

2021. II. félév

EUSRAT

Műhelytanulmányok



2021. II. félév

EUSTRAT

Műhelytanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

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

Szerkesztőbizottság

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 Közszoigálati 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/10.36250/01067_00

ISBN 978-963-531-788-2 (ePDF)

ISBN 978-963-531-789-9 (ePub)

Tartalom

Szerzők rövid szakmai életrajza	5
<i>Navracsics Tibor</i>	
A koronavírus-járvány hatása a kormányzatokra	12
<i>Petri Bernadett</i>	
Parlament kontra Bizottság – perben álló EU-intézmények a jogállamiság nevében	16
<i>Tárnok Balázs</i>	
A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény szakértőinek szlovákiai országlátogatása	24
<i>Kalas Vivien – Tóth Bettina</i>	
Német választás európai uniós szemmel	29
<i>Varga Csilla</i>	
Megtörik a jég: magyar–ukrán közeledés vagy színjáték?	36
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Európai Digitális Identitás, a biztonságosabb és ellenőrizhető személyi adattér	39
<i>Varga Csilla</i>	
A nemzeti kisebbségvédelem jó gyakorlatainak bemutatása az ET magyar elnöksége keretében	43
<i>Petri Bernadett</i>	
Polexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete az uniós alapszerződésről	47
<i>Tárnok Balázs</i>	
Magyar–szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése	60
<i>Petri Bernadett</i>	
Politikai csörtéből intézményközi harc: mulasztási per indulhat a Bizottság ellen jogállamiságügyben	69
<i>Tóth Bettina – Miszlivetz Áron James</i>	
Egység a sokféleségben – Erő a sokféleségben?	77
<i>Kalas Vivien</i>	
Az uniós oktatáspolitikai fejlődése és jövője	83
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
És még miért fontos nekünk a klímavédelem?	87
<i>Miszlivetz Áron James</i>	
Destabilizálódó szomszédok: Kényszerhelyzetben az unió	89
<i>Tárnok Balázs</i>	
Nemzeti régiók – a hetedik sikeres európai polgári kezdeményezés	93

<i>Gát Ákos Bence</i>	
Ellentmondásos rendelettel vonná el Brüsszel az uniós forrásokat	99
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Se veled, se nélküled	102
<i>Varga Csilla</i>	
Véget ért az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának soros magyar elnöksége	105
<i>Petri Bernadett</i>	
Jogállamisági elvárások és átláthatóság – az európai pártcsaládok működésének reformja	109
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Európa digitális évtizedének második éve – digitális szakpolitika az Európai Unióban 2021	115
<i>Varga Réka</i>	
Belorusz–lengyel határincidens	125
<i>Varga Réka</i>	
A tálib rezsim kormányként való elismerése	131
<i>Varga Csilla</i>	
A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos egyes nemzetközi fejlemények 2021-ben	136
<i>Balázs Tárnok</i>	
Human Rights of Ethnic Minorities in Ukraine – The ‘Kaboul Moment’ Is on the Way?	140
<i>Bálint Pongrácz</i>	
Mercenaries at the Forefront of Russian International Relations	144
<i>Bálint Pongrácz</i>	
A Short Overview of the Kremlin’s Perception of the Gradual Worsening of EU–Russian Relations over the Past Two Decades	149

Szerzők rövid szakmai életrajza

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 színtéren – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései* címmel.

Tudományos tevékenységét 2019-től a Nemzeti Közszerológati 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 Közszerológati 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.

Máthé Réka Zsuzsánna előbb kommunikációt, valamint német nyelvet és irodalmat tanult, később okleveles közgazdász végzettséget szerzett közintézmények menedzsmentje szakirányon a Michigan State University és a Babeş–Bolyai Tudományegyetem közösen működtetett mesterképzésén. Tanulmányait

a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában folytatta, a képzés keretein belül ösztöndíjjal tanult a Prágai Károly Egyetemen. Doktori tanulmányaival egy időben ösztöndíjként tanult a College of Europe mesterképzésén, ahol európai politikatudomány és közigazgatás szakon végzett. Felsőfokú tanulmányait román, német, angol és francia nyelveken végezte.

Tudományos tevékenysége során országos kutatói pályázatot nyert 2014-ben, amelynek szakmai felügyelője a Magyar Tudományos Akadémia volt, valamint 2017-ben az Új Nemzeti Kiválóság Program ösztöndíjpályázatán nyert doktorjelölt kategóriában. Számos nemzetközi konferencián adott elő, és több hazai és nemzetközileg is jegyzett folyóiratban jelent meg publikációja. Oktatott a Budapesti Corvinus Egyetemen és a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen.

Kutatóként dolgozott az NKE Amerika Tanulmányok Kutatóintézetben, munkáját 2020-tól az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetben (EUSTRAT) folytatja. Itt elsősorban a gazdasági és pénzügyi, valamint kohéziós politikákkal foglalkozik, de a szakterületei közé tartozik a szociális politikák, a nyilvános diplomácia, az európai és amerikai identitás, a társadalmi mozgalmak, valamint a társadalmi tőke is.

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. Diploma-munkáját 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 Kutatóintézet 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.

Navracsics Tibor 1990-ben szerzett diplomát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 1999-ben doktorált az ELTE ÁJK-n politikatudományból. 2006-tól 2014-ig a Fidesz országgyűlési képviselője és frakcióvezetője volt.

2010 és 2014 között közigazgatási és igazságügyi miniszteri és miniszterelnökhelyettesi pozíciót töltött be. 2014-ben külgazdasági és külügyminiszter volt, majd 2014 és 2019 között az Európai Bizottság kultúráért, oktatásért, ifjúságpolitikáért és sportügyért felelős biztosaként dolgozott.

Jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) vezetője és a Veszprém–Balaton 2023 Európa kulturális fővárosa program kormánybiztosa. Emellett a Nemzeti Közzolgálati Egyetem címzetes egyetemi tanára és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének egyetemi docense.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közzolgálati Egyetem igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012–2017 között, ami alatt 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 Európai jogi Tanszékén intézményi kapcsolatok és az uniós intézmények gyakorlati működésének témakörében. 2020 márciusától a Nemzeti Közszerzői 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 Közszerzői 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 Uniói Kapcsolatokért Felelős Államtitkárság Uniói 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 unió jog és politika, unió 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.

Tóth Bettina a Nemzeti Közszerológati Egyetemen szerzett alapszakos diplomát nemzetközi biztonság- és védelempolitika szakon 2020-ban, jelenleg az NKE nemzetközi közszerológati kapcsolatok mesterszakán végzős hallgató. 2018 óta a Nemzetközi és Európai Szakkollégium tagja, 2020-tól pedig gazdasági alelnöke a szervezetnek. Kutatási és érdeklődési területei közé tartozik az Európai Unió zöldpolitikája, közös kül- és biztonságpolitikája, valamint Németország védelempolitikája és politikai rendszere.

Szakmai gyakorlatot folytatott korábban a Stratégiai és Védelmi Kutatóintézetnél, illetve a Paradigma Intézetnél és az Európa Stratégia Kutatóintézet gyakornoka is volt.

Jelenleg az Európa Stratégia Kutatóintézet kutatójaként is tevékenykedik.

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 Közszerológati 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.

Varga Réka az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán és a Regensburgi Egyetemen tanult jogot, az ELTE ÁJK-n diplomázott. Doktori fokozatát a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerezte, értekezése a háborús bűncselekmények nemzeti bíróságok előtti eljárásának jogi kihívásait vizsgálja. Szűkebb szakterülete a nemzetközi humanitárius jog, nemzetközi büntetőjog, nemzetközi szerződések joga, immunitás, nemzetközi szervezetek.

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának egyetemi docense. Emellett 2001 és 2009 között a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága jogi tanácsadója, majd 2016-ig a Magyar Vöröskereszt elnökének nemzetközi jogi főtanácsadója volt. 2016-tól 2019-ig a Külgazdasági és Külügyminisztérium nemzetközi jogi főosztályát vezette. 2019 és 2020 között az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala főtitkára volt, 2020 óta az Igazságügyi Minisztérium nemzetközi jogi főtanácsadója.

Tagja a Nemzetközi Humanitárius Tényfeltáró Bizottságnak, az International Institute for Humanitarian Law-nak, az Állandó Választottbíróóság magyar nemzeti csoportjának tagja, 2019 és 2020 között az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége Igazgatótanácsának magyar tagja. A Vienna Course on International Law for Military Legal Advisers, osztrák honvédelmi minisztérium és ESDC által szervezett kurzus alapító társigazgatója, a *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* társszerkesztője, majd szerkesztőbizottsági tagja.

EUSTRAT Műhelytanulmányok 2021. II. félév

EUSTRAT Working Papers 2021, 2nd Semester



Absztrakt

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

Az EUSTRAT Műhelytanulmányok 2021. II. féléves kiadvány írásai a biztonság- és védelempolitika, a demokrácia és jogállamiság, a digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés, a gazdaság és pénzügy, a kisebbségpolitika, az oktatás és kultúra, a szomszédságpolitika, az uniós intézmények, valamint a V4 témaköröket járja körül. A kiadvány angol nyelvű publikációkat is tartalmaz.

Abstract

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

Articles in the 2nd semester of EUSTRAT Working Papers 2021 detail issues regarding security and defence policy, democracy and the rule of law, digitisation, innovation and science development, economy and finance, minority policy, education and culture, neighbourhood policy, EU institutions and V4. There are also publications in English.

A koronavírus-járvány hatása a kormányzatokra

Most már a járvány három – sőt némely országban már négy – hullámának ismeretében egyre több adat áll rendelkezésünkre, hogy vizsgáljuk, milyen hatással van a világjárvány életünkre. Ismerünk bizonyos élettani hatásokat, egyre inkább megismerjük a rövid és hosszabb távú társadalmi következményeket is. Az OECD idei kiadványa a járványnak a kormányzatra gyakorolt hatásával vet számot.

Az *Egy pillantás a kormányzatra 2021* című kiadvány¹ azt az ambiciózus célt tűzte ki maga elé, hogy az OECD-tagállamok adatainak összehasonlítása révén átfogó képet adjon arról, hogyan vizsgáztak az egyes országok kormányzati politikái a koronavírus-járvány kezelése során, illetve hogy milyen változásokat indított el a kormányzati szférában maga a világjárvány. A kiadvány ugyanakkor arra is vállalkozik, hogy a tapasztalatok összesítése révén a kormányzatok előtt álló jövőbeni kihívásokat is azonosítsa.

Általános tapasztalatként szembeötlő, hogy a közpénzügyek a koronavírus-járvány és annak kormányzati kezelése miatt fokozatos nyomásnak voltak kitéve. A világjárvány előtti időszakban az OECD-tagországok GDP-jének átlagosan 40%-át tették ki a központi kormányzati kiadások. Ez az arány minden elérhető adattal rendelkező ország esetében nőtt 2020-ban, nyilvánvalóan a járvány kezeléséhez szükséges anyagi erők mozgósítása következtében. Ez a megállapítás mindenképpen igaz Magyarországra: míg 2019-ben a magyar kormányzat kiadásai szinte azonos szinten voltak az európai uniós OECD-tagállamok átlagos kiadási szintjével, 2020-ban a némettel azonos módon már mintegy 5%-kal meghaladták azt. A legtöbb esetben azonban nem abszolút, hanem relatív kiadásnövekedésről beszélhetünk: a járvány okozta válság következtében zsugorodó GDP okozza a kiadások részarányának növekedését.

Nemcsak a kiadásokat illetően, de úgy tűnik, hogy a kormányzat működésében is új fejezetet nyitott a krízis. Általánosságban elmondható, hogy a kormányokat váratlanul, és ebből adódóan felkészületlenül érte a világjárvány, de meglehetősen gyorsan és hatékonyan alkalmazkodtak az új körülményekhez.

¹ OECD: *Government at a Glance 2021*. Paris, OECD Publishing, 2021.

Vonatkozik ez egyrészt a belső, szervezeti átalakításokra. Rohamosan terjedt az új idők jeleként a távmunka a központi közigazgatáson belül is. Ugyanakkor a döntéshozatalban is érezni lehetett az új munkamódszerek megjelenését a konzultációk és előkészítő tanácskozások szélesebb körű alkalmazásában. A konzultációk ugyanakkor nemcsak a döntések alaposabb előkészítését szolgálták, hanem a válság következtében meginogni látszó közbizalom megerősítését is. Ennek legbiztosabb jele, hogy a Magyarországon is alkalmazott kormány és állampolgárok közötti konzultációt a legtöbb OECD-ország szintén alkalmazta. Mindennek eredményeként a politikai rendszer bizalmi szintje szempontjából sikeresnek nevezhető a válságkezelés: a 2019-es szinthez képest az állampolgárok bizalma saját kormányuk iránt 2020-ban átlagosan 6,6%-kal nőtt.

Ugyancsak újdonságot jelentett a kormányzati politikák karakterében a válságkezeléssel kapcsolatos – elsősorban a gazdasági élénkítést szolgáló – lépések dominánssá válása. A kormányok mindegyikének célkitűzései között egyszerre szerepelt a járvány előtti időszak versenyképességi szintjének mielőbbi elérése, és ugyanakkor a válságnak leginkább kiszolgáltatott társadalmi csoportok védelme. Ehhez a két prioritáshoz képest sokkal kevesebben gondolták, hogy egy válság egyben kiváló alkalom a reformra, és építettek be a válságkezelésbe akár a zöld gazdaságot, akár a hatékonyabb egészségügyi rendszert szolgáló reformokat.

A jelentés a válságkezelés legfontosabb tanulságának azt tartja, hogy a kormányoknak a jövőben növelniük kell alkalmazkodó- és ellenálló képességüket. Ennek érdekében a koronavírus-járvány idején szükségből alkalmazott atipikus munkavégzési formákat minél szélesebb körben megtartani javasolja a szervezet. A lezárások alatt elterjedt és bevált otthoni munkavégzés, illetve a részmunkaidő vagy egyéb rugalmas megoldások ugyanis a közszféra hasznára váltak a felmérések szerint, és a korszerű technikai megoldásokra támaszkodva ma már teljes értékűen tudják pótolni a hagyományos, jelenléti munkavégzést.

A jogszabályalkotási folyamatok megújításánál az OECD felhívja a figyelmet arra, hogy a rendkívüli körülmények közepette működő politikai intézményrendszerek érthetően előnyben részesítették az intenzív tempójú jogszabályalkotást, ami sok esetben azt is jelentette, hogy az egyébként megszokott konzultációk is elmaradtak. Ugyanakkor e fejlemény – amennyiben fennmarad – tartós érvényesülése csorbíthatja a polgárok demokráciába vetett hitét, aminek a legközelebbi rendkívüli helyzetben láthatják a kormányok a kárát.

Másrészt ugyancsak a járvány irányította rá a figyelmünket arra, hogy az egyes szakpolitikai kérdések eldöntésében megkerülhetetlen szereplők a szakértők.

Mindezek összegzeként az országok ellenálló képességének növelése érdekében a világszervezet felhívja a tagállamok figyelmét a nyilvános és széles körű konzultációk szerepére, valamint arra, hogy a szakértői vélemények becsatornázásának intézményi rendszerét is minél hamarabb ki kell alakítani. Ezek a lépések összességében nemcsak a döntéshozatal minőségének javulásához, de a közbizalom erősödéséhez is alapvetően járulnak hozzá.

Különös jelentőséget tulajdonít az ellenálló képesség növelése szempontjából a kormányok közvéleménnyel való kommunikációjának. A kérdésnek mind tartalmi, mind pedig technikai aspektusát is hangsúlyozva az OECD kiemeli a világos, tárgyyszerű, a közvélemény által is könnyen megérthető üzenetek jelentőségét, valamint a korszerű kommunikációs eszközök használatának fontosságát. A sikeres és hatékony kommunikáció ugyanis szintén alapvető hozzájárulást jelenthet a közbizalom – és ezáltal az egész politikai közösség és intézményrendszer – megerősítéséhez egy esetleges újabb válság-időszakban.

A koronavírus-járvány okozta vészhelyzet abban is új kihívást jelentett a kormányoknak, hogy hirtelen rövid idő alatt nagy mennyiségű eszközt kellett beszerezni. Akár orvosi műszerekre, akár maszkokra vagy később vakcinákra gondolunk, egyformán igaz az állítás, hogy az egyes kormányok közbeszerzési rendszerei példátlan nyomás alatt álltak. A különböző országokban a koronavírus-járvány alatti időszakban kirobbant egyes beszerzésekkel kapcsolatos botrányok azt mutatják, hogy nem mindegyik beszerzési rendszer tudott megbirkózni a feladattal. Volt, ahol integritási problémák okoztak válságot, másutt a rendszer technikai feltételrendszere bizonyult elavultnak, ismét máshol pedig a jogszabályi környezet korszerűtlensége vagy bonyolultsága okozott megoldhatatlan helyzeteket.

Az OECD éppen ezért a tagállamai számára a koronavírus-járvány utáni időszakra, az ellenállóképesség-növelő lépések sorába ajánlja a közbeszerzési rendszerek felülvizsgálatát és a kor követelményeihez igazítását. Vonatkozik ez a digitalizációs programok keretében megteremthető versenyképes és technikailag élenjáró eljárások megteremtésére, de az átláthatóság nagyobb fokú biztosítására is, ami – az eddigi ajánlásokhoz hasonlóan – ugyancsak a közbizalom erősítését szolgálhatja.

Összességében az OECD a kormányok előtt a koronavírus-járvány időszakát követően álló kihívásokat alapvetően két csoportba sorolja: az első csoportba azok a lépések tartoznak, amelyek eredményeként felgyorsulhat

A koronavírus-járvány hatása a kormányzatokra

a kormányzati döntéshozatal, illetve a döntések végrehajtása, beleértve ebbe a technikai korszerűsítést, de a jogszabályi környezet ilyen szempontú átvizsgálását is. A második csoportba pedig a közbizalom megerősítését vagy újjáépítését szolgáló lépéseket sorolhatjuk. Az átláthatóság, az érthető, nyílt és hamis információktól mentes, szakszerű kommunikáció a kormány iránti bizalom megerősödéséhez és ezzel a rendkívüli helyzetben a hatékonyabb védelemhez és cselekvéshez vezethet.

A járvány időszaka alatti politikai és gazdasági botrányok azt mutatják, hogy nem minden ország birtokolja még a sikeres válságkezelés receptjét. Az OECD ajánlásai tehát több mint hasznosak lehetnek a jövő politikai vezetői számára.

2021. szeptember 2.

Felhasznált irodalom

OECD: *Government at a Glance 2021*. Paris, OECD Publishing, 2021.

Parlament kontra Bizottság – perben álló EU-intézmények a jogállamiság nevében

Mulasztási perrel fenyegeti az Európai Parlament a Bizottságot, amiért az nem alkalmazza azonnali hatállyal a jogállamisági kondicionalitás rendeletet Magyarország és Lengyelország ellen, és nem vonja meg hozzáférésüket az uniós forrásokhoz. A Bizottság érvelése szerint jelenleg nincs helye intézkedésnek a rendelet alapján, mivel a két tagállam az Európai Bíróság előtt támadta meg a kondicionalitásrendeletet. A tavaly decemberi európai csúcson született politikai egyezség alapján addig nem alkalmazható a rendelet, míg a Bíróság nem dönti el, hogy összeegyeztethető-e az EU-joggal a közösségi forrásokhoz való hozzáférés jogállamisági feltételekhez kötése. Míg az EP eredeti szándékaival ellentétben végül nem támadta meg a csúcson született politikai megállapodást, most esély van rá, hogy mulasztási pert indít a Bizottsággal szemben, amiért az, az EP érvei szerint, annak ellenére nem vonja meg a forrásokat Magyarországtól és Lengyelországtól, hogy annak minden feltétele fennáll. Négy héttel a szövetségi választások előtt a perindításról szóló döntés a német belpolitikára is kihatással lehet.

A kompromisszumok ideje

A 2020. december 10–11-i Európai Tanács ülését¹ követően a költségvetés és helyreállítási alap kapcsán elért uniós megállapodás eredményét minden érintett fél a saját győzelmének hirdette. A felszínes szemlélőnek akár az az illúziója támadhatott, hogy az Európai Unió működésében a mindennek feletti kompromisszumok politikája érvényesül. Mint azonban azt James Russell Lowell amerikai költő és diplomata megfogalmazta:² „Compromise make a good umbrella, but a poor roof”, vagyis a kompromisszumok esernyőnek jók, de

¹ European Parliament: *Outcome of the Meetings of EU Leaders on 10 and 11 December 2020* (2020. december 15.).

² Lásd: <https://poets.org/poet/james-russell-lowell>

tetőnek gyengék: a híres-hírhedt jogállamisági kondicionalitás rendelet³ ügyében már néhány héttel a megállapodást követően elszabadultak az indulatok.

Ha visszaemlékszünk rá, tavaly decemberben az Európai Tanács a költségvetési jogi instrumentumok mellett elfogadott egy politikai megállapodást, amely többek között azt is előrevetítette, hogy az uniós kormányok megtámadhatják a költségvetéshez csatolt jogállamisági rendeletet az Európai Bíróság (Bíróság, EUB) előtt. A decemberi EU-csúcson elfogadott megállapodás értelmében az Európai Bizottság (Bizottság) a tagállamokkal egyeztetve kidolgozza a jogállamisági mechanizmus alkalmazási módszertanát, amennyiben azonban a rendeletet megtámadják a bíróságon, az eljárási szabályokat csak a per lezárulását követően véglegesítik. A megállapodás szövege szerint ugyanis a rendelet szerinti eljárás módszertanának véglegesítését megelőzően a Bizottság nem javasol intézkedéseket. Az egyezséget tanácsi következtetés⁴ formában tették közzé, ezeknek a következtetéseknek pedig egyik ismérve, hogy a Szerződések alapján nincs jogi következményük. A Tanács rendszerint arra használja ezeket a dokumentumokat, hogy kifejezze politikai álláspontját valamely, az EU tevékenységi köréhez kapcsolódó témáról, ezek a következtetések tehát általában elsősorban politikai kötelezettségvállalásokat vagy álláspontokat tartalmaznak.

Parlament kontra Tanács

Az Európai Parlament (Parlament, EP) számára az egyezség az első perctől kezdve elfogadhatatlan volt. A megállapodás után néhány nappal és a decemberi plenárist megelőzően, tehát a rendelettervezetről szóló viták és szavazások előtt, a BUDG-CONT (Költségvetési és Költségvetés-ellenőrzési) bizottságok december 14-i ülésén⁵ már napirendi pontként szerepelt a téma, az EP Jogi Szolgálat a zárt ülésen válaszolt az ezzel kapcsolatos szóbeli kérdésekre. Ennek során megerősítette, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az Európai Tanács következtetései semmiképpen sem írhatják felül egy uniós rendelet

³ European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States* COM(2018) 324 végleges.

⁴ European Council: *European Council Meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions* (2020. december 11.).

⁵ European Parliament: *Minutes. Meeting of 14 December 2020, 17.30 – 17.45* (2020).

szabályait – hiszen az EUSZ 15. cikkének (1) bekezdésével⁶ összhangban az Európai Tanács nem gyakorol jogalkotási funkciót – a kondicionalitásrendelet alkalmazhatóságának kereteit pedig maga a rendelet tartalmazza.

Januári levelében az Alkotmányügyi Bizottság elnöke – aki egyébként Antonio Tajani, tőle pedig egy ilyen lépés igazán nem volt várható, különösen, hogy ebben az időben a Fidesz még az Európai Néppárt tagja volt – azzal a kéréssel fordult a Jogi Bizottsághoz, hogy az vizsgálja meg, a 2020. decemberi tanácsi következtetések az EUB előtt támadhatók-e. A nyilvánosságra soha nem hozott levélben, amely nyilvánvalóan az AFCO bizottság koordinátorainak nyomására született, Tajani azt kéri számon a Tanácson, hogy az hatáskörét túllépve járt el, amikor következtetésekbe foglalta a kondicionalitásrendelettel kapcsolatos politikai megállapodást.

A levél alapján a Jogi Szolgálat megvizsgálta a lehetőségeket, és arra jutott, hogy az EUB nem tekinthető befogadhatónak a tanácsi következtetések megsemmisítésére irányuló keresetet. A kérdés azonban ennyire nem fekete és fehér. Egyik oldalról ugyanis az EUMSZ 263. cikke⁷ szerinti megtámadási kereset az intézmények által elfogadott valamennyi intézkedés esetében alkalmazható függetlenül azok jellegétől. A tanácsi következtetések ennek alapján megfelelnek a megtámadhatóság kritériumainak. A Jogi Szolgálat szerint azonban a 2018. június 21-i C-5/16. sz. Lengyelország kontra Európai Parlament és Tanács ítélet⁸ releváns ebben a kérdésben, ahol az EUB azt állapította meg, hogy olyan esetben, amikor a Parlament és a Tanács társjogalkotóként járnak el, egyáltalán nem kötelesek követni az Európai Tanács következtetéseit. Ennek alapján tehát a tanácsi következtetések nem tartalmazzák a Parlamentre nézve rendelkezéseket, ebből adódóan pedig az EUB vélhetően nem tartaná az EP által megtámadhatónak a következtetéseket. A Jogi Szolgálat véleményében tényként kezelte, hogy Magyarország megtámadja a jogállami kondicionalitás rendeletet, s minderre tekintettel arra intette a Parlamentet, hogy a tanácsi következtetések megtámadása helyett inkább arra összpontosítsa erejét, hogy a rendelet elleni megtámadási perben a Tanáccsal karöltve megfelelő hatékonysággal védje az uniós intézmények álláspontját. A vélemény a Bizottság

⁶ Az Európai Unióról szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Hatodik rész: Intézményi és pénzügyi rendelkezések, I. cím: Intézményi rendelkezések. 1. fejezet: Az intézmények, 5. szakasz: Az Európai Unió Bírósága. 263. cikk.

⁸ Lásd: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5676AB943506222891BE6BD9D350FEE0?text=&docid=203224&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3270879>

számára is burkolt utalást tartalmaz, hiszen az állásfoglalás szerint semmi sem kötelezi arra, hogy betartsa a Tanács következtetéseit, ha úgy kívánja, akár azonnal alkalmazhatja a jogállamisági kondicionalitás rendeletet bármelyik tagállammal szemben.

Politikai nyomásgyakorlással a forrásmegvonásért

2021. márciusban Magyarország és Lengyelország a várakozásoknak megfelelően keresetet nyújtott be⁹ az Európai Unió Bíróságához a kondicionalitás-rendelettel összefüggésben. Az EP kérésére az EUB gyorsított eljárásban vizsgálja, hogy összeegyeztethető-e az EU-joggal a közösségi források jogállamisági feltételekhez kötése, ennek megfelelően az ügyben a tárgyalás időpontját október 11–12-re tűzték ki. Az Európai Bizottság saját értelmezése továbbra is az, hogy amíg a Bíróság nem dönt az ügyben, addig nem függesztheti fel a tagállamoknak járó uniós források kifizetését.

A negatív jogi szakvéleményt követően az EP, lemondva a Tanács beperlésének lehetőségéről, visszatért saját eszköztárához, a politikai nyomásgyakorláshoz. Célkeresztjében pedig a Bizottság áll. Március 25-én a Parlament megszavazta az első állásfoglalási indítványt,¹⁰ amelynek értelmében a kondicionalitásrendelet azonnali alkalmazásának van helye, és a Bizottság jogszerűtlen módon késlekedik a Magyarországnak és Lengyelországnak járó uniós források felfüggesztésével. Az indítványt óriási többséggel fogadta el a Parlament, 687-en szavaztak, közülük 529-en a javaslat mellett, 148-an ellene, és 10-en tartózkodtak. Ezt a 2021. június 10-i állásfoglalási indítvány követte.¹¹ Az új állásfoglalási indítványban a Parlament ismét felszólította a Bizottságot, hogy késedelem nélkül alkalmazza a kondicionalitásrendeletet. Az EP ezt az állásfoglalási indítványt is jelentős többséggel (506 igen, 150 nem, 28 tartózkodás) szavazta meg. Az állásfoglalásban az Európai Parlament képviselői arról írnak, hogy a Bizottság már most megtehetné a szükséges lépéseket,

⁹ Poland and Hungary File Complaint over EU Budget Mechanism. *Deutsche Welle*, (é. n.).

¹⁰ European Parliament: *European Parliament Resolution of 25 March 2021 on the Application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, the Rule-of-Law Conditionality Mechanism [2021/2582(RSP)]* (2021).

¹¹ European Parliament: *European Parliament Resolution of 10 June 2021 on the Rule of Law Situation in the European Union and the Application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 [2021/2711(RSP)]* (2021. június 10.).

és elindíthatná a vizsgálatokat Magyarország és Lengyelország ellen, mert az eljárás kritériumai egyértelműek.

Mulasztási per a Bizottság ellen

Miután a Bizottság a két állásfoglalási indítványt érdemi válasz nélkül hagyta, Sassoli június 23-án levélben fordult az Európai Bizottság elnökéhez, Ursula von der Leyenhez. Levelében kiemelte, hogy a január elseje óta érvényes jogállamisági feltételrendszerről szóló rendelet megfelelő eszközt biztosít az Európai Unió számára az EU-érdekek és értékek megvédéséhez, illetve erősíti a demokráciát, a jogállamiságot és az alapvető jogokat, leginkább pedig lehetővé teszi olyan kormányok finanszírozásának felfüggesztését, amelyek nem tartják tiszteletben az európai értékeket, köztük a jogállamiságot – ennek megfelelően azt azonnal alkalmazni kell Magyarországgal és Lengyelországgal szemben.¹² Sassoli levelében új eszközhöz folyamodott, és kilátásba helyezte az EUMSZ 265. cikke szerinti mulasztási kereset alkalmazását a Bizottsággal szemben.¹³

Von der Leyen válaszában¹⁴ egyelőre hárította az Európai Parlament perrel való fenyegetését a jogállamisági rendelet ügyében. A levél szerint jogi szempontból nem állja meg a helyét az EP kérelme, miszerint a „legnyilvánvalóbb esetekben” (vagyis Magyarország és Lengyelország vonatkozásában) mielőbb értesíteni kellene az uniós források elzárását is lehetővé tévő szabályt. Von der Leyen hivatkozása szerint az EUMSZ 265. cikke, vagyis a Sassoli által kilátásba helyezett mulasztási kereset csak olyan esetekben alkalmazható az uniós intézményekkel szemben, ha a körülmények kellően világosak és pontosak ahhoz, hogy az intézmény meg tudja határozni az elmulasztottnak vélt határozat tartalmát. A Magyarországgal és Lengyelországgal szembeni fellépéssel kapcsolatban pedig nem ez a helyzet a levélben foglaltak alapján.

Kézhez kapva Von der Leyen bizottsági elnök levelét, a többek között az Európai Parlament munkájának ütemezéseért felelős politikai szerv, az Elnökök Értekezlete 2021. augusztus 30-án megtartotta a nyári szünet utáni első ülését. Az ülésen Sassoli beszámolt róla, hogy nem kapott kielégítő választ

¹² Lásd: <https://the-president.europarl.europa.eu/en/newsroom/hungary-sassoli-letter-to-von-der-leyen-commission-must-apply-rule-of-law-regulation>

¹³ EUMSZ, Hatodik rész: Intézményi és pénzügyi rendelkezések, I. cím: Intézményi rendelkezések. 1. fejezet: Az intézmények, 5. szakasz: Az Európai Unió Bírósága. 265. cikk.

¹⁴ Jorge Liboreiro: MEPs in New Threat to Sue Commission over Making EU Cash Handouts Conditional. *Euronews*, 2021. szeptember 24.

Von der Leyentől, és a mulasztási per megindítását érdemes megfontolni. Azt is kiemelte, hogy nem az Elnökök Értekezlete hatáskörébe tartozik a perindításról való döntéshozatal, hanem a Jogi Bizottságnak kell róla véleményt adnia, a Parlament Eljárási Szabályzatának melléklete¹⁵ szerint ugyanis a Parlamentet érintő perekkel kapcsolatos állásfoglalás a JURI hatásköre. Beszámolója szerint a JURI véleménye kialakításának előkészítésére a Jogi Szolgálatot már felkérték egy állásfoglalás elkészítésére. Sassoli kiemelte: a vitás kérdéssel kapcsolatban kiemelten fontos, hogy a Bizottság elismerése, miszerint 2021. január 1. óta hatályban áll a kondicionalitásrendelet. Ez az értelmezés ugyanis szembe megy az eddig hangoztatott bizottsági állásponttal, miszerint Magyarország és Lengyelország pere felfüggeszti a rendelet hatályát.

Eközben a németek

Az intézmények közötti összecsapás elsősorban a CDU/CSU pártszövetség EP-képviselőit állítja nehéz helyzetbe. Az Ursula von der Leyen CDU-s német bizottsági elnök által vezetett Bizottság mulasztás miatti perlése a Merkel által vezetett német elnökségi tárgyalások eredményeként tető alá hozott megállapodás ügyében olyan ügy, amit a német EPP-sek mindenáron szeretnének elkerülni. A Néppárt ennek megfelelően a baloldali frakciókkal ellentétben először a BUDG és CONT bizottságokhoz akarta utalni a kérdést előzetes állásfoglalásra, mielőtt az a JURI-hoz kerülne, azt remélve, hogy a német CDU-s CONT-elnök, Monika Hohlmeier és a BUDG bizottság elnöke, az Európai Konzervatívokhoz tartozó belga Johan Van Overtveldt képesek lesznek észszerű mederbe terelni a Parlament szándékait. Az Elnökök Értekezletének döntése végül a JURI bizottság eljárása a többi szakbizottság (informális) véleménynyilvánítása mellett.

Amennyiben a Jogi Szolgálat véleménye pozitív, komoly esély van rá, hogy a Renew pártcsaládhoz tartozó Adrián Vázquez Lázara által elnökölt JURI bizottság a perindítás mellett dönt, különösen mivel a hírek szerint a perindításról döntő állásfoglalás jelentéstevője a német zöldpárti képviselő, Sergey Lagodinsky lesz. Mindez pedig négy héttel a szeptember 26-i német szövetségi parlamenti választás előtt, amikor a szociáldemokraták támogatottsága

¹⁵ European Parliament: *Rules of Procedure of the European Parliament* (2021. január 9.).

a közvélemény-kutatások szerint¹⁶ beírta a CDU/CSU-t, a legkevésbé sem jön jól a Kereszténydemokrata Unió és a Keresztényszociális Unió szövetsége számára. Miután a Bizottság elleni kereset megindításának határideje az Európai Parlament értelmezése szerint november 2-a, a német néppártiak már csak abban bízhatnak, hogy a Jogi Bizottság döntését a választások utánra odázhadják.

2021. szeptember 3.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Hatodik rész: Intézményi és pénzügyi rendelkezések, I. cím: Intézményi rendelkezések. 1. fejezet: Az intézmények, 5. szakasz: Az Európai Unió Bírósága. 263. cikk. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E263&from=EL>
- Az Európai Unióról szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States* COM(2018) 324 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324>
- European Council: *European Council Meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions* (2020. december 11.). Online: www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf
- European Parliament: *Minutes. Meeting of 14 December 2020, 17.30 – 17.45* (2020). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/BUDG-PV-2020-12-14-1_EN.pdf
- European Parliament: *Outcome of the Meetings of EU Leaders on 10 and 11 December 2020* (2020. december 15.). Online: <https://epthinktank.eu/2020/12/15/outcome-of-the-meetings-of-eu-leaders-on-10-and-11-december-2020/>
- European Parliament: *Rules of Procedure of the European Parliament* (2021. január 9.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_EN.html
- European Parliament: *European Parliament Resolution of 25 March 2021 on the Application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, the Rule-of-Law Conditionality Mechanism [2021/2582(RSP)]* (2021. március 25.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0103_EN.html
- European Parliament: *European Parliament Resolution of 10 June 2021 on the Rule of Law Situation in the European Union and the Application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 [2021/2711(RSP)]* (2021. június 10.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0287_EN.html

¹⁶ Germany Election: SPD Overtakes Merkel's CDU in Polls for First Time in 15 Years. *Euronews*, 2021. augusztus 25.

Parlament kontra Bizottság – perben álló EU-intézmények a jogállamiság nevében

Germany Election: SPD Overtakes Merkel's CDU in Polls for First Time in 15 Years. *Euronews*, 2021. augusztus 25. Online: www.euronews.com/2021/08/24/germany-election-spd-overtakes-merkel-s-cdu-in-polls-for-first-time-in-15-years

Liboreiro, Jorge: MEPs in New Threat to Sue Commission over Making EU Cash Handouts Conditional. *Euronews*, 2021. szeptember 24. Online: www.euronews.com/2021/08/25/eu-commission-misses-deadline-to-trigger-rule-of-law-mechanism-and-faces-potential-lawsuit

Poland and Hungary File Complaint over EU Budget Mechanism. *Deutsche Welle*, (é. n.). Online: www.dw.com/en/poland-and-hungary-file-complaint-over-eu-budget-mechanism/a-56835979

A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény szakértőinek szlovákiai országlátogatása

2021. szeptember 6. és 10. között Szlovákiába látogatott a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának delegációja, hogy ellenőrizze az Európa Tanács égisze alatt elfogadott dokumentum végrehajtását, illetve ennek fényében értékelje a nemzeti kisebbségek helyzetét az országban. Az elmúlt években a strasbourgi székhelyű szervezet szakértői rendre figyelmen kívül hagyták a felvidéki magyar civil szervezetek által megfogalmazott aggályokat, ami alapjaiban kérdőjelezi meg az ellenőrzési rendszer értelmét. Most is volt miről beszámolniuk a felvidéki magyar jogvédőknek, akik azonban ettől az országlátogatástól sem várnak áttörést. Értelmetlen látszattervékenységgé silányodik az egykor szépreményű kisebbségvédelmi rendszer?

A délszláv háború hatására az Európa Tanács (ET) keretein belül fogadták el a *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt*.¹ A Keretegyezmény az egyetlen jogi kötőerejű átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi szerződés. A dokumentum ugyanakkor nem tartalmaz közvetlenül végrehajtandó jogi kötelezettségeket, csupán normatív elveket, amelyeket a szerződő államok belső jogalkotásuk és jogalkalmazásuk útján kötelesek megvalósítani és végrehajtani. Bár a dokumentumokat számos ET-tagállam nem írta alá vagy ratifikálta (például Franciaország, Belgium, Görögország), Szlovákia aláírta és ratifikálta mindkét okmányt, így az országra nézve kötelező ereje van.

A Keretegyezmény végrehajtásának ellenőrzésére ötévente kerül sor, amelyet az ET részéről a 18 független szakértőből álló Tanácsadó Bizottság (Advisory Committee) végez.² Az ellenőrzési mechanizmus több mozzanatból áll:³

- előbb a részes államok nyújtanak be időszakos jelentést a meghozott intézkedésekről; amelyet

¹ Council of Europe: *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (1995. február 1.).

² Council of Europe: *Current Composition of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2021. január 14.).

³ Council of Europe: *Monitoring the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (é. n.).

- a Tanácsadó Bizottság megvizsgál. Ennek keretén belül a testület küldöttsége meglátogatja az adott országot, konzultál kisebbségi nem kormányzati szervezetekkel és kormányzati hatóságokkal;
- az országlátogatás tapasztalatait alapul véve a Tanácsadó Bizottság elfogadja saját értékelési jelentését, amelyet az érintett államok véleményezhetnek;
- ezek után a Miniszteri Bizottság egy következtetéseket és javaslatokat tartalmazó állásfoglalást fogad el, amely határozattal kapcsolatban az egyes további államok és nem kormányzati szereplők is kifejtetik a véleményüket;
- végül a folyamatot az utánkövetési egyeztetések zárják, ami lehetőséget ad arra, hogy az állam és a nem kormányzati szereplők egyeztessenek a nemzeti kisebbségek helyzetéről és a Keretegyezmény jobb megvalósítása érdekében szükséges intézkedések megtételéről.

Szlovákia ellenőrzésére a Keretegyezmény vonatkozásában 1999 óta szintén ötévente került sor.⁴ A jelenleg is zajló ötödik vizsgálat 2019 elején indult a szlovák országjelentés benyújtásával.⁵ A Tanácsadó Bizottság országlátogatására rendszerint egy éven belül sor kerül, azonban a koronavírus-járvány miatt a folyamat jelentősen elhúzódott, így csak 2021 szeptemberében valósulhatott meg a helyszíni vizsgálat.⁶

A delegáció az ország több városába ellátogatott, így többek között Komáromba, Érsekújvárra és Galántára is. A magyar közösség képviselőivel – így többek között Tokár Gézával, a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának szóvivőjével, Horony Ákos jogásszal, Bauer Edit egykori EP-képviselővel és a Selye János Egyetem vezetésével – szeptember 9-én találkoztak a szakértői delegáció tagjai.⁷

A felvidéki jogvédőknek és szakértőknek sajnos jócskán volt miről beszámolniuk az előző, 2014 és 2016 között megvalósult ellenőrzési ciklus óta eltelt évek tekintetében. Bár az elmúlt időszakban már nem tapasztalhatunk olyan számú és mértékű magyarelles megnyilvánulást a szlovák politikai fősodor részéről, mint korábban Mečiar és Fico első kormánya idején, számos probléma

⁴ Lásd: www.coe.int/en/web/minorities/slovak-republic

⁵ Council of Europe: *Fifth Report Submitted by the Slovak Republic*. ACFC/SR/V(2019)002.

⁶ Council of Europe: *News of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2021. szeptember 9.).

⁷ Pomichal Krisztián: Felvidéken jártak az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének ellenőrei, csak minek?! *Ma7.sk*, 2021. szeptember 10.

megoldatlan maradt, megőrizve a magyarokat érintő diszkriminatív állapotot. Továbbra is hatályban vannak a szlovák nyelvtörvény diszkriminatív rendelkezései, amelyek eltántorítják a felvidéki magyarokat az anyanyelvük használatától.⁸ A Beneš-dekrétumok alapján még mindig koboznak el földeket személyektől pusztán azon az alapon, hogy felmenőik magyar vagy német nemzetiségűek voltak, tehát a kollektív bűnösség elve továbbra is a szlovák jogrend szerves részét képezi.⁹ Ez csak két kiemelt példa a sok közül, amelyek jól szemléltetik, hogy mennyire távol áll Szlovákia attól az egyenlőség-eszményképtől,¹⁰ amely a szerencsésebb európai országoknak a sajátja.

A nem kormányzati és kisebbségi szervezeteknek kulcsszerepük van a Keretegyezmény nyomonkövetési mechanizmusában, hiszen hasznos információkkal láthatják el a Tanácsadó Bizottságot. A szervezetek az árnyékjelentésben véleményezhetik a tagállami jelentés egészét, annak egy részét, vagy kiegészíthetik azt. A Szlovákiai Magyarok Kerekasztala rendszeresen nyújt be árnyékjelentéseket mind a Keretegyezmény, mind pedig a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája ellenőrzési mechanizmusa keretében.¹¹

Fiala-Butora János nemzetközi emberi jogi szakértő – a Szlovákiai Magyarok Kerekasztala által korábban benyújtott árnyékjelentések szerzője – határozottan negatívan ítéli meg a Tanácsadó Bizottság utóbbi években végzett munkáját.¹² Szerinte az ET ma már nem is próbálja megváltoztatni az államok viselkedését; inkább saját normáikat igazítják az egyes tagországokhoz. Fiala-Butora szerint amíg korábban az ET szakértői szinte csak a nemzeti kisebbségek problémáira koncentráltak, addig mára az eredeti Keretegyezmény céljai helyett újakat találtak, egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a bevándorló vagy szexuális kisebbségek érdekvédelmére – „olyan területet keresnek, ahol még elérhetnek valami előrelépést. Az eredeti célját, ma már egyértelműen kijelenthető, a Keretegyezménynek nem sikerült elérnie.”

A Keretegyezmény tehát bár kötelező erejű az aláíró államokra nézve, tényleges erejét éppen a végrehajtási mechanizmusa csökkenti – ahogy Kardos Gábor fogalmaz: minden nemzetközi norma annyit ér, amennyit végrehajtanak

⁸ Tárnok Balázs: Újabb európai pofon a határon túli magyaroknak. *Ludovika Blogtér*, 2021. július 14.

⁹ Tárnok Balázs: *Slovakia Still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 15.

¹⁰ Renczes Ágoston: Már a nemzetközi szervezetek számára sem annyira fontosak a kisebbségek jogai. *Azonnali*, 2021. szeptember 2.

¹¹ Fiala-Butora János: Árnyékjelentések Felvidéken. In *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2018*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2019. 161–186.

¹² Pomichal (2021): i. m.

belőle.¹³ Az ellenőrzési mechanizmus legfőbb gyengesége, hogy hiányoznak az egyezményből a szankcionáló mechanizmusok; az Emberi Jogok Európai Egyezményével ellentétben nem áll mögöttük bíróság (Emberi Jogok Európai Bírósága, Strasbourg), csupán egy bizottság kormányzati jelentéseken alapuló időszakos vizsgálata. Ráadásul ezek az ellenőrzési eljárások – szemben a bírósági eljárásokkal – egyáltalán nem transzparenssek; nem nyilvános, hogy az ellenőrzést végző bizottság milyen arányban támaszkodott a különböző forrásokra, mely érveket és milyen súllyal vette figyelembe.¹⁴

Ezzel együtt túlzás lenne azt állítani, hogy a Tanácsadó Bizottság munkája teljesen értelmetlen lenne. Tokár Géza, a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának szóvivője szerint bár a Keretegyezmény gyakorlati haszna a nemzeti közösségek helyzetére nézve valóban csekély, az aktuális látogatás arra mindenképpen jó, hogy a nemzeti kisebbségek értesüljenek arról, mely problémáik rezonálnak nemzetközi szinten is, és melyek nem. Tokár szerint míg a Beneš-dekrétumok kapcsán előállt jogsértések élénk érdeklődésre tartottak számot, addig például a magyar anyanyelvi oktatás kulcskérdéseit sosem értették az ET által felkért ellenőrök.¹⁵

Kardos Gábor úgy véli, hogy a 1990-es években elfogadott, kisebbségek védelmének minimumszabályait tartalmazó nemzetközi egyezmények a mai helyzetben már meg sem születnének, ugyanis ma már nincsenek súlyos etnikai konfliktusok Európában, ráadásul a bevándorolt közösségek kérdése árnyékba borítja a hagyományos nemzeti kisebbségek jogvédelmét is.¹⁶ Jelen helyzetben ugyanakkor már a meglévő nemzetközi szabályok jobb érvényesülése is jelentős eredményeket lenne képes elérni a szlovákiai (és egyéb határon túli) magyar nemzeti közösség számára.

