátozott előrelépés” történt, illetve „nem történt előrelépés”. A Brugel Intézet 2018-as tanulmányában⁵ többek között azt vizsgálta, hogy a tagállamok milyen százalékbán implementálják az országspecifikus ajánlásokat, és a rangsor legvégén Luxemburg található 23%-kal, míg a legjobban teljesítő ország, Finnország is csupán 53%-os. Ezek alapján kijelenthető, hogy mivel az országspecifikus ajánlások nem rendelkeznek közvetlen jogi kötőerővel, így végrehajtásuk egyáltalán nem kötelező a tagállamokra nézve. Már az ajánlás szó is erre utal, azonban a végrehajtási arányok is erről tanúskodnak, így a tagállamok nincsenek az országspecifikus ajánlások végrehajtására kényszerítve, meg nem fogadásuk esetében semmilyen szankció nem éri őket.

A továbbiakban arra szeretnék rávilágítani, hogy az országspecifikus ajánlásokban előfordul, hogy a Bizottság rosszul méri fel a tagállamok helyzetét, s téves prognózist állít fel. Így történt a 2013-as magyar országspecifikus

¹ Az Európai Unió Tanácsa: *Európai Szemeszter*. Lásd: www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-semester/

² European Commission: *The European Semester Explained* (é. n.).

³ A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról.

⁴ Európai Számvevőszék: *Európai szemeszter: az országspecifikus ajánlások fontos kérdésekkel foglalkoznak, de végrehajtásuk még nem megfelelő* (2020).

⁵ Brugel Institute: *Is the European Semester Effective and Useful?* (2018. június 13.).

ajánlásokban,⁶ amikor is a Bizottság megszorításokat javasolt a költségvetési hiányt és az államadósságot illetően. A Bizottság az ajánlásokban 0,2%-os GDP-növekedést, 3%-os hiányt, és a GDP-arányos államadósság 0,5 százalékpontos növekedését prognosztizálta. 2013-ban végül a GDP-növekedés 1,9% volt, a költségvetési hiány 2,5% lett, a GDP-arányos államadósság pedig 77,6%-ról 76%-ra csökkent.⁷ Így a magyarországi trend nem követte a Bizottság előrejelzéseit. Azonban nem csak hazánkban beszélhetünk téves prognózisokról. Ausztria esetében a 2017-es ajánlásban⁸ a Tanács kiemelte, hogy közép- és hosszú távon a nyugdíj- és egészségügyi kiadások a gyorsan idősödő népesség miatt közepes kockázatot jelentenek a költségvetési fenntarthatóságra nézve. Hozzátette, hogy a többi tagállammal összehasonlítva a nyugdíjakra fordított közkiadások összege Ausztriában viszonylag magas, és az egészségügyre fordított közkiadások a már jelenleg is magas szintről közép- és hosszú távon várhatóan jelentősen növekedni fognak, a Bizottság prognózisa szerint 2060-ra a GDP 1,3%-ának megfelelő mértékben, szemben a 0,9%-os uniós átlaggal. A magas egészségügyi kiadásokat elsősorban a kiterjedt kórházi ágazatnak tudták be. Azonban a koronavírus-járvány tapasztalataira hivatkozva, ha Ausztria megfogadta volna a tanácsi ajánlásokat, s csökkentette volna a kórházak fenntartására fordított összegeket, valószínűleg jóval nagyobb mértékben gyötörte volna meg az országot a járvány, hiszen Ausztriában a védekezés eredményességének egyik fő feltétele a meglévő kórházi kapacitások voltak.

Az Európai Szemeszter megalakulása óta változásokon ment keresztül, ilyen változásként könyvelhetjük el azt is, hogy egyre inkább teret nyernek az eszközben a foglalkoztatás- és szociálpolitikára vonatkozó javaslatok is. Emögött az áll, hogy a Bizottság feladata többek között az is, hogy eredményesen végrehajtsa az Európai Szemeszter eljárásait, s a 1466/97/EU rendelet szerint felügyelje a tagállami szakpolitikák megerősödését. Ahogy már korábban említettük, az Európai Szemesztert három főbb területre oszthatjuk, amely a költségvetési, makrogazdasági és mikrogazdasági, illetve strukturális terület. Az utóbbi alá az uniós politikák közül az Európa 2020 stratégia van rendelve, amely célul tűzte ki a közösségen belüli 75%-os foglalkoztatottság

⁶ A Tanács ajánlása (2013. május 29.) Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről COM(2013) 367 végleges.

⁷ Eurostat, Kormányzati pénzügyi statisztika. Lásd: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/hu&oldid=275737

⁸ A Tanács ajánlása (2017. július 11.) Ausztria 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2017. évi stabilitási programját.

elérését.⁹ Ezzel összefüggésben az országspecifikus ajánlásokban megfigyelhetők a foglalkoztatási és szociálpolitikai ajánlások is, amelyek napjainkban egyre nagyobb mértékben jelen vannak, s egyre nagyobb teret nyernek. Az Ausztriának szóló 2018-as országspecifikus ajánlásokban¹⁰ így találkozhatunk a nyugdíjkorhatár emelésére és a korai nyugdíjba vonulás lehetőségének korlátozására vonatkozó javaslattal. A nyugdíjkorhatár emeléséről szóló javaslattal találkozhatunk még többek között a 2018-as Horvátországnak tett javaslatban,¹¹ vagy a szintén 2018-as Máltának tett javaslatban¹² is.

Összegezve tehát kijelenthetjük, hogy az Európai Szemeszter nem csorbítja a tagállami gazdaságpolitikát, hiszen a keretében tett javaslatok nem kötelező érvényűek. Ennek legfőbb oka, hogy az ajánlások nem rendelkeznek közvetlen jogi kötőerővel. Amennyiben ez megtörténne, s a Tanács ajánlásainak jogi ereje lenne, kijelenthetjük, hogy csorbítaná az eszköz a tagállami gazdaságpolitikát, és negatív hatással lenne rá. Ez esetben már nem a közösség tagállamai gazdaságainak összehangolásáról lenne szó, hanem konkrét végrehajtandó intézkedések meghozataláról beszélhetnénk, amely valószínűsíthetően sok esetben eltérne a tagállami akarattól. Ezenfelül, ahogy az említett példák is mutatják, a Bizottság prognózisai sok esetben tévednek, így azok követése negatív hatással volna a tagállamok gazdaságpolitikájára. A javaslatok kötelezővé tételére azonban kevés esély látszik, valamint az elmúlt évek trendjeiből kiindulva, a foglalkoztatás- és szociálpolitika továbbra is a fókuszban marad, s további térnyeréséről beszélhetünk. Így ha a gazdaságpolitikát érintő kérdések nem is szorulnak háttérbe, mindenképp kiegészülnek a foglalkoztatás- és szociálpolitikára tett javaslatokkal, így az Európai Szemeszter kapcsán már nem csak és kifejezetten gazdaságpolitikai fókuszról beszélhetünk.

2021. július 26.

⁹ European Commission: *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* (2010. március 3.).

¹⁰ Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása Ausztria 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2018. évi stabilitási programját*. COM(2018) 419 végleges (2018. május 28.).

¹¹ Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása Horvátország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Horvátország 2018. évi konvergenciaprogramját* (2018. május 23.).

¹² A Tanács ajánlása (2018. július 13.) Málta 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Málta 2018. évi stabilitási programját.

Felhasznált irodalom

- A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&from=HU>
- A Tanács ajánlása (2017. július 11.) Ausztria 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2017. évi stabilitási programját. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0809\(19\)&from=LT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0809(19)&from=LT)
- A Tanács ajánlása (2018. július 13.) Málta 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Málta 2018. évi stabilitási programját. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(17\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(17)&from=EN)
- Brugel Institute: *Is the European Semester Effective and Useful?* (2018. június 13.). Online: https://bruegel.org/reader/European_Semester#do-countries-comply-with-recommendations
- Európai Számvevőszék: *Európai szemeszter: az országspecifikus ajánlások fontos kérdésekkel foglalkoznak, de végrehajtásuk még nem megfelelő* (2020). Online: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/european-semester-16-2020/hu/#annexi>
- Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről* COM(2013) 367 végleges (2013. május 29.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0367:FIN:HU:PDF>
- Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása Horvátország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Horvátország 2018. évi konvergenciaprogramját* (2018. május 23.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018D-C0410&from=EN>
- Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása Ausztria 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2018. évi stabilitási programját*. COM(2018) 419 végleges (2018. május 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018D-C0419&from=EN>
- European Commission: *Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* (2010. március 3.). Online: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Commission: *The European Semester Explained* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-explained_hu

Folytatódik? A nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés jövője

Február 7-én lezárult a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés (EPK) koronavírus miatt meghosszabbított aláírásgyűjtésének harmadik szakasza. A szervezői csoport ugyanakkor bejelentette, hogy május 7-ig gyűjteni fogják az aláírásokat. A koronavírus okozta tagállami korlátozások fenntartása miatt az Európai Bizottság is várhatóan február 19-éig úgy dönt, hogy újabb három hónappal ismét meghosszabbítja a gyűjtési időszakot. Azaz május 7-éig időt kapnak a szervezők a támogató nyilatkozatok további gyűjtésére. Hol tart most a gyűjtés? Hogyan érhetett véget az aláírásgyűjtés anélkül, hogy valóban véget ért volna? Mi okozza az egymásnak ellentmondó állítások terjedését? Elmagyarázzuk.

A nemzeti régiókról szóló kezdeményezés (más közegben: „kohéziós kezdeményezés” vagy „székely petíció”) néven ismertté vált európai polgári kezdeményezés pontos megnevezése a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért”, amelyet a Székely Nemzeti Tanács 2011. évi határozata nyomán nyújtott be a szervezői csoport az Európai Bizottsághoz még 2013-ban. Célja, hogy az „Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól”.¹

Mi szükséges ahhoz, hogy a nemzeti régiós európai polgári kezdeményezés legalább az uniós intézmények elé kerüljön? Az érvényességhez a szervezőknek három célt kell teljesítenie.

Elsődlegesen egymillió érvényes támogatói nyilatkozatot – azaz aláírást – kell összegyűjteniük európai uniós tagállami polgároktól. Látszólag ezt a célt elérték a szervezők, akik ez idáig több mint 1,1 millió támogatói nyilatkozatot gyűjtöttek világhálósan.² Fontos megjegyezni azonban, hogy a támogatói nyilatkozatok tagállami hatóságok általi ellenőrzése során sok aláírás érvénytelen lesz a polgárok által hibásan megadott adatok miatt. Példának

¹ Kötelező információk. Lásd: www.nationalregions.eu/hu/polgari-kezdemenyezes

² Európai polgári kezdeményezés. Lásd: <https://eci.ec.europa.eu/010/public/#/disabled>

okáért a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés esetében 1,3 millió aláírásból végül csupán 1 123 422 volt érvényes. A magyarországi Frivaldszky Edit által képviselt Anya, Apa, Gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezésben pedig bár éppen összegyűlt egymillió támogató nyilatkozat,³ a tagállami érvényességi vizsgálatot követően a kezdeményezés nem tudta teljesíteni az érvényességi elvárásokat: túl sok aláírást érvénytelenítettek a tagállami hatóságok, így nem lett meg végül a szükséges egymillió érvényes támogatói nyilatkozat. Ebből tanulva a nemzeti régiós európai polgári kezdeményezés szervezőinek érdemes lenne jóval felülteljesíteni az egymillió elvárást.

Második feltételként legalább hét tagállamban össze kell gyűjteni egy minimális számú aláírást. A küszöbérték Magyarország esetében 15 750 állampolgári támogatói nyilatkozat, amelyet a szervezők jócskán túlléptek: 800 ezer felett jár a világhálósan benyújtott magyarországi polgári támogatói nyilatkozatok száma. Emellett európai uniós szinten a szervezőknek ez idáig 9 tagállamban sikerült átlépni a küszöböt, név szerint Horvátország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia és Szlovénia esetében. Románia esetében az online aláírásokon felül az RMDSZ támogatásának köszönhetően további közel 150 ezer aláírás gyűlt össze papíralapon.⁴ A Minority SafePack kampányát összehangoló FUEN kérésére az őshonos európai nemzetiségeket képviselő ernyőszervezet két tagszervezete, a horvátországi Szerb Nemzeti Tanács (*Srpsko narodno vijeće*) és a Horvátországi Magyarok Demokratikus Közössége nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a 8250 aláírást jelentő horvátországi küszöbhez képest jelenleg világhálósan több mint 14 ezer aláírás gyűlt eddig össze. Szintúgy Vincze Loránt FUEN-elnök kérésére Litvániában a Litvániai Lengyelek Egyesülete Waldemar Tomaszewski vezetésével nagymértékben hozzájárult az országos küszöb meghaladásához szükséges 8250 aláírás világhálós összegyűjtéséhez,⁵ és e küszöb meghaladásának biztosításához papíralapon további aláírásokat is gyűjtöttek. Fontos tanulság, hogy az ellenőrzés során kieső aláírások miatt kétséges, hogy biztosan meglesz-e a szükséges számú aláírás minden megcélzott tagállamban. Példának okáért Szlovéniában, ahol 6500 aláírás gyűlt össze. Kérdéses egyelőre, hogy ez elegendő-e a 6000 aláírásban rögzített küszöb átlépésére. A Minority SafePack esetében például Szlovéniában a 6895 összegyűjtött aláírás közül csak

³ Egemillióan az Anya, Apa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett. *Mandiner*, 2017. június 14.

⁴ Székely Nemzeti Tanács: *Százötvenezer aláírást adott át az RMDSZ.* (2020. április 16.).

⁵ Another Campaign of the Association of Poles in Lithuania after the Successful Collection of Signatures Two Years Ago. *L24*, 2020. október 28.

6168 volt érvényes. A biztonság kedvéért tehát érdemes folytatni az aláírások gyűjtését azokban a tagállamokban, ahol az online aláírások jelenlegi állása közel van az alsó küszöbértékhez.

Harmadik feltételként, a támogatói nyilatkozatok gyűjtésének megkezdésétől számítva elvileg 12 hónap áll a szervezők rendelkezésére a támogatói nyilatkozatok gyűjtésére. A koronavírus-járvány kitörésére válaszul hozott korlátozó intézkedések miatt azonban ez a feszes időtáv rendkívül nehezen lett volna teljesíthető. Ennek okán az Európai Bizottság 2020. május 20-án javaslatot terjesztett elő a koronavírus-járvánnyal érintett kezdeményezések aláírásgyűjtési időszakainak meghosszabbítására,⁶ amelyet végül 2020 júliusában az uniós jogalkotó rendelet formájában el is fogadott.⁷ A rendelet értelmében hat hónappal meghosszabbodott valamennyi koronavírussal érintett EPK aláírásgyűjtési időszaka. A határidő-hosszabbításról szóló 2020/1042 EU rendelet számolt továbbá azzal a lehetőséggel is, hogy a járvány elhúzódik, és bekerült egy cikkely, amely lehetőséget biztosít arra, hogy – legfeljebb két alkalommal – további három hónap időtartamra kitolódjon a támogatói nyilatkozatok gyűjtésének határideje, „amennyiben legalább a tagállamok egy-negyede vagy az Unió népességének több mint 35%-át képviselő tagállamok 2020. szeptember 11. után továbbra is alkalmazzák a Covid-19-világjárványra válaszul hozott intézkedéseket”.

Abban, hogy lehetőség nyílt a határidő meghosszabbítására, nagy szerepe volt a magyar érdekérvényesítésnek. Vincze Loránt RMDSZ-es EP-képviselő, az európai polgári kezdeményezés európai parlamenti jelentéstevője elsőként, már a koronavírus-járvány elején kérte az Európai Bizottságtól a folyamatban lévő kezdeményezések aláírásgyűjtési időszakának meghosszabbítását. Emellett Magyarország Kormánya részéről Varga Judit igazságügyi miniszter is többször fellépett a határidő-hosszabbítások érdekében az Európai Bizottságnál. Ezenfelül a nemzeti régiókról szóló kezdeményezés képviselői is külön kérvényezték a határidő-hosszabbítást. Mindemellett számos európai társadalmi szervezet is kérte a hosszabbítást, így például a *The ECI Campaign* nevű,

⁶ Tárnok Balázs: *A Bizottság az európai polgári kezdeményezések határidejének meghosszabbítását javasolja a koronavírus miatt*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 26.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról.

európai polgári kezdeményezésekkel foglalkozó szervezet is felszólította erre az Európai Bizottságot.⁸

A nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés esetében az aláírásgyűjtési időszak meghosszabbítása különösen jelentős tényező. Egyrészt e hosszabbítások tették lehetővé, hogy végül a kezdeményezés az egymillió aláírás teljesítésén túl a legalább hét tagállamra vonatkozó feltételt is teljesíteni tudja. Másrészt azonban a határidő-hosszabbítások számos esetben nehezen követhetővé tették a tényleges határidők alakulását. A nemzeti régiós kezdeményezés eredeti határideje 2020. május 7. napja volt.⁹ A 2020 nyarán elfogadott, átmeneti intézkedéseket bevezető rendelet értelmében ez a gyűjtési határidő hat hónappal meghosszabbodott 2020. november 7-ig, majd a fenti cikkelyt felhasználva az Európai Bizottság a koronavírus további jelenléte miatt egyszer már három hónappal meghosszabbította valamennyi érintett európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát, így a nemzeti régiókról szóló kezdeményezés határidejét is 2020. november 7. napjáról 2021. február 7. napjára tolta ki. Mivel a koronavírus okozta korlátozások továbbra is velünk vannak, és a rendelet lehetővé teszi, hogy az Európai Bizottság még egyszer, további három hónappal meghosszabbítsa a gyűjtési időszakokat, a terület várhatóan 2021. május 7. napjáig meghosszabbítja a gyűjtési határidőt. Ezzel a február 19-éig várhatóan az Európai Bizottság által meghozott döntéssel a nemzeti régiókról szóló EPK végül kétéves aláírásgyűjtési időszakot tudhat majd maga mögött.

A nemzeti régiós európai polgári kezdeményezés folyamatainak megértését nehezíti az is, hogy az aláírásgyűjtési kampány jól láthatóan kettévált: egyrészt Izsák Balázs, az európai polgári kezdeményezés szervezői csoportjának képviselője által irányított kampányra (elsődleges felülete a NationalRegions.eu), másrészt pedig a Pesty László által irányított kampánycsapatra (ideértve az Írdalá.hu és a SignitEurope.com felületeit). Utóbbiaknak kiemelkedő szerepük volt az aláírások ugrásszerű növekedésében 2020 tavaszán, és azóta is rendkívül tevékenyen vesznek részt a nemzeti régiókról szóló kezdeményezés népszerűsítésében. Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (EPK-rendelet) értelmében ugyanakkor az európai polgári kezdeményezés kezelője a szervezői csoport.¹⁰ Az EPK-rendelet 5. cikk (3) bekezdése értelmében továbbá „a szervezői csoport tagjai közül két személyt – egy képviselőt és egy helyettest – jelöl ki, akik

⁸ The ECI Campaign: *Call for Extension of Deadline for Ongoing ECIs due to Corona Virus* (é. n.).

⁹ Tárnok Balázs: *Valóban véget ért a nemzeti régiók védelmében indított európai aláírásgyűjtés?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 8.

¹⁰ Polgári bizottság. Lásd: www.nationalregions.eu/hu/polgari-bizottsag

az eljárás teljes időtartama alatt kapcsolattartó szerepet töltenek be a szervezői csoport és az uniós intézmények között, és akiket felhatalmaznak arra, hogy eljárjanak a szervezői csoport nevében (a továbbiakban: a kapcsolattartó személyek)”. E két személy a nemzeti régiókról szóló EPK esetében Izsák Balázs és Dabis Attila. Ez abból is fakad, hogy az EPK indítása az uniós polgárok egyénhez fűződő joga, az egyes szervezetek szerepe a kezdeményezés sikere szempontjából bár elengedhetetlen, az egyes szervezetek jogi értelemben véve nem játszanak szerepet a kezdeményezésekben.¹¹ Ekképpen a nemzeti régiós kezdeményezés vonatkozásában is a szervezői csoport tagjai döntenek arról, hogy mikor állítják le az online aláírásgyűjtést. Ők fogják összegyűjteni és érvényességi vizsgálatra leadni az egyes tagállamokban gyűjtött aláírásokat. Ők döntenek arról, hogy a sikeres kezdeményezést mikor nyújtják be az Európai Bizottsághoz (ezzel elindítva az európai polgári kezdeményezés uniós intézmények általi vizsgálati szakaszát). A szervezői csoport nyújthat be jogszabályjavaslatokat az Európai Bizottság részére, és ők fogják hivatalosan képviselni a kezdeményezést az uniós intézmények előtt. Ezzel együtt minden további érdekérvényesítő tevékenység, amelyet más szervezetek (ideértve az Írdalá.hu csapatát) az aláírásgyűjtés minél sikeresebb lezárása, illetve a kezdeményezés további informális képviselése érdekében végeznek, kulcsfontosságú a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés végső sikere szempontjából.

A kibontakozóban lévő magyar polgári EU-stratégia sikereként is értékelhető az, hogy lehetőség nyílik a nemzeti régiós európai polgári kezdeményezés esetében az aláírásgyűjtési időszak időtartamának meghosszabbítására. A kisebbségvédelem kérdését európai szintre emelő Minority SafePack és a siker kapujában álló nemzeti régiós európai polgári kezdeményezések rámutatnak: az Európai Unió átalakításában kiemelt szerepe lehet az őshonos közösségeknek, amennyiben a magyar érdekképviselések egységesen állnak az élére a közös ügyeinknek, nemzeti egységet sikerül elérni, valamint fontos európai szövetségeseket is az ügy mellé tudunk állítani. Érdemes megfontolni ennek érdekében az európai polgári kezdeményezések rendszerének tudatos, magyar polgári EU-stratégia részévé emelését.¹²

2021. február 16.

¹¹ Tárnok Balázs: *A civil szervezetek szerepe az európai polgári kezdeményezésekben, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével kapcsolatos kezdeményezésekre*. Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2020.

¹² Nagy Dénes András: *A magyar EU stratégia új eszköze: az Európai Polgári Kezdeményezés*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. február 5.

Felhasznált irodalom

- Another Campaign of the Association of Poles in Lithuania after the Successful Collection of Signatures Two Years Ago. *L24*, 2020. október 28. Online: <http://l24.lt/en/politics/item/350297-another-campaign-of-the-association-of-poles-in-lithuania-after-the-successful-collection-of-signatures-two-years-ago>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32020R1042>
- Egymillióan az Anya, Apa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett. *Mandiner*, 2017. június 14. Online: https://mandiner.hu/cikk/20170614_egymillioan_az_anya_apa_gyerekek_elnevezesu_europai_polgari_kezdemenyezesnek
- Nagy Dénes András: *A magyar EU stratégia új eszköze: az Európai Polgári Kezdeményezés*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. február 5. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/02/05/a-magyar-eu-strategia-uj-eszkoze-az-europai-polgari-kezdemenyezes>
- Székely Nemzeti Tanács: *Százötvenezer aláírást adott át az RMDSZ*. (2020. április 16.). Online: www.sznt.org.hu/10-hu/hirek/1305-szazoetvener-alairast-adott-at-az-rmdsz
- Tárnok Balázs: *Valóban véget ért a nemzeti régiók védelmében indított európai aláírásgyűjtés?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 8. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/07/valoban-veget-ert-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-inditott-europai-alairasgyujtes>
- Tárnok Balázs: *A Bizottság az európai polgári kezdeményezések határidejének meghosszabbítását javasolja a koronavírus miatt*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 26. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/26/a-bizottsag-az-europai-polgari-kezdemenyezesek-hataridejenek-meghosszabbitasat-javasolja-a-koronavirus-miatt>
- Tárnok Balázs: *A civil szervezetek szerepe az európai polgári kezdeményezésekben, különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmével kapcsolatos kezdeményezésekre*. Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2020. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2020/10/trnok-balzsl.pdf
- The ECI Campaign: *Call for Extension of Deadline for Ongoing ECIs due to Corona Virus* (é. n.). https://citizens-initiative.eu/call-for-extension-of-deadline-for-ongoing-ecis-due-to-corona-virus/?fbclid=IwAR3rFgKau2SNcpiSC8s3-KMr1PACXNfOg__ZTJcS5IjcbkzcjwriIE-e2eO4

Kettős állampolgárság – az élet hol ad, hol elvesz

Az Ukrán Biztonsági Szolgálat (SZBU) leleplezte három magas beosztású ukrainai, Ivano-Frankivszk megyei tisztviselő kettős állampolgárságát, akik korlátozott szintű információhoz, hivatalos védelmi információkhoz, valamint informatikai és elektronikus rendszerek nyilvántartásaihoz fértek hozzá. Mindhárom személy, az ukránon kívül, valamelyik európai ország állampolgárságával is rendelkezett, ami azt eredményezte, hogy a tisztviselőket elbocsátották. Közülük ketten fellebbeztek a döntés ellen, azonban a Legfelsőbb Bíróság megerősítette az elbocsátás jogszerűségét.

Ez alapján felmerül a kérdés, milyen esetekben „érdemes” egy adott nemzet tagjának kettős állampolgárságot fenntartani. A témakör gyakran kerül előtérbe Magyarország szomszédos országában is, főként azóta, hogy 2010 után a határon túli magyarok számára az egyszerűsített honosítási eljárással könnyebben, gyorsabban felvehetővé vált a magyar állampolgárság.

Visszaulva a fenti esetre, Ukrajna 2021. március elején elnöki rendelet által tiltotta meg a kettős állampolgárok bármilyen hivatalviselését az országban. Zelenszkij elnök rendelete alapján az SZBU két hónapon keresztül méri majd fel az országban élő kettős állampolgárok számát, és átvizsgálja a kettős állampolgárságra vonatkozó szabályozást, majd fél éven belül törvényjavaslatot terjeszt be, amely megtiltja a kettős állampolgároknak, hogy állami hivatalt, önkormányzati tisztséget, stratégiai fontosságú állami vállalatokban vezető pozíciót töltsenek be, valamint államtitkokokat sem ismerhetnek meg. A rendelkezés rendkívüli mértékben érinti a kárpátaljai magyarokat is, hiszen nagy részük rendelkezik magyar állampolgársággal is.

Ukrajna 1996-os alkotmánya egyébként egy állampolgárságot ismer el, kimondja ugyanakkor azt is, hogy az ukrán állampolgárt nem lehet megfosztani állampolgárságától és attól a jogától, hogy megváltoztassa állampolgárságát. A hatályos, 2001-es állampolgársági törvény megerősíti az Alkotmány rendelkezését, miszerint csak egyetlen, az ukrán állampolgárság létezik. Emellett azonban fontos megemlíteni, hogy Ukrajnában nincs jogi mechanizmus arra az esetre, ha valaki megsérti a törvényt, és több állampolgársággal is

rendelkezik. Az ukrán parlamentben többször felmerült, hogy létrehozzák a kettős vagy többes állampolgárság szankcionálásának jogi kereteit, azonban ez idáig egyik jogszabály sem lépett hatályba az említett kérdéskört illetően. A fenti elnöki rendelet azonban nagy lépést tesz az állampolgársági szűkítések irányába.

A szomszédos országokban a kettős állampolgárság elfogadásával kapcsolatban a helyzet változó, ami azért is lehetséges, mivel az államok – az Európai Unión belül is – főszabály szerint maguk határozzák meg, mely személyeket tekintik, fogadják el saját állampolgáraikként, illetve maguk rendelkeznek a kettős vagy többes állampolgárság elfogadásával vagy elutasításával kapcsolatban is. Ezzel összefüggésben az európai és ezen belül közép-európai államok többségének alkotmánya az állampolgárság megszerzésével, megtartásával kapcsolatban is jogi iránymutatást ad, amelynek keretei országonként eltérnek. Az alkotmányok többsége azonban abban egységes képet mutat, hogy a legtöbb dokumentum kimondja, hogy senki nem fosztható meg önkényesen a jogszerűen szerzett állampolgárságától.

