

2022. I. félév

Szakpolitikai elemzések



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

2022. I. félév

Szakpolitikai elemzések



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

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

Szerkesztőbizottság

Fekete Dániel
Schmidt Laura

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: Csinta Áron, Gergely Zsuzsánna

Korrektor: György László

Tördelőszerkesztő: Tihanyi József

DOI: https://doi.org/10.36250/01117_00

ISBN 978-963-531-868-1 (elektronikus PDF)

ISBN 978-963-531-869-8 (ePub)

Tartalom

A szerzők rövid szakmai életrajza	6
Szakpolitikai elemzések 2022. I. félév	12
Orosz–ukrán háború	13
<i>Varga Csilla</i> Mi lesz veled, Ukrajna?	14
<i>Varga Réka</i> Orosz–ukrán feszültség és a nemzetközi jog alapelvei: van még jelentőségük?	17
<i>Varga Réka</i> Orosz–ukrán konfliktus: a háború alapvető szabályai, nemzetközi és nemzeti felelősségre vonási lehetőségek	20
<i>Gát Ákos Bence</i> Az orosz–ukrán háború megváltoztatja-e az Európai Unió politikai mindennapjait?	25
<i>Varga Csilla</i> Multilaterális válaszok az orosz–ukrán konfliktusra	29
<i>Varga Réka</i> Orosz–ukrán konfliktus: a humanitárius következmények	33
<i>Varga Csilla</i> Mire elég az európai humanitárius segítség Ukrajnában?	36
<i>Varga Réka</i> Orosz–ukrán konfliktus: szexuális erőszak – a háború természetes velejárója?	39
<i>Varga Csilla – Fekete Dániel – Tuza Tamara</i> Az ukrán helyzet nemzetközi aktualitásai – menedékkérők, kettős állampolgárok, megfigyelő misszió	42
Demokrácia és jogállamiság	47
<i>Petri Bernadett</i> Páneurópai civil szervezetek szuperpozícióban	48
<i>Petri Bernadett</i> Aki nem lép egyszerre...	54
<i>Tárnok Balázs</i> Tízéves az európai polgári kezdeményezés	60
<i>Petri Bernadett</i> Szép az, ami érdek nélkül tetszik – európai bizottsági javaslat a fenntartható vállalatirányításról	67
<i>Petri Bernadett</i> Pegasus-vizsgálóbizottság: az Európai Parlament lehetetlen küldetése?	74
<i>Gát Ákos Bence</i> Véget érhetnek-e az uniós jogállamisági viták?	84

Tartalom

Európa jövője	87
<i>Kalas Vivien</i>	
Hogyan értékeljük az Európa jövőjéről szóló konferenciát?	88
<i>Navracsics Tibor</i>	
Függetlenség, hatékonyság, többsebességes Európa és európai politikai közösség: Macron beszéde az európai integráció jövőjéről	92
Digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés	95
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
A fellendülés, az erő és a hovatartozás érzése: a francia elnökség digitális prioritásai	96
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Az EU mint globális digitális elvvezér?	100
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
A háború hatása a közösségi médiára	104
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Megelőzheti-e az Európai Unió Kínát és az Egyesült Államokat a globális mesterségesintelligencia-versenyben? – AI Watch 2022	111
Zöldpolitika	124
<i>Tóth Bettina</i>	
A francia az új zöld?	125
<i>Navracsics Tibor</i>	
Zöld-e a gáz és a nukleáris energia?	129
<i>Tóth Bettina</i>	
Klímacélok vs. túlélés – Hogyan hat az ukrajnai háború a német energiamixre?	133
V4	137
<i>Tárnok Balázs</i>	
Veszélyt jelent-e a V4 egységére az új cseh kormány?	138
<i>Tárnok Balázs</i>	
Az orosz–ukrán konfliktus hatása a visegrádi együttműködésre	143
<i>Tárnok Balázs</i>	
A visegrádi együttműködés jövője a háború árnyékában	151
<i>Varga Csilla</i>	
Véget ér a V4 egyéves soros magyar elnöksége: rövid áttekintés és eredmények	159
Kisebbségpolitika	162
<i>Tárnok Balázs</i>	
Folytatódnak a földkobzások Szlovákiában a Beneš-dekrétumok alapján – az Európai Bizottság hallgatólágos jóváhagyásával	163
<i>Varga Csilla</i>	
A szlovák parlament megszavazta a kettős állampolgárságról szóló törvényt	172
<i>Tárnok Balázs</i>	
Amerikai alapjogi jelentések – átfogó vizsgálat vagy politikai nyomásgyakorlás?	175

Tartalom

<i>Varga Csilla</i>	
Európai és Közép-ázsiai Regionális Fórum a kisebbségek helyzetének javítására	179
<i>Tárnok Balázs</i>	
Az orosz–ukrán háború hatása a nemzeti kisebbségek védelmére	183
További uniós politikák	188
<i>Petri Bernadett</i>	
Félidős tisztújítás az Európai Parlamentben – politikai átrendeződés az uniós intézmények között	189
<i>Petri Bernadett</i>	
Új uniós piacvédelmi eszköz: kerülőutas megoldás a vétóproblémára?	193
<i>Miszlivetz Áron James</i>	
A bővítéspolitika mint külpolitikai eszköz	199
<i>Áron James Miszlivetz</i>	
Crisis in the Neighbourhood: A New Impetus for European Defence	203
Tagállami politikai helyzetkép	206
<i>Gát Ákos Bence</i>	
Borítékolható választási győzelem Franciaországban?	207
<i>Gát Ákos Bence</i>	
A francia elnökválasztás magyar és francia szemmel	210
<i>Gát Ákos Bence</i>	
Kormányozható marad-e Franciaország? – A nemzetgyűlési választás fő tanulságai	214
<i>Tárnok Balázs</i>	
Mi lesz Észak-Írországgal?	218
Nemzetközi jog és nemzetközi szervezetek	222
<i>Varga Réka</i>	
A kazah konfliktus nemzetközi jogi szemmel: a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének beavatkozása	223
<i>Varga Réka</i>	
Kis államok az ENSZ-ben	227
<i>Varga Réka</i>	
Az érintett állam vétójogának gyakorlása az ENSZ Biztonsági Tanácsában: gúzsba kötött rendszer?	230
<i>Varga Csilla</i>	
Oroszország kizárása az ET-ből – lassan körvonalazódnak a következmények	233
<i>Varga Csilla</i>	
NATO-törésvonalak az orosz–ukrán konfliktus árnyékában	236

A szerzők rövid szakmai életrajza

Fekete Dániel az Európa Stratégia Kutatóintézet mentori programjának mentoráltja.

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 Közzolgálati Egyetemen folytatja doktoranduszként és az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (EUSTRAT) kutatójaként.

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

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

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

2020 januárjától a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) munkatársa.

Főbb kutatási területei közé tartozik az Európai Tanács döntéshozatala, az európai uniós demokrácia, a jogállamisági kérdések, illetve az Európai Unió oktatáspolitikája.

Miszlivetz Áron James 2012 és 2015 között a leideni egyetem nemzetközi tanulmányok (BA) hallgatója, majd 2018-ban a bruges-i College of Europe nemzetközi kapcsolatok és diplomácia szakirány ösztöndíjas mesterhallgatója. Diplomamunkáját az EU antikorrupciós tevékenységéről írta az ukrán védelmi szektorban, amellyel 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 Eustrat 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 miniszterelnök-helyettesi pozíciót töltött be. 2014-ben külgazdasági és külügyminiszter volt, majd 2014 és 2019 között az Európai Bizottság kultúráért, oktatásért, ifjúságpolitikáért és sportügyért felelős biztosaként dolgozott.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (Eustrat) vezetője volt 2022. júniusig, 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.

Jelenleg területfejlesztési miniszter, illetve az Európa Stratégia Kutatóintézet tudományos főmunkatársa.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közzolgálati Egyetem igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012 és 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 szakterületeket vizsgálja.



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

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

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

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

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



Tárnok Balázs 2015-ben szerzett jogi diplomát (dr. jur.) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. 2015-től a PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának hallgatója, 2020-ban szerzett doktori fokozatot

(PhD). Doktori kutatási témája az európai polgári kezdeményezés mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítési eszköze. Doktori értekezésének kiegészített változata *Mire elég egymillió aláírás?* címmel megjelenés alatt van a Ludovika Egyetemi Kiadónál. 2018-tól angol fordító szakjogász (LL.M.). 2014–15-ben dolgozott a Kisebbségi Jogvédő Intézetben. 2016-tól jogi tanácsadó a Dr. Sobor Ügyvédi Irodában, ahol a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezésének jogi képviseletét segítette. 2017-től a Rákóczi Szövetség jogi szakértője, feladata a Minority SafePack polgári kezdeményezés magyarországi aláírásgyűjtési kampányának szakmai koordinálása. 2018-tól a Miniszterelnökség Európai Unió Kapcsolatokért Felelős Államtitkárság Unió Intézményi Kapcsolatokért Felelős Főosztály munkatársa. 2019-től 2020 végéig a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Nemzetközi Igazgatóságon dolgozott. Jelenleg kutatóintézeti munkája mellett a Károli Gáspár Református Egyetemen működő Károli Interdiszciplináris Akadémia „Határtalanul – nemzet, kisebbség, diaszpóra” képzési műhelyének műhelyvezető-helyettese, valamint a Kisebbségi Jogvédő Intézet kisebbségi jogi tanácsadója.

2021-ben a Hungary Foundation ösztöndíjas vendégkutatójaként tizenkét hónapot töltött az amerikai University of Notre Dame-on, a Kellogg Institute for International Studies intézetben. Kutatási témája az amerikai etnikai lobb, a kisebbségi és emberi jogi érdekérvényesítés az Egyesült Államokban, különös tekintettel a határon túli magyarokat ért jogsérelmek bemutatására. 2018-tól a Rákóczi Szövetség alelnöke. Az elmúlt években tanácsadóként segítette a felvidéki Magyar Közösség Pártja munkáját, 2019-ben a párt európai parlamenti képviselőjelöltje. 2022-ben a határon túli magyarokat ért jogsértéseket bemutató tudományos-közületi munkásságáért a Kisebbségekért – Pro Minoritate Alapítvány által adományozott Lőrincz Csaba-díjjal tüntették ki.

2020 januárjától a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSRAT) tudományos segédmunkatársa, később tudományos munkatársa. 2022. június 1-jétől a kutatóintézet megbízott intézetvezetője.

Tóth Bettina a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen szerzett alapszakos diplomát nemzetközi biztonság- és védelempolitika szakon 2020-ban, jelenleg az NKE nemzetközi közzolgálati 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 közös kül- és biztonságpolitikája, valamint Németország védelempolitikája és politikai rendszere.

Szakmai gyakorlatot folytatott korábban a Stratégiai és Védelmi Kutatóintézetnél, illetve a Paradigma Intézetnél, jelenleg az Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársa.

Tuza Tamara az Európa Stratégia Kutatóintézet mentori programjának mentoráltja.

Varga Csilla BA- és MA-diplomáját a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok szakán szerezte, 2014-től pedig ugyanezen intézmény doktori hallgatója volt. 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, az osztrák Szövetségi 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, a 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 szerzők rövid szakmai életrajza

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 Sanremónak, az Állandó Választottbíró-ság 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.

Szakpolitikai elemzések 2022. I. félév

Absztrakt

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

A Szakpolitikai elemzések 2022. I. féléves kiadványának írásai az orosz–ukrán háború, a demokrácia és jogállamiság, Európa jövője, a digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés, a zöldpolitika, a V4, a kisebbségpolitika, a tagállami politikai helyzetkép, a nemzetközi jog és nemzetközi szervezetek, valamint további uniós politikák témaköreit járja körül. A kiadvány egy angol nyelvű publikációt is tartalmaz.

Abstract

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

Articles in the Policy Observer 2022 Semester 1 detail issues regarding the Russian–Ukrainian war, democracy and the rule of law, the future of Europe, digitalization, innovation and science development, green policy, V4, minority policy, the state of the member states, international law and institutions and other EU policies. There is also one publication in English.

Orosz–ukrán háború



Mi lesz veled, Ukrajna?

A közelmúlt ukrainai eseményei nem kevés aggodalomra adnak okot. 2021 novemberétől Oroszország újabb katonai csapatokat¹ vezényelt az ukrán határ közelébe, továbbá a krími és a Donyec-medencei ideiglenesen megszállt területekre, orosz tájékoztatás szerint azonban ez nem hadgyakorlat céljából történt. Azóta, 2022. január végi hírek szerint több mint 100 000 katona tartózkodik az ukrán határnál, illetve Oroszország gyakorlatokra csapatokat és fegyvereket szállít Fehéroroszországba is. Moszkva és a NATO között egyre erősödik a feszültség, illetve az európai gázszállításra is jelentős hatást gyakorolhat az ukrainai állapot.

2022 januárjában felgyorsultak az események a nyolc éve tartó orosz–ukrán konfliktus vonatkozásában. Január közepén Volodimir Zelenszkij ukrán elnök videóüzenetben szólította fel a lakosságot, hogy ne engedje, hogy manipulálják a jelenlegi orosz beavatkozás kapcsán, hiszen a veszély eddig is fennállt, az elnök szerint azonban most nem a területeket támadják, hanem a lakosság idegeit, illetve a befektetőket, hogy így gyengítsék Ukrajnát. Az elnök azt is kiemelte, hogy a partnerországoknak nemcsak beszélniük kell, konkrét szankciók, intézkedések meghozatalára van szükség.

Antony Blinken amerikai külügyminiszter január 19-én Kijevben találkozott Zelenszkijjével és Dmitro Kuleba ukrán külügyminiszterrel. Zelenszkij elnök értékelése szerint az USA a találkozáson megerősítette, hogy nem születnek Ukrajnával kapcsolatos döntések Ukrajna részvétele nélkül. Emellett január második felétől több nyugati ország támogatni kezdte Ukrajnát fegyverszállítmányokkal: jelentős amerikai, brit hozzájárulás érkezett, illetve számos NATO-tagország tesz felajánlásokat, tekintettel az esetleges orosz invázióra. Az idei első katonai segélyszállítmány az USA-ból január 21-én érkezett meg, a szállítmány körülbelül 200 000 font (több mint 90 tonna) hadfelszerelést és fegyvert, illetve nagy mennyiségű lőszert tartalmazott. Annak ellenére, hogy Zelenszkij elnök hangsúlyozza, Oroszország nem fogja lerohanni Ukrajnát, január 24-én több nyugati ország (az USA, Nagy-Britannia, Ausztrália, Németország és Kanada) is bejelentette szándékát nagykövetségük, konzulátusaik

¹ Patthy Loránd Imre: [Az ukránok visszafoglaltak egy orosz szakadár falut](#). *Index*, 2021. október 29.

személyzetének, illetve azok családtagjainak evakuálására. Zelenszkij január 25-én továbbra is nyugalomra intette az ukrán állampolgárokat, hangsúlyozva, hogy Ukrajna területén 129 nagykövetség, konzulátus, valamint nemzetközi szervezet képvisellete működik, s ezek közül mindössze a fent említett öt ország jelentette be az evakuálási szándékot, egyébként politikai propagandának tekinthető az orosz fenyegetés. A többi állam, továbbá az Európai Unió, az EBESZ, az Európa Tanács, az Egyesült Nemzetek Szervezete, a NATO és más nemzetközi és regionális szervezetek tájékoztatták az ukrán külügyminisztériumot, hogy jelenleg nem terveznek evakuálást vagy létszámcsökkentést, mivel úgy ítélik meg, hogy erre egyelőre nincs elegendő indok. Moszkva többször is visszautasította azt a vádat, hogy a nagy katonai erő felvonultatása ellenére támadásra készülne, célja a nyugati országok szerint „csupán” az, hogy így akadályozza meg Ukrajna felvételét a NATO-ba.

Január 26-án az ukrán sajtó arról számolt be, hogy az orosz fenyegetés miatt a nőknek – beleértve a terhes nőket és a kisgyermekes anyákat – katonai regisztrációra kell bejelentkezniük. Az ezzel kapcsolatos, a védelmi minisztérium által jegyzett rendeletet eddig már többen bírálták, így az eredeti tervekhez képest finomított verzióban fogadták el azt. Az erről szóló rendeletet 2021. október 11-én fogadták el, és december 17-én lépett hatályba, miszerint a 18 és 60 év közötti, katonai szolgálatra alkalmas és bizonyos szakmákban dolgozó nőknek regisztrálniuk kell magukat az ukrán fegyveres erőknél. Az ukrán védelminiszter-helyettes azonban korábban arról biztosította az ukránokat, hogy a nők katonai nyilvántartásba vétele nem jelent besorozást, csak nyilvántartásba vételt, tehát nem hívnak majd be nőket a hadseregbe.