Ehhez azonban az (is) szükséges lenne, hogy az ET és a Tanácsadó Bizottsága komolyabban vegye feladatát, nyitottabb legyen a civil szféra meglátásaira, és ténylegesen igyekezzen változást elérni az európai nemzeti kisebbségek helyzetében. Egyébiránt az ET kisebbségvédelmi mechanizmusai valóban értelmetlen látszattervékenységgé válhatnak.

2021. szeptember 14.

¹³ Kardos Gábor: Mérlegen a Nyelvi Karta. *Kisebbségi Szemle*, (2017), 3. 40.

¹⁴ Fiala-Butora (2019): i. m. 165.

¹⁵ Pomichal (2021): i. m.

¹⁶ Kardos (2017): i. m. 38.

Felhasznált irodalom

- Council of Europe: *Current Composition of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2021. január 14.). Online: www.coe.int/en/web/minorities/current-composition
- Council of Europe: *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (1995. február 1.). Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cdac>
- Council of Europe: *Monitoring the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (é. n.). Online: www.coe.int/en/web/minorities/monitoring
- Council of Europe: *News of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2021. szeptember 9.). Online: www.coe.int/en/web/minorities/-/slovak-republic-visit-of-the-advisory-committee-on-the-framework-convention-for-the-protection-of-national-minoriti-1
- Európa Tanács: *Fifth Report Submitted by the Slovak Republic*. ACFC/SR/V(2019)002. Online: <https://rm.coe.int/5th-sr-slovak-republic-en/1680923d76>
- Fiala-Butora János: Árnýékjelentések Felvidéken. In *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2018*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2019. 161–186. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2019/08/KJI-Magyarok-Jogv%c3%a9delme-a-K%c3%a1rp%c3%a1t-medenc%c3%a9ben_2018-FINAL.pdf
- Kardos Gábor: Mérlegen a Nyelvi Karta. *Kisebbségi Szemle*, (2017), 3. 33–41. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_folyoiratok/kisebbségi_szemle/2017_03/ks201703_5.Kardos.pdf
- Pomichal Krisztián: Felvidéken jártak az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének ellenőrei, csak minek?! *Ma7.sk*, 2021. szeptember 10. Online: <https://ma7.sk/aktualis/felvideken-jartak-az-europa-tanacs-kisebbssegvedelmi-keretegyezmenyenek-ellenorei-csak>
- Renczes Ágoston: Már a nemzetközi szervezetek számára sem annyira fontosak a kisebbségek jogai. *Azonnali*, 2021. szeptember 2. Online: https://azonnali.hu/cikk/20210901_mar-a-nemzetkozi-szervezetek-szamara-sem-annyira-fontosak-a-kisebbssegek-jogai
- Tárnok Balázs: *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>
- Tárnok Balázs: Újabb európai pofon a határon túli magyaroknak. *Ludovika Blogtér*, 2021. július 14. Online: https://ludovika.blog.hu/2021/07/14/ujabb-europai_pofon_a_hataron_tuli_magyaroknak

Német választás európai uniós szemmel

Milyen Európa-politikát folytathat a következő négy évben Németország?

A Németországban vasárnap rendezendő szövetségi parlamenti választásokat nem csupán a német választópolgárok, de az Európai Unió vezetői részéről is kitüntetett figyelem övezi. Nem érdektelen ugyanis, hogy a közösség egyik legmeghatározóbb szavú államának milyen összetételű vezetése lesz, az új kormány milyen Európa-politikát kíván majd folytatni. A voksolást követően hosszan tartó koalíciós tárgyalásokra lehet számítani, így végleges eredmény csak hónapokkal később várható, ám a pártok által a kampány időszakában megfogalmazott célok és a választási programok alapján már most kirajzolódni látszik a lehetséges kormánykoalíciók Európai Unióról alkotott képe.

A szeptember 26-ai estét Németország Szociáldemokrata Pártja (SPD) várhatja a legnyugodtabban, hiszen támogatottsága folyamatosan növekedett az elmúlt hónapokban, és mostanra a legnépszerűbb politikai erővé vált az országban. Ebből adódóan, várhatóan a baloldali párt kezdheti majd meg a kormányalakításról szóló egyeztetéseket más szervezetekkel. Az SPD kancellárjelöltjének, Olaf Scholznak számos alternatíva – szám szerint négy – áll rendelkezésére, amikor arról kell döntenie, mely pártokkal tudna együttműködni az ország irányítása érdekében:

Kenya-koalíció

Noha az SPD elvetette az újbóli nagykoalíció lehetőségét, a történeti tapasztalatokból kiindulva mégsem elképzelhetetlen, hogy Scholz a már-már természetes partnerének számító Kereszténydemokrata Unió/Bajor Keresztényszociális Unió (CDU/CSU) pártszövetséghez fordul a szavazás után. Amennyiben a választási eredményekből fakadóan a két politikai erő nem rendelkezik a szükséges parlamenti többséggel, úgy Scholznak – évtizedes gyakorlattal szakítva – egy harmadik párttal is tárgyalásokat kell folytatnia.

A „Kenya-koalíció” elnevezés a Kenyai Köztársaság zászlajának színeire utal, és a CDU/CSU (fekete), illetve az SPD (vörös) mellett a Zöldeket (zöld) foglalja magában. E három szervezet sok kérdésben azonos álláspontot képvisel az Európai Unió jövőjét illetően.¹ Mindannyian intézményi reformokat sürgetnek, amivel a közösségi dimenziót erősítenék. Megreformálnák a Tanács döntéshozatalát, csökkentenék az egyhangú döntéshozatali szabály alá eső területek számát, legfőképpen a kül- és biztonságpolitikai ügyekben térnének át a minősített többséggel történő elfogadásra. Ez az átállás az Európai Unió globális szerepének hatékonyságát fokozná a külpolitikai kérdésekben, amelyet a biztonság- és védelempolitika területén egy Európai Védelmi Unió felállításával tennének még robusztusabbá, amely nem az euroatlanti kapcsolatok aláásásaként, hanem annak megerősítéseként szolgálna. Azonban a NATO által megnevezett elvárás, így a nemzeti védelmi költségvetés a GDP arányában 2%-os szintre emelése esetében a Zöldek elutasító magatartást követnének. Ennek oka, hogy a stratégiai érdekek – mint multilateralizmus, jogállamiság és demokrácia – összehangolásához nem egy statikus és absztrakt nemzeti célmeghatározást javasolnának, hanem egy közös feladatot megcélzó párbeszédet szorgalmaznának. Ezen túlmenően növelnék az Európai Parlament szerepét is azáltal, hogy biztosítanák az intézménynek a jogalkotás kezdeményezéséhez való jogot, amely jelenleg kizárólag az Európai Bizottságot illeti meg, valamint elkötelezettek az uniós demokrácia megerősítése mellett, a jogállamiság kritériumait megsértő tagországok esetében pedig támogatják az uniós források megvonásával járó szankciókat is.

A pártok között nézeteltérés a migrációval és annak kezelésével kapcsolatban mutatkozik meg. A témának kiemelt jelentőséget adtak az afganisztáni események, hiszen a tálib hatalomátvételt követően Európa országainak ismét menekültek ezreivel kell számolniuk. Noha mindhárom politikai erő a szolidaritás fontosságát hangsúlyozza, a Zöldek ennek befogadással, családegyesítéssel és a harmadik országbeli – török, líbiai – táborok felszámolásával kívánnak valódi tartalmat, a CDU/CSU, valamint az SPD viszont sokkal inkább a bevándorlók EU-n kívül tartására helyeznék a hangsúlyt, és a legközelebbi biztonságosnak számító államokkal működnének együtt a menekültek elhelyezése érdekében.

¹ Bündnis 90 – Die Grünen: *Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021* (2021). CDU/CSU: *Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein Modernes Deutschland*. 2021. SPD: *Das Zukunftsprogramm der SPD. Wofür wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben* (2021).

További feszültséget szíthat az Északi Áramlat 2 gázvezeték megépítésének, illetve annak használatának támogatása. Míg az CDU/CSU és SPD kezdetben támogatta, a nyáron már annak leállítása hírért is felvetették az Ukrajnára nehezedő nyomás miatt. A Zöldek viszont határozottan a folyamat felszámolása mellett állnak ki.

Németország-koalíció

Egy úgynevezett Németország-koalíció megalakulásakor – amely a német zászló színeiről kapta a nevét – a két nagy politikai erőn kívül a Német Szabaddemokrata Párt (FDP) lenne még tagja a végrehajtó hatalomnak. Ez a típusú kormány ugyancsak az európai egységet fűzné szorosabbra, intézményi kérdésekben – úgymint az EP hatásköre vagy a Tanács döntéshozatala – hasonlóképpen gondolkoznak, támogatják egy közös európai választási törvény megalkotását, a migrációs válsággal kapcsolatban egységes fellépést és szabályozást szeretnének, valamint a mostani, 27 fős helyett a kisebb létszámú Bizottságot preferálják. A Szabad Demokraták ezenfelül egy decentralizált, föderatív szerkezetű Európai Unió felé haladnának, és ugyan a CDU/CSU és az SPD is nyitott egy esetleges szerződés módosításra, az FDP ennél tovább menve, egy európai alkotmány létrehozása mellett érvel.² Az egységesség a kül-, biztonság- és védelempolitika terén is megmutatkozna, ugyanis a CDU/CSU, vagyis az unió, az SPD és az FDP is a tagállamokkal közös fegyveres képességek kiépítését támogatnák a tagállami túlköltekezés megfékezéséért.

Nagyobb érdekellentét itt is a klíma- és energiapolitikában jelenhet meg, ugyanis a Zöldekhez hasonlóan az FDP is a gázvezetékprojekt berekesztését szorgalmazná, egyik legfőbb érvként a Navalnij-ügy eddig még meg nem történt rendezésére utalva.

Közlekedési lámpa koalíció

Míg belpolitikai kérdésekben nagyobb a széthúzás, kül- és Európa-politikában többségében egyetértés mutatkozik a közlekedési lámpa koalíció tagjai, vagyis a Szociáldemokraták, a Szabad Demokraták és a Zöldek felől. Egy európai uniós hadsereg életre hívását mindhárman támogatnák, és ehhez tartozóan

² FDP: *Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten* (2021).

az egységes fellépés, a költséghatékonyság, illetve a közös kül-, biztonság- és védelempolitika fejlesztése mellett foglalnának állást. Utóbbi az Európai Unió globális szereplővé válásában is nagy jelentőséget mutatna, amelyet a Szociál-, valamint a Szabad Demokraták az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikai főképviselőjét EU-külgyminiszteri szintre emelésével egészítenének ki. A biztonságszavatolás euroatlanti pillére mellett mindhárom koalíciótag elkötelezett, azonban az FDP részéről a GDP-arányos 2% helyett 3%-ot támogatnának, de kiterjesztve a 3D (*defence, development and diplomacy*), tehát a védelem, fejlesztés és a diplomácia elemeire, továbbá a Zöldek is a párbeszédre helyeznék a hangsúlyt. Emellett mind a Szociáldemokraták, mind a Zöldek, mind pedig a Szabad Demokraták az európai államok együttműködésének közösségi dimenzióját erősítenék az intézményrendszer reformja, illetve a migrációs helyzet kezelése tekintetében egyaránt. A különbség közöttük a szükségesnek vélt változtatások mértékében van, ami később akár még konfliktusforrást is jelenthet a koalícióban. Míg az SPD visszafogottabb álláspontot képvisel, és csupán egy európai menekültügyi rendszer létrehozását szorgalmazza, addig az FDP a kötelező elosztási kvóták bevezetése mellett érvel. Hasonló jelenség figyelhető meg az uniós intézményekkel kapcsolatos célokban is. A Tanács döntéshozatalának hatékonyabbá tételével – és *ezáltal a minősített többségű döntést igénylő területek kiterjesztésével* –, valamint az Európai Parlament szerepének megerősítésével kapcsolatban mindhárom szervezet azonos állásponton van, a Szabad Demokratáknak és a Zöldeknek egy föderálisabb Európa-képük van, és sokkal több területen adnának a szupranacionális intézményeknek újabb hatásköröket, mint az SPD.

Vörös-vörös-zöld koalíció

A belpolitikai konszenzus egy esetleges balközép koalícióval – amelyet az SPD, a Die Linke (Baloldali Párt) és a Zöldek alakítanának – könnyebben előállhatna, azonban a kül- és biztonságpolitikában széles törésvonalat teremtené. Habár Olaf Scholz egyértelmű elkötelezettséget sürgetett potenciális partnerei részéről a NATO-t és az Európai Uniót illetően, nem tartja kizártnak a Die Linke párttal való együttműködést, annak ellenére, hogy a Baloldali Párt minden külföldi katonai jelenlétet meg akar szüntetni, ezáltal sem egy európai uniós hadsereg

létrehozását, sem Németország NATO-tagságát nem preferálja.³ Véleményük szerint ezek az intézmények nem az emberek biztonságérzetét növelik, hanem a védelmi ipari vállalatok zsebét töltik meg.

Előbbihez szorosan kapcsolódik a Baloldali Párt Európai Unióról mint globális hatalomról alkotott véleménye, ugyanis álláspontjuk szerint csak úgy lehetne egy szolidáris, demokratikus, de erős EU-t kialakítani, ha a gazdagokat megadóztatnák, a szegényeket pedig felemelnék. Ugyan csak részben, de a klímapolitikát illetően sem rendelkeznek egyazon véleménnyel. Míg az SPD és a Zöldek nem bírálják az Európai Zöld Megállapodást, a Baloldali Párt elégedetlenségét fejezte ki a Green Deallel kapcsolatban, ezáltal egy új társadalmi-ökológiai paktummal erősítené a cselekvést, ahol a célkitűzés szintén a karbonsemlegesség, viszont az „Európai Közösség a megújuló energia és az energiamegtakarítás ösztönzésére” nevet viselné.

A nézeteltéréseik ellenére ugyanakkor az Európai Parlament szükséges új kompetenciáiról, az uniós demokrácia megújításáról és a migrációs politika alapjairól hasonlóképpen vélekednek.

Jamaica-koalíció

Az ötödik, az SPD-t nem magában foglaló lehetséges szövetség a karib-tengeri Jamaica zászlójáról kapta elnevezését, amely az unió, az FDP és a Zöldek hármából állna. A 2017. évi szövetségi parlamenti választás után e három párt már megpróbált koalíciót alakítani, azonban az FDP kiszállása ezt megghiúsította, így – a bizalom hiányában – ez az együttműködés idén nem valószínűsíthető. Viszont amennyiben szeptember 26-án az uniópártok és a Zöldek támogatottsága nem lenne elegendő az abszolút többséghez, az euroatlanti és az Európapolitikában egységes jövőkép lehet kirajzolódóban.

Mindannyian az Európai Védelmi Unió megalapításában látják az európai védelem szavatolását, kiegészítve az Észak-atlanti Szövetség primátus szerepének megnevezésével. Nézeteltérés a GDP-arányos 2%-os védelmi ráfordítás kapcsán alakulhat ki, ugyanis míg a CDU/CSU elkötelezett a teljesítés mellett, és több felelősségvállalást kezdeményezne békemissziókban, a Zöldek és az FDP leginkább a *soft power*, vagyis például a diplomácia eszközeit részesítené előnyben a fegyverkezés helyett. A közösségi szint megerősítésében

³ Die Linke: *Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021* (2021).

szintén azonos nézeteket vallanak úgy az EP reformját, mint a döntéshozatali eljárások módosítását illetően, a bevándorlók ügyének kezelésében viszont alapvető szemléletmódbeli különbségről beszélhetünk a CDU/CSU, illetve az FDP és a Zöldek között. Míg utóbbiak a befogadás és a harmadik országbeli táborok felszámolása mellett érvelnek, addig a kereszténydemokraták az uniós kívüli segítségnyújtás és a partnerországokkal való együttműködés fontosságát hangsúlyozzák, célként tűzve ki, hogy minél kevesebb ember érkezzon Európába. A migráció ügye mellett – a Kenya-, a Németország- és a közlekedési lámpa koalícióhoz hasonlóan – az EU-s klíma- és energiapolitika is éket verhet a partnerek közé az Északi Áramlat 2 megépítése kapcsán, ugyanakkor mindhárman Európa szerepét kívánják növelni mint globális aktornak a klímakülpolitika területén, akár egy EU-s klímaképviselői pozíció létrehozása révén is.

Eredménytől függetlenül kihívások következnek

Amennyiben valóban három párt válik szükségessé az új kormány megalakításához, Angela Merkel még hónapokig ügyvezető kancellárként fog regnálni. A kérdés, hogy bármelyik koalíció is valósul meg, képesek lesznek-e a 16 év alatt kellő befolyást és elismerést szerző kormányfő által hátrahagyott űrt kitölteni? Európa vezető hatalmi pozíciójának megtartásához biztosan egy karizmatikus személyt kell hogy megválasszanak, ugyanis a nagyhatalmi politikában is tárgyalóképes félre lesz szüksége mind Németországnak, mind az Európai Uniónak a globális érdekérvényesítéshez. Ennek első és meghatározó eleme lesz Németország G7-es, vagyis a világ hét legfejlettebb gazdaságát tömörítő szervezet elnökségének betöltése, de a koronavírus-járvány újbóli megerősödésének vagy a hazájukat elhagyni kényszerülő menedékkérők tömeges európai megjelenésének kezelése is mérőföldkő lesz az új német kormány számára.

2021. szeptember 24.

Felhasznált irodalom

Bündnis 90 – Die Grünen: *Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021* (2021).
Online: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf
CDU/CSU: *Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein Modernes Deutschland*.
2021. Online: www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf

Német választás európai uniós szemmel

Die Linke: *Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit.*

FDP: *Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten* (2021). Online: www.fdp.de/sites/default/files/2021-08/FDP_BTW2021_Wahlprogramm_1.pdf

SPD: *Das Zukunftsprogramm der SPD. Wofür wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben* (2021). Online: www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf

Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021 (2021). Online: www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE_LINKE_Wahlprogramm_zur_Bundestagswahl_2021.pdf

Megtörik a jég: magyar–ukrán közeledés vagy színjáték?

A Magyarország és Ukrajna közötti kapcsolatrendszer az elmúlt évtizedekben korántsem jellemezhető barátiaként, azonban az utóbbi időben több fórum keretében egyeztetések kezdődtek, egyfajta látszólagos közeledés figyelhető meg. Ennek közelmúltbeli példái a Magyar–Ukrán Oktatási Munkacsoport 3. ülése, a Kisebbségi Vegyes Bizottság társelnökeinek találkozója, illetve az előreláthatólag szeptember végén megrendezésre kerülő Gazdasági Vegyes Bizottság következő ülése is. Retorikai szinten tehát majdnem minden adott, hogy megfelelőbben működő kapcsolatrendszert építsünk ki ukrán szomszédunkkal, azonban a megegyezések, találkozókon elért esetleges sikerek gyakorlati megvalósítására még egy ideig várnunk kell.

A Magyar–Ukrán Oktatási Munkacsoport harmadik ülésére 2021. szeptember 16-án került sor Ungváron, illetve annak előző két ülése is az idei évben zajlott le. A Munkacsoport a két ország között az egyik legérzékenyebbnek számító oktatási kérdésekkel kapcsolatban egész napos tárgyalást folytatott Ungváron, amely a jegyzőkönyv aláírásával végződött, és amelyet Dr. Pacsay-Tomassich Orsolya, a Külgazdasági és Külügyminisztérium államtitkára, a Munkacsoport magyar társelnöke és Vira Rogova, Ukrajna Oktatási és Tudományos Minisztériumának miniszterhelyettese, a Munkacsoport ukrán társelnöke vezetett. A Munkacsoport három alcsoporton belül a két ország szakértőinek részvételével az ukrán mint államnyelv oktatásával és az ukrainai magyar nyelvű intézményeiben megvalósuló általános és középiskolai oktatással, a tankönyvek és segédanyagok kiadásával és fejlesztésével és a pedagógusok továbbképzésével kapcsolatban fogalmazott meg célokat. A Munkacsoport általános célkitűzése egyébként az, hogy a magyar nemzeti kisebbség anyanyelvhasználatát korlátozó ukrán oktatási törvény rendelkezései ellenére sikerüljön megoldást találni a magyar kisebbség problémáira. Magyarország jelenleg a „mindenkivel tárgyalunk” politikáját folytatva pozitívként értékelte, hogy oktatási kérdésekben megkezdődött a tárgyalás Ukrajnával, azonban ez nem jelent érdemi elmozdulást a kisebbségi jogok szélesebb körű tiszteletben tartása felé az ukrán fél részéről, mivel ennek hatására jogszabályi változtatás nem történik.

Az Oktatási Munkacsoport ülésén túl 2021. szeptember 21-én Kijevben a Nemzeti Kisebbségek Jogainak Biztosításával Foglalkozó Magyar–Ukrán Kisebbségi Vegyes Bizottság (KVB) társelnöki találkozájára is sor került Kalmár Ferenc magyar társelnök, Magyarország szomszédságpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri biztosa és Vasyl Bodnar ukrán társelnök, külügyminiszter-helyettes részvételével. A Magyar–Ukrán KVB plenáris ülésének összehívására az elmúlt tíz évben nem került sor, így a társelnökök reményüket fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy a következő ülés még az idei évben megvalósul. A 16. jegyzőkönyvtervezet szövegezése jelenleg szintén folyamatban van, azonban a két ország között több olyan vitás kérdés is napirenden van, amelyekben az eddigiekig nem történt előrelépés, sőt az ellentétek erősödése figyelhető meg. Az általános ukrán álláspont szerint Magyarország, illetve az ukrainai magyar kisebbség sok esetben félreértelmezi az ukrainai kisebbségi jogi szabályozást, ugyanis az nem tartalmaz korlátozó intézkedéseket az ukrainai magyar kisebbséggel szemben. Az oktatási vagy a nyelvtörvény rendelkezései Ukrajna szerint a kisebbségek számára sokkal inkább lehetőségeket biztosítanak, mintsem korlátozzák őket jogaik élvezetében, ugyanis azáltal, hogy a kisebbségi nyelven tanuló diákok bizonyos százalékból ukránul is tanulnak, segíti őket a későbbi érvényesülésben, és megfelelő módon integrálja őket a társadalomba. Ukrajna a közelmúltban többször is hangoztatta, hogy az említett rendelkezések célja nem a kisebbségek asszimilációja, és nem ássa alá a magyar nyelv megtanulását vagy az azon való tanulást, tehát ez egyfajta többletértéket jelent a kisebbséghez tartozó diákok számára. Ez az ukrán álláspont természetesen igencsak pozitívként hat, azonban az ukrainai magyar kisebbség szempontjából és a gyakorlatban a helyzet ennél jóval árnyaltabb. Magyarország és az ukrainai magyarságot képviselő szervezetek álláspontja továbbra is az, hogy Ukrajna egyre növekvő mértékben szűkíti a nemzeti kisebbségek, így az ott élő magyarság jogait is. A fent említett ukrán nézet, miszerint az állam az ukrán nyelv tanítása által csupán a nemzeti kisebbségek életét szeretné megkönnyíteni, illetve biztosítani a jövőbeli boldogulásukat, valójában nagyon hangzatos, és nem egyszerű azzal vitatkozni, hiszen csupán egy adott csoport jólétére törekszik. Vagy mégsem? Ukrajna több fórumon és alkalommal hangoztatja azt is, hogy az ország betartja a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásokat, így például az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményében és a Nyelvi Chartában foglaltakat. Ezzel az állítással azonban mind Magyarország, mind a kárpátaljai magyar szervezetek képviselői és az ott élő magyarság vitatkozik, hiszen míg az említett nemzetközi szabályozás valóban nem fekteti le például azt, hogy milyen mértékben vagy

százalékban szükséges az államnyelvet vagy a kisebbségi nyelvet tanítani, azt azonban kimondja, hogy védeni kell a nemzeti kisebbségek nyelvét és identitását. A jelenlegi ukrán szabályozás pedig, bármennyire is pozitívként tünteti fel sok esetben Ukrajna, lassan – vagy éppen egyre gyorsuló ütemben – adja át a teret az ukrán nyelvnek és a magyarok beolvadásának, és ezt egy kellemes, gondoskodó retorika által teszi. Az elkövetkező időszakban is érdemes lesz figyelemmel követni mind az Oktatási Munkacsoporton, mind a Kisebbségi Vegyes Bizottságon belül zajló munkát a két fél között, már amennyiben a kezdeti lendület a jövőben is kitart, és a látszólagos vagy tényleges megegyezés keresése nem csak egy rövid ideig tartó fellángolás.

Szeptember végén sor kerül még a Magyar–Ukrán Gazdasági Együttműködési Kormányközi Vegyes Bizottság (KKVB) következő ülésére is, amely hét év után tavaly, 2020 júniusában ült össze ismét, és úgy tűnik, a tavalyi év sikerén felbuzdulva idén sem marad el a felek találkozója. A gazdasági kérdésekben kevésbé tűnik bonyolultnak az együttműködés elérése, mint a nemzeti kisebbségeket érintő nyelvhasználati, oktatási témakörök területén, bár a KKVB működése sem volt az elmúlt években töretlen, ahogyan az annak hétéves szüneteltetéséből is látható. Összegzésként elmondható, hogy bár politikai szinten egyfajta közeledés és a tárgyalások számának növekedése figyelhető meg a magyar–ukrán kapcsolatokban, ennek az ukrainai magyar kisebbségre tett gyakorlati hatása nem érzékelhető, és inkább retorikai szinten történt kisebb elmozdulás az együttműködés irányába, kézzelfogható pozitív eredmények nem láthatók.

2021. szeptember 27.

Európai Digitális Identitás, a biztonságosabb és ellenőrizhető személyi adattér

Az adat hatalom, éppen ezért az uniós polgárok digitális identitásának megteremtése mérföldkő Európa digitális évtizedében.

A személyek digitális szuverenitása azt jelenti, hogy az adat kibocsátója, vagyis az egyén, saját ellenőrzése alatt tudja tartani azt, hogy ki férhet hozzá, és milyen céllal használhatja a személyéhez kötődő digitális információt. A digitális korra felkészült Európában a digitális identitás lehetővé teszi a közszolgáltatások és különböző piaci szolgáltatások online igénybevételét, a technológia által hozzáférhetőbb és erőforrás-hatékony rendszer kidolgozásával egyszerűbbé és biztonságosabbá válik az ügyintézés. Egyszerűbb azért, mert csak egy azonosítási rendszeren keresztül szükséges a személyes adatok harmonizációja, biztonságosabb, mert egy adattároló platform ellenőrzése és védelme hatékonyabb, így szűkebb teret enged az online visszaéléseknek. Lássuk, hogy teljesít Magyarország és Olaszország az állampolgárok digitális identitásának létrehozásában, valamint melyek az Európai Unió fő irányelvei.

Az egységes európai digitális identitás rendszere lehetővé teszi, hogy az adat kibocsátója, az állampolgár, ellenőrzése alatt tarthassa az általa létrehozott információt, vagyis pontosan tudni fogja, hogy ki és milyen céllal tárolja adatait, így nem lesz szükség számtalan regisztrációs folyamaton átesni és megannyi digitális személyazonosításra szolgáló platform számára kiszolgáltatni az adatokat. Lehetővé válik a banki ügyintézés, de akár az autóbérlés is egyazon digitális identitáson keresztül (Ursula von der Leyen, State of the Union Speech, 2020¹). Az Európai Bizottság kezdeményezése persze nem haladja meg korát, hiszen elég csak a Google, a Facebook vagy az AppleID integrált személyazonosító rendszereire gondolni, ami bizonyítja, hogy jelenleg piaci szereplőknek adunk hozzáférést a banki tranzakcióktól kezdve valamennyi digitális lábnyomunkhoz. Persze a piaci szolgáltatókat kötik az egyre szigorodó nemzetközi szabályok a személyes adataink kezelésében, azonban a minél biztonságosabb és szélesebb körű adatvédelem szempontjából az egységes

¹ European Commission: *2021 State of the Union Address by President Von der Leyen* (2021. szeptember 15.).

digitális identitás bevezetése nagy lépés a tagállamok számára állampolgáraik védelme terén. Ezt bizonyítja az Eurobarometer 2020 márciusában bemutatott felmérése² is, amely kimutatja, hogy az unió polgárainak 72%-a szeretné tudni, hogy a közösségimédia-alkalmazások használatakor mire használják adataikat, 63% pedig valamennyi online szolgáltatás igénybevételekor használható, egységes biztonságos digitális személyazonosítás mellett teszi le a voksát. Olaszország a felmérés alapján Magyarországhoz képest kevésbé elzárkózó a digitális adatok megosztásának kérdésében, azonban a magyarok 69%-a, az olaszok 66%-a gondolja úgy – meghaladva az uniós átlagot –, hogy hasznos lenne az egységes digitális identitás bevezetése.

Korábban a közös jogalap hiánya megakadályozta a tagállamokat abban, hogy elismerjék és elfogadják a más tagállamokban kibocsátott elektronikus azonosítási rendszereket. A nemzeti rendszerek határokon átnyúló elégtelen interoperabilitása megnehezítette, hogy a polgárok és a vállalkozások teljes mértékben kihasználják a digitális EU előnyeit. Ennek feloldására 2014-ben életbe lépett az elektronikus azonosításról, hitelesítésről és bizalmi szolgáltatásokról (eIDAS³) szóló rendelet, amely biztosítja a jogalapot a határokon átnyúló elektronikus azonosításhoz, hitelesítéshez és webhelytanúsításhoz az EU-n belül. Jelenleg 14 tagállamban az EU lakosságának csak 60%-a tudja használni határon átnyúló nemzeti eID-jét, és még ennél is kevesebb, a közszolgáltatók csupán 14%-a engedélyezi a határokon átnyúló elektronikus azonosítást. Ennek megváltoztatására a Bizottság Digitális Iránytű 2030-ban nem kisebb célt tűzött ki, mint hogy az állampolgárok 80%-a éljen digitális identitásával, és hogy valamennyi alap-közszolgáltatás elérhető legyen online bárhol.

Az idén júniusban bemutatott, a digitális identitásról szóló új rendeletjavaslat⁴ (e-ID) az eIDAS hiányosságait orvosolja a keret hatékonyságának javításával és a magánszektorra történő kiterjesztésével.

A tagállamok európai digitális iratokat kínálnak a polgároknak és a vállalkozásoknak, amelyek képesek lesznek összekapcsolni nemzeti digitális identitásuk különböző aspektusait. Ezeket a szolgáltatásokat a hatóságok vagy a hatósági tanúsítvánnyal a magánszektor nyújthatja úgy, hogy a fogyasztóknak lehetőséget kell biztosítani arra is, hogy online hozzáférjenek a szolgáltatásokhoz anélkül, hogy privát platformokat kellene használniuk, vagy szükségtelenül

² European Commission: *Attitudes towards the Impact of Digitalisation on Daily Lives*. (2020).

³ eIDAS Regulation. Lásd: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eidas-regulation>

⁴ Pató Viktória Lilla: *Európai Digitális Identitás, a biztonságosabb és ellenőrizhető személyi adattér*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 4.

megosztanák személyes adataikat. A Bizottság ajánlást⁵ is csatolt a javaslatához a gyorsabb cselekvés érdekében, és ameddig a Tanács és a Parlament köröztetik azt, egyeztetést kezdeményez a tagállamokkal, hogy 2022 szeptemberére hozzanak létre egy közös eszközrendszert az egységes uniós identitásra való felkészülésre. A Digitális Európa Program keretein belül a Bizottság a nemzeti digitális személyazonosítási rendszerek fejlesztését is támogatni fogja, ahogy a közzsféra digitális fejlesztésének célkitűzése is megjelenik az RRF-ben.⁶

Az e-azonosítás Magyarországon az e-közigazgatási rendszerek igénybevételéhez szükséges elektronikus azonosítás/hitelesítés funkciókat látja el azzal a hosszú távú céllal, hogy ez a funkció minden olyan EU-tagországban is használható legyen, ahol a határon átnyúló elektronikus szolgáltatások rendszerét megvalósítják, illetve létrejön a kölcsönös együttműködési megállapodás. A magyar okosokmány hátránya, hogy a szolgáltatóknak tanúsítvánnyal rendelkező kártyaolvasó eszközzel kell rendelkezniük. Az otthoni használat esetében az állampolgárnak a számítógép mellett szüksége van megfelelő kontaktmentes kártyaolvasóra is akkor, ha távolról, hálózati szolgáltatások felhasználásával kíván kapcsolódni a közigazgatási rendszerekhez. A kártyaolvasó a teljes körű azonosításhoz szükséges, viszont Magyarországon az ügyfélkapu rendszerén keresztül bizonyos egyszerűbb azonosítási tranzakciók (hitelesítés) is elvégezhetők.

Az olasz Digitális Ügynökség⁷ legfrissebb híre szerint, 2021. október 1-jétől olyan egységes szolgáltatást vezettek be, amellyel az ország fel tud készülni az uniós digitális identitáshoz való csatlakozáshoz, összevonva a különböző online közigazgatási azonosítási rendszereket. Az októbertől hatályos változást a 2020. évi 120-as törvény vezette be, amely a SPID, a CIE (e-személyi) és a CNS (TAJ) rendszereken keresztül tesz elérhetővé valamennyi digitális közszolgáltatást az intézmények eltérő azonosító felületei helyett. A törvény rendelkezései alól kivételt képeznek az ötezer lakosnál kisebb települések, ami összességében racionális döntés, azonban felveti a kérdést, hogy a jövőben a digitális identitás valójában minden uniós polgár számára elérhető lesz-e.

A kontinensen a digitális identitás körüli vita többrétű; a társadalmi befogadást szem előtt kell tartani, azonban ennek gyakorlati kérdései még tisztázatlanok: az eltérő infrastrukturális felkészültségű települések és a különböző

⁵ European Commission: *A Trusted and Secure European e-ID – Recommendation* (2021. május 28.).

⁶ The Recovery and Resilience Facility. Lásd: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

⁷ AGID: *Servizi pubblici online: si accede con SPID e CIE*. (2021. október 1.).

szociokulturális háttérű társadalmi rétegek digitális lemaradása erősödhet. Továbbá az adatok mint a digitális korban egyre fontosabb vagyron tárolása és védelme körül is kialakulnak eltérő nézetek, nem egységes a támogatottsága az európai adatfelhőknek, és a digitális szuverenitás keretei sem tisztázottak. Másrészt vizsgálva az a kérdés is felmerül, hogy van-e valóban uniós identitása az Európai Unió polgárainak, az uniós digitális azonosításnak van-e identitásformáló szerepe. Abban azonban többnyire megegyeznek a politikusok, hogy a versenyszféra szabályozásán túl ki kell alakítani olyan digitálisan felkészült közigazgatást, amely az állampolgárokat a digitális térben is védi, ha mástól nem, hát saját maguktól.

2021. október 4.

Felhasznált irodalom

- AGID: Servizi pubblici online: si accede con SPID e CIE (2021. október 1.). Online: [www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2021/10/01/servizi-pubblici-online-si-accede-spid-cie\(agid.gov.it\)](http://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2021/10/01/servizi-pubblici-online-si-accede-spid-cie(agid.gov.it))
- European Commission: *Attitudes towards the Impact of Digitalisation on Daily Lives*. (2020). Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2228>
- European Commission: A Trusted and Secure European e-ID – Recommendation. (2021. május 28.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/trusted-and-secure-european-e-id-recommendation>
- European Commission: *2021 State of the Union Address by President Von der Leyen* (2021. szeptember 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPE-ECH_21_4701
- Pató Viktória Lilla: *Európai Digitális Identitás, a biztonságosabb és ellenőrizhető személyi adat-tér*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 4. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/04/europai-digitalis-identitas-a-biztonsagosabb-es-ellenorizheto-szemelyi-adatter>

A nemzeti kisebbségvédelem jó gyakorlatainak bemutatása az ET magyar elnöksége keretében

2021. október 5-én Budapesten került sor az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (ET MB) magyar elnöksége keretében megrendezett harmadik kisebbségvédelmi konferenciára *A nemzeti kisebbségvédelem jó gyakorlatai* címmel. A konferencia előadói három panel keretében tekintették át a nemzeti kisebbségvédelem jó gyakorlatait, a jó példák hatását a kisebbségvédelmi szabályozásra és a nemzetiségi jogok helyzetét és kilátásait Kelet-Közép-Európában.

Az esemény Sztáray Péter biztonságpolitikáért felelős államtitkár megnyitó beszédével kezdődött, aki többek között elmondta, hogy néhány európai államban léteznek olyan jó gyakorlatok, amelyek által a nemzeti kisebbségek képesek megfelelően és átfogó módon gyakorolni jogaikat, és amelyek a többi ország számára is követendő példaként szolgálhatnak.

A konferencia első panelének előadói Szili Katalin autonómiáért felelős miniszterelnöki megbízott; Josef Noggler, a Bolzanói Autonóm Megye Tartományi Gyűlésének elnöke; Irina Vlah, a gagauz Autonóm Területi Egység kormányzója; Kalmár Ferenc miniszteri biztos, a kisebbségi vegyes bizottságok magyar társelnöke és Milan Bošnjak, a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyes Bizottság horvát társelnökhelyettese voltak, a panelt pedig Kántor Zoltán, a Nemzetpolitikai Kutatóintézet igazgatója moderálta. Szili Katalin elmondta, hogy az autonómiák létrejöttékor fontos magyarázó elv a szubszidiaritás, amely szerint minden döntést a polgárokhoz legközelebb lévő szinten kell meghozni, erre pedig sok esetben a különböző szintű és formájú autonómiák megfelelő válaszlehetőséget biztosítanak. Josef Noggler a dél-tiroli autonómiatörekvések alakulását mutatta be, aminek nyomán Olaszország és Ausztria tárgyalásainak eredményeként 2001-től Dél-Tirol autonóm megye lett, és 2006-tól a Dél-Tirolra vonatkozó tárgyalásokba Olaszország mellett Ausztriát is bevonják, így biztosított az anyaország védelme az ott élő osztrákok számára. Noggler kiemelte, hogy Dél-Tirol jó példának számít, ahol napjainkban nem zajlik etnikai vita, illetve Európa felé is sikerrel nyitott a térség, és sikerült stabilitást, jogbiztonságot elérnie. Irina Vlah Gagauzia autonómiájával kapcsolatban elmondta, hogy az sikertörténetnek számít, amelynek titka a kölcsönös

tiszteleten alapuló párbeszédben rejlik, napjainkban azonban a politikusok önös érdekeket követnek, agresszív módon viszonyulnak egymáshoz és a politikához. Moldova 2021-ben ünnepli függetlenné válásának 30. évfordulóját, azonban a tanulságok levonása során látni kell, hogy az országban törékeny a demokrácia. Hangsúlyozta, hogy a demokrácia elsősorban kötelezettségeket és felelősségvállalást kell hogy jelentsen, emellett pedig egymás iránti tiszteletet és szabad véleménynyilvánítást. Kalmár Ferenc és Milan Bošnjak a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyes Bizottság magyar és horvát társelnökeiként a KVB általános működését, folyamatait mutatták be. Kiemelték, hogy a KVB-ket az 1990-es években a szomszédos országokkal létrehozott „alapszerződések” vagy jószomszédsági szerződések hozták létre, amelyeknek célja, hogy az adott két ország az egymás államaiban élő nemzeti kisebbségeinek helyzetét figyelemmel kísérje, elősegítse jogaik tisztelben tartását, és megoldást találjon egyes őket érintő időszerű problémákra. Az előadók kiemelték, hogy a Magyar–Horvát KVB jól működik, és ezáltal több, a KVB keretében megfogalmazott célkitűzést sikerült megvalósítani az elmúlt évek során, például a Horvátországi Magyarok Demokratikus Közössége bellyei médiaházának felépítését vagy a Pécsi Horvát Színház rekonstrukcióját.

A második panel a jó példák hatását mutatta be a kisebbségvédelmi szabályozásra, aminek előadói Gál Kinga európai parlamenti képviselő; Sietske Poepjes, a Fríz Tartományi Kormány Tagja és Zahid Mövlazada, az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosi Hivatalának osztályvezetője voltak; a panelt pedig Tóth-Ferenci Adrienn, a KKM Magyarország szomszédoságpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri biztosi Kabinetének főosztályvezetője moderálta. Gál Kinga szerint rendkívül fontos Európában ma is napirenden tartani az oktatással, nyelvhasználattal kapcsolatos kérdéseket. Az Európai Parlament (EP) Kisebbségi Munkacsoportjának is ez a célja, amelynek jelenleg az EU 18 tagállamából 42 EP-képviselő a tagja. Kifejtette, hogy az EU, és különösen az Európai Bizottság, elzárkózik az őshonos közösségek problémáinak megoldásától, és így tesz konkrét jogsérelmek megvalósulása esetén is, tehát kettős mércének vagyunk szemtanúi. A Kisebbségi Munkacsoport az utóbbi időben aktívan részt vállalt a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos két európai polgári kezdeményezés (Minority SafePack, Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért) támogatásában, az aláírásgyűjtés szervezésében. Sietske Poepjes a fríz identitással kapcsolatos jellemzőkről beszélt, és hangsúlyozta, hogy bár Hollandiában a holland és a fríz a két hivatalos nyelv, a fríz identitás különbözik a hollandtól. Egy adott nyelv használatának biztosítása elengedhetetlen annak fennmaradása szempontjából, amelyet

a kormány kétféle módon tud támogatni, egyrészt jogi szabályozások által biztosítva a nyelv használatát, másrészt pedig jó példákat bemutatva és átültetve. Zahid Mövlazada előadásában az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosának (OSCE HCNM) mandátumáról beszélt, ami elsősorban az etnikumok közötti konfliktusok megakadályozása az EBESZ részes államaiban. Az EBESZ, illetve a HCNM jövőre ünnepi állandó intézményként való fennállásának 30. évfordulóját. Mövlazada kiemelte a kisebbségi főbiztos által összeállított tematikus ajánlások és irányelvek fontosságát. Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosi Hivatala szerint rendkívüli jelentősége van a kisebbségi nyelvek védelmének és támogatásának, azonban szintén szükséges az adott államnyelv elsajátítása is, mivel ez elősegíti a kisebbségek megfelelő fokú integrációját az adott társadalomba. Az egyik legnagyobb kihívás azonban megtalálni az egyensúlyt az államnyelv és a kisebbségi nyelvek használata, védelme és támogatása között.

A konferencia harmadik panele a nemzetiségi jogok helyzetével és kilátásaival foglalkozott kelet-közép-európai kontextusban. A panel előadói Ritter Imre országgyűlési képviselő; Snežana Kresoja, a Vajdasági Autonóm Tartomány Képviselőházának elnöki tanácsadója; Aurica Bojescu, az Ukrajnai Románok Régióközi Szervezetének titkára és Kulcsár-Terza József romániai parlamenti képviselő voltak. Ritter Imre a magyarországi német közösség parlamenti szószólójaként, illetve a Nemzetiségek Bizottságának elnökeként elmondta, hogy a Magyarországon hivatalosan elfogadott 13 nemzetiség támogatása, jogainak biztosítása az elmúlt években rendkívüli mértékben javult. A 2011-ben elfogadott nemzetiségek jogairól szóló törvény a 13 nemzetiséget államalkotó tényezőként ismeri el. 2013-ban a választási eljárásról szóló törvény által új időszak vette kezdetét, mivel a törvény létrehozta a nemzetiségi szószóló intézményét, így a 13 nemzetiség mindegyike rendelkezik képviselővel az Országgyűlésben. Ritter az elmúlt hét év fejleményeit pozitívan értékelte, kiemelve többek között például, hogy a 13 nemzetiség hét évvel ezelőtti támogatását 4 milliárd forintról 22 milliárd forintra emelték. Snežana Kresoja a szerbiai kisebbségek, és különösen a Vajdasági Autonóm Tartomány (VAT) helyzetét vázolta fel, kiemelve, hogy a szerb alkotmány 206 cikkéből 29 említi meg, illetve védi a nemzeti kisebbségek egyéni és kollektív jogait. A VAT-ban a szerb nyelv mellett a magyar, szlovák, horvát, román és rutén nyelvek hivatalosak, mivel e közösségek száma adott helyi önkormányzatokban meghaladja a népesség 15%-át. Ez alapján például a magyar nyelv 28 helyi önkormányzati egységben számít hivatalos nyelvnek. Kresoja kiemelte a Vajdasági Magyar Szövetség mint a magyar érdekeket képviselő legnagyobb magyar kisebbségi párt szerepét, amely hatékonyan látja el feladatát. Aurica Bojescu a romániai kisebbség

ukrajnai helyzetét foglalta össze, és Magyarország segítségét kérte az ukrajnai nemzeti kisebbségek – így a román kisebbség – jogainak biztosítása érdekében, hogy ne történjen további kisebbségi jogfosztás az országban. Az ukrán alkotmány különféle jogokat biztosít a nemzeti kisebbségek számára, azonban a jogszabályokban ez nem tükröződik vissza, holott ezek nem írhatnák felül az alkotmány rendelkezéseit. Emellett Ukrajna ratifikálta mind az ET Kisebbségvédelmi Keretegyezményét, mind a Nyelvi Chartát, ez azonban nem gátolja meg az országban megvalósuló folyamatos jogszűkítéseket. Kulcsár-Terza József elmondta, hogy bár Románia a kisebbségvédelem terén nem számít modellértékű országnak, a rendszerváltáshoz képest megfigyelhető néhány előrelépés. Ezek ellenére azonban Románia távol áll a demokráciától, a kisebbségek kollektív jogait nem ismerik el, az anyanyelvi oktatás elé is akadályokat gördít az állam. Emellett a nemzeti kisebbségek szimbólumhasználata sem megengedett, a magyar nemzeti kisebbség által használt zászlókkal kapcsolatban például több esetben intézkedéseket foganatosított a román állam. Kulcsár-Terza kiemelte, hogy az utóbbi évben a székelyföldi autonómiával kapcsolatos beadványát két ízben terjesztette be a bukaresti törvényhozás felé, azonban ezt elutasították, valamint szeparatista törekvésekkel vádolják a magyar kisebbséget, holott a területi autonómia nem erről szól, célja nem a Romániától történő elszakadás.