A szomszédos országok többségében – Romániában, Szerbiában, Horvátországban és Szlovéniában – az állampolgársági szabályozás megengedő, a kettős állampolgárság alapvetően elfogadott, nem jár idegen ország állampolgárságának megszerzése esetén az adott állampolgárságtól való megfosztással, államigazgatási és helyi önkormányzati funkció betöltésénél a kettős állampolgárság megengedett. Egyedül a Belügyminisztériumhoz köthető szervezeti egységeknél való foglalkoztatás esetében lehet kizáró tényező a többes állampolgárság (Románia, Szerbia). Honosítási eljárás során Szlovénia és Románia nem várja el a korábbi állampolgárságról való lemondást, utóbbi Horvátországban és Szerbiában elvileg előfeltétel, ugyanakkor a másik állampolgárságról való lemondás alóli mentesség lehetőségét törvényben rögzítik.

Kiemelhető az is, hogy a fentiekben felsorolt szomszédos országok vonatkozásában egyelőre nem hallani olyan híreket, amelyek szerint napirenden lenne az állampolgársági szabályozás módosítása, szigorítása.

Szlovákiában a jelenleg hatályos állampolgárságról szóló törvény tiltja a kettős, illetve a többes állampolgárság megszerzését, a külföldi állampolgárság kifejezett akaratnyilvánítás alapján való megszerzése a szlovák állampolgárság elvesztését vonja maga után. Az állampolgárság megszerzésének kivételeit, például házasság, születés, szintén a törvény rögzíti, illetve lehetőséget nyújt az elvesztett szlovák állampolgárság visszaszerzésére, amennyiben a kérelmező a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően legalább két évig folyamatosan a Szlovák Köztársaság területén tartózkodott.

A szlovák kormány által 2021. február 24-én elfogadott új törvényjavaslat, amelyet a parlament eddig még nem hagyott jóvá, úgy rendelkezik, hogy szlovák állampolgárságát nem veszíti el az, aki külföldi állampolgárságát házassággal, születéssel, örökbefogadással vagy kiskorúként szerezte meg. Továbbá a törvényjavaslat szerint szlovák állampolgárságát nem veszti el az, aki külföldi állampolgárságát úgy szerezte, hogy legalább öt éve engedélyezett, regisztrált vagy másként nyilvántartott tartózkodási hellyel rendelkezett a külföldi állampolgárság szerinti államban. Ez a magyar állampolgárság felvételét csak úgy teszi lehetővé a szlovák állampolgárság megtartása mellett, hogy azt ötéves magyarországi tartózkodás igazolásához köti.

Állampolgársági kérdésekben tehát nincs egységes szabályozás a szomszédos országokban sem, ami főként Ukrajna és Szlovákia esetében, időről időre, jelentős konfliktusokra ad okot nemcsak az országokban élő és valamilyen okból kettős állampolgársággal rendelkező egyénekkel, beleértve a magyar kisebbséget, hanem Magyarországgal is. Az a tény, hogy a magyar közösségek tagjainak számottevő része az egyszerűsített honosítási eljárás segítségével felvette a magyar állampolgárságot, nem aratott osztatlan sikert sem Ukrajna és Szlovákia, sem egyes más szomszédos országok politikai vezetésének körében. Ennek ellenére fel kell ismerni, hogy abban az esetben, ha minden állam maga határozza meg, kik lehetnek állampolgárai, úgy a magyar szabályozás alapján a szomszédos államokban élő magyaroknak minden joguk megvan az említett honosítás véghezvitelére.

2021. április 21.

Véget ért a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése – mi következik most?

2021. május 7-én immár végérvényesen lezárult a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése, amely a koronavírus miatt két év hosszúra nyúlt. A szervezők szerint végül több mint 1,4 millió aláírást gyűjtöttek össze, 11 tagállamban teljesítve az érvényességhez szükséges küszöbértéket. A Székely Nemzeti Tanács által életre hívott kezdeményezés tehát jó eséllyel a tagállami érvényességi vizsgálat után is eredményes lesz, így az Európai Unió történetének hetedik sikeres európai polgári kezdeményezéseként kerülhet az Európai Bizottság asztalára.

Előzmények

Nem az első alkalommal állt be a határidő a nemzeti régiókról szóló¹ európai polgári kezdeményezés (EPK) aláírásgyűjtésében, de most valóban az utolsó alkalommal. A szervezők 2019. május 7. napjával kezdhették el gyűjteni a támogató nyilatkozatokat, és eredetileg egy év állt volna rendelkezésükre a szükséges számú aláírás megszerzésére. Bár a koronavírus megjelenése 2020 elején a gyűjtési időszak meghosszabbítását vetítette előre,² az egy évvel ezelőtti első határidőig semmilyen formális döntésre vagy javaslat előterjesztésére nem került sor, így a szervezők – az aláírásgyűjtés folytatására vonatkozó jogalap hiányában – leállították az online gyűjtési felületet.³ A kezdeményezés sikere ekkor attól függött, hogy az Európai Unió kitolja-e a gyűjtési határidőt, akár utólagosan is, hiszen ekkorra az aláírásgyűjtési kampány történelmi

¹ Európai Unió: *Európai polgári kezdeményezés. Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* (é. n.).

² Tárnok Balázs: *A koronavírus hatása az európai polgári kezdeményezésekre – kitolja a Bizottság a határidőket?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. április 24.

³ Tárnok Balázs: *Valóban véget ért a nemzeti régiók védelmében indított európai aláírásgyűjtés?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 8.

intenzitású hajrájának köszönhetően bár összegyűlt több mint egymillió aláírás, csupán három tagállamban teljesült a kvóta, így a kezdeményezés jogi értelemben véve nem volt sikeres.

A Bizottság végül 2020. május 20-án terjesztett elő javaslatot a polgári kezdeményezés határidőinek meghosszabbítására,⁴ amelyet az uniós jogalkotó rendelet formájában el is fogadott.⁵ A rendelet értelmében hat hónappal meghosszabbodott valamennyi koronavírussal érintett EPK aláírásgyűjtési időszaka, így a nemzeti régiós kezdeményezése is 2020. november 7-ére tolódott ki. A fenti rendelet számolt azzal a lehetőséggel is, hogy a járvány elhúzódik. Erre az esetre került be az a lehetőség, hogy az Európai Bizottság – legfeljebb két alkalommal – további három hónappal kitolja a támogatói nyilatkozatok gyűjtésének határidőit. Az objektív körülmények miatt ezt a Bizottság decemberben⁶ és februárban⁷ meg is tette,⁸ így lett a nemzeti régiókról szóló EPK aláírásgyűjtésének végső határideje 2021. május 7.

Itt a vége – mi a vége?

A nemzeti régiós EPK szervezői csoportjának képviselője, Izsák Balázs arról számolt be 2021. május 7-én, hogy összességében több mint 1,4 millió uniós polgár támogatta aláírásával a kezdeményezést.⁹ Az összegyűlt aláírások száma vonatkozásában jelenleg biztosat csak az online aláírásokkal kapcsolatban tudunk mondani: az elektronikus aláírásgyűjtő felületet 1 167 571 online

⁴ Tárnok Balázs: *A Bizottság az európai polgári kezdeményezések határidejének meghosszabbítását javasolja a koronavírus miatt*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 26.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról.

⁶ A Bizottság (EU) 2020/2200 végrehajtási határozata (2020. december 17.) az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról.

⁷ A Bizottság (EU) 2021/360 végrehajtási határozata (2021. február 19.) az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról.

⁸ Tárnok Balázs – Nagy Dénes András: *Folytatódik? A nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés jövője*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. február 16.

⁹ „Székelyföldért megmozgattuk Európát!” *Hirado.hu*, 2021. május 7.

aláírásnál állították le a szervezők a határidő beálltával.¹⁰ A fentiek alapján a szervezők 250 ezerre becsülik az „offline” aláírások számát. Magyarországon az aláírók összegyűjtését a Rákóczi Szövetség vállalta magára,¹¹ Erdélyben pedig a Romániai Magyar Demokrata Szövetség végzett papíralapú aláírás-gyűjtést, amelynek eredményeként 150 ezer aláírást adtak át 2020 tavaszán Izsák Balázsnak.¹²

Az online számláló szerint a pénteki határidőre 11 tagállamban gyűlt össze az érvényességhez szükséges minimum tagállami küszöbérték szerinti aláírásszám,¹³ név szerint Belgium, Spanyolország, Horvátország, Magyarország, Írország, Litvánia, Lettország, Románia, Svédország, Szlovákia és Szlovénia teljesítette a kvótát. Egyértelműen Magyarország volt az aláírásgyűjtés „húzó tagállama”, ahonnan – ha csak az online gyűlt aláírásokat vizsgáljuk – 804 929 elektronikus támogató nyilatkozat érkezett be, míg a második legtöbb online szignó Romániából jött (171 879). Az utolsó napok is hoztak izgalmakat, hiszen Belgiumban a helyi flamand közösségnek köszönhetően az utolsó órákban sikerült meghaladni a küszöböt.

Az aláírásgyűjtés hivatalos végeredménye csak az aláírások – tagállamok illetékes hatóságai által elvégzett – érvényességi vizsgálata után fog kiderülni. A korábbi európai polgári kezdeményezések esetében az összegyűjtött aláírások átlag 10–15%-a bizonyult érvénytelennek.¹⁴ Az online aláírások esetében ugyanakkor jellemzően kisebb ez az arány (az elektronikus aláírásgyűjtő felület főszabály szerint nem ad lehetőséget a személyes adatok hiányos bevitelére, így érvénytelen aláírást tipikusan csak a támogató nyilatkozatok duplikációja vagy a személyes adatok egyéb hibás bevitele eredményezhet). Jelen EPK esetében az aláírások túlnyomó többsége online érkezett, így ez az érvénytelenségi arány alacsonyabb is lehet.

Mindezek alapján – ha csak az online gyűlt aláírásokat is nézzük – az összesen egymillió érvényes támogató nyilatkozatra vonatkozó feltétel valószínűsíthetően az érvényességi vizsgálatot követően is fenn fog állni, mint ahogyan a küszöbérték legalább hét tagállamban történő meghaladására vonatkozó

¹⁰ Európai Polgári Kezdeményezés: *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntartásáért* (é. n.).

¹¹ Nemzeti régiók védelme – közel kétszázezer aláírás gyűlt már össze. *Magyar Nemzet*, 2020. március 8.

¹² Székely Nemzeti Tanács: *Százötvenezer aláírást adott át az RMDSZ* (2020. április 16.).

¹³ Európai Unió: *Európai polgári kezdeményezés – Küszöbértékek* (é. n.).

¹⁴ Európai Bizottság: *Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról* COM/2018/0157 végleges (2018. március 28.).

feltétel megghiúsulására is kicsi az esély. A fenti 11 tagállamból ugyanis hat esetében „kényelmes előnyre” tett szert a kezdeményezés (Magyarország, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Horvátország, Írország), de Lettországban is 6838 online aláírás gyűlt a kötelező 6000 helyett (113,97%). Kérdéses ugyanakkor, hogy a további négy tagállamban is elég érvényes aláírás maradt-e a tagállami vizsgálatot követően – Belgium: 17 071/15 750 (108,39%); Litvánia: 8420/8250 (102,06%); Svédország: 15 630/15 000 (104,2%); Szlovénia: 6581/6000 (109,68%).

Mi következik most?

A következő feladat a kezdeményezés szervezői bizottsága számára az egyes tagállamokban online és papíralapon leadott támogató nyilatkozatok összegyűjtése és azok érvényességi vizsgálatra való leadása az adott tagállam illetékes hatósága számára (Magyarországon a Nemzeti Választási Iroda).¹⁵ A hatóságok ezt követően igazolják, hogy a tagállamban hány érvényes aláírás gyűlt a kezdeményezés mellett – ebből áll össze az aláírásgyűjtés hivatalos végeredménye. A szervezők ezek után nyújthatják be az immár sikeressé nyilvánított kezdeményezésüket az Európai Bizottságnak, és ezzel megkezdődik az EPK uniós intézmények általi vizsgálatának szakasza.

Ami a határidőket illeti, a szervezőknek e konkrét EPK esetében viszonylag széles mozgásterük van. Bár a 2020. január 1-jétől hatályos új EPK-rendelet (EU 2019/788 rendelete¹⁶) egyértelmű határidőket állapít meg az eljárás valamennyi szakaszára, az új rendelet által hatályon kívül helyezett régi EPK-rendelet (211/2011/EU rendelet¹⁷) tartalmazott néhány joghézagot, így például nem állapított meg határidőt az aláírásoknak tagállami érvényességi vizsgálatra való leadására, de az érvényességi vizsgálatot követően a sikeres kezdeményezés Bizottsághoz való benyújtására sem. Az új EPK-rendelet értelmében azonban a polgári kezdeményezés bizonyos eljárási szakaszaira (így a fenti két eljárási cselekményre is) a régi EPK-rendeletet kell alkalmazni azon kezdeményezések vonatkozásában, amelyeket 2020. január 1. előtt vettek nyilvántartásba.

¹⁵ Európai Unió: *Európai polgári kezdeményezés. A támogató nyilatkozatok ellenőrzésére és igazolására jogosult hatóságok* (é. n.).

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről.

A nemzeti régiós kezdeményezés ebbe a kategóriába tartozik, ekképpen a szervezőket a régi EPK-rendelet értelmében nem terheli határidő sem az aláírások érvényességi vizsgálatra benyújtására, sem pedig a sikeres kezdeményezés Európai Bizottsághoz való benyújtására. Az érvényességi vizsgálatnak azonban van egy természetes korlátja, a személyes adatok védelme – a szervezők csak további kilenc hónapig kezelhetik a kezdeményezést támogatók aláírásgyűjtés során megadott személyes adatait, utána ezeket meg kell semmisíteni. 2022. február 7-ig tehát a hitelesítési folyamatnak be kell fejeződnie, és mivel a tagállami hatóságoknak három hónap áll rendelkezésükre az érvényességi vizsgálat elvégzésére, a polgári bizottságnak még ez év őszén le kell adnia az aláírásokat érvényességi vizsgálatra valamennyi tagállamban.

Miután a hatóságok elvégezték az érvényességi vizsgálatot, a szervezők eldöntik, hogy mikor nyújtják be sikeres kezdeményezésüket a Bizottsághoz. Ez a sajátos mozgástér jelentős stratégiai előnyt nyújt a szervezők számára. Annak idején ezt használta ki a Minority SafePack polgári bizottsága is, hiszen a kezdeményezés hivatalos végeredménye már 2018 nyarán megszületett, a szervezők azonban csak 2020 januárjában – az új Európai Bizottság hivatalba lépése után – nyújtották be a testületnek a javaslatcsomagot. Az iktatási időpont megválasztásának azért is van jelentősége, mert a benyújtástól számított három hónapon belül az Európai Parlamentben nyilvános meghallgatást kell szervezni a polgári kezdeményezésről, hat hónapon belül pedig az Európai Bizottságnak is érdemben reagálnia kell a javaslatra, vagyis el kell döntenie, hogy indít-e jogalkotást a témában.

Izsák Balázs a kezdeményezés szervezői nevében elmondta: akkor kívánják iktatni az Európai Bizottságnál a kezdeményezésüket, amikor a legnagyobb esélyt látják a folyamat sikerére, vagyis hogy a Bizottság jogszabályt kezdeményezzen.¹⁸ A kezdeményezés időzítéséről tehát az Izsák Balázs és Dabis Attila által képviselt polgári bizottság határoz majd.¹⁹ A fentiek alapján nem valószínű, hogy a szervezők túlságosan hamar beindítják a folyamat következő szakaszát. Ezt már csak azért sem érdemes elkapkodni, mert a témájában hasonló, azzal számos átfedést mutató, mégis azt kiegészítő jellegű Minority SafePack kezdeményezés kilenc javaslatból álló csomagját ez év januárjában egyetlen előirányzat nélkül söpörte le az asztalról az Európai Bizottság.²⁰

¹⁸ Hirado.hu (2021): i. m.

¹⁹ Polgári bizottság. Lásd: www.nationalregions.eu/hu/polgari-bizottsag

²⁰ Tárnok Balázs: *Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 15.

A mostani adminisztráció tehát eddig finoman szólva sem jeleskedett az őshonos nemzeti kisebbségek védelme terén, ráadásul a testület európai polgári kezdeményezések rendszeréért felelős biztosa – és ezzel azok sorsának kulcs-szereplője – éppen az a Věra Jourová, aki nem tekinthető a magyar kormány pártfogójának.²¹ Márpedig e kezdeményezés magyar jellegét nehéz lenne elvitatni.

Izsák Balázs azt is hozzátette, hogy a kezdeményezésük iktatásáig a nemzeti régiók európai mozgalmának az építésére kívánnak összpontosítani. Ez kulcsfontosságú lehet az ügy uniós intézmények általi későbbi elbírálása szempontjából. A széles körű európai szövetségek emelhetik a javaslat legitimitását, és növelhetik a politikai nyomást az Európai Bizottságon a jogalkotási javaslat beterjesztése érdekében. Nehéz ugyanakkor derűlátónak maradni a Minority SafePack abszurd módon történő elkaszálása után, hiszen Vincze Loránt és a FÜEN remek érdekérvényesítő munkát végzett az aláírásgyűjtés lezárulta és annak Európai Bizottság általi elbírálása közti két és fél évben, számos tagállam (például a német Bundestag) és az Európai Parlament határozott támogatását is fel tudta mutatni, de a Bizottságot ez sem hatotta meg.

A székeleyeknek a következő hónapokban és években (szerencsés esetben végre egy posztkoronavírus Európában) érdemes lenne nagyobb hangsúlyt fektetni európai mozgalmuk alulról építkező (*grassroots*) jellegére, kiterjeszteni az európai kapcsolati hálójukat, új megközelítésekben gondolkodni, kilépni a megszokott keretek közül, és legfőképpen megtartani a hitüket vállalt ügyükben a legborúsabb időkben is. Ha valamely nép képes erre, az a székeley. Ahogy azt a megboldogult székeley harcos, Boldizsár Béla zászlója hirdette: „Borúra derű!”²²

2021. május 10.

Felhasznált irodalom

A Bizottság (EU) 2020/2200 végrehajtási határozata (2020. december 17.) az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2200&from=EN>

²¹ Tárnok Balázs: *Hungarian Government Cuts Political Ties with Commissioner Jourová*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 30.

²² Székeley Nemzeti Tanács: *Búcsú Boldizsár Bélától: Az igazságkereső* (2020. március 23.).

- A Bizottság (EU) 2021/360 végrehajtási határozata (2021. február 19.) az európai polgári kezdeményezést támogató nyilatkozatok gyűjtésére az (EU) 2020/1042 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint rendelkezésre álló időszak meghosszabbításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0360&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0211&from=IT>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32020R1042>
- Európai Bizottság: *Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról*. COM/2018/0157 végleges (2018. március 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0157>
- Európai Unió: *Európai polgári kezdeményezés. A támogató nyilatkozatok ellenőrzésére és igazolására jogosult hatóságok* (é. n.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/authorities-verification-and-certification-statements-support_hu
- Európai Unió: *Európai polgári kezdeményezés. Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* (é. n.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_hu
- Európai Unió: *Európai polgári kezdeményezés. Küszöbértékek* (é. n.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/thresholds_hu
- Nemzeti régiók védelme – közel kétszáz ezer aláírás gyűlt már össze. *Magyar Nemzet*, 2020. március 8. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/nemzeti-regiok-vedelme-kozel-ketszazezer-alairas-gyult-mar-ossze-7861781/>
- Székelly Nemzeti Tanács: *Százötvenezer aláírást adott át az RMDSZ* (2020. április 16.). Online: www.sznt.org.hu/10-hu/hirek/1305-szazoetvenezer-alairast-adott-at-az-rmdsz
- „Székelyföldért megmozgattuk Európát!”. *Hirado.hu*, 2021. május 7. Online: <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2021/05/07/szekelyfoldert-megmozgattuk-europat?fbclid=IwAR33nQPFZ0SkKcP9mx9g5nWlj5K421HQnsxasaU7AbpZx0a4bKr5h-mC6PQ>
- Tárnok Balázs: *A koronavírus hatása az európai polgári kezdeményezésekre – kitolja a Bizottság a határidőket?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. április 28. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/28/a-koronavirus-hatasa-az-europai-polgari-kezdemenyezesekre-kitolja-a-bizottsag-a-hataridoket>
- Tárnok Balázs: *Valóban véget ért a nemzeti régiók védelmében indított európai aláírásgyűjtés?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 8. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/07/valoban-veget-ert-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-inditott-europai-alairasgyujtes>
- Tárnok Balázs: *A Bizottság az európai polgári kezdeményezések határidejének meghosszabbítását javasolja a koronavírus miatt*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 26. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/26/a-bizottsag-az-europai-polgari-kezdemenyezesek-hataridejenek-meghosszabbitasat-javasolja-a-koronavirus-miatt>
- Tárnok Balázs: *Hungarian Government Cuts Political Ties with Commissioner Jourova*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 30. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/30/hungarian-government-cuts-political-ties-with-commissioner-jourova>

Véget ért a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés...

Tárnok Balázs: *Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést.* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 15. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/15/az-europai-bizottsag-lesoportez-az-asztalrol-a-minority-safe-pack-kisebbssegvedelmi-kezdemenyezest>

Tárnok Balázs – Nagy Dénes András: *Folytatódik? A nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés jövője.* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. február 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/02/16/folytatodik-a-nemzeti-regiokrol-szolo-europai-polgari-kezdemenyezes-jovoje>

Újabb pofon a nemzeti kisebbségeknek és az európai értékekbe vetett hitnek az Európai Bizottságtól

Az Európai Bizottság Vincze Loránt RMDSZ-es európai parlamenti képviselő írásbeli kérdésére válaszolva kifejtette, hogy a Beneš-dekrétumoknak nincs olyan határokon átnyúló hatása, amely az uniós jog hatálya alá tartozna. A Bizottság az elmúlt évtizedekben használt érvelését vette elő, vagyis a hatásköri korlátokra hivatkozva zárkózott el a felelősségvállalástól. A testület válassza azonban jogi és politikai szempontból is súlyos problémákat vet fel – nem csupán az uniós alapvető szabadságok szempontjából nem helytálló, de az uniós értékek érvényesülését is aláássa, újabb jelét adva, hogy a Bizottság politikai szerepvállalása miatt képtelen teljesíteni azon feladatát, hogy a Szerződések őre legyen.

Vincze Loránt még március elején intézett írásbeli választ igénylő kérdést az Európai Bizottsághoz.¹ A képviselő arról kérdezte a testületet, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal és elvekkel a Beneš-dekrétumok² részét képező Szlovák Nemzeti Tanács 104/1945 számú határozatának mai napig történő alkalmazása, amely jogszabályra máig bírósági ítéletek épülnek, és amely faji és etnikai alapon valósít meg diszkriminációt, illetve hogy a tagállamok hatóságai – az uniós elvek sérelme nélkül – kobozhatnak-e el ingatlanvagyonot etnikai alapon és megfelelő kártalanítás biztosítása nélkül.

Didier Reynders igazságügyi biztos válaszában közölte: az említett jogszabály az EU-csatlakozást megelőzően hozott történelmi jogi aktus, amelynek „nincs olyan határokon átnyúló hatása, amely az uniós jog hatálya alá tartozna”.³ A biztos szerint a kérdés ekképpen nem tartozik a Bizottság és az uniós

¹ Európai Parlament: *Parlamenti kérdések – Írásbeli választ igénylő kérdés* (E-001388/2021) a Bizottság számára (2021. március 11.).

² Horváth Attila: A Beneš-dekrétumok és a hozzá kapcsolódó diszkriminatív intézkedések Csehszlovákiában 1945 és 1948 között. In Horváth Attila – Korom Ágoston (szerk.): *A Beneš-dekrétumok az Európai Parlamentben*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014. 17–28.

³ Európai Parlament: *Parlamenti kérdések. Didier Reynders válasza az Európai Bizottság nevében* [E-001388/2021(ASW)] 2021. július 7.

jog hatálya alá, azt a tagállamoknak kell megfelelően rendezniük, az ő feladatuk az alapvető jogok tiszteletben tartásának és védelmének biztosítása.

A Bizottság válasza jogi szempontból nem helytálló, ami elsődlegesen arra vezethető vissza – ahogy ezt Vincze is kifejti –, hogy a testület láthatóan arra sem vette a fáradságot, hogy pontosan utánanézzon a felvetett problémának, hanem „egyszerűen kivette a fiókból a már másfél évtizede berögzült válaszszövegét, és tovább küldte azt”.⁴ A Bizottság ugyanis nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyta az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2020. május 19-én, a Bosits k. Szlovákia ügyben hozott ítéletben tett megállapításait.⁵ A döntés mérföldkő a Beneš-dekrétumokkal kapcsolatos jogi és politikai vitában, mivel először mondták ki nemzetközi szinten, hogy a Beneš-dekrétumok alapján ma is kerül sor vagyonekbobzásokra Szlovákiában, ekképpen a kollektív bűnösség elve továbbra is a szlovák jogrend részét képezi – vagyis nem állja meg a helyét az az érvelés, miszerint a dekrétumok olyan történelmi jogi aktusok, amelyeknek nincs hatása a mai jogviszonyokra.⁶ Az ilyen jogalkalmazás ráadásul nem a Bosits-ügyhöz kötődő egyedi eset: 2020 júniusában a Szlovák Földalap a Beneš-dekrétumokra hivatkozva akart elkobozni több millió euró értékű telket, szintén azon az alapon, hogy a tulajdonosok felmenői magyarok voltak.⁷

Ahogy erre Vincze képviselő úr is utal az írásbeli kérdésében, a Beneš-dekrétumok mai napig történő alkalmazása a polgári jogviszonyokban veszélyezteti a jogbiztonságot, valamint kérdéseket vet fel a tőke szabad áramlására vonatkozó követelmények teljesülésével kapcsolatban. A szlovák hatóságok ugyanis arra hivatkozva koboznak el földterületeket a jelenlegi, telekkönyvben bejegyzett tulajdonosoktól, hogy felmenőiktől már 1948 előtt el kellett volna venni a földet – méghozzá az egykori tulajdonosok magyar vagy német nemzetisége miatt. Ez a gyakorlat nem csupán nyílt, etnikai alapú diszkriminációt valósít meg, de a jogbiztonság elvét is súlyosan sérti. A mai földtulajdonosok nem lehetnek biztosak abban, hogy másnap az állam képviselői nem kopogtatnak be hozzájuk azzal, hogy az ingatlanvagyonát elkobozzák, mert a magyar/német nemzetiségű felmenőitől a szóban forgó földet a kollektív bűnösség elve alapján már 73 éve el kellett volna venni.

⁴ Nemzeti kisebbségi ügyben ismét elutasítja a felelősségvállalást az Európai Bizottság. *VinczeLorant.eu*, 2021. július 12.

⁵ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 75041/17 sz. Bosits v. Slovakia ügyben hozott ítélete.

⁶ Balázs Tárnok: *Slovakia still Applying the Beneš Decrees. Principle of Collective Guilt in the European Union*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 15.

⁷ Czímer Gábor: Az állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva el akarja kobozni a D4-es alatti miliókat érő telkeket. *Új Szó*, 2020. június 17.