Az orosz–ukrán konfliktus egyre fokozottabb eszkalálódása miatt fontos feltenni a kérdést, milyen hatással, következményekkel jár ez az európai energiahelyzetre. Oroszország nyilvánvalóan az esetleges ukrain invázió során is gázszállítóként szeretne jelen lenni az európai piacon. Joe Biden azonban egy Ukrajna elleni orosz támadás esetén súlyos gazdasági szankciókat helyezett kilátásba az orosz devizakereskedelem és bankrendszer vonatkozásában. Ezeket a szankciókat Oroszország a szállítások leállításával torolhatná meg, ebben az esetben az eddig tapasztalt drágulást az árak további hatalmas növekedése követné, és teljesen megbénulhatna a kontinens energiahálózata, de természetesen az oroszok is nehéz helyzetbe kerülnének az európai piac blokkolása miatt. Magyarország vonatkozásában a jelenlegi ukrain helyzet annyiban is változást hozott, hogy február elejétől Ukrajna először kezdett ténylegesen is földgázt importálni Magyarországon keresztül, s a hazánkból Ukrajnába irányuló gázimportot 2022. szeptember 30-ig meghosszabbították.

Az ukrajnai helyzet nemzetközi szinten történő megvitatása, kezelése csekély mértékben ugyan, de multilaterális környezetben is elkezdődött. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Állandó Tanácsának 2022. január 19-i ülésén idén először került sor az ukrán válság kérdésének megvitatására, pontosabban az egyes országok nézeteinek, véleményének felvázolására. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának első, január 31-i ülésén az orosz–ukrán konfliktus eszkalálódásának megelőzéséről tárgyaltak. Rosemary A. DiCarlo főtítkárhelyettes szerint a diplomácia és a párbeszéd mellett más megoldásra nincs lehetőség, és el kell kerülni mindenféle katonai beavatkozást, akár az oroszokét, akár a NATO-erőikét. Kiemelte azt is, hogy az ENSZ ügynökségei a továbbiakban is elkötelezettek megbízatásuk betöltésében Ukrajnában, ami többek között a humanitárius segítségnyújtás biztosítását jelenti a körülbelül 2,9 millió segítségre szoruló ember részére, főként a kormány ellenőrzésén kívül eső területeken. Másrészt az ENSZ Emberi Jogi Megfigyelőmissziója (UN Human Rights Monitoring Mission)² továbbra is dokumentálja a nyolcadik éve zajló konfliktus civil áldozatainak számát. A konfliktus további alakulását tehát sem Ukrajna és Oroszország, sem a nemzetközi közösség nem hagyhatja figyelmen kívül annak esteleges hosszú távú hatásai miatt.

2022. február 4.

Felhasznált irodalom

Patthy Loránd Imre: Az ukránok visszafoglaltak egy orosz szakadár falut. *Index*, 2021. október 29. Online: <https://index.hu/kulfold/2021/10/29/ukrajna-oroszorszag-donyeck-staromarijevka-denisz-pusilin/>

ENSZ: *UN Human Rights in Ukraine* (2020. június). Online: www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/UN-Human-Rights-in-Ukraine.aspx#:~:text=The%20UN%20Human%20Rights%20Monitoring,occupied%20by%20the%20Russian%20Federation

² ENSZ: *UN Human Rights in Ukraine* (2020. június).

Orosz–ukrán feszültség és a nemzetközi jog alapelvei: van még jelentőségük?

Az emberek általában hajlamosak a saját korukat különlegesnek tekinteni, ám azt manapság talán senki nem vitatja, hogy külpolitikai és globális biztonsági értelemben valóban fontos és meghatározó események sodrában élünk. Az orosz–ukrán feszültség, Kína egyre asszertívabb fellépése többek között Tajvan és a Dél-kínai-tenger ügyében mind-mind olyan fejlemény, amely hatással van a világpolitika alakulására.

A hidegháború végeztével abban a kényelmes helyzetben voltunk évtizedekig, legalábbis európai szemmel, hogy ugyan akadtak konfliktusok bőven, globális vagy azzá fajulható konfliktus mégsem fenyegette a fennálló rendet. Ez némileg megváltozni látszik, egyrészt az egyre szorosabbá váló orosz–kínai viszony és az arra adandó lehetséges amerikai válasz fényében – amely jelen pillanatban inkább diplomáciai-gazdasági feszültséget vetít előre, mint biztonságit –, másrészt az orosz–ukrán feszültség miatt.

Nemzetközi jogásként mindig kihívás és érdekesség figyelni, hogy mind ezen geopolitikai és nagyhatalmi játszmák közepette hol van, ha van egyáltalán, helye a nemzetközi jognak. Az ENSZ Alapokmánya egészen világos rendelkezéseket tartalmaz az esetleges fegyveres konfliktusok megelőzésére és elkerülésére, illetve tiltására. A II. világháború után létrehozott nemzetközi rendszer funkciója éppen az volt, hogy megelőzze a fegyveres konfliktusokat, és a nézeteltéréseket békés útra terelje – az 1945 óta lezajlott konfliktusok számát és gyakoriságát tekintve nyilván nem teljes sikerrel.

A nemzetközi jog alapelvei közé tartozik az államok szuverenitása, az erőszak alkalmazásának és az azzal való fenyegetésnek a tilalma, a viták békés rendezésének kötelezettsége. Ezeket az alapelveket sokan sokféleképpen megsértették már. Az orosz–ukrán feszültségben, ha megnézzük a nyilatkozatokat, gyakori az ezen alapelvekre való utalás. Ukrajna szuverenitására hivatkozik, és az önvédelem jogára, Oroszország saját biztonsági igényeire (ami inkább politikai, mint jogi érv), a többi állam az erőszak alkalmazásának tilalmára. Ugyanakkor a viták békés rendezésének kötelezettsége aránylag kevészer jelenik meg a kommunikációkban, pedig számos olyan nemzetközi fórum létezik, amely platformja lehet a párbeszédnek.

Az államok nyilatkozatait tekintve azonban szembetűnő, hogy senki nem kérdőjelezi meg az alapelvek, a fennálló világrend alapjainak érvényességét, bár a jelenleg érvelő nagyhatalmak közül mindannyian számos alkalommal megsértették már azt. Mi jelentősége lehet akkor ezeknek? Nos, talán annyi, hogy ez az a zsinórmérték, amelyhez mindenki tartja magát: ha betartja, akkor ehhez képest tartotta be, ha pedig tudatosan megsérti, akkor ehhez képest sértette meg.

Az ENSZ Alapokmánya nemcsak az erőszak alkalmazását, hanem az azzal való fenyegetést is tiltja. Az erőszakkal való fenyegetés tilalmát és annak tartalmát kevésbé elemezték, mint magát az erőszak alkalmazását. A Nemzetközi Bíróság a nukleáris fegyverek alkalmazása vagy az azokkal való fenyegetés jogszerűsége ügyében adott tanácsadó véleményében kifejtette, hogy ha az az erőszak, amellyel az állam fenyeget, önmagában jogellenes, akkor az azzal való fenyegetés is jogellenes lesz. Ennek megfelelően, mondja a Nemzetközi Bíróság, jogtalan lenne erőszakkal fenyegetni egy másik államot azért, hogy rávegyük, hogy bizonyos politikai vagy gazdasági utat kövessen, vagy ne kövessen. Az erőszakkal való fenyegetés és annak alkalmazása tehát együtt jár az ENSZ Alapokmánya 2(4) cikke szerint abban az értelemben, hogy ha az erőszak alkalmazása jogtalan lenne, akkor az azzal való fenyegetés is az lenne. Az erőszakkal való fenyegetés elve akkor sérül, ha van olyan rendelkezésre álló katonai erő, amely alkalmas lenne a fenyegetés beváltására; van kifejezett politikai követelés; és ha a fenyegetés kifejezett, és közvetlen kapcsolatban áll a követeléssel. A fenti feltételeket elnézve egyáltalán nem lehetünk biztosak benne, hogy Oroszország megsérti az erőszakkal való fenyegetés tilalmát. A kilátásba helyezett erőszak jogszerűségét illetően kijelenthetjük, hogy amennyiben Ukrajna nem támadja meg Oroszországot, az Ukrajna elleni orosz katonai invázió minden bizonnyal jogellenes lenne. A rendelkezésre álló katonai erő nem kétséges. A politikai követelés azonban nem Ukrajnának szól, hanem a NATO-nak és az Egyesült Államoknak. Ráadásul Oroszország egyszer sem mondta, hogy erőszakot fog alkalmazni, ha követelései nem teljesülnek. A fennálló helyzet sokkal inkább tűnik diplomáciai nyomásgyakorlásnak és nagyhatalmi egymásnak feszülésnek, mint konkrét fenyegetésnek. A diplomáciai csuklógyakorlatok viszont önmagukban nem tiltottak. A fentiek alapján tehát ugyan az Ukrajna elleni támadás feltehetőleg jogellenes lenne, a most látható orosz retorika és viselkedés nem meríti ki az erőszakkal való fenyegetést.

1945-ben az ENSZ Alapokmányában éppen az ilyen típusú helyzetek lehetséges eszkalációjának elkerülésére állapodtak meg a fenti alapelvekben. A szuverenitás védelme, az erőszak tilalma és a viták békés rendezésének

Orosz–ukrán feszültség és a nemzetközi jog alapelvei: van még jelentőségük?

kötelezettsége nem pusztán üres szó, hanem a relatív erőszakmentes világ alappillére, minden államra kötelező, még akkor is, ha nyilvánvaló, hogy nem mindig tartják magukat hozzá az államok. Ez persze nem jelenti azt, hogy ne lehetnének Oroszország biztonsági félelmei megalapozottak vagy legalábbis logikusak. De abban talán egyet kell érteni, főleg ennek a két nagyhatalomnak, hogy senkinek nem lenne jó egy újabb globális konfliktus.

2022. február 17.

Orosz–ukrán konfliktus: a háború alapvető szabályai, nemzetközi és nemzeti felelősségre vonási lehetőségek

A háború alapvető szabályai

Az orosz–ukrán háború új szakaszba lépett Oroszország Ukrajna ellen csütörtök hajnalban megindított támadásával. Korábbi bejegyzésemben a donyecki és luhanszki területekre történő behatolást elemeztem. A jogi helyzet az Ukrajna ellen indított teljes körű offenzívával sem változott meg. Továbbra is nemzetközi fegyveres konfliktusról beszélünk, hiszen az összeütközés két állam között zajlik. Különbség talán csak annyiban van, hogy a jelenlegi háború feltehetőleg még az orosz narratíva szerint is nemzetközi fegyveres összeütközés (Donyeck és Luhanszk esetében Putyin a két „állam” által az orosz erők meghívásáról beszélt).

Előző bejegyzésemben¹ részben a *ius ad bellum*, tehát a háborúindítás jogának oldaláról vizsgáltam a kérdést, most inkább az úgynevezett *ius in bello*, tehát a háborúban alkalmazandó jog (más elnevezéssel nemzetközi humanitárius jog, nemzetközi hadijog vagy a háború joga) oldaláról érdemes megvizsgálni egy-egy eseményt, amelynek valóságtartalmáról meggyőződni e pillanatban természetesen nem tudunk.

Előjáróban érdemes leszögezni, hogy a háború indításának jogossága vagy jogtalanága nincs kihatással arra, hogy ha háború van, akkor minden félre egyaránt kötelezőek a humanitárius jogi szabályok, függetlenül attól, hogy ki az agresszor és ki az agressziót elszenvedő fél, illetve hogy milyen okból, jogosan vagy jogtalanul indult a háború. A nemzetközi konfliktusban betartandó alapvető szabályokat az 1899-es és 1907-es hágai egyezmények, az 1949-es genfi egyezmények és azok 1977-es I. kiegészítő jegyzőkönyve tartalmazza. Ezeket kiegészítik egyéb egyezmények is. Ezen rendelkezések ratifikációtól függetlenül is kötelezőek, hiszen jórészt szokásjogi szabályokká váltak, de

¹ Varga Réka: *Milyen alapon vannak az oroszok Donyeckben és Luhanszkban?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 23.

Oroszország és Ukrajna egyébként is részesei az egyezményeknek. Ezen dokumentumok alapvetően nemzetközi fegyveres összeütközésre állapítanak meg szabályokat – az ukrán–orosz konfliktus kétségtelenül ilyen.

A főbb szabályok mindegyikének az az alapja, hogy egyensúlyt igyekszik teremteni a katonai szükségesség és a humanitárius megfontolások között. Nem tiltja a katonai objektum elleni támadást, ugyanakkor védelemben részesíti azokat, akik nem vesznek részt az ellenségeskedésben. Alapszabály, hogy csak harcost (azaz kombattánst) szabad támadni (kivéve, aki védett, mert megadta magát, fogságba esett, sebesült vagy sérült, egészségügyi alakulathoz tartozik és ilyen tevékenységet lát el), civilt nem. Védelem illeti a sebesült, sérült katonákat, illetve a honvédségi egészségügyi alakulatokat, ezek megtámadása tilos. Védelem illeti továbbá többek között a veszélyes erőket tartalmazó objektumokat, illetve a lakosság túléléséhez elengedhetetlenül szükséges objektumokat.

A civilek védelme nem jelenti azonban azt, bármily furcsán is hangzik, hogy civil személy megsebesítése, esetleg egy támadás következtében áldozattá válása vagy civil objektum lerombolása minden esetben a szabályok megsértése lenne. Amennyiben a támadó fél katonai célpontot támad, de ennek következtében civil személy veszti életét, ha az elérni kívánt katonai cél arányos a civil áldozattal, a támadás jogszerű lehet. Nincs arra objektív mérce, hogy mi számít arányosnak, és ezt minden esetben egyedileg kell mérlegelni. De az biztos, hogy a támadó kötelessége, hogy úgy tervezze meg a támadást, és olyan eszközöket, módokat használjon, hogy minimálisra tudja szorítani a civil áldozatok számát.

A városi harcok különösen veszélyesek a civil lakosságra nézve. A hírek szerint több ukrán várost sem tudnak a lakói elhagyni, így folyamatos veszélynek vannak kitéve. Éppen ez a modern konfliktusok egyik legnagyobb problémája. A harcban álló feleknek gondoskodniuk kellene arról, hogy megvédjék a civil lakosságot. Adott esetben tehát annak eldöntése, hogy jogszerű volt-e a támadás, és a civil áldozatok úgynevezett járulékos kárnak (azzal együtt, hogy ez nagyon rosszul hangzik, ez jogi minősítés) minősülnek-e, attól fog függeni, hogy mi volt a támadó célpontja, milyen információ birtokában döntött a támadás megkezdése mellett, arányos volt-e a támadás, és megtett-e mindent, hogy megelőzze a civil veszteséget. Mindez kíméletlenül hangzik. A háború sosem humanus, és mindenképpen szenvedéssel jár.

Mentőautó vagy kórház, egészségügyi létesítmény szándékos megtámadása szintén kifejezetten tilos. Amennyiben a mentőautó mégis katonai célponttá válna, mert például ellenséges célra használják, még akkor is figyelmeztetést

kell adni támadás előtt (ha a körülmények engedik), ha amúgy a támadás jog-szerű lenne. A mentőautó vagy egészségügyi létesítmény szándékos megtá-madása azért is különösen súlyos, mert a humanitárius minimum az, hogy a sérültek, sebesültek megfelelő ellátást kaphassanak.

Hírek szerint orosz katonák ukrán egyenruhát öltenek magukra. Már az 1899-es és 1907-es hágai szabályzatok is tiltották az ellenfél egyenruhájá-nak, jelvényének helytelen használatát, amely szabályok szokásjogi jellegük-nél fogva mindenkire kötelezők. Orosz fegyveres szervek által ukrán egyenruha felvétele tehát kifejezetten tilos, ez igaz nyilván fordított esetben is.

A felelősségre vonás lehetséges fórumai

A Nemzetközi Büntetőbíróság (International Criminal Court – ICC) Főügyésze bejelentette, hogy megkezdte a nyomozást az ukrán helyzettel kapcsolatban (az ICC szóhasználatában a nyomozás megkezdésekor még nem ügyet, hanem helyzetet azonosítanak). Az ICC-t létrehozó római statútumnak nem részese sem Oroszország, sem Ukrajna, márpedig az ICC-nek csak a részes állami terü-letén (területi elv) vagy állampolgárai által (személyi elv) elkövetett cselekmé-nyek esetében van joghatósága. Harmadik eset lehet, ha az ENSZ Biztonsági Tanácsa utal egy ügyet az ICC elé, ám ennek az orosz vétó miatt nincs realitása. Önmagában az a tény tehát, hogy egy állam nem válik az ICC részesévé, a terü-leti elv miatt nem jelenti azt, hogy az ICC ne járhatna el az állampolgárai által elkövetett cselekményekkel kapcsolatban.