Az esemény egyfajta folytatásának, illetve a konferenciasorozat befejezésének tekinthető az október 19-én Strasbourgban megrendezésre kerülő negyedik kisebbségvédelmi konferencia, amely a nemzeti kisebbségek identitásának európai perspektíváit tekinti majd át, és amely szintén hibrid formában kerül megrendezésre, így az érdeklődők a magyar ET-elnökség honlapján (<https://huncoepres.mfa.gov.hu/>) online formában is követhetik az eseményt.

2021. október 8.

Petri Bernadett

Pollexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete az uniós alapszerződésről

A lengyel alkotmánybíróság múlt hét csütörtöki döntésében az Európai Unió szerződéseinek egyes cikkeit alkotmányellenesnek nyilvánította. A testület Mateusz Morawiecki miniszterelnök kezdeményezésére határozott a kérdésben, miután az Európai Bíróság idén júliusi ítéletében úgy foglalt állást, hogy a lengyel bírósági reformok elrendelésével Lengyelország megsértette az uniós jogot, egészen pontosan az Európai Unióról szóló szerződést. A lengyel döntés az unióból való kilépést készíti elő, és megkérdőjelezi az európai integráció egyik alapelvét, amely szerint az uniós jog elsőrendű – olvashatjuk a sajtóban. De valóban ez-e az ítélet jelentése? Egyáltalán mennyiben jelent kirívó példát a lengyel alkotmánybíróság ítélete az EU-s joggal kapcsolatos európai alkotmánybírósági gyakorlatban, és milyen következményekkel számolhatunk a döntés kapcsán?

Az Európai Bíróság ítélete mint az alkotmánybírósági döntés alapja

Mint ismeretes, a lengyel alkotmánybírósági döntés háttérében az áll, hogy az Európai Bizottság 2020 decemberében kötelezettségszegési eljárást indított¹ Lengyelországgal szemben az ugyanazon év februárjában hatályba lépett igazságügyi reform kapcsán. Miután a Bizottság megállapította, hogy a lengyel kormány nem vette figyelembe ajánlásait, az Európai Unió Bírósága (Európai Bíróság, Bíróság, EUB) elé vitte² a lengyel bírákat érintő ügyet azzal, hogy Lengyelország elmulasztotta teljesíteni az uniós jogból eredő kötelezettségeit.

¹ European Commission: *December Infringements Package: Key Decisions* (2020. december 3.).

² Commissione Europea: *Rule of Law: European Commission Refers Poland to the European Court of Justice to Protect Independence of Polish Judges and Asks for Interim Measures* (2021. március 31.).

A kérdéses igazságügyi reformot a lengyel kormány indoklása szerint³ az tette szükségessé, hogy a legfelsőbb bíróság munkaügyi kamarája kétségbe vonta ugyanazon intézmény másik testületének, az új fegyelmi kamarának a létjogosultságát. A munkaügyi kamara szerint ugyanis a fegyelmi kamara tagjai nem függetlenek a kormánytól, mivel azokat az államfő a lengyel igazságszolgáltatási tanács véleménye alapján nevezte ki. A reform során bevezetett fegyelmi eljárás során fel lehet lépni azokkal a bírókkal szemben, akik politikai tevékenységet végeznek, illetve nyilvánosan bírálatot fogalmaznak meg bírótársaik kinevezésével kapcsolatban.

A Bizottság számos kifogást támasztott⁴ az igazságügyi reformmal szemben. Többek között arra hivatkozott, hogy az új szabályozás nem garantálja a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlenségét, lehetővé teszi, hogy a bírósági határozatok tartalmát fegyelmi vétségnek lehessen minősíteni a rendes bíróságok bírái esetében. A reform diszkrecionális jogkört biztosít a fegyelmi tanács elnökének ahhoz, hogy kijelölje az első fokon hatáskörrel rendelkező fegyelmi bíróságot a rendes bíróságok bíráival kapcsolatos ügyekben, ennél fogva pedig nem biztosított, hogy a fegyelmi ügyekben döntő bíróság „törvény által létrehozott” bíróság legyen. Különösen pedig azt kifogásolta, hogy az új lengyel jogszabály lehetővé teszi, hogy a fegyelmi eljárás kilátásba helyezésével korlátozzák a bíróságok azon jogát, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztenek az Európai Unió Bírósága elé. A Bizottság keresetében az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdésére és az EUMSZ 267. cikk (2) és (3) bekezdéséből eredő kötelezettségek megsértésére hivatkozott.⁵

Az EUSZ 19. cikkének rendelkezései szerint az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során, a tagállamok pedig megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek. Az EUMSZ 267. cikke értelmében az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a Szerződések értelmezése, továbbá az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktszainak érvényessége és értelmezése terén. Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés előzetes elbírálására, kérheti az Európai Unió Bíróságát,

³ Polish Parliament Approves Judge ‘Muzzle Law’, Commission ‘Very Concerned’. *Euractive*, 2020. január 4.

⁴ Judgement of the Court (Grand Chamber) 15 July 2021.

⁵ Az Európai Unióról Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

hogy ezt tegye meg. Amennyiben egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.

Ellenkérelmében⁶ a Lengyel Köztársaság többek között azt állította, hogy a Bizottság által vitatott eljárási rendelkezések alapján lefolytatott fegyelmi ügyek tisztán belső jellegűek, és a lengyel hatóságok ezen eljárások meghatározásával nem az uniós, hanem a nemzeti jog által szabályozott területeket szabályoznak. Az előzetes döntéshozatallal (EUMSZ 267. cikk) kapcsolatos bizottsági kifogással szemben a lengyel fél arra hivatkozott, hogy a Bizottság félreérti a szabályozást. Az előzetes döntéshozatal érdekében az EUB eljárását kérő bírókkal szemben nem tényleges fegyelmi eljárás indul, hanem ezek a fegyelmit megelőző, úgynevezett vizsgálati eljárások voltak, amelyek egyébként már le is zárultak – érvelt a Lengyel Köztársaság.

A Bíróság idén júliusi, C-791/19 sz. ítéletének⁷ érvei szerint az EUSZ 19. cikke kötelezi a tagállamokat, hogy az uniós jog értelmében vett „bíróságként” az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekben esetlegesen döntést hozó nemzeti fórumok – így a lengyel rendes bíróságok és a legfelsőbb bíróság is – tegyenek eleget a hatékony bírói jogvédelem biztosítására alkalmas, többek között az említett fórumok függetlenségével és pártatlanságával kapcsolatos követelményeknek. Ez pedig azt feltételezi, hogy a nemzeti szabályoknak minden észszerű kétséget el kell oszlatniuk a bíróságok befolyásolhatóságával kapcsolatban. Figyelemre méltó a Bizottság hivatkozása, miszerint a tagállamok feladata az igazságszolgáltatás rendszerére nézve a „függetlenség látszatának” biztosítása. Ez alatt olyan szabályokat ért a Bizottság, amelyek alkalmasak a közbizalom fenntartására, amelyet a bíróságoknak egy demokratikus társadalomban kell kelteniük. Az érvelést a Bíróság is magáévá tette döntésében.

A Bíróság bizonyítottanak tekintette, hogy az új szabályozás alapján a fegyelmi felelősségi rendszer felhasználható arra, hogy az uniós jog értelmezésére és alkalmazására köteles bírókkal szemben olyan nyomást és visszatartó hatást gyakoroljanak, amely alkalmas az e bírák által hozott határozatok tartalmának befolyásolására. Ennek indoka a Bíróság szerint elsősorban az, hogy a fegyelmi eljárások lefolytatására jogosult bírósági fórum – tehát a fegyelmi kamara – pártatlansága nem biztosított. A fegyelmi vizsgálat megindításának

⁶ Judgement of the Court (Grand Chamber) 15 July 2021.

⁷ Judgement of the Court (Grand Chamber) 15 July 2021.

puszta lehetősége pedig már önmagában nyomást gyakorolhat azokra, akiknek egy jogvitában határozatot kell hozniuk. A Bíróság az előzetes döntéshozatallal kapcsolatban sem osztotta a Lengyel Köztársaság hivatkozását. Az ítélet szerint az EUMSZ 267. cikke a lehető legszélesebb lehetőséget biztosítja a nemzeti bíróságok számára arra, hogy a Bírósághoz forduljanak, ha azt állapítják meg, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezésére vagy érvényességének értékelésére vonatkozó kérdés merül fel. Ez a lehetőség pedig semmilyen módon nem korlátozható, gyakorlásával kapcsolatban semmilyen vizsgálat nem indítható.

Az EUB tehát elmarasztalta⁸ a Lengyel Köztársaságot a Bizottság valamenyi kifogására nézve. Fontos, hogy a hivatkozott EUSZ 19. cikk (1) bekezdését az EUSZ 1. cikkével és 4. cikkének (3) bekezdésével, illetve az EUSZ 2. cikkével összhangban értelmezte döntése során, ami az alkotmánybírósági döntés értelmezésének megértése szempontjából releváns.

Miről határozott pontosan a lengyel alkotmánybíróság?

Az EUSZ 1. cikke, illetve 4. cikkének (3) bekezdése, továbbá a 2. cikk vitán kívül az uniós integráció sava-borsát jelentik. „E szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában” – szerepel többek között az 1. cikkben, ez tartalmazza tehát a sokat citált, vitatott és gyakran (félre)értelmezett *ever closer union* kitétel. A 4. cikk hivatkozott bekezdése szerint: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekben eredő feladatok végrehajtásában.” Az EUSZ 2. cikke, a jogállamisági eljárások anyagi jogi alapja, többek között előírja, hogy az unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értékein alapul.

A lengyel alkotmánybíróság múlt hét csütörtöki döntésében⁹ e jogszabályhelyekre hivatkozással mondta ki: az Európai Bíróság jogértelmezése alapján az Európai Unió fennállásának új szakaszába lépett. Az uniós intézmények ugyanis túllépték azokat a hatásköröket, amelyek a Lengyel Köztársaság az uniós csatlakozás során rájuk delegált, a lengyel alkotmány nem tekinthető

⁸ Judgement of the Court (Grand Chamber) 15 July 2021.

⁹ Judgement in the Name of the Republic of Poland: Assessment of the Conformity to the Polish Constitution of Selected Provisions of the Treaty on European Union (2021. október 7.).

az ország legfőbb és elsődleges jogforrásának, a Lengyel Köztársaság pedig nem működhet szuverén és demokratikus államként. Erre tekintettel e rendelkezések alkotmányellenesek. Az alkotmánybírósági döntés szerint az Európai Bíróság az EUSZ 19. cikkének olyan értelmezést adott, amely alapján a nemzeti bíróságok figyelmen kívül hagyhatják az alkotmányos rendelkezéseket, hatályon kívül helyezett jogszabályok alapján hozhatnak döntéseket, és beleszólhatnak a bírák kinevezésébe. Emiatt e cikk is alkotmányellenes. Az előzetes döntéshozatallal kapcsolatos rendelkezésekre nem tért ki az ítélet.

Az uniós intézmények vezetői közleményben reagáltak a történetekre. „Az Európai Bíróság minden határozata kötelező a tagállamok hatóságaira, beleértve a nemzeti bíróságokat is. Az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben, beleértve az alkotmányos rendelkezéseket is”¹⁰ – fogalmazott az alkotmánybírósági döntés kapcsán Ursula von der Leyen bizottsági elnök. David Sassoli európai parlamenti elnök tweetjében hangsúlyozta,¹¹ hogy az uniós jog elsőbbsége vitathatatlan. „Ennek megsértése azt jelenti, hogy vitatjuk az Unió egyik alapelvét.”

A helyzet azonban nem ennyire fekete vagy fehér.

Az uniós jog elsőbbségének elve és a valóság

Az elsőbbség elve biztosítja az európai jognak a nemzeti jogok feletti felsőbbrendűségét. Ez az európai jog egyik alapelve. A közvetlen hatály elvéhez hasonlóan az elsőbbség elvét sem tartalmazzák a Szerződések, hanem azt az Európai Unió Bírósága alakította ki a Costa kontra Enel ügyben¹² hozott, 1964. július 15-i ítéletében. E döntésében a Bíróság kimondja, hogy az európai intézmények által alkotott jog beépül a tagállamok jogrendszerébe, amelyek kötelesek azt tiszteletben tartani. Az európai jog tehát elsőbbséget élvez a nemzeti jogok felett. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a nemzeti szabály valamely európai rendelkezéssel ellentétes lenne, úgy a tagállamok az európai rendelkezést kötelesek alkalmazni. A nemzeti jog nem válik érvénytelenné, és nem helyezik hatályon kívül, de a kötelező erejét felfüggesztik.

¹⁰ European Commission: *Statement by European Commission President Ursula von der Leyen* (2021. október 8.).

¹¹ David Sassoli's Tweet. Lásd: https://twitter.com/EP_President/status/1446164465414705155

¹² Judgment of the Court of 15 July 1964. – Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a Preliminary Ruling: Giudice Conciliatore di Milano Italy. Case 6/64.

Ezenfelül az uniós jog elsőbbségét rögzíti a lisszaboni szerződéshez fűzött, jogi kötőerővel azonban nem rendelkező nyilatkozat,¹³ amelynek értelmében az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek.

A nemzeti jog és az uniós jog viszonyát Lengyelországban a lengyel alkotmánybíróság mérőföldkőnek számító ítéletek sorozatában dolgozta ki. Az alkotmánybíróság a csatlakozási szerződésről szóló, 2005. május 11-i ítéletében¹⁴ úgy ítélte meg, hogy az uniós csatlakozás kapcsán az átruházott kompetenciák körét pontosan meg kell határozni. Lengyelországnak továbbra is szuverén és demokratikus országgént kell működni, fenntartva a nemzeti hatóságok számára az alapvető hatásköröket. Ez azt jelenti, hogy az uniós jog nem élvez elsőbbséget, és a nemzeti jog úgynevezett „integrációbarát” értelmezését korlátozza a lengyel alkotmány elsőbbsége.

Az alkotmánybíróság az Európai Uniónak engedett felhatalmazás határaitól is döntött a lisszaboni szerződésről szóló ügyben.¹⁵ Ezek a határok elsősorban az ország alkotmányos identitásához kapcsolódnak, amelynek fogalmát az alkotmánybíróság vezette be, e fogalomból pedig levezette azoknak a területeknek a listáját, amelyekre nézve a tagállami hatáskör nem átruházható. Ilyennek minősülnek az alkotmány alapvető elvei, illetve azok az egyéni jogok, amelyek a tagállam identitásából erednek, többek között az emberi méltóság, a szuverenitás elve, a demokrácia, a jogállamiság és a társadalmi igazságosság elvei. Fontos tehát leszögezni, hogy közjogi értelemben a lengyel alkotmánybíróság kellő felhatalmazással rendelkezett a kérdéses ítélet meghozatalára. Döntésének érvrendszere ráadásul egyáltalán nem példa nélküli az európai uniós integrációtörténetben.

¹³ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union – DECLARATIONS Annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which Adopted the Treaty of Lisbon, Signed on 13 December 2007. A. Declarations Concerning Provisions of the Treaties–17. Declaration Concerning Primacy.

¹⁴ Judgment of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Constitutionality of Poland's Accession to the European Union (2005. május 11.).

¹⁵ Judgement of 24 November 2010 Ref. No. K 32/09.

EUB kontra nemzeti alkotmánybíróság – a német példa

Mint ahogy azt korábbi tanulmányunkban bemutattuk,¹⁶ a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-i döntésében¹⁷ kimondta, hogy az Európai Bíróság korábbi, az Európai Központi Bank gazdaságélénkítő programjával kapcsolatos döntése *ultra vires*, tehát Németországban nem alkalmazandó. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint az Európai Bíróság jogértelmezése önkényes, és átlépte hatáskörét. Az alkotmánybíróság tehát döntésében megkérdőjelezte az uniós jog elsőbbségét. A német közjogi szerveket a német alkotmány értelmében úgynevezett *Integrationsverantwortung*,¹⁸ tehát az európai integrációért való felelősség terheli. Ez a kötelezettség pedig nemcsak azt jelenti, hogy a közjogi szerveknek nemcsak hogy tartózkodniuk kell a Szerződések sértő jogszabályok alkalmazásától, de ezenfelül aktívan elő kell mozdítaniuk azt is, hogy a Szerződések szerinti állapot valósuljon meg.

E szabály alkalmazásával a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a PSPP-döntésben arra kötelezte a német közjogi szerveket, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket annak megakadályozása érdekében, hogy az Európai Bíróság a hatáskörét túllépve hozzon döntést, illetve tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy csökkentsék a hatáskörtúllépésnek a belpolitikára gyakorolt hatásait.

Az Internationale Handelsgesellschaft-ügy nyomán a német alkotmánybíróság Solange határozatában,¹⁹ 1974-ben kimondta, hogy az Európai Gazdasági Közösség joga és a német alkotmány alapjogokat biztosító normáinak ellentéte esetén a német alkotmányos szabályok érvényesítendőek. A német alkotmánybíróság az 1986-os Solange II (Wünsche Handelsgesellschaft) döntésében²⁰ kifejtette ugyan, hogy a közösségi alapjogvédelem adott szintű fennmaradása esetén, amilyen a döntés idején volt, a jövőben általában nem fogja az alaptörvény alapjogi rendelkezései alapján vizsgálni a közösségi jogszabályok alkalmazhatóságát, az alkotmányos vizsgálat jövőbeni lehetőségét azonban itt sem zárta ki.

¹⁶ Petri Bernadett: *Érzéksalóddás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 12.

¹⁷ Bundesverfassungsgericht: *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020* (2020).

¹⁸ Bundesministerium der Justiz: *Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG)* (2009. december 1.).

¹⁹ BVerfGE 37, 271 – Solange I.

²⁰ BVerfGE 73, 339 – Solange II.

A jelen ügy szempontjából kiemelkedő fontosságú a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak a lisszaboni szerződésről szóló, 2009. június 30-i ítélete²¹ is, amely amellett, hogy megerősítette a Német Szövetségi Köztársaságnak az Európai Unióba való integrációs szándékát, egyúttal annak korlátait is meghatározta. A kérelmezők az ügyben azzal kapcsolatos aggodalmukat fejezték ki, hogy a lisszaboni szerződés jóváhagyásával Németország olyan széles terjedelemben ad át állami hatásköröket az uniónak, hogy a német állampolgárok elvesztik befolyásukat az állami főhatalom gyakorlása felett, így sérül a német szövetségi alkotmány, a Grundgesetz 38. cikkében foglalt alkotmányos joguk. Az indítványok szerint a hatáskörök ilyen szintű átruházása meghaladja az arra biztosított alkotmányos felhatalmazás korlátait, ugyanis a német alkotmány Európa-záradékanak értelmében az uniós tagság nem vezethet az alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezéseinek sérelméhez. Azt is állították a kérelmezők ezenfelül, hogy a lisszaboni szerződés jóváhagyásával a Német Szövetségi Köztársaság elveszti szuverén államiságát, és sérül a jogállamiság. A lisszaboni szerződéssel ugyanis szerintük az Európai Unió föderális állammá válik, amely megszünteti Németország önálló államiságát.²²

Az alkotmánybírósági döntés a német államiság sértetlenségének alátámasztására hozott érvek között foglalkozik az uniós jog elsődlegességével is, kijelentve, hogy az a német alkotmány lerontását továbbra sem eredményezheti, ilyenek az *ultra vires* és az alapjogokat sértő uniós jogi aktusok. Arra is kitér, hogy változtat-e ezen a felfogáson a lisszaboni szerződéshez fűzött nyilatkozat, amely az uniós jog elsődlegességének elvéről szól. Mivel a nyilatkozat az elsődlegesség elvét az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára alapítva erősíti meg, a német alkotmánybíróság álláspontja szerint annak elfogadásával Németország nem ismerte el az uniós jog alkotmányos szempontból aggályos feltétlen alkalmazási elsődlegességét, sőt megerősítette saját alkotmányos elveit a föderális rendszerű uniós jogi elsődlegesség helyett.

Az uniós jog és a tagállami alkotmányos alapelvek

Az Európai Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatában elismerte: annak vizsgálata során, hogy egy tagállam sérti-e, vagy sem az uniós jogot, számos területen figyelembe kell venni a hazai alkotmányok alapelveit. Ilyen például az uniós

²¹ Bundesverfassungsgericht: *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009* (2009).

²² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 23.

alapjogok korlátozása vagy a tagállamok nemzeti identitásának megőrzése (Bizottság kontra Luxemburg ügy²³). Ez utóbbi ítélet szerint a tagállamok nemzeti identitásának megtartása a Közösség által tiszteletben tartott legitim cél. Az Omega döntésben²⁴ az EUB elismerte, hogy a nemzeti alkotmányban rögzített alapvető értékek indokolhatják az alapvető szabadságok korlátozását.

A finn alkotmányügyi bizottság alig egy hónappal a német döntés után hozott határozatot²⁵ az EUMSZ 310. cikkének értelmezésével kapcsolatosan, szintén költségvetési kérdésben. A finn testület szerint a jogszabályhely új, a bizottsági értelmezés rendkívüli, és olyan körülménynek minősül, amelyet nem lehetett előre látni, amikor Finnország ratifikálta a Szerződéseket, és amely jelentős pénzügyi kötelezettségeket teremt az ország számára, és hosszú időre (2058-ig) korlátozná Finnország költségvetési szuverenitását. Ez a döntés a Bizottság részéről alapvetően meghatározza a tagállamok gazdaságpolitikáját, amelyre az EU nem rendelkezik hatáskörrel, ezért ezek a döntések *ultra vires* jellegűek.

A cseh alkotmánybíróság a Cukorkvóták III. döntésben²⁶ elismerte az uniós jog elsőbbségének elvét, de fenntartotta magának a jogot annak felülvizsgálatára is, hogy az uniós jog ellentétes-e a cseh alkotmánnyal. A demokratikus jogállamiság a cseh alkotmány olyan rendelkezése, amelyet nem lehet módosítani. Az alkotmánybíróság értelmezése szerint ez az elv, amely az Európai Unióban való részvétel egyetlen korlátját képezi, amelyre az uniós tagság nyomán bekövetkező jogi változások nem hathatnak ki. Ezt az elvet nem sértheti²⁷ az unióra átruházott hatáskörök gyakorlása, és az uniós joggal összhangban történő alkotmányértelmezés sem mehet el odáig, hogy lerontsa a demokratikus jogállamiság alapvető elemeit.

²³ Judgment of the Court of 2 July 1996. – Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxemburg. Failure of a Member State to Fulfil its Obligations – Freedom of Movement for Persons – Employment in the Public Service. – Case C-473/93.

²⁴ Case C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn.

²⁵ Päivi Leino-Sandberg: Who is Ultra Vires Now? The EU's Legal U-turn in Interpreting Article 310 TFEU. *HELDA*, 2020. június 18.

²⁶ Decisions 2006/03/08 – Pl. ÚS 50/04: Sugar Quotas III.

²⁷ Fazekas Flóra: A közösségi jog elsőbbsége a cseh Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában. *Európai Jog*, 9. (2009), 5. 34–44.

Következtetések

A lengyel alkotmánybíróság döntése iránti érdeklődést egyértelműen befolyásolja a Lengyelország és az uniós intézmények között lassan már ötödik éve zajló jogállamisági vita. Tekintettel arra, hogy az uniós jog elsődlegessége nem vezethető le a Szerződésekből, hanem arra vonatkozóan elsősorban a bírói gyakorlat, az esetjog értelmezése ad támpontot, a lengyel alkotmánybírósági ítélet értelmezésének kontextusát túlnyomó részt meghatározza a politikai légkör.

Három nappal a lengyel döntés kihirdetése után jelent meg a *Magyar Közlönyben* a magyar kormány határozata az ügyben.²⁸ A határozat többek között megállapítja, hogy a döntést az európai uniós intézmények rossz gyakorlata váltotta ki, amelynek során azok az Európai Unió alapszerződéseinek módosítása nélküli lopakodó hatáskörbővítéssel igyekeznek olyan jogköröket elvonni a tagállamoktól, amelyeket a tagállamok az Európai Unióra soha nem ruháztak át. Az uniós intézmények viszontválasza nyilvánvalóan nem sokat várhat majd magára, az Európai Parlament baloldali pártjai már jelezték, hogy rövidesen állásfoglalást indítványoznak a lengyel döntésről, külön kitérve a magyar kormány támogató határozatára, az Európai Bizottság pedig tovább késleltetheti a Covid-19 helyreállítási források kifizetését a két tagállam számára.

Jogi értelemben ki kell emelni, hogy az *ultra vires* döntések precedensét nem ez az eset teremtette meg, a jelenség már évtizedek óta jelen van európai szinten. Nem ez az első tagállami elmozdulás, amely ebbe az irányba vezet, de kétségtől Lengyelország lépte eddig a legnagyobbat. Első ízben állapítja meg egy nemzeti alkotmánybíróság, hogy az Európai Unióról Szóló Szerződés olyan szabályai alkotmányellenesek, amelyek az integráció kvintesszenciáját alkotják. Lényeges továbbá, hogy az alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek nyilvánított alapszerződési rendelkezések fölött a lengyel alkotmánybíróság mind az uniós csatlakozás kapcsán, mind pedig a lisszaboni szerződésről szóló ügyben már gyakorolt „normakontrollt”. Ezek a szabályok azóta is változatlanok. A jelen döntésben ezeket a szabályokat nem általánosságban, hanem az Európai Bíróság értelmezésére hivatkozva nyilvánította jogellenesnek a lengyel testület. Azt tartja a lengyel alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek, ahogy e szabályokat a Bíróság alkalmazza, amilyen jogi helyzetet az EUB értelmezése nemzeti szinten teremt.

²⁸ 1712/2021. (X. 9.) Korm. határozat a Lengyel Köztársaság Alkotmánybíróságának a nemzeti jog és az európai uniós jog viszonyáról hozott döntése kapcsán képviselendő magyar álláspontról.

Hozzá kell tenni, hogy az Európai Bíróság 1952-es alapítása óta önmagát irányító, kontroll nélküli szerv, egyfajta állam az államban. 2019-ben a francia Nemzetgyűlés is élesen bírálta egy jelentésében²⁹ a Bíróságot arra hivatkozva, hogy a francia gazdasági szereplők szerint az EUB nem gyakorol érdemi törvényességi ellenőrzést versenyügyekben az uniós adminisztráció felett. Míg tehát a korábbi időszakban csak a szélsőséges euroszeptikusok – azon belül is elsősorban brexítpártiak – illeték kritikával működését, ma már hallható bírálata klasszikus középvonalas, gyakran kifejezetten integrációpárti körökből is, gondoljunk csak a brexittárgyalásokat vezető és az elnöki pozícióért induló néppárti Michel Barnier-ra, aki nemrégiben éppen azzal kezdett kampányolni,³⁰ hogy Franciaországnak vissza kell nyernie szuverenitását az Európai Unió Bíróságával szemben...

2021. október 12.

Felhasznált irodalom

1712/2021. (X. 9.) Korm. határozat a Lengyel Köztársaság Alkotmánybíróságának a nemzeti jog és az európai uniós jog viszonyáról hozott döntése kapcsán képviselendő magyar álláspontról. Online: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/6ffcbf3041713f4adb-c806e370742b4e82096262/megtekintes>

Az Európai Unióról Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF

Bundesverfassungsgericht: *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009* (2009). Online: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html

Bundesverfassungsgericht: *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020* (2020). Online: www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html

BVerfGE 37, 271 – Solange I. Online: www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html

BVerfGE 73, 339 – Solange II. Online: www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html

Case C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62002CJ0036&from=en>

²⁹ Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Européennes sur le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation et présenté par M. Patrice Anato et Mme Constance LE Grip Députés. 2019. november 27.

³⁰ Paul Dallison – Elisa Braun: Barnier the Brexiteer? French Candidate Gets Tough with EU on Campaign Trail. *Politico*, 2021. szeptember 9.

- Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Declarations Annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which Adopted the Treaty of Lisbon, Signed on 13 December 2007 – A. Declarations Concerning Provisions of the Treaties – 17. Declaration Concerning Primacy. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/AFI/DCL/17&from=HU>
- Dallison, Paul – Elisa Braun: Barnier the Brexiteer? French Candidate Gets Tough with EU on Campaign Trail. *Politico*, 2021. szeptember 9. Online: www.politico.eu/article/michel-barnier-brexit-france-candidate-eu-campaign-trail/
- Decisions 2006/03/08 – Pl. ÚS 50/04: Sugar Quotas III. Online: www.usoud.cz/en/decisions/2006-03-08-pl-us-50-04-sugar-quotas-iii
- European Commission: *December Infringements Package: Key Decisions* (2020. december 3.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_2142
- European Commission: *Rule of Law: European Commission Refers Poland to the European Court of Justice to Protect Independence of Polish Judges and Asks for Interim Measures* (2021. március 31.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_1524
- European Commission: *Statement by European Commission President Ursula von der Leyen* (2021. október 8.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5163
- Fazekas Flóra: A közösségi jog elsődlegessége a cseh Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatában. *Európai Jog*, 9. (2009), 5. 34–44.
- Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) 2009. december 1. Online: www.gesetze-im-internet.de/intvg/BJNR302210009.html
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 23. Online: www.gesetze-im-internet.de/gg/art_23.html
- Judgement in the Name of the Republic of Poland: Assessment of the Conformity to the Polish Constitution of Selected Provisions of the Treaty on European Union. 2021. október 7. Online: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>
- Judgement of 24 November 2010 Ref. No. K 32/09. Online: www.europeanrights.eu/public/sentenze/Polonia-24novembre2010.pdf
- Judgement of the Court (Grand Chamber) 15 July 2021. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9568879>
- Judgment of the Court of 15 July 1964. – Flaminio Costa v E.N.E.L. – Reference for a Preliminary Ruling: Giudice Conciliatore di Milano. Italy. Case 6/64. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN>
- Judgment of the Court of 2 July 1996. – Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxemburg. – Failure of a Member State to Fulfil Its Obligations–Freedom of Movement for Persons – Employment in the Public Service. Case C-473/93. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61993CJ0473&from=EN>
- Judgment of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Constitutionality of Poland's Accession to the European Union. 2005. május 11. Online: www.proyectos.cchs.csic.es/euro-constitution/library/documents/Polish%20Constitutional%20Tribunal_Judgment%20Polands%20accession%20to%20the%20EU.pdf

Polexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete...

- Leino-Sandberg, Päivi: Who is Ultra Vires Now? The EU's Legal U-turn in Interpreting Article 310 TFEU. *HELDA*, 2020. június 18. Online: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/328091/Who_is_ultra_vires_now_The_EUs_legal_Uturn_in_interpreting_Article_310_TFEU.pdf?sequence=1
- Petri Bernadett: *Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 12. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/12/erzekcsalodas-vagy-integracio-ra-mert-utes-mirol-is-szol-tulajdonkeppen-a-nemet-szovetsegi-alkotmanybirosag-dontese>
- Polish Parliament Approves Judge 'Muzzle Law', Commission 'Very Concerned'. *Euractive*, 2020. január 4. Online: www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/polish-parliament-approves-judge-muzzle-law-commission-very-concerned/
- Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Européennes sur le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation et présenté par M. Patrice Anato et Mme Constance LE Grip Députés. 2019. november 27. Online: www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/duel15b2451_rapport-information.pdf

Magyar–szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése

Bár az elmúlt időszakban több kényes kérdés terheli a Visegrádi Együttműködést, Magyarország számára különösen fontos a V4 stabilitása. 2021. október 5-én Szijjártó Péter külügyminiszter Pozsonyban tárgyalt szlovák kollégájával, Ivan Korčokkal. Míg Magyarország stratégiája a kényes kérdések háttérbe, illetve az együttműködést erősítő kérdések előtérbe helyezése, addig a szlovák külügyminiszter keményen fellépett Magyarországnak a felvidéki magyarok részére nyújtott támogatási rendszerével szemben. Felmerül a kérdés, hogy valóban érdeke-e a szlovák külügynek a kétoldalú kapcsolatok szorosabbra fűzése, vagy a szlovák kormány – kihasználva a magyar fél együttműködés elmélyítése iránt tanúsított erős elköteleződését – Magyarország felvidéki magyarokat érintő érdekérvényesítő képességeit igyekszik korlátozni.

Az egyeztetésre azt követően került sor, hogy a cseh és a lengyel kormány között szokatlanul éles konfliktus alakult ki a határ menti lengyel bányászat kapcsán.¹ Bár a magyar külpolitika középpontjában a Visegrádi Együttműködés folyamatos erősítése áll,² a szlovák–magyar viszonyt – a történelmi eseményekből kifolyólag – terhelik olyan tényezők, amelyek konfliktus formájában ma is jelentkezhetnek, és így potenciális veszélyt jelentenek a kétoldalú viszonyra és a Visegrádi Együttműködés stabilitására. Utóbbira jó példa Kövér László magyar házelnök 2021. augusztus 2-i beszéde a felvidéki Somorján, amelyet a városból kitelepített magyarok emlékére felállított emlékmű avatásán mondott el. Bár a beszéd – a történelmi tények ismeretében – semmi rendkívülit nem tartalmazott,³ Korčok szlovák külügyminiszter élesen kikelt

¹ Navracsics Tibor: *Testvérháború Európa közepén*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. szeptember 30.

² Magyarország Kormánya: *Közös érdekünk a magyar–szlovák együttműködés erősítése*. 2021. október 5.

³ Reczai Lilla: „A bűn nem akkor teljesedik be, amikor elkövetik, hanem akkor, amikor elfelejtik” – felavatták a kitelepítettek emlékművét Somorján. *Ma7.sk*, 2021. augusztus 2.

az elhangzottakkal szemben,⁴ majd ehhez a felháborodáshoz több szlovák vezető politikus is csatlakozott.⁵

Az elmúlt években a magyar külpolitika Szlovákiával kapcsolatos stratégiája arra irányult, hogy minél szorosabb együttműködést sikerüljön kialakítani a szlovák és a magyar fél között. Ez nem csupán a régió valamennyi államának érdekében álló egységes és hatékony kelet-közép-európai fellépést szolgálja az európai politikai színtéren, hanem összhangban van Magyarország nemzetpolitikai célkitűzéseivel is, miszerint minél jobb a szlovák–magyar viszony, annál jobb a felvidéki magyaroknak.⁶

A kétoldalú kapcsolatokat a magyar kormányzat évek óta kiemelkedően jól tartja. Ez nagyrészt igaz is. Mára már nem részei a mindennapoknak a Mečiar-, illetve az első Fico-kormány idején tapasztalt sovinszta megnyilvánulások a felvidéki magyarokkal szemben. A gazdasági együttműködés a két fél között rendre jól működik, amelyre a sajtótájékoztatón a magyar külügyminiszter részéről több példa is elhangzott: folyamatosan növekvő kétoldalú kereskedelmi forgalom, gazdaságélénkítő támogatások, közlekedést segítő beruházások, így különösen a Miskolc–Kassa gyorsforgalmi út megépítése, három új Ipoly-híd építése 2023-ig, Pozsony–Budapest szárnyashajó-közlekedés újraindítása.⁷

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kényes kérdések eltűntek volna. Az elmúlt évek gyakorlata szerint a felek azonban arra összpontosítottak, ahol jó az együttműködés, míg az egyes kényes kérdéseket inkább a háttérbe szorították. Ez a konszenzus teremtette meg a hétköznapi szinten is érezhető szorosabb, konfliktusoktól mentes (vagy legalábbis konfliktusokkal ritkán tarkított) jó államközi együttműködést. Ennek megfelelően egyes, magyar szempontból fontos ügyek – a jó kapcsolatok megőrzésének „feltételeként” – lekerültek a napirendről. Ilyen kérdés a kettős állampolgárság (annak szlovák fél általi tiltása), a nyelvtörvény (a mai napig bírságokat vetnek ki az államnyelv mellőzése miatt)⁸ vagy éppen a kollektív bűnösség alkalmazásának elve, pontosabban a Beneš-dekrétumok máig tartó joghatása (mind a mai napig földtulajdonokat

⁴ Kiss Balázs: Szlovák külügyminiszter: Szlovákia nem Felvidék. *Infostart*, 2021. augusztus 6.

⁵ Szlovák logika, kormányfői tálalásban: Kövér László kijelentései okozzák a feszültséget, véletlenül sem a kitelepítések és a jogfosztások. *Felvidék.ma*, 2021. augusztus 7.

⁶ Sziijártó Péter: Minél jobb a magyar–szlovák együttműködés, annál jobb a felvidéki magyaroknak. *Origo*, 2021. október 5.

⁷ Magyarország Kormánya (2021): i. m.

⁸ Tárnok Balázs: Újabb európai pofon a határon túli magyaroknak. *Ludovika Blogtér*, 2021. július 14.

koboznak el kizárólag azon az alapon, hogy az érintettek felmenői magyarok voltak).⁹

Ezt a konszenzust rúgta fel Ivan Korčok szlovák külügyminiszter a pozsonyi sajtótájékoztatón. A szlovák külügy vezetője éles kritikával illette a magyar állam felvidéki magyarok támogatására irányuló rendszerét. Azt nehezményezte, hogy a magyar fél nem tájékoztatja a szlovák külügyet a Szlovákiába érkező magyar közpénz címzettjeiről, illetve nem egyeztetnek ezen támogatások felhasználásáról. Korčok a szlovák külügyi tárca „kérdéseit” tartalmazó dokumentumot is átadott magyar kollégájának. Eszerint a szlovák kormány tájékoztatást vár a magyar kormány Szlovákia területén megvalósuló programjairól (elsősorban a szlovákiai magyar oktatási célokra és a vállalkozások számára nyújtott magyarországi támogatások részleteiről), valamint tudni szeretnék, hogy Magyarország milyen célból vásárolt szlovákiai műemlék-épületeket, illetve újít fel templomokat.¹⁰ A szlovák külügyminiszter elmondta továbbá, hogy a magyarországi támogatások Szlovákiába „közös megállapodott feltételek” alapján érkehetnek.¹¹ A szlovák külügy tehát nem csupán azt várja el, hogy a magyar fél tájékoztassa a támogatásokról, de beleszólást is akar abba, hogy miként használják fel azokat.

Korčok harcias, a „szlovák államérdeket védő” hozzáállását szinte valamenyny vezető szlovák párt hasonló harciassággal támogatta mind a kormánypártok, mind pedig az ellenzék soraiból. Boris Kollár, a kormánykoalíciót erősítő Sme Rodina (Család vagyunk) vezetője határozottan támogatta a külügyminisztert.¹² Bár Igor Matovič (OLaNO – Egyszerű Emberek és Független Személyiségek) diplomatikusabb hangvételre szólította fel Korčokot, a korábbi kormányfő is azt szorgalmazta, hogy a szlovákiai régióknak szánt támogatásokat közösen kezeljék.¹³ Az ellenzéki oldal vezetői is a magyar államot kritizáló hangnemben szólaltak fel, beleértve a magyar kormánnyal korábban szoros kapcsolatokat fenntartó Peter Pellegrini által vezetett Hlas (Hang)

⁹ Fiala-Butora János: Beneš-dekrétumok – amikor a múlt és a jövő összeér. *Új Szó*, 2020. július 19.

¹⁰ Czímer Gábor: Szlovákia ellentörvénnyel akadályozná, hogy a magyar kormány termőföldet vegyen az országban. *Új Szó*, 2021a. október 11.

¹¹ Komjáthy Lóránt: Korčok-Szijjártó találkozó: Rendszeres találkozóban és a kapcsolatokat elmélyítésében egyeztek meg a külügyminiszterek. *Körkép*, 2021. október 5.

¹² Németh Szakács Henrietta: A Sme rodina ismét kiállt Korčok mellett. *Körkép*, 2021. október 9.

¹³ Matovič: a külügy kezelje diplomatikusan a szlovák–magyar vitát. *Felvidék.ma*, 2021. október 8.

képviselőjét,¹⁴ illetve Robert Fico korábbi kormányfőt (Smer-Irány),¹⁵ aki még egy rendkívüli parlamenti ülés összehívását is kezdeményezte a magyar állam földvásárlásainak megállítása érdekében.¹⁶ A szlovák pártok közül némileg szürreális módon egyedül a korábban sovinszta magyarellenos Ján Slota által vezetett Szlovák Nemzeti Párt fogalmazott meg más véleményt.¹⁷

A földvásárlás kérdése a sajtótájékoztatót követően a sajtóban is napirenden maradt.¹⁸ Ivan Korčok erősen tematizálta az ügyet, és – bár azt is elmondta, hogy egy ilyen gyakorlat a tőke szabad áramlásának elvére figyelemmel nem sértene uniós jogot – egy olyan törvényjavaslat előterjesztését irányozta elő, amely a külföldi államok hazai ingatlanokban szerzett tulajdonviszonyát érintené.¹⁹ A magyar kormány végül elállt a felvidéki földvásárlásoktól – Ivan Korčok tájékoztatása szerint a szlovák fél kezdeményezésére.²⁰ A magyar kormány még júliusban döntött arról, létrehozza a Termőföld Magántőkealapot, amelynek célja a kelet-közép-európai régióban termőföld vásárlása, megteremtve ezáltal a hazai mezőgazdasági vállalkozások nemzetközi terjeszkedésének alapjait.²¹ A tőkealap keretösszege 400 millió euró, amelynek 70%-át a magyar állam biztosította volna. Orbán Viktor miniszterelnök a döntésről Eduard Heger kormányfőt is értesítette. Utóbbi tájékoztatása szerint a döntésre a jó kétoldalú kapcsolatok megőrzése érdekében került sor.²²

Az október 5-i sajtótájékoztató – a magyar állami érdekérvényesítési lehetőségek beszűkülésének szempontjából – további említésre érdemes mozzanata a Beneš-dekrétumokat érintő megnyilvánulások voltak. A kérdés annak kapcsán került napirendre, hogy a néhány nappal korábban megalakult új felvidéki magyar egységpárt, a Szövetség programjának részévé tette a kollektív

¹⁴ Gyimesi-Kmec a magyar–szlovák viszonyról a TA3-ban: Az ellenzéki politikus szerint meg kell állítani Orbán revizionista földvásárlási törekvéseit. *Körkép*, 2021. október 7.

¹⁵ Renczes Ágoston: Robert Fico szerint Orbán olyan, mint egy ragadozó: kiborult Szlovákia Magyarország külföldi termőföldvásárlásai miatt. *Azonnali*, 2021. október 8.

¹⁶ Magyarország miatt akar rendkívüli parlamenti ülést összehívni Fico pártja. *Mandiner*, 2021. október 8.

¹⁷ Czímer (2021b): i. m.

¹⁸ Pomichal Krisztián: *Hon(vissza)foglalással vádolja a magyar államot a volt budapesti szlovák nagykövet*. *Ma7.sk*, 2021. október 6.

¹⁹ Rajkovich Péter: *Korčok támadásba lendült, minden külföldi ingatlanvásárlásról tudni akar*. *Ma7.sk*, 2021. október 7.

²⁰ Czímer Gábor: *A magyar kormány visszavonulót fúj: mégsem indítják el a határon túli régiókban a földvásárlást*. *Új Szó*, 2021c. október 12.

²¹ A Kormány 1484/2021. (VII. 16.) Korm. határozata a Termőföld Magántőkealap létrehozásáról.

²² Czímer (2021c): i. m.

bűnösség elvének eltörlését és a földkobzásokra lehetőséget adó jogi keret rendezését.²³ A szlovák politikai elit a Beneš-dekrétumokra – egy tudatosan téves értelmezést alkalmazva – a mai napig jogrendjének megmásíthatatlan alapjaként tekint (beleértve a magyarok és németek kollektív bűnösségét tartalmazó dekrétumokat és nemzeti tanácsi rendeleteket).²⁴

A sajtótájékoztatón Szijjártó Péter külügyminiszter elmondta, hogy szlovák kollégája biztosította arról, hogy a dekrétumoknak ma már nincs jogi hatálya. A szlovák fél ezen tájékoztatása azonban – az elmúlt évek joggyakorlata ismeretében – nyilvánvalóan valótlan, aminek minden bizonnyal a magyar külügy vezetője is tökéletesen tudatában volt. A Bosits-ügy,²⁵ a Pozsonypüspöki mellett lévő földek ügye,²⁶ illetve számos további eset mára ugyanis egyértelmű bizonyítékai annak, hogy a dekrétumoknak máig tartó joghatásai vannak, ugyanis a szlovák állami intézmények visszaható hatállyal alkalmazzák azokat (és ezáltal a kollektív bűnösség elvét).²⁷ Ivan Korčok „tájékoztatása” tehát legfeljebb ígéreteként értelmezhető, hogy a szlovák hatóságok a jövőben nem fogják ezeket a jogszabályokat alkalmazni. A megfelelő jogalkotási lépések megtétele nélkül azonban ezek az ígéretek aligha vehetőek komolyan.