A földtulajdon, illetve az ingatlanpiaci jogügyletek (és az ezeket érintő kárpótlások!) az uniós tőke szabad mozgásának témájához tartoznak, így egyértelműen azonosítható a kérdés uniós relevanciája a piaci szabadságok mentén is. A magyarokat érintő lakosságcsere és kitelepítések miatt az esetlegesen érintettek – ahogy azt Bosits Mihály esete is jól mutatja – ma már jellemzően nem a földkobzást végrehajtó állam, hanem a más uniós tagállamok (tipikusan Magyarország) állampolgárai, így a nemzetközi elem is adott ezekben a kérdésekben. Érthetetlen tehát, hogy a Bizottság milyen alapon helyezkedik arra az álláspontra, hogy a dekrétumoknak nincs határon átnyúló hatása, és nem tartoznak az uniós jog hatálya alá.

A kérdés azonban nem kizárólag a piaci szabadságok mentén, hanem az uniós értékek szintjén is súlyos kérdéseket vet fel. A *Minority SafePack* kisebbségvédelmi európai polgári kezdeményezés 2021. januári teljes elutasítása nem hagyott kétséget afelől, hogy az Európai Bizottság számára a nemzeti kisebbségek védelme nem hogy nem prioritás, de a testület a legkisebb erőfeszítést sem kívánja megtenni az ügy érdekében.⁸ A Beneš-dekrétumok mai napig történő alkalmazása azonban nem csupán kisebbségi kérdés, hanem több – EUSZ 2. cikk szerinti – uniós alapértéket is érint, így különösen az emberi méltóság tiszteletben tartását, a jogállamiságot vagy az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartását. Bár az etnikai alapú nyílt diszkrimináció, a jogbiztonság elvének teljes figyelmen kívül hagyása és a kollektív bűnösség elvének alkalmazása legkevésbé sem egyeztethető össze ezekkel az értékekkel, a Bizottság látszólag nem érzi úgy, hogy fel kellene lépni ezen értékek védelmében.

Lehetősége márpedig lenne rá. A testület az eddigiekben is az uniós értékek védelmére hivatkozott, amikor olyan tagállami jogszabályt kifogásolt, amely kérdésekben az Uniónak egyébként nincs hatásköre – lásd az új magyar pedofilelles törvény esetét. Ezzel kapcsolatban Vincze Loránt is éles kritikát fogalmazott meg a Bizottsággal szemben: „míg más diszkriminációt és kisebbségi kérdéseket érintő ügyekben a Bizottságnak akár egy sajtóhír is elegendő arra, hogy az uniós jog sértését feltételezze, ha évtizedes, őshonos kisebbségi közösségek egészét megbélyegző európai szegyenfoltról van szó, csak annyit tud mondani, hogy a rendelkezésére álló információk alapján az ügy nem kapcsolódik az uniós joghoz.”⁹

⁸ Tárnok Balázs: *Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 15.

⁹ Vinczelorant.eu (2021): i. m.

A Bizottság válasza tehát rendkívül káros az Európai Unió egységének megőrzésére nézve, nem csupán a válasz jogi megalapozatlansága és a Bizottság kézzelfogható nemtörődomsége és arroganciája miatt, hanem az uniós közös értékekbe vetett hit szempontjából is. A Beneš-dekrétumok mai továbbélését szolgáló szlovák gyakorlat figyelmen kívül hagyása – és ezáltal a kollektív bűnösség elvének a legitimálása – ugyanis olyan alapértékeket és olyan alapvető, egyetemes emberi jogokat érint (emberi méltóság védelme, magántulajdonhoz való jog védelme), amelyre nem csupán az európai integráció, de a teljes mai világrendünk épül.

2021. július 13.

Felhasznált irodalom

- Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 75041/17 sz. Bosits v. Slovakia ügyben hozott ítélete. Balázs Tárnok: *Slovakia still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 15. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/07/15/slovakia-still-applying-the-benes-decrees-principle-of-collective-guilt-in-the-european-union>
- Czímer Gábor: Az állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva el akarja kobozni a D4-es alatti milliókat érő telkeket. *Új Szó*, 2020. június 17. Online: <https://ujsozso.com/kozelet/az-allam-a-benes-dekretumokra-hivatkozva-el-akarja-kobozni-a-d4-es-alatti-milliokat-ero>
- Európai Parlament: *Parlamenti kérdések. Írásbeli választ igénylő kérdés* (E-001388/2021) a Bizottság számára (2021. március 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001388_HU.html
- Európai Parlament: *Parlamenti kérdések. Didier Reynders válasza az Európai Bizottság nevében* [E-001388/2021(ASW)] (2021. július 7.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001388-ASW_HU.html
- Horváth Attila: A Beneš-dekrétumok és a hozzá kapcsolódó diszkriminatív intézkedések Csehszlovákiában 1945 és 1948 között. In Horváth Attila – Korom Ágoston (szerk.): *A Beneš-dekrétumok az Európai Parlamentben*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 17–28. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/9979/Teljes%20sz%F6veg!;jsessionid=28DB5C5EC46C6FF5DBDCA32347E16299?sequence=2>
- Nemzeti kisebbségi ügyben ismét elutasítja a felelősségvállalást az Európai Bizottság. *VinczeLorant.eu*, 2021. július 12. Online: <https://vinczelorant.eu/hu/nemzeti-kisebbségi-ugyben-ismet-elutasitja-a-felelossegvallalast-az-europai-bizottsag/>
- Tárnok Balázs: Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 15. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/15/az-europai-bizottsag-lesoport-e-az-asztalrol-a-minority-safe-pack-kisebbssegvedelmi-kezdemenyezest>

European Commission: Ukraine Must Respect the Rights of National Minorities

Josep Borrell, EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Olivér Várhelyi Commissioner for Neighbourhood and Enlargement confirmed in a letter sent to MEP Andrea Bocskor that the Union is committed to monitoring the respect of human rights, including minority rights, in Ukraine as well. The respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities, is a fundamental value of the EU under Article 2 of the Treaty on the European Union, and thus, must be respected by Ukraine if it wants to remain a serious negotiating partner of the EU in its accession process.

Background

In 2017, the Ukrainian Parliament adopted the new Law on Education which regulates the language used in education, and stipulates, among others, that compulsory school-age citizens must study subjects in Ukrainian starting from the fifth grade of primary school (Article 7).¹ In July 2019, the Verkhovna Rada adopted the State Language Law which aimed to expand the usage of the Ukrainian language in all spheres of public life, aiming to strengthen the role of state language.² As a result of the law, minority languages, with a few exceptions, can only be spoken in private communication or during religious events. Generally, the legal act carries on the approach of the Law on Education in stripping ethnic minorities of already acquired rights. Although Ukraine postponed the transitional period for the implementation of the contested provisions of both laws until 1 September 2023 for citizens who speak an official EU language, this is just a temporal provision while these acts still constitute

¹ Council of Europe Venice Commission: *Ukraine. The Law on Education*. Opinion No. 902/2017, Strasbourg, 15 November 2017.

² Council of Europe Venice Commission: *Ukraine. Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language*. Opinion No. 960/2019, Strasbourg, 18 November 2019.

a problematic legal basis. Although the main goal of Article 7 of the Law on Education was to promote the Ukrainian language as the sole legitimate language, as anti-Russian policy, as a ‘collateral damage’ it repelled the use of the different minority languages, including Hungarian.

Moreover, in the past three years the ethnic Hungarians in Transcarpathia, as well as their political representatives, suffered several atrocities with nationalist backgrounds. Hungarian monuments were repeatedly damaged in Transcarpathia, and in early 2018, the office of the Hungarian Cultural Association in Transcarpathia was set on fire. In October 2018, a number of billboards appeared in Transcarpathia calling to ‘stop the separatists’ with photos of the leaders of the Hungarian community. Also, in October, Mirotvorets internet database listed individuals, who “pose a threat to the country’s security”, also containing the names of Hungarian public servants and members of local councils in Transcarpathia. Most recently, at the end of 2020, MEP Andrea Bocskor – representative of the Hungarian Fidesz in the European Parliament, and also an ethnic Hungarian from Transcarpathia – was also added to the so-called “death list” of Ukraine’s extremist Mirotvorec website.³

Commissions stands up for the rights of national minorities in Ukraine

High Representative Borrell and Commissioner Várhelyi immediately assured MEP Bocskor about their support. Recently, the two high-ranking officials, in a letter sent to MEP Bocskor, stressed that the EU condemns all violations of human rights, wherever they occur in the world, and calls on all states to respect, protect and fulfil the human rights of persons belonging to minorities, including national, ethnic, religious and linguistic minorities, in accordance with applicable international norms and standards.⁴ The two members of the European Commission reaffirmed the need to ensure respect for the rights already exercised by persons belonging to national minorities and non-discrimination of persons belonging to national minorities, as enshrined in the UN and the Council of Europe conventions. MEP Bocskor cited the letter saying that “the EU expects that Ukraine, if it seeks closer integration with the EU, must protect the rights of minorities, and it is important that the country continues to cooperate with Hungary”.

³ Péter Cseresnyés: *EPP Condemns Ukrainian Threats Against Fidesz MEP Andrea Bocskor*. Hungary Today, 16 December 2020.

⁴ *Fidesz’s Transcarpathia MEP: EC Reaffirms Support for Ukrainian Hungarians’ Rights*. Hungary Today, 17 March 2021.

This was not the first time the European Commission – and especially Commissioner Várhelyi, member of the European Commission responsible for neighbourhood and enlargement, and as such, a crucially important EU official from a Ukrainian point of view – stood up for the rights of national minorities in Ukraine. On the 7th Association Council meeting between the EU and Ukraine on 11 February 2021, Commissioner Várhelyi reiterated the need for Ukraine to ensure the respect for the rights of national minorities,⁵ and to launch a substantive dialogue with the representatives of minorities (after his statements Commissioner Várhelyi was also listed by the Mirotvorec website for a couple of days as the ‘enemy of Ukraine’).⁶ The Association Council agreed on the need to ensure the respect for rights already exercised of persons belonging to national minorities on the basis of a substantive dialogue with representatives of national minorities.⁷

With respect to the rights of persons belonging to minorities as a fundamental value of the EU as stipulated by Article 2 of the Treaty on the European Union, the Union is founded on the values of, among others, the respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. Under this article, on the one hand, the rights of minorities, including national minorities, have to be considered a part of fundamental human rights. Such rights of minorities are for example their right to preserve their identity and culture which are part of the common European cultural heritage. On the other hand, the respect for the rights of persons belonging to minorities, including national minorities, is a fundamental value the EU is built on. This value must be respected by all EU institutions and other entities, as well as every single Member State. Moreover, several other legal provisions of primary EU law are attached to this article. Article 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union prohibits any discrimination based on, among others, ethnic or social origin, language or membership of a national minority. Moreover, the EU has a general role to support and supplement the actions of its Member States in the conservation and safeguarding of cultural heritage of European significance.

⁵ European Commission: *Remarks by Commissioner Várhelyi at the Press Conference after the EU–Ukraine Association Council*, 11 February 2021.

⁶ Tamás Vaski: *Hungary’s EU Commissioner Listed As “Enemy of Ukraine”*. Hungary Today, 17 February 2021.

⁷ Council of the EU: *Joint Press Release Following the 7th Association Council Meeting between the EU and Ukraine*, 11 February 2021.

The EU has even stricter requirements in terms of the protection of national minorities towards those countries which are pursuing EU accession. The Copenhagen Criteria is a collection of conditions and principles to which any country wishing to become an EU member must conform. The Copenhagen Criteria require such countries, among others, the “respect for and protection of minorities”. These criteria use a collective approach on the protection of the rights of minorities, including national minorities, and as such, set a higher standard for countries in the accession process.

Thus, the respect for the fundamental values, and as such for the rights of persons belonging to national minorities, is crucially important not only from a theoretical approach but from practical aspects of Ukraine accession process to the EU as well. Lately, the new State Language Law was addressed by the report on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine adopted by the Committee on Foreign Affairs of the European Parliament (AFET). AFET asked the Ukrainian authorities to implement the State Language Law⁸ in accordance with the recommendations contained in Opinion No. 960/2019 of the Venice Commission.⁹ Such value-based assessment of the implementation of Ukraine’s accession process is legitimate and necessary, as the EU Accession Agreement with Ukraine promotes, among other things, the respect of common values.

The fundamental values of the EU are shared values of the whole community but the EU demands the respect of these values from its international partners as well. Therefore, if Ukraine wants to remain a serious negotiating partner of the EU in its accession process, it cannot afford to appear as a state that ignores the EU’s fundamental shared values by not respecting the earlier acquired rights of national minorities.

19 March 2021

⁸ European Parliament: *Draft Report on the Implementation of the EU Association Agreement with Ukraine* [2019/2202(INI)]. Committee on Foreign Affairs, 28 September 2020.

⁹ Council of Europe Venice Commission: *Ukraine. Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language, Adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session* (Venice, 6–7 December 2019), CDL-AD(2019)032-e.

References

- Council of Europe Venice Commission: *Ukraine. The Law on Education*. Opinion No. 902/2017, Strasbourg, 15 November 2017. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2017\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2017)047-e)
- Council of Europe Venice Commission: *Ukraine. Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language*. Opinion No. 960/2019, Strasbourg, 18 November 2019. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2019\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2019)036-e)
- Council of Europe Venice Commission: *Ukraine. Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session* (Venice, 6–7 December 2019), CDL-AD(2019)032-e. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)032-e)
- Council of the EU: *Joint Press Release Following the 7th Association Council Meeting between the EU and Ukraine*, 11 February 2021. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/02/11/joint-press-statement-following-the-7th-association-council-meeting-between-the-eu-and-ukraine/
- Cseresnyés, Péter: *EPP Condemns Ukrainian Threats Against Fidesz MEP Andrea Bocskor*. Hungary Today, 16 December 2020. Online: <https://hungarytoday.hu/epp-ukraine-hungary-transcarpathia-threats-fidesz-mep-andrea-bocskor/>
- European Commission: *Remarks by Commissioner Várhelyi at the Press Conference after the EU–Ukraine Association Council*, 11 February 2021. Online: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/remarks-commissioner-varhelyi-press-conference-after-eu-ukraine-association-council_en
- European Parliament: *Draft Report on the Implementation of the EU Association Agreement with Ukraine* [2019/2202(INI)]. Committee on Foreign Affairs, 28 September 2020. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFET-PR-655684_EN.pdf
- Fidesz's Transcarpathia MEP: *EC Reaffirms Support for Ukrainian Hungarians' Rights*. Hungary Today, 17 March 2021. Online: <https://hungarytoday.hu/transcarpathia-mep-bocskor-commission-ec-support-ukrainian-hungarian-right/>
- Vaski, Tamás: *Hungary's EU Commissioner Listed As "Enemy of Ukraine"*. Hungary Today, 17 February 2021. Online: <https://hungarytoday.hu/hungary-ukraine-relations-tensions>

Új uniós szintű oktatáspolitikai célok a 2021–2030-as időszakra

Az oktatási miniszterek a február 19-i nem hivatalos virtuális találkozójukon megállapodtak szakpolitikai együttműködésük 2030-ig szóló stratégiai keretrendszeréről.

Az uniós tagállamok korábban 2020-ig bezárólag tűztek ki maguk elé közös oktatáspolitikai célokat.¹ Az együttműködés új, tíz évre szóló irányvonalairól² és elérendő eredményeiről február 19-én, egy informális ülésen egyeztek meg a politikusok. Kiindulópontként szolgált az európai oktatási térség sikeres megvalósítása 2025-re, valamennyi prioritás ennek létrehozását hivatott elősegíteni, és ezek összhangban állnak az Európai Bizottság által szükségesnek tartott lépésekkel³ is. A miniszterek öt fő irányt szabtak a 2021 és 2030 közötti kooperációjuknak.

Az első a minőségi, befogadó és méltányos oktatás, illetve képzés megteremtése, amely hozzájárul a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklődéséhez. Mindehhez további intézkedésekkel szükséges biztosítani a hátrányos helyzetű, speciális nevelési igényű vagy fogyatékkal élő fiatalok tanulásba való bekapcsolódását, fejleszteni kell a diákok alapképzségeit, valamint javítani a nyelvoktatás minőségét. A korai iskolaelhagyók számának csökkentése érdekében olyan szemléletmód kialakítása indokolt, amely a tanulókat helyezi a középpontba.

Másodikként az élethosszig tartó tanulás és mobilitás lehetőségét teremtenék meg mindenki részére. Ennek érdekében a tagállamok megkönnyítenék az átjárhatóságot a különböző képzések között, egyszerűbbé tennék a tanuláshoz való visszatérést, bármely életkorról legyen is szó. Nagy hangsúlyt

¹ Európai Bizottság: *Európai szakpolitikai együttműködés („Oktatás és képzés 2020”)* (é. n.).

² Council of the European Union: *Draft Council Resolution on a Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training towards the European Education Area and beyond* (2021. január 28.).

³ Kalas Vivien: *Az európai oktatáspolitikai új irányvonalai*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. október 2.

helyeznének továbbá az átképzésre, amely a változó munkaerőpiaci követelményekhez való alkalmazkodást könnyítené meg az álláskeresőket, munkavállalókat számára. A politikusok a mobilitást nehezítő akadályok megszüntetését is szorgalmazzák, megkönnyítenék az adminisztrációs teendőket, a képzések elismerését.

A harmadik prioritásuk a pedagógusok kompetenciáinak fejlesztése és a szakma vonzóbbá tétele. Ez utóbbi megvalósításához fontos az oktatók társadalmi és pénzügyi elismerése, amiben fontos szerepet töltené be az Európai Innovatív Tanítási Díj, amellyel a minőségi munkát ismernék el, és amelynek létrehozását a Bizottság az idei esztendőben tervezi. Az oktatók alapkészségei közé a digitális jártasságok szintén beleértendő, ezek elsajátítását már a pedagógusképzés során szükséges elkezdeniük. A tanárok folyamatos szakmai fejlődésére pedig lehetőséget kell biztosítani mind európai, mind nemzeti keretek között.

Az együttműködés szorosabbra fűzése a felsőoktatásban ugyancsak szerepel a tagországok hosszú távú tervei között. Kiváló alapot nyújt erre az Európai Egyetemek kezdeményezés, amely a részt vevő felsőoktatási intézmények nemzetközi versenyképességének növelése mellett, a tantervek összehangolása révén a hallgatók számára lehetővé teszi, hogy maguk dönthessék el, mikor, melyik egyetemen kívánnak tanulni, a képzés végén pedig egy európai diplomát szerezhetnek. Az európai egyetemek az Erasmus+ programban részt vevő nemzetek intézményeinek határokra átteljesítő szövetségeit jelentik. Ez idáig 41 európai egyetemet választott ki⁴ pályázat útján a Bizottság, amely összesen 279 felsőoktatási intézményt foglal magában, közülük 11 magyarországit. A miniszterek abban is egyetértettek, hogy az egyetemeknek úgynevezett „tudásterekké” kell válniuk, vagyis egy erősebb kapcsolat kiépítése indokolt a felsőoktatás és a kutatás szférája között. Legvégül a tagállamok az oktatáson keresztül hozzájárulnának ahhoz a más területeken is kitűzött digitális és zöld átalakuláshoz, amely a környezettudatos, fenntartható életmód kialakítását, illetve a digitalizációs folyamatokhoz való alkalmazkodást hivatott elősegíteni.

A politikusok a stratégiai irányvonalakon túl konkrét célkitűzéseket is megfogalmaztak 2030-ra – néhány esetben pedig 2025-re –, amelyeket közösen, uniós szinten kellene teljesíteniük, elérésükhöz pedig minden állam a saját lehetőségeinek megfelelően járul hozzá. A területek – és gyakran a számok

⁴ Európai Bizottság: Az Európai Egyetemek kezdeményezés. Lásd: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_hu

is – nagy részben megegyeznek a korábbi, Oktatás és képzés 2020 nevű keretrendszerben foglaltakkal, annak referenciaértékeivel.

Az elképzelések szerint az évtized végére hároméves kor felett az iskola megkezdéséig a gyermekek minimum 96%-ának részesülnie kell kisgyermek-kori nevelésben. Ez az arány 1 százalékpontos emelést jelent a 2020-ra előirányzott számhoz képest. A 15 évesek között 15% alá csökkentenék azoknak a diákoknak az arányát, akik a PISA-felmérések szerint nem rendelkeznek megfelelő szintű képességekkel a matematika, a szövegértés és a természettudományok területén. A tagállamok ebben a kérdésben meghagyták a korábban kitűzött értéket. A korai iskolaelhagyók számának csökkentése ugyancsak szerepelt a 2020-ig szóló tervekben. Azokban, a 18–24 esztendő fiatalok körében 10% alá igyekeztek azok arányát szorítani, akik alapfokú vagy annál alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkeznek, tanulmányaikat pedig nem folytatták. Most a politikai döntéshozók e csoportnak még kisebb, a 9%-ot sem elérő részesedését jelölték meg elérendő célként. Szintén 2030-ra, a 25–34 évesek között legalább 45%-ot kellene kitennie a diplomával rendelkezők számának. Ezt megelőzően, az előző évtized végére a 40%-ot írták elő. Új elemként jelent meg a mostani dokumentumban a tagországok azon szándéka, amely szerint bő kilenc év múlva, a nyolcadik osztályos diákok több mint 85%-a rendelkezzen alap- vagy annál magasabb szintű digitális kompetenciával, amely abban az életkorban leginkább a számítógépes ismeretek megfelelő elsajátítását jelenti.

A miniszterek két területen 2025-re fogalmaztak meg referenciaértékeket. Az egyik a felnőttképzésben részt vevőkre vonatkozik, ami szintén szerepelt az előző tíz évre szóló uniós célok között. E szerint az évtized közepére a 25–64 éves korúak körében 47% vagy azt meghaladó legyen azon polgárok aránya, akik részesültek valamilyen további oktatásban, képzésben. Mindez rendkívül ambiciózus terv, ugyanis 2020-ra csupán 15%-ot határoztak meg, 2019-ben az uniós átlag mintegy 30%-kal volt alacsonyabb⁵ annál, egyes nemzetek pedig még rosszabb mutatókkal rendelkeztek. A szakképzés jelenti a második területet, ahol a politikusok fejlődést szeretnének elérni 2025-re. Szándékaik szerint akkorra a felsőfokú szakképesítéssel rendelkező 25–34 esztendő korosztály tagjainak több mint 60%-át azok tennék ki, akiknek tantervében kötelezően előírták a munkahelyi környezetben való tapasztalatszerzést.

⁵ Kalas Vivien: *A tagállamok oktatási és képzési eredményei a 2020-as célok tükrében*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. november 25.

A tagállamok képviselői ez alkalommal a tanulmányi mobilitás lehetőségével élőkkal kapcsolatban, illetve az iskolarendszerből frissen kikerült fiatalok munkaerőpiaci elhelyezkedésére vonatkozóan nem határoztak meg elérendő arányszámokat.

2021. február 23.

Felhasznált irodalom

- Council of the European Union: *Draft Council Resolution on a Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training towards the European Education Area and beyond* (2021. január 28.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5541-2021-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság: *Európai szakpolitikai együttműködés („Oktatás és képzés 2020”)* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_hu
- Kalas Vivien: *Az európai oktatáspolitikai új irányvonalai*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. október 2. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/10/02/az-europai-oktatapolitika-uj-iranyvonalai>
- Kalas Vivien: *A tagállamok oktatási és képzési eredményei a 2020-as célok tükrében*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. november 25. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/11/25/a-tagallamok-oktatasi-es-kepzesi-eredmenyei-a-2020-as-celok-tukreben>

Az Európai Unió céljai a digitális oktatás területén – változások és változatlanok

Az Európai Bizottság legújabb digitális oktatási cselekvési tervének céljai arra világítanak rá, hogy hiába foglalkoznak a témával közösségi szinten már több mint két évtizede, a problémák máig változatlanok maradtak.

A 2021-es év több szempontból is egy új időszak kezdete az uniós országok oktatáspolitikai együttműködésében. Az Erasmus+ program keretei között több hallgató élhet majd a tanulmányi mobilitás lehetőségével, mint az előző költségvetési ciklusban, köszönhetően a csaknem kétszeresére növekedett rendelkezésre álló forrásnak. A tagállamok 2030-ig terjedően új szakpolitikai referenciaértékekben¹ állapodtak meg, valamint életbe lépett a digitális oktatási cselekvési terv² is. Utóbbinak különös relevanciát adott a koronavírus-járvány következtében kialakult helyzet, amelynek tapasztalatait is figyelembe vette az Európai Bizottság (EB) a dokumentum kidolgozásakor. A benne foglalt jövőbeni irányvonalak – a megfelelő környezet, a kellő szintű digitális kompetencia, illetve a fokozott együttműködés megvalósítása – ugyanakkor nem tekinthetők újdonságnak. A közösségi törekvések, amelyek az oktatás és képzés változó korhoz való alkalmazkodását voltak hivatottak szolgálni, mindvégig ezen célok elérésére irányultak, egészen az 1990-es évek közepétől kezdődően, amikor is az Európai Unió foglalkozni kezdett a digitalizáció és az oktatás kapcsolatával.

A szoros tagállami együttműködés és minőségi oktatás feltételei megteremtésének szükségessége már a legelső időszakban megfogalmazódott közösségi szinten. Utóbbiba az oktatási intézmények megfelelő technológiai felszereltsége mellett a képzett és hozzáértő pedagógusállomány is beleértendő. Az Európai Bizottság a közoktatásra vonatkozó, 1996-tól 1998-ig szóló „Tanulás az információs társadalomban” című cselekvési tervében³ az iskolák

¹ Kalas Vivien: *Új uniós szintű oktatáspolitikai célok a 2021–2030-as időszakra*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. február 23.

² European Commission: *Digital Education Plan 2021–2027* (2020).

³ Commission of the European Communities: *Action Plan for a European Education Initiative* (1996–98). COM(96) 471 végleges (1996. október 2.).

digitális eszköztárának hiányosságaira hívta fel a figyelmet, kiemelve, hogy a modern technológiák bevonása a tanításba hozzásegíti a diákokat egy újfajta tudás elsajátításához, valamint a hagyományostól eltérő tanulási módszereket is kifejleszthetnek. Az uniós testület a fejlődés érdekében az egyik legfontosabb lépésnek az internet-hozzáféréssel rendelkező iskolák számának növelését tartotta, továbbá szorgalmazta a pedagógusok továbbképzésének támogatását is. Mindemellett javaslatot tett egy olyan online platform létrehozására, amely teret nyújthat majd az intézmények, tanárok közötti tapasztalatcserének. Ez a fajta összekapcsolódás pedig nem csupán az oktatás minőségét növelheti, de kialakulhat általa egy európai dimenziója is a tananyagnak.

A 2001 és 2004 közötti időszakra vonatkozó elektronikus tanulási cselekvési tervben⁴ ismét az infrastruktúra és a kooperáció került középpontba. A Bizottság továbbra is problémaként tüntette fel a dokumentumban az oktatási intézmények nem megfelelő digitális felszereltségét, valamint felhívta a figyelmet arra is, hogy az eszközök biztosításán túl új tanítási módszerek kidolgozása is elengedhetetlen, amelyek beépítését a nemzeti tantervekbe – a legalsó szinttől elkezdve – minél hamarabb érdemes lenne elkezdniük az államoknak. Ezen túlmenően az EB továbbra is kiemelt jelentőségűnek tartotta az információk, a sikeres vagy éppen kudarcos kezdeményezések okainak megosztását, amelyeknek nem szabad az iskolák közötti párbeszédre korlátozódniuk, az eszmecserébe be kell vonni a döntéshozókat is. A cselekvési terv bemutatásakor már négy esztendeje létezett – és máig létezik – a brüsszeli székhelyű Európai Iskolahálózat, amely az európai oktatási minisztériumokat kapcsolja össze, és fő célja, hogy segítséget nyújtson elsősorban az intézményeknek és a pedagógusoknak a 21. századhoz való alkalmazkodásban, különös tekintettel a digitális technológiák alkalmazására.