2014-ben és 2015-ben Ukrajna nyilatkozatot juttatott el az ICC-hez, amelyben elismeri az ICC joghatóságát a területén elkövetett háborús bűncselekmények és emberiség elleni bűncselekmények beazonosításához, a terheltek vád alá helyezéséhez és a velük szembeni eljárás lefolytatásához, a 2013. november 21-től kezdődően kiterjedő időszakra. Egyúttal Ukrajna vállalja, hogy együtt-működik az ICC-vel az eljárás során. Ez a gyakorlatban azt is jelentheti, hogy az ICC bizonyítékok azonosítására, lefoglalására és továbbítására vagy szemé-lyek letartóztatására kérheti Ukrajnát. Különösen akkor lehet ez érdekes, ha orosz állampolgár letartóztatását és átadását kéri az ICC, figyelembe véve, hogy Ukrajnának lehetnek orosz hadifoglyai, akik akár ilyen eljárás alá kerülnek. Ugyanakkor az, hogy Ukrajna elfogadta az ICC joghatóságát, azt is jelentheti, hogy az ICC ukrán állampolgárokkal szemben jár el. Az ugyanis az ICC döntésén múlik, hogy adott helyzetben milyen konkrét ügyeket azonosít.

Ez alapján tehát az ICC eljárhat az orosz vagy ukrán katonák által elkövetett háborús és emberiség elleni bűncselekményekkel kapcsolatban, amelyet Oroszország nyilván nem fog jó szemmel nézni. Eddig az ICC előtt egyetlen orosz kötődésű ügy volt: a 2008-ban a georgiai konfliktusban elkövetett cselekményekkel kapcsolatban indított eljárást a Bíróság. Oroszország már ekkor is hevesen támadta az ICC-t, elfogultságra hivatkozva. Az ügy akkori érdekességéhez az is hozzátartozott, hogy mivel az ICC joghatósága kiegészítő jellegű, csak akkor járhat el, ha az egyébként rendes joghatósággal rendelkező érintett állam nem kíván vagy nem tud eljárni. Oroszország indított ugyan nemzeti eljárásokat a 2008-ban Georgiában elkövetett cselekményekkel kapcsolatban, ám az ICC tárgyaláselőkészítő tanácsa azt állapította meg, hogy ezek az eljárások nem voltak „valódiak”, azaz nem voltak értékelhetők hiteles eljárásokként. Oroszországot nyilvánvalóan a döntés felháborította, és valóságos hadjáratot indított az ICC ellen.

Volt már arra példa, hogy a nemzetközi közösség részéről igény lett volna rá, de az ICC nem tudott eljárni joghatóság hiányában. Szíria esetében, tekintettel arra, hogy Szíria nem az ICC tagja, és az orosz vétó miatt a Biztonsági Tanács sem utalta oda az ügyet, nem volt lehetséges az ICC eljárása. Szíria esetében így jobb híján a nemzetközi közösség létrehozta az úgynevezett Szíria-mechanizmust, amelynek az a feladata, hogy dokumentálja és bizonyítékokat gyűjtsön az elkövetett bűncselekményekről, amelyek majd felhasználhatók lesznek a nemzeti vagy esetleg nemzetközi fórum előtti büntetőeljárásokban. A Szíria-mechanizmus több órányi anyagot tárolt már el, mint maga a szíriai konfliktus, ám azok felhasználása még várat magára.

Az ICC eljárása azonban csak egy a lehetséges felelősségre vonási fórumok közül, és alapvetően a nemzeti fórumokat kiegészítőként hozták létre. A genfi egyezmények alapján ugyanis minden állam rendelkezik úgynevezett egyetemes joghatósággal, hogy a genfi egyezményeket súlyosan megsértőkkel szemben nemzeti bíróságai előtt eljárást indítson. Ilyen súlyos jogsértés például a védett, így civil célpontok, egészségügyi személyek vagy objektumok szándékos megtámadása, ha halált okoz. Az ilyen nemzeti eljárások természetesen a gyakorlatban sok akadályba ütköznek. A cselekmények elkövetésének helye, a terheltek, a tanúk messze vannak az eljárás helyétől, ezért nehézkes lehet a bizonyítékok beszerzése. Ugyanakkor az ilyen eljárásoknak nagy a szimbolikus jelentősége, hiszen az igazságérzetünk ezt kívánja, és azt az üzenetet hordozzák, hogy a leg-súlyosabb cselekmények elkövetését nem lehet büntetlenül megúszni.

2022. március 2.

Felhasznált irodalom

Varga Réka: *Milyen alapon vannak az oroszok Donyeckben és Luhanszkban?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 23. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/02/23/milyen-alapon-vannak-az-oroszok-donyeckben-es-luhanszkban>

Az orosz–ukrán háború megváltoztatja-e az Európai Unió politikai mindennapjait?

Oroszország megszállta Ukrajnát, az Európai Unió keleti határainál háború zajlik. Az első pár nap tanulságai alapján a konfliktus kimenetele kiszámíthatatlan.¹ Bár a józan ész az eskaláció elkerülése mellett szól, a helyzet egyre súlyosbodik, ami minden korábbinál nagyobb nyomás alá helyezi Európát. Milyen hatással lehet ez az unió mindennapjaira?

Az elmúlt években egyre élesebb politikai, ideológiai viták alakultak ki az Európai Unióban. A keresztény konzervatív vezetésű Magyarországot és Lengyelországot már jó ideje súlyos politikai támadások érik. Eközben zajlik az Európa jövőjéről szóló konferencia, amelyen hangsúlyosan jelennek meg azon törekvések, amelyek az EU-t Európai Egyesült Államokká akarják alakítani. Alábbhagyhatnak-e az uniót megosztó politikai, „jogállamisági” viták? Megtorpanhatnak-e az unió uniformizálását célzó ideológiai törekvések?

Ösztönszerűen azt gondolhatnánk, hogy az ukrajnai háborúval olyan elemi erejű, igazi probléma került az európai politika napirendjére, amely a következő időszakban teljes mértékben leköti az európai politikai döntéshozók figyelmét, és elveszi a teret az ideológiai alapú vitáktól. Az EU-t fenyegető külső veszély kijózanítóan hathat, véget vethet a belső megosztottságnak, az európai országok újra békejobbot nyújthatnak egymásnak. Még ha a politikai nézeteltérések nem is szűnnek meg, súlytalanná válhatnak egy sokkal kézzelfoghatóbb, valósabb probléma hatására. A háborús válság megerősítheti az unió belső kohézióját, a tagállamok és az uniós intézmények összefoghatnak a bajban, végre újból mindenki arra koncentrálhat, ami összeköti az európai országokat, nem pedig arra, ami elválasztja őket. A Lengyelországgal és Magyarországgal szembeni politikai kritikák alábbhagyhatnak, mivel a két Ukrajnával határos ország különösen kiszolgáltatott a háborús helyzetben.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján azonban korántsem biztos, hogy ez a pozitív forgatókönyv érvényesül. Az EU-t az előző évtizedben két válság is érte, és egyik sem csökkentette az európai uniós politikai viták vehemenciáját.

¹ Miszlivetz Áron James: *Európa csendes, újra csendes, avagy háború Európában*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 25.

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

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

A koronavírusnak való közös kitettség növelhette volna a politikai szolidaritást az európai államok között, azonban mégsem ez a logika érvényesült. Amikor minden ország bajba került és Európa-szerte rendkívüli intézkedéseket vezettek be, a Magyarországra és Lengyelországra nehezedő uniós politikai nyomás ahelyett, hogy csökkent volna, tovább erősödött. Míg az európai uniós döntéshozatal egy időre leállt, az uniós politikusok egy része a magyar és lengyel válságintézkedések támadásával töltötte idejét. Ez különösen látványos volt az Európai Parlamentben, ahol gyakran úgy tűnt, egyes képviselők, akik a koronavírus elleni védekezésben nem vállaltak szerepet, ezt a kérdést használták fel arra, hogy bennmaradjanak a köztudatban. A magyar veszélyhelyzeti törvénnyel szemben soha nem látott sebességű politikai támadó hadjárat indult. Szintén szomorú tapasztalat, hogy a 2020-ban kialakult koronavírus-válság enyhítésére létrehozott helyreállítási alaphoz Magyarországnak és Lengyelországnak járó összegeket politikai megfontolásokból a mai napig nem fizették ki.

Az Ukrajnában kirobbant háború, csakúgy, mint a koronavírus, egész Európára fenyegetést jelent. Sőt, az Ukrajnával határos kelet-közép-európai országok helyzete különösen nehéz. Ilyen körülmények között az lenne a helyes, ha az uniós politikusok a belső csatározásokat legalább egy időre félretenéknék, és a belső egység fenntartására koncentrálnának. Nemcsak hogy fel kellene hagyni a lengyelek és a magyarok folyamatos bírálatával, kifejezetten

támogatni kellene ezen országok vezetését a kialakult speciális helyzetben. Be kellene látni, hogy az Ukrajnából érkező menekülteknek habozás nélkül menedéket és jelentős humanitárius segítséget nyújtó magyarokkal és lengyelekkel kapcsolatban kialakított korábbi kép, amely megkérdőjelezte ezen országok szolidaritását és humanizmusát, téves volt. Újra kellene értékelni e két ország európai megítélését és nagyobb energiát kellene fordítani nemzeti sajátosságaik, gondolkodásmódjuk megértésére. Meg kellene szüntetni a jelenleg is tartó politikai és pénzügyi nyomásgyakorlást.

Fennáll ugyanakkor a veszély, hogy az uniós politikusok egy része a valóság helyett megint az ideológiát választja. Könnyebb ugyanis politikai vádakot megfogalmazni a kényelmes üléstermekben, mint a háború lezárását segítő, pragmatikus, átgondolt megoldási javaslatokat megfogalmazni és felelősséget vállalni az ezek mentén meghozott döntésekért. Több közép-európai nemzet vezetőit már eddig is sokszor vádolták „putyinizálódással”, így fennáll a veszélye annak, hogy a most kialakult helyzetben is folytatódik a pártpolitikailag kifizetődőnek vélt vádaskodás, Közép-Európa erős szavazói felhatalmazással bíró jobboldali vezetőinek autoriterré nyilvánítása, valamint az újabb és újabb vélt jogállamisági sérelmek „felfedezése”.

Egyesek a kialakult helyzetet az uniós tagállamok belső politikai egységének megeremtése helyett az EU még fokozottabb centralizálására használhatják fel. A háborús félelem közepette könnyen erőre kaphat az a gondolat, hogy csak az Európai Egyesült Államok lehet képes ellensúlyozni az „orosz birodalmi törekvéseket”. Amikor majd ezekkel az érvekkel szembesülünk, érdemes lesz szem előtt tartani, hogy a külső birodalmi törekvésekre nem a belső birodalmi törekvések jelentik a helyes választ. Legalábbis egyik sem szolgálja az európai országok és polgáraik szabadságát és függetlenségét.

Az orosz–ukrán háború kétségkívül átalakítja majd az európai politika mindennapjait. A politikusok előtt több út is nyitva áll. A háború első napjaiban fontos korai pontos prognózisokat megfogalmazni. Csak remélni lehet, hogy ezúttal az együttműködés győzedelmeskedik a pártpolitikai széthúzás felett, és a következő időszakban az európai tagállamok és intézmények visszatérnek az egymás kölcsönös elismerésén alapuló, tiszteletteljes párbeszéd útjára. Elvégre ez az a szellemiség, amely képes volt Európát a világháborúk után újra erőssé és a világ szemében mintaértékűvé tenni.

2022. március 3.

Felhasznált irodalom

Miszlivetz Áron James: *Európa csendes, újra csendes, avagy háború Európában*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 25. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/02/25/europa-csendes-ujra-csendes-avagy-haboru-europaban>

Multilaterális válaszok az orosz–ukrán konfliktusra

Az orosz–ukrán válság rendkívül nehéz helyzetbe hozta többek között a multilaterális intézményeket is, ugyanis a konfliktus kezelése egységes fellépést igényel e szervezetek, tagállamok részéről, ugyanakkor az arra adott válaszok, reakciók megmutatják a multilaterális együttműködések hiányosságait is. A konfliktus nemcsak az Európai Uniót (EU) és a NATO-t, de természetesen az Európa Tanácsot (ET), az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletet (EBESZ) és az Egyesült Nemzetek Szervezetét (ENSZ) is nagymértékben érinti, így érdemes áttekinteni az említett intézményekben zajló aktuális, március eleji állapotokat és kezelési mechanizmusokat.

A lengyel elnökség 2022. március 7-re, ahogyan azt a konfliktus eszkalálódása óta több alkalommal már megtette, ismételten összehívta az EBESZ Állandó Tanácsának rendkívüli ülését. A nyugati országok az előzőekben képviselt nézeteikkel összhangban teljes körű támogatásukról biztosították Ukrajnát és elítélték az orosz agressziót. Ukrajna szerint az ország elleni orosz támadás közvetlen veszélyt jelent egész Európára nézve, és a helyzet jelenleg már nukleáris katasztrófával is fenyeget. Helga Schmid főtitkár bejelentette, hogy az EBESZ minden nemzetközi alkalmazottját evakuálta Ukrajnából, az EBESZ két ukrajnai missziója külföldről nyújt humanitárius segítséget Ukrajnának. Az ukrajnai különleges megfigyelő misszió (OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine – SMM), amelyet 2014-ben állítottak fel, és amely továbbra is fegyvertelen békefenntartó polgári misszióként működik az ország összes régiójában, Ukrajnában maradt, azonban felfüggesztette jelentési tevékenységét. Oroszország az ülésen elmondta, hogy számos bizonyítékkal rendelkezik arra, hogy Ukrajna súlyosan megsérti a humanitárius jogot, de nem kapott az elnökségtől hozzájárulást, hogy azokat bemutassa, illetve többek között azt is kifejtette, hogy Oroszország kész az EBESZ-en belüli párbeszédre. Az orosz hadsereg segíti a civileket, míg az ukrán hadsereg a lakosságot élő pajzsként használja, és nem tesz hatékony lépéseket evakuálásuk érdekében, továbbá az ukrán nacionalisták több ponton akadályozzák az Oroszországból érkező humanitárius segítségnyújtást. Oroszország felszólította az elnökséget és a főtitkárt, hogy gyakoroljon nyomást Ukrajnára az emberi jogi jogsértések azonnali

beszüntetése érdekében, illetve az EU- és NATO-tagországokat, hogy fejezzék be a kijevi rezsim felfegyverzését.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága február 25-én az Ukrajna elleni orosz agresszió miatt azonnali hatállyal felfüggesztette Oroszország képviseleti jogait az ET Miniszteri Bizottságában és a Parlamenti Közgyűlésben,¹ illetve március 2-án döntött Oroszország képviseleti jogai felfüggesztésének technikai következményeiről. A felfüggesztésről szóló döntés a képviseleti jogok mellett több egyéb ET-monitoring folyamatban és szervben való részvételre is kiterjed (Emberi Jogi Bíróság, Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa stb.). A felfüggesztés ellenére az Oroszországi Föderáció része maradt az általa ratifikált egyezményeknek, és részt vehet az ezen egyezmények által létrehozott testületekben. A fenti ügy legújabb fejleménye, hogy március 10-én, csütörtökön az orosz külügyminisztérium közleményt adott ki, amely szerint Oroszország a továbbiakban nem látja értelmét az Európa Tanácson belüli együttműködésnek. Emellett „Oroszországgal szemben barátságtalan”-ként jellemzi a NATO-t és az EU-t, amelyek visszaélve a miniszteri tanácson belüli többségükkel az ET, valamint a közös európai humanitárius és jogi térség tönkretételére irányuló politikát folytatnak. Oroszország emellett azt is kifejtette, hogy nem hajlandó eltérni a kollektív Nyugat fellépését, az USA és szövetségesei részéről figyelmen kívül hagyott nemzetközi jogot helyettesítő, „szabályalapú” nemzetközi rend erőltetését. A közlemény szerint „Oroszország nem fog részt venni abban, hogy a NATO-országok és az őket engedelmesen követő EU Európa legrégebbi szervezetét a nyugati felsőbbrendűség és önimádat újabb platformjává alakítsa. Hadd élvezzék egymással a kommunikációt, Oroszország nélkül!” Az orosz külügyminisztérium közleményéből nem derülnek ki a döntés konkrét elemei és az ezzel kapcsolatos jövőbeli tervek.