Ezek az ügyek jól szemléltetik, hogy a Visegrádi Együttműködés erősödésével párhuzamosan (illetve éppen ennek okán) Magyarország érdekérvényesítési képességei a felvidéki magyarok kisebbségi jogai vonatkozásában jelentősen beszűkültek. A szlovák kormány láthatóan kihasználja, hogy Magyarországnak sokkal fontosabb a Visegrádi Együttműködés egysége, mint Szlovákiának. A szlovák külügy támadásba lendült, és a szoros együttműködés ígérétevel kívánja Magyarország érdekérvényesítő képességeit csökkenteni. Egy másik megközelítés szerint a Szövetség megalakulása – és általuk az egyes kérdések politikai programba történő beemelése – okozott egy olyan belpolitikai helyzetet, amelyre a szlovák külügyminiszter a fellépésével reagált.²⁸

Az anyaállami érdekérvényesítési képesség korlátozottsága természetes, ezért is különösen fontos, hogy a felvidéki magyarság saját kezébe vegye

²³ Czímer Gábor: [Korčok: Tudni akarunk arról, mit csinál nálunk a magyar kormány](#). *Új Szó*, 2021a. október 5.

²⁴ Pomichal (2021): i. m.

²⁵ Szalai Erika: [Kiderült az igazság: a szlovák jog ma is alkalmazza a 75 évvel ezelőtti jogfosztó rendeletet „az állam szükséges tekintélyének megőrzése érdekében”](#). *Felvidék.ma*, 2020. május 20.

²⁶ Czímer Gábor: [Az állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva el akarja kobozni a D4-es alatti milliárdokat érő telkeket](#). *Új Szó*, 2020. június 17.

²⁷ Tárnok Balázs: [Slovakia Still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union](#). *EUstrat Szakpolitikai Figyelő*, 2020. július 15.

²⁸ Petheő Attila: [Magyarellenesség haszonszerzés céljából](#). *Bumm.sk*, 2021. október 11.

érdekképviselését. Erre mind a politikai, mind a civil jog- és érdekérvényesítő vonalon szükség van. Előbbi kapcsán reménykedésre ad okot az új felvidéki magyar egységpárt megszületése, amellyel jó esély kínálkozik arra, hogy a szlovákiai magyar politika újra magára találjon. Ennek jelei egyre inkább tapasztalhatóak, többek között a Beneš-dekrétumok kérdésének határozott napirenden tartásában is.²⁹ A szlovákiai politikai nyomásgyakorlás mellett azonban szükséges lenne a felvidéki civil jogvédők által végzett nemzetközi irányú jog- és érdekérvényesítési munka állandósítása is, hiszen ezek a szereplők tudják hitelesen tájékoztatni az egyes nemzetközi és uniós szerveket a folyamatban lévő emberi és kisebbségi jogsértésekről.³⁰

Magyarország víziója a V4 erősítésével egy olyan régiós politikai együttműködés megvalósítása, amely hosszú távon képes egységesen fellépni a kelet-közép-európai érdekek mellett, ezzel politikailag nagyobb súlyt adva a térség államainak, Szlovákiát is beleértve. Erre utalt Orbán Viktor miniszterelnök is 2021. október 11-i, a Párkányt Esztergommal összekötő Mária Valéria híd avatásának huszadik évfordulója alkalmából szervezett ünnepi megemlékezésen: „az okos szomszédok nem háborúznak, és nem ellenségeskednek egymással. A közép-európai sorsközösségben élő népek között értelmetlen bármiféle ellenségeskedés, mindannyiunk túlélésének záloga a barátság és a szövetségkötés. [...] Európa jövője mi vagyunk, és ne hagyjuk, hogy a bennünket összekötő hidakat valaha is újra lerombolják.”³¹

Úgy tűnik, hogy ezt a víziót, illetve a magyar kormány ezen vízióba vetett hitét Szlovákia kormánya – a hatékony szlovákiai magyar érdekképviselőt visszaszorítására irányuló belpolitikai haszonszerzés céljából – egyelőre inkább kihasználja. Az ország hosszú távú érdekei szempontjából a szlovák politikai vezetésnek azonban érdemes lenne megfontolnia a fenti intelmet, még ha azt a magyar miniszterelnök mondja is. Az őszinte barátságnak és stabil szövetségnek azonban – többek között az Alaptörvény D. cikkében

²⁹ „Háborús bűnösnek nézek ki? (...) Mert az vagyok” – Forró Krisztián a TA3 műsorában. *Felvidék.ma*, 2021. október 5.

³⁰ Pomichal Krisztián: *Tárnok Balázs: Ha azt akarjuk, hogy a nemzetközi térben is figyeljenek a gondjainkra, el kell végeznünk a házi feladatot!* *Ma7.sk*, 2021. október 1.

³¹ Miniszterelnöki Kabinetiroda: *Orbán Viktor beszéde a Mária Valéria híd átadásának huszadik évfordulója alkalmából rendezett ünnepségen*. 2021. október 11.

foglalt kötelezettségből fakadóan³² – szükségszerű feltétele a felvidéki magyarokat érintő jogsértések orvoslása, a közösség megmaradásának támogatása és egyenlőség elvén alapuló boldogulásának biztosítása.

2021. október 18.

Felhasznált irodalom

- 1484/2021. (VII. 6.) Korm. határozat a Termőföld Magántőkealap létrehozásáról.
- Czímer Gábor: Az állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva el akarja kobozni a D4-es alatti milliokat érő telkeket. *Új Szó*, 2020. június 17. Online: <https://uj szo.com/kozelet/az-allam-a-benes-dekretumokra-hivatkozva-el-akarja-kobozni-a-d4-es-alatti-milliokat-ero>
- Czímer Gábor: *Korçok*: Tudni akarunk arról, mit csinál nálunk a magyar kormány. *Új Szó*, 2021a. október 5.
- Czímer Gábor: Szlovákia ellentörvénnyel akadályozná, hogy a magyar kormány termőföldet vegyen az országban. *Új Szó*, 2021b. október 11. Online: <https://uj szo.com/kozelet/szlovakia-ellentorvennyel-akadalyozna-hogy-a-magyar-kormany-termofoldet-vegyen-az-or-sz-gban>
- Czímer Gábor: A magyar kormány visszavonulót fúj: mégsem indítják el a határon túli régiókban a földvásárlást. *Új Szó*, 2021c. október 12. Online: <https://uj szo.com/kozelet/a-magyar-kor-many-visszavonulot-fuj-megsem-inditjak-el-a-hataron-tuli-regiokban-a>
- Fiala-Butora János: Beneš-dekrétumok – amikor a múlt és a jövő összeér. *Új Szó*, 2020. július 19. Online: <https://uj szo.com/panorama/benes-dekretumok-amikor-a-mult-es-a-jovo-osszeer>
- Gyimesi-Kmec a magyar-szlovák viszonyról a TA3-ban: Az ellenzéki politikus szerint meg kell állítani Orbán revizionista földvásárlási törekvéseit. *Körkép*, 2021. október 7. Online: <https://korkep.sk/cikkek/mindennapjaink/2021/10/07/gyimesi-kmec-a-magyar-szlo-vak-viszonyrol-a-ta3-ban-az-ellenzeki-politikus-szerint-meg-kell-allitani-orban-revizio-nista-foldvasarlas-torekveseit/>
- „Háborús bűnösnek nézek ki? (...) Mert az vagyok” – Forró Krisztián a TA3 műsorában. *Fel-vidék.ma*, 2021. október 5. Online: <https://felvidek.ma/2021/10/haborus-bunosnek-ne-zek-ki-mert-az-vagyok-forro-krisztian-a-ta3-musoraban/>
- Kiss Balázs: Szlovák külügyminiszter: Szlovákia nem Felvidék. *Infostart*, 2021. augusztus 6. Online: <https://infostart.hu/tudositoink/2021/08/06/szlovak-kulugyminiszter-szlo-vakia-nem-felvidek>
- Komjáthy Lóránt: *Korçok*-Szijjártó találkozó: Rendszeres találkozóban és a kapcsolatok elmélyítésében egyeztek meg a külügyminiszterek. *Körkép*, 2021. október 5.

³² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) D. cikk: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sor-sáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

Magyar–szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése

- Magyarország Kormánya: *Közös érdekünk a magyar–szlovák együttműködés erősítése*. 2021. október 5. Online: <https://kormany.hu/hirek/szijasjarto-peter-kozos-erdekunk-a-magyar-szlovak-egyuttmukodes-erosítése>
- Magyarország miatt akar rendkívüli parlamenti ülést összehívatni Fico pártja. *Mandiner*, 2021. október 8. Online: https://mandiner.hu/cikk/20211008_magyarország_miatt_akar_rendkivuli_parlamenti_ulest_osszehivatni_fico_partja
- Matovič: a külügy kezelje diplomatikusan a szlovák–magyar vitát. *Felvidék.ma*, 2021. október 8. Online: <https://felvidek.ma/2021/10/matovic-a-kulugy-kezelje-diplomatikusan-a-szlovak-magyar-vitat/>
- Miniszterelnöki Kabinetiroda: Orbán Viktor beszéde a Mária Valéria híd átadásának huszadik évfordulója alkalmából rendezett ünnepségen. 2021. október 11. Online: <https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-maria-valeria-hid-atadasanak-huszadik-evforduloja-alkalmabol-rendezett-unnepegen/>
- Navracsics Tibor: *Testvérháború Európa közepén*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. szeptember 30. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/09/30/testverhaboru-europa-kozepen>
- Németh Szakács Henrietta: A Sme rodina ismét kiállt Korčok mellett. *Körkép*, 2021. október 9.
- Petheő Attila: *Magyarellenesség haszonszerzés céljából*. *Bumm.sk*, 2021. október 11. Online: https://www.bumm.sk/velemeney/2021/10/11/magyarellenesség-haszonszerzes-celjabol?fbclid=IwAR0qny21P6tT7Qcidq8LcleXO5j-ulZbF0_RL4OXZfY9VrGzHub0-MVzpCQ
- Pomichal Krisztián: Tárnok Balázs: Ha azt akarjuk, hogy a nemzetközi térben is figyeljenek a gondjainkra, el kell végeznünk a házi feladatot! *Ma7.sk*, 2021. október 1. Online: <https://ma7.sk/aktualis/tarnok-balazs-ha-azt-akarjuk-hogy-a-nemzetkozi-terben-figyeljenek-a-gondjainkra-el-kell>
- Pomichal Krisztián: *Hon(vissza)foglalással vádolja a magyar államot a volt budapesti szlovák nagykövet*. *Ma7.sk*, 2021. október 6. Online: <https://ma7.sk/aktualis/honvisszafoglalassal-vadolja-a-magyar-allamot-a-volt-budapesti-szlovak-nagykovet>
- Rajkovich Péter: *Korčok támadásba lendült, minden külföldi ingatlanvásárlásról tudni akar*. *Ma7.sk*, 2021. október 7. Online: <https://ma7.sk/aktualis/korcok-tamadasba-lendult-min-den-kulfoldi-ingatlanvasarlasrol-tudni-akar>
- Reczai Lilla: „A bűn nem akkor teljesedik be, amikor elkövetik, hanem akkor, amikor elfelejtik” – felavatták a kitelepítettek emlékművét Somorján. *Ma7.sk*, 2021. augusztus 2. Online: <https://ma7.sk/aktualis/a-bun-nem-akkor-teljesedik-be-amikor-elkovetik-hanem-akkor-amikor-elfelejtik-felavattak-a>
- Renczes Ágoston: Robert Fico szerint Orbán olyan, mint egy ragadozó: kiborult Szlovákia Magyarország külföldi termőföldvásárlásai miatt. *Azonnali*, 2021. október 8. Online: https://azonnali.hu/cikk/20211008_robert-fico-orban-olyan-mint-egy-ragadozo-kiborult-szlovakia-magyarország-kulfoldi-termofoldvasarlasai-miatt?fbclid=IwAR3NBzap3bPftsFUTH-Nn4PpGU0f70u0lAsKXhQ05wStlZzXpmdonqZocPpk&utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202110
- Szalai Erika: *Kiderült az igazság: a szlovák jog ma is alkalmazza a 75 évvel ezelőtti jogfosztó rendeletet „az állam szükséges tekintélyének megőrzése érdekében”*. *Felvidék.ma*, 2020. május 20. Online: <https://felvidek.ma/2020/05/kiderult-az-igazsag-a-szlovak-jog-ma-is-alkalmazza-a-75-evvel-ezelotti-jogfosztó-rendeletet-az-allam-szukseges-tekitelyenek-megorzése-erdekeben/>
- Szijasjártó Péter: *Minél jobb a magyar–szlovák együttműködés, annál jobb a felvidéki magyaroknak*. *Origo*, 2021. október 5. Online: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20211005-szijasjarto-peter-szlovakmagyar-egyuttmukodes-felvideki-magyarok.html>

Tárnok Balázs

Szlovák logika, kormányfői tálalásban: Kövér László kijelentései okozzák a feszültséget, véletlenül sem a kitelepítések és a jogfosztások. *Felvidék.ma*, 2021. augusztus 7. Online: <https://felvidek.ma/2021/08/szlovak-logika-kormanyfoi-talalasban-kover-laszlo-kijelentesei-okozzak-a-feszultseget-veletlenül-sem-a-kitelepitesek-es-a-jogfosztasok/>

Tárnok Balázs: *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>

Tárnok Balázs: Újabb európai pofon a határon túli magyaroknak. *Ludovika Blogtér*, 2021. július 14. Online: https://ludovika.blog.hu/2021/07/14/ujabb_europai_pofon_a_hataron_tuli_magyaroknak

Politikai csörtéből intézményközi harc: mulasztási per indulhat a Bizottság ellen jogállamiságügyben

Az Európai Bíróság előtt mérkőzik meg egymással az Európai Parlament és a Bizottság a Parlament jogi ügyekért felelős szakbizottságának (JURI) múlt csütörtöki döntése alapján. A zárt ülésen a JURI bizottság tagjai nagy többséggel amellett határoztak, hogy a Parlament indítson mulasztási pert (EUMSZ 265. cikk) a Bizottsággal szemben. A per tárgya, hogy a Bizottság mindeközben nem alkalmazta azt a jogállamisági kondicionalitás rendelet¹ szerinti eljárást Magyarországgal és Lengyelországgal szemben, amely végül az uniós források felfüggesztését is jelentheti a két tagállam számára. Ha a Bizottság november 2-ig intézkedik, elkerülheti a pert. A mechanizmus aktiválása, bár nem szerepel a hivatalos napirenden, az e héten sorra kerülő uniós csúcson is szóba kerül.

Amióta a jogállamisági kondicionalitás rendelet hatályba lépett, az Európai Parlament gyakorlatilag folyamatosan annak érvényesítését sürgeti Magyarországgal és Lengyelországgal szemben. Eközben a két tagállam érvénytelenítési perben támadja² az annak idején a koronavírus-járvány gazdasági hatásait kezelő helyreállítási alaphoz csatolt jogszabályt. Lényeges, hogy e perre tekintettel az Európai Bíróság nem függesztette fel a rendelet végrehajtását, tehát az technikai értelemben alkalmazható.

Mint arról a korábbiakban beszámoltunk,³ az EP idén márciusi és júniusi állásfoglalási indítványában felszólította a Bizottságot, hogy haladéktalanul alkalmazza az uniós források jogállamisági feltételeességéről szóló rendeletet Magyarországgal és Lengyelországgal szemben. Miután a „szerződések őre” részéről érdemi válasz nem érkezett ezekre a felszólításokra, a Parlament

¹ Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget (2020. december 22.).

² Action Brought on 11 March 2021 – Hungary v European Parliament and Council of the European Union (Case C-156/21).

³ Petri Bernadett: *Parlament kontra Bizottság – perben álló EU intézmények a jogállamiság nevében*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. szeptember 3.

elnöke, David Maria Sassoli a nyár végén levélben hívta fel⁴ Von der Leyent a szükséges lépések megtételére, és kilátásba helyezte a mulasztási per megindítását a Bizottsággal szemben.

A Bizottság elnöke válaszlevelében egyértelműen hárított,⁵ többek között arra is hivatkozva, hogy nem állnak fenn egyértelműen a szankciók alkalmazásának feltételei a két tagállam vonatkozásában. Azt is hangsúlyozta, hogy a rendelkezésére álló jogállamisági eszköztárból egyébként szabadon választhat, tehát saját joga eldönteni, milyen fellépést tart hatékonynak az ügyben, így nem feltétlenül ez a rendelet lesz, amelyet majd alkalmazni fog.

Válaszlépésként az EP ősz elején megindította a szükséges belső eljárásokat perindítás előkészítésére. Az ilyenkor szokásos ügymenet a házszabály értelmében,⁶ hogy a Parlament Jogi Szolgálat a egy véleményt készít el a per kimenetelének esélyeiről, illetve egy jelentéstevőt jelölnek ki, akinek feladata a perléssel kapcsolatos javaslat kidolgozása, amiről aztán a szakbizottságban szavaznak. Egészen pontosan a JURI gyakorlata szerint féléves rotációs rendszerben látnak el jelentéstevői tisztséget a frakciók képviselői, így került az ügy az ebben a félévben soros zöldpárti Sergey Lagodinskyhez.

A Jogi Bizottság múlt heti döntése

A Jogi Szolgálat hagyományosan óvatos a Parlament perindítási akcióival kapcsolatban, és arra törekszik, hogy az eljárás minden lehetséges kockázatát feltárja. Ehhez képest Lagodinsky egy pillanatig sem rejtette véka alá véleményét, miszerint a Bizottságot mielőbb lépéskényszerbe kell hozni. Olyannyira, hogy még az ülés előtt [kitweetelte](#),⁷ hogy perindítást javasol majd a szakbizottság számára, sőt a szigorú titoktartási előírások ellenére a Jogi Bizottság elnökével, a liberális Adrián Vázquez Lázarával karöltve véleménycikket közölt a *Politico* brüsszeli napilapban,⁸ amelyben gyakorlatilag előre kihirdették az ülés

⁴ European Parliament: *Hungary: Sassoli Letter to Von der Leyen – Commission Must Apply Rule of Law Regulation* (2021. június 23.).

⁵ Jorge Liboreiro: MEPs in New Threat to Sue Commission over Making EU Cash Handouts Conditional. *Euronews*, 2021. szeptember 24.

⁶ Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata. 9. parlamenti ciklus, 2021. szeptember* (2021).

⁷ Sergey Lagodinsky tweetje, lásd: <https://twitter.com/SLagodinsky/status/1448561309776322560?s=20>

⁸ Adrián Vázquez Lázara – Sergey Lagodinsky: If the Commission Won't Act on Rule of Law, the Parliament Will. *Politico*, 2021. október 14.

eredményét, vagyis hogy perindítási indítványát meg fogják szavazni a képviselők. Így is lett. 13 képviselő támogatása, 3 ellenszavazat és 6 tartózkodás mellett elfogadták a zöldpárti javaslatot. Tekintettel a JURI bizottság politikai arányaira, a baloldal egységesen támogathatta a pert, a jobboldal pedig megosztottnak tűnik, úgy kalkulálhatunk, hogy a Néppárt az igen és a tartózkodás között, az európai konzervatívok pedig a tartózkodás és a leszavazás között voltak megosztottak. A szavazás titkos volt.

Az Európai Parlament házszabályának rendelkezései szerint Sassoli elnök a JURI ajánlásának megfelelően a Parlament részéről keresetet nyújt be a Bizottság ellen az Európai Bíróságnál. Ennek határideje november 2. Ha jól értelmezzük a javaslatot, amennyiben a Bizottság érdemben fellép Magyarországgal és Lengyelországgal szemben az uniós források új, jogállamisági kritériumokhoz kötött szabályai alapján, az EP eltekint a perindítástól, illetve, ha menet közben történik ilyen lépés, eláll a pertől. Az elnöknek utólagos mérlegelési jogköre azért lenne az ügyben: plenáris elé vihetné a kérdést, ha nem értene egyet a Jogi Bizottság ajánlásával, mivel azonban politikai értelemben szemmel láthatóan le vannak osztva már a kártyák a frakciók között, nem várható, hogy Sassoli él ezzel a lehetőséggel.

Miről szól a mulasztási per?

Az EUMSZ 265. cikke⁹ szerint, ha az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank a Szerződéseket megsértve elmulasztja a döntéshozatalt, a tagállamok és az unió többi intézménye keresettel fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához a jogsértés megállapítása iránt. A kereset befogadhatóságának feltétele az érintett intézmény előzetes felszólítása, majd két hónapot kell biztosítani számára, hogy önként tegye a mulasztással érintett lépést, majd további két hónap áll rendelkezésre a perindításra.

Annak érdekében tehát, hogy megállapítható legyen egy uniós intézmény mulasztása, az adott intézményre nézve kötelezettségnek kell fennállnia az uniós Szerződések alapján. Vitás azonban az EUB gyakorlata azzal

⁹ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations Annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which Adopted the Treaty of Lisbon, Signed on 13 December 2007 – Tables of Equivalences.

kapcsolatban, hogy mulasztásnak minősül-e, ha az uniós intézmény felkérésre állást foglal a per előtti eljárásban, de a kérdéses intézkedést – amely esetünkben a kondicionalitásrendelet alapján történő fellépés – továbbra is megtagadja. Legalábbis így foglalt állást a Bíróság korábbi gyakorlatában. A *Dumez v. Bizottság* ügyben¹⁰ a felperes azt akarta elérni, hogy a Bizottság indítson kötelességsegzési eljárást Görögországgal szemben az új athéni repülőtérre vonatkozó közbeszerzési eljárás miatt. A Bíróság szerint magánfelek nem jogosultak vitatni a Bizottság azon döntését, amelyben az visszautasítja a kötelességsegzési eljárás megindítását egy adott ügyben. Igaz, hogy a Bíróság e rendelkezést magánfelekre vonatkozóan, és nem egy uniós intézményre nézve értelmezte így.

Némileg árnyalja a képet a *Pioneer Hi-Bred*-ügyben¹¹ tett állásfoglalás az EUB részéről, amely szerint nem menti ki a mulasztási kereset alkalmazását, ha az uniós intézmény a mulasztással kapcsolatos felszólításra adott válaszában nem egyértelmű azzal kapcsolatban, hogy elfogadja-e az aktust, amelyre felhívták, vagy sem. Ez az értelmezés mindkét fél, tehát a Parlament és a Bizottság vonatkozásában egyaránt kérdéseket vet fel, mivel Von der Leyen egyik fő érve válaszelevelében az, hogy nem teljesen világos a Bizottság számára, hogy milyen kötelezettség teljesítésére hívták fel, és ennek megfelelően a kért aktustól való elzárkózása sem teljesen egyértelmű.

Az EUB gyakorlatából kilóg egy szintén intézményközi ügyben hozott döntés. Ebben a Bíróság úgy értelmezte a szabályokat, hogy a mulasztási felszólításra adott válasz pusztá ténye nem menti ki a felelősséget. Az ítélet szerint a cselekvés megtagadása, bármennyire is egyértelmű annak kifejezése, önmagában nem szünteti meg a mulasztást – fogalmaz az ítélet a *Komitológia*-ügyben,¹² ahol az Európai Parlament a Tanácsot perelte.

Még ha úgy is foglalna állást a Bíróság, hogy a Parlament eljárási értelemben jogosult megkérdőjelezni azt, hogy a Bizottság nem alkalmazza a kondicionalitásrendeletet Magyarország és Lengyelország vonatkozásában, a perben azt kellene bizonyítania, hogy a Szerződések értelmében kötelező lenne számára a két tagállammal szembeni fellépés e jogszabály alapján. A baloldaltól származó politikai vélekedésekkel ellentétben tehát nem az lenne a per tárgya, hogy

¹⁰ Order of the Court of First Instance (Third Chamber) of 13 November 1995. – *Dumez v. Commission of the European Communities*. – Refusal by the Commission to Initiate Treaty Infringement Proceedings – Action for Annulment – Action for Declaration of Failure to Act – Inadmissibility. – Case T-126/95.

¹¹ Judgement of the General Court (Seventh Chamber), 26 September 2013.

¹² Case 302/87 *European Parliament v. Council of the European Communities*.

az uniós forrásokat a jogállamisági feltételekhez kapcsoló rendelet alkalmazásának feltételei fennállnak-e Magyarország és Lengyelország vonatkozásában. Az Európai Bizottság v. Tanács ügyben,¹³ amikor a Bizottság azt kérte számon a Tanácson, hogy az nem alkot közös politikát a közlekedési szektorban, az EUB egyértelműen kimondta, hogy a Tanács mulasztása nem állapítható meg, mivel e téren mérlegelési jogkörben jár el. Megfontolás tárgyát képezi, hogy intézkedik-e, vagy sem, és az is, hogy azt mikor teszi meg.

Hová vezethet az intézményközi pereskedés?

Az uniós intézmények közötti per egyébként nem tekinthető szokványosnak, de különösebben nem is egyedülálló az EUB gyakorlatában. Legutóbb éppen idén tavasszal indított az EP mulasztás megállapítása iránti pert¹⁴ a Bizottsággal szemben vízumügyi viszonyosság tárgyában. A Parlament érvelése szerint az uniós tagállamok állampolgáraival szemben vízumkötelezettséget előíró harmadik országok vonatkozásában a Bizottságnak egy érvényes és hatályos jogszabály szerint felhatalmazáson alapuló jogi aktust kellene elfogadnia, e kötelezettségének azonban a Bizottság nem tett eleget. Az ügy indoka, hogy a bolgár, a horvát, a ciprusi és a román állampolgároknak továbbra is vízummal kell rendelkezniük az Egyesült Államokba való belépéshez annak ellenére, hogy az Egyesült Államok állampolgárai nem kötelesek ezt megtenni, amikor európai uniós országba látogatnak. A per még folyamatban van. Egyedi eset volt, amikor 2018-ban az európai konzervatívok frakcióelnöke, PiS-es politikus, Ryszard Legutko és párttársa, Tomasz Piotr Poręba azért indítottak mulasztási pert¹⁵ az Európai Parlamenttel szemben, mert az elmulasztotta az Európai Unió Tanácsának továbbítani írásbeli választ igénylő kérdésüket, ami szerintük ellentétes volt a házszabállyal. A Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította, álláspontja szerint egy parlamenti kérdés továbbításának elmulasztása nem tekinthető mulasztási perrel támadható aktusnak.

Figyelemmel tehát a kereset befogadhatóságával kapcsolatos kételyekre, a bizonyítási eljárás nehézségeire, valamint arra, hogy a Bizottság könnyen kimentheti felelősségét azzal, ha mérlegelési jogkörére hivatkozik, s amely

¹³ Judgment of the Court of 22 May 1985. – European Parliament v. Council of the European Communities. – Common Transport Policy – Obligations of the Council. – Case 13/83.

¹⁴ 2021. március 4-én benyújtott kereset – Európai Parlament kontra Európai Bizottság (C-137/21. sz. ügy).

¹⁵ Document de Travail Ordonnance du Tribunal (huitième chambre) 8 mars 2019.

körülményekre a Jogi Szolgálat is felhívta a szakbizottság figyelmét, levonhatjuk azt a következtetést, hogy az EP perindítása nemcsak intézmények közötti erőösszemérés, hanem elsősorban politikai lépés, amely elsősorban az európai jobboldalt próbálja falhoz állítani. Ebben az értelemben a Bizottsággal szembeni eljárás egyfajta kirakatpernek tekinthető. A Bizottság, a magát a jogállamiság védelmében elkötelezettnek valló Európai Néppárt, illetve a pártcsalád CDU-s elnöke, Ursula von der Leyen megítélésére nézve egyaránt hátrányos üzenetet hordoz, ha perrel kell lépésre kényszeríteni egy olyan ügyben, amely, formális értelemben legalábbis, arról szól, hogy meg kell védeni az uniós költségvetést egyes, jogállamisági téren nem megfelelően performáló tagállamoktól. Főként, hogy a néppártiak talán még a baloldalnál is hangosabb szószólói voltak annak az instrumentumnak, amit most hezitálnak alkalmazni. Miközben Von der Leyen hárít, az igazságügyért felelős liberális uniós biztos, Didier Reynders arról nyilatkozott,¹⁶ hogy napokon vagy heteken belül aktiválhatják a feltétellességi mechanizmust Magyarország és Lengyelország ügyében. A Bizottságon belül tehát egyértelmű politikai megosztottság tapasztalható a kérdésben.

A fentiek után az is felmerülhet, hogy a Parlament továbbgondolja az ügyet, és a mulasztási pert követően Von der Leyen mostani nemleges vagy a későbbiekben megtett, de az EP által elégtelennek vélt intézkedését kívánja majd megtámadni egy megsemmisítési keresettel az EUMSZ 263. cikke alapján. Ezt a keresetet általában a mulasztási pert követően vagy azzal párhuzamosan, másodlagos kérelemként terjesztik elő a kérelmezők. A megsemmisítési perben a Bíróság felülvizsgálhatja a jogalkotási aktusok, illetve a nem jogi, de joghatással rendelkező aktusok jogszerűségét, és megállapíthatja érvénytelenségüket. A Parlament a perindítás tekintetében itt kiemelt kérelmező, bármikor indíthat ilyen pert. Lényeges, hogy ebben az eljárásban nemcsak a Szerződések, hanem az Alapjogi Charta¹⁷ megsértésére is lehet hivatkozni, ami a Parlament számára politikai értelemben is tágabb lehetőséget biztosít, főként, mivel a Chartában nevesített alapjogi szabályok címzettjei az uniós intézmények (és a tagállamok). Ha ilyen tervei vannak az EP baloldali többségének, a mulasztási per elsősorban egy előzetes próbaeljárás, többek között arra nézve, hogy az EUB szerint egyáltalán támadható-e perrel a Bizottság intézkedése, illetve annak hiánya. Hozzá kell tenni azonban, hogy még ha befogadhatónak is nyilvánítana az EUB egy ilyen keresetet, hasonlóan a mulasztási perhez, ebben az esetben

¹⁶ Stephanie Bodoni – Annmarie Hordern: EU to Use Rule-of-Law Tool ‘in Days’ with Poland on Defense. *Bloomberg*, 2021. október 17.

¹⁷ European Parliament: *Charter of Fundamental Rights of European Union* (2000/C 364/01).

is azt kellene bizonyítania a Parlamentnek, hogy a Bizottság számára a jogállamisági kondicionalitás rendelet alapján való fellépés Magyarország és Lengyelország ügyében olyan kötelezettség, amely nem tűr mérlegelést.

Mindeközben a Bizottság továbbra is blokkolja a két ország helyreállítási alapból származó kifizetéseit. Ez az összeg Magyarország esetén több mint 7 milliárd, Lengyelország vonatkozásában pedig 36 milliárd eurót jelent. A csüörtörtöki uniós csúcson a jogállamisági mechanizmus kérdése biztosan napirenden lesz, s miközben Angela Merkel leköszönő kancellár néhány nappal ezelőtt türelemre intette¹⁸ az intézményeket, az Európai Parlament szerint a jogállamiság merkei időszaka lejárt.

2021. október 19.

Felhasznált irodalom

2021. március 4-én benyújtott kereset – Európai Parlament kontra Európai Bizottság (C-137/21. sz. ügy) Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240389&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15955611#1>
- Action Brought on 11 March 2021 – Hungary v European Parliament and Council of the European Union (Case C-156/21). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240021&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=17572166>
- Bodoni, Stephanie – Annmarie Hordern: EU to Use Rule-of-Law Tool ‘in Days’ with Poland on Defense. *Bloomberg*, 2021. október 17. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-17/eu-will-use-budget-tool-against-rule-of-law-scofflaws-in-days
- Case 302/87 European Parliament v. Council of the European Communities. Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61987CJ0302_SUM&from=LT
- Charter of Fundamental Rights of European Union (2000/C 364/01) Online: www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations Annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which Adopted the Treaty of Lisbon, Signed on 13 December 2007 – Tables of Equivalences. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU>
- Document de Travail Ordonnance du Tribunal (huitième chambre) 8 mars 2019. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211686&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17239672>

¹⁸ Hans von der Burchard: Merkel Cautions EU: Talk to Poland, Hungary before Cutting Funds. *Politico*, 2021. október 15.

- Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata. 9. parlamenti ciklus, 2021. szeptember* (2021). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13-TOC_HU.html
- European Parliament: *Hungary: Sassoli Letter to Von der Leyen – Commission Must Apply Rule of Law Regulation* (2021. június 23.). Online: <https://the-president.europarl.europa.eu/en/newsroom/hungary-sassoli-letter-to-von-der-leyen---commission-must-apply-rule-of-law-regulation>
- Judgment of the Court of 22 May 1985. – European Parliament v. Council of the European Communities. – Common Transport Policy – Obligations of the Council. – Case 13/83. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61983CJ0013&from=EN>
- Lázara, Adrián Vázquez – Sergey Lagodinsky: If the Commission Won't Act on Rule of Law, the Parliament Will. *Politico*, 2021. október 14. Online: www.politico.eu/article/eu-commission-not-acting-rule-of-law-eu-parliament-will-act/
- Liboreiro, Jorge: MEPs in New Threat to Sue Commission over Making EU Cash Handouts Conditional. *Euronews*, 2021. szeptember 24. Online: www.euronews.com/2021/08/25/eu-commission-misses-deadline-to-trigger-rule-of-law-mechanism-and-faces-potential-lawsuit
- Order of the Court of First Instance (Third Chamber) of 13 November 1995. – Dumez v. Commission of the European Communities. – Refusal by the Commission to Initiate Treaty Infringement Proceedings – Action for Annulment – Action for Declaration of Failure to Act – Inadmissibility. – Case T-126/95. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61995T00126&from=FR>
- Petri Bernadett: *Parlament kontra Bizottság – perben álló EU intézmények a jogállamiság nevében*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. szeptember 3. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/09/03/parlament-kontra-bizottsag-perben-allo-eu-intezmenyek-a-jogallamisag-neveben>
- Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>
- Von der Burchard, Hans: Merkel Cautions EU: Talk to Poland, Hungary before Cutting Funds. *Politico*, 2021. október 15. Online: www.politico.eu/article/germany-angela-merkel-eu-financial-sanctions-poland-hungary/

Egység a sokféleségben – Erő a sokféleségben?

Az Európai Unió mélyítés és bővítés kérdésköre mindig is megosztotta a tagállamokat, ugyanis mindig azt a területet támogatták, amely stratégiai érdekük középpontjában állt. Az európai védelmi együttműködés ötlete nem új keletű, már az 1950-es években elültették magjait a René Pleven, egykori francia miniszterelnök nevét viselő Pleven-tervben, amelyben egy közel 100 ezer fős, NATO keretein belül működő, vegyes nemzetiségű, nemzetek feletti európai hadsereg felállítását irányozták elő. Egy ilyen magas fokú integrációra és finanszírozásra azonban a tagállamok nem mutattak hajlandóságot. Az évek során a védelem területe mindig is a felszínen mozgott, azonban áttörést csak az 1998-as saint-malói közös brit és francia nyilatkozat hozott, amelyet követően a reformok támogatása mellett kötelezte el magát Németország is. A nagyhatalmi ösztönzések nélkül nem juthattunk volna el napjaink európai uniós védelmi törekvéseihez, amely mára már lényegében túlmutat egy célkitűzésen, ugyanis az Európai Védelmi Alap¹ 2017. évi életre hívásával megvalósítható a régóta áhított európai stratégiai autonómia.

Védelmi együttműködések mint a stratégiai és gazdasági alapokra helyezett mélyítés

A 2000-es évek megmutatta a világ számára, hogy az új típusú konfliktusok megjelenése, illetve a növekvő bizonytalanság rugalmas és proaktív válaszokat és cselekvéseket kíván meg. 2015-ben az ukrajnai orosz offenzíva hatására Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság akkori elnöke nyilatkozott egy európai hadsereg égető szükségességéről, azzal indokolva, hogy a NATO már nem képes egyedül biztosítani Európa biztonságát. Ezt követően – az egyfajta védelmi unió megvalósítását is támogató – Franciaország, Németország és Olaszország tettek javaslatokat a globális stratégia védelempolitikai területeihez,

¹ Infografika – Európai Védelmi Alap. Lásd: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/european-defence-fund/

 https://doi.org/10.36250/01067_11

mint az Athéné-rendszer reformját vagy az uniós parancsnokság kiépítésének szükségességét, amely stratégiát 2016. június 28-án az Európai Tanács el is fogadott, így elkezdődhetett a végrehajtási folyamat. Ennek egyik részeként határozták meg az EU–NATO védelmi együttműködést a hibrid fenyegetések vagy a kiberbiztonság területén, amelyről már 2016 júliusában nyilatkozatot tettek a felek képviselői a varsói NATO-csúcson. Még ugyanebben az évben a biztonságra és a védelemre vonatkozó végrehajtási tervet² is jóváhagyta az Európai Tanács, amelynek stratégiai prioritása három alapon nyugszik: a külső konfliktusokra való válaszadás, a partnerek kapacitásainak kiépítése, illetve az EU és polgárainak védelme. A megvalósítás eszközei szintén több pilléren nyugodnak, mint az uniós védelmi költségek átláthatóságát elősegítő CARD (koordinált éves védelmi szemle), a már a lisszaboni szerződésben is szereplő és jelenleg 47, többek között képzési vagy képességfejlesztési projektet magában foglaló PESCO (Állandó strukturált együttműködés), az EU Katonai Törzsen belül létrehozott MPCC (Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat), valamint a harccsoportok mint az EU egyik gyorsreagálási eszköze.

Az Európai Bizottság által készített Európai Védelmi Cselekvési Terv³ is a globális stratégia részét képezi, amely három területet foglal magában: az Európai Védelmi Alap (EVA) megalapítása, a védelmi iparba irányuló beruházások növelése, illetve az egységes védelmi piac megerősítése.

Ahhoz, hogy a korábban felsorolt intézkedési mechanizmusok megvalósulása teljes legyen, természetesen szükség van egy azokat biztosító pénzügyi forrásra. Az EVA a védelem területén működő uniós vállalatok együttműködését és innovációs kapacitásuk növekedését hivatott előmozdítani egy versenyképes és hatékony európai védelmi ipar kiépítése, a stratégiai autonómia erősítése, továbbá egy integrált védelmi piac kialakítása céljából. Mindebből jól kirajzolódik, hogy alapvetően egy gazdasági törekvéstről van szó az EUMSZ 173. cikkének értelmében, ahol a kutatási és fejlesztési szektorokba való investálás zajlik. Már 2017-ben javaslatot tettek a döntéshozók⁴ a források elkülönítésére, miszerint kutatásra évente (2020 után) 500 millió eurót, fejlesztésre és beszerzésre 1 milliárd eurót tesznek elérhetővé a tagállamok közös fejlesztésének

² Uniós együttműködés a biztonság és védelem területén. Lásd: www.consilium.europa.eu/hu/policies/defence-security/

³ Európai Bizottság: *Európai Védelmi Cselekvési Terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé* (2016. november 30.).

⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az Európai Védelmi Alap felállítása* (2017. június 7.).

és beruházásának ösztönzése céljából, amelynek végső célkitűzése évente további 5 milliárd euró fordítása a felszerelések együttműködésen alapuló beszerzésére. Ezeket az összegeket 2021 és 2027 között érvényes többéves pénzügyi keretben végül 7,9 milliárd euróban állapították meg, amelyből 5,3 milliárd euró a fejlesztésekre, 2,6 milliárd euró pedig a kutatásokra fordítható. Az Európai Védelmi Alap 2017-es felállítása és lényegében a védelmi szektor első megjelenése között nem lehet pontos összehasonlítást tenni az előző költségvetési ciklusban elkülönített forrásokkal, azonban jól mutatja a védelempolitika felértékelődését, hogy míg 2014–2020 között biztonságra és a polgárookra 15,67 milliárd euró, addig 2021–2027 között biztonságra és védelemre összesen 27,5 milliárd euró ráfordítást határoztak meg.

Az Európai Védelmi Alap mellett, a hétéves költségvetésen kívül hívták életre az Európai Békekeretet (EPF⁵) a *sui generis* szervezet biztonsági és védelmi képességeinek fejlesztésére. A tagállami finanszírozásból álló, 5 milliárd euró kerettel rendelkező alap a tartós béke kiépítését hivatott szolgálni a közös kül- és biztonságpolitika valamennyi katonai vagy védelmi külső tevékenységét összehangolva, így például missziók és műveletek formáját öltve. Ezek korábban az Athéné mechanizmus keretén belül valósultak meg, mindazonáltal az EPF létrejöttével egy rugalmasabb, gyorsabb telepítést, a földrajzi hatókörét kiszélesítő beavatkozási képesség válik elérhetővé.

Úton a képességek felé: Az EU védelmi eszköztárának kulcselemei

Az Európai Uniónak a Békekeretben foglalt külső képességei mellett fontos, hogy megerősítse belső védelmi és biztonsági mechanizmusait. A jelenleg is kidolgozás alatt álló – az idei decemberi Külügyi Tanács elé kerülő – Stratégiai Iránytű⁶ az a kulcsdokumentum, amely meghatározza majd az EU védelmi identitását. Az önálló fellépésre való képesség kapcsán az Európai Tanács idén tavasszal következtetéseket is elfogadott, amelyben felszólítják az uniót, hogy saját háza táján is kezelje a globális fenyegetéseket és kihívásokat. Az új fenyegetések terén nem csupán azonnali reagálásra van szükség, hanem egy

⁵ Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: *Az EU létrehozta az Európai Békekeretet* (2021. március 22.).

⁶ Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: *Biztonság és védelem: az EU folytatja a közös biztonság és védelem területével kapcsolatos munkát* (2021. május 10.).

olyan komplex eszközrendszerre, amely túlmutat a hagyományos katonai-biztonsági eszköztáron. Az egyre gyorsuló digitális világ, a kiber- és hibrid fenyegetések, a szervezett bűnözés módszereinek drámai változása, illetve a feltörekvő technológiák, mint a mesterséges intelligencia, biotechnológia, hiperszonikus fegyverek és robotika alapjaiban változtatják meg az ember biztonsági és fenyegetettségi környezetét. Az Iránytű négy „kosara” ezekre próbál választ adni, úgymint a válságkezelés, reziliencia, kapacitásfejlesztés és partnerségek kialakítása. A remények szerint a 2022-es francia soros EU-elnökség⁷ alatt megjelenő dokumentum egy valódi Védelmi Unió kialakításának kezdetét jelentheti. A *single set of forces*, az egyetlen erőcsoport elvét figyelembe véve komplex és többfunkciós képességű akciócsoportokra lenne szükség, mivel a digitalizáció és a technológiai változások miatt a hagyományos katonai doktrínák korszaka leáldozóban van. Miként egy tagállamnak csak „egy” nemzeti hadereje van, az uniónak a NATO-val való párhuzamosságok elkerülése érdekében a komplex képességfejlesztésekre kell helyeznie a hangsúlyt. A jelenlegi fenyegetések hibrid jellege több szakpolitikai területre van egyszerre is hatással. Mint például az igazságszolgáltatás, rendőrség, katonaság, terrorelhárítás, kiber-, illetve humanitárius vagy akár a pénzügyi területek. A jövő tehát olyan ismeretlen, több szektoron is átívelő, megjósolhatatlan kihívások elé állítja az Európai Uniót, amelyre időben kell felkészülni. Ehhez szükséges a tagállamok és EU-s intézmények stratégiai gondolkodásának és kultúrájának reformja, több hangsúlyt helyezve a megelőzésre és biztonságra (defenzív), mint a támadó (offenzív) jellegre. Egy szóval egy olyan „svájci bicskára” van szükség, amely integráltan tartalmazza a komplex válaszokat – a megfelelő eszközök akár egyidejű használata – a jövő fenyegetéseivel szemben, és ahol szükséges, akár egyszerre több területen is átívelő védelemmel tud szolgálni.

A védelempolitika elképzelhetetlen a kritikus infrastruktúrák védelme nélkül. Emiatt első körben meg kell erősíteni ezek biztonságát, aminek kapcsán a Bizottság már közzétette a második hálózati és információs rendszerek biztonságáról szóló irányelv (NIS2 Directive⁸) javaslatait. Az ebben szereplő tervek a harmonizált szankciókra, valamint a szigorú szabályozásra és kibervédelemre helyezik a hangsúlyt. A direktíva tehát az alapvető szociális és társadalmi szolgáltatásokat kielégítő infrastruktúrák erőteljesebb védelme miatt

⁷ Victor Bouemar: EU Collective Defense: What Does France Want? *Clingendael Spectator*, 2021. szeptember 29.

⁸ European Parliament: *The NIS2 Directive: A High Common Level of Cybersecurity in the EU* (2021. december 1.).

jött létre. Az egészségügyi, banki, állami, szociális, valamint energetikai rendszerek sérülékenysége már a Covid-pandémia során is megmutatkozott, így már alapvetően „emberi beavatkozás nélkül” is kiszolgáltatott és védtelen helyzetbe kerülhetnek az uniós polgárok.

A gyakorlati helyzetek kezelése mellett komoly hangsúlyt kell fektetni az életen át tartó tanulással a biztonság koncepciójának társadalmasítására. Így már fiatal korban szükséges megtanítani az embereket a biztonsági rendszerek helyes használatára, valamint a fenyegetések felismerésére és megelőzésére. A sokat említett európai stratégiai autonómia ötlete tehát nem csupán külső, hanem belső dimenzióban is értelmezendő: Mennyiben tud cselekvőképesnek mutatkozni az EU a tagállamokkal együtt a schengeni határokon belül? Ehhez nem csupán erőteljes tagállami koordinációra van szükség, hanem új, cselekvőképes intézményekre is, akár a védelmi ipar, az akadémia, illetve a magán- és állami szektor szoros együttműködésében kifejezve.