A 2000-es évek közepéig ez a két irányvonal volt a meghatározó az Európai Unió digitális oktatással kapcsolatos célkitűzéseit illetően, 2004-től kezdődően viszont egyre nagyobb figyelmet fordítottak a tanulókra is, kompetenciáik fejlesztésére. A szándék emögött az volt, hogy a fiatal generációk tagjai olyan európai polgárokká váljanak, akik készségeik révén hamar el tudnak helyezkedni a munkaerőpiacon, és könnyen idomulnak annak változó elvárásaihoz. A digitális kompetencia fogalmát az Európai Parlament és a Tanács egy

⁴ Commission of the European Communities: *The eLearning Action Plan Designing Tomorrow's Education*. COM(2001) 172 végleges (2001. március 28.).

2006-os ajánlása⁵ olyan jártasságként definiálja, amely „az infokommunikációs technológiák magabiztos és kritikus használatát” jelenti „a munka, a szabadidő és a kommunikáció terén”. Ezzel együtt annak a nyolc kulcskompetenciának egyikeként nevezik meg, amelyek az élethosszig tartó tanuláshoz, „a személyes önmegvalósításhoz és fejlődéshez, az aktív polgársághoz, a társadalmi beilleszkedéshez, valamint a foglalkoztatáshoz” szükségesek. Később, 2018-ban ezeket felülvizsgálják és pontosítják, ám a digitális kompetencia meghatározásának lényegi része változatlan maradt.

Az esélyegyenlőség megteremtése és a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése a legalább alapszintű készségek elsajátítása által visszatérő elem és hivatkozási pont az uniós dokumentumokban. A Bizottság az Elektronikus tanulási programban⁶ (2004–2006), a 2010-es európai digitális menetrendben,⁷ illetve a 2013-as „Megnyíló oktatás” elnevezésű kezdeményezésében⁸ egyaránt amellett érvelt, hogy a digitális jártasság megszerzésével mérsékelhetővé válnak a regionális különbségek, éppen ezért lényeges, hogy a diákok a megfelelő környezetben fejlődhessenek már az iskolarendszerbe való belépésüket követően. A 2018-as digitális oktatási cselekvési tervben⁹ is az oktatás egyik fő feladataként a még mindig nem kielégítő színvonalú, ám fontos jártasságok fejlesztését jelölték meg, amelyeket ekkor a Bizottság már részletez is a 2016-os európai polgári digitális kompetenciakeretben¹⁰ foglaltakat alapul véve. Közéjük tartozik az információ- és adatkezelési jártasság, kommunikáció és együttműködés, a digitális tartalom előállítása és szerkesztése, a technológia biztonságos használata, továbbá a problémamegoldó képesség.

Mindezzel párhuzamosan az oktatási intézmények eszközállományának javítása, illetve a nemzetek közötti együttműködés szorosabbá fűzése is végig jelen volt az évek folyamán az EU digitális oktatással kapcsolatos dokumentumaiban. Erre irányult a már említett „Megnyíló oktatás” kezdeményezés

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács ajánlása az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról (2006/962/EK). (2006. december 30.).

⁶ European Commission: *Online Learning: eLearning Programme (2004–06)* (2003. december 5.).

⁷ Európai Bizottság: *Az európai digitális menetrend*. COM(2010)245 végleges (2010. május 19.).

⁸ Európai Bizottság: *Megnyíló oktatás: mindenki számára elérhető innovatív oktatás és tanulás az új technológiák és a nyitott oktatási segédanyagok révén*. COM(2013) 654 végleges (2013. szeptember 25.).

⁹ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Tanácsnak és a Régiók Bizottságának a digitális oktatási cselekvési tervről*. COM(2018) 22 végleges (2018. január 17.).

¹⁰ European Commission: *The Digital Competence Framework 2.0*. Lásd: <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp/digital-competence-framework>

is, amelynek elsődleges célja az volt, hogy a digitális technológia és a nyílt hozzáférésű segédanyagok révén egy mindenki számára elérhető oktatás valósuljon meg. Segítségnyújtásképpen a Bizottság 2013-ban elindította a Megnyíló Európai Oktatás portált, amely 2018-ig egy helyen jelenítette meg a már létező, segédanyagokat tartalmazó internetes oldalakat, és összekötötte egymással az európai tanulókat, oktatókat, valamint kutatókat.

Tekintettel arra, hogy az Európai Unióban az oktatás nemzeti hatáskörben van, a Bizottság a javaslatléteknél, kezdeményezések indításánál és anyagi forrás biztosításánál sokkal többet nem tehet azért, hogy megszűnjenek a fentebb leírt problémák a tagállamokban. Az új digitális oktatási cselekvési tervben kitűzött, ugyanezen tényezőkre irányuló célok viszont arra engednek következtetni, hogy a tagországoknak bőven van még teendőjük ezeken a területeken, több mint 20 év eltelte után is.

2021. május 4.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács ajánlása az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról (2006/962/EK). (2006. december 30.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006H0962&from=DA>
- Commission of the European Communities: *Action Plan for a European Education Initiative (1996–98)*. COM(96) 471 (1996. október 2.). Online: http://aei.pitt.edu/1200/1/education_gp_follow_COM_96_471.pdf
- Commission of the European Communities: *The eLearning Action Plan Designing Tomorrow's Education*. COM(2001)172 végleges (2001. március 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0172:FIN:EN:PDF>
- Európai Bizottság: *Az európai digitális menetrend*. COM(2010)245 végleges (2010. május 19.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:-HU:PDF>
- Európai Bizottság: *Megnyíló oktatás: mindenki számára elérhető innovatív oktatás és tanulás az új technológiák és a nyitott oktatási segédanyagok révén*. COM(2013) 654 végleges (2013. szeptember 25.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0654&from=HU>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Tanácsnak és a Régiók Bizottságának a digitális oktatási cselekvési tervről*. COM(2018) 22 végleges (2018. január 17.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0022&from=EN>
- European Commission: *Digital Education Plan 2021–2027* (2020). Online: https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf

Az Európai Unió céljai a digitális oktatás területén – változások és változatlanságok

European Commission: *Online Learning: eLearning Programme (2004–06)* (2003. december 5.). Online: http://publications.europa.eu/resource/cellar/e55408a5-fa92-41e7-98f8-d8e759c445df.0004.02/DOC_2

Kalas Vivien: *Új uniós szintű oktatáspolitikai célok a 2021–2030-as időszakra*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. február 23. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/02/22/uj-unios-szintu-oktataspolitikai-celok-a-2021-2030-as-idoszakra>

Európai Egyetemek: transznacionális szövettségek és innováció

Mindenki számára jól ismert Emmanuel Macron francia elnök 2017-es, sorbonne-i beszéde, amelyben az Európai Unió általa felvázolt jövőjéről szólt. Többek között kitért egy, az oktatás területén fontosnak vélt célra is, miszerint a minél dinamikusabban működő Európai Unió jövőjének egyik alappillére a fiatalok, akik tanulmányaik során kulcsfontosságú szerepet kell hogy betöltsenek a külföldi mobilitásban való részvétellel.

Macron elnök szeptemberi beszéde után nem sokkal, 2017 decemberében a göteborgi csúcstalálkozón az Európai Unió oktatási és kulturális jövőképe került a fókuszba, amely eredményeképp az Európai Tanács több kezdeményezés megvalósítására szólította fel¹ a tagállamokat, az Európai Bizottságot, illetve a Tanácsot. A célok között szerepet kapott az úgynevezett Európai Egyetemek kezdeményezés, amelyben 2024-ig húsz európai egyetemi szövetség létrehozása szerepel, így hozzájárulva a hallgatók különböző uniós tagállamokban folytatott tanulmányaik útján megszerzett diplomák sokszínűségéhez, illetve általánosságban az európai egyetemek nemzetközi versenyképességének javításához. A francia elnök javaslata továbbá, hogy öt éven belül minimum két nyelven beszéljenek az európai fiatalok, és legalább fél évet töltsenek más európai egyetemen.

Az Európai Egyetemek kezdeményezés legfőbb célja tehát egy, a nyelveken, határokon és szakterületeken átívelő, európai uniós együttműködés megteremtése annak érdekében, hogy az Unió előtt álló társadalmi kihívásokra innovatív megoldásokat találjanak. Az európai identitás, valamint az európai értékek mellett kiemelt szerepet kap az európai egyetemek versenyképességének megerősítése, továbbá a felsőoktatás minőségének, illetve a mobilitási programokban részt vevők számarányának javítása. Ezen kitűzött célok érdekében az Európai Bizottság 2018-ban, az Erasmus+ program keretében felhívást intézett a tagállamokhoz olyan szövetségek megalapítására, amely

¹ European Council: *European Council Meeting (14 December 2017) – Conclusions* (2017. december 14.).

tagintézmények garantálják a hallgatóknak a nemzetközi környezetben való oktatást, a kihívásorientált szemléletmódot, valamint előtérbe helyezik a fenntarthatóságot és az európai értékeket, szem előtt tartva a minél szélesebb földrajzi lefedettséget. A felhívás eredményeként² 17 európai egyetemi szövetséget választottak ki, ami 24 tagállam 114 felsőoktatási intézményét tömöríti magában. Minden szövetség átlagosan hét, Európa különböző részein működő felsőoktatási intézményből áll, amelyek között partnerségi kapcsolat jön létre. A kiválasztott szövetségek esetében igyekeztek minden kiemelt tudományterület lefedésére, így például helyet kapott az egészségügy, a társadalomtudományok vagy a mérnöki tudományok.

2020-ban, a második felhívást követően,³ újabb 24 egyetemi szövetséget választottak ki, ami 26 tagállam 165 felsőoktatási intézményét foglalja magában. Az Európai Bizottság az első, illetve a második felhívást követően, összesen 41 európai egyetem létrehozásáról döntött, amelyek rendelkezésére összesen 287 millió eurót bocsátott. Az európai egyetemet alkotó szövetségek támogatása az Erasmus+, illetve a Horizont 2020 keretprogramokon keresztül zajlik. Az Európai Egyetemek kezdeményezés kiemelt helyzetét mi sem bizonyítja jobban, mint hogy az Európai Bizottság 2018-ban arra tett javaslatot,⁴ hogy a jelenlegi, 2021-től fennálló, többéves költségvetési ciklusban 30 milliárd euróra növekedjen az Erasmusra szánt keretösszeg. A koronavírusra való tekintettel ezen ambiciózus terv nem tudott megvalósulni, ám így is jelentősen, a korábbi 14,7 milliárd euróról 28,4 milliárd euróra növekedett az Erasmus+⁵ program kerete.

Ami Magyarországot illeti,⁶ az Európai Egyetemek Hálózatahoz az első pályázati körben az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Közép-Európai Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem, a Magyar Képzőművészeti Egyetem és a Szegedi Tudományegyetem csatlakozott, a második körben pedig a Szent István Egyetem, a Semmelweis Egyetem, a Színház- és Filmművészeti Egyetem, a Debreceni Egyetem és a Széchenyi István Egyetem került kiválasztásra.

² Európai Bizottság: *Fontos lépés az európai oktatási térség kiépítése felé: kiválasztották az első 17 „európai egyetemet”* (2019. június 26.).

³ Európai Bizottság: *24 új európai egyetemmel bővült az európai oktatási térség* (2020. július 9.).

⁴ Európai Bizottság: *Javaslat az „Erasmus” elnevezésű uniós oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogram létrehozásáról és az 1288/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről*. COM(2018) 367 végleges (2018. május 30.).

⁵ European Commission: *Key Instruments Supporting the Recovery Plan for Europe* (2020).

⁶ Tempus Közalapítvány: *Kiemelkedő helyen a magyar szövetségek az Európai Egyetemek Hálózatában* (2020. augusztus 12.).

A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem koordinációs szerepet tölt be, s vezetőként (*leader*) vesz részt a projektben.

A legfrissebb, Európai Egyetemeket érintő dokumentum az Európai Unió Tanácsa májusi következtetései,⁷ amelyben kiemelték, hogy az Európai Egyetemek kezdeményezéséhez csatlakozott 41 egyetem az európai fiatalok 20%-át fedi le, ami mindenképp jó kezdet a közös jövőkép és intézményi struktúrák kialakításához. További fontos megállapítása, hogy a Covid-19-világjárvány következtében napvilágra kerültek olyan, eddig kevésbé nagy hangsúlyt kapó területek, mint az alacsony digitális kompetenciák vagy a földrajzi egyensúlytalanság. A járvány azonban rávilágított számos más dologra is, többek között arra, hogy milyen gyorsan változik meg a gazdaság szerkezete, mekkora szükség van a technológiai fejlődésre, egyúttal a zöld átállásra, vagy milyen hamar szükséges a tanulási módszereken változtatni s a digitális teret kihasználni. Utóbbi kapcsán a Tanács kiemelte, hogy a problémákat felismerve cselekedni kell, ami a felsőoktatásban az innovációval forr össze.

A Tanács következtetéseiben mind a tagállamokat, mind a Bizottságot felkérte az Európai Egyetemek minél hatékonyabb megvalósításában való közreműködésre, amely keretén belül külön kiemelendő a legvégső cél, miszerint az egyetemi szövetségek által megvalósul a transznacionális együttműködés a felsőoktatási intézmények között. Ezen intézmények ötvözik a tanulást, kreativitást, kutatást és innovációt, és hozzájárulnak a minket körülvevő társadalmi és szakpolitikai változások hatékony leküzdéséhez, ezzel is elősegítve, az Európai Unió egy másik kiemelt prioritásának, az Európai Kutatási Térségnek a létrejöttét.

2021 év végén a Bizottság félidős felülvizsgálata zajlik az Európai Egyetemek kezdeményezés megvalósulása kapcsán, emellett a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy még ez évben készítsen iránymutatást arra vonatkozóan, hogy a meglévő támogatások és források mellett milyen közösségi és tagállami eszközökkel lehetne jobban támogatni és elősegíteni a kezdeményezés megvalósulását.

⁷ Európai Unió Tanácsa: *A Tanács következtetései az „Európai Egyetemek” kezdeményezéséről. A felsőoktatás, a kutatás, az innováció és a társadalom összekapcsolása: új dimenziókat nyitunk az európai felsőoktatásban* (2021. május 17.).

Az Európai Egyetemek kezdeményezés mint versenyképességi eszköz

Európa az elmúlt évtizedekben globális éltanulóból sereghajtóvá vált mind versenyképességi, mind innovációs tekintetben. Ezt alátámasztják az Európa 2020 stratégia felemás⁸ eredményei is. A nemzetközi sajtó már 2015-ben is megkongatta a vészharangokat, kikiáltva Európát és benne az Európai Uniót mint a globális verseny vesztesét. Az évszázad végére⁹ az EU globális népességből való részesedése 6%-ról 4%-ra csökken, a globális GDP-ből való részesedése akár feleződhet, és 2050-re egy európai ország sem lesz a világ legnagyobb gazdaságait összefogó G7 tagja. Az új évtized derekán megjelenő globális (és közvetlen szomszédságát is érintő) válsághelyzetre most is keresi a megoldást. Az Európai Uniót érintő kihívások és az innovatív megoldások megtalálása nem képzelhető el magasan képzett szakemberek nélkül, a közigazgatásban és a magánszférában egyaránt. Az oktatás-kutatás-innováció európai szintű hálózatai vezethetnek közös kiútkereséshez, amely hozzájárulna a fenntarthatóság, jólét és emberi biztonság megteremtéséhez. A 2025-ös Európai Oktatási Térség megvalósításában az Európai Egyetemek kezdeményezés a felsőoktatás európai szintű reformját helyezi előtérbe, ehhez azonban szorosan kapcsolódnak a szakképzés és középiskolai rendszerek reformját és harmonizációját érintő kérdések is. Ennek kapcsán idén februárban az oktatási miniszterek virtuális ülésén fogadták el a 2030-ig szóló európai uniós keretrendszert.¹⁰ A fent említett féléves felülvizsgálat eredményei tükrében fogják az egyetemek egymás közötti együttműködésüket finomhangolni.

Példaképp, a Budapesti Műszaki Egyetem által vezetett tíztagú konzorcium egy versenyképes európai mérnökdiploma¹¹ megvalósítását szeretné elérni az évtized közepére. Olyan szakembereket szeretnének képezni, akik az okos, „intelligens” városok terén és az ipar 4.0-ban is jártasak. Ez összhangban van a Bizottság 2019–2024-es prioritásaival¹² is, amely nagy hangsúlyt fektet a digitális és zöld átállásra. Ebből kifolyólag a 2050-es klímacélok csak elkötelezett

⁸ European Commission: *Assessment of the Europe 2020 Strategy*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019.

⁹ Stefan Lehne: *Securing the EU's Place in the World*. *Carnegie Europe*, 2020. november 17.

¹⁰ Council of the European Union: *Council Resolution on a Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training towards the European Education Area and beyond (2021–2030)*. (2021. február 19.).

¹¹ Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem: *Út az európai mérnökdiploma felé – Európai Egyetemi Szövetségben a Műegyetem* (2020. július 13.).

¹² European Commission: *6 Commission priorities for 2019–24* (é. n.).

tagállamok és lelkes – valamint a legkorszerűbb technológiákat használni tudó – és képzett szakértők útján valósulhatnak meg. Az elmúlt egy év sok tanulsággal szolgált az európai társadalmak és a politikai vezetők számára. Olyan újfajta fenntartható gondolkodás került előtérbe, amely szakít a hagyományos megoldásokkal. A gazdasági növekedést felváltotta a fenntartható növekedés,¹³ az épített és természetes környezeti értékek megóvása, fejlesztése. A fogyasztásalapú gazdaságról a körforgásos¹⁴ és megosztásalapú gazdaságra való átállás is nagyobb szerepet kapott. Ebből kifolyólag az egyetemi hálózatok innovatív megoldásokkal sokat tehetnek a társadalmak (szellemi-mentális és fizikai) egészségének megőrzése érdekében.

A jövőbe tekintve, az Európai Egyetemek kezdeményezés hosszú távon is érinti majd a szociális kérdéseket, mint a foglalkoztatást, a korai iskolaelhagyók számát, a kutatás és innovációs finanszírozást, illetve a szegénység csökkentését új egyéni kompetenciák és képességek létrehozásával. Az Európai Egyetemek kezdeményezés tehát túlmutat az egyetemi hálózatok kooperációján, és a csereprogramokon, a jövő még ismeretlen munkaköreiben¹⁵ is úttörő szerepet kaphat. Az Európai Unió oktatási minisztereinek májusi ülésén ezért is fogadtak el következtetéseket,¹⁶ amelyek szorgalmazzák a kompetenciák és képességek fejlesztését (és újak létrehozását), amelyek a gyorsan változó társadalmi igényekre rezonálnak.

Végző soron egy évtizedes integrációs folyamat van kibontakozóban a felsőoktatás területén. A versenyképes tudásért folyó globális versenyben Európa is részt kíván venni. Jelenleg a lemaradást kell behozni, és csak ezután vehetik fel az európai egyetemek a kínai vagy amerikai társaikkal a versenyt. A több egyetemről származó diplomának, ebből fakadóan az új nyelvek ismeretének komoly hozzáadott értéke lehet, amely túlmutat önmagán. A diákok, professzorok és kutatók egy valódi európai egyetemi közösség részesei lehetnek, amely megerősíti a különböző kultúrák közötti együttműködést és megértést, ami az európai béke szimbolikus jelképe is.

2021. július 7.

¹³ European Commission: *EU Approach to Sustainable Development*. Lásd: https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development_en.

¹⁴ European Commission: *Circular Economy Action Plan* (é. n.).

¹⁵ Cornelia Daheim – Ole Wintermann: *2050: The Future of Work*. Bertelsmann Stiftung, 2016. március.

¹⁶ Európai Unió Tanácsa (2021): i. m.

Felhasznált irodalom

- Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem: *Út az európai mérnökdiploma felé – Európai Egyetemi Szövetségben a Műegyetem* (2020. július 13.). Online: www.bme.hu/hirek/20200713/Ut_az_europai_mernokdiploma_fele_Europai_egyetemi_szovetsegeben_a_Muegyetem
- Council of the European Union: *Council Resolution on a Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training towards the European Education Area and beyond (2021–2030)* (2021. február 19.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6289-2021-REV-1/en/pdf>
- Daheim, Cornelia – Ole Wintermann: *2050: The Future of Work*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2016. Online: www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BST_Delphi_E_03lay.pdf
- Európai Bizottság: *Javaslat az „Erasmus” elnevezésű uniós oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogram létrehozásáról és az 1288/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről*. COM(2018) 367 végleges (2018. május 30.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:147de752-63eb-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0016.03/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság: *Fontos lépés az európai oktatási térség kiépítése felé: kiválasztották az első 17 „európai egyetemet”* (2019. június 26.). Online: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/hu/IP_19_3389
- Európai Bizottság: *24 új európai egyetemmel bővült az európai oktatási térség* (2020. július 9.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_1264
- Európai Unió Tanácsa: *A Tanács következtetései az „Európai Egyetemek” kezdeményezéséről – A felsőoktatás, a kutatás, az innováció és a társadalom összekapcsolása: új dimenziókat nyitunk az európai felsőoktatásban* (2021. május 17.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8658-2021-INIT/hu/pdf>
- European Commission: *Assessment of the Europe 2020 Strategy*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019. Online: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8256&furtherPubs=yes>
- European Commission: *Circular Economy Action Plan* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_hu
- European Commission: *Key Instruments Supporting the Recovery Plan for Europe* (2020). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet_2_en.pdf
- European Commission: *6 Commission Priorities for 2019–24* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en
- European Council: *European Council Meeting (14 December 2017) – Conclusions*. (2017. december 14.). Online: www.consilium.europa.eu/media/32204/14-final-conclusions-rev1-en.pdf
- Lehne, Stefan: *Securing the EU’s Place in the World*. Carnegie Europe, 2020. november 17. Online: <https://carnegieeurope.eu/2020/11/17/securing-eu-s-place-in-world-pub-83246>
- Tempus Közalapítvány: *Kiemelkedő helyen a magyar szövetségek az Európai Egyetemek Hálózatában* (2020. augusztus 12.). Online: <https://tpf.hu/hir/14225/kiemelkedo-helyen-a-magyar-szovetsegek-az-europai-egyetemek-halozataban>

EU–Ukrajna társulási megállapodás: a fejlődés csupán nézőpont kérdése

Az Európai Parlament február 11-én fogadta el az Ukrajna és az Európai Unió közötti társulási megállapodás végrehajtásáról szóló jelentést [Az Európai Parlament 2021. február 11-i állásfoglalása az EU–Ukrajna társulási megállapodás végrehajtásáról, 2019/2202(INI)]. A 2017. szeptember 1-jén megkezdett társulási megállapodás alapját a szabadkereskedelmi térség kialakítása jelenti, illetve a gazdasági kapcsolatok megerősítésén túl elősegíti a politikai kapcsolatok elmélyítését és az EU és Ukrajna közötti közös értékek tiszteletét is.

Az EP által elfogadott jelentés alapján Ukrajnának, bár jelentős előrelépést tett a társulási megállapodással kapcsolatos kötelezettségvállalások végrehajtása és az Unióval való integráció terén, még számos reformot teljesítenie kell, például a jogállamiság, a jó kormányzás és a korrupció elleni küzdelem területén. Ezeket az említett reformokat többek között a belső intézményi instabilitás és ellentmondások, a korlátozott erőforrások, a világjárvány, az igazságügyi és gazdasági intézmények függetlenségének hiánya, valamint az igazságszolgáltatás szelektív alkalmazása is hátráltatja. A jelentés megemlíti a NATO–Ukrajna Bizottság 2019. október 31-i együttes nyilatkozatát, amely felszólítja Ukrajnát, hogy tegyen eleget nemzetközi kötelességeinek és kötelezettségvállalásainak, és tartsa tiszteletben az emberi és kisebbségi jogokat, valamint maradéktalanul hajtsa végre a Velencei Bizottság oktatási törvényre vonatkozó ajánlásait és következtetéseit. Emellett Ukrajna gazdasága szempontjából fontosnak tartja fenntartani a stabilitást, eleget téve az IMF által támasztott kötelezettségvállalásoknak és végrehajtva az EU középtávú strukturális politikáit, valamint biztosítva az erős és független Ukrán Nemzeti Bankot. A jelentés kiemeli azt is, hogy Ukrajnában a sajtó- és médiaszabadság jelentős reformjára, a szerkesztői függetlenség ösztönzésére, az újságírók elleni erőszakos bűncselekmények megszüntetésére van szükség, mivel a médiát továbbra is nagyban befolyásolják az oligarchikus médiatulajdonosok. A nemek közötti egyenlőtlenség területén is javításokra szorul a helyzet az országban, hiszen a törvény előtti egyenlőség nem jelent tényleges egyenlőséget, a nők a gyakorlatban továbbra is jelentős akadályokba ütköznek, különösen a munkahelyeken,

illetve az LMBTQI-személyek és a feminista aktivisták gyűlöletbeszédnek és erőszakos támadásoknak vannak kitéve, a romák diszkriminációja pedig szintén nagy méreteket ölt. A jelentés szerint a szabadkereskedelmi megállapodás megkísérelte, hogy Ukrajna nemzeti jogrendszerét és normáit az uniós jogrendszerhez és normákhoz közelítse, azonban azok gyakorlati alkalmazása továbbra sem kielégítő, illetve az ország, bár ratifikálta a legfontosabb nemzetközi jogi okmányokat, továbbra sem alkalmazza azokat.

Az EU felhívja Ukrajna figyelmét a jelentésben arra, hogy Ukrajnára a számára nyújtott uniós támogatásokkal összefüggésben szigorú feltételrendszer is vonatkozik, illetve újra elkötelezettséget kell tanúsítania a reformok és az uniós elvekhez való ragaszkodás iránt. Ugyanakkor a dokumentum üdvözli az Ukrajna által a társulási megállapodásban foglalt, az ország kötelezettségvállalásainak teljesítése terén elért fejleményeket, különösen a mezőgazdaság, az energia, a bankszektor, a decentralizáció, a digitális gazdaság, a környezetvédelem és a választási eljárások területén, azonban megjegyzi, hogy a társulási megállapodás felülvizsgálati mechanizmusa szerint a társulási megállapodás végrehajtásával kapcsolatos feladatoknak 2019-ben csak 37%-a valósult meg. Ezzel összefüggésben az EU hangsúlyozza, hogy az általa nyújtott politikai, technikai és pénzügyi támogatás szintje attól függ, hogy Ukrajna milyen mértékben teljesíti az Unió és tagállamai felé tett, különösen a reformfolyamattal, az emberi jogok tiszteletben tartásával, a kisebbségekkel és az alapvető szabadságokkal, valamint a valódi és hatékony jogállamiság megteremtésével kapcsolatos kötelezettségvállalásait.

Fontos kitérni az ukrán állam reakcióira is a fenti jelentéssel összefüggésben, mivel a hazai kommunikációban, sajtóban az ukrán kormány az EU-val történő tárgyalások eredményeit emeli ki, az egyes, EU által támasztott feltételeket, hiányosságokat és kritikákat nem hangoztatják. Az ukrán Külügyminisztérium február 11-én, a jelentés elfogadásával kapcsolatosan kiadott közleményében a pozitív fejlemények között kiemeli, hogy a jelentés szerint az Európai Parlament feltétel nélküli prioritása továbbra is Ukrajna függetlenségének, szuverenitásának és területi integritásának a támogatása. Emellett a közlemény főként a jelentésben az oroszok Ukrajna elleni agresszióját hangsúlyozza, amelyet az EP dokumentuma valóban elítél, azonban erre az Ukrán Külügyminisztérium által kiadott közlemény aránytalan hangsúlyt fektet, miközben egyéb, más fontos kívánalmakat nem említ. A közlemény kiemeli, hogy az Európai Parlament határozottan elítéli Oroszország Ukrajna elleni folyamatos agresszióját, ideértve a Krím Autonóm Köztársaság és Szevasztopol város ideiglenes megszállását. Ukrajna ezzel összefüggésben hálás az Európai

Parlament tagjainak, akik elítélték Oroszország destabilizációs akcióit, katonai jelenlétét Ukrajnában, a Krím militarizálását és Oroszországnak a Kercsi-szoros fölötti ellenőrzés megragadására irányuló törvénytelen cselekedeteit, ideértve az Ukrajna beleegyezése nélküli hídépítést.