Az Európai Unióban az orosz–ukrán válság legfőbb fejleményeivel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy február 28-án Zelenszkij ukrán elnök aláírta az ország EU-s csatlakozási kérelmét, illetve többször hangsúlyozta, hogy Ukrajnának gyorsított eljárás által kellene az EU tagjává válnia. Ezzel összefüggésben több ország támogatását fejezte ki (például Bulgária, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Magyarország), azonban ellentétes hangvételű nyilatkozatok is napvilágot láttak, amelyek szerint ez hátrányosan érinti, diszkriminálja a tagjelölt államokat.

¹ Council of Europe: *Council of Europe Suspends Russia's Rights of Representation* (2022. február 25.).

Az ukrán csatlakozási kérelmet követően március elején Grúzia és Moldova is bejelentette csatlakozási kérelmét az EU-hoz. Emellett az EU továbbra is Oroszország elleni szankciók bevezetése által kezeli a konfliktust. A hét elején Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke elmondta, hogy a jelenleg érvényben lévő szankciókat maximálisan alkalmazni kell, amelyek nyomán már most tapasztalhatók az orosz gazdaság zavarai. Von der Leyen azt is bejelentette, hogy a Bizottság javaslatot terjeszt elő arról, hogyan függetlenítheti magát az EU nagyobb mértékben az orosz gáztól, olajtól és széntől az energiaellátás diverzifikálása és a megújuló energiaforrásokba történő beruházás által.

A NATO-tól, illetve az USA-tól az ukrán kormány az orosz támadások megkezdése óta azt követeli, hogy az orosz légicsapások megelőzése érdekében vezessen be repüléstilalmi zónát Ukrajna fölé, mivel az orosz repülőgépek szerintük szándékosan civil célpontokat lőnek, illetve nukleáris létesítményeket bombáznak, ami egész Európára nézve veszélyes. A szervezet nem hajlandó eleget tenni ennek, arra hivatkozva, hogy ez egyértelműen a harmadik világháborúhoz vezetne. Jens Stoltenberg NATO-főtitkár március elején elmondta, hogy a NATO nem küld csapatokat Ukrajna területére, a NATO katonai gépeit nem lehet bevetni az ukrán légtérben, se a csapatokat Ukrajna területén. Emellett azonban a NATO felelőssége, hogy megakadályozza az orosz–ukrán konfliktus ukrán határokon kívüli kiterjedését. Stoltenberg emellett ismételt felszólította Putyin elnököt, hogy fejezze be a háborút, vonja ki csapatait Ukrajna területéről, és kezdjen feltételek nélküli diplomáciai tárgyalásokba. Egy szerdai interjú keretében Zelenszkij ukrán elnök a következőket fogalmazta meg:² „A NATO-csatlakozás kérdését tekintve már régen lehiggadtam, miután megértettem, hogy a NATO nem áll készen arra, hogy felvegye tagjai közé Ukrajnát. A szövetség fél, fél a vitás lépésektől, fél szembekerülni Oroszországgal. Soha nem akartam egy olyan ország elnöke lenni, amelyik térden állva könyörög valamiért. Nem is leszek ilyen.”

Az ENSZ Közgyűlése március 2-án megszavazta³ Oroszország elmarasztalását az Ukrajna ellen indított invázió miatt, és követelte, hogy Moszkva hagyjon fel a harcokkal, és vonja vissza katonai erőit, ami Oroszország diplomáciai elszigetelését célozza a világszervezetben. A határozatot a Közgyűlés 193 tagjából 141 támogatta, 35 tag (például Kína) tartózkodott, 5 ország, köztük

² P. Cs.: *Zelenszkij nem ragaszkodik a NATO-csatlakozáshoz, a szakadár területekről is lemondana. Világgazdaság*, 2022. március 8.

³ Humeyra Pamuk – Jonathan Landay: *U. N. General Assembly in Historic Vote Denounces Russia Over Ukraine Invasion. Reuters*, 2022. március 3.

Oroszország, Szíria, Észak-Korea és Fehéroroszország pedig a határozat ellen szavazott. Oroszország ENSZ-nagykövete tagadta, hogy Moszkva civileket céloz, és figyelmeztetett arra, hogy a határozat elfogadása további eszkalációra ösztönözhet.

2022. március 11.

Felhasznált irodalom

- Council of Europe: *Council of Europe Suspends Russia's Rights of Representation* (2022. február 25.). Online: www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-suspends-russia-s-rights-of-representation
- P. Cs.: Zelenszkij nem ragaszkodik a NATO-csatlakozáshoz, a szakadár területekről is lemondana. *Világgazdaság*, 2022. március 8. Online: www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2022/03/zelenszkij-a-nato-nem-all-keszen-ukrajna-felvetelere
- Pamuk, Humeyra – Jonathan Landay: U.N. General Assembly in Historic Vote Denounces Russia Over Ukraine Invasion. *Reuters*, 2022. március 3. Online: www.reuters.com/world/un-general-assembly-set-censure-russia-over-ukraine-invasion-2022-03-02/

Orosz–ukrán konfliktus: a humanitárius következmények

Minden háború rossz, minden háború szenvedést hoz. A konfliktusok humanitárius következményei sokszor szembeötlők, sokszor nem. Az Ukrajnában zajló konfliktussal sincs ez másképp: naponta láthatjuk a hírekben a polgári lakosság mérhetetlen szenvedését, menekülők ezreit, kórházak, lakónegyedek lebombázását. Az Ukrajnában zajló konfliktusban már 600 körüli polgári áldozattal számolnak hivatalosan (a valódi szám ennél sokkal magasabb lehet), körülbelül 2,5 millió ember menekült el Ukrajnából, több millióan voltak kénytelenek lakhelyüket elhagyni. Ugyanakkor mindig félő, főleg elhúzódó konfliktusoknál, hogy a konfliktust kísérő érdeklődés alábbhagy, ráadásul a háború hosszú távú hatásaival már végképp kevesen szoktak foglalkozni.

Annak eldöntésével, hogy a hírekben látottak jogtalan támadások voltak-e, jelen bejegyzésben nem foglalkozunk – az erre vonatkozó főbb szabályokkal egy korábbi bejegyzés¹ foglalkozott. Az nyilvánvaló, hogy a polgári infrastruktúra megsemmisítése, a háború miatt emberek menekülésre kényszerítése, otthonaik lerombolása mind rövid, mind hosszú távon mérhetetlen szenvedést okoz. Katonák megölése hiába lehet jogszerű, elképzelhetetlen traumát jelent a családtagjaik számára. A fogságba esett katonák nem tudják tudatni szereteteikkel, hogy élnek. A családtagok nem tudják, miért nem tudnak kapcsolatba lépni hátrahagyott férjükkel, édesapjukkal, mert lehet, hogy fogságba esett, de az is lehet, hogy a harcok áldozatává vált, és nem kaptak a haláláról értesítést. A humanitárius segélyezésről elsősorban élelem, víz, gyógyszer, takaró és egyéb alapvető cikkek eljuttatása jut eszünkbe, holott az érintett lakosság alapvető humanitárius szükséglete, főleg hosszú távon, ennél sokkal több.

Kifejezetten a hosszú távú hatások között említhető példaként az iskolák lebombázása. Egyszer csak hiába állnak le a harcok, esetleg épülnek fel lakások, házak, nagyon sokszor kifejezetten nagy gondot jelent, hogy a gyerekeknek nincs hova menniük iskolába, pedig számukra ez jelentené a normalitásba való

¹ Varga Réka: *Orosz–ukrán konfliktus 3: a háború alapvető szabályai, nemzetközi és nemzeti felelősségre vonási lehetőségek*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. március 2.

visszatérést, a gyógyírt jelentő elfoglaltságot, az első lépéseket a társadalom gyógyulása felé.

A családi kapcsolatok helyreállításában különleges segítséget nyújt a Nemzetközi Vöröskereszt és a nemzeti Vöröskereszt-társaságok. Az egyedülállóan nagy adatbázist a Vöröskereszt-hálózat segítségével állítják össze, amely folyamat során egyrészt az otthonukat elhagyni kényszerülők jelzik valamely Vöröskereszt-szervezetnek, ha megszakadt a kapcsolatuk az otthon maradtakkal, a keresett személy alapvető adatait megadva, másrészt a hadifoglyoknál vagy más fogvatartottaknál szervezett látogatás során a foglyok adhatják meg az általuk keresett családtagok adatait, és találhatnak egymásra az adatbázis segítségével. Humanitárius jogi kötelezettség, hogy a harcoló felek listát készítsenek az elesett és foglyul ejtett katonákról, és ezt akár közvetlenül, akár a Vöröskereszten keresztül a másik félnek átadják. A bizonytalanság, hogy mi történt szerettünkkel, feldolgozhatatlan szenvedést okoz, a családi kapcsolatok helyreállítása ezért ugyan kevésbé ismert, de nagyon fontos humanitárius segítségnyújtás.

A harcok sokszor olyan intenzívek voltak, hogy napokig lehetetlen volt a halottakat összegyűjteni, és méltó módon eltemetni. A hozzátartozók nem mindig tudják, hol vannak szeretteik eltemetve, márpedig a gyász feldolgozásához elengedhetetlen, hogy el tudjanak tőlük búcsúzni – ebben is sokszor segít a Keresőszolgálat.

A háború elől menekülők között elsősorban nőket és gyerekeket láthatunk. A veszély nem csupán a háború miatt leselkedik rájuk, hanem ők eleve kifejezetten kiszolgáltatott csoportnak minősülnek. Sokszor minden vagyonuk náluk van, ilyen helyzetekben gyakori a „közönséges” bűncselekmények elkövetése is: rablás, szexuális zaklatás, emberkereskedelem áldozatává válhatnak. Az ő biztonságuk szavatolása a háború közvetlen hatásaival szemben eleve nagyon nehéz, ám még nehezebb a biztonság teljes hiánya miatt. A háború, a menekülés traumatikus hatása sokáig megmarad, és hosszú gyógyulási folyamatot igényel, a pszichológiai segítségnyújtás mint humanitárius segítség azonban szintén nem szokott elég figyelmet kapni.

Fontos humanitárius következménye lehet a polgári lakosság körében szétszórtott rengeteg fegyvernek. Sajnos a tapasztalat az, hogy eleve nem ellenőrzött, hogy kik kapnak fegyvert, ráadásul a harcok végeztével ezeket nem gyűjtik be, hiszen sokszor számon sem tartják őket. Ez a közbiztonságot a háború befejezése után is nagyon nagymértékben rontja, és az erőszakos bűncselekmények számának megugrásával szokott járni. Fontos szempont

Orosz–ukrán konfliktus: a humanitárius következmények

lenne a későbbiekben ellenőrizni, hogy mi történik az így szétesztott fegyverekkel, ám ez sosem egyszerű feladat.

Jelenleg a legfontosabb, hogy az emberek biztonságban érezhessék magukat, és hozzájussanak alapvető élelemhez, vízhez, fűtéshez, egészségügyi ellátáshoz. Ugyanakkor a figyelem és a segítségnyújtás akkor is fontos lesz, amikor a háború ugyan véget ért, de rettenetes hatása még sokáig érezhető lesz.

2022. március 18.

Felhasznált irodalom

Varga Réka: *Orosz–ukrán konfliktus 3: a háború alapvető szabályai, nemzetközi és nemzeti felelősségre vonási lehetőségek*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. március 2. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/03/02/orosz-ukran-konfliktus-3-a-haboru-alapveto-szabalyai-nemzetkozi-es-nemzeti-felelossegre-vonasi-lehetosegek>

Mire elég az európai humanitárius segítség Ukrajnában?

Az orosz–ukrán konfliktus miatt az utóbbi egy hónapban több mint 6,5 millió embernek kellett lakóhelyet váltania Ukrajnán belül, illetve 3,7 millió ukrán lakos kényszerült az ország elhagyására, ahogyan ez az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) adataiból kiderül. Ezek a számok azonban nyilvánvalóan napról napra emelkednek. Az UNHCR jelenleg körülbelül 13 millió főre teszi azokat, akik az érintett területeken rekedtek, vagy a magas biztonsági kockázat, az infrastruktúra tönkretétele, vagy forrás- és információhiány miatt azzal kapcsolatban, hol találhatnak megfelelő biztonsági és lakhatási feltételeket, nem tudják elhagyni lakóhelyüket.

Az UNHCR arra is felhívta a figyelmet, hogy kollégái közül is többen kényszerültek elhagyni a kormány által nem ellenőrzött területeket, és néhányukkal ez már második vagy harmadik alkalommal történik meg 2014 óta, azonban ennek ellenére folytatják munkájukat az országban.

Ukrajnában jelenleg az UNHCR azon dolgozik, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült emberek számára biztonságosabb, stabilabb körülményeket és védelmet biztosítson. Emellett a határ menti térségek közelébe, a tranzit-zónákba és a befogadóközpontokba több UNHCR-csapatot és helyi partnert is küldtek, illetve eddig több mint 1000, a harcokban érintett területeken lévő háztartás számára biztosítottak védőfelszereléseket, amelyek által a lakók némileg helyreállíthatják otthonukat, és megvédhetik azt. Az UNHCR segélyével egyelőre nem érte el a legnehezebb helyzetben lévő és legnagyobb mértékben érintett Mariupolt és Harkovot, azonban dolgoznak azon, hogy ezekre a helyekre is humanitárius segélycsomagokat küldjenek (bővebb információ a szervezet honlapján¹ található).

Azonkívül, hogy a szomszédos országok a konfliktus kirobbanása óta nagyszámú ukrán állampolgárt fogadnak be, jelentős mértékben segítik pénzügyi, tárgyi és egyéb támogatással Ukrajnát, sokak szerint példaértékű a jelenlegi humanitárius összefogás. Közösségi szinten az Európai Unió 27 tagállama,

¹ UNHCR: *A Month Since the Start of the War, Almost a Quarter of Ukraine's Population Are Displaced* (2022. március 25.).

kiegészülve Norvégiával és Törökországgal, február óta természetbeni segítséggel támogatja Ukrajnát az orvosi eszközöktől kezdve a védelmi és különleges felszereléseken át a járművekig és az energetikai berendezésekig, amelyeket közvetlenül Ukrajnába juttatnak el a Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában felállított logisztikai csomópontokon keresztül. Emellett az EU több mint 10 millió euró értékben küldött orvosi készleteket Ukrajnának az uniós polgári védelmi mechanizmus (rescEU) keretében, amely speciális orvosi eszközöket és védőfelszerelést foglal magában. Az EU polgári védelmi szakértői Moldovában, Lengyelországban és Szlovákiában segítik a hatóságokat az Ukrajnából érkezők fogadásában.

A fentiek mellett az Európai Bizottság február végén bejelentette, hogy 90 millió eurós humanitárius segítséget biztosít a háború által érintett civilek segítése, védelme érdekében, amelyből 85 millió eurót Ukrajna, 5 millió eurót pedig Moldova számára különítettek el, illetve Moldova számára március elején további 3 millió eurót határoztak meg támogatásként az Ukrajnából érkező polgárok segítése érdekében.

A fentiek mellett az EU március 4-én megállapodott arról, hogy életbe lépteti az átmeneti védelemről szóló irányelvet annak érdekében, hogy gyors és hatékony segítséget nyújtson az háború menekültjei számára. Az irányelv szerint mindenkit be kell fogadni az EU-ba, aki a konfliktus miatt otthona elhagyására kényszerült, így a menekültek legalább egy évig ez EU-ban maradhatnak, tartózkodási engedélyt kapnak, illetve hozzáférést az oktatáshoz és a munkaerőpiachoz. Emellett az EU tagállamai számára jelentős pénzügyi támogatást biztosít a 2021–2027-es időszakra szóló uniós alapokból, amely segítségével képesek lesznek hatékonyan kezelni a menekültügyi helyzetet, és be tudják majd fogadni a háború elől menekülőket.