A holnap kihívásaira nem lehet a jelen válaszaival reagálni, így horizontszemléletű gondolkodásra van szükség, nemcsak a fenyegetések és az erre adandó válaszok teljes spektrumát lefedve, hanem perspektivikusan magát a horizontot szemlélve, szem előtt tartva a megerősített és lojális együttműködés elveit. Ehhez mind az uniós intézmények, tagállamok és állampolgáraik erőfeszítésére van szükség. A megoldás sosem lesz tökéletes, viszont ez a szemlélet proaktív szereplővé léptetheti elő az Európai Uniót növelve erősen megépített nemzetközi elismertségét.

2021. október 29.

Felhasznált irodalom

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az Európai Védelmi Alap felállítása. Brüsszel, 2017. 06. 07. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0295&from=LT>
- Bouemar, Victor: EU Collective Defense: What Does France Want? *Clingendael Spectator*, 2021. szeptember 29. Online: <https://spectator.clingendael.org/en/publication/eu-collective-defence-what-does-france-want>
- Európai Bizottság: *Európai Védelmi Cselekvési Terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé* (2016. november 30.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_4088

European Parliament: *The NIS2 Directive: A High Common Level of Cybersecurity in the EU* (2021. december 1.). Online: [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)689333](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)689333)

Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: Az EU létrehozta az Európai Békekeretet (2021. március 22.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/03/22/eu-sets-up-the-european-peace-facility/

Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: *Biztonság és védelem: az EU folytatja a közös biztonság és védelem területével kapcsolatos munkát* (2021. május 10.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/05/10/security-and-defence-eu-to-move-forward-on-common-security-and-defence/

Az uniós oktatáspolitikai fejlődése és jövője

A közösségi szintű oktatáspolitikai mintegy öt évtizedének legfontosabb állomásairól és jövőbeni irányvonalairól

1957-ben, az Európai Gazdasági Közösség létrehozásakor az oktatás nem tartozott azon területek közé, amelyeken a tagállamok helyét látták a közös cselekvésnek. Az elmúlt évtizedekben azonban mégis egyre fontosabbá vált ez a szakpolitika közösségi szinten is, és több olyan kezdeményezés – Erasmus-program, Európai Felsőoktatási Térség (EFT) – született, amelyek ma is megkerülhetetlenek, amikor a nemzetek oktatáspolitikai együttműködéséről beszélünk. Ezek sikerességére és eredményességére építve, a tagországok napjainkban is újabb és újabb célokat tűznek ki maguk elé, előmozdítva ezzel az uniós oktatáspolitikai fejlődését.

Az Európai Unióban hivatalosan oktatásról és képzésről beszélünk, amikor ezt a területet vizsgáljuk, és utóbbi volt az, aminek terén a kooperációra való igény már az 1957-es római szerződésben megjelent. Az egyik fő ok a megfontolás mögött annak a ténynek a belátása volt a tagállamok részéről, hogy a közös piac létrejöttéhez elengedhetetlen, hogy a munkavállalók hasonló színvonalú kompetenciával rendelkezzenek. A szakképzés mellett, magának a közösségi szintű oktatáspolitikának az alappillérei az 1970-es években jöttek létre és szilárdultak meg. Az 1968-as franciaországi diáklázadások nyomán több európai vezetőben is megfogalmazódott az oktatási rendszereik modernizációjának szükségessége és az ezen a téren való szorosabb együttműködés. Ezt a szándékot felerősítette az 1973-as olajválság, annak társadalmi, gazdasági következményei. Azt követően ugyanis az állam- és kormányfők részéről nagyobb figyelem irányult a humán tőkére mint olyan erőforrásra, amely képes hozzájárulni a fejlődéshez, a versenyképesség megőrzéséhez. Mindezzel pedig az oktatás szerepe, fontossága is hangsúlyosabbá vált. A Tanács keretei között először 1971-ben folytattak egyeztetést a Közösség tagországainak oktatásért felelős miniszterei, két esztendővel később, 1973-ban pedig első ízben lett az Európai Bizottságnak olyan tagja Ralf Dahrendorf brit-német származású politikus személyében, akinek portfóliója már kiemelten tartalmazta az oktatást is.

A szakpolitikai kooperáció alapelveit a Tanács 1976-os cselekvési terve¹ foglalta össze, amelyben a miniszterek elkötelezték magukat többek között a minőségi oktatás megteremtése, a fokozott nemzetközi együttműködés, az idegennyelvi oktatás fejlesztése, valamint az esélyegyenlőség biztosítása mellett.

Az európai oktatáspolitikának egyik fontos állomása a maastrichti szerződés – hivatalos nevén az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) – 1992-es aláírása volt, hiszen ekkor jelent meg először uniós alapidokumentumban az oktatás mint olyan szakpolitikai terület, amelyen közösségi feladatok is vannak, amelyek közé a vezetők elsődlegesen a minőségi oktatás fejlesztését sorolták.² 2000-ben, a lisszaboni stratégia³ újabb lendületet adott az államok együttműködésének. Az állam- és kormányfők célként tűzték ki, hogy 2010-re az Európai Unió „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú társadalmává” kell, hogy váljon, aminek elérésében az oktatásnak kiemelt jelentőséget tulajdonítottak. Ennek nyomán vezették be a területen a nyitott koordinációs módszert, amellyel a politikusok közösen elérendő, átfogó politikai célokat jelöltek ki, ezekhez konkrét mérőszámokat rendeltek, majd pedig minden nemzet saját maga határozta meg, milyen mértékben tud hozzájárulni a megvalósításukhoz. Mindezek az úgynevezett stratégiai együttműködési keretrendszerekben öltöttek formát, amelyek tízéves időszakokra szólnak, a legfrissebbet – a 2021–2030-ast – 2021 februárjában fogadták el⁴ a politikusok. Az uniós oktatáspolitikai hosszú távú céljait – élethosszig tartó tanulás, minőségi oktatás, méltányosság, innovációs készség erősítése – a Tanács 2009-ben fogalmazta meg,⁵ és máig ezek jelentik a fő irányvonalakat ezen a területen.

Az első közösségi programokat az államok az 1980-as években hívták életre. Az 1987-től 1994-ig fennálló COMETT (Community Action Programme for Education and Training for Technology) révén az ipari szereplők és a felsőoktatási intézmények közötti kapcsolatot kívánták szorosabbra fűzni, valamint ugyancsak 1987-ben indult el a mára az egyik legnépszerűbb uniós kezdeményezéssé váló Erasmus-program is. Utóbbi középpontjában a tanulói és munkavállalói

¹ Council of the European Union: *Resolution of the Council and of the Ministers of Education, Meeting within the Council, of 9 February 1976 Comprising an Action Programme in the Field of Education (C 38/1) 19/02/1976* (1976).

² Treaty on European Union, Signed at Maastricht on 7 February 1992 (1992. július 29.).

³ European Council: *Presidency Conclusions* (2000).

⁴ Kalas Vivien: *Új uniós szintű oktatáspolitikai célok a 2021–2030-as időszakra*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. február 23.

⁵ Európai Unió Tanácsa: *A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködési stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”), (2009/C 119/02)* (2009. május 28.).

mobilitás támogatása állt – és áll –, amellyel a tagországok az egyetemi kooperáció fejlesztésén túl a Polgárok Európája koncepcióban⁶ foglaltaknak is eleget akartak tenni. 1995-től kezdődően az Erasmus az oktatás más szintjeire vonatkozó kezdeményezésekkel együtt egy-egy keretprogram alá tartozik, ami 2014-től az Erasmus+ nevet viseli kiegészülve a sportra és ifjúságpolitikára irányuló támogatásokkal. A programokra szánt forrás nagysága az évtizedek során fokozatosan növekedett, a jelenlegi hétéves költségvetési ciklusban összesen 28,4 milliárd euró áll rendelkezésre.

2017-ben az Európai Bizottság, európai oktatási térség létrehozására irányuló javaslatára révén a tagállamoknak lehetőségük nyílt az oktatáspolitikai együttműködésük továbbfejlesztésére. Megvalósítását 2025-re irányozták elő, aminek érdekében több részkezdeményezést indítottak el.⁷ Ilyen az Európai Egyetemek hálózatának kiépítése, az európai diákigazolvány bevezetése, az oktatási rendszerek digitalizációjának felgyorsítása vagy éppen a középiskolások nyelvtudásának javítása. A szándékok szerint pedig az oktatási térség létrejötte nem csupán a gazdasági, társadalmi fejlődéshez járul majd hozzá, de erősödik általa a polgárok európai identitása is.

2021. november 3.

Felhasznált irodalom

Commission of the European Communities: *Report from the Ad Hoc Committee on a People's Europe*. Bulletin of the EC 3-1985 (1985). Online: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=jg62PJXBBhnmZGRLcpQX3zDz1vHwp9n0zyR63mC2qCyvK1BG51C!-572674064?docId=186651&cardId=186651>

Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai oktatási térség 2025-ig történő megvalósításáról*, COM(2020) 625 végleges (2020. szeptember 30.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0625:FIN:HU:PDF>

Európai Unió Tanácsa: *A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”), (2009/C 119/02) (2009. május 28.)*. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52009XG0528(01))

⁶ Commission of the European Communities: *Report from the Ad Hoc Committee on a People's Europe*. Bulletin of the EC 3-1985. (1985).

⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai oktatási térség 2025-ig történő megvalósításáról* COM(2020) 625 végleges (2020. szeptember 30.).

Kalas Vivien

European Council: *Presidency Conclusions* (2000). Online: http://aei.pitt.edu/43340/1/Lisbon_1999.pdf

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

Resolution of the Council and of the Ministers of Education, Meeting within the Council, of 9 February 1976 Comprising an Action Programme in the Field of Education (C 38/1) 19/02/1976. Council of the European Union 1976. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41976X0219>

Treaty on European Union, Signed at Maastricht on 7 February 1992. C 191/01 (1992. július 29.).

És még miért fontos nekünk a klímavédelem?

November első hetében tartják Glasgow-ban az ENSZ Éghajlatváltozási Keret-egyezményének 26. ülését. Úgy Magyarország, mint az Európai Unió elkötelezett híve az emberi tevékenység által okozott éghajlatváltozás elleni küzdelemnek, és készek is ez ügyben lépéseket tenni. A klímakatasztrófa elkerülésén kívül az EU rövid és középtávú céljait is remekül szolgálják a tervezett szigorú intézkedések.

Magyarország és az EU álláspontjával azonban nem mindenki ért egyet. A klímavédelem legfontosabb kérdéseiben több, nemzetközi szinten felmerülő vitás pont van, és ezek, nem meglepő módon, szoros kapcsolatban állnak az egyes országok eltérő gazdasági szerkezetével, illetve érdekeivel.

Az Európai Unió elkötelezte magát, hogy a következő 30 év alatt úgy alakítja át gazdaságát, hogy klímasemlegessé váljon. Ennek első lépéseként 2020 decemberében megfogalmazta, majd később jóváhagyta azt a rendkívül ambiciózus célkitűzést, hogy 2030-ra, 1990-hez képest nem a korábban elfogadott 40%-os, hanem legalább 55%-os uniós belüli nettó csökkentést kell elérni az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásában. A célkitűzés jogi erőre is emelkedett 2021 júliusában az európai klímarendelet elfogadásával. Ez azt jelenti, hogy a következő évtizedekben az EU drasztikusan csökkenteni fogja az üvegházhatású gáz kibocsátását.

Mindez maga után vonja a zöld technológiákkal kapcsolatos kutatások, fejlesztések növekedését, új piacok kialakítását, majd mindezek új munkahelyek létrehozását eredményezik. Mi több, amennyiben az új technológiák bölcsen átgondolt kereskedelempolitikával és némi szerencsével is társulnak, akár gazdasági növekedést is eredményezhet az EU zöld célkitűzése. Mindennek azonban feltétele a hosszú távú globális versenyképesség kialakítása és a globális ellátási láncoktól való nagymértékű függőség csökkentése.

Nehéz lenne megállapítani, hogy az uniós klímavédelmi politikáit a klímakatasztrófa veszélye miatti őszinte aggodalom vagy az éles szabályok által nyújtott hosszú távú előnyök vezérlik. Az viszont vitathatatlan, hogy a gyakorlatilag minden szakpolitikai ágazatot átható szigorú klímavédelmi szabályozás meghatározó tényezője az uniós közös piacnak. A partnerországokból származó importtermékek előállításánál során szigorú környezetvédelmi szabályoknak

kell megfelelni. Ebből következően ez meghatározza, hogy a partnerországok milyen minőségű és mennyiségű terméke kerülhet majd az uniós piacokra.

Az uniós klímavédelem miatt átalakuló piacok legnagyobb vesztese Kína lenne, amely jelenleg a világ legnagyobb üvegházhatásúgáz-kibocsátója, és mindeddig nem kötelezte el magát a klímavédelem érdekében. A második helyezett az Amerikai Egyesült Államok, amely a kínai érték felét bocsátja ki, majd ezt követi India, Indonézia és Oroszország. A sorrend némileg hasonlít a Nemzetközi Valutaalap által összesített, vásárlóerő-paritással mért gazdasági növekedés sorrendjével, amely szerint jelenleg a világ vezető gazdasága Kína, második az Egyesült Államok, harmadik helyezett India, ezt követi Japán, majd Németország, majd a hatodik és hetedik helyet Oroszország és Indonézia foglalja el.

Az unió a nála gyorsabban növekvő országokkal szemben úgy tehet szert némi versenyelőnyre, ha világszerte ragaszkodik a klímasemlegességhez, és ezáltal képes kiegyenlített versenyfeltételeket kialakítani, így védve piacát. Az erős klímadiplomácia fontossága a korábban említett klímasemlegességi rendeletben is szerepel, így hát nem meglepő, hogy a glasgow-i klímacsúcson az Európai Bizottság elnöke 1 milliárd euró értékű hozzájárulást ajánlott fel az erdők védelmére, amelyet az uniós költségvetésből a következő öt évben terveznek kifizetni (az összeg egynegyedét a kongói medence őserdeinek védelmére különítették el). A felajánlás még inkább diplomáciai jelentőségűnek tűnik, ha összehasonlítjuk az USA által ígért 9 milliárddal. Sokkal jelentősebb lépésnek tűnik a klímacsúcs előtt tartott G20-as ülés utáni bejelentés, aminek során az Egyesült Államok és az Európai Unió eltörölték az egyes acél- és alumíniumtermékekre bevezetett importvámokat. Az acél és az alumínium előállítása rendkívül sok szén-dioxid-kibocsátással jár, ezért a vámok felfüggesztésén kívül a két fél megállapodott egy szénsemleges előállítás szükségességében és annak mielőbbi kidolgozásában.

Középtávon az acél- és alumíniumtermékekkel kapcsolatban jelentős ágazati váltás várható, de a többi termék és szolgáltatás során is rövid időn belül számíthatunk lényeges átalakulásokra. Ezek az újítások garantálhatják az unió gazdasági sikerét és növekedését. Magyarország elemi érdeke, hogy ezekhez a változásokhoz mielőbb alkalmazkodni tudjon, és a kialakuló piaci rést kihasználva tovább javítson gazdasági versenyképességén.

2021. november 5.

Destabilizálódó szomszédok: Kényszerhelyzetben az unió

Az Európai Unió történetében nem alakultak ki ilyen gyors és széles körű válságövezetek saját szomszédságában, mint most. Több olyan esemény is harapófogóba szorítja az Európai Uniót, amelyből nagyon nehéz a kiút, viszont a tagállamok elemi érdeke, hogy szolidárisan forduljanak egymáshoz, mivel az EU külső határainak destabilizálása a belső biztonságot és egységet fenyegeti. A lengyel–fehérorosz válságra,¹ valamint a Bosznia-Hercegovinában fellépő belpolitikai krízisre² és az északír határ kérdése³ kapcsán akut és hosszú távú megoldásokra van szükség.

A fehérorosz–bosnyák–északír harapófogó alaposan feladta a leckét az EU-s tagállamok, valamint a Bizottság, a Tanács és a Külügyi Szolgálat vezetőinek. A felhalmozódó és súlyosbodó válsággócok teljesen lefoglalják az EU diplomáciai intézményeit és a tagországok határvédelmi erőit. A Lukasenka-rezsim által mesterségesen létrehozott hibrid hadviselés új szintet ért el, amikor charterjáratokkal „menekülteket” szállítottak Fehéroroszországba, ezzel előidézve egy új migrációs nyomást az EU külső lengyel és litván határán. A két országban rendkívüli állapotot jelentettek be, és közel 15 ezer lengyel katona védi a határokat. Már nemcsak az ENSZ Biztonsági Tanácsa ül össze a kérdés megvitatására, de maga Angela Merkel német kancellár kérte⁴ Vlagyimir Putyin közbenjárását a helyzet megoldására. Miközben az EU már az 5. szankciós csomagot készíti elő Minszk ellen, komoly intézményi vita övezi a határkerítés finanszírozásának kérdését. A korábbi magyar határkerítést vehemensen ellenző Manfred Weber, és a napokban már Charles Michel is EU-s pénzből finanszírozná a lengyel külső uniós határ költségeit, aki a Tanács jogi szolgálatára hivatkozva tett

¹ Kassai Zsigmond: Pattanásig feszül a húr a lengyel–fehérorosz határon. *24.hu*, 2021. november 9.

² Németh Árpád: Bosznia-Hercegovina a szétesés útján: csak az a kérdés, milyen áron. *Euro-news*, 2021. november 8.

³ Vő György: Karácsonyra körvonalazódhat az egyezség az északír protokollról. *Index*, 2021. október 14.

⁴ Nikolaus J. Kurmayer: Merkel Ups Pressure on Lukashenko in Call with Putin. *Euractive*, 2021. november 11.

erre javaslatot.⁵ Kérdés, hogy az Európai Parlament és a Bizottság ellenvetése mennyire vezet a megoldás felé. Ugyanis Ursula von der Leyen bizottsági elnök pár héttel ezelőtt ellentmondva Charles Michelnek kijelentette, hogy „az Európai Unió nem fog szögesdrótot és falakat finanszírozni”.⁶ Viszont egy súlyos válsághelyzethez érve az uniónak cselekvőképесnek kell mutatkoznia a jogi kereteken belül, így a Tanács elnöke az unió belső és külső biztonságát érintő alapvetésre hívta fel a figyelmet. Mivel a külső határvédelem nélkül nincs belső biztonság, így akár tengeri vagy szárazföldi úton kell biztosítani a külső határokat, és csakis ezután bírálhatók el a menekültkérelmek.

A két intézmény csörtéjéből kimaradt Josep Borrell EU-s külügyi főképviselő (a Bizottság alelnöke), aki több harmadik országgal is tárgyal a Fehéroroszországba irányuló „menekültjáratok” leállítása kapcsán. Viszont a fokozott külső északi határ „hibrid támadása” mellett az EU déli végein is súlyos válság alakult ki, ahol Magyarország a legmagasabb állami szinten „közvetítőként” tárgyalt Christian Schmidt boszniai főképviselővel és Milorad Dodikkal, a boszniai Szerb Köztársaság miniszterelnökével a törekeny boszniai belpolitikáról.⁷ Komoly ellentétekre vall, hogy amíg a boszniai szerbek elszakadással és az állami intézményekből való teljes kivonulással fenyegetnek, a boszniai főképviselő az ország egységét veszélyeztető tényezőként tekint a Republika Srpska vezetőjére, aki viszont nem ismeri el az ENSZ-kinevezett diplomáciai státuszát.⁸ Az uniós perspektívával is rendelkező térségben a migrációs nyomás mellett az etnikai és történelmi konfliktusoknak is jelentősége van, így rendkívül bizonytalanná válik a régió jövője, ami Magyarország biztonságára is közvetlen hatással van. A közelmúlt traumáira való tekintettel senkinek nem állhat érdekében egy konfliktus kibontakozása, viszont csak a következő hónapok diplomáciai erőfeszítéseivel lehet lenyugtatni a kedélyeket. Sajnos kevés konkrétum hangzott el a tagjelölt országok támogatása mellett az október eleji EU–nyugat-balkáni csúcson, amely biztosítékként szolgálna az EU-val való kapcsolatok szorosabbra fűzésére és a stabil jövőképre. Csakis belpolitikai megoldás születhet határozott EU-s fellépéssel és támogatással, amely a több-etnikumú társadalom békés együttélését szolgálja. A közép-európai régióra pedig különleges szerep hárul, hiszen a közös múlt és kulturális gyökerek, valamint a földrajzi közelség mind kihatnak az interregionális kapcsolatokra.

⁵ Lili Bayer: Michel Opens Door to EU Funding for Border Walls. *Politico*, 2021. november 10.

⁶ Belarus Migrant ‘Tactic’ Splits EU on Border Fence Funding. *France24*, 2021. november 10.

⁷ Magyarország Kormánya: Orbán Viktor fogadta a boszniai főképviselőt (2021. november 3.).

⁸ MTI: ENSZ-főképviselő: Bosznia-Hercegovinát a szétesés fenyegeti. *Portfolio*, 2021. november 2.

Természetesen a régiókon túl is komoly határ menti feszültségekkel kell szembenéznie az EU-nak. A brexitpolémia újabb állomása,⁹ hogy a brit miniszterelnök már az északír protokoll 16-os cikkelyét is bevetné érdekei érvényesítésére, ezzel lehetőséget adva az északír jegyzőkönyv felfüggesztésére. Boris Johnson ellenállása megütközést keltett az EU-s és ír oldalon, akik már a nagypénteki egyezményt is veszélyben látják. A fennálló probléma, hogy míg az ír szigeten nincs komolyabb vámvizsgálat, addig Észak-Írország és Nagy-Britannia között igen, annak ellenére, hogy Észak-Írország Nagy-Britanniával alkotja az „Egyesült” Királyságot. Viszont ez az ára annak, hogy ne legyen fizikai határellenőrzés Írország és Észak-Írország között. Elemzők szerint akár új kereskedelmi háború is kialakulhat a britek és az EU között. A halászat terén már **éleződik** a franciákkal a helyzet,¹⁰ a kérdés, hogy a konfliktus szélesebb dimenzióba kerül-e, vagy sikerül valamilyen félutas megoldást találni, hogy a kecske is jóllakjon, és a káposzta is megmaradjon. A brit-EU-csörte legrosszabb esetben egy no-deal brexithez hasonló helyzetet idézne elő, ahol a felek egyéves felmondási idővel egyoldalúan kiléphetnek a brexitmegállapodásból. Kérdés, hogy a vélt vagy valós politikai nyereség mennyiben ellensúlyozna egy lehetséges ír-északír konfliktust, illetve újbóli határ- és vámenőrzést. Az EU-nak a három határ menti problémára különböző, de azonnali válaszokat kell adnia, hosszú távú stratégiába foglalva. Egy hibrid háború, etnikai villongás vagy kereskedelmi háború hosszú távon bénítaná meg az EU belső kohézióját és biztonságát. Az EU-s vezetők számára a következő pár hónap rendkívül mozgalmas lesz. Remélhetőleg új képességek és racionális megoldások vezetnek majd eredményre, mivel az eddigi tehetetlenség nemcsak presztízavesztéssel jár, hanem az unió polgárainak jólétére és biztonságára is negatívan hat.

2021. november 12.

Felhasznált irodalom

Bayer, Lili: Michel Opens Door to EU Funding for Border Walls. *Politico*, 2021. november 10. Online: www.politico.eu/article/eu-money-for-border-infrastructure-legally-possible-charles-michel-says/

⁹ Lengyel Miklós: Brexit: egyre több uniós diplomata szerint „London túl messzire megy”. *HVG*, 2021. november 10.

¹⁰ News Wires: UK Gives France 48 Hours to Back Down in Fishing Row or Britain Will ‘Seek Compensation’. *France24*, 2021. november 1.

- Belarus Migrant 'Tactic' Splits EU on Border Fence Funding. *France24*, 2021. november 10. Online: www.france24.com/en/live-news/20211110-belarus-migrant-tactic-splits-eu-on-border-fence-funding
- Kassai Zsigmond: Pattanásig feszül a húr a lengyel–fehérorosz határon. *24.hu*, 2021. november 9. Online: <https://24.hu/kulfold/2021/11/09/lengyelorszag-feheroroszorszag-hatar-migracio-eu>
- Kurmayer, Nikolaus J.: Merkel Ups Pressure on Lukashenko in Call with Putin. *Euractiv*, 2021. november 11. Online: www.euractiv.com/section/politics/short_news/merkel-ups-pressure-on-lukashenko-in-call-with-putin/
- Lengyel Miklós: Brexit: egyre több uniós diplomata szerint „London túl messzire megy”. *HVG*, 2021. november 10. Online: https://hvg.hu/gazdasag/20211110_brexit_eu_boris_johnson
- Magyarország Kormánya: Orbán Viktor fogadta a boszniai főképviselet. 2021. november 3. Online: <https://kormany.hu/hirek/orban-viktor-fogadta-a-boszniai-fokepviselot>
- MTI: ENSZ-főképviselet: Bosznia-Hercegovinát a szétesés fenyegeti. *Portfolio*, 2021. november 2. Online: www.portfolio.hu/global/20211102/ensz-fokepviselo-bosznia-hercegovina-a-szeteses-fenyegeti-508388
- Németh Árpád: Bosznia-Hercegovina a szétesés útján: csak az a kérdés, milyen áron. *Euronews*, 2021. november 8. Online: <https://hu.euronews.com/2021/11/08/bosznia-hercegovina-a-szeteses-utjan-csak-az-a-kerdes-milyen-aron>
- News Wires: UK Gives France 48 Hours to Back Down in Fishing Row or Britain Will 'Seek Compensation'. *France24*, 2021. november 1. Online: www.france24.com/en/europe/20211101-uk-tells-france-to-back-down-over-fishing-in-48-hours-or-face-tougher-response
- Vöö György: Karácsonyra körvonalazódhat az egyezség az északír protokollról. *Index*, 2021. október 14. Online: <https://index.hu/gazdasag/2021/10/14/brexit-egyezmeny-europai-bizottsag-eszakir-protokoll>

Nemzeti régiók – a hetedik sikeres európai polgári kezdeményezés

A magyarországi támogató nyilatkozatok vizsgálatának lezárultával hivatalosan is sikeresnek tekinthető a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés (EPK). Ez a hetedik EPK az Európai Unió történetében, amely teljesíteni tudta az európai szintű aláírásgyűjtés érvényességi követelményeit.¹ A szervezők pozícióját az is erősíti, hogy az Európai Törvényszék 2021. november 10-i ítéletével elutasította Romániának a nemzeti régiókról szóló EPK nyilvántartásba vételét megtagadó keresetét. Most a szervezőkön múlik, hogy mikor kívánják az uniós intézmények elé terjeszteni sikeres kezdeményezéseiket. Ezzel azonban jó eséllyel még ki fognak várni.

A Székely Nemzeti Tanács (SZNT) által életre hívott *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* című EPK² (ismertebb nevén: nemzeti régiókról szóló EPK) hosszú utat járt be a sikerig. A 2013-ban benyújtott javaslat nyilvántartásba vételét az Európai Bizottság először elutasította, amely döntést a szervezők az Európai Unió Bíróságán támadták meg. A per 2019-ben a szervezők győzelmével ért véget.³ Ezt követően már sor kerülhetett a támogató nyilatkozatok gyűjtésére. A koronavírus-járvány miatt a főszabály szerinti egy év helyett két évig tartó aláírásgyűjtés 2021. május 7-én zárult le.⁴ A kezdeményezést több mint 1,4 millió uniós polgár támogatta aláírásával, és 11 tagállamban gyűlt össze az érvényességhez szükséges küszöbérték. A szervezők 2021. júliusban adták le a nyilatkozatokat érvényességi vizsgálatra az egyes tagállamok illetékes hatóságai részére. A vizsgálatok eredményeit az elmúlt hetekben és napokban közzétették a testületek.

¹ Európa Stratégia Kutatóintézet. Európai Polgári Kezdeményezés (EPK) Figyelő. Lásd: <https://eustrat.uni-nke.hu/europai-polgari-kezdemenyezes-figyelo>

² Lásd: www.nationalregions.eu/hu

³ Balázs Tárnok: European Citizens' Initiatives for the Protection and Promotion of Rights and Interests of National Minorities – Latest Developments. In Marcel Szabó – Laura Gyenyey – Petra Lea Lángos (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2020*. The Hague, Eleven International Publishing, Vol. 8, 2020. 299–313.

⁴ Tárnok Balázs: *Véget ért a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése – mi következik most?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. május 10.

A minimum tagállami küszöbérték Belgiumban, Spanyolországban, Horvátországban, Magyarországon, Írországon, Litvániában, Lettországon, Romániában, Svédországon, Szlovákiában és Szlovéniában teljesült. 2021. november 14-ig 10 tagállamból érkezett be az érvényességi vizsgálat eredménye (egyedül Horvátországban nem zárult még le a folyamat) – három esetében (Lettország, Svédország, Szlovénia) a tagállami vizsgálat után nem maradt elegendő számú támogató nyilatkozat. A szervezők tájékoztatása szerint a magyarországi eredmények beérkezésével nyilvánvalóvá vált, hogy teljesült a sikeres EPK mindkét feltétele,⁵ vagyis több mint egymillió érvényes támogató aláírást gyűjtöttek, és legalább hét tagállamban elérték az adott országra vonatkozóan előírt minimumot.⁶

Az érvényességi vizsgálat szervezők számára kedvező végkimenetele valószínűsíthető volt, mint ahogy az is, hogy lesznek olyan tagállamok, amelyek „kiesnek” az érvényességi vizsgálatot követően. A korábbi tapasztalatok alapján az összegyűlt aláírások átlag 10–15%-a bizonyult érvénytelennek az érvényességi vizsgálat során.⁷ Ahogyan korábbi írásunkban figyelmeztettünk, a 11 tagállamból hat esetében – hacsak az online aláírásokat nézzük is – „kényelmes előnyre” tett szert a kezdeményezés (Magyarország, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Horvátország, Írország), de Belgiumban, Svédországban és Szlovéniában meglehetősen szűk volt a tartalék.⁸ Svédországban és Szlovéniában megalapozottnak bizonyult az aggodalom, ugyanakkor Belgiumban elég érvényes aláírás maradt a tagállami vizsgálatot követően is. Lettország ezzel szemben kiesett az érvényességi vizsgálat során.⁹ Bár a balti államban 6838 online aláírás gyűlt a kötelező 6000 helyett (113,97%), a Lett Köztársaság Központi Választási Bizottsága mindössze 5395 támogató nyilatkozat érvényességét erősítette meg. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy a támogató nyilatkozatok mintegy felét azért érvénytelenítette a tagállami hatóság, mert az aláírók nem rendelkeztek lett állampolgársággal.¹⁰ Azon állampolgárság nélküli – jellemzően orosz ajkú – személyekről van szó, akik helyzetének rendezésére a *Minority SafePack* is javaslatot tett.

⁵ Izsák Balázs: *A hetedik állam: Magyarország*. Székely Nemzeti Tanács, 2021b. november 4.

⁶ Európai Unió, Küszöbértékek. Lásd: https://europa.eu/citizens-initiative/thresholds_hu

⁷ Európai Bizottság: Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról. COM(2015) 145 végleges (2015. március 31.).

⁸ Tárnok (2021): i. m.

⁹ Izsák Balázs: *A jogorvoslat útját választjuk Lettországon*. Székely Nemzeti Tanács, 2021a. szeptember 22.

¹⁰ Izsák (2021a): i. m.

A magyarországi aláírások száma több szempontból is figyelemre méltó. Hazánkban összesen 901 758 támogató aláírás gyűlt össze a nemzeti régiókról szóló EPK mellett (ebből 804 929 elektronikus nyilatkozat), amelyből a Nemzeti Választási Bizottság 826 826-ot nyilvánított érvényesnek.¹¹ Ez a mennyiségű érvényes aláírás az európai polgári kezdeményezések mintegy tízéves történetét tekintve is kiemelkedő. Csak egyetlen esetben gyűlt ennél több érvényes támogató nyilatkozat egy tagállamból, mégpedig a vízvédelmi *Right2Water* EPK esetében, Németországból (1 236 455 érvényes szignó – Németország összlakossága ugyanakkor több mint nyolcszorosa hazánkénak).¹²

Érdemes összevetni ezeket az adatokat a *Minority SafePack* EPK esetében gyűlt és érvényesnek nyilvánított aláírások számával is. Utóbbi kezdeményezés esetében Magyarországon 643 791 aláírás gyűlt össze (ebből 385 623 érkezett papíralapon és 258 168 elektronikus formában),¹³ amelyből 527 686-ot nyilvánított érvényesnek a Nemzeti Választási Bizottság.¹⁴ A nemzeti régiós EPK esetében tehát a magyarországi érvénytelen aláírások száma 74 932, amely az összes támogató nyilatkozat 8,3%-a, míg a *Minority SafePack* esetében 116 105 szignó volt az érvénytelen, ami valamennyi támogató nyilatkozat 18%-a. Utóbbi esetben az érvénytelen aláírások nagyobb aránya abból is származhat, hogy a *Minority SafePack* mellett leadott támogató nyilatkozatoknak csupán 40%-a érkezett online formában, míg a nemzeti régiós kezdeményezés esetében ugyanez az arány majdnem 90% (a papíralapú aláírások esetében jellemzően nagyobb a hibaarány, mint az online formában beérkezett nyilatkozatok esetében).

Az érvényességi követelmények teljesítésén túl a szervezők számára szintén jó hír, hogy az Európai Törvényszék a T-495/19. sz., Románia kontra Bizottság ügyben 2021. november 10-én hozott ítéletével elutasította Románia azon kérését, amelyet az Európai Bizottság nemzeti régiókról szóló EPK nyilvántartásba vételéről szóló határozatának semmissé nyilvánítása érdekében nyújtott be.¹⁵ A keresetet még 2019. július 8-án – két hónappal a nemzeti régiókért indított polgári kezdeményezés aláírásgyűjtésének megkezdése után – nyújtotta be

¹¹ Izsák (2021b): i. m.

¹² Európai Unió: *A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!* Európai polgári kezdeményezés (2012. május 10.).

¹³ MTI: Leadták a *Minority SafePack* magyarországi aláírásait, 643 ezren támogatták a kezdeményezést. *Krónika Online*, 2018. április 20.

¹⁴ MTI: Több mint 527 ezren támogatták Magyarországon a *Minority SafePack* kezdeményezést. *Mandiner*, 2018. július 5.

¹⁵ T-495/19. sz., Románia kontra Európai Bizottság ügyben 2021. november 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:781).

Románia, és azzal érvelt, hogy a Bizottságnak – hatásköri korlátok miatt – nem lett volna szabad bejegyeznie a nemzeti régiókról szóló EPK-t. A Törvényszék ezt az érvelést elutasította, helyben hagyva a Bizottság bejegyző határozatát, ezzel megerősítve a kezdeményezés regisztrációjának jogszerűségét, illetve azt, hogy a szervezők által előterjesztett javaslat nem esik nyilvánvalóan uniós hatáskörön kívül.

A döntés a korábbi esetjog fényében valószínűsíthető volt. Románia a keresetlevélben ugyanis gyakorlatilag megismételte a *Minority SafePack* nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági határozat ellen benyújtott keresetében bemutatott érvelését. A Törvényszék ugyanakkor a T-391/17. sz., Románia kontra Bizottság ügyben 2019. szeptember 24-én hozott ítéletében egyszer már elutasította ezt az érvelést (a keresetlevél benyújtása idején a Törvényszék még nem tette közzé a *Minority SafePack* nyilvántartásba vételének tárgyában hozott ítéletét).¹⁶ Bár a 2019. szeptember 24-én közzétett elsőfokú ítélet ellen Románia fellebbezett, így az ügy az Európai Unió Bírósága előtt jelenleg is folyamatban van (C-899/19 P. sz., Románia kontra Bizottság ügy),¹⁷ az elsőfokú ítélet tükrében – és különösen a Románia által a kereseteiben hivatkozott jogalap teljes egyezéseire tekintettel – várható volt a Törvényszék elutasító (és ekképpen a szervezők számára kedvező) álláspontja.

Most a szervezőknél pattog a labda: az Izsák Balázs SZNT-elnök által képviselt polgári bizottság¹⁸ fogja eldönteni, hogy mikor nyújtják be immár sikeres kezdeményezésüket az Európai Bizottságnak, ezzel elindítva a kezdeményezés uniós intézmények előtt zajló szakaszát. Az iktatási időpont megválasztásának azért is van jelentősége, mert a benyújtástól számított három hónapon belül az Európai Parlamentben nyilvános meghallgatást kell szervezni a javaslatról, hat hónapon belül pedig az Európai Bizottságnak is el kell döntenie, hogy indít-e jogalkotást a témában.

Figyelemmel arra, hogy e konkrét EPK vonatkozásában a sikeres EPK Bizottsághoz történő benyújtása tekintetében alkalmazandó 211/2011/EU rendelet nem állapít meg határidőt az uniós intézmények előtti vizsgálati szakasz megindítására, a szervezői csoport akár éveket is várhat a következő szakasz élesítésével. A szervezők egyelőre nem tettek arra való konkrét utalást, hogy erre mikor kerülhet sor. Izsák Balázs a kezdeményezés szervezői nevében korábban

¹⁶ T-391/17. sz., Románia kontra Európai Bizottság ügyben 2019. szeptember 24-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:672)

¹⁷ C-899/19 P. sz., Románia kontra Bizottság ügy.

¹⁸ Lásd: www.nationalregions.eu/hu/polgari-bizottsag

csupán annyit mondott el, hogy akkor kívánják iktatni az Európai Bizottságnál a kezdeményezésüket, amikor a legnagyobb esélyét látják a folyamat sikerére, vagyis hogy a Bizottság jogszabályt kezdeményezzen.¹⁹ A nemzeti régiókról szóló EPK szervezői csoportjának képviselője azt is hozzátette, hogy a kezdeményezésük iktatásáig a nemzeti régiók európai mozgalmának az építésére kívánnak összpontosítani.

2021. november 15.

Felhasznált irodalom

- C-899/19 P. sz., Románia kontra Bizottság ügy. Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?sessionid=A390A22A94142167A52C92FE8CBAB57C?num=C-899/19&language=en>
- Európai Bizottság: *Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet alkalmazásáról*. COM(2015) 145 végleges (2015. március 31.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0145:FIN:HU:PDF>
- Európai Unió: *A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk! Európai polgári kezdeményezés* (2012. május 10.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003_hu
- Izsák Balázs: *A jogorvoslat útját választjuk Lettországbán*. Székely Nemzeti Tanács, 2021a. szeptember 22. Online: www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1472-a-jogorvoslat-utjat-valasztjuk-lettorszagban
- Izsák Balázs: *A hetedik állam: Magyarország*. Székely Nemzeti Tanács, 2021b. november 4. Online: www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1481-a-hetedik-allam-magyarorszag
- MTI: Leadták a Minority SafePack magyarországi aláírásait, 643 ezren támogatták a kezdeményezést. *Krónika Online*, 2018. április 20. Online: <https://kronikaonline.ro/kulfold/leadtak-a-minority-safepack-magyarorszag-alairasait-643-ezren-tamogattak-a-kezdemenyezest>
- MTI: Több mint 527 ezren támogatták Magyarországon a Minority SafePack kezdeményezést. *Mandiner*, 2018. július 5. Online: https://mandiner.hu/cikk/20180705_tobb_mint_527_ezren_tamogattak_magyarorszagon_a_minority_safepack_kezdemenyezest
- MTI: „Székelyföldért megmozgattuk Európát!” – Belgiumban is összegyűltek az aláírások. *Maszol*, 2021. május 7. Online: <https://maszol.ro/belfold/Szekelyfoldert-megmozgattuk-Europat-Belgiumban-is-osszegyultek-az-alairasok>
- Tárnok, Balázs: European Citizens’ Initiatives for the Protection and Promotion of Rights and Interests of National Minorities – Latest Developments. In Marcel Szabó – Laura Gyey – Petra Lea Lános (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2020*. The Hague, Eleven International Publishing, Vol. 8, 2020. 299–313.
- T-391/17. sz., Románia kontra Európai Bizottság ügyben 2019. szeptember 24-én hozott ítélet. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218121&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=40223914>

¹⁹ MTI: „Székelyföldért megmozgattuk Európát!” – Belgiumban is összegyűltek az aláírások. *Maszol*, 2021. május 7.

Tárnok Balázs

T-495/19. sz., Románia kontra Európai Bizottság ügyben 2021. november 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:781)

Tárnok Balázs: *Véget ért a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése – mi következik most?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. május 10. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/05/10/veget-ert-a-nemzeti-regiokrol-szolo-europai-polgari-kezdemenyezes-alairasgyujtese-mi-kovetkezik-most>

Ellentmondásos rendelettel vonná el Brüsszel az uniós forrásokat

Brüsszeli híresztelések szerint az Európai Bizottság a napokban küldhet levelet egyes tagállamoknak az uniós források felhasználásával kapcsolatban. Egy olyan rendelet alkalmazásának kapujában állunk, amely súlyos jogi ellentmondásokat hordoz.

Több mint nyolc évvel ezelőtt, 2013. március 6-án a német, a dán, a finn és a holland külügyminiszterek levélben kérték az Európai Bizottság akkori elnökét, José Manuel Barrosót, hogy az unió hozzon létre különböző jogállamisági mechanizmusokat. Már az említett levél is előírányozta, hogy „végső megoldásként lehetővé kellene tenni az európai uniós pénzügyi támogatások felfüggesztését”.

A tagállamok feletti uniós jogállamisági ellenőrzés azonban kezdetektől fogva számos jogi dilemmát vetett fel. Az Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálat 2014. május 27-én kiadott szakvéleményében egyértelműen megállapította, hogy az uniós intézmények az EU alapszerződésai alapján, a 7. cikk szerinti eljárások kivételével, nem vizsgálódhatnak a tagállamokkal szemben a jogállamiságra hivatkozva. A Tanács jogi szakértői annak idején már a Bizottság legelső, egyes tagállamok jogállamisági helyzetét értékelni hivatott eszközéről, az úgynevezett „jogállamisági keretről” is megállapították, hogy ellentétes az európai joggal. A Jogi Szolgálat szerint már az is uniós jogba ütközött, hogy a Bizottság szankciók nélküli jogállamisági vizsgálóeszközt hozott létre, amely keretében nem kötelező erejű jogállamisági ajánlásokat tervezett kibocsátani a tagállamok számára. Ebből az is következik, hogy az elmúlt években az Európai Unióban politikailag kikényszerített további jogállamisági eszközök is ellentétesek a szerződésekkel. Az a törekvés pedig, amely szerint lehetővé kellene tenni, hogy az unió bizonyos, jogállamiságra hivatkozó politikai követeléseit pénzügyi szankciós eszközök révén kérhesse számon a tagállamokon, hatványozottan jogellenes.

Hogy mindennek ellenére mára reális veszéllyé vált egyes tagállamok homályos jogállamisági kritériumokra hivatkozó pénzügyi szankcionálása, az a 2010-es évtized hosszas politikai manővereinek eredménye. Az unió bizonyos politikai erőcsoportjai lépcsőzetesen építették ki az elmúlt évek során

az uniós jogállamisági eszközrendszer. Fokozatosan tölték ki a politikai ingerküszöbök, és emelték be a köztudatba a jogállamisággal összekötött pénzügyi szankciók gondolatát. A jogállamisággal összekötött pénzügyi szankciók lehetőségét 2020 év végén sikerült rendeletben rögzíteniük azáltal, hogy az ügyet a 2020–2027-es többéves uniós költségvetési tárgyalási keret részévé tették. Ez azt jelentette, hogy az európai országok vezetőinek a jövőbeli uniós költségvetésből országaiknak juttatandó összegekkel együtt kellett a költségvetési szankciós mechanizmusról tárgyalni, így azt több, korábban a témához szkeptikusan viszonyuló országgal is sikerült elfogadtatniuk összetett politikai és pénzügyi alkuk eredményeképpen.

A közbeszédben csak „jogállamisági kondicionalitási rendeletként” emlegett, valójában „az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló” rendelet címet viselő jogszabályt 2020. december 16-án hirdették ki *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában*. A rendelet zavarosságát mutatja azonban, hogy az Európai Tanács szokatlan módon, a 2020. december 11-i ülésén részletes értelmezési záradékot fogalmazott meg az új uniós jogszabállyal kapcsolatban. Magyarország és Lengyelország 2021. március 11-én keresetet nyújtott be a rendelettel szemben az Európai Unió Bíróságán.

A témában tapasztalható jogi és politikai zűrzavar abból adódik, hogy a kondicionalitási rendeletet keletkezésétől kezdve súlyos ellentmondás feszíti: papíron az uniós költségvetés védelmét kellene, hogy szolgálja, de valójában arra akarják használni, hogy néhány tagállamot pénzügyi nyomás alá helyezzenek, kiegészítve a 2010-es években ellenük megvalósított politikai nyomásgyakorlást.