A közlemény azt is tartalmazza, hogy az Európai Parlament ismételten elismerte Ukrajna jogát arra, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés 49. cikkelye alapján benyújthatja az uniós tagságra vonatkozó kérelmét, a koppenhágai kritériumok és a demokrácia, az alapvető szabadságjogok, az emberi jogok és a kisebbségi jogok, valamint a jogállamiság elveinek betartása mellett, illetve megállapítja, hogy Ukrajna jelentős előrelépést tett az Európai Unióval kötött társulási és integrációs megállapodás szerinti kötelezettségei teljesítése terén. Az ukrán fél emellett figyelembe vette a folyamatban lévő reformok befejezésének szükségességére vonatkozó ajánlásokat, különösen a jogállamiság, a jó kormányzás és a korrupció elleni küzdelem területén. A közlemény szerint a jelentés bizonyítja a társulási megállapodás végrehajtási folyamatának sikerességét és az Európai Parlament határozott támogatását Ukrajna és az EU közötti integráció további elmélyítése érdekében.

Az Ukrán Legfelsőbb Tanács hivatalos honlapján szintén beszámol a fenti jelentés elfogadásáról, amellyel kapcsolatban összefoglalja, hogy a dokumentum Legfelsőbb Tanács és bizottságai általi aprólékos áttekintésére, elemzésére van szükség. A Tanács elnökhelyettesének álláspontja szerint a jelentés legfőbb üzenete, hogy Ukrajna európai célkitűzései megalapozottak, és benyújthatja kérelmét az uniós tagságra vonatkozóan, azonban azt is megismétli, hogy az országnak eleget kell tennie a demokratikus elveknek, alapvető szabadságoknak, emberi jogoknak és jogállamiságnak. Az elnökhelyettes azt is említette, hogy az EP felhívta Ukrajna figyelmét a római statútum és az isztambuli egyezmény ratifikálásának fontosságára. Az EP jelentése továbbá többször kiemelte azt a „turbó üzemmódot”, amely 2019-ben negatívan befolyásolta az ukrán törvények, jogszabályok minőségét, és felhívta az ország figyelmét a hasonló folyamatok elkerülésére, amit a Legfelsőbb Tanács is megerősít. A Tanács elnökhelyettese szerint Ukrajnának szükséges gazdaságilag is fejlődnie a társulási megállapodás tartalmával összefüggésben, illetve amennyiben az ország „elkészíti ezeket a házi feladatokat”, és eléri az EU sztenderdjeit, nagyon gyorsan az EU többi tagállamához hasonló szintre kerülhet.

2021. február 18.

Szerbia és az Európai Unió a táguló nyugat-balkáni térségben

Bevezetés

„A bővítés nem más, mint a hitelesség megvalósulása. Hitelesség egyrészt a tagjelölt részéről, hogy teljesíti az összes kritériumot, és bevezeti a tagsághoz szükséges reformokat, másrészt hitelesség az Európai Unió oldaláról is, mely a szigorodó feltételek teljesülése után folytatja a bővítéseket.” José Manuel Durão Barroso volt bizottsági elnök szavai megalapozták a bővítéspolitika, azon belül a szerb és európai uniós kapcsolatok központi elemét, mégis ma az Európai Unió hitelességvesztéséről és Szerbia Közösségtől való távolodásáról beszélhetünk. A kérdés, hogy ez a kijelentés a valós érdekekkel összeegyeztethető, vagy csupán a felek politikai diskurzusának köszönhető percepció eredménye. Az európai kontinensre is begyűrűző koronavírus-járvány, illetve az azt övező nagyhatalmi diplomácia az euroszkepticizmus erősödését eredményezte Szerbiában. Az Európai Unió tagállamai, a V4-országok és Magyarország is igyekeznek a válságok közepette a bővítéspolitikára, illetve a kapcsolat mélyítésére koncentrálni, azonban a jelenlegi *status quo*, úgy látszik, a szerb hintapolitika legbőségesebb táptalaját adja.

Szerbia az Európai Unió Nyugat-Balkán régió felé tett nyilatkozatai és gyakorlati lépései, továbbá Horvátország taggá válása után valós alternatívaként számol a gazdasági integrációhoz való csatlakozással, ugyanakkor a kezdeti lelkesedés egyre inkább mérsékelt jelleget ölt. Az Európai Unió a 2000-es évek óta nagy hangsúlyt fektetett a nyugat-balkáni országokkal való kapcsolatok építésére, mindazonáltal – többek között a különböző válságokra történő reagálás eredményeképpen – nem tud kézzelfogható eredményeket felmutatni az európai perspektíva megerősítésén túl, ami politikai diskurzusváltozásokat követelt meg.

Az Európai Unió bővítéspolitikai hullámvasútja

Szerbia 2014-ben kapta meg tagjelölti státuszát, és az ezt követő években a bővítéspolitikai keretrendszerébe két-három évente új elemeket építettek be. Míg 2010-ben és 2012-ben a hitelesség és a jogállamiság, addig Szerbia tagjelölti státuszának megszerzésétől a közigazgatási reform és a demokratikus intézmények megerősítése volt a középpontban. Az Európai Bizottság majdnem egy hónappal a tervezett határidő után, 2015. november 10-én elfogadta az új bővítési csomagját. Különlegessége, hogy a stratégia immáron nem egy-két évre, hanem 2015 és 2019 közötti időszakra szolgált, ami összefüggésben áll az Európai Bizottság és Európai Parlament tagjainak mandátumidejével. Az Európai Unió újratervezte¹ és harmonizálta az országjelentéseket, amivel az egyes országok által elért eredmények összehasonlíthatóvá váltak a további feladatok kijelölését megkönnyítendő. Az Európai Unió stratégiáját vizsgálva elengedhetetlen kitérni az úgynevezett Berlin-folyamatra, amely egyfajta kiegészítéseként értékelhető a bővítéspolitikának, és egy rugalmas minilaterális formát kínál. Hiányossága, hogy bár évente megrendezésre kerülő legmagasabb találkozók, ugyanakkor nem intézményesült, és eredményei nehezen mérhetők. További gyengesége, hogy alapvetően az önkéntességre épül, és a tagállamok szeretik saját érdekeiket becsatornázni. Jean-Claude Juncker 2017-ben beszédében² kinyilvánította: „Ha szomszédságunkban nagyobb stabilitást akarunk, akkor hiteles bővítési perspektívát kell kínálnunk a nyugat-balkáni országok számára.” Hasonló gondolatokat vetett papírra Emmanuel Macron francia köztársasági elnök is, aki a 2017. szeptember 26-i beszédében³ hangsúlyozta, hogy az uniónak nyitva kell tartania a kaput a Balkán számára. Az előzmények ismeretében nagy várakozás fogadta a Közösség 2018. évi bővítési csomagját. A tárgyalások a 2018. február 6-án elfogadott „Hiteles bővítési stratégia a Nyugat-Balkánra vonatkozóan és fokozott uniós szerepvállalás a Nyugat-Balkánnal” dokumentummal⁴ vették kezdetüket. A bővítési stratégiában megjelent az Európai Unió hitelessége és európai perspektíva melletti elköteleződése, illetve a csatlakozás külső és belső dimenziója. A külső dimenzió

¹ European Commission: *2020 Communication of Enlargement Policy*. COM/2020/660 végleges (2020. október 6.).

² European Commission: *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*. (2017. szeptember 13.).

³ Sorbonne speech of Emmanuel Macron. *Ouest France*, 2017. szeptember 29.

⁴ European Commission: *Communication: A Credible Enlargement Policy for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*. COM(2018) 65 végleges (2018. június 2.).

a nyugat-balkáni államok reformlépéseinek előmozdítására, a belső pedig az Európai Unió azon képességére hivatott utalni, hogy képes legyen új államok befogadására. Az Európai Unió a civil szervezetek bevonásának fontosságán és az úgynevezett zászlóshajó-kezdemenyezéseken túl konkrét ígéreteket is megfogalmazott azzal, hogy Montenegró és Szerbia számára a 2025-ös rugalmas céldátumot jelölte ki a csatlakozásra, amivel az kézzelfogható közelségbe került. A stratégiát követően 2018. április 17-én jelent meg a Bizottság bővítési csomagja, amely a hiányosságokat hivatott részletezni, és további ajánlásokat fogalmazott meg az előrelépés érdekében. Fontos kiemelni, hogy a csomag közvételét a Bizottság őszi tavaszra helyezte⁵ át, amivel a statisztikai adatok transzparenciáját szeretne volna elérni. 2019-ben az Európai Unió a bővítési fáradságán igyekezett ismét túllendülni, aminek első komoly lépése a Bizottság szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős biztosának előterjesztésében elfogadott új bővítési mechanizmus. A Bizottság hat problémaalapú területbe osztotta fel a tárgyalási fejezeteket, aminek következtében a jelöltekkel való tárgyalást nem fejezetek, hanem területek szerint kezdik meg.

Mindazonáltal az időközben kitört koronavírus-járvány átformálta az európai prioritásokat, így a 2020. évi zágrábi videókonferencián a járvány közös kezelése került a fő pontok közé. Ennek fényében már az is eredményként említhető, hogy a csúcst a tervezett időpontban tartották meg, és az, hogy mindegyik tagállam jelen volt az eseményen.⁶ Másik oldalról megközelítve viszont a bővítés kérdése elvi síkon maradt, és csak az európai perspektíva megerősítése kapott helyet, amelyet Ursula von der Leyen „a Nyugat-Balkán az Európai Unióhoz tartozik” mondat ismétlésével igyekezett finomítani. A csúcstalálkozó további megosztó témájaként említhető a jogállamiság kérdésköre, amely az elmúlt években egyre nagyobb fajsúllyal jelent meg a Közösségben, és amely mentén a tagállami érdekek is markánsabban különültek el.

Az Európai Unió adottságai miatt nem tekinthető minden szempontból egységes térségnek, „de a differenciálódás olyan optimális szintje jellemzi, amely nemcsak lehetővé teszi, de fel is erősíti a versenyt”. Franciaország egyre inkább az Európai Unió belső válságának kezelésére igyekszik fókuszálni, Németország pedig a koszovói–szerb konfliktus megoldását elsősorban Szerbiától várja. A Közösségen belüli föderalista és nemzetállami Európát hirdető diskurzusa továbbra is meghúzódik, és Szerbia felvétele a Közösségbe egyértelműen utóbbiakat erősítené. Ezeknek a tényeknek az ismeretében azt lehet mondani, hogy

⁵ European Commission (2020): i. m.

⁶ EU–Western Balkans Summit 2020: As It Happened. *European Western Balkans*, (2020. július 5.).

bár a bővítéspolitikában tapasztalható elköteleződésről relevancia mutatkozik az európai tagállamok részéről – amiben a 2020. évi zágrábi csúcs kiindulópont lehet –, de ahogy a thesszaloniki alapok is lefektették, a csatlakozáshoz elengedhetetlen a tárgyalási keretrendszer megtöltésére vonatkozó hajlandóság.

Ez a hajlandóság azonban az elmúlt években mérséklődni látszik, ami a szerb kormány magatartásában és a társadalom Európai Unióról alkotott percepciójában is érzékelhető. Egyrésztől Szerbiának a csatlakozási tárgyalások előrehaladásának feltételeként a Koszovóval való viszony rendezését kell előmozdítania, viszont e tekintetben a 2020. augusztusi csúcstalálkozó – főként politikai – eredményein⁷ túl azóta nem sokat tett le az asztalra. Másrésztől a Balkan Barometer 2020. évi jelentéséből⁸ kitűnik, hogy a szerb társadalom nem látja tisztán, hogy egy esetleges uniós tagság életszínvonal-növekedést eredményezne-e. Ennek eredményeképpen az eddig 18 megnyitott fejezeten túlmenően a szerb kormány feltételezhetően nem érdekelt a gyakorlatban a demokratikus reformok végrehajtásában, mert ezzel rövid távon a saját maga által kiépített politikai struktúrát ásná alá, hosszú távon pedig a kormányzáshoz szükséges társadalmi támogatottságát és politikai tőkéjét veszélyeztetné. Ez a helyzet Aleksandar Vučić államfőnek tökéletes helyzetet teremt. A valós gazdasági érdekeken túl – amelyek Szerbiát egyértelműen az Európai Unióhoz kötik – úgy képes a politikai szinten paradigmaváltásra következtethető kijelentéseket tenni, hogy azzal fenntartja belpolitikai támogatottságát, és a bővítéspolitika stagnálásából fakadó nyomást az Európai Unióra helyezi. Ez a folyamat a pandémia és a megjelenő koronavírus-diplomácia következtében is megfigyelhető volt Szerbia relációjában.

Koronavírus-diplomácia és az euroszeptizmus növekedése

A járvány ütemének növekedésével nyilvánvalóvá vált, hogy a főbb geopolitikai szereplők puha hatalmukat és segélyeiket fogják felhasználni külpolitikai céljaik eléréséhez. A „koronavírus-diplomácia” Szerbiát Kína, Oroszország és az EU hatalmi háromszögbe helyezte.⁹ Az Egyesült Államok kormánya elsősorban a belső kihívások megoldására összpontosított, így nemcsak Szerbiában, de

⁷ Marja Novak: EU Envoy Sees Serbia-Kosovo Normalisation Deal in Months. *Reuters*, 2020. augusztus 31.

⁸ Regional Cooperation Council: *Balkan Barometer 2020: Public Survey* (2020. június 24.).

⁹ Shaun Walker: Coronavirus Diplomacy: How Russia, China and EU Vie to Win over Serbia. *The Guardian*, 2020. április 13.

globálisan is nagyrészt hiányzott ebből az érdekérvényesítési sakkjátszmából. A válság kibontakozása idején Szerbia leginkább az EU és Kína közötti érdekérvényesítési spirálban találta magát, Oroszország harmadlagos szereplőként lépett fel. Az ország rendkívüli állapotot hirdetett a válság legelején, tavaly márciusban. Ezzel egyidejűleg az Európai Bizottság betiltotta az orvosi ellátás exportját. A lépés erős kritikákat hozott felszínre a nyugat-balkáni térségben, a szerb államfő az európai szolidaritást pedig egy tündérmeséhez hasonlította.¹⁰ A megállapítás az Európai Bizottságot lépéskényszerbe hozta, amely az előcsatlakozási támogatási eszközön belüli átcsoportosítással 38 millió eurónyi támogatást biztosított a nyugat-balkáni államok egészségügyi szektorainak támogatására. Ezen túlmenően az Európai Unió 373 millió eurót irányzott elő a szociális és gazdasági hatások mérséklésére, illetve Szerbiát a közös közbeszerzési megállapodásba is integrálta.¹¹ Az azonnali átcsoportosításból Szerbia 15 millió eurót, az IPA-források átrendezéséből fakadóan 78,4 millió eurót kapott. A pénzügyi támogatások felett a Regionális Együttműködési Tanács az Európai Unióval karöltve kezdeményezte¹² a zöld folyosók létrehozását, amely az egészségügyi eszközök, alapvető javak és szolgáltatások áramlását könnyíti meg. A térség nyugat-balkáni országainak parlamenti elnökei egy közös kéréssel is fordultak az uniós vezetőkhez annak érdekében, hogy a régió kikerüljön az exporttilalmak alól.

Látható, hogy az Európai Unió az európai integráció érdekében is igyekezett a hitelességét megtartani, azonban szükséges kitérni Aleksandar Vučić beszédére a járvány első felében: „Az európai szolidaritás nem létezik. Mese volt. Külön levelet küldtem csak azoknak, akik segíteni tudnak. Ez Kína.” A nyugat-balkáni régiót is érintő járvány hatásaira az uniós tagállamok nem tudtak összehangolt választ adni. A szerb külpolitikát korábban is hintapolitika jellemezte, de a helyzet tovább erősítette a Szerbia és Kína közötti barátságot. A szerb vezetés igyekezett a legtöbb előnyhöz jutni, amely a nemzetközi támogatás tekintetében különösen látványosan jelent meg. Vučić elnök 2020 márciusában és szeptemberében találkozott¹³ Chen Bo belgrádi kínai

¹⁰ Serbia Closes Its Borders to Foreigners over Coronavirus. *Euractiv*, 2020. március 16.

¹¹ European Commission: *EU Mobilises Immediate Support for Its Western Balkan Partners to Tackle Coronavirus*. (2020. március 30.).

¹² European Commission: *Communication on the Implementation of the Green Lanes under the Guidelines for Border Management Measures to Protect Health and Ensure the Availability of Goods and Essential Services* (2020. március 23.).

¹³ The President of the Republic of Serbia: *Meeting with the Ambassador of the People's Republic of China* (2020. szeptember 11.).

nagykövettel, aki a támogatásáról biztosította Szerbia vezetőjét. Az államfő hangsúlyozta, hogy elsősorban tudásra, szakemberre és eszközökre van szüksége az országnak. A kínai segítség elismerésére, a doktorok érkezésére a szerb vezetés számos gesztust tett, többek között a kínai zászló megcsókolásával és „Köszönöm, Xi testvér” plakátkampánnyal mondtak köszönetet. A médiában szerte a világon a szerb esetet használták arra, hogy szemléltessék Kína sikerét az európaiak szívének és elméjének elnyerésében a szükség idején. Mindazonáltal nagyobb kínai cégek részéről is érkezett segítség,¹⁴ a China Railway International hőérzékelő kamerákkal, maszkokkal és adományokkal járult hozzá a felkészüléshez.

A vírus hatásainak kezeléséből természetesen Oroszország sem maradhatott ki Szerbia relációjában. Aleksandar Vučić szerb, illetve Vlagyimir Putyin orosz elnök 2020 áprilisában egyeztetett, ahol az orosz fél leszögezte, hogy Belgrád számíthat Moszkva szolidaritására és támogatására. Az első humanitárius segélyt 2020. április 3-án küldte¹⁵ Oroszország. Alig 24 óra alatt 11 repülőgép szállt le, amelyek szakembereket, valamint mesterséges szellőztető gépeket és orvosi berendezéseket szállítottak Szerbiába. Orosz szakértők fertőtlenítették az egészségügyi és állami intézményeket több mint 40 szerb városban. Annak ellenére, hogy ez a segítség szerény volt a kínaiak által nyújtott segítséghez képest, a közvélemény rendkívül pozitívan értékelte, különösen az ország középső részén, ahol a segítség koncentrált. A segítség kiemelkedő társadalmi elfogadása párhuzamba állítható a nyugat-balkáni orosz és kínai beruházások növekedő számával. Annak ellenére, hogy 2014 és 2019 között Szerbia az Európai Unió tagállamaival több mint 20-szor akkora kereskedelmi forgalmat¹⁶ bonyolított le, mint Kínával vagy Oroszországgal, az utóbbi két nagyhatalommal való gazdasági fellendülés nagyobb társadalmi hatást gyakorol az állampolgárok életében.

A V4-tagállamok politikai közeledése Szerbiához

Ez a hatás veszélyeztetheti a csatlakozási tárgyalások előrehaladását, ami ellen az Európai Unió tagállamainak adekvát választ kell adniuk. Ebben

¹⁴ The Government of the Republic of Serbia: *Donation of Chinese Company CRIC for Fight against COVID-19*. (2020. április 13.).

¹⁵ Russia Sends Medical Aid to Serbia to Fight Coronavirus. *Reuters*, 2020. április 3.

¹⁶ The Observatory for Economic Complexity: *Serbia*. (2019).

a válaszadásban a visegrádi négyeknek, azon belül Magyarországnak is nagy szerepe lehet. A V4-tagállamok, kiemelten a 2020–2021. évi lengyel elnökség ideje óta egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a nyugat-balkáni országokkal való kooperációra. A lengyel elnökség¹⁷ 2020. évi prioritásai között fogalmazták meg a szomszédos régiókkal való együttműködés elmélyítését, az információcsera megkönnyítését, valamint a Berlin-folyamat újraélesztését, amelyek mellett a tagállamok bilaterális szintű politikai közeledése is érzékelhető volt. 2020. december 18-án Szijjártó Péter Nikola Selaković szerb külügyminiszterrel való tárgyalása után a magyar–szerb viszony soha nem látott gyümölcsözéséről beszélt,¹⁸ aminek érdekében további erőfeszítéseket kíván eszközölni. Ilyen erőfeszítésként értelmezhető Magyarország 2021. februári lépése, amellyel rendőri kontingenseket küldött Szerbiába a határok megerősítése érdekében. A politikai közeledés a szlovák–szerb, illetve cseh–szerb kapcsolatokban is egyre erősebben érzékelhető. Előbbi esetében kiemelendő Ivan Korčok szlovák külügyminiszter szerbiai látogatása,¹⁹ amelynek keretében a koszovói helyzet megoldásáról tárgyaltak a felek, és ami után Selaković a szlovák kormány erőfeszítéseit méltatta. A cseh–szerb kapcsolatokban is erőteljes politikai közeledés indult el, ugyanis Miloš Zeman cseh elnök 2021. május 18-i szerbiai látogatása után bocsánatot kért²⁰ az 1999-es NATO-bombázásért. 2021. június 28-án a lengyel elnökség Rogalinban még megszervezte a V4 külügyminisztereinek éves találkozóját, amelyen az EU Belgrád–Pristina-párbeszédért és egyéb nyugat-balkáni regionális kérdésekért felelős különleges képviselője is részt vett. A külügyminiszterek határozott és egyértelmű támogatásukat fejezték ki a nyugat-balkáni országok európai uniós törekvését illetően, továbbá hangsúlyozták, hogy a bővítés a Közösség stratégiai célja. A találkozó keretében továbbá üdvözölték,²¹ hogy június 22-én a Tanács politikai kormányközi konferenciát tartott Szerbiával (és Montenegróval), és megerősítették elkötelezettségüket a Nyugat-Balkán Alap működése tekintetében is.

A 2021 júliusa óta a pozíciót betöltő magyar elnökség is továbbviszi ezeket az ambíciózus célokat. Magyarország a nyugat-balkáni régióra kulcsfontosságú területként tekint mind a gazdasági kapcsolatok, mind pedig a migráció

¹⁷ Biuro Wielkopolski: *The Priorities of the Polish Presidency of the EU Council*. (2011).

¹⁸ MTI: Foreign Minister Szijjártó Praises Ties with Serbia. *Hungary Today*, 2020. december 18.

¹⁹ Visegrad Group: *Korčok in Talks with Vucic, Other Officials in Belgrade* (2021. február 9.).

²⁰ Czech President Milos Zeman Apologises to Serbia for 1999 NATO bombing. *Euronews*, 2021. május 19.

²¹ Visegrad Group: *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries on the Western Balkans* (2021. június 8.).

feltartóztatása végett. Szijjártó Péter külügyminiszter elismerően beszélt²² Szerbia oltási programjáról és járványkezeléséről 2021 júniusában. Magyarország a kezdetektől fogva konzekvensen támogatja a szerb uniós csatlakozás perspektíváját, amely Orbán Viktor miniszterelnök múlt hónapban tartott, az Európai Unió megreformálásáról szóló beszédében²³ is jelen volt.

A tagjelölt országok jövője a tágabb európai erőterben

Természetesen, önmagában a szerb EU-s csatlakozás nem választható szét a tágabb nyugat-balkáni régió jövőjétől és európai uniós perspektívájától, hiszen egy közös történelmi és földrajzi régióról beszélünk. Kulturálisan és a vallást tekintve az egyik legsokszínűbb hely²⁴ Európán belül. A Nyugat-Balkán a nemzetállamok létrejötte előtt a római, bizánci, majd az oszmán birodalmak kulturális és történelmi jegyeit is hordozza magában. A vallási csoportokat tekintve a katolikus, muszlim, zsidó, valamint ortodox hívek is jelentős számban képviseltetik magukat. Sajnos a történelem viharai során a békés együttélés időszaka csak nagyon ritkán adatott meg a térség országainak, ezért is rendkívül fontos egy európai (uniós) perspektíva felvázolása. A 19. században az oszmán uralom alól felszabadított térségben az Osztrák–Magyar Monarchia és Oroszország közötti nagyhatalmi vetélkedés vette kezdetét, amelyet később a Monarchia felbomlásakor Szerbia hatalmi ambíciói követtek. A térség földrajzi elhelyezkedése miatt Európa és egyben az Európai Unió Kelet-Mediterrán kapuja. A jelenlegi nagyhatalmak gazdasági befolyásszerzése ezért is komoly aggodalomra ad okot, ami főként orosz, kínai és amerikai befektetésekben valósul meg. Sajnos az Európai Unió és tagállamai a belső viszályok mellett kevésbé tudtak a térségre koncentrálni, amelyik esetben megtörtént, ott is a vélt vagy valós történelmi nézetkülönbségek kerültek a felszínre. Mind az észak-macedón, mind albán fejezetek tárgyalása politikai színezetet kapott. Az előbbinél Bulgária akadályozza²⁵ a közeledési folyamatot a történelmi sérelmek és a nemzeti identitáspolitikai felszínre hozatalakor. Az utóbbi országnál

²² Visegrad Group: *Coronavirus – Szijjarto: Hungary, Serbia Gave Most Successful Response to Pandemic* (2021. június 4.).

²³ Kiderült, hogyan képzei el az Európai Unió jövőjét Orbán Viktor. *Portfolio*, 2021. június 19.

²⁴ Ferdinand Gjani: *Politics and Religion in Western Balkan*. Tirana, Albania, University College Bader, 2019.

²⁵ Bulgaria's Block on North Macedonia's Bid to Join EU 'Massively Endangers Europe's Security'. *Euronews*, 2020. december 8.

Hollandia élt kifogásokkal²⁶ a korrupció, a szervezett bűnözés, illetve a menekültügyi eljárás hiányosságai tekintetében.

Ennek ellenére a régiós együttműködés számos területen rohamosan fejlődik. Apró, bár fontos lépésnek tekinthető, hogy július 1-jétől²⁷ a nyugat-balkáni hatok eltörölték a roamingdíjakat, így könnyítve az emberek, a termékek, a tőke és a szolgáltatások folyamatos áramlását. Az EU 3,3 milliárd eurós támogatást nyújtott²⁸ a Covid-válság miatt bajba került térségnek, amelyet eszközbeszerzésre, védelmi felszerelésekre, gazdasági helyreállításra, munkahelymegőrzésre és a vállalkozások támogatására tud költeni. A 18 millió fős piaccal rendelkező déli régió gyors gazdasági kilábalása az egész unió gazdaságára is közvetlen pozitív hatással van.

A Covid elleni általános védekezés mellett az Európai Unió aktívan támogatja a gazdaságfejlesztést. A tavaly októberben elfogadott gazdasági és befektetési csomag²⁹ részeként 9 milliárd euró pénzügyi támogatást kapnak a térség országai. Ennek következtében, Várhelyi Olivér bővítési biztos elmondta, hogy a finanszírozás főként a közlekedési (elsősorban közúti és vasúti) infrastruktúra, a szénről való átállás és energiahatékonyság területeit érinti. Összességében egy integrált regionális piac létrehozása a cél.

Intézményes reformok a bővítésen túl

A helyi közösségek, illetve az állam és a privát szféra bevonása az Európai Unió koordinációjával rendkívül fontos, viszont a fejlesztések mellett intézményi és politikai kulturális megújulásra is szükség van. A demokratikus átmenet során Észak-Macedónia nagyot lépett előre a preszpai megállapodással,³⁰ kiegészítve a görög fél által is szorgalmazott névváltással. A közigazgatás és bírói reformok területén is komoly fejlődés történt, megszilárdítva az európai elkötelezettséget. Ennek ellenére a 2021. júliusi Általános Ügyek Tanácsán a tagállamok nem tudtak megegyezni a kormányközi konferencia következő

²⁶ Zeljko Trkanjec: Netherlands Close to Approving Albania Membership Talks with Condition. *Euractiv*, 2021. június 10.