Magyarország már szintén több humanitárius segítyt nyújtott Ukrajnának. Március elején az ország egyik legnagyobb humanitárius akciójára került sor, amikor is 600 millió forint értékben küldtünk élelmiszert, higiéniai eszközöket és gyermekápolási termékeket Ukrajnába. A közeljövőben újabb, az egészségügyi ellátáshoz szükséges eszközökből álló szállítmányt indítanak majd el, amely főként orvosi műszereket és infúziós kellékeket, orvosmechanikai eszközöket, gyógyszereket, kötszereket tartalmaz, illetve emellett a határ menti településeken rendkívüli az összefogás az Ukrajnából érkező állampolgárok fogadása, segítése érdekében. Ugyanakkor az ukrán egészségügyi miniszterhelyettes, Oleksii Iaremenko március 27-én arról számolt be, hogy az Ukrajnába érkező humanitárius segítség mértéke csökkenésnek indult, ezért felhívta a nemzetközi közösség figyelmét arra, hogy segítsék Ukrajnát, és küldjenek

további, azonnali támogatásokat részükre, hiszen most van az eddigi legnagyobb szükség erre. További hírek is megerősítették, hogy az ország északkeleti részében a humanitárius helyzet március második felében már katasztrofálissá vált, így felmerül a kérdés, meddig tartható fent az Európából érkező humanitárius segítség jelenlegi szintje. Természetesen ez európaihoz társul még az USA-ból és Kanadából érkező katonai és humanitárius segély is, azonban a háború elhúzódása nemcsak az európai országok befogadási kapacitásait teheti és teszi már most próbára, de a humanitárius, gazdasági és egyéb segítségnyújtás biztosítása sem tekinthető egyértelműnek és biztosítottnak egy elhúzódó háborús konfliktus során.

2022. március 29.

Felhasznált irodalom

UNHCR: *A Month Since the Start of the War, Almost a Quarter of Ukraine's Population Are Displaced* (2022. március 25.). Online: www.unhcr.org/news/briefing/2022/3/623da5894/month-since-start-war-quarter-ukraines-population-displaced.html

Orosz–ukrán konfliktus: szexuális erőszak – a háború természetes velejárója?

A kérdésre rögtön válaszolva: nem kellene hogy az legyen. A realitás viszont sajnos mást mutat. Meglepő módon a háború idején elkövetett szexuális erőszak sokáig tabutéma volt. Ebben a meglepő faktor talán az, hogy sokáig a humanitárius szervezetek sem foglalkoztak a kérdéskörrel különösebben. A részbeni áttörést véletlenszerű dolgok hozták: egyrészt a felfedezéssel, hogy a nemi erőszak elkövetésétől számított 72 órán belül a HIV gyógyítható, a nemi erőszak áldozatainak kezelése már kvázi élet-halál kérdéssé vált, és így előrekerült a prioritási listán. Másrészt a Közép-afrikai Köztársaságban békefenntartók által 2013–2014-ben elkövetett szexuális visszaélések és az azokkal járó botrány is felszínre hozta azt, ami addig is nyilvánvaló volt: a szexuális erőszakkal mint humanitárius problémával külön foglalkozni kell.

Pedig háborúban a nemi erőszak alkalmazása nagyon régóta hadviselési módszerként alkalmazott. Ilyenkor általában az ellenfél feletti felsőbbrendűséget juttatják kifejezésre, vagy a társadalom demoralizálását akarják elérni vele. Az ISIS például azt hirdette, hogy mivel a jazidiek hitetlenek, ellenük következmény nélkül lehet nemi erőszakot elkövetni. A következmények a szexuális erőszak áldozatai és az egész társadalom számára nagyon súlyosak és hosszan tartók: sokszor az áldozatot akár a gyermekeivel együtt a családból, törzsből kiközösítik, így nemcsak szociálisan, hanem gazdaságilag is ellehetetlenül; vallási vagy szociológiai okokból az áldozatok gyógyításáról, a nemi erőszakból létrejött terhességről, HIV-fertőzésről vagy nemi betegségekről nem lehet beszélni, és így segítséghez sem lehet fordulni.

A kutatások azt mutatják, hogy háború idején alapvetően három okból követnek el szexuális erőszakot: stratégiai okokból, opportunizmusból vagy azért, mert azt tolerálják. A megelőzés és a felelősségre vonás szempontjából a stratégiai okból történő elkövetés a legnehezebben kezelhető, hiszen ilyenkor az elkövetés mögött hierarchikus vagy kollektív akarat húzódik meg, az ellenfél szisztematikus támadásának része. Az egyéni elkövetések hátterében általában vagy az áll, hogy más is csinálja, vagy pedig, ezzel kombinálva, hogy a hierarchia, ha nem is várja el, de tolerálja az ilyen erőszakot. A kutatások azt mutatják, hogy az individualista elkövetések gyakoribbak a szisztematikusnál.

A nemzetközi jogi szabályozás teljesen kielégítőnek mondható és nem tesz különbséget az elkövetés motivációi között. Mind a genfi egyezmények, mind azok kiegészítő jegyzőkönyvei, mind a Nemzetközi Büntetőbíróság statútuma egyértelműen tiltja a szexuális erőszak különböző formáit, úgy explicit, mint implicit módon.

Az elkövetőket vizsgálva arra jutottak a kutatások, hogy mindenféle fegyveres szervezetek – nem állami, állami szereplők vagy multinacionális erők – tagjai követnek el szexuális erőszakot. Ugyan szeretnénk erre a jelenségre tipikusan mint messi, fejletlen államokban nem állami szereplők által elkövetett cselekedetekre gondolni, sajnos épp az orosz–ukrán konfliktus is mutatja, hogy ez nem távoli probléma, semmilyen értelemben. Ugyanakkor az is igaz, hogy nem minden fegyveres csoport érintett: egy afrikai konfliktusokat vizsgáló, 9 évet felölelő kutatás szerint 20 afrikai konfliktus 177 fegyveres szereplőjének 59%-a nem követett el szexuális erőszakot, vagy legalábbis nem jelentettek ilyet, ugyanakkor az is igaz, hogy nagyobb a valószínűsége annak, hogy állami fegyveres erők által elkövetett atrocitásokról jelentenek. Mindez azt jelenti, hogy mindenféle fegyveres csoport tagjai lehetnek elkövetők, és az általános látencia igen magas. Kevésbé beszélünk róla, hogy a szexuális erőszak nem csak nőket érint: férfiak és fiúk is gyakran áldozatul esnek – ilyen esetekben a látencia, a társadalmi stigmák, a segítséghez fordulás hiánya hatványozottan igaz. A férfiak és fiúk ellen irányuló szexuális erőszak még mindig nem kellő súllyal szerepel a humanitárius szervezetek fókuszában.

Egyes humanitárius szervezetek ugyan már korábban is foglalkoztak a kérdéssel, 2013–2014-ben robbanásszerűen megnőtt a szexuális erőszak következményeire és áldozataira irányuló figyelem a magasabb politikai körökben és a humanitárius szervezetekben is. Az ENSZ, különböző szervezetek, államok stratégiákat, akcióterveket fogadtak el arra, hogyan előzzék meg, és kezeljék a jelenséget. Az Orvosok Határok Nélkül szervezet tisztségviselői önkritikusan vallották be, hogy évtizedes késésben voltak a boszniai és ruandai konfliktusokban elkövetett és elszenvedett szexuális erőszakra történő válaszadásban, a humanitárius segítségre történő fókuszált felkészülésben. A korábbi hatékony válasz elmaradása több okra vezethető vissza: képzés és erőforrások hiánya, vagy az attól való félelem, hogy beavatkoznak a helyi szokásokba. A humanitárius szervezetek általában az életmentő tevékenységekre helyezik a hangsúlyt: az áldozatok biztonsága, a sürgős segítségnyújtás előnyt élvez, miközben a nemi erőszak nyilvánvalóan rossz, de a nemi erőszak áldozatainak nyújtott segítség nem volt prioritás, hiszen „senki nem hal bele a nemi erőszakba”, ahogy egy humanitárius dolgozó mondta, bevallottan cinikusan. Idő kellett tehát

a humanitárius szervezeteknek is, hogy felismerjék a szexuális erőszak hosszan tartó és messzire mutató következményeit, mind az áldozat, mind a szélesebb közösség szempontjából. Ezen a felismerésen lendített a már említett 72 órán belüli HIV-fertőzést megelőző kezelés lehetősége, amely a nemi erőszak áldozatainak sürgős kezelését élet-halál kérdéssé, így prioritássá emelte.

Az áldozatok humanitárius igényei nagyon változóak, egyéni körülményektől és a kontextustól függően. Az elsődleges orvosi és pszichológiai ellátáson túl az áldozat és közössége számára a történetek elfogadása, a stigmatizáció megelőzése és a gazdasági segítségnyújtás is fontos szerepet kaphat. Fontos, hogy a közösség ne vesse ki magából az áldozatot, ne tekintse a történeteket szégyennek rá és a családjára nézve. Mindezekre felkészülésül a humanitárius szervezetek már sokszor kész tervvel rendelkeznek. Az ICRC a proaktív hozzáállás jegyében immár minden fegyveres konfliktusban abból indul ki, hogy előfordul szexuális erőszak.

Sajnos úgy tűnik, az orosz–ukrán háború sem kivétel ez alól. Több híradás is szól szexuális erőszakról, akár szisztematikus támadás részeként, akár izolált incidensként. Annak megállapítása, hogy egyes esetekben valóban történt-e szexuális erőszak, és ki milyen motivációval volt az elkövető, eljárás során fog kiderülni. Ugyanakkor nem lehet úgy tenni, mintha nem történne meg. Mivel a biztonság az első, a szexuális erőszak áldozatai sokszor még mindig nem kapnak elég figyelmet és segítséget. Ugyan el kell fogadnunk, hogy emberek szenvedése sajnos elkerülhetetlen és akár jogszerű velejárója is lehet egy háborúnak, a szexuális erőszak elkövetése semmilyen körülmények között nem lehet igazolható, és zéró toleranciát kell hirdetni vele szemben.

2022. május 12.

Az ukrán helyzet nemzetközi aktualitásai – menedékkérők, kettős állampolgárok, megfigyelő misszió

Ukrajna 2022. februári orosz megtámadása Európa közelmúltbeli legnagyobb humanitárius válságát idézte elő, a folyamatban lévő háború egyre több áldozatot, pusztítást és kitelepítést okozott az ország határain belül és kívül. Ez legnagyobb részben az Európai Unióban és a szomszédos tagállamokban volt érezhető. Az EU, az ET és az EBESZ is igyekszik különböző formában segítséget nyújtani a menekülteknek, illetve Ukrajnának, és a magyar szabályozás májustól szintén további könnyítéseket irányoz elő az Ukrajnából érkező menekültek számára. Ugyanakkor a konfliktus fontos nemzetközi fejleménye, hogy az EBESZ a tagállamok döntése alapján azonnali hatállyal megkezdi különleges megfigyelő missziójának lezárását az országban.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának¹ hivatalos honlapja szerint május 11-re több mint hatmillió fő hagyta el Ukrajnát, ebből másfél millióan tértek vissza az országba, azonban a határátlépések száma alapján nem lehet megállapítani, hogy ez a visszatérés mennyire tekinthető tartósnak. A menekültek legnagyobb része Lengyelországba menekült, majdnem egymillió fő Romániába, illetve körülbelül félmillió Magyarországra és végül Szlovákiába. Jelentős csoport távozott (önként vagy kényszerítve, illetve a szeparatista területekről) Oroszországba, valamint a szomszédos Moldovába is. Bár Ukrajna szomszédos országaiba érkeznek be a menekültek, a legnagyobb részük hamarosan továbbutazik az unió nyugati tagállamaiba, sokuk pedig rokonoknál és ismerősöknél talál szállást. Az invázió kitörésétől a harcok intenzitásának növekedésével március végéig emelkedett a menekülők száma, azóta viszont folyamatosan csökken (a frontvonal szűkülésével és keletre helyeződésével párhuzamosan). Ukrajnába is egyre többen térnek vissza, kezdetben főleg harcolni akaró férfiak, ma már több nő és gyerek is. Az Európai Unióban az ukrán állampolgárok, továbbá az Ukrajnában nemzetközi védelemben részesülő harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek és családtagjaik átmeneti védelemben részesülnek, ha 2022. február 24-én vagy azt megelőzően Ukrajnában

¹ UNHCR: *Ukraine Refugee Situation* (2022. május 28.).

tartózkodtak. Azokat a harmadik országbeli állampolgárokat, akik február 24-én vagy azt megelőzően állandó tartózkodási engedéllyel tartózkodtak Ukrajnában, és nem tudnak biztonságosan visszatérni országukba, a tagállamok átmeneti vagy a nemzeti joguk szerinti megfelelő védelemben részesítik. Az EU továbbá igyekszik biztosítani, hogy a menedékkérelem beérkezésétől számított két hónapon belül munkát tudjon vállalni a kérelmező. Az unió a 2015-ös migrációs válság tanulságai nyomán 2019-ben megreformálta a menekültügyi szabályozást. A reform megcélozta a rendszer hatékonyabbá tételét, a közös finanszírozási keret létrehozását, a visszaélések csökkentését, illetve az érintett tagállamok támogatásának növelését. A menekült gyermekek és fiatalok oktatásának biztosítása azonban ennél jóval nagyobb problémát jelent ma is. Az EU ukrán nyelvű online oktatási segédanyagok biztosítása, a diákok képzéseinek elismerése által igyekszik megkönnyíteni a beállt helyzetet. Magyarország a köznevelési törvény értelmében minden olyan nem magyar állampolgárságú gyermek számára biztosítja a nevelés-oktatásban való részvételt, aki menekültstátuszt kér. Hazánkban kevés ukránul beszélő pedagógus van, így az oktatást más módon kell megszervezni, elsődleges, hogy az ukrán gyerekek minél előbb megtanuljanak magyarul.

Az EU a fentiekén kívül a helyzetre való tekintettel többféle támogatást nyújt² mind a menekültek, mind a „frontországok” számára és az EU külső határainak megerősítésére. Márciusban az EP elfogadta a Bizottság javaslatát az európai kohéziós akciótervről (CARE), amely forrásokat irányít a fogadó országokba, illetve azok felhasználhatják fennmaradó forrásait a menekültek ellátására. Így Magyarország is kap forrásokat a helyzet kezelésére.³ Ezenfelül Moldovát is támogatják, valamint az EU egészségügyi készletei is további segítséget jelentenek. Márciusban aktiválták az ideiglenes védelemről szóló irányelvet is, amelynek célja, hogy az EU azonnali ideiglenes védelmet biztosítson a háború elől menekülő személyeknek. Ez lehetővé teszi, hogy EU-szerte harmonizált jogai legyenek azoknak, akiknek el kellett hagyniuk otthonukat (tartózkodási engedély, munkavállalás, egészségügy stb.). A menekültek számára folyamatosan biztosítják a tagállamok oktatási rendszerébe való integrálódást,⁴ valamint hasznos tudnivalókkal is segítenek.⁵ Emellett

² Európai Parlament: [Az EU válasza az ukrain menekültválságra](#) (2022. március 29.).

³ Kovács Ferenc: [Több mint százmilliárd forintot utal a menekültválság miatt az Európai Unió Magyarországnak](#). *Index*, 2022. április 16.

⁴ [Az ukrain menekültek számára biztosított oktatás és támogatás](#). *School Education Gateway*, 2022. május 18.

⁵ Európai Bizottság: [Tudnivalók az ukrain háború elől menekülőkről](#) (2022. május 28.).

tárgyalnak az uniós migrációs és menekültügyi paktumról is, amely tömeges bevándorlás esetén megosztaná a felelősséget. A Bizottság iránymutatást adott ki az Ukrajnával közös határokat ellenőrző szervek támogatására, valamint engedélyezték a Frontex (Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség) bevetését Moldovában.

Magyarországon az ukrán állampolgárokat a kezdetektől menedékkérőként fogadták be, azonban a kettős, magyar–ukrán állampolgársággal rendelkezők a konfliktus kitörésekor akadályokba ütköztek, mivel az akkori szabályok szerint például magyar állampolgárok nem kaphattak menedékjogot Magyarországon, így ideiglenes védelmet sem, és nem részesülhettek a menekülőknek járó ellátásokban, nem kaptak az államtól szállást, ételmezést és egészségügyi ellátást. A Kormány azonban március 7-i 86/2022. sz. kormányrendeletében menedékesként védelemben részesítette az Ukrajnában 2022. február 24-ét megelőzően tartózkodó ukrán állampolgárt, azt a hontalan személyt vagy nem ukrán harmadik országbeli állampolgárt, aki 2022. február 24-ét megelőzően nemzetközi védelemben vagy azzal egyenértékű nemzeti védelemben részesült Ukrajnában, illetve e személy családtagjait. E kormányrendelet rendezte a kettős, ezen belül a magyar állampolgárok helyzetét is, mivel a rendelet alapján számukra is biztosítani kell a menedékeseknek nyújtott valamennyi ellátást és kedvezményt, ha a magyar állampolgárság tényénél fogva kedvezőbb elbírásban nem részesül.