Az ellentmondásos helyzet azért alakult ki, mert az EU jogszerűen nem hozhatott volna létre pénzügyi szankciókkal járó jogállamisági eszközt. Az uniós alapszerződések értelmében kizárólag a szigorú eljárási garanciákkal biztosított 7. cikk szerinti eljárások nyújtanak lehetőséget arra, hogy az uniós intézmények az EU értékeire hivatkozva politikai alapú vizsgálódást folytassanak egy-egy tagállammal szemben, de még ezek sem nevesítik a pénzügyi szankciók lehetőségét. A jogállamisággal összekötött pénzügyi szankciók bevezetésére irányuló politikai lobbizás azonban olyan erőteljes volt, hogy az uniós bürokrácia az alapszerződéseket kiforgató kerülőutat keresett annak bevezetésére. A rendelet céljaként és jogalapjaként nem a jogállamiság védelmét, hanem az uniós költségvetés védelmét határozták meg, amellyel kapcsolatban az unió már rendelkezik hatáskörrel. A rendelet szövegébe azonban becsempészték a jogállamiságra való utalásokat, erőltetett összefüggéseket kialakítva a jogállamiság és a költségvetés védelme között. Így sikerült olyan eszközt létrehozni, amely

létjogosultságát az uniós költségvetés védelméből eredezteti, a gyakorlatban azonban felhasználható lehet az unió eddigi jogállamisági eszközeinek pénzügyi szankciós kiegészítésére. Ez a kettősség tükröződik a különböző európai uniós politikusok kommunikációjában is. Amikor a rendelet jogszerűségét kell igazolni, arra hivatkoznak, hogy az az uniós költségvetés védelmét szolgálja. Más nyilatkozataikban azonban már azt ünneplik, hogy sikerült a korábbi jogállamisági eljárásokat pénzügyi szankciókkal kiegészíteni, így lehetőség nyílik gazdaságilag is megbüntetni a 2010-es években a jogállamisági kritikák kereszttüzébe került európai országokat.

A jogállamisági kondicionalitás keletkezési körülményei jól illusztrálják, hogy napjainkban az Európai Unió bonyolult politikai és intézményrendszerében, komplex nemzetközi hatalmi erőviszonyai között, a politikai akarat hogyan írja felül az uniós alapszerződésekben rögzített jogot. Az, hogy politikai okokból változtatnak az uniós jogon, természetesen önmagában még nem lenne probléma, hiszen a jogot általában a politika alkotja. Az azonban már súlyosan aggályos – különösen jogállamisági szempontból –, hogy az unióban a hatályos jogszabályok bizonyos esetekben a megfelelő eljárások megkerülésével is felülírhatók. A tagállamokkal szembeni, jogállamisági kritériumokhoz kötött pénzügyi szankciók lehetőségét normál esetben csak az alapszerződések módosításával lehetett volna bevezetni. Mivel azonban ez túl bonyolult lett volna, és minden tagállam egyetértését igényelte volna, az uniós hatalmi központ úgy döntött, sajátos jogi trükközéssel könnyíti meg a dolgát. Amennyiben azonban az uniós alapszerződések alacsonyabb jogszabályokon keresztül ilyen könnyedén kijátszhatók, joggal merül fel a kérdés, hogy mire valók egyáltalán. Mennyire nyújtanak az unió alapszerződései napjainkban biztonságot, kiszámíthatóságot a jogalanyoknak? A jogállamiság nevében az Európai Unióban jelenleg zajló folyamatok sajnálatosan abszurd módon a jogállamiság zálogát jelentő jogbiztonságot és joghoz kötöttséget kérdőjelezi meg.

2021. november 16.

Se veled, se nélküled

Az EU 26 tagállama, Izland és az Európai Bizottság november 3-án Lisszabonban, az egyik legnagyobb techeseménynek tekinthető Web Csúcs második napján bejelentette¹ az Európai Startup Nemzetek Szövetségének (European Startup Nations Alliance, ESNA) megalakulását, amelynek előfutára a 2021 márciusában, a Digitális Európa Napon aláírt Európai Startup Nemzetek Standard (European Startup Nations Standard, EU SNS) Nyilatkozat volt.

Ahogy arról korábban is beszámoltunk,² 24 uniós tagállam Izlanddal kiegészülve írta alá az Európai Startup Nemzetek Standardról szóló Nyilatkozatot (Declaration on Startups Nations Standard of Excellence). A 2021 elején a Digitális Iránytűről³ szóló közleményben a Bizottság 2030-ra a startup unikornisok mennyiségének megduplázására törekszik az EU-ban, amelyhez a támogató és vállalkozóbarát startup ökoszisztéma megteremtése elengedhetetlen. A koronavírus-járvány nyomán kibontakozó gazdasági válságban a vállalkozói szféra új ciklusa kezd teret nyerni, a digitális ökoszisztéma és a startupok tanúsították a legnagyobb fokú rezilienciát, de ahhoz, hogy Európa startup kontinenssé válhasson, az Egységes Digitális Piac megerősítésére törekszik. A Nyilatkozat a jó gyakorlatok megosztásáért és a vállalkozóbarát környezet kialakításáért 2021-ben egy Startup Nations' Hub megalkotását is előírta, amely a részes tagállamok közötti adatcserét is felgyorsítja. A Hub víziója a Web Csúcson az ESNA képében öltött testet, noha a közös adatplatform kialakításáról az ESNA megalakulásakor nem esett szó, a Digitális Napon viszont a nyilatkozat aláírói tanúskodtak a közös platform szükségessége mellett a gyors fejlődés érdekében. A Szövetség tagjai elkötelezték magukat amellett, hogy együttműködve, a lehető legoptimálisabb körülmények megteremtésére törekedjenek a startupok növekedésének biztosítására. Az ESNA támogatja a részes

¹ European Commission: *Digibyte: New European Alliance to Accelerate Startups Growth* (2021. november 3.).

² Pató Viktória Lilla: *Európa digitális évtizedének kezdő napja – 2021 Európai Digitális Nap*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. március 26.

³ Pató Viktória Lilla: *Digitális Iránytű Európa digitális évtizedéhez*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. március 17.

országok törekvéseit a startup nemzetté válásban, a jó gyakorlatok megosztásával, technikai támogatással és a fejlődés nyomon követésével.

Az EU SNS részes európai államokkal együttműködve az ESNA támogatást nyújt a korábban meghatározott nyolc kiválósági kritériumban, nevezetesen:

- a startupok gyors piacra lépésében;
- a tehetségek mentorálásában;
- részvényopciók ajánlásában;
- szabályozási innovációban;
- innovációs beszerzésben (az induló vállalkozás adminisztratív terheinek csökkentésére);
- tőkehozzáférés biztosításában;
- társadalmi befogadás, sokszínűség és a demokratikus értékek védelmében (sokszínűségre való ösztönzés);
- valamint biztosítani szeretné, hogy a digitális platformokon keresztül az induló vállalkozások minden hatósági ügyet kezelni tudjanak.

Az ESNA az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét betöltő országokkal az ESNA Elnökségi Tanácson keresztül együttműködik, amely biztosítja, hogy az ESNA tevékenységeit a soros elnökségek prioritásaihoz igazítsa.

Az Európai Digitális Napon három nyilatkozat aláírására vállalkozott a tagállamok többsége, az Európai Adatátjáró Platform létrehozásáról, a startupok fejlődését elősegítő Startup Nemzetek Standardról, valamint az Európai Zöld és Digitális Átmenetről.⁴ Magyarország csak az utóbbihoz csatlakozott a Digitális Európa Nap után.

Az európai tudomány, technológia és innováció teljesítménymutató szerint⁵ Európa termelékenységnövekedésének az elmúlt évtizedekben mintegy kétharmadát az innováció vezérelte, amely a startup ökoszisztéma alapeleme. Az Európai Bizottság innovációért, kutatásért, kultúráért, oktatásért és fiatalokért felelős biztosa, Mariya Gabriel októberi magyarországi látogatása alkalmával elmondta,⁶ hogy a 2021-es európai innovációs eredménytábla azt mutatja, hogy az üzleti élet és a vállalkozói szellem egyre inkább virágzik Magyarországon. Az eredmények valóban növekedést mutatnak, továbbá

⁴ European Commission: *Digibyte: EU Countries Commit to Leading the Green Digital Transformation* (2021. március 19.).

⁵ European Commission: *Science, Research and Innovation Performance of the EU 2020* (2020. május).

⁶ Weinhardt Attila: Számos sikertörténet van Magyarországon, ez Brüsszelből is látszik. *Portfolio*, 2021. október 29.

Budapesten székel az Európai Innovációs és Technológiai Intézet is, amely támogatni tudja a magyar startup ökoszisztémát. Azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy ugyan a 2021-es európai innovációs eredménytábla⁷ összeurópai szinten növekedést mutat, viszont míg Svédország az innováció éllovasa, és a legerősebb innovációs teljesítményt mutató országok Európa nyugati és északi részén virágoznak, addig a mérsékelt és feltörekvő innovátorok közé esnek Dél-, Közép- és Kelet-Európa országai.

Vajon Magyarország egyedül képes startup nemzetté válni, vagy mint ahogy azt tette Horvátországgal együtt a Zöld és Digitális Átmenetről szóló Egyezmény aláírásakor, később csatlakozni fog az európai startup klubhoz?

2021. november 8.

Felhasznált irodalom

- European Commission: *Science, Research and Innovation Performance of the EU 2020* (2020. május). Online: https://ec.europa.eu/info/publications/science-research-and-innovation-performance-eu-2020_en
- European Commission: *Digibyte: EU Countries Commit to Leading the Green Digital Transformation* (2021. március 19.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-countries-commit-leading-green-digital-transformation> Shaping Europe's digital future (europa.eu)
- European Commission: *European Innovation Scoreboard 2021 Published* (2021. június 22.). Online: <https://euraxess.ec.europa.eu/worldwide/asean/european-innovation-scoreboard-2021-published>
- European Commission: *Digibyte: New European Alliance to Accelerate Startups Growth* (2021. november 3.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/new-european-alliance-accelerate-startups-growth.eu>
- Pató Viktória Lilla: *Digitális Iránytű Európa digitális évtizedéhez*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. március 17. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/03/17/digitalis-iranytu-europa-digitalis-evtizedehez>
- Pató Viktória Lilla: *Európa digitális évtizedének kezdő napja – 2021 Európai Digitális Nap*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. március 26. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/03/26/europa-digitalis-evtizedenek-kezdő-napja-2021-europai-digitalis-nap>
- Weinhardt Attila: Számos sikertörténet van Magyarországon, ez Brüsszelből is látszik. *Portfolio*, 2021. október 29. Online: www.portfolio.hu/unios-forrasok/20211029/szamos-sikertortenet-van-magyarorszagon-ez-brusszelbol-is-latszik-507760?fbclid=IwAR1qYRUCB-SADeZhbSuW-n7PNwBN5_NifeJLOHQ9g_XJHCraLcWMTFzTteku

⁷ European Commission: *European Innovation Scoreboard 2021 Published* (2021. június 22.).

Véget ért az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának soros magyar elnöksége

2021. november 17-én fejeződött be Magyarország Európa Tanács Miniszteri Bizottságában (ET MB) betöltött féléves soros elnöksége, amely feladatot az ország 2021. május 21-től látott el, és amelyet hazánk tegnapelőtt Olaszországnak adott át. Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter az eddigi gyakorlat alapján értékelte és összefoglalta a magyar elnökség eredményeit, az olasz külügyminiszter, Luigi di Maio pedig ismertette a soron következő hat hónapos olasz elnökség prioritásait.

A lezáruló magyar elnökség célkitűzéseit tekintve a nemzeti kisebbségek hatékony védelmének előmozdítását, a vallásközi párbeszédet, a jövő generáció témakörén belül a gyermekek jogait, a fiatalok részvételét és a roma felzárkóztatást, illetve a technológiai és környezeti kihívásokat helyezte a középpontba. A magyar elnökséget értékelő ET MB dokumentum a célkitűzéseket sorra véve összegezi az egyes témakörökben elért eredményeket, megvalósuló programokat.

A nemzeti kisebbségek hatékony védelmének előmozdítása első helyi prioritásként szerepelt a magyar elnökség programjában, és e témakör megvitatása érdekében az elnökség során Magyarország négy konferenciát szervezett strasbourgi és budapesti helyszínekkel, magas rangú politikai és szakmai előadók részvételével. A konferencia témái az ET nemzeti kisebbségvédelmi sztenderdjeinek eredményei és kihívásai; az NGO-k és kutatóintézetek szerepe az ET nemzeti kisebbségvédelmi normáinak támogatásában; a nemzeti kisebbségvédelemmel kapcsolatos jó gyakorlatok, illetve a kisebbségi identitás európai perspektívái voltak. Emellett a magyar elnökség ideje alatt, 2021. szeptember 7-én Portugália aláírta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját.

A vallásközi párbeszéddel kapcsolatos célkitűzés érdekében több találkozóra is sor került, például informális egyeztetésre az antiszemitizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos európai kihívások és perspektívák témakörében. A magyar elnökség során, 2021. szeptember 14-én a Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI) közzétette aktualizált, az antiszemitizmus megelőzéséről és az azzal kapcsolatos küzdelemről szóló 9. számú általános politikai ajánlását. Október 13–15. között megrendezésre került *A modern kori*

Európa pillérei – a vallási közösségek együttélése elnevezésű szimpózium is Debrecenben, ami a közös értékeket, a felelősségvállalást és az erkölcsi kihívásokat helyezte a középpontba.

A jövő generáció, a gyermekek jogai, a fiatalok részvétele és a roma felzárkóztatási prioritáshoz kapcsolódva a magyar elnökség olyan eseményeket szervezett, amelyek a koronavírus-járvány fenti csoportokra gyakorolt hatásával foglalkoztak, illetve különös figyelmet szentelt az ország az Európai Szociális Charta létrehozása 60. évfordulójának is. Ennek alkalmából október 18-án Strasbourgban magas rangú panelbeszélgetésre került sor. Emellett október 7-én, a Miniszteri Bizottság 131. ülészakán elfogadott döntés alapján az állandó képviselők a koronavírus-járvány pusztító társadalmi és gazdasági következményei és a szociális jogokra való negatív hatása miatt ad hoc munkacsoportot hoztak létre az Európai Szociális Charta rendszerének (GT CHARTE) fejlesztésére, amely a magyar elnökség alatt kezdte meg munkáját.

A prioritás témakörében több konferenciát is rendeztek, többek között szeptember 22–24. között Budapesten a romák bevonásáról a korai gyermekkortól a foglalkoztatásig, illetve október 7–8-án, Budapesten a gyermekek és fiatalok jogairól, lehetőségeiről és jólétéről a digitális korban. A romák és vándorlók ügyeivel foglalkozó szakértői bizottság (ADI-ROM) 4. találkozója szintén az elnökség alkalmával, október 27–29. között ülésezett.

A technológiai kihívások célkitűzéssel összefüggésben szintén több esemény zajlott le az említett féléves időszakban. Magyarország az Európa Tanáccsal karöltve szervezte meg október 5-én az igazságügyi miniszterek találkozóját, akik az igazságszolgáltatásban jelen lévő digitalizációval kapcsolatos eredményeket és kihívásokat vitatták meg, beleértve a bírói eljárások során alkalmazott elektronikai eszközök és a mesterséges intelligencia megfelelő, jogszerű használatát. November 16–18. között rendezték meg az Octopus konferenciát, amelyen a kiberbűnözés témakörével foglalkozó szakértők, illetve különböző nemzetközi NGO-k cseréltek tapasztalatot. A konferencia első napján, november 16-án ünnepelték a Budapest Egyezmény létrehozásának 20. évfordulóját, illetve elfogadták a dokumentum második kiegészítő jegyzőkönyvét a kibővített együttműködésről és az elektronikus bizonyítékok közzétételéről. A magyar elnökség a mesterséges intelligencia témájában is szervezett néhány eseményt, mint például az október 26-i, a mesterséges intelligenciával kapcsolatos szabályozásról és az azzal összehangolt politikák jelenlegi és jövőbeli kihívásairól szóló konferenciát.

A környezeti kihívások áttekintése érdekében az elnökség során magas szintű panelre került sor a környezetről és az emberi jogokról, a biztonságos,

egészséges és fenntartható környezethez való jogról, valamint a Parlamenti Közgyűlés negyedik ülésszakán egész napos ülést szentelt a témának. Emellett szintén a Parlamenti Közgyűlés hét jelentést fogadott el az ET fontos szerepéről az egészséges környezethez való jog biztosításában, valamint az éghajlatváltozás jövőbeli politikai vonatkozásairól. A magyar elnökség és az ET közös szervezésében valósult meg május 26–27-én az Európai Tájvédelmi Egyezményről szóló 11. konferencia, valamint október 21-én, a táj nemzetközi napja alkalmából az Egyezményről szimpóziumot tartottak Budapesten, az Európa Tanács Ifjúsági Központjában. A 9. Világforum a Demokráciáért november 8–10. között került megrendezésre Strasbourgban, ami a „Megmentheti-e a demokrácia a környezetet?” kérdést helyezte a középpontba.

A fent megnevezett prioritások, témakörök mellett az elnökség keretében számos kulturális program valósult meg Strasbourgban, többek között koncertek, kiállítások, filmvetítések, színházi produkciók, divatbemutató. Ezek közül kiemelhető, a teljesség igénye nélkül, a Virtuózok koncertje, Máté Bence fotókiállítása, a Magyar Filmfesztivál, Kovács Erika tervező divatbemutatója vagy a Magyar Állami Népi Együttes fellépése. A magyar elnökségi időszak értékeléséről, eredményeiről szóló dokumentum az ET hivatalos honlapján angol nyelven érhető el.¹

Szijjártó Péter a magyar elnökséggel kapcsolatos Facebook-üzenetében elmondta, hogy az elmúlt fél év sikeresnek tekinthető, mivel az ország számára fontos témakörökre, „a klasszikus európai értékekre irányította a tagállamok figyelmét, amelyek most támadás alatt állnak Európában”. Emellett külön kiemelte a nemzeti kisebbségek ügyét, azt, hogy „jogosan várjuk el a többi európai országtól, a szomszédainktól, hogy a magyar nemzeti közösség jogait tartsák tiszteletben. Strasbourgban a nemzeti kisebbségek védelme azért is fontos feladat, mert Brüsszelben gyakorlatilag rácsapták az ajtót a nemzeti kisebbségekre”.

Az elnökséget átvevő Olaszország 2022 májusáig prioritási területként három témakört határozott meg, amelyek a közös elvek és értékek melletti újbóli elköteleződés, a nők szerepvállalásának, illetve a gyermekek és fiatalok jogainak erősítése, valamint az emberközpontú jövő építése és kialakítása.

2021. november 19.

¹ Council of Europe: *Italy Takes Over the Chairmanship of the Committee of Ministers* (2021. november 21.).

Felhasznált irodalom

Council of Europe: *Italy Takes Over the Chairmanship of the Committee of Ministers* (2021. november 21.). Online: www.coe.int/en/web/portal/-/italy-takes-over-the-chairmanship-of-the-committee-of-ministe-1

Jogállamisági elvárások és átláthatóság – az európai pártcsaládok működésének reformja

Novemberi brüsszeli plenáris ülésén szavazott az Európai Parlament az európai politikai pártok és alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló jelentéséről. A jelentés új, a Bizottságnak címzett javaslatokat tartalmaz az európai pártok működésének feltételeiről. Az átláthatóság növelése mellett ahhoz a feltételhez kötné az európai pártcsaládok finanszírozását, hogy azok tagpártjai tiszteletben tartják a jogállamisági feltételrendszert. Tizenkét nappal a szavazás után, vagyis a mai napon az Európai Bizottság egy demokráciacsomagot terjeszt elő, amelynek az európai pártok szabályozásának reformja is részét képezi.

Az uniós jogban az európai politikai pártcsaládok szerepét a maastrichti szerződés formalizálta első ízben. Az EUSZ 10. cikke¹ szerint az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához. Ezt követően hosszas intézményközi huzavona eredményeként lehetővé vált az európai politikai pártok és alapítványok EU-költségvetésből való finanszírozása is.

A legutóbbi, 2014-es szabályozás² – amely egyébként három évvel később, 2017-ben lépett hatályba – előírja, hogy olyan szervezeteket lehet nyilvántartásba venni mint európai párt vagy európai alapítvány, amelyek programjukban és tevékenységük során tiszteletben tartják az uniós alapértékeket, azaz az emberi méltóságot, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot és az emberi jogokat. Ezenfelül a nyilvántartásba vétel feltétele, hogy a szervezet vagy annak tagjai a tagállamok legalább egynegyedében jelen legyenek, illetve a tagállamok legalább egynegyedében elérjék a leadott szavazatok minimum 3%-át az európai parlamenti választásokon.

¹ EUSZ 10. cikk.

² Az Európai Parlament és a Tanács 1141/2014/EU, Euratom rendelete (2014. október 22.) az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról.

Ezeket a feltételeket jelenleg tíz pártcsalád teljesítette:³ az Európai Néppárt, az Európai Szocialisták Pártja, a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európaért Párt, a velük szövetségben működő Európai Demokrata Párt, az Európai Zöld Párt és a velük szövetkező Európai Szabad Szövetség, az Identitás és Demokrácia Párt, az Európai Konzervatívok és Reformerek Pártja, az Európai Baloldal Pártja és a kevésbé ismert Európai Keresztény Mozgalom. Fontos, hogy ezek a pártcsaládok nem egyeznek meg az Európai Parlament frakcióival, amelyek a fenti pártoktól időnként teljesen eltérő tagságú képviselőcsoportokat jelentenek. Erre jó példa az Európai Keresztény Mozgalom, amelynek nincs is saját frakciója, az öt európai parlamenti képviselő, akiknek pártja e mozgalomhoz tartozik, részben a néppárti, részben pedig a konzervatív képviselőcsoportban ül.

Az egyszemélyes hatóság esete az európai pártcsaládokkal

Ugyanez a szabályozás hozta létre az európai pártcsaládokkal és európai politikai alapítványokkal foglalkozó – gyakorlatilag egyszemélyes – hatóságot. E hatóság feladata, hogy döntsön az európai politikai pártok és európai politikai alapítványok bejegyzéséről és nyilvántartásból való törléséről, emellett pedig rendszeresen ellenőrzi, hogy a nyilvántartásba vett európai politikai pártok vagy európai politikai alapítványok továbbra is megfelelnek-e a fenti nyilvántartásba vételi feltételeknek, nyomon követi a pártfinanszírozási előírásokat.

Az európai politikai pártokkal és európai politikai alapítványokkal foglalkozó hatóság azért tekinthető egyszemélyesnek, mert annak valamennyi határozatát egyetlen igazgató, az Európai Parlament egy tisztviselője hozza meg, aki az információk szerint gyakorlatilag az Európai Parlament főtítkára, Klaus Welle meghosszabbított keze. A jelenlegi igazgató Pascal Schonard, akit 2021. szeptember 1-jei hatállyal neveztek ki a posztra, korábban az Európai Bizottság Belügyi és Igazságügyi Főigazgatóságának köztisztviselőjeként, majd – nem meglepő módon – Klaus Welle kabinetjében dolgozott. Schonard egyébként Michael Adam székét vette át, aki miután négy évre szóló kinevezését kitöltötte, az Európai Parlament kutatószolgálatához távozott. Ahhoz képest, hogy a hatóság emberi erőforrások terén ilyen visszafogott, elég jelentős, több mint másfél millió eurós éves költségvetéssel rendelkezik.

³ Európai Politikai Pártok és Európai Politikai Alapítványok Hatósága: Bejegyzett pártok. Lásd: www.appf.europa.eu/appf/hu/parties-and-foundations/registered-parties

Az európai politikai pártok pénzügyei

Az európai politikai szervezeteket az Európai Parlament saját uniós költségvetésének terhére finanszírozza. Évente mintegy 70 millió euró jut⁴ az európai szintű pártoknak és pártalapítványoknak az EU költségvetéséből.

A működés költségeinek átlagosan 90%-ára elég ez a pénz, a maradékot a pártok általában adományozóktól, támogatóktól szerzett bevételekből fedezik. Az európai pártok részére biztosított uniós finanszírozással kapcsolatban előírás, hogy a pénz csak az alapszabály szerinti célokra használható. Különösen nem használható fel más politikai pártok, például nemzeti pártok vagy azok jelöltjének finanszírozására vagy népszavazási kampányok patronálására – legalábbis jelenleg, mivel a bizottsági reform, engedve az EP nyomásának, kivételt enged az uniós szerződésekről szóló referendumok támogatása esetében a Konferencia Európa Jövőjéről célkitűzéseinek megfelelően.

Megnyerte a Parlament a Bizottságot arra, hogy az európai pártok minden olyan adományt legyenek kötelesek bejelenteni, amelynek összege a 3000 eurót meghaladja – jelenleg ez az összeg 12 ezer euró, egyébként pedig évente és adományozónként összesen 18 ezer eurót fogadhatnak el. A 2021-es évben összesen egy párt, a liberális ALDE jelentett be⁵ ilyen adományt, amelynek összege el is érte az éves maximumot, az adományozó pedig a Microsoft konzorcium egyik cége, az ír Microsoft Global Finance volt.

Páneurópai lista és a győztes mindent visz

A kezdetektől számos kritika érte az európai pártokat, amiért azok valamilyen mértékben mindig is alárendeltek maradtak a nemzeti tagpártok politikai érdekeinek, független politikai identitásuk pedig nem igazán alakult ki. Az az európai parlamenti elképzelés, hogy uniós állampolgárok közvetlenül is az európai pártok tagjai lehessenek, ismét egy óvatos, de nyílt lépés a páneurópai listaállítás felé, hasonlóan ahhoz a javaslatához, hogy váljon lehetővé a páneurópai választókerületi kampányok finanszírozása.

⁴ Európai Bizottság: *Tervezet. Az Unió éves költségvetése a 2022-es pénzügyi évre vonatkozóan* (2021. július 9.).

⁵ Financial Year 2021 – European Political Parties. Lásd: www.appf.europa.eu/cmsdata/241482/202Donations%20the%20value%20of%20which%20exceeds%20EUR%2012.000.pdf

A föderalista szájízű próbálkozás, miszerint az EP-képviselőket tagállami helyett nemzetek feletti listákról is meg lehessen választani, évről évre előkerül valahol, általában azzal az indokkal, hogy ez a csodafegyver a transznacionális európai tudat eléréséhez. Egyelőre rendre leszavazta ezeket az indítványokat az EP többsége, és a Bizottság sem tette magáévá az elképzelést.

„Örülök, hogy sikerült a legfontosabb reformokra irányítanunk a figyelmet. Azonban tartok tőle, hogy a választási eredményen alapuló finanszírozási rendszer bevezetésével kapcsolatban nem fogalmaztunk meg elég határozott kérést a Bizottság számára, pedig az sokkal demokratikusabb megoldást jelentene. Egy ilyen rendszerben az európai szintű politikai pártok nagyobb figyelmet szánának az európai választásokon való részvétel ösztönzésére, és nem lennének zárt ajtó mögötti megállapodások a választások után”⁶ – (EPP, Németország) a jelentés⁷ társjelentéstevője. A néppárti elképzelés ugyanis az volt, hogy konkrétan a jelentésbe foglalják: az európai választásokon jobb eredményt elérő pártok magasabb költségvetési támogatásban részesülhessenek, ami nyilvánvalóan nem más, mint az Európai Néppárt számára lenne a legelőnyösebb. Wieland nem téved, véleményét nem osztja a Bizottság, kimaradt a reformból ez az elképzelés.

Jogállamisági kondicionalitást minden európai pártnak!

Visszakanyarodva a jogállamisági feltételek előírásához: az az elvárás tehát, hogy az európai pártok a jogállamiság elveinek tiszteletben tartásával működjenek, már évek óta jelen van, az Európai Parlament azonban azt írta jelentésében, hogy az uniós értékek tiszteletben tartásának követelményét az európai politikai pártok minden egyes tagpártjára ki kell terjeszteni. A jelenlegi szabályok is elég szigorúak elméletben, az uniós alapértékek be nem tartásának indokával az európai szintű politikai pártokat törölni is lehet a nyilvántartásból.

⁶ Európai Parlament: *Új szabályok az európai politikai pártoknak: átláthatóság, az uniós értékek tisztelete* (2021. november 11.).

⁷ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2021. november 11-i állásfoglalása az európai politikai pártok és alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EU, Euratom rendelet alkalmazásáról* (2021. november 11.).

Azért elméletben, mert a valóságban a hatóság még soha nem alkalmazott szankciót.⁸

A jogállamisági előírások betartását a pártokat felügyelő hatóság – vagyis Schonard úr – rendszeresen ellenőrzi, tagállami kérésre köteles is eljárni. Amennyiben azonban valamilyen intézkedést is tenne ebben az ügyben, úgy egyeztetnie kell egy kevésbé ismert testülettel, a Független Kiemelkedő Személyek Bizottságával.⁹

Ebbe a Bizottságba mind az Európai Parlament, mind az Európai Bizottság, mind pedig a Tanács két-két tagot delegál. 2019-ben az EP Lorenzo Cesa volt EP-képviselőt delegálta, aki az olasz Forza Italia párt színeiben nem jutott be a Parlamentbe, illetve a Jacques Delors Intézet vezetőjét, Christine Vergert, aki korábban szocialista tanácsadó, illetve Borell EP-elnöksége alatt annak kabinetfőnöke volt. Tanácsi oldalról egy litván politológus (Algis Krupavičius) és a Humboldt Egyetem egyik jogtudósa (Christian Waldhoff) került a Független Kiemelkedő Személyek Bizottságába, míg a Von der Leyen vezette Bizottság 2019 óta nem döntött a delegáltak személyéről. Az Európai Parlament terve, hogy e testületre bízza rá annak értékelését, hogy egy uniós tagállam bármely pártja az uniós alapértékek és a jogállamiság feltételeinek megfelelően működik-e, meglehetősen kétséges és aránytalan lépés lenne.

Nem így látja azonban az Európai Bizottság. Az európai pártok tagszervezeteinek „jogállamisági kondicionalitása” a reform magját képezi. Pedig az új szabállyal politikai célokból is vissza lehet élni, nem beszélve arról, hogy az európai pártcsaládoknak, még ha csak megfigyelő vagy társult státuszban is, de számos unión kívüli vagy harmadik országból származó tagpártjai vannak. Ezek vonatkozásában az uniós szerződések tiszteletben tartása több tekintetben komplikált, csatlakozási tárgyalások alatt álló országok esetében diplomáciai szempontból is erőltetett elvárás.

A demokráciacsomagot, abban pedig az európai pártcsaládok szabályozásának reformját az Európai Bizottság mai kollégiumi ülését követően hozza nyilvánosságra.

2021. november 23.

⁸ Európai Politikai Pártok és Európai Politikai Alapítványok Hatósága: Szankciók és vélemények. Lásd: www.appf.europa.eu/appf/hu/other-information/sanctions-and-opinions

⁹ Európai Politikai Pártok és Európai Politikai Alapítványok Hatósága: Független kiemelkedő személyek bizottsága. Lásd: www.appf.europa.eu/appf/hu/other-information/committees-appf

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:12012M/TXT&from=FI>
- Európai Bizottság: *Tervezet. Az Unió éves költségvetése a 2022-es pénzügyi évre vonatkozóan* (2021. július 9.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2022/hu/SEC01.pdf>
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament és a Tanács 1141/2014/EU, Euratom rendelete (2014. október 22.) az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1141&from=HU#d1e1057-1-1HU.01000101.xml>
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2021. november 11-i állásfoglalása az európai politikai pártok és alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EU, Euratom rendelet alkalmazásáról* (2021. november 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_HU.html
- Európai Parlament: *Új szabályok az európai politikai pártoknak: átláthatóság, az uniós értékek tisztelete* (2021. november 11.). Online: www.europarl.europa.eu/hungary/hu/aktualis/2021-hirek/hirek-2021-november/uj-szabalyok-az-europai-politikai-partoknak-atlat-hatosag-az-unios-ertekek-tisztelete.html

Európa digitális évtizedének második éve – digitális szakpolitika az Európai Unióban 2021

Noha a digitális visszaélések és károkozások, az adatbiztonság és a digitális piaci szabályok hiányosságai nem annyira látványosak, mint egy közlekedési baleset, éppen ezért talán sokkal veszélyesebbek is. Jelen összegzés a 2021-es év digitális szakpolitikai fejlődését igyekszik áttekinteni az Európai Unióban.

Talán nem túl merész azt állítani, hogy a pandémia alatt a digitalizációt tekinthetjük az európai uniós szakpolitikák nyertesének, hiszen mindannyiunk megtapasztalta a mindennapokban a digitális fejlődés nyújtotta lehetőségeket és kihívásokat, legyen szó a személyes kapcsolattartásról, az oktatásról, a munkavégzésről, a szolgáltatások és termékek beszerzéséről vagy akár a tömegtájékoztatásról (és az álhírek¹ terjedéséről). A számos pozitív hatás mellett természetesen körvonalazódtak a digitális térben rejlő veszélyek is, amelyek erősítették az Európai Unió intézményei és a tagállamok kodifikációs akaratát, hogy egy biztonságos jogi környezetet teremtsenek a felhasználók számára. Idén több ízben hallottam arról a hasonlatról, amely a közúti közlekedés elterjedését azonosítja a jelenlegi digitális forradalom technológiai fejlődésével. A párhuzam szerint a járművezetés elterjedését kezdetben puha szabályok keretezték csupán, ami rengeteg balesetet eredményezett. Okulva a múlt hiányosságaiból összeurópai szinten látjuk az elmúlt évek jogalkotási tendenciáit, amelyek a szinte napról napra fejlődő digitális környezetet igyekeznek szabályok közé szorítani a polgárok védelme érdekében. Noha a digitális visszaélések és károkozások, az adatbiztonság és a digitális piaci szabályok hiányosságai nem annyira látványosak, mint egy közlekedési baleset, éppen ezért talán sokkal veszélyesebbek is. Jelen összegzés a 2021-es év digitális szakpolitikai fejlődését igyekszik áttekinteni az Európai Unióban.

¹ OECD: *OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19): Combatting Covid-19 Disinformation on Online Platforms* (2020. július 3.).

A 2020-ban elindult digitális kodifikációs folyamatok² 2021-ben tovább eszkalálódtak, világossá téve, hogy az uniós intézmények egyetértenek a digitális tér szabályozásának fontosságában. Az intézményközi viták középpontjában a fogyasztók (felhasználók) védelme, a technológia iránti bizalomépítés, a tisztességes piaci mechanizmusok, a digitális kapcsolatok megteremtése, valamint Európa digitális szuverenitása áll. Utóbbi fontosságát az is mutatja, hogy az Európai Unió digitális kapacitását az Egyesült Államok és Kína túlszárnyalja, így Európa gazdasági potenciáljának csökkenése erősödik a digitális jövőben. A 2021-es európai digitális társadalom és gazdaság fejlettségét mérő mutató (DESI³) is egyértelműsítette, hogy a felzárkózás és versenyképesség érdekében a kontinens digitális szuverenitása, az Európai Unió tagállamainak együttműködése elengedhetetlen, hiszen az európai államok egymaguk, méretükből adódóan, nem képesek felvenni a versenyt a fent említett szuperhatalmakkal. Európa digitális szuverenitásának erősítése tehát a részes államok világgazdasági pozícióját is növeli.

Az európai digitális törekvések bemutatása számos uniós csúcs tematikáját adta, így a Digitális Európa Nap,⁴ a Digitális Közgyűlés⁵ és a Mesterséges Intelligencia Csúcs,⁶ valamint a Web Csúcs⁷ is igazodott a márciusban, a Tanács felkérésére a Bizottság által bemutatott Digitális Iránytű⁸ koncepcióhoz. A stratégia a digitális kompetencia- és infrastruktúra-fejlesztés, vállalkozások digitális átalakulása, valamint az elektronikus közszolgáltatások fejlesztése prioritásokban kíván irányadó lenni. 2021-ben az unió tagállamainak többsége nyilatkozatban⁹ vállalta, hogy szorosabbra fűzik az együttműködést a startup ökoszisztéma fejlesztése, az adatkapcsolatok megerősítése (EllaLink), valamint

² Pató Viktória Lilla: *Az Európai Unió 2020-ban X. – Digitális szakpolitikai összefoglaló*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 12.

³ The Digital Economy and Society Index (DESI). Lásd: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>

⁴ Pató Viktória Lilla: *Európa digitális évtizedének kezdő napja – 2021 Európai Digitális Nap*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. március 26.

⁵ Pató Viktória Lilla: *„Ez egy boldog nap”, 2021 Digitális Közgyűlés Lisszabonban*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. június 3.

⁶ Pató Viktória Lilla: *Lelkesedésből tetterekészség, az EU mesterséges intelligencia ambícióinak jelene*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. szeptember 20.

⁷ Pató Viktória Lilla: *Se veled, se nélküled*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. november 20.

⁸ Pató Viktória Lilla: *Digitális Iránytű Európa digitális évtizedéhez*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. március 17.

⁹ *Ludovika Podcast Pató Viktória Lilla EUSTRAT-kutatóval*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. június 7.

a zöldtechnológiák használata terén. A Digitális Európa törekvésekhez a Horizon Europe csomag a korábbiaknál sokkal nagyobb finanszírozási keretet biztosít.¹⁰

DGA¹¹ – Adatkormányzásról szóló jogszabály

2021. november 30-ra az EP és a Tanács is megegyezett az egy évvel korábban előterjesztett javaslat végleges szövegében, így az Európai Adatstratégiából elsőként elfogadottá vált az új uniós adattörvény. Az Adatkormányzásról Szóló Jogszabály az európai adatfelhők létrehozása felé vezető út.

DMA¹² – Digitális piacok szabályozásáról szóló jogszabálytervezet

A DMA kifejezetten a kapuőr szerepet betöltő piaci szereplőkre vonatkozik, míg a DSA általánosan minden egyénre alkalmazandó. A kapuőrök azok a nagyvállalatok, amelyek az egyének és kkv-k között állnak, és már hosszabb ideje léteznek. Az ilyen vállalatok olykor ellenőrzésük alatt tartják a teljes ágazati ökoszisztémát. Ha a kapu tisztességtelen üzleti gyakorlatot folytat, megakadályozhatja vagy lelassíthatja a versenytársai értékes és innovatív szolgáltatásainak a fogyasztóhoz jutását. Azért fontos ez a szabályozás, mert a tisztességes versenyben garantálni kell, hogy ezek a kapuőr szerepben lévő vállalatok ne juthassanak jogtalan versenyelőnyhöz, így számukra többletkötelezettségeket ír elő a javaslat, úgymint az adatfelhasználás kiterjedtebb szabályozottságát, miszerint a piaci versenyben nem használhatják fel a versenytársakról szerzett adatokat, valamint az interoperabilitást, amely értelmében az extra szolgáltatásokat kínáló kapuőröknek elérhetővé kell tenniük szolgáltatásaikat a versenytársak számára is.

A Bizottság a tervezet kötelezettségeinek betartatása érdekében célzott vizsgálatokkal ellenőrizheti a szabályoknak való megfelelést. A harmonizált szabályok *ex ante* kötelezettségekkel biztosítják a fogyasztók védelmét, jobb felügyelet, gyors végrehajtás és visszatartó erejű szankciók ígérését vázolja fel

¹⁰ Pató Viktória Lilla: *A Bizottság megtömte a Horizont Európa digitális fejlődést ösztönző zsebét.* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. június 17.

¹¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Data Governance (Data Governance Act). 2020. november 25.

¹² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act). 2020. december 15.

a tervezet. A digitális piacokról szóló törvény a vállalkozások közötti horizontális platformra, az online platformgazdasággal foglalkozó uniós megfigyelőközpont megállapításaira és a Bizottság széles körű tapasztalataira támaszkodik az online piacok versenyjogi szabályainak végrehajtásakor.

A digitális piacokról szóló törvény többek között:

- csak azokra az alapplatform-szolgáltatókra alkalmazandó, amelyek hajlamosak lehetnek a tisztességtelen gyakorlatokra, például keresőmotorokra, közösségi hálózatokra vagy online közvetítési szolgáltatásokra, amelyek megfelelnek a kapuőrként történő kijelölés objektív jogszabályi kritériumainak;
- meghatározza a feltételezett kapuőrök azonosításához szükséges mennyiségi küszöbököt. A Bizottságnak arra is hatásköre lesz, hogy a piacutatást követően megjelölje a kapuőr vállalatokat;
- tilt számos olyan gyakorlatot, amelyek egyértelműen tisztességtelenek, például blokkolják a felhasználókat bármely előre telepített szoftver vagy alkalmazás telepítésének megszüntetésében;
- lehetővé teszi a szabályszegők szankcionálását a vállalat forgalmának akár 10%-áig terjedő bírsággal. A többszörös jogsértők esetében ezek a szankciók magukban foglalhatják a strukturális intézkedések meghozatalának kötelezettségét is, amely kiterjedhet egyes vállalkozások elidegenítésére is, amennyiben a megfelelés biztosítására nincs más, ugyanolyan hatékony alternatív intézkedés.

DSA¹³ – Digitális szolgáltatásokról szóló jogszabálytervezet

A digitális szolgáltatásokról szóló törvény az EU egészére kiterjedő, harmonizált kötelezettségeinek soraiba tartoznak:

- az illegális termékek, szolgáltatások vagy tartalmak online eltávolításának szabályai;
- a biztonsági garanciális szabályozás azoknak a felhasználóknak, akiknek tartalmát tévesen törölték a platformok;
- az új kötelezettségek a nagy platformok számára a rendszereikkel való visszaélések megakadályozása érdekében;

¹³ European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and Amending Directive 2000/31/EC* (2020. december 15.).

- a széles körű átláthatósági intézkedések, ideértve az online hirdetést és az algoritmusokat, amelyek a tartalom ajánlására szolgálnak a felhasználók számára;
- az új hatáskörök a platformok működésének ellenőrzésére;
- az új szabályok az üzleti felhasználók online piacokon történő nyomon követésére az illegális termékek vagy szolgáltatások eladói felkutatásának elősegítése érdekében;
- az innovatív együttműködési folyamat keretei a hatóságok között a hatékony végrehajtás biztosítása érdekében az egységes piacon.

Az unió ezen a téren is együttműködik a nemzeti hatóságokkal, ahogy az a novemberben kiadott uniós adatkormányzási jogszabályban is megjelenik. Fontos kiemelni, hogy azok a platformok, amelyek az EU lakosságának több mint 10%-át (45 millió felhasználó) érik el, rendszerszintűnek tekinthetők, így nemcsak a saját kockázataik ellenőrzésére vonatkozó különös kötelezettségeknek, hanem egy új felügyeleti struktúrának is meg kell felelniük. A szabályozások betartatásához és a tagállamok közötti információáramlás elősegítésére a Bizottság létrehozna egy, a nemzeti digitális szolgáltatások koordinátoraiból álló testületet, amelynek különleges hatáskörei lennének a Bizottság számára a kapuőr platformok felügyeletében, beleértve a közvetlen szankcionálás lehetőségét is.

Összességében kijelenthető, hogy a digitális piac szabályozási környezete tekintetében kiemelt figyelem irányul a tisztességes piaci feltételek biztosítására, a transzparenciára, így növelve a fogyasztók szabad és tudatos választási lehetőségét a szolgáltatások vagy áruk online vásárlásakor, valamint ez vezet a startupok és kkv-k ökoszisztémájának fenntarthatóságához is.

A DSA és a DMA tervezeteket jelenleg az EP szakbizottságai tárgyalják.

AI Act¹⁴ – a mesterséges intelligencia jogszabálysomag tervezete

Az Európai Bizottság 2021 áprilisában bemutatta a mesterséges intelligenciára (AI) vonatkozó uniós szabályozási keret javaslatát. A mesterséges intelligenciáról szóló törvénytervezet az első kísérlet a mesterséges intelligencia horizontális szabályozására. A javasolt jogi keret az MI-rendszerek konkrét felhasználására

¹⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts. 2021. április 21.

és a kapcsolódó kockázatokra összpontosít, valamint azok technológiásemleges meghatározására az uniós jogban. A tervezet a kockázatalapú megközelítésen nyugszik, ahol különböző osztályokba szeretné sorolni az MI-rendszereket az elfogadhatatlan, a nagy kockázatú, valamint a korlátozott kockázatú minősítések szerint, a besorolásnak megfelelően változnak az átláthatósági kötelezettségek. A Bizottság javaslatának vizsgálata jelenleg is zajlik, az Európai Parlament különböző bizottsági formációkban tárgyalja a tervezetet. Az egyeztetések során a tiltott MI-rendszerek listájának bővítése, a végrehajtási és jogorvoslati mechanizmusok megerősítése, valamint az EU megfelelő demokratikus felügyeletének biztosítása is előtérbe került.

Az érdekelt felek és a szakértők számos módosítást kérnek, beleértve a mesterségesintelligencia-rendszerek meghatározásának felülvizsgálatát, a tiltott mesterségesintelligencia-rendszerek listájának bővítését, a végrehajtási és jogorvoslati mechanizmusok megerősítését, valamint az EU tervezésének és végrehajtásának megfelelő demokratikus felügyeletének biztosítását. Az AI Act tartalmát az EP szakbizottságai tárgyalják jelenleg, várhatóan legkorábban 2024 második felében válik alkalmazandóvá, a túlszabályozás elkerülését, ugyanakkor az uniós polgárok digitális jogainak biztosítását csak alapos egyeztetés és előkészítés árán lehetséges garantálni. A tervezett hatálybalépítési időpont Magyarország számára azért is fontos, mert ekkor fogja betölteni az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét, átvéve Belgiumtól a stafétát.

eIDAS¹⁵ – az európai elektronikus személyazonosítási rendszer felülvizsgálata

Az egységes európai digitális identitás rendszere lehetővé teszi, hogy az adat kibocsátója ellenőrzése alatt tarthassa az általa létrehozott információt, vagyis pontosan tudni fogja, hogy ki, és milyen céllal tárolja adatait, így nem lesz szükség számtalan regisztrációs folyamaton átesni és megannyi digitális személyazonosításra szolgáló platform számára kiszolgáltatni az adatokat. Lehetővé válik a banki ügyintézés, de akár az autóbérlés is egyazon digitális identitáson keresztül.¹⁶ Az Európai Bizottság kezdeményezése persze nem haladja meg korát,

¹⁵ Pató Viktória Lilla: *Európai Digitális Identitás, a biztonságosabb és ellenőrizhető személyi adattér*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 4.