²⁷ European Commission: *The Western Balkans Become a Roaming Free Zone: The „Roam Like at Home” Region Starts on 1 July with the Support of the EU* (2021. július 1.).

²⁸ Európai Tanács: *Infografika – Covid19: több mint 3,3 milliárd EUR támogatás a Nyugat-Balkánnak* (2021).

²⁹ European Commission: *Western Balkans: An Economic and Investment Plan to Support the Economic Recovery and Convergence*. 2020. október 6.

³⁰ Lásd: www.britannica.com/event/Prespa-Agreement

időpontjáról Észak-Macedónia és Albánia tekintetében. A csomagmegközelítés (a két ország együttes kezelése) fontos mérföldkő, viszont a döntésképtelenség hitelvesztéshez vezet. Albánia esetében minden tagállam egyetértett, Észak-Macedónia esetében csak Bulgária volt „akadályozó tényező”.

A kiútkeresés jelenleg a szlovén soros elnökségen múlik, mivel hangsúlyos szerepet kap a Nyugat-Balkán az elnökségi programjukban.³¹ Idén októberben szerveznének egy EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozót, ahol áttörést szeretnének elérni az érzékeny politikai kérdésekben (bolgár vétó, Belgrád–Pristina-párbeszéd). Amennyiben áttörés születik a két ország tárgyalásainak megkezdése érdekében, úgy az EU és tagállamai megerősödve jöhetnek ki a helyzetből. Viszont egy elutasító döntés nem csupán hitelességi, hanem komoly biztonsági és geopolitikai kockázatot is rejt magában. A követelmények teljesítése mellett, a politikai okokból történő folyamatos elutasítás könnyen az EU érdekeivel ellentétes nagyhatalmak szorosabb vonzáskörzetébe sodorhatja a térség országait. Ez az unió számára komoly kihívást jelenthet a jövőre nézve. Ha csupán az illegális migráció által generált kockázatokat nézzük, a fehérorosz–litván³² politikai csörtéből is látszik, milyen könnyen használható politikai fegyverként az ügy. A szlovén elnökség prioritásai a politikai és intézményes reformokon túl kiterjednek a közös biztonság- és védelempolitikai, különösen a kibervédelmi együttműködés területeire is. Következtetésképp, az EU-s tagállamok a klímaváltozás, a gazdaság és infrastruktúra-fejlesztés mellett fontos biztonsági és védelmi ügyekben is együtt kell hogy működjenek a nyugat-balkáni hatokkal. Az idén beinduló új többéves pénzügyi keretből profitáló tagállamok projektjeinek húzóereje hatással lehet majd az EU szomszédságpolitikájában részt vevő államokra, így a tagjelöltekre is. Természetesen a régiók közötti együttműködésnek kiemelt szerepe van, hiszen a megbízható infrastruktúra, turizmus, közigazgatási, igazság- és bűnügyi együttműködésnek vagy akár a környezetvédelemnek és a digitalizációnak hozzáadott értéke van az emberek számára. A határokon átívelő együttműködés Magyarországnak mint az EU külső határaival rendelkező országnak kiemelten fontos mind biztonságpolitikai, mind gazdaságfejlesztési szempontból, ezért a magyar V4-elnökségnek kiemelt szerepe lesz a közös tervek kialakításában.

³¹ Slovenian Government: *Programme of the Slovenian Presidency of the Council of the European Union* (2021. július 1.).

³² Andrius Sytas: Lithuania Toughens Belarus Border with Razor Wire to Bar Migrants. *Reuters*, 2021. július 14.

A Nyugat-Balkán jövője: V4+?

A gazdasági méret és földrajzi elhelyezkedés miatt a visegrádi országok közül Magyarország számára különösen fontosak a térségben zajló gazdasági és politikai folyamatok. A július 28-i közös V4-es kommunikében a tagok hitet tettek a csatlakozási tárgyalások haladéktalan folytatásához.³³ Mivel a V4-ek közül csak Lengyelország tagja a berlini folyamatnak, nemcsak azon belül érdemes becsatornázni a kelet-közép-európai régiós prioritásokat, hanem attól függetlenül is be kell vonni a Nyugat-Balkánt a lehető legtöbb regionális együttműködésbe. Ennek egy jó alapja lehet a V4+ formáció, amely kellően rugalmas, nem intézményesített hálózata lehet a nyugat-balkáni hatokkal való együttműködésnek. A közvetlen szomszédság lehetőséget adhat a Via Carpathia észak-déli közlekedési folyosóhoz való csatlakozáshoz, amelyet Magyarország erősen támogat.³⁴ A Három Tenger Kezdeményezésbe való betagozódás szintén új lehetőségeket teremtené a régiónak, hiszen földrajzilag a Kelet-Mediterráneum és a Fekete-tenger között elterülő országokról van szó. Összességében az akadályok mellett óriási növekedési potenciál és számos együttműködési lehetőség közül választhatnak a régió tagjelölt országai, a kérdés az, hogy mennyire tudják a javukra fordítani a helyzetet, s mennyire találnak az EU segítő szándékára közös céljaik megvalósítása érdekében.

2021. július 14.

Felhasznált irodalom

- Áder János a döntések átláthatóságának fontosságára hívta fel a figyelmet. *OrientPress*, 2021. július 9. Online: www.orientpress.hu/cikk/2021-07-09_ader-janos-a-dontesek-atlathatosaganak-fontossagara-hivta-fel-a-figyelmet
- Biurow Wielkopolski: *The Priorities of the Polish Presidency of the EU Council*. (2011). Online: <https://wielkopolska.eu/news-mainmenuen-85/1208-the-priorities-of-the-polish-presidency-of-the-eu-council>
- Bulgaria's Block on North Macedonia's Bid to Join EU 'Massively Endangers Europe's Security'. *Euronews*, 2020. december 8. Online: www.euronews.com/2020/12/08/bulgaria-s-block-on-north-macedonia-s-bid-to-join-eu-massively-endangers-europe-s-security

³³ Visegrad Group (2021): i. m.

³⁴ Áder János a döntések átláthatóságának fontosságára hívta fel a figyelmet. *OrientPress*, 2021. július 9.

- Czech President Milos Zeman Apologises to Serbia for 199 NATO Bombing. *Euronews*, 2021. május 19. Online: www.euronews.com/2021/05/19/czech-president-milos-zeman-apologises-to-serbia-for-1999-nato-bombing
- Európai Tanács: *Infografika – Covid19: több mint 3,3 milliárd EUR támogatás a Nyugat-Balkánnak*. (2021). Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/economic-support-to-western-balkans/
- European Commission: *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017* (2017. szeptember 13.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPE-ECH_17_3165
- European Commission: *Communication: A Credible Enlargement Policy for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*. COM(2018) 65 végleges (2018. június 2.). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf
- European Commission: *Communication on the Implementation of the Green Lanes under the Guidelines for Border Management Measures to Protect Health and Ensure the Availability of Goods and Essential Services* (2020. március 23.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52020XC0324%2801%29>
- European Commission: *EU Mobilises Immediate Support for its Western Balkan Partners to Tackle Coronavirus*. (2020. március 30.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_561
- European Commission: *2020 Communication of Enlargement Policy* COM/2020/660 végleges (2020. október 6.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0660>
- European Commission: *Western Balkans: An Economic and Investment Plan to Support the Economic Recovery and Convergence* (2020. október 6.). Online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/western-balkans-economic-and-investment-plan-support-economic-recovery-and_en
- European Commission: *The Western Balkans Become a Roaming Free Zone: The „Roam Like at Home” Region Starts on 1 July with the Support of the EU* (2021. július 1.). Online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/western-balkans-become-roaming-free-zone-%E2%80%99Croam-home%E2%80%99D-regime-starts-1-july-support_en
- European Western Balkans: *EU–Western Balkans Summit 2020: As It Happened* (2020. július 5.). Online: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/05/06/live-updates-eu-western-balkans-summit-2020/>
- Gjana, Ferdinand: *Politics and Religion in Western Balkan*. Tirana, Albania, University College Bader, 2019. Online: https://static1.squarespace.com/static/5464ade0e4b055bf-b204446e/t/5f31988c2e6f4a64341d6e0e/1597085836816/Politics+and+Religion+in+Western+Balkans+%28Draft_Paper%29.pdf
- Kiderült, hogyan képzei el az Európai Unió jövőjét Orbán Viktor. *Portfolio*, 2021. június 19. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20210619/kiderult-hogyan-kepzei-el-az-europai-unio-jovojet-orban-viktor-488860
- MTI: Foreign Minister Szijjártó Praises Ties with Serbia. *Hungary Today*, 2020. december 18. Online: <https://hungarytoday.hu/foreign-minister-szijjarto-serbia-vojvodina-eu-accession>
- Novak, Marja: EU Envoy Sees Serbia-Kosovo Normalisation Deal in Months. *Reuters*, 2020. augusztus 31. Online: www.reuters.com/article/uk-serbia-kosovo-eu-idUKKBN25R1XD
- Regional Cooperation Council: *Balkan Barometer 2020: Public Survey* (2020. június 24.). Online: www.rcc.int/pubs/95/balkan-barometer-2020-public-opinion-survey

Szerbia és az Európai Unió a táguló nyugat-balkáni térségben

- Russia Sends Medical Aid to Serbia to Fight Coronavirus. *Reuters*, 2020. április 3. Online: www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-russia-serbia-idUSKBN21L17H
- Serbia Closes Its Borders to Foreigners over Coronavirus. *Euractiv*, 2020. március 16. Online: www.euractiv.com/section/justicehome-affairs/news/serbia-closes-its-borders-to-foreigners-over-coronavirus/
- Slovenian Government: *Programme of the Slovenian Presidency of the Council of the European Union* (2021. július 1.). Online: www.gov.si/assets/vlada/Projekti/PSEU2021/The-programme-of-the-Slovenian-Presidency-of-the-Council-of-the-European-Union.pdf
- Sorbonne Speech of Emmanuel Macron. *Ouest France*, 2017. szeptember 29. Online: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>
- Sytas, Andrius: Lithuania Toughens Belarus Border with Razor Wire to Bar Migrants. *Reuters*, 2021. július 14. Online: www.reuters.com/world/europe/lithuania-begins-building-barrier-border-with-belarus-block-migrants-2021-07-09/
- The Government of the Republic of Serbia: *Donation of Chinese Company CRIC for Fight against COVID-19* (2020. április 13.). Online: www.srbija.gov.rs/vest/en/154121/donation-of-chinese-company-cric-for-fight-against-covid-19.php
- The Observatory for Economic Complexity: *Serbia*. (2019). Online: <https://oec.world/en/profile/country/srb>
- The President of the Republic of Serbia: *Meeting with the Ambassador of the People's Republic of China* (2020. szeptember 11.). Online: www.predsednik.rs/en/press-center/press-releases/meeting-with-the-ambassador-of-the-peoples-republic-of-china-29114
- Trkanjec, Zeljko: Netherlands Close to Approving Albania Membership Talks with Condition. *Euractiv*, 2021. június 10. Online: www.euractiv.com/section/politics/short_news/netherlands-close-to-approving-albania-membership-talks-with-conditions/
- Visegrad Group: *Korcok in Talks with Vucic, other Officials in Belgrade* (2021. február 9.). Online: www.visegradgroup.eu/news/korcok-in-talks-with
- Visegrad Group: *Coronavirus – Szijjarto: Hungary, Serbia Gave Most Successful Response to Pandemic* (2021. június 4.). Online: www.visegradgroup.eu/news/coronavirus-szijjarto-210604
- Visegrad Group: *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries on the Western Balkans* (2021. június 28.). Online: www.visegradgroup.eu/calendar/2021/joint-statement-of-the-210629
- Walker, Shaun: Coronavirus Diplomacy: How Russia, China and EU Vie to Win over Serbia. *The Guardian*, 2020. április 13. Online: www.theguardian.com/world/2020/apr/13/coronavirus-diplomacy-how-russia-china-and-eu-vie-to-win-over-serbia

Three Factors Contributing to the Worsening of Russian–Turkish Relations

Turkey and Russia are unlikely allies, having waged wars for the better part of their history, it is a rare sight to see the two powers fraternising. The year 2015 has foreshadowed no different, first Turkey shot down a Russian warplane and then Russian Ambassador Andrei Karlov was assassinated in Ankara less than a year later. Although this historic low point in the relationship passed with no direct confrontation, we can only see very limited cooperation in its aftermath.

It is the intention of this policy observer to introduce three further factors that contribute to the worsening of Russian–Turkish relations in 2021.

Fading ‘energy diplomacy’

In reviewing Russian foreign relations, it is customary to begin with the energy sector, as if Gazprom and Rosatom were premier departments of the Foreign Ministry. In the case of the Moscow–Ankara axis, two key projects constitute this relationship: the TurkStream gas pipeline and the Akkuyu nuclear power plant.

While its construction began in 2017, when Russia supplied 52% of the natural gas imports of Turkey, the TurkStream pipeline was commissioned only in 2020, by which point Gazprom’s share in the Turkish gas imports has dropped below 33%. There are two distinct reasons for this loss in market share;¹ the Turkish commitment to the diversification of the energy imports – mainly in the form of purchasing more Azerbaijani gas – and Erdoğan’s decision to revitalise domestic production – relying on natural gas resources from fields below the Black Sea and those in the contested region of Kurdistan.

¹ *Gazprom Losing Once-Promising Turkish Market, Report Says*. Daily Sabah, 04 September 2020.

 https://doi.org/10.36250/01068_26

Three Factors Contributing to the Worsening of Russian–Turkish Relations

With its \$20 billion price tag, Turkey's first-ever nuclear power plant in Akkuyu is a serious project carried out by Rosatom on the Mediterranean Sea coast. Albeit, in an unconventional manner, the financing of the construction falls on the Russians, the Turkish Government is obliged to purchase a minimum of 70% of the plant's future output, at a price of 12.35 cents/kWh for 15 years. This seemingly technical data point, that is the price of electricity defined in USD, is of utmost importance as the drastic depreciation of the lira since the original deal has changed the expected Turkish expenditure from 57 billion to 140 billion liras in the period of the 15 years. Critics blame Erdoğan's ruling AKP party for the gross miscalculation which was made in an exceptionally promising and yet short-living economic boom – fresh from an IMF-backed overhaul. The repercussions of such overambitious estimates are drastic and some argue that the Akkuyu nuclear power plant will only ever be a liability for the Turkish people.² It is highly improbable that the nuclear plant's construction will halt and be left unfinished, however, Ankara learned its lesson and for its planned second power plant commissioned not the Russians, but a Japanese-led consortium.

Redrawing geopolitics

The Istanbul Canal is known to be one of the most ambitious projects of President Erdoğan; however, this alternative entrance to the Black Sea could be a serious security concern for Russia and a breach of an international treaty.

Throughout history, several wars were fought between Russia and the Ottoman Empire over the control of the Bosphorus and the Dardanelles. This contestation of the control over the 'gates' to the Black Sea was eventually settled in 1936 in the Montreux Convention, which limited the size, the number and the duration of stay of foreign warships – from the navies of those nations not on the shores of the Black Sea – crossing the straits.

The new Istanbul Canal project proposes a second waterway between the Black Sea and the Sea of Marmara to increase the volume of trade. The problematic part of the project arises from a unilateral Turkish declaration³ discussing that

² Mustafa Sonmez: *Critics Say Turkey's Unfinished Nuclear Plant Already Redundant*. Al-Monitor, 14 December 2020.

³ *Former Turkish Diplomats Warn Montreux Convention Must Remain in Place*. Arab News, 03 April 2020.

the new waterway will not be subject to the restrictions of the Montreux Convention. In effect, this means that through the new canal, NATO could set up a fleet on the Black Sea with no limitations in size or power. Hypothetically, U.S. Navy submarines or British aircraft carriers would patrol just miles off Russian territorial waters.

Pan-Turkism and other Neo-Ottoman ambitions in the Russian ‘near abroad’

When discussing alleged intrusions in Russian domestic affairs by foreign agents, it is always necessary to clarify what is meant by ‘domestic’. For most people and even in generic political discussions ‘domestic’ is a synonym of interior – as within one’s borders –, yet scholars of Russian foreign policy would often differ and introduce a special sphere of Russian domestic affairs that lies not within the Federation, but in its ‘near abroad’. The ‘near abroad’ is not just a sphere of influence, it is a layer of economically integrated, politically aligned and militarily reliable countries that Moscow treats as its domestic business. Prime examples of the Russian ‘near abroad’ are Belorussia and the former soviet states in Central Asia.

In light of this broader understanding of domestic affairs, it is understandable why Russian policymakers were shocked when the Turkish Minister of National Defence has recently visited Kazakhstan and Uzbekistan.⁴ General Hulusi Akar has signed military intelligence cooperation treaties in both Nur-Sultan and Tashkent, but even more concerningly to the Russians, there were talks of a joint military exercise. While pan-Turkism is a very underdeveloped idea for an integrational block, Erdoğan is dedicated to unite Turkic people. Russian security experts⁵ fear that the first step of this Neo-Ottoman ambition might be the ‘Army of Turan’, a Turkic security alliance pulling former soviet states away from ‘the mother bear’ and closer to Ankara.

A further theatre of conflict is the Southern Caucasus, where last autumn’s Second Karabakh War has proved that the presence of Russian peacekeepers is not a sufficient condition for establishing Moscow’s hegemony over a region

⁴ Turkey, Kazakhstan Agree on Military Cooperation that Covers Intelligence Sharing, Defense Industry. Nordic Monitor, 26 May 2020.

⁵ Expert Nadein-Raevsky: 28 Turkic Peoples Live Within Russia, Pan-Turkism Will Fail, But a Great Deal of Blood will be Shed in the Process. Memri, 10 November 2020.

Three Factors Contributing to the Worsening of Russian–Turkish Relations

that is heavily influenced by Turkey. Nevertheless, the conflict in the Nagorno-Karabakh region can serve as a reminder that even with each supporting opposing sides, Putin and Erdoğan can cooperate and terminate a war on short notice if national interests require.

21 May 2021

References

- Former Turkish Diplomats Warn Montreux Convention Must Remain in Place.* Arab News, 03 April 2020. Online: <https://arab.news/92pnp>
- Gazprom Losing Once-Promising Turkish Market, Report Says.* Daily Sabah, 04 September 2020. Online: www.dailysabah.com/business/energy/gazprom-losing-once-promising-turkish-market-report-says
- Russian Expert Nadein-Raevsky: 28 Turkic Peoples Live Within Russia, Pan-Turkism Will Fail, but a Great Deal of Blood will be Shed in the Process.* Memri, 10 November 2020. Online: www.memri.org/reports/russian-expert-nadein-raevsky-28-turkic-peoples-live-within-russia-pan-turkism-will-fail
- Sonmez, Mustafa: *Critics Say Turkey's Unfinished Nuclear Plant Already Redundant.* Al-Monitor, 14 December 2020. Online: www.al-monitor.com/originals/2020/12/turkey-nuclear-plant-become-redundant-before-completion.html
- Turkey, Kazakhstan Agree on Military Cooperation that Covers Intelligence Sharing, Defense Industry.* Nordic Monitor, 26 May 2020. Online: <https://nordicmonitor.com/2020/05/turkey-kazakhstan-agree-on-military-cooperation-that-covers-military-intelligence-defence-industry-and-joint-projects>

Közös uniós független etikai testület víziója az Európai Parlamentben, avagy: „Épelméjű üdülővendégek nem lehet világfürdőhelyet bázírozni”¹

Az AFCO és a JURI Bizottság egy hosszú évek óta előkészítés alatt álló ötletet öntött szavakba legújabb jelentéstervezetével, amelynek témája az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai szerv létrehozása révén történő megerősítése. A jelenlegi, meglehetősen széttagolt etikai ellenőrzési rendszer alapvetően az intézmények közötti, Szerződéseken alapuló erőviszonyok következményeként jött létre. Másrésztől azonban valóban módosításra szorulhat, elsősorban az etikai testületek tagjainak kinevezésével és a működésükkel kapcsolatos átláthatóság növelése érdekében. Észszerű reform helyett azonban egy mindenható és minden eddigi formációt maga alá gyűrő intézményközi szerv áll a javaslat középpontjában. Az indokot szokás szerint az európai pártpolitikai törekvések között kell keresnünk. A zöldpárti javaslat elsődleges célja ugyanis nem egy etikusabban működő uniós intézményrendszer, hanem egy negyedik uniós csúcspozíció létrehozatala, amelynek az Európai Zöldek az élére állhatnak.

Mint arról korábbi írásunkban említést tettünk,² a régen zöldpárti, majd liberálissá avanszált Pascal Durand jelentésében³ már 2016-ban megjelent az etikai testület ötlete az Európai Parlamentben. Az Európai Zöldek szinte kisajátították a kezdeményezést, és még európai választási kampányukban⁴ is kiálltak mellette, s hozzájuk hasonlóan tettek a szocialisták és a liberálisok is.

Ekkora baloldali nyomást követően, nem meglepő módon Věra Jourová „Értékek és átláthatóság” portfólióért felelős biztos is elkötelezte magát amellett,

¹ Rejtő Jenő. *A tizennégy karátos autó*. Budapest, Alexandra, 2016.

² Petri Bernadett: *Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetetlenségi vizsgálata*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 29.

³ European Parliament: *Report on Commissioners' Declarations of Interests – Guidelines [2016/2080(INI)]* (2016. október 28.).

⁴ The Greens: *Time to Guarantee Ethics and Integrity in the EU* (2019. július 4.).

hogy együttműködik az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal egy, valamennyi uniós intézmény számára közös, független etikai szerv létrehozása érdekében, sőt maga Ursula von der Leyen is, aki mind saját ötéves politikai programjában, mind pedig Jourová 2019-es megbízólevelében⁵ kitért erre.

Miután azonban az Európai Bizottság a szokásos módon járt el, és az eddigi éves munkaprogramokban halvány utalást sem tett arra, hogy fenti elköteleződését miként kívánja tettekre váltani, a Parlament szintén a szokásos módon járt el: kezdeményezési jogkör híján jogi értelemben ugyan nem, de politikai értelemben elsőként lépett. A Jogi Bizottság 2020. novemberi ülésén, az Alkotmányügyi Bizottság pedig 2021. január végén mutatta be a vonatkozó jelentéstervezetet, előbbiért a liberális francia Stéphane Séjourné, utóbbiért pedig a zöldpárti német Daniel Freund felel. S bár az Európai Parlament jelentéseinek műfajától a homályos megfogalmazások és a tartalmi zavarok sosem álltak távol, a két szakbizottság fenti jelentéstervezetei e téren még a szokásosnál is magasabbra törnek, olyannyira, hogy az így kialakult helyzetet csak Rejtő-idézetekkel lehet megfelelően jellemezni.

„A közügy mindenkinek kedvenc magánügye”⁶

A jelenlegi helyzet összeférhetetlenségi vizsgálatok és etikai szervezetek terén vitán felül igen komplikált. Mindez azzal magyarázható, hogy egyfajta intézményközi „fékek és ellensúlyok” elv alapján működnek ezek a dolgok, kicsit klaudikáló (sántikáló) erőviszonyokkal és meglehetősen széttagolt módon. Mindez azonban még a legjobb demokráciákban is előfordulhat. Ha etikai szabályokról beszélünk, akkor egy sorban merül fel az európai parlamenti képviselők statútuma és az Európai Parlament eljárási szabályzata, valamint az uniós biztosokra vonatkozó magatartási kódex és a Bizottság eljárási szabályzata. A jelenlegi etikai keretrendszer szerint ugyanis az Európai Bizottság önmagát ellenőrzi etikai szempontból, az Európai Parlament szintén önmagát ellenőrzi etikai szempontból, de még az Európai Bizottságot is. Az etikai vizsgálatok intézményközi szövevényéből az Európai Tanács teljes mértékben kimarad.

Az Európai Bizottságnál a három tagból álló Független Etikai Bizottság véleményezi többek között azt, hogy az európai biztosoknak a hivatali idejük

⁵ European Commission: *Mission Letter: Věra Jourová Vice-President for Values and Transparency* (2019. december 1.).

⁶ Rejtő Jenő: *Piszkos Fred közbelép*. Szentendre, Mercator Stúdió, 2014.

után tervezett tevékenysége összhangban áll-e az összeférhetetlenségi szabályokkal, majd ezeket az észrevételeket közli a Bizottság elnökével. Ezenfelül az is feladatai közé tartozik, hogy a Bizottság elnökének felkérése esetén véleményt adjon a biztosokra vonatkozó magatartási kódex rendelkezéseinek értelmezéséről. Az etikai bizottság összetétele meglehetősen eshetőlegesnek tűnik: az Európai Bíróság korábbi bírója és a Bizottság Jogi Szolgálatának tagja, majd főigazgató-helyettese (a finn Allan Rosas), egy német szociáldemokrata volt EP-képviselő, aki etikai tisztsége mellett Andriukaitis, a Juncker-bizottság litván egészségügyi biztosa mellett tanácsadóként is működött (Dagmar Roth-Behrendt), valamint egy osztrák bizottsági karriertisztviselő, aki húsz éven keresztül különböző bizottsági igazgatási egységek főigazgatójaként dolgozott (Heinz Zourek).

Ennek az etikai szervnek a felváltása valami észszerűbb formációval nem tűnik megalapozatlan felvetésnek, azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy az Európai Bizottságot összességében nem ez a háromfős testület, hanem elsősorban az Európai Parlament ellenőrzi.

A Szerződések⁷ előírják, hogy az Európai Bizottság tagjainak függetlenségéhez nem férhet kétség, és hogy a biztosoknak feddhetetlen és tartózkodó magatartást kell tanúsítaniuk a hivatali idejük alatt és azt követően is, a tagállamok pedig nem kísérelhetik meg befolyásolni európai biztosaikat feladataik ellátásában. A magatartási kódex meghatározza, hogy az európai biztosoknak a gyakorlatban miként kell eleget tenniük a függetlenségre és a feddhetetlenségre vonatkozó kötelezettségeiknek. A Bizottság az első ilyen kódexet 1999-ben hozta létre. A legutóbbi változat 2018-ban lépett hatályba, figyelemmel az Európai Parlament 2015-ben elfogadott határozatában foglalt javaslatokra.

Az Európai Parlament Jogi Bizottságának szerepe ugyanis különösen jelentős a Bizottság ellenőrzésének frontján. Az egyik fő követelmény az Európai Bizottság tagjaival szemben, hogy érdekeltségi nyilatkozatot kell tenniük. E közzétételre kerülő nyilatkozatban a biztosoknak be kell számolniuk az elmúlt tíz évben betöltött valamennyi tisztségükről, minden olyan pénzügyi érdekeltségükről, amely összeférhetlenséget okozhat, valamint a tagságukról olyan testületekben, amelyek célja a közfeladatok ellátásának befolyásolása. Ez a kötelezettség a biztosjelöltekre és a Bizottság megválasztott elnökére is vonatkozik. Az Európai Parlament Jogi Bizottságának hatáskörébe tartozik, hogy elvégezze az érdekeltségekre vonatkozó nyilatkozatok érdemi vizsgálatát,

⁷ Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012/C 326/01).

amelynek célja annak értékelése, hogy a nyilatkozat tartalma megfelel a valószínűságnak, valamint a Szerződésekben és a biztosok magatartási kódexében foglalt kritériumoknak és elveknek, és nem következik belőle összeférhetetlenség.