A fentiek mellett több rendelkezést megfogalmaztak, amely a menedékesek munkavállalásával volt kapcsolatos. A Kormány áprilisi 172/2022. sz. kormányrendelete az ukrán állampolgársággal rendelkező személyek foglalkoztatásának támogatásáról kimondta, hogy a menedékes Magyarország területén engedélymentesen jogosult munkát vállalni, ha a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásáért felelős miniszter közleményében meghatározott foglalkozások valamelyikében dolgozik, ideértve a munkaerő-kölcsönzés útján történő foglalkoztatást is. Az e foglalkozások közé nem tartozó munkakörben a munkavállalási engedélyt a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának nem összevont kérelmezési eljárás alapján történő engedélyezéséről, az engedélyezési kötelezettség alóli mentességről, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi központjának az összevont kérelmezési eljárásban való szakhatósági közreműködéséről, valamint a Magyarországon engedélymentesen foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának bejelentéséről, és a munkabér megtérítéséről szóló 445/2013. (XI. 28.) kormányrendeletben meghatározott szempontok vizsgálata nélkül kell kiadni. A gyakorlatban ez azt

jelent, hogy a Magyarországra menekülők foglalkoztatására bizonyos esetekben egyszerűbb feltételek vonatkoznak, munkaadók támogatást is igényelhetnek. A menedékeseknek és a menedékesként elismerésüket kérőknek munkakörétől függetlenül nincs szükségük munkavállalói engedélyre. Egyes hiányszakmákban (például bizonyos IT-munkakörök, építőmérnök, szakács, pincér) a szomszédos országok állampolgárainak foglalkoztatására eddig is más szabályok vonatkoztak, május 1-jétől azonban a menedékes vagy a menedékesként elismerését kérő Magyarország területén már bármilyen munkakörben jogosult munkavállalási engedély nélkül munkát vállalni, ideértve a munkaerő-kölcsönzés útján történő foglalkoztatást is. Az az ukrán állampolgár, aki nem rendelkezik menedékes státusszal, vagy nem kérte effajta elismerését, a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó általános szabályok szerint vállalhat munkát, ami azt jelenti, hogy csak a hiányszakmában helyezkedhet el egyszerűbb feltételekkel. Az ukrán állampolgárságúak vagy ukrán–magyar kettős állampolgársággal rendelkezők foglalkoztatása után állami támogatás is igényelhető, amennyiben a munkaadó legalább heti 20 órát foglalkoztatja őket.

Az egyéb nemzetközi szervezeteket illető fejleményekkel kapcsolatban az Európa Tanács főtitkára, Marija Pejčinović Burić május 9-én kiadott közleményében májusi, Ukrajnában tett látogatásáról kiemelte, hogy az Európa Tanács a továbbiakban is kitartó támogatásáról és szolidaritásáról biztosítja Zelenszkij ukrán elnököt és az ukrán állampolgárokat. Emellett a főtitkár azonnali intézkedések megtételéről egyezett meg a vezetőkkel annak érdekében, hogy némileg kezeljék az orosz agresszió közvetlen következményeit az országban. Ez magában foglalja az ukrán főügyésznek, Irina Venegyiktovának és hivatalának nyújtott tanácsadást az emberi jogi jogsértésekkel kapcsolatban, valamint együttműködésük segítségét a Nemzetközi Büntetőbírósággal. A főtitkár közleménye alapján az ET már most intézkedéscsomagot készít elő az agressziót követő időszakra vonatkozóan.

Ezzel majdnem egy időben, április végén az EBESZ főtitkára bejelentette ukrainai különleges megfigyelő missziója (OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine) lezárásának azonnali megkezdését. A döntést az EBESZ Állandó Tanácsa március végi ülésén a tagállamok támogatásának hiánya indokolta a misszió munkájának meghosszabbításával kapcsolatban. A missziót, amely fegyvertelen civil megfigyelőkből állt, 2014 márciusában hozták létre Ukrajnában, célja az ukrainai helyzet figyelemmel kísérése volt a Donyec-medencében és egész Ukrajnában. Zbigniew Rau lengyel külügyminiszter, az EBESZ elnöke szerint ezt a nehéz döntést Oroszország lépéseire válaszul hozták meg, illetve a tagállamokkal folytatott politikai párbeszéd útján minden lehetséges

forгатókönyvet megvizsgáltak a misszió mandátumának meghosszabbítására, azonban nem maradt más lehetőség, mint hogy lépéseket tegyenek annak lezárására.

2022. május 16.

Felhasznált irodalom

- Az ukrainai menekültek számára biztosított oktatás és támogatás. *School Education Gateway*, 2022. május 18. Online: www.schooleducationgateway.eu/hu/pub/latest/news/education-support-ua-refugees.htm
- Európai Bizottság: *Tudnivalók az ukrainai háború elől menekülőkhöz számára* (2022. május 28.). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_hu
- Európai Parlament: *Az EU válasza az ukrainai menekültválságra* (2022. március 29.). Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/world/20220324STO26151/az-eu-valasza-az-ukrainai-menekultvalsagra
- Kovács Ferenc: Több mint százmilliárd forintot utal a menekültválság miatt az Európai Unió Magyarországnak. *Index*, 2022. április 16. Online: <https://index.hu/belfold/2022/04/16/haboru-menekultek-europai-unio/>
- UNHCR: *Ukraine Refugee Situation* (2022. május 28.). Online: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukrainemenekultek-europai-unio/>

Demokrácia és jogállamiság



Páneurópai civil szervezetek szuperpozícióban

Az Európai Parlament februári plenáris ülésén vitázik, majd szavaz a határokon átnyúló európai szövetségek és nonprofit szervezetek alapvető szabályairól szóló jelentéstervezetről. Jelentéstevője a német zöld párti Szergej Lagodinsky, ugyanaz a politikus, akinek jelentése alapján a Parlament néhány hónappal ezelőtt beperelte a Bizottságot amiatt, hogy az késlekedik a jogállamiságikon-dicionalitás-rendelet Magyarországgal és Lengyelországgal szembeni alkalmazásával. A kezdeményezést a jelentéstevő saját bevallása szerint a magyar civiltörvény, illetve egészen pontosan az Európai Bíróság arra vonatkozó, 2020. június 18-i ítélete ihlette. Lagodinsky megállapítása szerint a határokon átnyúló tevékenységet folytató NGO-k védelmére nézve nem áll rendelkezésre jelenleg megfelelő uniós jogi keretszabályozás, és a helyzet kezelésére két, igencsak ambiciózus jogalkotási javaslattal állt elő.

A rendelet¹ európai civil szervezeti ügynökség létrehozását helyezi kilátásba, amely a szintén kötelezően létrehozandó tagállami szintű civil szervezeti ügynökségek vezetőiből, civil szervezetek képviselőiből és akadémikusokból állna. Az uniós szintű ügynökség feladata az lenne, hogy ellenőrizze a javasolt rendelet tagállami alkalmazását, beleszólása lenne a civil szervezetek tagállami szintű és uniós finanszírozásába, továbbá e-regisztrációs rendszert is működtetne, ahol az úgynevezett európai – tehát határokon átnyúló módon tevékenykedő – civil szervezeteket, vagyis az „Európai Szövetségeket” be lehetne jegyezni. Az ügynökség működését az EP és a Bizottság megfigyelői státuszban monitorozná. Ezek az úgynevezett „Európai Szövetségek”, lévén uniós szintű formációk, székhelyüket az unión belül szabadon változtathatnák anélkül, hogy az eredeti tagállamban meg kellene szüntetniük jogi személyiségüket. A Parlament uniós szinten szabályozná azt is, hogy a civil szervezetek milyen esetekben kaphatnak közhasznú státuszt.

¹ European Parliament: *Draft Report with Recommendations to the Commission on a Statute for European Crossborder Associations and Non-Profit Organisations (2020/2026[INL])* (2021. szeptember 15.).

Az irányelvi javaslat² elsődleges célja a nemzeti szabályozások egyszerűsítése, az adminisztratív terhek megszüntetése arra is kiterjedően, hogy a nemzeti szabályozás nem követelhet meg túlzott transzparenciát, különösen a civil szervezetek finanszírozását illetően. A nonprofit szervezetek alapításának adatai, tagsága, működése, pénzügyi bevételei és azok elköltése ugyanis az irányelv alapján bizalmas információnak minősül a jövőben.

Nem vitatva a civil szervezetek hozzáadott értékét az Európai Unió közösségéhez a javaslat már első olvasásra is legalább aránytévesztő instrumentumnak tűnik.

Jogi értelemben a jelentés célja, hogy az egyesületek és egyéb nonprofit szervezetek számára belső piaci szabadságjogokat biztosítson, ennek megfelelően a rendeletben a letelepedés szabadságát, míg az irányelvben mind a letelepedés, mind a tőke mozgásának szabadságát. Jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 352. cikke,³ ez a jogszabályhely teszi lehetővé ugyanis az EU számára a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósításához szükséges jogi aktusok elfogadását olyan esetekben, amikor a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört. Itt is erről van szó. A rendelet és az irányelv által javasolt megközelítés ráadásul nem igazán következetes, annak ellenére, hogy egymásra hivatkozó jogszabályokról van szó. A rendelet előírja az „Európai Szövetségek” uniós jogi formájának létrehozását, az irányelv azonban már olyan közös szabályokat határoz meg, amelyek az unióban letelepedett nonprofit szervezetek által alkalmazandók, nem tisztázva a két javaslat egymáshoz való viszonyát. A jogszabálycsomag gyakorlatilag tehát azt jelentené, hogy bármely olyan civil szervezet választhatja az uniós státuszt, amelynek működésében jelen van valamilyen határokon átnyúló aspektus – napjainkban nincs olyan civil szervezet, amely ne lenne ilyen –, és onnantól kezdve gyakorlatilag nem lenne olyan tagállam, amely számonkérhetné működését, míg a tagállami NGO-k is csak igen szűkre szabott keretek között lennének ellenőrizhetők. Ami még ennél is abszurdabb, hogy az indítvány szerint egy civil szervezet egyszerre lehetne tagállami és uniós státuszú is. Kicsit hasonló ez Schrödinger szuperpozícióban lévő macskájához,⁴ amely az ismert kvantummechanikai gondolat kísérlet szerint egy időben élő és halott – bár az osztrák fizikus alapvetően viccnek szánta a dobozba zárt macska példáját.

² European Parliament (2021): i. m.

³ *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Hetedik rész – általános és záró rendelkezések. 352. cikk* (2012. október 26.).

⁴ Joshua Howgego: *Schrödinger's Cat: A Thought Experiment that Highlights the Strangeness of Quantum Theory*. *NewScientist*, (é. n.).

A Jogi Bizottság által már elfogadott jelentést azonban komolyan gondolja a Parlament, miközben egyébként javaslata nem az első uniós szintű kísérlet az európai szintű civil formációk meghonosítására. Ezek a kezdeményezések azonban sosem tartoztak az integrációtörténet legeredményesebb projektjei közé.

Az Európai Bizottság ugyanis 1990-ben már terjesztett elő javaslatot⁵ az „Európai Szövetség” létrehozására, természetesen az EP nyomására, hiszen a Parlament három évvel korábban, 1987-ben állásfoglalási indítványt⁶ fogadott el a kérdésben. A Bizottság küzdött is a tagállamokkal bő 15 évet, majd a meddő próbálkozások után kénytelen volt visszavonni kezdeményezését. Ugyanerre a sorsra jutott a kölcsönös önszegélyező társaságokra vonatkozó indítvány, az eljárás 1993-ban indult, és 2006-ban kudarccal zárult,⁷ míg 2015-ben az „Európai Alapítvány” statútumáról szóló rendeletjavaslatától volt kénytelen elállni a Bizottság.⁸ Nem koronázta siker az európai zárt körű társaság (Societas Privata Europea) létrehozására irányuló erőfeszítéseket sem, a 2008-ban indult eljárást a tagállamok egyre csökkenő lelkesedése kísérte, míg 2013-ban az Európai Bizottság feladta a küzdelmet, és visszavonta⁹ a javaslatot.

Azon az elvi kérdésen túl, hogy a rövidesen plenáris ülés elé kerülő Lago-dinsky-jelentés a kettős státusz abszurditása mellett olyan mentességeket és kiváltságokat engedne a civil szervezeteknek, amilyenek a társadalmi élet semmilyen más résztvevőjét sem illetik meg, gyakorlatilag megbénítaná az Európai Unió teljes finanszírozási rendszerét. Az Európai Számvevőszék becslései¹⁰ szerint a Bizottság az EU költségvetésének 1,7%-át és az uniós fejlesztési alapok 6,8%-át civil szervezeteken keresztül hajtja végre. Számos szakpolitikai területen, mint például a humanitárius politika, a környezetvédelem, valamint a kutatás és innováció, túlnyomórészt a NGO-k segítik a Bizottságot

⁵ European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs: *A Statute for European Cross-Border Associations and Nonprofit Organizations* (2021. május).

⁶ European Parliament's Committee on Legal Affairs: *Resolution on Non-Profit-Making Associations in the European Communities* (1987. március 13.).

⁷ European Economic and Social Committee: *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union* (2017).

⁸ Agence Europe: *European Foundation Statute Withdrawal Goes Down Badly*. *Europe Daily Bulletin*, no. 11221. 2014. december 19.

⁹ *The Withdrawn Proposals for a European Private Company and a Single-Member Private Company*. *LexisNexis*, (é. n.).

¹⁰ European Court of Auditors: *Transparency of EU Funds Implemented by NGOs: More Effort Needed* (2018).

az uniós programok tervezésében, végrehajtásában és nyomon követésében. A 2014–2017 közötti időszakban a Bizottság mintegy 11,3 milliárd eurónyi összeget adott a civil szervezetek kezelésébe. 2018. évi jelentésében¹¹ a Számvevőszék számonkérte a Bizottságon az átláthatóság hiányát a civilek által kezelt uniós források vonatkozásában, éppen amiatt, mert az intézmény nem megfelelően követte nyomon e szervezetek működését az uniós programok végrehajtása tekintetében, különösen a nonprofit szervezetek határokon átnyúló tevékenysége során.

Ennek megfelelően a híresztelések szerint a szerződések öre lényegesen fontolva haladóbb megközelítést képvisel az európai civilvédelem terén, mint a Parlament inkább politikainak tekinthető jelentésében. A Bizottság szerint ugyanis a belső piaci jogalap inkább új, tagállami jog szerinti jogi forma létrehozására lenne alkalmas jogalap, szemben az EP állásfoglalásában javasolt új uniós szintű formációval, és ezzel az uniós intézmény legalább részben a tagállamok ellenőrzése alatt tartaná az NGO-k alakulását és működését – és szabadulna a Schrödinger-paradoxontól.

Ezenfelül a Bizottság szerint a közelmúltban elfogadott szociális gazdaságról szóló *Cselekvési terv*¹² egyes intézkedései részben kielégíthetik az Európai Parlament állásfoglalásában körvonalazott kéréseket. A *Cselekvési terv* többek között iránymutatást nyújt a határokon átnyúló közhasznú adományok adóügyi kezelésével kapcsolatban, valamint hangsúlyozza a megkülönböztetésmentesség elvének fontosságát a civil szervezetekkel szemben. Néhány célzott intézkedése tehát összecseng az EP-indítvány egyes szándékaival, ami gyors és elegáns menekülőutat kínál a Bizottság számára. Pedig a Parlament elképzeléseihez képest igencsak puha eszközökről van szó. A hírek szerint a szociális gazdaság keretfeltételeinek kidolgozásáról szóló, 2023-ra előírányzott tanácsi ajánlás, amelyre a Bizottság ugyancsak bőszen hivatkozik, amikor az új uniós civilformációról esik szó, szintén nem tesz mást, mint arra kéri majd a tagállamok döntéshozóit, hogy jobban igazodjanak a szociális szervezetek igényeihez, és óvatos ajánlásokat fogalmaz meg a szociális gazdaság szervezeteivel kapcsolatos egyes szakpolitikákkal kapcsolatban, az állami támogatások, a közbeszerzés és az adózás területeire is kiterjedően.

Mindez igen távol áll a parlamenti elképzeléstől: a mindennemű autoritás felett álló páneurópai civil tér megvalósításától. Annak a kérdésnek a vizsgálata

¹¹ European Court of Auditors (2018): i. m.

¹² Európai Bizottság: *Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására*. COM(2021)102 végleges (2021. március 4.).

szempontjából pedig, hogy elfogadja-e a Parlament, hogy a 35 éve húzódó ügy végére ezúttal sem került pont, ezúttal nem csak az EP aktuális politikai összetétele mérvadó. A saját kezdeményezésű jogalkotási jelentés nyomán előterjesztendő jogalkotási javaslat benyújtására egyéves határidő áll a Bizottság rendelkezésére az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás¹³ alapján, Metsola elnök támogatja a Lagodinsky-jelentést, és a legújabb pletykák szerint az egyre-másra elmaradó jogalkotási javaslatok miatt kész újraindítani a tárgyalásokat az elfogadott parlamenti állásfoglalások európai bizottsági utóéletéről.