¹⁶ European Commission: *State of the Union Address by President Von der Leyen at the European Parliament Plenary* (2021. szeptember 16.).

hiszen elég csak a Google, a Facebook vagy az AppleID integrált személyazonosító rendszereire gondolni, ami bizonyítja, hogy jelenleg piaci szereplőknek adunk hozzáférést a banki tranzakcióktól kezdve valamennyi digitális lábnyomunkhoz. Persze a piaci szolgáltatókat kötik az egyre szigorodó nemzetközi szabályok a személyes adataink kezelésében, azonban a minél biztonságosabb és szélesebb körű adatvédelem szempontjából az egységes digitális identitás bevezetése nagy lépés a tagállamok számára állampolgáraik védelme terén. Ezt bizonyítja az Eurobarometer 2020 márciusában bemutatott felmérése¹⁷ is, amely kimutatja, hogy az unió polgárainak 72%-a szeretné tudni, hogy a közösségimédia-alkalmazások használatakor mire használják adataikat, 63% pedig valamennyi online szolgáltatás igénybevételekor használható, egységes biztonságos digitális személyazonosítás mellett teszi le a voksát. Korábban a közös jogalap hiánya megakadályozta a tagállamokat abban, hogy elismerjék és elfogadják a más tagállamokban kibocsátott elektronikus azonosítási rendszereket. A nemzeti rendszerek határokon átnyúló elégtelen interoperabilitása megnehezítette, hogy a polgárok és a vállalkozások teljes mértékben kihasználják a digitális EU előnyeit. Ennek feloldására 2014-ben életbe lépett az elektronikus azonosításról, hitelesítésről és bizalmi szolgáltatásokról (eIDAS¹⁸) szóló rendelet, amely biztosítja a jogalapot a határokon átnyúló elektronikus azonosításhoz, hitelesítéshez és webhelytanúsításhoz az EU-n belül. Jelenleg 14 tagállamban az EU lakosságának csak 60%-a tudja használni határon átnyúló nemzeti eID-jét, és még ennél is kevesebb, a közszolgáltatók csupán 14%-a engedélyezi a határokon átnyúló elektronikus azonosítást. Ennek megváltoztatására a Bizottság a Digitális Iránytű 2030-ban nem kisebb célt tűzött ki, mint hogy az állampolgárok 80%-a éljen digitális identitásával, és hogy valamennyi alap-közszolgáltatás elérhető legyen online bárhol. Az idén júniusban bemutatott, a digitális identitásról szóló új rendeletjavaslat¹⁹ (e-ID) az eIDAS hiányosságait orvosolja a keret hatékonyságának javításával és a magánszektorra való kiterjesztésével. A Bizottság ajánlásában 2022. szeptemberre arra kéri a tagállamokat, hogy hozzanak létre egy közös toolboxot a digitális identitás elismeréséhez.

A tagállamok európai digitális iratokat kínálnak a polgároknak és a vállalkozásoknak, amelyek képesek lesznek összekapcsolni nemzeti digitális identitásuk különböző aspektusait. Ezeket a szolgáltatásokat a hatóságok vagy a hatósági tanúsítvánnyal a magánszektor nyújthatja úgy, hogy a fogyasztóknak lehetőséget

¹⁷ European Union: *Attitudes towards the Impact of Digitalisation on Daily Lives* (2020. március).

¹⁸ eIDAS Regulation. Lásd: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eidas-regulation>

¹⁹ European Commission: *A Trusted and Secure European e-ID – Regulation* (2021. május 28.).

kell biztosítani arra is, hogy online hozzáférjenek a szolgáltatásokhoz anélkül, hogy privát platformokat kellene használniuk, vagy szükségtelenül megosztanák személyes adataikat. A Bizottság ajánlást²⁰ is csatolt a javaslatához a gyorsabb cselekvés érdekében, és ameddig a Tanács és a Parlament köröztetik azt, egyeztetést kezdeményez a tagállamokkal, hogy 2022 szeptemberére hozzanak létre egy közös eszközrendszert az egységes uniós identitásra való felkészülésre. A Digitális Európa Program keretein belül a Bizottság a nemzeti digitális személyazonosítási rendszerek fejlesztését is támogatni fogja.

Prognózisok 2022-re

2022. január 1-jétől Franciaország veszi át az Európai Unió Tanácsának rotálódó elnökségét Szlovéniától,²¹ a digitális prioritások²² töretlenül a napirend élén állnak, ahogy az megjelent 2021 első felében a portugál elnökségnél²³ is, hiszen a célja, hogy Európa digitális világ gazdasági szerepe erősödjön. Az európai digitális szuverenitás erősítéséhez szeretné megteremteni az alapjait az európai adatmegosztási kultúrának, közös adatterekkel (Európai Egészségügyi Adattér), ugyanakkor a digitális szabálykönyv kidolgozásával szeretné csökkenteni a kockázatokat. A teljesítménymérést is előtérbe helyezi, a nemzetközi pályázatok támogatását ösztönzi. A kettős átállás (*twin-transition*) fontosságának kiemelése is meghatározza a francia elnökségi prioritásokat, a károsanyag-kibocsátás és a környezeti károk csökkentését a digitális és zöld átalakulásban látja. Az EU Chip Act²⁴ az iparág igényein alapuló félvezetők beszerzését szorgalmazza nemzetközi partnerségekben, az EU–USA Kereskedelmi és Technológiai Tanácsban²⁵ rejlő lehetőségek kiaknázásával. Végezetül a kiberbiztonság erősítése is stratégiai célként jelenik meg. Jóllehet a féléves mandátumra a francia elnökség digitális tervei túl szerteágazók, látható, hogy az uniós intézmények nem terveznek alacsonyabb fordulatra kapcsolni a digitális fejlődésben

²⁰ European Commission: *A Trusted and Secure European e-ID – Recommendation* (2021. május 28.).

²¹ Pató Viktória Lilla: *How EU Council Pandemic-Trio-Presidency Fosters Artificial Intelligence*. Európa Stratégia Kutatóintézet (2021. június 1.).

²² Digital Europe: *Eight Digital Priorities for the French Presidency* (2021. december 9.).

²³ *Digitális Európa mint a Tanács portugál soros elnökségi prioritása*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 19.

²⁴ Thierry Breton: *How a European Chips Act will Put Europe Back in the Tech Race*. European Commission, 2021. szeptember 15.

²⁵ European Commission: *EU–US Trade and Technology Council: Commission Launched Consultation Platform for Stakeholder’s Involvement to Shape Transatlantic Cooperation* (2021. október 18.).

2022-ben sem, ha minden a tervek szerint halad, az Európai Digitális Innovációs Hálózatok²⁶ is létrejöhetnek.

2021. december 10.

Felhasznált irodalom

- Breton, Thierry: *How a European Chips Act will Put Europe Back in the Tech Race*. European Commission, 2021. szeptember 15. Online: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/blog/how-european-chips-act-will-put-europe-back-tech-race_en
- Digitális Európa mint a Tanács portugál soros elnökségi prioritása. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 19. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/19/digitalis-europa-mint-a-tanacs-portugal-soros-elnoksegi-prioritasa>
- Digital Europe: *Eight Digital Priorities for the French Presidency* (2021. december 9.). Online: www.digitaleurope.org/news/eight-digital-priorities-for-the-french-presidency/
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Data Governance (Data Governance Act)* 2020. november 25. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0767>
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and Amending Directive 2000/31/EC* (2020. december 15.). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal_for_a_regulation_on_a_single_market_for_digital_services.pdf
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act)* (2020. december 15.). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal-regulation-single-market-digital-services-digital-services-act_en.pdf
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts* (2021. április 21.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1623335154975&uri=CELEX%3A52021PC0206>
- European Commission: *A Trusted and Secure European e-ID – Recommendation* (2021. május 28.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/trusted-and-secure-european-e-id-recommendation>
- European Commission: *A Trusted and Secure European e-ID – Regulation* (2021. május 28.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/trusted-and-secure-european-e-id-regulation>
- European Commission: *State of the Union Address by President Von der Leyen at the European Parliament Plenary* (2021. szeptember 16.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655
- European Commission: *eiDas Regulation* (2021. szeptember 28.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eidas-regulation>

²⁶ European Commission: *First Calls for Proposals under the Digital Europe Programme are Launched in Digital Tech and European Digital Innovation Hubs* (2021. november 17.).

- European Commission: *EU–US Trade and Technology Council: Commission Launched Consultation Platform for Stakeholder’s Involvement to Shape Transatlantic Cooperation* (2021. október 18.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-us-trade-and-technology-council-commission-launched-consultation-platform-stakeholders>
- European Commission: *First Calls for Proposals under the Digital Europe Programme are Launched in Digital Tech and European Digital Innovation Hubs* (2021. november 17.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-us-trade-and-technology-council-commission-launched-consultation-platform-stakeholders>
- European Union: *Attitudes towards the Impact of Digitalisation on Daily Lives* (2020. március). Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2228> ropa.eu
- Ludovika Podcast Pató Viktória Lilla EUSTRAT kutatóval. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. június 7. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/06/09/ludovika-podcast-pato-viktoria-lilla-eustrat-kutatoval>
- OECD: *OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19): Combatting Covid-19 Disinformation on Online Platforms* (2020. július 3.). Online: www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/combating-covid-19-disinformation-on-online-platforms-d854ec48/
- Pató Viktória Lilla: *Az Európai Unió 2020-ban X. – Digitális szakpolitikai összefoglaló*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. január 12. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/12/az-europai-unio-2020-ban-x-digitalis-szakpolitikai-osszefoglalo>
- Pató Viktória Lilla: *Digitális Iránytű Európa digitális évtizedéhez*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. március 17. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/03/17/digitalis-iranytu-europa-digitalis-evtizedehez>
- Pató Viktória Lilla: *Európa digitális évtizedének kezdő napja – 2021 Európai Digitális Nap*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. március 26. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/03/26/europa-digitalis-evtizedenek-kezdő-napja-2021-europai-digitalis-nap>
- Pató Viktória Lilla: *How EU Council Pandemic-Trio-Presidency Fosters Artificial Intelligence*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. június 1. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/06/01/how-eu-council-pandemic-trio-presidency-fosters-artificial-intelligence>
- Pató Viktória Lilla: *„Ez egy boldog nap”, 2021 Digitális Közgyűlés Lisszabonban*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. június 3. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/06/03/ez-egy-boldog-nap-2021-digitalis-kozgyules-lisszabonban>
- Pató Viktória Lilla: *A Bizottság megtölte a Horizont Európa digitális fejlődést ösztönző zsebet*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. június 17. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/06/17/a-bizottsag-megtölte-a-horizont-europa-digitalis-fejlodest-osztönző-zsebet>
- Pató Viktória Lilla: *Lelkesedésből tettrekészség, az EU mesterséges intelligencia ambícióinak jelene*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. szeptember 20. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/09/20/lelkesedesbol-tettrekeszseg-az-eu-mesterseges-intelligencia-ambicioinak-jelene>
- Pató Viktória Lilla: *Európai Digitális Identitás, a biztonságosabb és ellenőrizhető személyi adat-tér*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 4. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/04/europai-digitalis-identitas-a-biztonsagosabb-es-ellenorizhető-személyi-adatter>
- Pató Viktória Lilla: *Se veled, se nélküled*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. november 20. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/11/08/se-veled-se-nelküled>

Belorusz–lengyel határincidens

Az elmúlt hetekben több ezer olyan személy torlódott fel a belorusz–lengyel (illetve litván és lett) határnál, akik a híradások szerint Fehéroroszország aktív közreműködésével érkeztek oda, és nyugat felé igyekeznek.

Az ott felgyűlt tömegből többen többször is erőszakos módon igyekeztek a kerítéssel megerősített határon áttörni. A lengyel hatóságok a határáttöréseket vízágyúval és egyéb eszközökkel hárítják el, illetve a lengyel területre illegálisan jutott személyeket visszakísérik a belorusz oldalra. Fehéroroszország szerint az EU tehet róla, hogy magára hívta az oda kíváncszó migránsokat. Lengyelország szerint Fehéroroszország a szankciókkal szembeni bosszúból szervezi és utaztatja a határhoz a migránsokat, és könnygázzal és egyéb eszközökkel látja el őket, így kívánva destabilizálni a régiót és nyomást helyezni az EU tagállamaira. Jogi értelemben Lengyelország arra hivatkozik, hogy a személyek belorusz területen vannak, Fehéroroszország pedig arra, hogy a migránsok nem hozzájuk, hanem nyugatra kíváncsoznak, ők csak segítenek a szállításban.

A vitába Oroszország is becsúszott: Oroszország New York-i ENSZ-nagykövet-helyettese az ENSZ Biztonsági Tanácsa sajtóeseményén¹ a lengyel és litván hatóságokat vádolta jogsértéssel, miszerint a lengyel hatóságok „visszatolják” a migránsokat belorusz területre, illetve bántalmazzák őket. A nagykövet-helyettes állítása szerint Belaruszba már évek óta érkeznek migránsok, akik javarészt Németországba tartanak. A helyzet csak annyiban új, hogy nyáron a belorusz hatóságok, a szankciók fényében, felfüggesztették a kitoloncolt emberek visszavételét. Ezzel együtt, mondja, a belorusz hatóságok beengedik az érintett területekre az érintett humanitárius és egyéb szervezeteket, míg a lengyel és litván hatóságok nem, különösen olyan területeken, ahol több ezer fegyveres van jelen – ami szerinte az EU-n belül is kérdéseket vetett fel.

Ebben az évben több mint 8000 ember próbált meg ezen a határszakaszon átjutni. Jelenleg körülbelül hétezer lehetnek Belaruszban, kétezren maradtak a határhoz közel álló területen, köztük különösen sérülékeny csoportok, így terhes nők, fogyatékkal élők, gyermekek százai, kísérő nélküliek is, akik

¹ United Nations: Russia on Belarus–Poland Border – Security Council Media Stakeout (11 Nov 2021). *YouTube*, 2021. november 11.

több hónapja élnek a szabad ég alatt. A vöröskereszt-szervezetek jelentései szerint eddig legalább 10, mások szerint legalább 13 ember meghalt, legtöbbször hipotermiában. Az igazi tél csak most kezdődik. Egy 19 éves, úszni nem tudó férfi egy folyóban vesztette életét, akit szemtanúk szerint egy belorusz katona kényszerített a folyóba.² A lengyel és belorusz Vöröskereszt és egyéb humanitárius szervezetek étellel, vízzel, elsősegély-ellátással, pokrócokkal igyekeznek segíteni az embereken. A lengyel külügyminisztérium egyes hírek szerint³ augusztusban segélyszállítmányt juttatott el a határhoz, amely ellen viszont a Lengyel Vöröskereszt élénken tiltakozott, hiszen a segélyszállítmány a vöröskereszt emblémájával volt ellátva. A vöröskereszt-embléma nemzetközi jogi védelem alatt áll, annak használata a honvédség egészségügyi alakulataira és a vöröskereszt-szervezetekre korlátozódik.

Fentiek mutatják, hogy a kérdés politikailag igencsak átítatott, és minden bizonnyal a megoldása is politikai lesz. Ezzel együtt egyvalami biztos, és ezt a morális imperatívuszt senki nem kérdőjelezte meg: az ott tartózkodó személyeknek az alapvető humanitárius ellátáshoz hozzá kell férniük, és ezt vagy a hatóságoknak kell nyújtaniuk, vagy engedniük azt, hogy humanitárius szervezetek tegyék meg.

Ez a migránsválság nem az a migránsválság

A belorusz–lengyel határon történő válság sok szempontból is eltér a hazánkat is korábban érintő válságtól. Az első szembetűnő különbség, hogy a jelentések szerint a belorusz–lengyel határon levő személyek érvényes igazolvánnyal vagy útlevéllel, turistavízummal érkeztek Fehéroroszországba, ott tehát feltehetőleg legálisan tartózkodnak. Úti céljuk viszont ennél nyugatabbra van. Kérdés, hogy amennyiben továbbjutnak, továbbra is hajlandók-e okmányokkal igazolni magukat.

A korábbi, az EU keleti határainál jelentkező válságoknál sokan dokumentumok nélkül érkeztek, vagy nem voltak hajlandók iratokkal igazolni magukat. Ezekben az esetekben a szomszédos országok tétlenek voltak, tranzitorizálásként voltak érintettek, és nem tevőlegesen idézték elő a helyzetet. Ezzel

² Lorenzo Tondo: One-Year-Old Syrian Child Dies in Forest on Poland–Belarus Border. *The Guardian*, 2021. november 18.

³ Nizalowski Attila: Drámai a migrációs válság a lengyel–belorusz határon. *Mandiner*, 2021. augusztus 26.

szemben, a jelentések szerint Fehéroroszország kereskedelmi járatokkal szállította vagy szállíttatta az embereket a nyugati határhoz, ami miatt felmerül, hogy Fehéroroszország megsértette-e egyezményes kötelezettségeit, különösen az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezményének a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló Jegyzőkönyve⁴ rendelkezéseit. A migránsok csempészetének fogalma [3. cikk (a) bekezdés] pénzügyi ellenszolgáltatáshoz vagy egyéb vagyoni haszonszerzéshez köti az elkövetést, amely feltehetőleg fennáll az itt érintett embereknél. Ez az állam részéről kriminalizációs kötelezettséget von maga után.

Ezen túlmenően a Jegyzőkönyv szerint az államok kötelesek olyan jogi vagy egyéb, megfelelő intézkedéseket elfogadni, amelyek megakadályozzák a szállító vállalatok által üzemeltetett szállítóeszközöknek a migránsok csempészésének céljára történő felhasználását [11. cikk (2) bekezdés]. A híradások szerint azonban Fehéroroszország ennek épp ellenkezőjét csinálja: állami vállalatokon keresztül szervezi és intézi a kiindulási országból a migránsok lengyel határra történő szállítását. A Jegyzőkönyv következő rendelkezése szerint az ilyen intézkedések magukban foglalják a kereskedelmi szállító vállalatok azon kötelezettségének előírását, amelynek során arról kell meggyőződniük, hogy valamennyi utas rendelkezik-e a célországba való belépéshez szükséges úti okmányokkal [11. cikk (3) bekezdés]. Cinikus módon lehetne mondani, hogy a célország Fehéroroszország, ahova rendelkeztek turista- vagy egyéb vízummal az oda érkezők, célországnak itt már azonban a belorusz hatóságok szerint sem Fehéroroszországot, hanem a további nyugati célpontokat kell tekinteni. Így tehát felmerül Fehéroroszország ebben viselt felelőssége is.

További kérdés, hogy amennyiben az emberek nem jutnak át lengyel területre, mi vár rájuk Fehéroroszországban. A belorusz hatóságok több esetben elszállították a határterületen maradtakat hotelekbe, egyéb szálláshelyekre, ez hosszabb távon azonban nem biztos, hogy tartható megoldás. Több kiindulási országba már a visszaszállítás is megkezdődött, Irak például már 1000 személy visszaszállítását megszervezte,⁵ ami nyilván a helyzet megoldásával jár, ugyanakkor felmerül, hogy kinek a felelőssége, hogy gyakorlatilag feleslegesen, kísérletképpen vagy politikai játszma eszközeként ide-oda utaztatta és közben

⁴ 2006. évi CIII. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló Jegyzőkönyve kihirdetéséről.

⁵ United Nations: *IOM Scales Up Aid at EU–Belarus Border, as Migrant Hypothermia Deaths Tick Up* (2021. november 29.).

akár életet veszélyeztető helyzetekbe kergette, ugyan feltehetőleg nem kényszerítette, emberek százait.

A humanitárius hozzájárulás

Függetlenül attól, hogy mi a migránsok ott-tartózkodásának oka, és ki felelős az előállt helyzetért, abban talán mindenki egyetért, hogy a humanitárius hozzájárulást biztosítani kell. A nemzetközi dokumentumok (jórészt a Vöröskereszt és Vörös Félhold Nemzetközi Konferencián elfogadott, nem kötelező erejű, de államok által is elfogadott határozatok) értelmében⁶ a vöröskereszt-társaságok a helyi hatóságok kiegészítőjeként járnak el azok humanitárius tevékenysége során. Ennek értelmében e szervezetek számára ilyen esetekben hozzájárulást kell biztosítani a rászorulókhöz. A vöröskereszt-szervezeteknek ezen túl mindig van jogosultságuk, hogy támogatásukat felajánlják, amely alapelveikkel összhangban mindig csak humanitárius alapú, független, pártatlan és semleges tevékenység lehet. Ugyanez igaz a többi, hasonló alapelvek mentén működő humanitárius szervezetre is.

A humanitárius hozzájárulásnak függetlennek kell lennie a kiváltó okoktól, így attól is, hogy mennyire legitim akár a belorusz, akár a lengyel kormány érvelése a krízis kirobbanásával vagy kezelésével kapcsolatban. A humanitárius hozzájárulás kérdése azonban kevésbé jelenik meg a helyzetről való diskurzusban vagy állásfoglalásokban, úgyhogy hosszú ideig ez kifejezett probléma volt.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának EU-s tagjai, illetve Norvégia, az Egyesült Királyság, az USA és Albánia egy közös állásfoglalásban⁷ adtak hangot aggodalmuknak a helyzet miatt, a Lukasenka-rezsimet a migránsok politikai célú felhasználásával vádolva. Az állásfoglalás röviden megemlíti, hogy a humanitárius hozzájárulást biztosítani kell. A november 11-én Kanada és az Egyesült Királyság nevében, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) előtt közzétett felszólalás egyáltalán nem említette a humanitárius szempontokat.⁸

November 18-án a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (International Committee of the Red Cross, ICRC) és a Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Nemzetközi Szövetsége (International Federation of National Red Cross and

⁶ ICRC: *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement* (é. n.).

⁷ Government of the UK: *Joint Statement on Belarusian Authorities' Instrumentalisation of Migrants* (2021. november 11.).

⁸ Government of the UK: *Situation at Belarus Border with EU States: UK–Canada Joint Statement* (2021. november 11.).

Red Crescent Societies, IFRC) közös állásfoglalást⁹ tett közzé, ami önmagában meglehetősen ritkának mondható. Az állásfoglalás a belorusz határon történtek humanitárius következményei feletti aggodalmat tükrözi, nevezetesen a határon rekedtek főképpen éhezés, illetve hideg okozta humanitárius szükségleteit emeli ki. Az IFRC több mint 1 millió svájci frankot adományozott a Belorusz, Litván és Lengyel Vöröskereszt társaságoknak, míg az ICRC technikai segítséggel és támogatással, különösen a családi kapcsolatok helyreállításában nyújt támogatást. Az állásfoglalás kiemeli a határon tartózkodókhoz való korlátlan hozzáférés szükségességét.

A Belorusz Vöröskereszt koordinálja a partnerek által felajánlott segélyeket, és ugyan bizonyos esetekben kapott hozzáférést, fontos a folyamatos jelenlét. Hasonlóképpen igyekszik segíteni a lengyel, litván és lett vöröskereszt-szervezet is.

A családi kapcsolatok helyreállítását az ICRC mindig is kiemelt figyelemmel követte, és a nemzeti vöröskereszt-társaságokkal egyetemben meglehetősen nagy *know-how*-t halmozott fel ezen a területen. Ugyan sok állam a családi kapcsolatok helyreállítását a migrációval összefüggő politikai veszélynek fogja fel (ha egy család bejut, akkor már hozza magával az egész pereputtyot), itt közelről sem csupán erről van szó. Különösen a kísérő nélküli kiskorúak családjukkal történő újraegyesítése kiemelten fontos, hiszen a kísérő nélküli kiskorúak fokozottan ki vannak téve fizikai és lelki ártalmaknak. A családi kapcsolatok helyreállítása nehézkes és sokszor sziszifuszi feladat, amire a hatóságoknak kevésszer jut ideje, ezért is fontos, hogy a humanitárius szervezetek elvégezhessék feladataikat.

2021. december 2.

Felhasznált irodalom

2006. évi CIII. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló Jegyzőkönyve kihirdetéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0600103.TV>

Government of the UK: Joint Statement on Belarusian Authorities' Instrumentalisation of Migrants (2021. november 11.). Online: www.gov.uk/government/speeches/joint-statement-on-belarusian-authorities-instrumentalisation-of-migrants

⁹ ICRC: *ICRC and IFRC on Migration Crisis at the Borders between Belarus, Poland, Lithuania and Other Countries* (2021. november 18.).

- Government of the UK: *Situation at Belarus Border with EU States: UK–Canada Joint Statement* (2021. november 11.). Online: www.gov.uk/government/speeches/situation-at-the-belarus-eu-border-uk-canada-joint-statement
- ICRC: *ICRC and IFRC on Migration Crisis at the Borders between Belarus, Poland, Lithuania and Other Countries* (2021. november 18.). Online: www.icrc.org/en/document/icrc-ifrc-migration-crisis-borders
- ICRC: *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement* (é. n.). Online: www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/statutes-en-a5.pdf
- Nizalowski Attila: Drámai a migrációs válság a lengyel–belarusz határon. *Mandiner*, 2021. augusztus 26. Online: https://mandiner.hu/cikk/20210826_lengyelorszag_belarusz_migracio
- Tondo, Lorenzo: One-Year-Old Syrian Child Dies in Forest on Poland-Belarus Border. *The Guardian*, 2021. november 18. Online: www.theguardian.com/world/2021/nov/18/one-year-old-syrian-child-dies-in-forest-on-poland-belarus-border
- United Nations: Russia on Belarus-Poland Border – Security Council Media Stakeout (2021. november 11.). *YouTube*, (2021. november 11.). Online: www.youtube.com/watch?v=dnYc8le1Kn0
- United Nations: *IOM Scales Up Aid at EU-Belarus Border, as Migrant Hypothermia Deaths Tick Up* (2021. november 29.). Online: <https://news.un.org/en/story/2021/11/1106692>

A tálib rezsim kormányként való elismerése

2021 egyik legmeghatározóbb nemzetközi eseménye az USA Afganisztánból történő kivonulása volt. A kivonulást követően – meglepő vagy nem meglepő módon – a tálibok igen gyorsan átvették a hatalmat. Mindez több kérdést is felvetett, többek között azt is, hogy el fogja-e ismerni a többi állam a tálibokat mint Afganisztán kormányát.

Mi is az a kormányelismerés?

A kormányelismerés egy állam másik állam kormányának legitim hatalomként való elismerése, praktikusán annak, hogy kit tekintünk olyan szervezetnek, amely a másik államot – főleg külkapcsolatokban – hivatalosan képviselheti.

A kormányelismerés általánosságban főleg olyan esetekben merül fel kérdésként, amikor vagy konkuráló kormányok igyekeznek magukat elismertetni, vagy nem legitim módon létrejött kormányról van szó. Akármelyik esetről is beszélünk, a kormányelismerés nem tekinthető konstitutívna, azaz nem a többi állam által történő elismerés fogja létrehozni vagy akár legitimálni a kormányt. A kormányelismerés jelentősége tehát inkább a nemzetközi viszonyrendszerben érdekes (ami egyébként kétségkívül kihathat a belső viszonyokra is), hiszen gyakorlati és jogi következményei vannak: az államok hivatalos tárgyalásokba csak általuk elismert kormányokkal bocsátkoznak, a nemzetközi jogi mentesség a hivatalosan elismert kormány funkcionáriusaihoz kapcsolódik, az elismert kormány képviselheti az államot nemzetközi szerződésalkötésnél, illetve kihathat arra is, hogy mely kormány akkreditálhat képviselőt a nemzetközi szervezetekbe.

A kormányelismerés minden állam joga: joguk van ahhoz, hogy eldöntsék, elismerik-e a másik államban hatalmat gyakorló szervezetet kormánynak. Ugyanakkor az is minden állam joga, hogy eldöntse, kit akkreditáltat egy nemzetközi szervezetbe – utóbbi pedig eldönti, hogy elfogadja-e azt. A kormányelismerés körül tehát több szereplő különböző szempontjai érvényesülnek. Ez legtöbbször politikai kérdéssé válik, és élesen elválasztandó az államelismerés kérdésétől, ahol az államiség elfogadása jelenik meg kérdésként.

Az afgán mandátum kérdése az ENSZ-ben

Az akkreditáció kérdése fel is merült az ENSZ-ben, ahol az ENSZ Közgyűlésének Mandátumvizsgáló Bizottsága Afganisztán részéről hat nap eltéréssel két kérelmet is kapott:¹ egyet a száműzetésben levő kormánytól (gyakorlatban az ENSZ-hez akkreditált Állandó Képviseletről, ahol az állandó képviselőt még a korábbi kormány akkreditálta), egy másikat pedig a táliboktól (az afgán külügyminisztériumból).

Az ENSZ-ben a mandátum kérdése amúgy is bonyolult, hiszen a mandátumot az ENSZ különböző szervei külön vizsgálják saját viszonylatukban. Éppen annak érdekében, hogy ne legyen konfliktus az ENSZ különböző szerveinek mandátumvizsgálata és annak eredményei között, az ENSZ Közgyűlése 1950-ben elfogadott egy határozatot,² amelynek célja, hogy egységesítse az ENSZ-en belül a mandátumok vizsgálatával kapcsolatos eljárást olyan esetekben, amikor több mint egy hatalom állítja, hogy ő a kormány, amely jogosult az államot az ENSZ-ben képviselni. A határozat szerint összetétele miatt a Közgyűlés az ENSZ legalkalmasabb szerve arra, hogy úgy fontolja meg a mandátumkérdéseket, hogy az összes tagállam véleményét tükrözni tudja, ezért javasolja, hogy ha több mandátumkérdés érkezik egy tagállamtól, akkor azt a Közgyűlés vizsgálja meg, és ennek eredményét vegye tekintetbe az ENSZ más szerve is.

A Közgyűlés említett határozata tartalmilag nem ad túl sok iránymutatást, éppen csak annyit, miszerint a mandátumot az ENSZ Alapokmányának céljaival és elveivel, illetve az eset körülményeivel összhangban kell megfontolni. Ennél több fogódzót jelentett az ENSZ-főtitkár (a határozat elfogadását megelőzően kelt) memoranduma,³ amely javaslat szerint két kritérium jöhetne számításba a mandátum ellenőrzése során: 1. a kérelmezőnek hatékony ellenőrzést kell gyakorolnia az állam területén, illetve 2. a népesség nagy részének engedelmeskednie kell e hatalomnak. A hatékony ellenőrzés teljesen praktikus kritérium lehetne, hiszen ez szükséges ahhoz, hogy a kormány teljesíteni, illetve kikényszeríteni tudja az ENSZ Alapokmányából fakadó kötelezettségeit. Ezzel együtt, tekintve a delegációk egymástól teljesen eltérő álláspontjait és azt, hogy az államok nem

¹ United Nations: *Report of the Credentials Committee: General Assembly, 76th Session* (2021. december).

² United Nations: *Recognition by the United Nations of the Representation of a Member State* (1951).

³ United Nations: *Letter Dated 50/03/08 from the Secretary-General to the President of the Security Council Transmitting a Memorandum on the Legal Aspects of the Problem of Representation in the United Nations* (1950).

voltak hajlandók saját mozgásterüket korlátozni, az eredmény az említett határozat és annak nesze semmi, fogd meg jól tartalma lett. A tálibok ügyében a Mandátumvizsgáló Bizottság döntése sem jelentett túl nagy segítséget: a Bizottság azt javasolta a Közgyűlésnek, hogy halassza el a kérdést. Mindeközben New Yorkban jelenleg is a korábbi kormány által akkreditált állandó képviselő van jelen.

Fontos, hogy a mandátum ENSZ általi elfogadása és az államok általi kormányelismerés nem ugyanaz, hiszen előbbi szigorúan az ENSZ általi elismerésre vonatkozik – nevezetesen, hogy ki képviselheti a szervezetben az államot – és lényegében eljárási jellegű, utóbbi pedig az államok bilaterális kapcsolatára vonatkozik, és sokszor ugyan politikailag átítatott a döntés, mégiscsak a kormány elfogadottságát, legitimitását, tényleges ellenőrzését magában foglaló vizsgálat is része, tehát akár tartalmibb jellegű. Ezt rögzíti az ENSZ jogtanácsosának állásfoglalása⁴ is, amely szerint az ENSZ-ben a mandátumvizsgálat során a kormány státusza kérdéseinek tartalmi elemei nem képezik a vizsgálat tárgyát.

(Érdekességgépp: az állásfoglalás említi Magyarország példáját is: Magyarország mandátumáról az ENSZ Közgyűlésének 11–17. ülészeit [1956–1963] a Közgyűlés nem döntött a mandátummal kapcsolatban, hanem az ENSZ Közgyűlésének eljárási szabályzata 29. pontja értelmében átmenetileg ugyanolyan joggal vehettek részt a kormány által delegált képviselők az üléseken, mint más képviselők.)

Ezzel együtt mégiscsak van kapocs a bilaterális kormányelismerés és a nemzetközi szervezetekben elfogadott mandátum között, hiszen nem valószínű, hogy az ENSZ úgy döntene pozitívan a tálib kormány elismeréséről, hogy több állam ne ismerte volna el a tálibokat kormánynak kétoldalú kapcsolatában akár kifejezetten, akár hallgatólagosan.

Dilemma?

A tálib hatalomátvétel után rögtön több állam is sietett egyértelműen kifejezni,⁵ hogy nem ismerik el a tálib vezetést kormányként, emiatt hivatalos tárgyalásokat sem folytattak velük. Az USA Kongresszusa szeptemberben egy jogszabályt⁶ is

⁴ United Nations: *Credentials of Representatives to the 25th Session of the General Assembly: Scope of "Credentials" in Rule 27 of the Rules of Procedure of the General Assembly: Statement by the Legal Counsel Submitted to the President of the General Assembly at His Request* (1970).

⁵ Foo Yun Chee: EU Says No Recognition of Taliban, No Political Talks. *Reuters*, 2021. augusztus 21.

⁶ US Congress: *H. R. 5272 To Prevent Recognition of the Taliban-Controlled Government of Afghanistan, and for Other Purposes* (2021. szeptember 17.).

elfogadott, amely szerint az USA elnökének nem szabad elismernie a tálibokat, illetve a nemzetközi szervezetekben képviselő diplomatáknak úgy kell szavazniuk és befolyásukat gyakorolniuk, hogy az adott nemzetközi szervezet ne ismerje el a tálibokat. Ezen államok kifejezték aggodalmukat az általános emberi jogi helyzet, különösen a nők helyzete miatt, óva intettek a politikai ellenfelekkel szembeni bosszútól, és várakozó álláspontra helyezkedtek.⁷ Ugyanakkor a régióból több ország, így Kína, Oroszország, Pakisztán, Irán, Törökország sem zárták be nagykövetségeiket, és magas szinten folytattak **tárgyalásokat** tálib magas rangú személyekkel.⁸

A képet némileg árnyalta, amikor világossá vált, hogy a tálibok valóban ellenőrzésük alatt tartják Afganisztánt (vagy annak nagy részét), és ők az egyetlen olyan hatalom az országban, akik képesek lehetnek segíteni az ISIS visszaszorításában.⁹ Mivel ez fontos biztonsági kérdés elsősorban az USA, de minden nyugati állam számára, folytak már magas szintű tárgyalások a tálibokkal.

Jelen esetben tehát előállt az a dilemma, amikor a nyugati államoknak saját biztonsági érdekeiket is kell mérlegelniük az emberi jogi helyzet felett és a tálib rezsim egyéb súlyos jogsértéseivel kapcsolatban érzett aggodalmaikkal szemben. Praktikusan ugyanis, aki Afganisztánban bármit el szeretne érni, kénytelen a tálibokkal tárgyalni, hiszen ők tartják ellenőrzésük alatt az országot. Nem meglepő tehát, hogy egyes jelentések szerint több állam is titkos tárgyalásokat folytat velük.¹⁰

Az ilyesfajta pragmatikus megközelítésre láthatunk példát a humanitárius szervezeteknél. Ezeknél a szervezeteknél az áldozatokhoz való hozzáférés a kulcskérdés, ezért függetlenül legitimitástól és egyéb kérdésektől, azzal vannak kapcsolatban, aki az adott terület felett ellenőrzést gyakorol. Ezen analógia mentén előbb-utóbb a nyugati államok is válaszúthoz kerülhetnek, hiszen ha szövetségesként akarnak tekinteni a tálibokra az ISIS elleni harcban, akkor nem marad más választásuk, mint velük kapcsolatban lenni, ami előbb-utóbb akár kormányelismeréshez is vezethet.

2021. december 16.

⁷ Reuters: Taliban Get Aid Promise but Not Recognition on Eve of Moscow Talks. *US News*, 2021. október 19.

⁸ Ayaz Gul: Taliban Upbeat about Prospects for Recognition. *VOA News*, 2021. október 30.

⁹ Julian Barnes – Richard Pérez-Peña: The C.I.A. Director Visited Kabul for Secret Talks with the Taliban. *The New York Times*, 2021. augusztus 24.

¹⁰ Robert Mendick: MI6 Holds Talks with Taliban to Prevent Terrorists Plotting Attacks from Afghanistan. *The Telegraph*, 2021. szeptember 1.

Felhasznált irodalom

- Barnes, Julian – Richard Pérez-Peña: The C.I.A. Director Visited Kabul for Secret Talks with the Taliban. *The New York Times*, 2021. augusztus 24. Online: www.nytimes.com/2021/08/24/world/asia/cia-taliban-william-burns-afghanistan.html
- Gul, Ayaz: Taliban Upbeat about Prospects for Recognition. *VOA News*, 2021. október 30. Online: www.voanews.com/a/taliban-upbeat-about-prospects-for-recognition-/6292280.html
- Mendick, Robert: MI6 Holds Talks with Taliban to Prevent Terrorists Plotting Attacks from Afghanistan. *The Telegraph*, 2021. szeptember 1. Online: www.telegraph.co.uk/news/2021/08/31/mi6-holds-talks-taliban-prevent-terrorists-plotting-attacks/
- Reuters: Taliban Get Aid Promise but Not Recognition on Eve of Moscow Talks. *US News*, 2021. október 19. Online: www.usnews.com/news/world/articles/2021-10-19/russia-to-withhold-official-recognition-of-taliban-for-now-wants-action-on-pledges
- United Nations: *Letter Dated 50/03/08 from the Secretary-General to the President of the Security Council Transmitting a Memorandum on the Legal Aspects of the Problem of Representation in the United Nations* (1950). Online: <https://digitallibrary.un.org/record/475227>
- United Nations: *Recognition by the United Nations of the Representation of a Member State* (1951). Online: <https://digitallibrary.un.org/record/209556>
- United Nations: *Credentials of Representatives to the 25th Session of the General Assembly: Scope of "Credentials" in Rule 27 of the Rules of Procedure of the General Assembly: Statement by the Legal Counsel Submitted to the President of the General Assembly at His Request* (1970). Online: <https://digitallibrary.un.org/record/820021?ln=en>
- United Nations: *Report of the Credentials Committee: General Assembly, 76th session* (2021. december). Online: <https://digitallibrary.un.org/record/3950043>
- US Congress: *H. R. 5272 To Prevent Recognition of the Taliban-Controlled Government of Afghanistan, and for Other Purposes* (2021. szeptember 17.). Online: www.congress.gov/117/bills/hr5272/BILLS-117hr5272ih.pdf
- Yun Chee, Foo: EU Says No Recognition of Taliban, No Political Talks. *Reuters*, 2021. augusztus 21. Online: www.reuters.com/world/eu-says-no-recognition-taliban-no-political-talks-2021-08-21

A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos egyes nemzetközi fejlemények 2021-ben

A nemzeti kisebbségi témakör és terület a 2021-es év során olyan szempontból kedvezően alakult, hogy az idei évben több fórumon is foglalkoztak az említett réteg ügyeivel. Bár az Európai Unióban nem sikerült előrelépést elérni a nemzeti kisebbségek jogainak intézményes biztosítása szempontjából, az Európa Tanács 2021-ben megvalósuló magyar elnökségének prioritásai élére a nemzeti kisebbségek védelme került, ami által országunk sikeresen irányította rá a 27 ET-tagállam figyelmét a témakörre. Az EBESZ és ENSZ szintjén is történtek előrelépések, az EBESZ új nemzeti kisebbségi főbiztosa ez évben is több platformon és eseményen hangsúlyozta a kérdés fontosságát, az ENSZ kisebbségi jelentéstevője egyéb szervezetekkel karöltve pedig 2021-ben is folytatta a regionális fórumok megszervezését, hogy világszinten átfogó képet kapjon a kisebbségek helyzetéről és igényeiről.

A nemzeti kisebbségek európai uniós helyzete szempontjából az év negatívan indult, hiszen 2021. január 15-én az Európai Bizottság elutasította a Minority SafePack európai polgári kezdeményezést, illetve javaslatcsomagot, amelyet 1 123 422 uniós polgár támogatott. Az Európai Bizottság 2017 tavaszán jegyezte be az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) által elindított polgári kezdeményezést, amelynek célja az volt, hogy az Európai Bizottság foglalkozzon az őshonos nemzeti közösségek jogaival, és az Európai Unió fogadjon el kötelező érvényű jogi szabályozást a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme érdekében. Az aláírásgyűjtés sikeres volt, és a kezdeményezést az Európai Bizottság felé 2020. január 10-én nyújtották be. Az Európai Parlament 2020. október 15-én nyilvános meghallgatást tartott arról, ezt követően azonban év elején az Európai Bizottság kedvezőtlen döntést hozott a kezdeményezésről. A döntés ellen Hans Heinrich Hansen korábbi FUEN-elnök és Kelemen Hunor, az RMDSZ elnökének vezetésével 2021. március 24-én keresetet nyújtottak be az Európai Unió Bíróságához, hogy a Törvényszék semmisítse meg a Bizottság 2021. január 14-i közleményét, mivel az Európai Bizottság megsértette az EUMSZ 296. cikk második bekezdéséből eredő indokolási kötelezettségét, illetve nyilvánvaló értékelési hibát követett el, amikor megtagadta, hogy a sikeres Minority

SafePack – egymillió aláírás az európai sokszínűségért polgári kezdeményezést követően jogalkotási javaslatot fogadjon el.

A másik EU-s, nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos polgári kezdeményezés a *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* címet viselte, amivel kapcsolatban – több viszontagság után – 2019. május 7-én kezdődött meg az aláírásgyűjtés. A kezdeményezés célja, hogy az EU kohéziós politikájában kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól. A kezdeményezés aláírási folyamatát elviekben 2020. május 7-én kellett volna lezárni, azonban a koronavírus miatt ezt az időszakot fél évvel, majd még két alkalommal három hónapra meghosszabbították. A kezdeményezést összesen 1 167 571 EU-s állampolgár támogatta, 2021. július 16-tól pedig az aláírások ellenőrzése, hitelesítése zajlik.

Az Európa Tanácsban (ET) hazánk az idei évben fontos szerepet töltött be, mivel június és november között Magyarország látta el az ET Miniszteri Bizottságának soros elnökségét. A magyar elnökség első helyi prioritása a nemzeti kisebbségek hatékony védelmének előmozdítása volt, aminek érdekében több hazai és strasbourgi esemény, konferencia megszervezésére is sor került, amelyeken magas rangú magyar és külföldi kormányzati képviselők, szakértők és kutatók vettek részt. A járványhelyzet ugyan lehetővé tette az események személyes részvétel melletti megtartását, azonban az érdeklődők online is követhették ezeket, ami által a konferenciák szélesebb rétegekhez jutottak el. Emellett fontos kiemelni, hogy a magyar elnökség a féléves elnökségi periódus végén kiadta a magyar külgazdasági és külügyminiszter, Szijjártó Péter által aláírt strasbourgi nyilatkozatot a nemzeti kisebbségek védelméről, ami megerősíti az ET nemzeti kisebbségvédelmi dokumentumainak, normáinak fontosságát, azoknak gyakorlatban történő alkalmazását, illetve további javaslatokat fogalmaz meg az Európa Tanács számára az említett témakörben. Az idei magyar ET-elnökség mindenképpen sikeresnek tekinthető a nemzeti kisebbségi kérdések képviselete szempontjából, mivel a megrendezett események által sikerült nemzetközi szinten is jobban felhívni a figyelmet a témakörre, az ezzel kapcsolatos jó gyakorlatokra és problémákra, illetve áttekinteni a jelenlegi helyzetet és felvázolni a jövőbeni célkitűzéseket. A nemzeti kisebbségi prioritáson túl természetesen a többi magyar ET-elnökségi célkitűzés keretében is számos esemény, konferencia, egyeztetés, szakmai és kultúrprogram valósult meg, így az ország sikeresen kiállt a számára fontosként, hangsúlyosként kezelt témák mellett, illetve a nagyszámú kulturális és egyéb esemény megszervezése által a magyar kultúrát is közelebb hozta az Európa Tanács többi tagállamához.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) keretében a szervezet új nemzeti kisebbségi főbiztosának a volt kazah külügyminisztert, Kairat Abdrakhmanovot 2020 végén nevezték ki, így a 2021-es év mandátumának első, kezdeti időszaka volt. A kisebbségi főbiztos több fórumon képviselte a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ügyeket, illetve fontos magyar vonatkozásként például kiemelhető, hogy a főbiztos a magyar ET-elnökség keretében megszervezett magas szintű zárókonferencián előadóként vett részt. A szervezet, illetve az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Hivatala 2021 nyarán ünnepelte a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások létrehozásának 25. évfordulóját, amit 1996. október 1-jén fogadott el és tett közzé a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, kiemelten kezelve a nemzeti kisebbségek nyelvi oktatásának fontosságát és annak a nemzeti kisebbségek azonosságtudatának megőrzésében és elmélyítésében betöltött szerepét. A dokumentum, többek között, a decentralizációval és részvétellel, a köz- és magánintézmények szerepével, az alap-, közép- és felsőfokú kisebbségi oktatással, a kisebbségi oktatással a szakoktatásban, a tantervfejlesztéssel kapcsolatban fogalmaz meg javaslatokat. A Hivatal ebből az alkalomból 2021-ben konferenciát szervezett magas rangú nemzetközi előadók részvételével.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetén (ENSZ) belül a kisebbségi ügyekkel foglalkozó különleges jelentéstevő, Fernand de Varennes az előző, 2019-es és 2020-as évekhez hasonlóan 2021-ben is négy regionális fórumot szervezett meg (amerikai, afrikai–közel-keleti, ázsiai–csendes-óceáni, európai), többek között a Tom Lantos Intézettel karöltve, annak érdekében, hogy bizonyos kisebbségekkel kapcsolatos kérdésekről átfogó képet kapjon az adott régióban élőkől, illetve ajánlásokat fogalmazzon meg a fórumok által kijelölt témakörökben. Az idei év fórumainak témája a konfliktusmegelőzés és a kisebbségek emberi jogainak védelme volt. A négy regionális fórumon megfogalmazott ajánlásokat a jelentéstevő az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának 2022 márciusában tartandó 49. ülészakára készülő jelentésébe is beépíti, illetve a 2021 decemberében Genfben megrendezett ENSZ Kisebbségi Fórum 14. ülészakájának munkájához és ajánlásaihoz is felhasználták. A regionális fórumok az idei évben a következő tematikákat járták körül részletesen: a kisebbségeket érintő jelenlegi konfliktusok alapvető kiváltó okai; a kisebbségek emberi jogai és a konfliktusmegelőzés; a kisebbségi jogok érvényesülésének és a korai hatékony konfliktusmegelőzés akadályai; a kisebbségek védelmét és a konfliktusok megelőzését szolgáló emberi jogi mechanizmusok hiányosságainak felszámolásához vezető utak. A regionális fórumokon államok, ENSZ-szervezetek, nemzetközi és regionális szervezetek, nemzeti emberi jogi intézmények, civil szervezetek mellett

a kisebbségek képviselői, illetve kisebbségi szakértők is részt vettek, és a résztvevőknek lehetőségük nyílt szabadon elmondani tapasztalataikat, javaslataikat a fenti témakörben, illetve ezeket közösen megfogalmazott, egyeztetett ajánlásokba foglalni.