Az Európai Parlamentnek nemcsak az Európai Bizottság összetételét áll jogában jóváhagyni, de a testületet feloszlatni is – gondoljunk csak a Santer-bizottság esetére⁸ 1999-ben, amelyet a Parlament csak azért nem oszlatott fel, mert az még azelőtt leköszönt, hogy az EP lemondásra kényszeríthette volna.

Ami az európai parlamenti képviselők felelősségre vonását illeti a Parlamenten belül, kicsit hasonlóan a bizottsági formációhoz, az EP-ben tanácsadó testület működik a képviselői magatartási kódex értelmezésére. A tanácsadó bizottság öt tagból áll, akiket az elnök hivatali ideje kezdetén az Alkotmányügyi Bizottság és a Jogi Bizottság elnökségi tagjai és koordinátorai közül a képviselők tapasztalata és a politikai kiegyensúlyozottság figyelembevételével nevez ki. A tanácsadó bizottság minden egyes tagja rotációs alapon, hat hónapig tölti be az elnöki tisztséget. Amennyiben okkal feltételezhető, hogy valamely európai parlamenti képviselő megszeghette e magatartási kódexet, az elnök az ügyet a tanácsadó bizottság elé terjesztheti. A tanácsadó bizottság megvizsgálja a vélt szabálysértések körülményeit, és meghallgathatja az érintett képviselőt, következtetései alapján pedig ajánlást nyújt be az elnöknek a lehetséges döntésre vonatkozóan. Az ilyen tárgyú vizsgálatok az EP háza táján ezzel véget is érnek, más intézmény nem gyakorol kontrollt afelett, hogy mi zajlik az intézményben etikai téren.

A fentiekben felvázolt rendszert részben még tovább színezi az Európai Ombudsman szerepe, amelynek célja a hivatali visszaélésekről szóló panaszok kivizsgálása, s amely 2018-ban – a Parlamenthez hasonlóan – bátran állást foglalt Martin Selmayr, Juncker bizottsági elnök kabinetfőnökének puccs-szerű főtitkári pozícióba juttatása⁹ kapcsán. Azonnali eredménnyel ugyan nem járt ez a kiállítás, s bár Selmayr bő félévvel később valóban távozott a poszt-ról, ez inkább az európai választások kimenetelével állt összefüggésben, mint a többi intézmény tiltakozásával.

⁸ Európai Parlament: *Az EU története: Lemond az Európai Bizottság* (2010. június 10.).

⁹ Georgi Gotev: Parliament Calls for Selmayr's Resignation in Landslide Vote. *Euractiv*, 2018. december 4.

„[M]int egy nyári ruha mellénye: rövid és céltalan”¹⁰

Nem segít az ügynek, hogy az Európai Parlament jelentésszerkesztésének sajátossága a gombhoz varrni a kabátot: a vélemények ennek megfelelően mindig előbb elkészülnek, mint azok a jelentések, amelyekhez fűzik őket. Időrendi sorrendben haladva a Jogi Bizottság társbizottságként előterjesztett, óvatos, terjedelmét illetően egy oldalnál rövidebb javaslatait¹¹ tehát elsősorban az a helyzetfelismerés jellemzi, hogy egy radikális reformon elsősorban maga a Jogi Bizottság veszíthet sokat. Ebből adódóan a javaslatok középpontjában az áll, hogy amennyiben sor kerül egy független etikai testület létrehozatalára, annak elsődleges hatásköre az lenne, hogy előkészítse a Jogi Bizottság döntéshozatalát a Bizottsággal kapcsolatos összeférhetlenségi ügyekben. A Jogi Bizottság pedig ennek megfelelően – a kérdéssel kapcsolatos hatáskörét teljes mértékben megőrizve – azt követően döntsön az összeférhetlenség fennállásáról, hogy megkapta az említett független, szakértőkből álló tanácsadó testület nem kötelező erejű ajánlását.

A Jogi Bizottság e néhány gondolatból álló javaslatcsomagjához képest az Alkotmányügyi Bizottság jelentése¹² egy teljesen más koncepciót képvisel. A fentiek ismeretében egy ilyen széttagolt etikai kontrollrendszert észszerűnek tűnik, ha nem is felváltani, de legalábbis megreformálni. Sajnos azonban nem ez történt, mivel egy lehetséges racionális reform ötlete az európai politikai pártok szokásos befolyásszerzési törekvéseinek áldozatává vált.

„[M]ikor belevág a szövetbe, még nem lehet tudni: felöltő lesz-e belőle vagy nadrág”¹³

A Daniel Freund-féle jelentés¹⁴ tartalmának górcső alá vételét megelőzően fontos rámutatni a jelentéstevő politikai motivációjára, amely túlmutat azon, hogy az etikai szabályok számonkérése természetes módon része a zöldek

¹⁰ Rejtő Jenő: *A szőke ciklon*. Budapest, Alexandra, 2016.

¹¹ Európai Parlament: *Véleménytervezet a Jogi Bizottság részéről az Alkotmányügyi Bizottság részére az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai szerv létrehozása révén történő megerősítéséről* [2020/2133(INI)] (2020. október 28.).

¹² Európai Parlament: *Jelentéstervezet az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai testület létrehozása révén történő megerősítéséről* [2020/2133(INI)] (2021. január 20.).

¹³ Rejtő (2016): i. m.

¹⁴ Európai Parlament (2021): i. m.

politikai agendájának. Ha az európai pártpolitikai viszonyokat áttekintjük, láthatjuk, hogy a három uniós intézmény csúcsvezetői pozícióinak elosztásakor az Európai Zöldek annak ellenére nem jutottak tisztséghoz, hogy alapvetően nem teljesítettek rosszul az európai választásokon, a negyedik helyre futottak be. Egy független etikai testület vezetői pozíciója minden szempontból tökéletesen megfelel a zöldek elképzeléseinek és politikai érdekérvényesítési módszereinek. Nem utolsósorban pedig a német koalíciós kilátások, vagyis egy fekete-zöld, tehát a CDU és a Zöldek alkotta koalíció esetén is tökéletes felületet kínál arra, hogy a Zöldek megerősítsék politikai erejüket.

Mindezek figyelembevételével tehát a Freund-féle jelentés politikai szempontból érthető módon ambiciózus, mindemellett azonban tartalmi szempontból érthetetlen módon következtelen. Az elképzelés középpontjában, szemben a JURI Bizottság mérsékelt javaslataival, elsősorban az áll, hogy egy olyan új uniós etikai testületet kell létrehozni, amelyre, a biztosokra, képviselőkre és az intézményi személyzetre vonatkozó etikai szabályok végrehajtására vonatkozó valamennyi hatáskör átruházható.

A testület összetételére nézve is pontos elképzeléssel rendelkezik, amelynek megfelelően az etikai testületnek kilenc tagból kell állnia, közülük hármat a Bizottságnak kellene kiválasztania, hármat a Parlamentnek kellene megválasztania, hármat pedig az Európai Bíróság, a Számvevőszék volt elnökei, valamint a volt uniós ombudsmanok közül kellene kinevezni. A testület egy elnök és két alelnök irányítása alatt működne, a jelentéstevő szándékai tehát az elnöki pozícióval kapcsolatban nyíltak. Mivel a jelentéstevő a tervezett etikai testületi hatáskörök között az európai ombudsman jogköreit is felsorolta, arra vélhetően ezek után már nem is lesz szükség...

„Maga sem tudta, hogy mit akar, de abból nem engedett”¹⁵

...bár annyiban talán mégis, hogy a jelentéstevő javaslata szerint a független uniós etikai testület határozatainak jogilag kötelező erejűnek kell lenniük, de azokkal kapcsolatban lehetőséget kell adni az uniós ombudsmanhoz benyújtandó panaszra, az Európai Bíróság előtti jogorvoslatra.

A személyi hatályt illetően az előadó azt is javasolja, hogy az terjedjen ki a biztosokra, a parlamenti képviselőkre és a személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó, a részt vevő intézményeknél dolgozó személyzetre megbízatásuk

¹⁵ Rejtő Jenő: *Az ellopott futár*. Szarvas, Adamo Books, 2018.

vagy szolgálati idejük előtt, alatt és után is – mindezzel kapcsolatban a legfőbb nehézséget ránézésre a szolgálati idő előtti ellenőrzés jelentheti, hiszen ehhez minden bizonnyal jövőbe látó képességekre van szükség.

Azt pedig, hogy mindez a Szerződésekkel, az azokon alapuló magatartási kódexekkel és eljárási normákkal teljes mértékben ellentétes, a jelentéstevő az Európai Bíróság gyakorlatából jól ismert Meroni-elv¹⁶ segítségével kívánja áthidalni. A Freund-jelentés megfogalmazása szerint ugyanis ez a jogelv lehetővé teszi az uniós intézmények hatásköreinek külső szervekre történő átruházását. A Bíróság ezzel szemben a Meroni-ügyben kifejezetten szűkítette a delegáció eseteit, és kimondta, hogy az átruházó csak akkor delegálhat hatásköröket, ha azzal a hatáskörrel maga a delegáló szerv is rendelkezik, csak pontosan meghatározott végrehajtási feladatok ruházhatók át, legfőképpen pedig az átruházás nem zavarhatja meg a Szerződések által meghatározott intézményi egyensúlyt az európai intézmények között. A jelentéstevő ezzel szemben ellenőrzési, valamint tanácsadói, vizsgálati és végrehajtási hatáskörökkel is szeretné felruházni az új etikai testületet. Az intézményközi egyensúly vonatkozásában igencsak kérdéses: jogszerűnek tekinthető-e, hogy az immáron onnipotens független etikai testület nemcsak a már létező parlamenti és bizottsági etikai szervezeteket és az európai ombudsmant gyűrné maga alá, és az uniós átláthatósági nyilvántartás felett is rendelkezne, de a Parlamentnek a Bizottság felett gyakorolt, Szerződésben garantált ellenőrzési jogkörét is teljes mértékben elvonná.

Daniel Freund jó parlamenti szokások szerint annak nyilvánosságra hozatalát néhány héttel megelőzően kiszivárogtatta a jelentéstervezetet, és egy webinariumra is sort kerített Věra Jourová uniós biztos részvételével. A Bizottsághoz nyilvánvalóan eljutott a *leak*, mivel a webinarium során Jourová még megbízóleveléhez képest is visszafogottabban fogalmazott, és gyakorlatilag kizárta annak a lehetőségét, hogy a Bizottság olyan javaslatot tegyen az etikai bizottságra, amely az eddigi struktúrákat bekebelezné, s magával a reformmal kapcsolatban is egy távolabbi időpontot helyezett kilátásba.

¹⁶ Az Európai Unió Bíróságának a C-9/56 sz. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community ügyben hozott 1958. június 13-ai ítélete.

„[E]gy okos embert csak kétszer lehet becsapni!”¹⁷

A fenti feltételek mellett tehát nincs az az értelmezése az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés intézményközi megállapodásokról rendelkező 295. cikkének, amely lehetőséget teremtene arra, hogy jogsértés nélkül létrehozható legyen egy ilyen széles hatásköröket magában foglaló etikai testület – amint azt a Bizottság óvatos hátrálása is mutatja.

Ezek után a zöldek már csak abban bízhatnak, hogy kellő támogatást szereznek a szintén Pascal Durand által jegyzett jelentéstervezet¹⁸ mellett, amely az Európai Parlament általuk remélt, de a valóságban sajnos nem létező kezdeményezési jogkörét lenne hivatott, szintén rejtői fordulatokon keresztül megalapozni. Miután azonban a szokás szerint kissé későn ébredő jobboldal a jelek szerint lassan eljut arra a szintre, hogy hajlandó legyen – legalábbis a politikai erőviszonyok keretein belül – blokkolni a túlzásokba esett zöldpárti ötletet, a zöldeknek várhatóan kevesebbel kell beérniük, mint egy negyedik uniós csúcspozíció.

2021. február 9.

Felhasznált irodalom

- 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:C2012/326/01&from=EN>
- Az Európai Unió Bíróságának a C-9/56 sz. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community ügyben hozott 1958. június 13-ai ítélete. Európai Parlament: *Az EU története: Lemond az Európai Bizottság* (2010. június 10.). Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/hu/history-fall-of-the-santer-commission_V001-0004_ev
- Európai Parlament: *Jelentéstervezet az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai testület létrehozása révén történő megerősítéséről [2020/2133(INI)]* (2021. január 20.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-663273_HU.pdf
- Európai Parlament: *Véleménytervezet a Jogi Bizottság részéről az Alkotmányügyi Bizottság részére az uniós intézmények átláthatóságának és feddhetetlenségének egy független uniós etikai szerv létrehozása révén történő megerősítéséről [2020/2133(INI)]* (2020. október 28.) Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PA-657482_HU.pdf

¹⁷ Rejtő Jenő: *Az elátkozott part*. Budapest, Magvető, 1964.

¹⁸ European Parliament: *Draft Opinion of the Committee on Legal Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on Parliament's Right of Initiative [2020/2132(INI)]* (2020. november 11.).

Petri Bernadett

- European Commission: *Mission Letter: Věra Jourová Vice-President for Values and Transparency* (2019. december 1.). Online: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-jourova-2019-2024_en.pdf
- European Parliament: *Draft Opinion of the Committee on Legal Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on Parliament's Right of Initiative [2020/2132(INI)]* (2020. november 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PA-657481_EN.pdf
- European Parliament: *Report on Commissioners' Declarations of Interests – Guidelines [2016/2080(INI)]* (2016. október 28.). www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0315_EN.html
- Gotev, Georgi: Parliament Calls for Selmayr's Resignation in Landslide Vote. *Euractiv*, (2018. december 4.). Online: www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/parliament-massively-votes-for-selmayers-resignation/
- Petri Bernadett: *Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetetlenségi vizsgálata*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 29. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/29/ockham-borotvaja-a-jogi-bizottsagban-az-uj-biztosjeloltek-osszeferhetetlensegi-vizsgalata>
- Rejtő Jenő: *Az elátkozott part*. Budapest, Magvető, 1964.
- Rejtő Jenő: *Piszkos Fred közbelép*. Szentendre, Mercator Stúdió, 2014.
- Rejtő Jenő: *A szőke ciklon*. Budapest, Alexandra, 2016.
- Rejtő Jenő: *A tizennégy karátos autó*. Alexandra, 2016.
- Rejtő Jenő: *Az ellopott futár*. Szarvas, Adamo Books, 2018.
- The Greens: *Time to Guarantee Ethics and Integrity in the EU*. (2019. július 4.). Online: www.greens-efa.eu/en/article/news/time-to-guarantee-ethics-and-integrity-in-the-eu

Vállalati etika járványhelyzetben – felelős vállalatirányítási előírások az uniós jogalkotásban

A vállalatok társadalmi felelősségvállalása (*corporate social responsibility*, CSR) vagyis a felelős vállalatirányítás egy olyan vállalatirányítási mód, amelynek lényege, hogy a társaságok beépítik az etikai, emberi jog, társadalmi és környezeti szempontokat tevékenységükbe és partnereikkel való kapcsolatukba. A koncepció lényege alapvetően az önkéntesség, a cégek azon döntésén alapul ugyanis ez az irányítási módszer, hogy úgy ítélik meg: hosszú távon az etikus magatartás megtérül, és a nyereségorientált működés nem zárja ki a fenntarthatóságot, valamint azt, hogy értéket is teremtsenek. A jelenleg főként önkéntes szabálykövetésen alapuló rendszert az uniós intézmények még ebben az évben kötelező jogszabállyal akarják felváltani. Az európai uniós belső piac azonban nem minden szempontból jelent egységes piacot is. Ami az egyik tagállamban társadalmi elvárás, egy másikban lehet ismeretlen fogalom, ami egy nagyvállalat számára napi rutin, az egy kisvállalkozás számára súlyos teher, ami az egyik régióban versenyelőny, az máshol piaci hátrányt jelent.

Felelős vállalatirányítás az unióban

A CSR közzétételének javaslata először 2001-ben merült fel uniós szinten, egy Zöld Könyv¹ formájában, amelyet egy Közlemény² követett egy esztendővel később. Ez a Közlemény a CSR-alapelveket számos szakpolitikai területre kiterjesztette, úgymint foglalkoztatási és szociális ügyek, környezetvédelem, fogyasztók tájékoztatása, közbeszerzések, külkapcsolatok és végül, de nem utolsósorban a közigazgatás, mivel az uniós intézmények a Közlemény szerint szintén a CSR-alapelvek mellett kötelezték el magukat.

¹ European Union: *Green Paper on Corporate Social Responsibility* 2001.

² Európai Bizottság: *Communication from the Commission Concerning Corporate Social Responsibility: A Business Contribution to Sustainable Development*. COM/2002/0347 végleges.

Miután a Bizottság a vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó stratégiáját 2011-ben megújította,³ láthatóvá vált az az uniós törekvés, hogy a kis- és középvállalatok szintén a CSR címzettjeivé váljanak. Ezenfelül a Bizottság az unión kívüli vállalatok irányába is látványos lépéseket tett: az Európai Bizottság és az EKSZ együttműködésének eredményeként született, az üzleti tevékenységek és az emberi jogi előírások összefüggéseit vizsgáló munkadokumentumot⁴ 2019-ben tették közzé.

A nem pénzügyi jelentéstételi kötelezettség⁵ keretében CSR-riportokat gyakorlatilag minden valamirevaló nagy európai cég rendszeresen kiad már. A KPMG felmérése szerint 2017-ben a világ vezető vállalatainak 78%-a szerepeltette éves jelentésében a vállalati társadalmi felelősségvállalást, amint az az Európai Bizottság 2019-ben megjelentetett „Fenntartható Európa 2030-ra” című vitaanyagában⁶ is szerepel.

Bár a 2000-es évek elején nem övezte általános lelkesedés a felelős vállalatirányítást, s különösen az akkoriban csatlakozott új tagállamok gazdasági környezetétől volt ez még idegen, az etikus vállalatok iránti igény egyre nőtt az elmúlt években. A hivatalos ENSZ-, ISO- és OECD-irányelvek és minősítések mellett rengetegfajta önjelölt etikai megjelölés, módszertan, tanúsítvány és díj igyekezett rárepülni erre az új igényre. A globális nagyvállalatok pedig elsősorban előre menekülni igyekeztek, és a fogyasztók számára igazolni azt, hogy rendkívül felelősen, etikusan, fenntarthatóan és zölden működnek, mint például a Philip Morris, fenntarthatósági jelentése⁷ szerint ugyanis a dohánycég tavaly is mindent megtett „egy dohányzásmentes jövőért”.

³ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a régiók Bizottságának. A vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó megújult uniós stratégia (2011–2014)* COM/2011/0681 végleges.

⁴ European Commission: *Commission Staff Working Document – Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business and Human Rights: Overview of Progress* (2019. március 20.).

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/95/EU irányelve (2014. október 22.) a 2013/34/EU irányelvnek a nem pénzügyi és a sokszínűséggel kapcsolatos információknak bizonyos nagyvállalkozások és vállalatcsoportok általi közzététele tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg).

⁶ Európai Bizottság: *Vitaanyag. Fenntartható Európa 2030-ra.* COM(2019) 22 végleges (2019. január 30.).

⁷ Philip Morris International: *Reporting on Sustainability* (2019).

Az etikus vállalkozás új szintje az Európai Parlamentben

Az Európai Parlamentben kialakult politikai viszonyok jelenleg kedveznek annak a tendenciának, hogy a felelős vállalatirányítás és a kapcsolódó alapelvek az önkéntes alkalmazás helyett minél szélesebb körben kötelezővé váljanak az uniós gazdasági társaságok számára, illetve kis- és középvállalatokra is kiterjedjenek. A zöldpolitikai célok által motivált, de kimondhatjuk, hogy össz-párti szinten támogatott EP-jelentésekben kifejezetten markáns álláspontokat foglalnak el a jelentéstevők, három irányból is körüljárják a kérdést: rövid időn belül jelentés született a fenntartható vállalatirányításról⁸ a liberális Pascal Durand, a vállalati átvilágításról és elszámoltathatóságról⁹ a szocialista Lara Wolters és a vállalkozások környezetvédelmi felelősségéről¹⁰ a néppárti Antonius Manders tollából.

A Durand-jelentés az Európai Bizottság által 2021-ben felülvizsgálni tervezett, nem pénzügyi információk közzétételéről szóló irányelv¹¹ hatályát kívánja kiterjeszteni a kis- és középvállalatokra, amennyiben azok tevékenysége valamely szinten kapcsolódik a természetes környezethez, a kereskedelemhez vagy a pénzügyi szektorhoz. Wolters kis- és középvállalatokra is kiterjedő javaslata szerint a cégeknek saját tevékenységük vonatkozásában és üzleti partnereikre nézve is ellenőrizniük kellene az emberi jogi egyezmények betartását, a környezetvédelmi előírások teljesülését és a jó vállalatirányítás normáinak betartását unión belül és azon túl is. Manders hasonlóképpen kiterjeszténé a környezeti felelősségről szóló irányelv célját minden, az EU-ban működő vállalkozásra függetlenül attól, hogy azokat hol alapították, vagy hol van a székhelyük, továbbá közigazgatási intézkedéseket, pénzügyi szankciókat és bizonyos esetekben büntetőeljárást is kilátásba helyezne a környezetvédelmi előírások megsértése esetén.

⁸ European Parliament: *Report on Sustainable Corporate Governance [2020/2137(INI)]* (2020. december 2.).

⁹ European Parliament: *Draft Report with Recommendations to the Commission on Corporate Due Diligence and Corporate Accountability [2020/2129(INL)]* (2019. szeptember 11.).

¹⁰ Európai Parlament: *Véleménytervezet a vállalkozások környezeti károkért viselt felelősségéről [2020/2027(INI)]* (2020. november 30.).

¹¹ Lásd: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en

Miben bíznak a befektetők járvány idején?

Jogos a kérdés, hogy megalapozottak-e ezek az európai parlamenti kezdeményezések a Covid-járvány idején. Ami a Covid-járvány gazdasági hatásait illeti, a globális piacra tekintve érdekes tendencia figyelhető meg az Amundi, Európa legnagyobb vagyonkezelőjének 2020 novemberében publikált elemzése szerint. Az Egyesült Államokban a Covid első évében, 2020-ban a befektetők a pénzügyi kockázat elkerülése érdekében egyre inkább kerültek a külföldi kötvényeket és a pénzügyileg stabil amerikai cégekhez fordultak. A stabilitás meghatározása során a befektetők az elemzés szerint a társadalmilag felelős működés indikátoraihoz fordultak, tehát kifejezetten relevánssá váltak a CSR-stratégiák és a környezeti, társadalmi, valamint vállalatirányítási (*environmental, social and governance*, tehát ESG) alapelvek. Ezeknek az alapelveknek és ezeken belül is különösen az S faktornak, tehát a társadalmi felelősség feltételeinek való megfelelés ugyanis bizalomerősítő tényezővé vált a befektetők számára a kialakult válsághelyzetben. Európai szintén ilyen tendencia nem volt megfigyelhető.

Úgy tűnik tehát, hogy a szigorodó CSR-környezet és az európai parlamenti kezdeményezések az európai uniós vállalatok egy része számára kifejezetten előnyök lehetnek. Azon cégek számára jelent ez az új törekvés versenyelőnyt elsősorban, amelyek valamilyen módon – elsősorban geopolitikai helyzetükből adódóan – az Egyesült Államok piacától, és az ott tapasztalható befektetői magatartástól függenek. Azokban a tagállamokban, ahol az amerikai piac releváns, vagy létezik is már nemzeti jogszabály, vagy folyamatban van nemzeti jogalkotás, amely a felelős vállalatirányítás követelményeit rögzíti, illetve a vállalati elszámoltathatóságot erősíti. Ezek az uniós tagországok elsősorban Franciaország, Németország, Luxemburg, Hollandia, Svédország, Finnország és Dánia.

Egységes piac-e a belső piac vállalati szempontból?

Azt gondolhatnánk, hogy a fenti tagállamok mindegyike támogatja, hogy uniós szinten is létrejöjjön egy kötelező jogi keret a felelős vállalatirányítás előírásairól, ezzel szemben azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy míg Franciaország, Németország és Luxemburg kifejezetten törekszik rá, hogy az Európai Parlament javaslatait európai bizottsági jogalkotási kezdeményezés kövesse, a skandináv országok vonatkozásában már nem ennyire egyértelmű a helyzet.

A háttérben elsősorban egy, a társadalmi elvárásoktól és a felelős vállalati környezet állami támogatásától egyaránt függő jelenség áll. A Franciaországban, Németországban és Luxemburgban működő vállalatok esetén komoly adminisztrációs és anyagi terhet jelent a CSR, elszámoltathatósági és fenntarthatósági feltételeknek való megfelelés, így ők úgy tekintenek azokra a tagállamokra, ahol e kötelezettségek nem állnak fenn, mint akik potenciálisan versenyelőnyre tehetnek szert az európai piacon, a könnyebb működésből adódóan. A skandináv országokban, különösen Svédországban a kormány ezzel szemben számos állami támogatást¹² kapcsol a felelős és fenntartható vállalatirányítás elveinek való megfeleléshez, az adminisztrációs terhek kompenzálására pedig digitális akcióterv áll a vállalatok rendelkezésére. Ezek a vállalatok tehát sokkal inkább úgy tekintenek a CSR-ra, mint ami számukra biztosít versenyelőnyt és előjogokat, így cseppet sem érdekeltek abban, hogy más uniós tagállam vállalkozásai is hasonlóképpen működjenek. Ezenfelül pedig a felelős vállalatirányítás összetevőinek teljesítése hagyományosan társadalmi elvárás¹³ a gazdasági élet szereplőivel szemben.

Magyarországon és Kelet-Közép-Európában egészen más a helyzet, különösen, ami a kis- és középvállalati szektort illeti. Társadalmi szinten jelenleg nem jelent hozzáadott értéket egy vállalat megítélése szempontjából, ha az etikai értelemben felelősen működik, bár elsősorban a fiatalok érdeklődésére tekintettel Kelet-Közép-Európában is egyre több az *impact fund*, vagyis a társadalmi hasznot kereső befektetési alap. A társadalmi értékteremtést is jelentő üzleti befektetés azonban jelenleg csak réteigényeket szolgál ki. A magyar gazdaság versenyképességének egyik meghatározó tényezője az adminisztratív költségek mértéke, a magyar piacot elemző hatásvizsgálatok¹⁴ szerint bármely új adminisztratív teher előírása a magyar gazdasági szereplők számára versenyhátrányt jelent. A magyar gazdaságban minden megtermelt száz forintból tízet adminisztrációra fordítanak, tehát a bürokratikus költségek a magyar GDP 10%-ára rúgnak, míg Európában ez az arány csupán átlagosan 3%, ebből adódóan a jelenlegi járványhelyzet által kiváltott válsághelyzetben a vállalatok az adminisztratív terhek könnyítését célzó intézkedéseket várnak az uniós intézményektől.

¹² Regeringskanliet: *Sustainable Business – A Platform for Swedish Action* (é. n.).

¹³ Birgit Riess – Carolin Welzel: *Government as Partner? CSR Policy in Europe*. Gütersloh, Bertelsmann, 2006.

¹⁴ Iváncsics Vera – Nagy-Szilitsán Eszter – Veress Gábor: *A vállalkozói adminisztratív költségekre gyakorolt hatások vizsgálata*. 2011.

Február 8-án zárult a fenntartható vállalatirányításról szóló nyilvános konzultáció,¹⁵ amelyet az Európai Bizottság tavaly októberben kezdeményezett. A konzultációt 2021 második negyedévében egy új irányelvre vonatkozó jogalkotási javaslat követi, amelynek célja egy a társasági jogra és a vállalatirányításra vonatkozó uniós szabályozási keret kialakítása és annak előírása a vállalatok számára, hogy a társadalmi, emberi jogi, éghajlatváltozási és környezetvédelmi kérdésekben tevékenységeiket és értékláncaikat fenntarthatóbbá tegyék.