2022. február 2.

Felhasznált irodalom

- Agence Europe: European Foundation Statute Withdrawal Goes Down Badly. *Europe Daily Bulletin*, no. 11221. Online: https://agenceurope.eu/aewebsite_dev/en/bulletin/article/11221/14
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Hetedik rész – általános és záró rendelkezések. 352. cikk (2012. január 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012E352>
- Európai Bizottság: Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására. COM(2021)102 végleges (2021. március 4.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298>
- European Court of Auditors: *Transparency of EU Funds Implemented by NGOs: More Effort Needed* (2018). Online: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ngo-35-2018/en/#chapter8>
- European Economic and Social Committee: *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union* (2017). Online: www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2017/10/RecentEvolutionsSEinEU_Study2017.pdf
- European Parliament: *Draft Report with Recommendations to the Commission on A Statute for European Crossborder Associations and Non-Profit Organisations (2020/2026(INL))* (2021. szeptember 15.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-697560_EN.pdf
- European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs: *A Statute for European Cross-Border Associations and Nonprofit Organizations* (2021. május). Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693439/IPOL_STU\(2021\)693439_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693439/IPOL_STU(2021)693439_EN.pdf)
- Framework Agreement on Relations Between the European Parliament and the European Commission. *Official Journal of the European Union*, 2010. november 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:304:0047:0062:EN:PDF>

¹³ Framework Agreement on Relations Between the European Parliament and the European Commission. *Official Journal of the European Union*, 2010. november 20.

Páneurópai civil szervezetek szuperpozícióban

Howgego, Joshua: Schrödinger's Cat: A Thought Experiment that Highlights the Strangeness of Quantum Theory. *NewScientist*, (é. n.). Online: www.newscientist.com/definition/schrodingers-cat/

The Withdrawn Proposals for a European Private Company and a Single-Member Private Company. *LexisNexis*, (é. n.). Online: www.lexisnexis.co.uk/legal/guidance/the-withdrawn-proposals-for-a-european-private-company-a-single-member-private-company

Aki nem lép egyszerre...

Úton-útfélen olvashatunk róla, hogy az Európai Bíróság tájékoztatása szerint február 16-án hirdetnek ítéletet az úgynevezett jogállamisági feltételelességről szóló perben. Holnap arról születik majd döntés, hogy megfelel-e az uniós jognak az a jogállamisági feltételelességről szóló rendelet, amely alapján meg lehetne vonni az uniós forrásokat azoktól az országoktól, amelyek sértik a jogállamisági elveket. Lényegesen kisebb nyilvánosságot kapott azonban az Európai Bíróság egy másik, precedens nélküli ítélete, amelyet éppen egy héttel korábban, február 9-én hirdetett ki a Törvényszék, pedig nem kevésbé fajsúlyos, mint a sokak által várva várt jogállamisági döntés.

Nem ritka, hogy egy uniós intézmény azt kéri számon az Európai Bizottságon, miért nem értékeli szigorúbban a jogállamisági helyzetet adott tagállamban. Számos alkalommal láttunk már ilyet az Európai Parlament részéről, legutóbb még be is perelte a Bizottságot,¹ amiért az késlekedik a jogállamisági rendelet szerinti fellépéssel Magyarország és Lengyelország irányában. Egyelőre azonban az Európai Bíróság és az Európai Bizottság között ismeretlen volt ez a jelenség. Most azonban az Európai Unió Törvényszéke első ízben semmisítette meg² a Bizottság határozatát amiatt, hogy az nem vette figyelembe a lengyelországi „rendszerszintű” jogállamiság hiányosságait, amikor egy versenyfelügyeleti panaszt visszautalt a lengyel versenyjogi hatósághoz.

Ez az első alkalom, hogy az uniós bírók a Lengyelországnak felrótt demokratikus hiányosságok hatását gazdasági ügyre vonatkozóan vizsgálták. A Törvényszék első alkalommal fogalmazta meg azt is, hogy egy tagállami autoritás, nevezetesen a lengyel versenyfelügyeleti hatóság nem alkalmas arra, hogy betöltse feladatkörét, hanem azt inkább uniós szinten kell ellátni. Az ítélet³ szerint a Bizottság nem értékelte elég szigorúan a lengyel jogállamisági helyzet hatósági eljárásokra gyakorolt hatását. A jogállamiság követelményeinek tiszteletben tartása olyan releváns tényező, amelyet a Bizottságnak a panasz

¹ Petri Bernadett: *Politikai csörtéből intézményközi harc: mulasztási per indulhat a Bizottság ellen jogállamiság-ügyben*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 19.

² Az Európai Unió Törvényszéke: *A Törvényszék ítélete a T-791/19. sz. ügyben*. (2022. február 9.).

³ Az Európai Unió Törvényszéke (2022): i. m.

megvizsgálására legmegfelelőbb helyzetben lévő hatóság meghatározása céljából figyelembe kell vennie – fogalmazták meg a bírák. Összességében tehát az uniós bírói fórum szerint az Európai Bizottság nem látta el megfelelően a feladatát, amikor úgy rendelkezett, hogy egy lengyel cég elleni kartellügyi panasz kivizsgálása a helyi versenyhatóság hatáskörébe tartozik, mert figyelembe kellett volna vennie, hogy ott nem érvényesül majd a tisztességes eljáráshoz való jog.

Az ügy háttere, hogy egy varsói székhelyű fuvarcég, az egyébként kifejezetten kis cégnek számító Sped-Pro S. A. a Lengyel Államvasutakhoz (PKP) tartozó PKP Cargo S. A.-tól vasúti árufuvarozási szolgáltatásokat vett igénybe. Ennek kapcsán kezdeményezett versenyfelügyeleti eljárást és panaszt tett a Bizottságnál a PKP Cargóval szemben, miszerint az visszaélt az EUMSz 102. cikk⁴ értelmében vett erőfölényével a lengyelországi vasúti árufuvarozási szolgáltatások piacán. A PKP Cargo ugyanis lényegében megtagadta, hogy a piaci feltételek mellett többéves együttműködési szerződést kössön a Sped-Proval, legalábbis utóbbi állítása szerint. Az Európai Bizottság lényegében azzal az indokkal utasította el a panaszt, hogy a verseny- és fogyasztóvédelmi hivatal elnöke, aki a lengyel versenyhatóság, megfelelőbb helyzetben van az ügy kivizsgálására, mint maga a Bizottság.

A Sped-Pro e határozat megsemmisítése iránti keresettel⁵ fordult a Törvényszékhez, és azt kifogásolta, hogy ügyében nem járt el a Bizottság, hanem ehelyett kérdésének elbírálását visszautalta Lengyelországba. Legfőbb érve a jogállamiság elvének Lengyelországban történő megsértése volt, és ebből adódóan a panasz kivizsgálásához fűződő uniós érdek értékelése során elkövetett hibák az Európai Bizottság részéről.

Nem arról van szó tehát, hogy a jogállamiság kérdése elő sem került a bizottsági eljárás során, tehát ezt az uniós intézmény elmulasztotta volna. Az Európai Bizottság az alapeljárásban maga is megvizsgálta: a jogállamisági hiányosságok indokolthatják-e, hogy az ügyet ne utalja vissza a lengyel versenyhatósághoz. Technikai szempontból, úgynevezett analógia útján, az európai elfogatóparancsok végrehajtása keretében szokásos két szakaszból álló elemzést

⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Harmadik rész: Az Unió belső politikái és tevékenységei – VII. Cím: A versenyre, az adózásra és a jogszabályok közelítésére vonatkozó közös szabályok – 1. fejezet: Versenyszabályok – 1. szakasz: Vállalkozásokra vonatkozó szabályok – 102. cikk (2008. május 9.).

⁵ Az Európai Unió Törvényszéke: 2019. november 15-én benyújtott kereset – *Sped-Pro S. A. kontra Bizottság* (T-791/19. sz. ügy) (2019. november 15.).

alkalmazta, az úgynevezett Minister for Justice and Equality⁶ (az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítéletnek megfelelően. Ez az ítélet arról szól, hogy az alapvető jogok felelős tagállam általi tiszteletben tartására vonatkozó vélelem megdönthető, amennyiben egy tagállam bíróságainak függetlenségét érintő hiányosságok okán sérülhet a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog. A Bizottság azonban e szempontból nem látta megalapozottnak, hogy uniós szinten tartsa a lengyel ügyet.

Pedig – mint azt az ítélet felrója⁷ – a Sped-Pro részletesen felhívta a Bizottság figyelmét arra, hogy a PKP Cargo az állam ellenőrzése alatt álló vállalkozás, a lengyel kormánnyal fennálló szoros kapcsolata miatt a helyi versenyhatóság elnéző, sőt elfogult lehet vele szemben. Azzal is érvelt, hogy a lengyel versenyhatóság elnöke teljes mértékben a végrehajtó hatalomtól függ, mivel a miniszterelnök nevezi ki és hívja vissza, anélkül, hogy a törvény a megbízatásának időtartamát és a visszahívásának indokait pontosan meghatározná. Másrészt a PKP S. A., vagyis a Lengyel Államvasutak, amely a PKP Cargo anyavállalata, tagja a lengyel nemzeti alapítványnak, annak az egyesületnek, amelyet, szintén a Sped-Pro szerint, a legnagyobb lengyel állami vállalatok hoztak létre és finanszíroznak, és amelynek célja a lengyel igazságszolgáltatási rendszer reformjának védelme, továbbá médiakampányok útján történő népszerűsítése. A Sped-Pro azzal is érvelt, hogy a lengyel versenyfelügyeleti hatóság állítólag 2015 óta megtagadta a Lengyel Államvasutakkal szemben bármilyen intézkedés meghozatalát. A Bizottság azonban megalapozatlannak tekintette ezeket az érveket, s többek között azt is rögzítette, hogy az a tény, hogy a lengyel versenyhatóság elnökét a miniszterelnök nevezi ki, nem érinti a PKP Cargo tekintetében hozott döntéseinek függetlenségét.

A Törvényszék szerint azonban a Bizottság rosszul ítélte meg a helyzetet, és téves következtetésre jutott a lengyel jogállamisági helyzet ezen ügyre gyakorolt hatásával kapcsolatban. Ehelyett arra a konklúzióra kellett volna jutnia a szerződéses örének, hogy nemcsak alkalmatlan a lengyel versenyjogi hatóság feladatai ellátására, de ráadásul a versenyjog területén hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok sem tudják majd orvosolni a lengyel versenyhatóság hiányosságait, mivel nem függetlenek.

⁶ Az Európai Unió Törvényszéke: *Judgment of the Court* (2011. december 21.).

⁷ Az Európai Unió Törvényszéke: *A Törvényszék megsemmisíti a Bizottságnak a lengyel állam által ellenőrzött PKP Cargo társasággal szemben a vasúti áruszállítási szolgáltatások lengyelországi piacon fennálló erőfölényével való állítólagos visszaélésre vonatkozó panaszt elutasító határozatát* (2022. február 9.).

Összességében tehát jogi szempontból nem csak arról van szó, hogy a Törvényszék tényként fogadta el a Bizottság előtti eljárás egyik résztvevőjének állításait, és azt kérte számon a Bizottságon, hogy más következtetésre jutott. A Lengyelországgal szembeni jogállamisági eljárást az Európai Bizottság indította hat évvel ezelőtt⁸ – szemben a Magyarország ellenivel, amelyet a Parlament –, és ha valamit, akkor azt nem lehet a Bizottság számlájára írni, hogy nem alapos ezen a téren. Az ítélet azonban ennél magasabbra teszi a lécet az uniós intézmény számára, és gyakorlatilag arra kötelezi, hogy vélelmezze napi szintű gazdasági és szakpolitikai eljárásai során: a jogállamisági eljárások alá vont tagállamok állami hatóságai nem működnek jogszerűen, és ezt bíróságaik sem tudják orvosolni.

Az ügy érdekessége, hogy egy kisvállalat áll szemben azzal a tőkeerős mamutcéggel, amely jelenleg Lengyelország legnagyobb és az Európai Unió második legnagyobb vasúti teherszállítója.⁹ A céget az uniós csatlakozás előtt szükséges szerkezetátalakításáról szóló európai bírósági ítélet teljesítése érdekében alapították. Ennek során a Lengyel Államvasutakat több tucat vállalatra osztották fel, annak érdekében, hogy megfeleljenek az európai uniós versenyjogi előírásoknak. A Sped-Pro¹⁰ ehhez képest összesen hat főt foglalkoztató mikrovállalat, amely az EUB előtt perli az Európai Bizottságot.

Mindjárt világosabbá válik azonban a dolog, ha a jogi képviselő személyét nézzük, ami rávilágít az ügy politikai hátterére. A Sped-Pro ügyvédje ugyanis az ellenzéki kötődésű, és azon belül is a Polgári Platformhoz közel álló Mikołaj Kozak,¹¹ aki a varsói ügyvédi kamara fegyelmi megbízotti testületének szóvivője, e minőségében számos alkalommal konfrontálódott a lengyel kormánnyal. Kozak érintett volt abban a konfliktusban is, amelyben a lengyel főállamügyész felszólította a kamara fegyelmi megbízottját,¹² hogy indítson eljárást az Európai Tanács korábbi elnöke, Donald Tusk ügyvédje ellen. Az ügy végül szintén az Európai Bíróság előtt landolt, eldöntve azt is, hogy a fegyelmi megbízotti testület bíróságnak minősül, ennél fogva jogosult arra, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzen.

Eközben folyamatosan nő a feszültség Lengyelország és az uniós intézmények között. Miután tavaly ősszel napi 1 millió euró összegű bírság megfizetésére

⁸ Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 Regarding the Rule of Law in Poland. *Official Journal of the European Union*, 2016. július 27.

⁹ A PKP Cargo honlapja.

¹⁰ D&B Business Directory: SPED PRO S A.

¹¹ Kulpa Kozak: *Mikołaj Kozak*.

¹² Laurent Pech: *Poland and the Rule of Law* (2020. november 27.).

kötelezte¹³ az Európai Bíróság Lengyelországot, amiért nem szüntette meg az EU által kifogásolt fegyelmi kamarákat, néhány nappal ezelőtt arról döntött a Bizottság, hogy a Turów bányában zajló jogszerűtlen lignitkitermelés miatt fizetendő napi 500 ezer eurós pénzbüntetést a Varsónak járó EU-források rovására hajtja be,¹⁴ annak ellenére, hogy a lengyel és a cseh kormány kétoldalú megállapodást írt alá az ügy egymás közötti rendezéséről.

Újabb precedens nélküli döntés az integrációtörténetben.

2022. február 15.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Harmadik rész: az unió belső politikái és tevékenységei – vii. cím: a versenyre, az adózásra és a jogszabályok közelítésére vonatkozó közös szabályok – 1. fejezet: Versenyszabályok – 1. szakasz: Vállalkozásokra vonatkozó szabályok – 102. cikk (2008. május 9.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E102&from=NL>
- Az Európai Unió törvényszéke: 2019. november 15-én benyújtott kereset – *Sped-Pro S. A. kontra Bizottság* (2019. november 15.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=47F814C2E47718CC017ED0574638365F?text=&docid=222797&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3050819>
- Az Európai Unió Törvényszéke: A Törvényszék ítélete a T-791/19. sz. ügyben (2022. február 9.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=47F814C2E47718CC017ED0574638365F?text=&docid=253643&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3050819>
- Az Európai Unió Törvényszéke: A Törvényszék megsemmisíti a Bizottságnak a lengyel állam által ellenőrzött PKP Cargo társasággal szemben a vasúti áruszállítási szolgáltatások lengyelországi piacán fennálló erőfölényével való állítólagos visszaélésre vonatkozó panaszt elutasító határozatát (2022. február 9.). Online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220025hu.pdf>
- Az Európai Unió Törvényszéke: Judgment of the Court (2011. december 21.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CJ0411&from=EN>
- Commission Recommendation Regarding the Rule of Law in Poland. *Official Journal of the European Union*, 2016. július 27. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1518450844513&uri=CELEX%3A32016H1374>
- D&B Business Directory: *SPED PRO S A*. Online: www.dnb.com/business-directory/company-profiles/sped_pro_s_a.b288e55f46dbcb5576515c857e998ef8.html

¹³ Anna Wlodarczak-Semczuk: EU Court Fines Poland 1 Mln Euros per Day in Rule of Law Row. *Reuters*, 2021. október 27.