Emellett, ahogyan már fentiekben utaltunk rá, 2021 végén is sor került az ENSZ Kisebbségi Fórumának 14. ülészakára, amely a regionális fórumokhoz hasonlóan szintén a konfliktusmegelőzéssel és a kisebbségek emberi jogaival foglalkozott az ismertetett témakörök mentén.

A fenti rövid összefoglaló alapján látható, hogy az idei évben többször és több nemzetközi intézménynél is „terítékre került” a kisebbségek, illetve a nemzeti kisebbségek témaköre, ami pozitív fejleménynek tekinthető, hiszen a téma napirenden tartása nélkül jelentősebb előrelépést nem lehet elérni. Ezzel szemben azonban a multilaterális keretben megfogalmazott célkitűzések továbbra is csupán ajánlás jellegűek, és egyelőre sem az Európai Unióban, sem egyéb nemzetközi szervezetben nem sikerült elérni ezzel kapcsolatos szabályozás vagy további szabályozás létrejöttét. Ilyen módon az államok politikáik kialakítása során figyelembe vehetik ugyan a megfogalmazott ajánlásokat, de alapvetően a kisebbségek, nemzeti kisebbségek, a meglévő kötelező erejű normákon túl továbbra is az adott ország jóindulatára és esetlegesen, a bilaterális keretben elfogadott szabályozásra vannak utalva, ami sok esetben nem jelent kellő mértékű jogvédelmet.

2021. december 17.

Human Rights of Ethnic Minorities in Ukraine – The ‘Kaboul Moment’ Is on the Way?

Today Ukrainian President Volodymyr Zelensky is meeting President Biden in the White House to discuss the possible expansion of strategic cooperation between Ukraine and the United States. Ukraine has the strong support of both the U.S. and the EU to tackle Russian influence in its eastern territories. However, this support must not be unconditional; the ongoing violations of fundamental rights of ethnic minorities in Ukraine must be addressed properly. Will President Biden stand up for human rights of ethnic minorities or will minorities in Ukrainian experience an(other) American “withdrawal”?

Ukraine has always been a multiethnic country. Since its independence, it provided the fundamental rights to ethnic minorities living within its territory, specifically the right to be educated on their mother tongue and, within reasonable limits, to use the minority languages in the public sphere. Providing these rights was the basis of the minority *status quo* in Ukraine for several decades, which also guaranteed the smooth cooperation between Ukraine and its regional partners.

The annexation of Crimea by Russia in 2014, however, was followed by the rise of Ukrainian nationalism. Accordingly, aiming to tackle Russian influence in the eastern parts of the country, Ukraine radically changed its minority policy. In 2017, the Ukrainian Parliament passed a new Law on Education which limited the already existing rights of ethnic minorities to be educated in their native language.¹ Two years later, a new State Language Law was adopted proclaiming the use of the Ukrainian language compulsory in all spheres of public life.² As a result, historic minority languages, with a few exceptions, can only be spoken in private communication or during religious events.

Although the real target of these legislations was clearly the Russian speaking population in Eastern Ukraine, the radical change of the minority language regime affected several other traditional ethnic groups, too – like

¹ Council of Europe Venice Commission: *Ukraine. The Law on Education*. CDL-REF(2017)047.

² Council of Europe Venice Commission: *Ukraine. Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language*. CDL-REF(2019)036.

Bulgarians, Hungarians, Poles, Romanians, as well as those minorities who do not have an outside co-national state (“kin-state”), specifically the Crimean Tatars, the Crimean Karaites and the Krymchaks.

The kin-states of these respective minorities, which are also Member States of the EU, all protested against the new language regime. The strongest reaction definitely came from Hungary – primarily protecting the interests of some 150,000 ethnic Hungarians in Transcarpathia – deciding to block top-level political talks between NATO and Kyiv until positive changes are made regarding to minority rights.³ Several international organisations also raised their voices against the new legislations, including the Council of Europe,⁴ the Venice Commission,⁵ the European Union⁶ and the NATO⁷ itself.

On 1 July 2021, the Ukrainian Parliament passed a law on the status of indigenous people.⁸ Under the new law, however, only those ethnic communities shall be recognised as ‘indigenous’ in Ukraine, among other things, who do not have a kin-state. The new legislation, therefore, admittedly addresses solely the issues of the Crimean Tatars, the Crimean Karaites and the Krymchaks, but not the minorities that have kin-states in Europe – and of course, the Russians, since the whole thing was targeted against them. These communities are autochthonous in their homeland and they have every right to claim recognition as indigenous people. However, Ukraine is refusing this recognition based on a politically motivated and arbitrary definition of ‘indigenous people’ that cannot be justified under objective criteria.

The most principled solution would be restoring the earlier existing rights of *all* ethnic minorities. However, due to the abovementioned reasons regarding the Russian influence in the east, this currently seems an unrealistic path. At

³ Balázs Tárnok: Why is Hungary ‘Blocking’ Ukraine’s NATO Accession? *The Washington Times*, 27 June 2021.

⁴ Council of Europe: *The New Ukrainian Law on Education: A Major Impediment to the Teaching of National Minorities’ Mother Tongues*. Parliamentary Assembly, Resolution 2189 (2017).

⁵ Council of Europe Venice Commission: *Ukraine. Opinion on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which Concern the Use of the State Language and Minority and Other Languages in Education, Adopted by the Commission at its 113th Plenary Session* (Venice, 8–9 December 2017). CDL-AD(2017)030-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.

⁶ Balázs Tárnok: *European Commission: Ukraine Must Respect the Rights of National Minorities*. EUstrat Policy Observer, 22 March 2021.

⁷ NATO: *Brussels Summit Declaration*. Press Release (2018) 074, 11 July 2018.

⁸ *Ukrainian Parliament Adopts Law on Indigenous Peoples*. Ukrinform, 1 July 2021.

the same time, there are several other possible solutions that would still allow Ukraine to brace themselves against Russian influence:

recognition of the ethnic groups with European kin-states as indigenous people: although it would be acceptable for Ukraine's European partners, it would be hard to justify why only people with Western kin-states are recognised as indigenous people

exemption of citizens from the scope of the law who speak an official language of the EU: this would definitely be welcomed by Bulgaria, Greece, Hungary, Poland and Romania, and probably the EU itself as well, and it would not be unprecedented either (Ukraine already postponed the transitional period for the implementation of the contested provisions until September 2023 for such citizens), however, it still would be discriminatory towards the Russian speaking population but probably more justifiable

exemption of ethnic minorities in accordance with Ukraine's international obligations (ultimate solution): in the Basic Treaty between Hungary and Ukraine both parties declared that they will ensure the necessary opportunities for national minorities to learn their native language and to study in their native language at all levels of the educational system

It seems that currently there is no realistic chance for a good and principled solution in the matter, thus, the *less bad* one should prevail. The current situation is clearly among the worst ones. Ukraine, by violating the rights of all minorities, is alienating its closest NATO allies in the region, just as it needs them the most. Ukraine is fighting the wrong war – instead of negotiating a closer partnership with NATO, Kyiv is implementing discriminatory policies against its own loyal ethnic minority citizens, and thus, achieving the result that Russia wants: keeping tensions high, staging provocations and dividing Ukrainians along ethnic lines.⁹

What President Biden should emphasise to President Zelensky during their upcoming meeting is that Ukraine's standpoint is not only inappropriate from a principle-based point of view but it counters Ukraine's own national interests, too.

On the other hand, the standpoint of the United States in the matter is not only relevant from the perspective of regional interests in Central Eastern Europe and the principle-based integrity of NATO. The role of the United States as an actor in global politics and the American reputation in foreign relations are at stake, too. The inglorious case of the withdrawal of troops

⁹ Balázs Tárnok: *Ukraine Is Fighting the Wrong War*. Newsweek, 15 June 2021.

from Afghanistan, shamefully leaving behind both the allies and the failed ideal of the global enforceability of human rights, is definitely a breakpoint in this reputation. The case of Afghanistan proved that the U.S. is *not able* to enforce human rights globally. However, the United States not standing up for the human rights of ethnic minorities in Ukraine would mean that the U.S. is *not even willing* to enforce human rights anymore.

31 August 2021

References

- Council of Europe Venice Commission: *Ukraine. The Law on Education*. CDL-REF(2017)047. 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*. CDL-REF(2019)036. 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 Provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which Concern the Use of the State Language and Minority and Other Languages in Education, Adopted by the Commission at its 113th Plenary Session* (Venice, 8–9 December 2017). CDL-AD(2017)030-e. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-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 Europe: *The New Ukrainian Law on Education: A Major Impediment to the Teaching of National Minorities' Mother Tongues*. Parliamentary Assembly, Resolution 2189 (2017). Online: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24218&lang=en>
- NATO: *Brussels Summit Declaration*. Press Release (2018) 074, 11 July 2018. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=en
- Tárnok, Balázs: *European Commission: Ukraine Must Respect the Rights of National Minorities*. EUstrat Policy Observer, 22 March 2021. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/03/22/european-commission-ukraine-must-respect-the-rights-of-national-minorities>
- Tárnok, Balázs: *Ukraine Is Fighting the Wrong War*. Newsweek, 15 June 2021. Online: www.newsweek.com/ukraine-fighting-wrong-war-opinion-1600529
- Tárnok, Balázs: *Why is Hungary 'Blocking' Ukraine's NATO Accession? The Washington Times*, 27 June 2021. Online: www.washingtontimes.com/news/2021/jun/25/why-is-hungary-blocking-ukraines-nato-accession/
- Ukrainian Parliament Adopts Law on Indigenous Peoples*. Ukrinform, 1 July 2021. Online: www.ukrinform.net/rubric-politics/3273643-ukrainian-parliament-adopts-law-on-indigenous-peoples.html

Mercenaries at the Forefront of Russian International Relations

Their pivotal role in the 2014 annexation of Crimea proved the true capabilities of Kremlin-backed mercenaries, but who are these Russian *guns for hire*, and why are they appearing throughout the African continent and the Middle East?

Soldiers of fortune, otherwise known as mercenaries, were a common tool of the newly independent African countries during the Cold War. States such as Rhodesia – now Zimbabwe – employed a vast number of paid foreign freelancers, soldiers with no country, motivated by nothing, but their pay. Their heyday passed away with the end of the Cold War, but not because the demand for mercenary work declined, but because in 1989 international law forbade the recruitment, training and financing of mercenaries. While some continued despite the ban, the last three decades marked a steady decline in the industry worldwide.

That being said, there is a new and unique exception, the Wagner Group. This unofficial Russian firm redefined the genre of mercenaries and moved away from solving domestic power struggles in third world countries and turned into a proxy force of the Russian Armed Forces, taking care of its “dirty work” for the Kremlin abroad.

It is only natural, that such a shadowy establishment as the Wagner Group has been referred to in a number of different ways, but I find three terms particularly descriptive:

“Little green men” – Ukraine – 2014

During the early stages of the annexation of the Crimean peninsula, reports noted the presence of a large number of non-conventional combatants. Unlike insurgents, these men were described less like an improvised militia, and more like a professionally organised, well equipped and trained military unit. The truth lies somewhere in-between. While the absence of the “Россия” shoulder insignia prevented any official link between these countryless “little green

men”¹ and the Russian armed forces, their accent, armament and training all suggest otherwise. The most plausible explanation is that these unidentified troops were soldiers of the Russian private military company (PMC), the Wagner Group.

Although the use of PMCs is in itself legal, their application is extremely limited by international law. PMCs are allowed to provide armed assistance such as securing and transporting needs through and into conflict zones, but under no circumstances can PMCs participate in an offensive military campaign or operate outside the borders of the country whose government employs them. The violation of these restrictions renders any private military company illegal and the international community considers these actions equal to those of mercenaries under the 2001 United Nations Mercenary Convention.²

In 2014, the Wagner Group’s mercenary work proved invaluable for Moscow. Posing as Crimean separatist self-defence units, Wagner troops were able to militarily prepare the peninsula’s Russian takeover in such a manner that the Kremlin was able to deny all early accusations of meddling with sovereign Ukrainian territory.

“Foreign military advisors” – Central African Republic – 2018 – Present Day

In theatrical fashion, the estimated 1,000 military trainers supplied³ by the Wagner Group to the government of the Central African Republic (CAR) are housed in the Berengo Palace, and much like the estate’s previous resident, the self-proclaimed emperor and megalomaniac dictator Jean-Bédél Bokassa, these troops are least concerned with the well-being of the people of the CAR and more interested in the natural resources of the country.

The official task of these “foreign military advisors” is to train the presidential guards, a special branch of the army that owes its loyalty not to the people but to the head of state, President Faustin Archange Touadera. However, the Russians also took over the task of securing a number of gold

¹ Vitaly Shevchenko: “Little Green Men” or “Russian Invaders”? BBC News, 11 March 2021.

² United Nations Treaty Collection: *International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*. United Nations Treaty Collection, 20 October 2001.

³ Sofiane Orus-Boudjema: *Libya: Why are There More than 20,000 Fighters from Russia, Syria and Chad?* The Africa Report, 20 July 2021.

and diamond mines, many of which happen to be operated by a Kremlin-linked Russian firm,⁴ the Lobaye Investment Company.

Offering security detachments and other means of support for cooperative governments in return for mining rights or conflict diamonds closely mimics the dynamics behind the African civil wars of the late 1990s and early 2000s, as in Sierra Leone and in the Democratic Republic of the Congo. British diamond merchants and Dutch mining investors financed civil wars. Most importantly, however, the vacuum left behind by those UN resolutions⁵ that purged the African continent of the evil-doing of these “entrepreneurs” from the First World is now filled by the proxies of state actors from the Second World.⁶

“Guns for hire” – Libya – 2019 – Present Day

While a detailed description of the Second Libyan Civil War between the UN-backed Government of National Accord (GNA) and its opponent the Tobruk-based House of Representatives, led by General Khalifa Haftar and supported by the Russians, Egypt and the United Arab Emirates, deserves an article for itself, the motives of the Russian involvement can be briefly noted here.

First of all, the Kremlin’s global influence is in question. Libya was a strong ally of the Soviet Union and even if Gaddafi kept his distance from the newly emerging Russian Federation, both Putin and Russia’s Foreign Minister Sergey Lavrov heavily criticised the U.S. for killing the Libyan statesman. Therefore, the Russian leadership sees an opportunity for reasserting its former influence over this strategically important country by supporting General Haftar who is in alliance with Saif al-Islam Gaddafi, the son of the late dictator and Moscow’s favourite candidate to rule Libya. Furthermore, such a victory in Northern Africa would prove wrong the growing number of Western critics⁷ who suggest that Russia is a former global power only capable of asserting its dominance

⁴ Mustapha Dalam – Halime Afra Aksoy: *Russia’s Wagner Group Reportedly Deployed in Africa*. Anadolu Agency, 05 March 2021.

⁵ General Assembly of the United Nations: *The Role of Diamonds in Fuelling Conflict*. General Assembly of the United Nations, 2007.

⁶ Sergey Sukhankin: *Russia’s Growing Military Presence in the Central African Republic*. The Jamestown Foundation, 20 January 2021.

⁷ Robert E. Berls: *Strengthening Russia’s Influence in International Affairs, Part II: Russia and Its Neighbors: A Sphere of Influence or a Declining Relationship?* NTI, 13 January 2021.

over its “near abroad”, such as Ukraine and the countries of the Eurasian Economic Union.

Second of all, much like in the aforementioned African cases, the Wagner group is used to prepare the groundwork for Russian private firms specialised in the extraction of natural resources. If we pay detailed attention to the reported Russian troop movements a distinct pattern appears,⁸ oil and gas infrastructure happens to be in the way of advancing Wagner mercenaries, most notably along the oil crescent in the Sirte Basin.

Third of all, there is a nuanced motive for Wagner’s involvement in the Second Libyan Civil War, a surprising ally of the GNA: Turkey. Russian–Turkish relations are steadily worsening⁹ and a key reason for this rivalry are clashing claims of spheres of influence in the Middle East and Northern Africa (MENA). As Moscow takes all opportunities to fight an indirect war with Turkey, Wagner troops were reassigned¹⁰ from so-called *train–advise–assist* roles to direct combat roles.

To conclude, the Wagner Group proved to be a versatile tool of the Kremlin, which is capable of utilising this unconventional proxy force in the most machiavellian ways. I have introduced how these mercenaries assisted Russia in its territorial claims, help Putin to reinstate the global influence of the Kremlin and act as “brand ambassadors” for state-linked mining and drilling firms throughout MENA.

However, this is nothing but *realpolitik*, state actors dealing with one another as they did for centuries. But what does the Wagner presence mean for the locals? As one would expect nothing pleasant. Allegations of torture,¹¹ extensive use of violence, extrajudicial killings and even war crimes of booby-trapping civilian compounds and murdering prisoners of war (POW) have been raised in nearly all of the African countries where Wagner mercenaries were deployed according to Dr Sorcha MacLeod, a member of the UN’s Working Group on the use of mercenaries.

⁸ Benoît de la Ruelle: *What Future for Libya?* Fondation Méditerranéenne d’Etudes Stratégiques, 03 May 2021.

⁹ Bálint Pongrácz: *Three Factors Contributing to the Worsening of Russian–Turkish Relations*. EUstrat Policy Observer, 21 May 2021.

¹⁰ Jalel Harchaoui: *The Pendulum: How Russia Sways Its Way to More Influence in Libya*. War on the Rocks, 07 January 2021.

¹¹ Julia Steers: *Russian Mercenaries are Raping and Murdering Civilians They’ve Been Hired to Protect*. Vice World News, 19 May 2021.

“No-one wants an extra mouth to feed” – described a former Wagner troop his reason for executing POWs in Libya to the BBC.¹²

07 September 2021

References

- Barabanov, Ilya and Ibrahim Nader: *Wagner: Scale of Russian Mercenary Mission in Libya Exposed*. BBC News, 11 August 2021. Online: www.bbc.com/news/world-africa-58009514
- Berls, Robert E.: *Strengthening Russia's Influence in International Affairs, Part II: Russia and Its Neighbors: A Sphere of Influence or a Declining Relationship?* NTI, 13 January 2021. Online: www.nti.org/analysis/articles/strengthening-russias-influence-in-international-affairs-part-ii-russia-and-its-neighbors-a-sphere-of-influence-or-a-declining-relationship/
- Dalam, Mustapha and Halime Afra Aksoy: *Russia's Wagner Group Reportedly Deployed in Africa*. Anadolu Agency, 05 March 2021. Online: www.aa.com.tr/en/world/russias-wagner-group-reportedly-deployed-in-africa/2165414
- De la Ruelle, Benoît: *What Future for Libya?* Fondation Méditerranéenne d'Etudes Stratégiques, 03 May 2021. Online: <https://fmes-france.org/what-future-for-libya>
- General Assembly of the United Nations: *The Role of Diamonds in Fuelling Conflict*. General Assembly of the United Nations, 2007. Online: www.un.org/en/ga/62/plenary/diamonds/bkg.shtml
- Harchaoui, Jalel: *The Pendulum: How Russia Sways Its Way to More Influence in Libya*. War on the Rocks, 07 January 2021. Online: <https://warontherocks.com/2021/01/the-pendulum-how-russia-sways-its-way-to-more-influence-in-libya/>
- Orus-Boudjema, Sofiane: *Libya: Why are There More than 20,000 Fighters from Russia, Syria and Chad?* The Africa Report, 20 July 2021. Online: www.theafricareport.com/108275/libya-why-are-there-more-than-20000-fighters-from-russia-syria-and-chad/
- Pongrácz, Bálint: *Three Factors Contributing to the Worsening of Russian–Turkish Relations*. EUstrat Policy Observer, 21 May 2021. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/05/21/three-factors-contributing-to-the-worsening-of-russian-turkish-relations>
- Shevchenko, Vitaly: *“Little Green Men” or “Russian Invaders”?* BBC News, 11 March 2021. Online: www.bbc.com/news/world-europe-26532154
- Steers, Julia: *Russian Mercenaries are Raping and Murdering Civilians They've Been Hired to Protect*. Vice World News, 19 May 2021. Online: www.vice.com/en/article/wx5dmn/russian-mercenaries-are-rape-and-murdering-civilians-theyve-been-hired-to-protect
- Sukhankin, Sergey: *Russia's Growing Military Presence in the Central African Republic*. The Jamestown Foundation, 20 January 2021. Online: <https://jamestown.org/program/russias-growing-military-presence-in-the-central-african-republic/>
- United Nations Treaty Collection: *International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*. United Nations Treaty Collection, 20 October 2001. Online: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=XVIII-6&chapter=18&clang=_en

¹² Ilya Barabanov – Ibrahim Nader: *Wagner: Scale of Russian Mercenary Mission in Libya Exposed*. BBC News, 11 August 2021.

A Short Overview of the Kremlin's Perception of the Gradual Worsening of EU–Russian Relations over the Past Two Decades

This paper, focusing on its perception by the Kremlin, identifies two core contributors to the deterioration of EU–Russian relations: firstly, the clashing integrational attempts in Eastern Europe – namely the conflict between the EU's Eastern Partnership (EaP) and the Russian Eurasian Economic Union (EEU) – which Moscow interpreted as a Western intrusion into its private sphere of influence, the “Russian near abroad”, and secondly, the Kremlin's response to this growing geoeconomic friction in the form of initiating a new campaign of coercive diplomacy that escalated the situation into a geopolitical crisis.

By the end of the Yeltsin era, in 1999 Russian–European relations were nothing alike the rivalry and mutual distrust that describes much of the second half of the twentieth century. Less than a decade after the dissolution of the USSR, Russian lawmakers not only considered the European Union a diplomatic partner, but also a community that Russia is regrettably not a member of.¹ A continuation of this amicable relationship can be observed in the early years of Vladimir Putin's presidency as the growing economic cooperation, the reliable energy supply and the alliance in the ‘war on terror’ further strengthened the Brussels–Moscow axis. This ‘strategic partnership’, albeit considered an unmatched opportunity to affect world affairs for the better, lasted less than a decade as both parties began expressing their dislike of the hostile behaviour of the other.² While Russia saw malicious intent in the EU's ever-growing integration of Central and then Eastern Europe, lawmakers in Brussels started to give voice to their concerns regarding Russia's return to its autocratic roots both in its domestic affairs and, more importantly, in relation to the post-Soviet space. This gradual worsening of EU–Russian

¹ Anna-Sophie Maass: *EU–Russia Relations, 1999–2015. From Courtship to Confrontation*. Abingdon: Routledge, 2016.

² Javier Solana: *The EU–Russian Strategic Partnership*. Speech by the High Representative Designate of the European Union for Common Foreign and Security Policy, 13 October 1999, Stockholm.

relations culminated in the Ukraine crisis and more specifically in the Russian annexation of Crimea.

Troubles in the shared neighbourhood

The EU's 2004 and 2007 enlargements have created a shared neighbourhood of the block with the Russian Federation. Motivated by the success of “spurring and shaping Central Europe’s transformation”,³ the European Union wanted to further capitalise on the integration of post-communist countries, now in the post-Soviet space. However, the growing ‘enlargement fatigue’ of the mid-2000s blocked any initiative suggesting the accession of further states to the block.⁴ To solve this dilemma, the EU created the European Neighbourhood Policy (ENP), which essentially allowed Brussel to assert influence over non-member states, by offering financial aid, visa facilitation and privileged access to the internal market in return for political, economic and administrative reforms. For the regionalisation and instrumentalisation of the ENP in the former Soviet space, in 2009 the EU created the Eastern Partnership (EaP) involving Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine.

Although the EaP incorporates some political ambitions, such as the promotion of democracy and the rule of law, Sasse argues that the program has clear limitations on this field.⁵ The two core constraints of the EaP’s political objectives are its relatively small budget of €600 million, and its reliance on the cooperation of domestic actors such as governments and elites. These factors render the Eastern Partnership a negligible geopolitical factor and restrict it to its economic reality. A particular piece of evidence that verifies this hypothesis is the worsening freedom house indicators of all but one EaP countries between 2006 and 2011.⁶ When assessing the EaP’s economic effectiveness, it is important not to oversimplify and prematurely conclude

³ David Cadier: *Eastern Partnership vs Eurasian Union? The EU–Russia Competition in the Shared Neighbourhood and the Ukraine Crisis*. Global Policy, 07 October 2014.

⁴ Anna Szolucha: The EU and ‘Enlargement fatigue’: Why Has the European Union Not Been Able to Counter ‘Enlargement Fatigue’? *Journal of Contemporary European Research*, 13 May 2010.

⁵ Gwendolyn Sasse: The ENP and the EU’s Eastern Neighbours: Ukraine and Moldova as Test Cases. In Richard G. Whitman – Stefan Wolff (eds.): *The European Neighbourhood Policy in Perspective*. Palgrave Macmillan, 2010, 181–205.

⁶ Kerry Longhurst – Beata Wojna: *Asserting the EU’s Mission in the Neighbourhood: Ten Recommendations for an Effective Eastern Partnership*. The Polish Institute of International Affairs, September 2011.

that it does not exide fundamental trading deals. Integrational frameworks, in general, have a long-term transformative potential commonly referred to as 'structural power', which is best defined as: "power to shape and determine the structures of the [regional] political economy within which other states, their political institutions and their economic enterprises [operate]".⁷ Hence, as the EU is making conditional offers to former Soviet states, in effect it is practising a form of structural power that entirely relies on the willingness of the domestic governments and elites to 'obey'. This consequently means that the EaP is not an ideal tool for rapid, top-down change or coercion, but it holds the potential for significant reforms if deployed in a cooperative environment.

There is a twofold explanation to why Moscow interpreted the EaP as a significant threat: first, a set of preconditions imply the weakening of the Russian Federation suggesting a state of alerted cautiousness in the Kremlin and second, the EaP's real or perceived harmful potentials to Russian interests in the region, ranging from general economic cooperation to social and in certain cases military concerns.

In the aftermath of the dissolution of the USSR, all of its former members had to (re-)define their relations with Russia. While Georgia and most prominently the three Baltic states firmly distanced themselves from the 'mother bear', the remaining countries created a rudimentary integration block, the Commonwealth of Independent States (CIS). Although it was intended to be a Moscow lead, loose integration framework, the CIS eventually turned into a mechanism distancing post-Soviet states from Russia.⁸ While Moscow was occupied with its own transformation and had difficulties managing its neighbours, the EU and its Western allies only strengthened. A clear sign of this powershift was the 1999 NATO intervention in Kosovo that commenced despite its strong Russian opposition.⁹ Moreover, in the same year, three former Warsaw Pact countries joined the Western military block, only to be followed by Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia five years later. These conditions reveal that Russia was in 'retreat' both in its close proximity and in the wider international theatre of politics by the mid-2000s. However, the most important precondition of the fierce Russian opposition of

⁷ Susan Strange: *States and Markets*. Bloomsbury, 2015.

⁸ Cadier (2014): op. cit.

⁹ Ibid.

the EaP is the 2004 Orange Revolution which Moscow interpreted as a “western coup threatening Russia’s interest in the region”.¹⁰

Regarding its implications on Russian economic interests, the EaP is not an explicitly anti-Russian initiative. However, a well-integrated Eastern Europe, structurally reorganised by the EU could cause a recession in Russian trade by introducing lower tariffs on European products or alternatively, cause further economic setbacks for Moscow by joining future EU lead sanctions.

Although regularly overlooked, the EaP is also, implicitly harmful to Moscow’s social interest in Eastern Europe, which concerns the minority rights of ethnic Russians in former Soviet states. While it might seem out of ordinary to portray Putin as a defender of human rights against EU sponsored oppression, it is important to emphasise that the discriminatory attitude towards ethnic Russians in the aftermath of the Orange Revolution and the Euro-Maidan had little to no repercussions on EU–Ukrainian relations. Nevertheless, this argument is disproportionately present in the Russian media, it is worrisome for Moscow that the EU actively values a good economic relationship with Ukraine more than civil rights.

The final, and possibly most important aspect of Moscow’s interest in Eastern Europe is the matter of Russia’s military defence. While Russia still relies on the Soviet doctrine of ‘strategic depth’, meaning that a line of allying, or at least neutral countries acting as a buffer between itself and NATO is of crucial military importance, the Western military block consumed the Warsaw Pact countries that traditionally fulfilled this buffer’s role.¹¹ Furthermore, with the accession of the Baltic states, NATO secured a shared border with Russia. However, this limited borderline is only 1,215 km long, which approximately measures half of the border between Ukraine and Russia.¹² Therefore, Ukraine’s NATO membership is a strategic nightmare for Moscow, which can explain the Kremlin’s paranoiac assumption that the EaP is a stepping stone for NATO, although there is no direct link between the two.

As a response to the EaP’s aforementioned harmful potentials, in 2010 Russia and its closest allies, Belarus and Kazakhstan created the Eurasian Customs Union (ECU) and in 2015 the Eurasian Economic Union (EEU) with the addition of

¹⁰ Ibid.

¹¹ Mikhail Tsypkin: *Russian Politics, Policy-Making and American Missile Defence*. International Affairs, 01 July 2009.

¹² *NATO–Russia Relations: The Facts*. NATO, 22 October 2021.

Armenia and Kyrgyzstan.¹³ Although it is debatable whether the ECU was meant to be a competitor to the EaP or its real intention was to mitigate the effects of the 2008 and 2009 economic crisis,¹⁴ the EEU's purpose is unquestionable. As Vladimir Putin described in the article announcing the EEU: major powers increasingly rely on their pedestals of strong and well-integrated countries, hence, the EEU is both inspired by the (structural) power of the EaP and meant to compete with it in order to reinforce Moscow's strategic position in the region.¹⁵

While the political ambitions of the EEU are clear, the economic rationale opposes them. Data not only shows that the ECU membership has had a negative effect on the economy of the participating states¹⁶ but also, as Stefan Meister argues that "the EEU makes little economic sense"¹⁷ even for Russia. Nevertheless, domestic appetites for trade-offs of other nature, such as the Lukashenko regime's reliance on Russian support and Armenia's demand for security guarantees, create alternative incentives for EEU membership.¹⁸

It is worth mentioning that Ukraine is a particularly unique example, as it seems that Russia

could not pursue Kiev to join the EEU or to reject the EaP and had to resort to coercive diplomacy to pressure Ukraine into abandoning the negotiations of even closer integration with the EU.

The response of the cornered bear: Coercive diplomacy

As discussed in the previous segment, the Ukrainian Orange Revolution was one of the first milestones in the deteriorating EU–Russian relation, however, it is now argued that this seemingly domestic conflict has not only played

¹³ David G. Tarr: *The Eurasian Economic Union of Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and the Kyrgyz Republic: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed?* Eastern European Economics, 25 February 2016.

¹⁴ David G. Tarr: *Applied Trade Policy Modeling in 16 Countries. Insights and Impacts from World Bank CGE Based Projects*. World Scientific Publishing, 2014.

¹⁵ Vladimir Vladimirovich Putin: *Vladimir Putin Answers Journalists' Questions on the Situation in Ukraine*. Kremlin.ru, 04 March 2014.

¹⁶ Tarr (2014): op. cit.

¹⁷ Stefan Meister (ed.): *Economization versus Power Ambitions. Rethinking Russia's Policy towards Post-Soviet States*. Nomos, 2013.

¹⁸ Timofei Bordachev et al.: *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration*. LSE, 2014.

a vital role in the rivalry of the EaP and the EEU, but also initiated Russia's coercive diplomacy.

Strengthening this paper's previous evaluation of Ukraine's importance to Moscow is the Kremlin's heavy involvement in the country's 2004 election campaign which climaxed in the personal visit of President Putin only weeks prior to the election. Although the Russian president advocating for Yanukovich was undoubtedly concerning from a liberal democratic viewpoint, it falls short to be considered direct foreign intervention. To put it into context, it is hardly different from the European diplomats' contribution to the developing protest in the aftermath of the election, who "conducted their most aggressive intervention yet in the affairs of the former Soviet space".¹⁹ The fall of the pro-Russian regime in this manner, assisted by the EU, not only changed Moscow's perception of Brussels, but also proved that 'conventional diplomacy' even at its extremes, such as a presidential visit, was not sufficient to keep Ukraine in the Russian sphere of influence hence a new approach was necessary which Russia found in coercive diplomacy.

In general terms, coercive diplomacy is a strategy that aims to alter the will or incentive structure of the opposing actor in order to achieve compliance with one's demand.²⁰ While 'classic diplomacy' recognises coercion as a "remote contingency"²¹ and focuses either on negotiation and other peaceful methods or on full-scale military involvement, coercive diplomacy acts strictly in the 'grey area' between the two, by applying pressure. The methods of coercion are infinitely diverse and mostly dependent on the characteristics of the relationship between the two actors, consequently, the analysis of this subject can only be expedient if executed in the framework of a specific case. In the context of this paper, the most influential example of coercive diplomacy is the Russian involvement in Ukrainian politics, therefore, this case study will be used to illustrate how coercion contributed to the worsening of EU-Russian relations.

The first wave of Russia's coercive actions can be observed in the period between the Orange revolution and 2009, when Ukraine joined the EaP. At this stage, Moscow's primary instrument was the Russian state-controlled energy

¹⁹ Maass (2016): op. cit.

²⁰ Jack S. Levy: Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George. *Political Psychology*, August 2018.

²¹ Bruce W. Jentleson: *Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World*. Stanley Center for Peace and Security, December 2006.

company, Gazprom,²² which shut off gas supply to Ukraine first in 2006. This initial shock, however, did not deliver the expected results, as Ukraine continued negotiations with the EU, which by 2008 announced the plans of the Eastern Partnership (EaP). To deter Kiev from joining the EaP, in January 2009 Gazprom temporarily shut off the supply of gas to Ukraine for the second time over a disagreement concerning an unreasonable increase in price.²³ Ultimately, Ukraine's EaP membership is the decisive evidence that this sort of meddling with subsidised gas prices and occasional threatening shutoffs is an outdated Soviet relic rather than a functional strategy. Furthermore, the one and only clear result of this weaponisation of Gazprom was the change in Brussels's perception, which has no longer considered Russia a reliable supplier of energy.

The dawn of the Euro-Maiden marks the second wave of Russian coercion. In 2013, after years of preparation, Ukraine was ready to sign the Association Agreement (AA) with the EU, taking the integration of the country to a new, higher level. However, Russia's new, extended portfolio of coercive mechanisms was more effective than in 2009 and altered the incentive structure of Kiev to such an extent that it backtracked from the AA.²⁴ It seems that the Kremlin has learned its lesson from the past and matched up deterrence with persuasion: as Putin did not only temporarily increase controls and restrictions on the Russia-Ukraine border, essentially paralysing trade relations for the summer, but also signed a deal with Yanukovych some weeks after the rejection of the AA that granted reduced gas prices and a \$15bn loan for Ukraine. However, this increased Russian interference in Ukrainian politics had unforeseeable consequences. What started as a small pro-AA protest on Maidan square in Kiev, has grown to be a revolution referred to as the Euro-Maidan, eventually overthrowing the pro-Russian Yanukovych regime and consequently fatally weakening Moscow's influence in the region, turning Ukraine westwards overnight.

In a hasty manner, as one of the first actions of this fresh, post-Yanukovych parliament, a proposal was passed that repealed the right of Ukraine's minorities for the official use of their native languages. Although the law was later vetoed by the Ukrainian President, this proposed legislation played perfectly into Moscow's image of an increasingly anti-Russian Ukraine and

²² Jonathan Stern: *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*. Oxford Institute for Energy Studies, 16 January 2006.

²³ Timeline: *Gas Crisis Between Russia and Ukraine*. Reuters, 11 January 2009.

²⁴ Cadier (2014): op. cit.

gave the bare minimum justification for the appearance of “local self-defence units”²⁵ on the Crimean peninsula populated by majority ethnic Russians. These “little green men”²⁶ acted out what this paper considers the third wave of Russian coercion and Alexei Yurchak describes as the “political technology of non-occupation”,²⁷ the process of taking over a foreign territory by using non-affiliative proxy armies and legally dubious political reforms. In the case of Crimea, the political changes followed the military actions rather closely. As the unidentified military personnel cut off the peninsula from the Ukrainian mainland and isolated the Ukrainian military bases, local gunmen seized the Crimean Autonomous Republic Parliament and held a session that met no legal requirement but elected Sergei Aksyonov the head of the Crimean Government.²⁸ This new parliament then staged a referendum that was used to legitimise Crimea’s secession from Ukraine and its annexation by Russia, regardless of voter irregularities, the boycott by the ethnic Tatar population of the peninsula and the presence of suspected foreign armed forces on the streets.

These actions have numerous and long-lasting implications, however, in many cases, they fall outside of the scope of this analysis. The two core aspects that directly affected EU–Russian relations are: the punitive actions, such as visa bans, asset freezing and trade embargos on Russian products, and the institutional break between the West and Russia which took the form of the termination of EU–Russian summits and the exclusion of Moscow from the G8s.²⁹

To summarise, this paper introduced and discussed how and to what extent did the mutual intention to integrate Eastern Europe and Moscow’s increasing reliance on coercive diplomacy contribute to the worsening of EU–Russian relations in the first fifteen years of the 21st century and attempted to do so from a Russian point of view. The case study of Ukraine was heavily used to illustrate both incentives for and implications of this geoeconomic competition which further escalated into a geopolitical rivalry in the aftermath of the Orange

²⁵ Vladimir Vladimirovich Putin: *A New Integration Project for Eurasia: The Future in the Making*. Izvestiya, 04 October 2011.

²⁶ Vitaly Shevchenko: “Little Green Men” or “Russian Invaders”. BBC, 11 March 2014.

²⁷ Alexei Yurchak: *Little Green Men: Russia, Ukraine and Post-Soviet Sovereignty*. Anthropoliteia, 31 March 2014.

²⁸ Vladimir Socor: *Russian Putsch in Crimea under Pseudo-Legal Cover*. The Jamestown Foundation, 01 March 2014.

²⁹ Maass (2016): op. cit.

revolution. However, recognising that the topic of EU–Russian relations is more complex than these two factors would suggest, and admitting that even within these topics certain aspects could not have been attended, such as the very modern and understudied field of cyber coercion, this essay leaves one key question open: Have EU–Russian relations reached the point of no return?

28 October 2021

References

- Bordachev, Timofei et al.: *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration*. LSE, 2014. Online: <http://eprints.lse.ac.uk/57423/>
- Cadier, David: Eastern Partnership vs Eurasian Union? The EU–Russia Competition in the Shared Neighbourhood and the Ukraine Crisis. *Global Policy*, 07 October 2014. Online: <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.lancs.ac.uk/doi/full/10.1111/1758-5899.12152#>
- Jentleson, Bruce W.: *Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World*. Stanley Center for Peace and Security, December 2006. Online: <https://stanleycenter.org/publications/coercive-diplomacy-scope-and-limits-in-the-contemporary-world/>
- Levy, Jack S.: Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George. *Political Psychology*, August 2018. Online: www.jstor-org.ezproxy.lancs.ac.uk/stable/20447143?seq=3#metadata_info_tab_contents
- Longhurst, Kerry and Beata Wojna: *Asserting the EU's Mission in the Neighbourhood: Ten Recommendations for an Effective Eastern Partnership*. The Polish Institute of International Affairs, September 2011. Online: <https://digit.pism.pl/dlibra/publication/63/edition/59/content>
- Maass, Anna-Sophie: *EU–Russia Relations, 1999–2015. From Courtship to Confrontation*. Abingdon, Routledge, 2016. Online: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/lancaster/detail.action?docID=4595152#>
- Meister, Stefan (ed.): *Economization versus Power Ambitions. Rethinking Russia's Policy towards Post-Soviet States*. Nomos, 2013. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845241968>
- NATO–Russia relations: the facts. NATO, 22 October 2021. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111767.htm
- Putin, Vladimir Vladimirovich: A New Integration Project for Eurasia: The Future in the Making. *Izvestiya*, 04 October 2011. Online: www.rusemb.org.uk/press/246
- Putin, Vladimir Vladimirovich: *Vladimir Putin Answers Journalists' Questions on the Situation in Ukraine*. *Kremlin.ru*, 4 March, 2014. Online: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20>
- Sasse, Gwendolyn: The ENP and the EU's Eastern Neighbours: Ukraine and Moldova as Test Cases. In Richard G. Whitman – Stefan Wolff (eds.): *The European Neighbourhood Policy in Perspective*. Palgrave Macmillan, 2010. 181–205. Online: https://doi.org/10.1057/9780230292284_9
- Shevchenko, Vitaly: "Little Green Men" or "Russian Invaders". BBC, 11 March 2014. Online: www.bbc.co.uk/news/world-europe-26532154

- Socor, Vladimir: *Russian Putsch in Crimea under Pseudo-Legal Cover*. The Jamestown Foundation, 01 March 2014. Online: https://jamestown.org/program/russian-%C2%ADputsch-%C2%ADin-%C2%ADcrimea-%C2%ADunder-%C2%ADpseudo-%C2%ADlegal-%C2%ADcover/#.U_AckFYk_1p
- Solana, Javier: *The EU–Russian Strategic Partnership*. Speech by the High Representative Designate of the European Union for Common Foreign and Security Policy, 13 October 1999, Stockholm. Online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/59417.pdf
- Stern, Jonathan: *The Russian–Ukrainian Gas Crisis of January 2006*. Oxford Institute for Energy Studies, 16 January 2006. Online: <http://171.67.100.116/courses/2016/ph240/lee-m1/docs/stern-jan06.pdf>
- Strange, Susan: *States and Markets*. Bloomsbury, 2015. Online: <https://books.google.hu/book?hl=en&lr=&id=4N62CgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&ots=OAvtdH#v=onepage&q&f=false>
- Szolucha, Anna: The EU and ‘Enlargement Fatigue’: Why has the European Union Not been able to Counter ‘Enlargement Fatigue’? *Journal of Contemporary European Research*, 13 May 2010. Online: <https://jcer.net/index.php/jcer/article/view/124>
- Tarr, David G.: *Applied Trade Policy Modeling in 16 Countries. Insights and Impacts from World Bank CGE Based Projects*. World Scientific Publishing, 2014. Online: <https://books.google.hu/books?hl=hu&lr=&id=qke7CgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=Applied+#v=onepage&q=Applied&f=false>
- Tarr, David G.: *The Eurasian Economic Union of Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and the Kyrgyz Republic: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed?* *Eastern European Economics*, 25 February 2016.
- Timeline: *Gas Crisis Between Russia and Ukraine*. Reuters, 11 January 2009. Online: www.reuters.com/article/us-russia-ukraine-gas-timeline-sb-idUSTRE50A1A720090111
- Tsyppkin, Mikhail: *Russian Politics, Policy-Making and American Missile Defence*. International Affairs, 01 July 2009. Online: <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.lancs.ac.uk/doi/full/10.1111/j.1468-2346.2009.00827.x>
- Yurchak, Alexei: *Little Green Men: Russia, Ukraine and Post-Soviet Sovereignty*. Anthropoliteia, 31 March 2014. Online: <https://anthropoliteia.net/2014/03/31/little-green-men-russia-ukraine-and-post-soviet-sovereignty/>

Az Eustrat Műhelytanulmányok a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársainak azon gyorsjelentéseit tartalmazza, amelyek meghaladják egy blogbejegyzés terjedelmét, tanulmányok előtanulmányaiként szolgálnak. 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.