Bár a nyilvános konzultáció eredményei nem ismertek még, a jogalkotási javaslat ütemtervéhez fűzött véleménynyilvánítások¹⁶ már elérhetők. Jellemző, hogy a 114 benyújtott vélemény közül egyetlen álláspont sincs, amely Kelet-Közép-Európából érkezett volna. Az előzetes egyeztetések alapján a régióban működő vállalatok azért nem foglalnak állást a kérdésben, mert voltaképpen fogalmuk sincs arról, hogy mi ez a kezdeményezés és miként érintené őket. Kérdés, hogy társadalmi elvárások és tapasztalatok hiányában miként reagálnak a magyar vállalatok – és különösen a kkv-k – arra, hogy az Európai Unió egy világjárvány közepén akar olyan új kötelező irányt szabni az uniós gazdaságpolitika számára, amelyet önként soha nem követnének.

2021. február 23.

Felhasznált irodalom

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/95/EU irányelve (2014. október 22.) a 2013/34/EU irányelvnek a nem pénzügyi és a sokszínűséggel kapcsolatos információknak bizonyos nagyvállalkozások és vállalatcsoportok általi közzététele tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a régiók Bizottságának. A vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó megújult uniós stratégia (2011–2014)* COM(2011) 0681 végleges Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0681&from=EN>

¹⁵ Európai Bizottság, Fenntartható vállalatirányítás. A konzultáció ismertetése. Lásd: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/public-consultation_hu

¹⁶ Lásd: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/public-consultation_hu

- Európai Bizottság: *Communication from the Commission Concerning Corporate Social Responsibility: A Business Contribution to Sustainable Development* COM(2002) 0347 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52002DC0347>
- Európai Bizottság: *Vitaanyag. Fenntartható Európa 2030-ra*. COM(2019) 22 végleges (2019. január 30.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:21b348d0-261f-11e9-8d04-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- European Commission: *Commission Staff Working Document – Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business and Human Rights: Overview of Progress* (2019. március 20.). Online: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34482>
- Európai Parlament: *Véleménytervezet a vállalkozások környezeti károkért viselt felelősségéről [2020/2027(INI)]* (2020. november 30.). Online: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/PR/2021/01-27/1219489HU.pdf
- European Parliament: *Draft Report with Recommendations to the Commission on Corporate Due Diligence and Corporate Accountability [2020/2129(INL)]* (2019. szeptember 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-657191_EN.pdf
- European Parliament: *Report on Sustainable Corporate Governance [2020/2137(INI)]* (2020. december 2.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0240_EN.html
- European Union: *Green Paper on Corporate Social Responsibility* (2001). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:n26039&from=HU>
- Ivánics Vera – Nagy-Szilitsán Eszter – Veress Gábor: *A vállalkozói adminisztratív költségekre gyakorolt hatások vizsgálata*. 2011. Online: <https://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/0/48/20000/vallatcs.pdf>
- Philip Morris International: *Reporting on Sustainability* (2019). Online: www.pmi.com/integrated-report-2019
- Regeringskanliet: *Sustainable Business – A Platform for Swedish Action* (é. n.). Online: www.government.se/49b750/contentassets/539615aa3b334f3cbdb80a2b56a22cb/sustainable-business—a-platform-for-swedish-action
- Riess, Birgit – Carolin Welzel: *Government as Partner? CSR Policy in Europe*. Gütersloh, Bertelsmann, 2006. Online: www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Government_as_partner.pdf

Képviselői mandátum és frakciótagság – mivel jár a Fidesz-delegáció távozása a néppárti képviselőcsoportból

A Fidesz európai parlamenti delegációja ma délelőtt bejelentette kilépését az Európai Néppárt frakciójából. A döntésre arra tekintettel került sor, hogy az EPP képviselőcsoportja több mint 84%-os arányban megszavazta a tavaly december óta előkészítés alatt álló eljárási szabályzat módosítását, amely többek között rendelkezik arról, hogy egy eljárásban több képviselőt, akár teljes delegációkat is fel lehet függeszteni, illetve ki lehet zárni a néppárti frakcióból. Ezenfelül az eddigi kétharmados többség általános szabálya alól kivételt képezve, úgy szabályozza a felfüggesztés és kizárás intézményét, hogy arról a minősített helyett abszolút többséggel lehet dönteni, amennyiben az érintett képviselő vagy képviselők pártját a Néppártban mint európai pártszövetségben felfüggesztették vagy kizárták. Politikai értelemben talán megoldásként szolgál ez a döntés a fellélegezni látszó Európai Néppárt frakciója számára, a Fidesz kilépéséből adódó veszteségek azonban vélhetően még számukra sem teljesen előre láthatók.

A vitán felül, és kis késlekedéssel a CDU parlamenti vezetése által is elismert módon,¹ kifejezetten a Fidesz esetére szabott módosítások az eljárási szabályzatban számos ponton jogi és jogállamisági értelemben vitatható rendelkezéseket tartalmaznak, ilyen például az a szándék, hogy a folyamatban lévő ügyekre is ki akarja terjeszteni a pártcsalád a ma elfogadott módosítást. Így indulhatott volna el a szavazást követően akár azonnal az egyszerűsített szabályok szerinti felfüggesztési eljárás a Fidesz-delegáció tagjaival szemben. Ezek gyakorlati alkalmazására a kilépés bejelentését követően már nyilvánvalóan nem kerülhet sor.

Tekintettel arra, hogy a Fidesz tagsága az Európai Néppártban ugyan felfüggesztés alatt,² de jelenleg is fennáll, a Fidesz-delegációnak nem áll módjában

¹ Fidesz-Leuten im EU-Parlament droht offenbar Suspendierung aus EVP-Fraktion. *Handelsblatt*, 2021. február 26.

² EPP: *FIDESZ Membership Suspended after EPP Political Assembly* (2019. március 29.).

más frakcióhoz csatlakozni, mint az Európai Néppárt képviselőcsoportja, így a jelen döntés következményeként a képviselők csak független státuszban dolgozhatnak tovább. A független képviselők³ 27 főből álló „csoportja” meglehetősen diverz mind politikai, mind pedig tagállami szempontból, bár főként déli országok képviselőit találjuk itt, mint a 11 Ötcsillag Mozgalomhoz tartozó olasz, független és a Kommunisták Pártjához tartozó görögök és néhány katalán, akadnak azonban szlovákok, horvátok, sőt egy litván és egy német képviselő is. A Fidesz-delegáció csatlakozása a függetlenekhez tehát azt is jelenti egyben, hogy az Ötcsillag nem a legnagyobb független delegáció többé.

Arra természetesen lehetőség lenne, hogy a néppárti frakció és a Fidesz között egy, a korábbi EPP-ED-frakciónévvel⁴ hasonló megállapodás jöjjön létre. Az Európai Néppárt és az Európai Demokraták közötti megállapodás 1999 és 2009 között állt fent, ráadásul úgy, hogy a toryk soha nem voltak az Európai Néppárt pártcsaládjának tagjai. Mivel azonban egy ilyen frakciónév létrejötte jelenleg pusztán spekuláció, tekintsük inkább át azt, hogy a frakciótagság megszűnése és a Fidesz-delegáció így kialakuló független képviselői státusza milyen következménnyel jár mindkét fél számára.

A mandátum és a frakciótagság összefüggései röviden

Az európai parlamenti képviselők közvetlen, általános és titkos választás útján nyerik el megbízatásukat. Az Európai Parlament eljárási szabályzatának⁵ (eljárási szabályzat, házszabály) 2. cikke értelmében a képviselői mandátum jellege szerint, összhangban az Európai Parlament létrejöttének demokratikusságával, szabad mandátum.

A képviselői mandátummal kapcsolatos sérthetetlenséget és kiváltságokat a lisszaboni szerződés 7. számú jegyzőkönyve határozza meg, amely szerint minden képviselő joga aktívan részt venni a Parlament szakszervezetekében munkájában, valamint a delegációk munkájában az eljárási szabályzat szerint (5. cikk). Ezek tehát olyan jogosultságok, amelyeket nem érinthet az a tény, hogy az EP-képviselő tagja-e képviselőcsoportnak, vagy mandátumát független,

³ Lásd: www.europarl.europa.eu/meps/en/search/advanced?name=&groupCode=2970&-countryCode=&bodyType=ALL

⁴ European Parliament: *Political Groups in the European Parliament since 1979* (2019. June).

⁵ Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. I. cím: Képviselők, parlamenti szervek és képviselőcsoportok. 1. fejezet: Az Európai Parlamenti képviselők. 2. cikk: Szabad mandátum.

tehát frakcióhoz nem tartozó képviselőként gyakorolja. Az eljárási szabályzat azon megfogalmazása, miszerint a Parlament Elnöksége határozza meg a független képviselők jogállását és parlamenti jogait, némileg azért elbizonytalanító (36. cikk 2. pont).

A képviselőcsoporthoz tartozás számos területen érinti a képviselői jogok gyakorlását, a Covid-helyzet idején kevésbé releváns üléstermi elhelyezkedéstől⁶ kezdve egészen a szakbizottsági tagságig.

Részvétel a plenáris ülésen

Ha már a plenáris ülésnél tartunk, a frakcióból való kilépés mind a viták során, mind pedig a szavazás során érezteti majd hatását. A vita során a felszólalók listájára a képviselők a hozzászólni kívánó képviselőcsoportból azok viszonylagos nagysága szerinti sorrendben kerülnek fel (171. cikk). A szabályok szerint a felszólalási idő első részét a képviselőcsoportok között egyenlő arányban kell elosztani, a második részt a képviselőcsoportok között tagjaik összlétszáma arányában osztják el, a független képviselők részére együttes felszólalási időt kell megállapítani. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Fidesz-delegáció tagjai számára lényegesen csökken a felszólalás esélye a plenárison, bár azt is figyelembe kell venni, hogy az együttesen megállapított felszólalási időből az aktív képviselők jól profitálhatnak, mivel a függetlenek közül egyedül az Ötcsillag Mozgalom tagjai képviseltetik magukat rendszeresen a vitákban.

Ami a szavazást illeti, a Fidesz-delegáció tagjai a szavazás során ezt követően önállóan állapíthatják meg a szavazási indikációt, természetesen a függetlenek között erre nézve semmilyen koordináció nincs. Meg kell azonban jegyezni, hogy a 12 képviselő kilépése a néppárti frakció számára jelentős veszteség, a képviselőcsoport létszáma így 175 főre csökken, ami különösen nehéz helyzetet teremthet a szavazások során. Az eddigi szituációban sem volt biztosított a jobboldali győzelem még abban az esetben sem, ha az EPP-től jobbra lévő pártok mind a Néppárttal tartottak, a jelen helyzetben azonban azok a szavazatok, amelyeket a néppárti frakciócsoport a Renewtól remélhet a többség érdekében, csak abban az esetben lesznek elégségesek a győzelemhez, ha a Fidesz függetlenként is az EPP-vel szavaz.

⁶ Az üléstermekben a képviselőcsoportokhoz való tartozás szerint határozza meg az Elnökök Értekezlete az ülésrendet, a Fidesz-delegáció tagjai tehát a kilépés eredményeként a plenáris üléssteremben a független képviselők számára kialakított blokkban tudnak elhelyezkedni.

Új helyzet a szakbizottsági munkában

A szakbizottsági munkára nézve mind a Néppárt, mind a Fidesz-delegáció új helyzettel találja magát szemben. Az eljárási szabályzat 209. cikke szerint a bizottságok, a különbizottságok és a vizsgálóbizottságok tagjait a képviselőcsoportok és a független képviselők nevezik ki. A bizottságok összetétele – amennyire lehetséges – tükrözi a Parlament összetételét. A bizottsági helyeket az arányos számítás eredményként némi korrekcióval kell meghatározni a képviselőcsoportok között. Ez az arány pedig most olyan mértékben változott meg, ami a választások utáni helyzethez hasonlít.

A Fidesz-delegáció a mai döntéssel, legalábbis papíron, de elvesztette szakbizottsági helyeit, amelyekkel néppárti frakciótagságára tekintettel rendelkezett, az EPP pedig le kell hogy mondjon 12 szakbizottsági helyéről. A házszabály ugyanis a 210. cikkben arról rendelkezik, hogy a képviselőcsoportot váltó vagy függetlenné váló képviselők nem tarthatják meg egy bizottságban betöltött azon rendes vagy póttag státuszukat, amelyeket az eredeti képviselőcsoport tagjaként betöltöttek. Az újrendeződés során minden megoldás lehetséges. Arról van ugyanis szó, hogy ugyan a nagyobb képviselőcsoportok az arányosság elve szerint elsőbbséget élveznek az így felszabaduló fideszes szakbizottsági helyek felett, a függetlenek számára jutó helyek felett azonban szinte szabadon diszponálnak, a delegáció méretéből és abból adódóan, hogy a szakbizottsági munkában is elsősorban az Ötcsillag Mozgalom tagjai tekinthetők aktívnak a függetlenek közül, várhatóan tehát nem fognak két kézzel kapkodni a független képviselők az elérhetővé váló szakbizottsági helyekért. A helyek újraelosztását azonban akár egy frakcióközi megállapodással is rendezni lehet annak érdekében, hogy minden maradjon a régiben. Kérdés azonban, hogy mit szólna egy ilyen javaslatához az európai parlamenti baloldal.

Bárhogy is lesz, a szakbizottsági munkát nehezíti az a tényező, hogy a Bizottsági Elnökök Értekezlete 2015-ben határozatot fogadott el a független képviselők státuszával kapcsolatban, amelyben kimondta, hogy független képviselő ugyan lehet jelentéstevő, de e státusz elnyerése a koordinátorok döntésétől – jóindulatától – függ. Azt, hogy független képviselő árnyék-jelentéstevő legyen, ugyanez a határozat egyértelműen kizárja.

Epilógus – jogi tévedések a felfüggesztéssel kapcsolatban

Az eljárási szabályzat szerint tehát egy bizottság rendes vagy póttagjának státusza kizárólag egy adott képviselőcsoportbeli tagságtól függ. Nem rendelkezik azonban a szabályzat olyan köztes állapotokról, mint a felfüggesztés, amely e szabályozási környezetben nem is értelmezhető. A házszabály fenti rendelkezése a bizottsági helyekről csak olyan esetekre vonatkozik, amikor egy képviselő másik képviselőcsoportban vagy független képviselőként folytatja tevékenységét. A képviselő tagsági jogviszonyának felfüggesztése azonban függő jogi helyzetet teremt, jogkövetkezményként ennek megfelelően az eljárási szabályzat rendelkezései nem alkalmazhatók. A szabályzat szerint egy képviselő vagy egy frakció tagja, vagy független.

Ezt az érvet az is alátámasztja, hogy a jelentéstevői tisztség nem a képviselők frakciótagságából adódó jogosítvány, hanem a képviselői szabad mandátumhoz tapadó jogosultság, amely csak a szakbizottsági tagsággal áll összefüggésben. Bármilyen olyan rendelkezés tehát, amely a képviselőcsoportbeli tagság felfüggesztéséhez azt a jogkövetkezményt fűzi, hogy a képviselő nem járhat el azokban a tisztségekben, amelyeket az adott képviselőcsoport tagjaként nyert el (például jelentéstevői vagy árnyék-jelentéstevői pozíció), ellentétes az eljárási szabállyal.

Az EPP-frakciócsoport mai napon módosított eljárási szabályzata tehát ellentétes a Parlament házszabályával, ami különösen arra tekintettel problémás, hogy maga a képviselőcsoport az eljárási szabályzat felhatalmazásából jön létre.

Mindez azonban a mai bejelentést követően már várhatóan csak elméleti felvetés marad...

2021. március 3.

Felhasznált irodalom

EPP: *FIDESZ Membership Suspended after EPP Political Assembly* (2019. március 29.). Online: www.epp.eu/press-releases/fidesz-membership-suspended-after-epp-political-assembly/
Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata* (2021). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_HU.html

Képviselői mandátum és frakciótagság...

European Parliament: *Political Groups in the European Parliament since 1979* (2019. June). Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/637958/EPRS_STU\(2019\)637958_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/637958/EPRS_STU(2019)637958_EN.pdf)

Fidesz-Leuten im EU-Parlament droht offenbar Suspendierung aus EVP-Fraktion. *Handelsblatt*, 2021. február 26. Online: www.handelsblatt.com/politik/international/christdemokraten-fidesz-leuten-im-eu-parlament-droht-offenbar-suspendierung-aus-evp-fraktion/26957480.html?ticket=ST-13979405-BeNMEg6OjjcBnn6Kfvo-ap3

Visegrád 30: intézményesül a V4?

1991. február 15-én a Visegrádi Nyilatkozat aláírása útján megalakult a Visegrádi Együttműködés. 30 év távlatában e térségi együttműködés révén Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia szövetsége, azaz a visegrádi négyek (V4) ma Közép-Európa meghatározó térségi szervezetét képezik az Európai Uniónkban. Készülvén a V4 július 1-jén kezdődő magyar elnökségére, érdemes kiértékelni az elmúlt 30 év eredményeit, s elgondolkozni azon, hogy a 21. század kihívásaira válaszul mi lehet a V4-ek jövője az európai uniós térben.

A magyar Európa-stratégiának legalább a középkorig visszanyúló érdekérvényesítési eleme a térségi együttműködés gondolata. Alapvetése, hogy az „Államok Európája”¹ érdekérvényesítési irányzat mentén a nagy birodalmak vonzaskörzetében elhelyezkedő magyar államnak érdemes szövetséget kialakítani a szomszédos középhatalmakkal, hogy ezáltal megerősítsük a közös érdekvédelmi képességünk. Ékes példa erre a 21. században a Visegrádi Együttműködés, amely visszautalás az 1335-ös visegrádi királytalálkozóra. Az 1991-ben megújított szövetség már a kezdetektől az európai térben helyezte el magát, ugyanis a szövetséget életre hívó Visegrádi Nyilatkozat² alcíme az volt, hogy „a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és a Magyar Köztársaság együttműködéséről az európai integráció útján”.

A Visegrádi Nyilatkozat célként jelölte meg a visegrádi országok számára „Európa politikai, gazdasági, biztonsági és jogalkotási rendszerébe való teljes körű bekapcsolódás”-t. Kérdés, hogy mennyire sikerült beteljesítenünk e magasztos célt a V4 intézményesítettsége szempontjából.

Politikai értelemben, kormányközi szinten az elmúlt 30 év legkiemelkedőbb eredménye európai viszonylatban az Európai Unióhoz való csatlakozásunk, amelynek révén 2004. május 1-jén a visegrádi négyek az EU tagállamaivá váltak. Ennek keretében kormányközileg minden szinten hagyománnyá vált a V4-es körben történő európai uniós álláspont-egyeztetés. Ennek keretét jelenleg

¹ Nagy Dénes András: *Magyar érdekérvényesítés az Európai Unióban történelmi szemmel*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 14.

² Visegrad Group: *Visegrádi Nyilatkozat* (1991. február 15.).

a V4-elnökség gyakorlata adja, amelynek révén körforgásos alapon egy adott visegrádi ország magára vállalja a szövetségi összehangolás feladatkörét egy évre. Az Európai Unió Tanácsán belüli visegrádi érdekérvényesítésünk áramvonalasítása szempontjából azonban megfontolandó az intézményesítése a kormányközi együttműködésünknek. Érdekesség, hogy a Visegrádi Együttműködéshez hasonlóan felépülő Északi Együttműködés intézményesítette a kormányközi összehangolás feladatát. Működő jó gyakorlat erre a Dánia, Finnország, Izland, Norvégia és Svédország kormányai által létrehozott Északi Miniszterek Tanácsa. E szerv fontosságának megnyilvánulása, hogy mind az öt ország kormányának van egy északi ügyekért felelős minisztere. Szintúgy a Hollandia, Belgium és Luxemburg által alkotott Benelux Unió is intézményesítette a kormányközi együttműködését a Benelux Miniszterek Bizottsága által. A hatékonyabb együttműködésünk biztosítása érdekében megfontolandó tehát a létrehozása egy Visegrádi Kormányok Tanácsnak.

Jogalkotási értelemben a Visegrádi Országok Parlamenti Együttműködése révén 2003 óta a házelnökeink szintjén is hagyománnyá váltak az egyeztetések. Ezen jó gyakorlatra építve a V4-es házelnökök 2021. január 12-ei ülésén felmerült a lehetősége az országgyűléseink közötti kapcsolatok szorosabbra fonására egy közös V4 Parlamenti Közgyűlés³ létrehozása által. Működő jó példa erre az Észtország, Lettország és Litvánia országgyűlései által közösen létrehozott Balti Közgyűlés intézménye: ennek keretében mind a három ország kinevez 20 országgyűlési képviselőt, akik küldöttként közösen kialakítják a három országgyűlés közös álláspontját meghatározó kérdésekben. Országgyűlési szinten a V4-es együttműködés megerősítése Magyarország EU-stratégiája szempontjából elősegítené azt a célt, amelynek révén felértékelődhetne a nemzeti országgyűlések szerepe az Európai Unió döntéshozatali folyamataiban. Ezáltal a V4-ek sokkal egységesebb álláspont kialakítására kapnának keretet, s egységesebben léphetnének fel az összuniós Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciája⁴ (COSAC) keretében.

Biztonsági együttműködés tekintetében európai uniós vonatkozásban az elmúlt 30 év legjelentősebb eredménye a V4 EU Harccsoport⁵ létrehozása, amely értékes hozzájárulás az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájához. A V4-országok vezérkarfőnökei rendszeresített találkozóin révén

³ Országgyűlés: *A Visegrádi Csoport parlamenti elnökeinek online találkozója* (2021. január 12.).

⁴ Európai Parlament, Nemzeti parlamentek az EU-ban. Lásd: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/powers-and-procedures/national-parliaments

⁵ Halász Zsófia: Bizonyított a V4 EU Harccsoport. *Honvédelem.hu*, 2020. január 13.

kialakult az éves szintű V4-es hadgyakorlatok hagyománya, valamint a 2014-es magyar V4-elnökség idején megfogalmazták a V4-országok védelmi együttműködésének elmélyítéséről szóló hosszú távú víziót.⁶ Ennek keretében tervben van egy „Visegrádi Csoport Katonai Oktatási Platform” megalkotása, amely ez idáig még nem intézményesült. E tekintetben a V4-országok tanulhatnak a NATO-szintű együttműködésünk tanulságaiból. Szövetségi szintű katonai oktatási együttműködés összehangolása szempontjából példaértékű a budapesti székhelyű NATO Katona-Egészségügyi Kiválósági Központ, amely jó példa az intézményesítés előnyeire.

Gazdasági együttműködés szempontjából kiemelendő, hogy amennyiben gazdasági egységként kezelnénk a V4-et,⁷ az ötödik legnagyobb gazdasága lennénk Európának, és a tizenkettedik helyet foglalnánk el világszinten. Ezen erős gazdasági alapra építkezvén a szabadalmi együttműködés körében kormányközi szervezetként létrejött a „Visegrádi Szabadalmi Intézet”, amelynek székhelye Budapest. Szintúgy megemlítené, hogy Magyarország fővárosa ad otthont az Európai Innovációs és Technológiai Intézetnek, amelynek révén nálunk hangolják össze az EU tudományalapú versenyképesség-növelését. Emellett idén, 2021-ben kezdi meg működését Prágában az Európai Unió Űrprogramügynöksége, amely űrgazdasági központtá teheti a V4-es térséget. A visegrádi gazdasági együttműködés szorosabbra fonása szempontjából szintúgy felhasználható adottságunk, hogy a Három Tengely Kezdeményezés⁸ közepén találjuk magunkat, s ezáltal központi alakítóivá válhatunk e kiterjedtebb gazdasági térségnek. Érdemes tehát a V4 64 millió állampolgára által belakott gazdasági térségünket helyén kezelni: minden adott számunkra, hogy a 21. század nyerteseivé váljunk.

30 év távlatában kijelenthető, hogy a Visegrádi Együttműködés virágzik. Ennek bizonyítéka, hogy létrejött egy intézményesített Nemzetközi Visegrádi Alap, elindult a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Stratégiai Tanulmányok Intézete által létrehozott Visegrád+ Kollégium (College of Visegrád+), valamint intézményesült a szakértői fenntarthatósági együttműködés a „V4-ek a Fenntartható Fejlődési Célokért” (V4SDG) társadalmi szervezet által. Építvén az elmúlt 30 év eredményeire, egy jobban intézményesített Visegrádi Együttműködés nagyban

⁶ Visegrad Group: *A Visegrádi országok védelmi együttműködésének elmélyítéséről szóló hosszú távú vízió*. Visegrád, (2014. március 14.).

⁷ Jo Harper: *Visegrad Group: A New Economic Heart of Europe?* *Deutsche Welle*, 2019. július 5.

⁸ Nagy Dénes András: *Három Tenger Kezdeményezés: Magyarország és az EU, valamint Amerika szemszögéből*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 22.

hozzájárulhatna ahhoz, hogy közös válaszokat keressünk a 21. század nagy kihívásaira egy közös „Európai Visegrád” stratégia megalkotása által.

2021. február 15.

Felhasznált irodalom

- Halász Zsófia: Bizonyított a V4 EU Harccsoport. *Honvédelem.hu*, 2020. január 13. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/hazai-hirek/bizonyitott-a-v4-eu-harccsoport.html>
- Harper, Jo: Visegrad Group: A New Economic Heart of Europe? *Deutsche Welle*, 2019. július 5. Online: www.dw.com/en/visegrad-group-a-new-economic-heart-of-europe/a-49483505
- Nagy Dénes András: Magyar érdekvérvényesítés az Európai Unióban történeti szemmel. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 14. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/14/magyar-erdekervenyesito-az-europai-unio-ban-torteneszi-szemmel>
- Nagy Dénes András: Három Tenger Kezdeményezés: Magyarország és az EU, valamint Amerika szemszögéből. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 22. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/22/harom-tenger-kezdemenyezes-magyarorszag-es-az-eu-valamint-amerika-szemsozogebo>
- Országgyűlés: A Visegrádi Csoport parlamenti elnökeinek online találkozója (2021. január 12.). Online: <https://v4.parlament.hu/-/a-visegrad-csoport-parlamenti-elnokeinek-online-talalkozoja-2021-janu-12>
- Visegrad Group: Visegrádi Nyilatkozat (1991. február 15.). Online: www.visegradgroup.eu/download.php?docID=37

Az EUSTRAT Műhelytanulmányok a Nemzeti Közszerolálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársainak azon gyorsjelentéseit tartalmazza, amelyek meghaladják egy blogbejegyzés terjedelmét, tanulmányok előtanulmányaiként szolgalnak. Célunk, hogy minél aktuálisabb témákat dolgozzunk fel kutatási részeredmények bemutatásával. Az elemzések az Európai Bizottság struktúrájának megfelelően a magyarországi viszonylatban is kiemelten kezelt szakpolitikákat fogják össze, úgymint a biztonság- és védelempolitika, a demokrácia és jogállamiság, a digitalizáció, a gazdaság és pénzügy, a kisebbségpolitika, az oktatás és kultúra, valamint a szomszédság- és bővítéspolitika.

A tanulmánykötetet ajánlom az Európai Unió iránt érdeklődő szakmai közvélemény számára, amely az európai integrációról való intenzívebb kommunikációt szolgálja magyar és angol nyelven egyaránt.

The EUSTRAT Working Papers contains quick reports from the researchers of the Europe Strategy Research Institute of the Eötvös József Research Center at the University of Public Service, which exceed the scope of a blog post, and serve as preliminary studies. Our goal is to process current topics by presenting partial research results. In line with the structure of the European Commission, the analyses bring together policies that are a priority in Hungary, such as security and defence policy, democracy and the rule of law, digitalisation, economy and finance, minority policy, education and culture, neighbourhood and enlargement policy.

I recommend the working papers to the professional public interested in the European Union, which serves for more intensive communication about European integration in both Hungarian and English languages.