¹⁴ EU Court of Justice Confirms Removal of Turów Mine Case Following Agreement between Prague and Warsaw. *Agence Europe*, 2022. február 10.

Aki nem lép egyszerre...

- EU Court of Justice Confirms Removal of Turów Mine Case Following Agreement between Prague and Warsaw. *Agence Europe*, 2022. február 10. Online: <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12887/18>
- Kozak, Kulpa: *Mikołaj Kozak*. Online: <https://kulpakozak.com/mikolaj-kozak/>
- Laurent Pech: *Poland and the Rule of Law* (2020. november 27.). Online: www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/DEONTOLOGY/EN_DEON_20201127_Laurent-Pech-Legal-Opinion-on-Case-C-5520.pdf
- Petri Bernadett: *Politikai csörtéből intézményközi harc: mulasztási per indulhat a Bizottság ellen jogállamiság-ügyben*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 19. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/19/politikai-csortebol-intezmenykozi-harc-mulasztasi-per-indulhat-a-bizottsag-ellen-jogallamisag-ugyben>
- PKP Cargo. Online: www.pkpcargo.com/en/
- Włodarczak-Semczuk, Anna: EU Court Fines Poland 1 Mln Euros per Day in Rule of Law Row. *Reuters*, 2021. október 27. Online: www.reuters.com/world/europe/eu-top-court-orders-poland-pay-1-million-euros-day-rule-law-row-2021-10-27/

Tízéves az európai polgári kezdeményezés

2012. április 1-jén lépett hatályba az európai polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendelet, így a holnapi napon tízéves fennállását ünnepli az Európai Unió részvételi demokráciájának Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új eszköze. Mit hozott az elmúlt tíz év az európai polgári kezdeményezés (EPK) terén az Európai Unióban és Magyarországon, és mennyire lett sikertörténet az első transznacionális napirend-kezdeményezés?

Az EPK a Lisszaboni Szerződéssel vált az uniós jog részévé, azonban a gyakorlatban csupán 2012. április 1-jétől kezdték el alkalmazni (ekkor lépett hatályba az EPK részletszabályait megállapító első EPK-rendelet).¹ Az uniós demokráciájával foglalkozó szakemberek többsége nagy reményeket fűzött az új részvételi eszközhöz, azonban az első évek gyakorlata inkább csalódást okozott, az EPK ugyanis nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. 2012 áprilisa és 2015 márciusa között az Európai Bizottság túlságosan megszorító értelmezést alkalmazott az EPK-k előzetes befogadhatósági vizsgálata során: 51 kezdeményezésből 20 EPK bejegyzését hatásköri okokra hivatkozva utasította el, amely kezdeményezések esetében így meg sem kezdődhetett az aláírások gyűjtése. Ez meg is hozta az eredményét: a következő hároméves ciklus alatt (2015–2018) 51-ről csupán 19-re csökkent a benyújtott EPK-k száma.

2015-től egyre többen fogalmaztak meg kritikát az EPK jogi keretei és gyakorlati működése kapcsán, valamint szólítottak fel az EPK-rendelet reformjára.² Az Európai Bizottság végül 2017-ben nyújtotta be jogalkotási javaslatát, és ezzel megkezdődött a rendelet felülvizsgálata. Az új EPK-rendelet³ végül 2020. január 1-jén lépett hatályba. 2017-ben a reform megkezdésével párhuzamosan a Bizottság gyakorlatában is pozitív változások álltak be. A brüsszeli

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2011. február 16.

² Tárnok Balázs: *Az európai polgári kezdeményezés működési nehézségei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálata*. *Iustum Aequum Salutare*, 16. (2020b), 2. 147–178.

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2019. április 17.

testület rugalmasabb lett az előzetes vizsgálatokat illetően, és így több EPK esetében kezdődhetett meg a támogató nyilatkozatok gyűjtése. Ehhez persze az is hozzájárult, hogy az Európai Bizottság sorra veszítette el az EPK-k nyilvántartásba vételének megtagadása miatt indított pereket az Európai unió Bíróságán (lásd a *Minority SafePack*,⁴ a *Stop TTIP*⁵ vagy a *nemzeti régiókról szóló*⁶ EPK-t). Ezt követően újra megnőtt a kedv az EPK-k benyújtása iránt, az áttörés azonban továbbra is elmaradt.

A mai napig 111 EPK-regisztrációs kérelmet nyújtottak be a Bizottsághoz. Ebből 88-at nyilvántartásba vett az Európai Bizottság, 23 kérelem elutasítása mellett. A 88 EPK-ból hat sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést, és ezeket a Bizottság már meg is válaszolta. További három EPK sikerrel teljesítette az aláírásgyűjtést, de ezek esetében még zajlik a tagállami érvényességi vizsgálat, illetve még nem nyújtották be a szervezők sikeres kezdeményezésüket a Bizottsághoz. Jelenleg 21 EPK van folyamatban különböző fázisokban (döntő többségükben jelenleg is zajlik az aláírásgyűjtés), 61 EPK pedig sikertelenül ért véget az elmúlt tíz évben (elégtelen számú támogató nyilatkozat vagy EPK visszavonva). (Az EPK-ról szóló részletes statisztika, illetve az egyes kezdeményezések rövid ismertetése kutatóintézetünk honlapján is elérhető az *EPK Figyelő*⁷ rovatban.)

111 benyújtott kezdeményezésből eddig hivatalosan tehát 6 tudta teljesíteni azokat a követelményeket, amelyeknek megfelelően az Európai Bizottság és az Európai Parlament elé kerültek az egyes kezdeményezések. Még lesújtóbb, ha azt vizsgáljuk, hogy e hat kezdeményezésből mennyi érte el a célját, vagyis hány EPK esetében indított vagy irányzott elő a szervezők kérésének megfelelő jogalkotást az Európai Bizottság. Mindössze két EPK esetében történt ilyen. A Right2Water⁸ vízvédelmi kezdeményezés esetében a Bizottság 2014-ben először elutasította a jogalkotási javaslat előterjesztését, majd 2018-ban újra elővette a javaslatcsomagot, és a szervezők kérésének részben megfelelő javaslatot terjesztett elő, aminek eredményeként az uniós jogalkotó végül

⁴ *T-646/13–Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe v Commission* (2017. február 3.).

⁵ *T-754/14 – Efler and Others v Commission* (2017. május 10.).

⁶ *C-420/16 P – Izsák and Dabis v Commission* (2019. március 7.).

⁷ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Az eddigi európai polgári kezdeményezések összefoglaló áttekintése. EPK Figyelő*, 2022. március 31.

⁸ Európa Stratégia Kutatóintézet: *A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk! EPK Figyelő*, 2021. január 12.

elfogadta az új ivóvízirányelvet.⁹ Az End the Cage Age¹⁰ EPK-ra a Bizottság már az intézményi felülvizsgálat során is pozitívan reagált, és 2021. június 30-i közleményében arról döntött,¹¹ hogy 2023-ban megindítja¹² a jogalkotási eljárást. Az Egy közülünk¹³ magzatvédelmi, a Stop Vivisection¹⁴ állatvédelmi, a Minority SafePack¹⁵ nemzeti kisebbségvédelmi és a *glifozát betiltásáról*¹⁶ szóló környezetvédelmi EPK-javaslatokat azonban a Bizottság egyetlen javaslat előterjesztése nélkül söpörte le az asztalról.

Magyarországon a legnagyobb sikere egyértelműen a két nemzeti kisebbségvédelmi tárgyú EPK-nak, a Minority SafePack-nek és a nemzeti régiókról¹⁷ szóló kezdeményezésnek volt. Előbbi mellett 527 ezer,¹⁸ utóbbi esetében 827 ezer¹⁹ érvényes támogató nyilatkozat gyűlt össze Magyarországon. Utóbbi szám az EPK tízéves történetét tekintve is kiemelkedő adat. Csak egyetlen esetben gyűlt össze ennél több érvényes támogató nyilatkozat egy tagállamban, mégpedig a vízvédelmi Right2Water EPK esetében, Németországban (1 236 455 érvényes²⁰ szignó – Németország összlakossága ugyanakkor több mint nyolcszorosa hazánkénak). E kezdeményezések támogatásában tehát a magyar állampolgárok rendkívül aktívan vettek részt, valamint a közbeszédet is rendkívüli mértékben meghatározta a két EPK az aláírásgyűjtési kampány során. Számos politikai szereplő állt ki a kezdeményezések mellett (a Minority SafePack esetében Orbán Viktor miniszterelnök is aktívan buzdított

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2184 irányelve (2020. december 16.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2020. december 16.

¹⁰ Európa Stratégia Kutatóintézet: *End the Cage Age*. EPK Figyelő, 2021. november 1.

¹¹ Tárnok Balázs: *Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezés nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. április 16.

¹² Európai Bizottság: *Communication From the Commission on the European Citizens’ Initiative (ECI) „End the Cage Age”* (2021. június 30.).

¹³ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Egy közülünk*. EPK Figyelő, 2020. január 1.

¹⁴ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Stop Vivisection*. EPK Figyelő, 2016. január 1.

¹⁵ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért*. EPK Figyelő, 2021. március 21.

¹⁶ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!* EPK Figyelő, 2017. december 5.

¹⁷ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért*. EPK Figyelő, 2021. május 8.

¹⁸ MTI: *Több mint 527 ezren támogatták Magyarországon a Minority SafePack kezdeményezést*. *Mandiner*, 2018. július 5.

¹⁹ Székely Nemzeti Tanács: *Az ellenőrzés lezárult* (2021. december 21.).

²⁰ Európai Unió: *A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!* (2014. március 19.).

a kezdeményezés támogatására), valamint az aláírásgyűjtési kampány során számos médium beszámolt a két kisebbségvédelmi EPK alakulásáról.

A kisebbségvédelmi kezdeményezéseken kívül magyar szempontból releváns még a magzatvédelmi Egy közülünk és a családvédelmi Anya, Apa, Gyerekek EPK.²¹ Frivaldszky Edith előbbi EPK munkájában a szervezői bizottság tagjaként vállalt szerepet, a családvédelmi EPK-nak pedig főszervezője volt. Az Egy közülünk EPK mellett közel 46 ezer érvényes támogató aláírás gyűlt össze Magyarországon, míg az Anya, Apa, Gyerekek EPK mellett 55 ezer. Utóbbi EPK esetében, bár éppen összegyűjtötte a szükséges egymillió támogató nyilatkozatot, az érvénytelen aláírások száma miatt az összes érvényes aláírás végül egymillió alatt volt.²² Ezenfelül Magyarországon összegyűlt az érvényességhez szükséges minimum számú aláírás a Right2Water víz-, a Stop Vivisection és a Stop Finning²³ állatvédelmi, valamint a méhek védelméről²⁴ szóló EPK esetében is (a tagállami küszöbérték elérésével kapcsolatos hiteles információk jellemzően a sikeres EPK-k esetében állnak rendelkezésre).

Az EPK nem lett az uniós demokrácia sikertörténete az elmúlt tíz évben. Ennek több oka²⁵ is van, amelyek közül azonban kiemelendő, hogy az EPK létezéséről is nagyon kevesen tudnak az uniós polgárok közül. Egy tavalyi, öt uniós tagállamban végzett felmérés²⁶ szerint a megkérdezett polgárok kevesebb, mint 9%-a tudott az eszköz létezéséről. Tíz év és közel 90 EU-szintű aláírásgyűjtési kampány után ez a szám különösen alacsonynak tűnik. Ahogy azt a Minority SafePack magyarországi aláírásgyűjtési kampánya során szerzett tapasztalatok is alátámasztották,²⁷ a magyar állampolgárok számára is ismeretlen volt ez az eszköz (e tekintetben pozitív elmozdulásként értékelhető, hogy a nemzeti régiókról szóló EPK-t hozzávetőleg minden tizedik arra jogosult magyar állampolgár aláírta).

²¹ Európai Unió: *Anya, Apa, Gyerekek – Európai Polgári Kezdeményezés a házasság és a család védelmében* (2017. augusztus 16.).

²² MTI: *Egymillióan az Anya, Apa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett*. Mandiner, 2017. június 14.

²³ Európai Unió: *Stop Finning – Stop the Trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállításáról)* (2022. március 3.).

²⁴ Európa Stratégia Kutatóintézet: *Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért. EPK Figyelő*, 2021. október 30.

²⁵ Tárnok Balázs: *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére* (2020a).

²⁶ Francesca Barca: *Most European Citizens have Never Heard of the European Citizens' Initiative*. Voxeurop, 2021. május 9.

²⁷ Tárnok Balázs: *A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. Létünk*, 49. (2019), 2. 131–148.

Nemcsak e hiányos ismeretek miatt nem lett az EU demokráciájának legsebbeen csillogó ékköve az EPK, hanem az eszköz kiemelkedően rossz „ár-érték aránya” miatt is. Az EPK aláírásgyűjtési kampánya eléggé költséges eljárás (több mint egymillió támogató nyilatkozat összegyűjtése, hét tagállamban teljesítve a lakosságárányos minimális küszöböt, mindezt 12 hónap leforgása alatt). Ezzel együtt azonban az eszköz uniós döntéshozatali eljárásra gyakorolt potenciális hatása meglehetősen alacsony (a sikeres EPK-t követően az Európai Bizottság köteles napirendjére tűzni a kérdést, azonban nem köteles jogalkotási javaslatot benyújtani vagy egyéb cselekvést előírányozni), ráadásul az eddig sikerre vitt kezdeményezések által ténylegesen elért eredmények sem mutatnak átütő sikert (hat megvizsgált kezdeményezés közül mintegy másfélnek sikerült elérnie a kívánt eredményt). Ez a rossz ár-érték arány a „fogyasztói” attitűdre is hatással lehet.

Az első évek gyakorlata határozottan rossz hatással volt az EPK polgárok által történő megítélésére. Ezen némileg javított az eszköz 2017-ben indult részleges reformja, azonban a Bizottságnak a polgároktól érkező javaslatok kompromisszummentes elutasításával kapcsolatos gyakorlata nem segíti a polgárok EPK-be vetett bizalmának erősítését. Jó példa erre a Minority SafePack kisebbségvédelmi javaslatcsomag Bizottság által történő teljes lesöprése, annak ellenére, hogy az Európai Parlament háromnegyedes többséggel,²⁸ valamint a német Bundestag egyhangúlag elfogadott²⁹ állásfoglalásban kérte a Bizottságtól a kezdeményezés kedvező elbírálását.

Bár az EPK célja az uniós polgárok közelebb hozása az unióhoz, ezek a tapasztalatok inkább e célkitűzés ellen hatnak. Az eszköz tehát messze nem tökéletes, azonban a rendszer buktatója sokkal kevésbé a jogszabályi keret, mintsem az Európai Bizottság elutasító hozzáállása a valódi polgári részvételhez.

2022. március 31.

²⁸ Tárnok Balázs: [Nagy többséggel támogatta az Európai Parlament a Minority SafePack-et. Felvidék.ma](#), 2020c. december 17.

²⁹ Vinczelorant.eu: [A Bundestag határozatban kéri az Európai Bizottságtól az őshonos kisebbségek védelmét. Mandiner](#), 2020. november 27.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2011. február 16. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R0211>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2019. április 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0788>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2184 irányelve (2020. december 16.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2020. december 16. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020L2184>
- Barca, Francesca: Most European Citizens Have Never Heard of the European Citizens' Initiative. *Voxeurop*, 2021. május 9. Online: <https://voxeurop.eu/en/the-european-citizens-initiative-right-still-unknown/>
- C-420/16 P – *Izsák and Dabis v Commission* (2019. március 7.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-420/16%20P>
- Európai Bizottság: *Communication From The Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) „End the Cage Age”* (2021. június 30.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/sites/default/files/2021-06/1_EN_ACT_part1_v7.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Stop Vivisection. *EPK Figyelő*, 2016. január 1. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK_tb_Stop%20Vivisection.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől! *EPK Figyelő*, 2017. december 5. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK_tb_Ban%20Glyphosate.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Egy közülünk. *EPK Figyelő*, 2020. január 1. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK_tb_One%20of%20Us.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk! *EPK Figyelő*, 2021. január 12. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK_tb_Right2Water.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Minority SafePack – Egy millió aláírás az európai sokszínűségért. *EPK Figyelő*, 2021. március 21. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK_tb_Minority%20SafePack.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért *EPK Figyelő*, 2021. május 8. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK%20Figyel%C5%91_Koh%C3%A9zi%C3%B3s%20politika_al%C3%A1%C3%Adr%C3%A1sgy%C5%B1jt%C3%A9s%20folyamatban_sl%20.docx%20m%C3%A1solata.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért. *EPK Figyelő*, 2021. október 30. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK%20Figyel%C5%91_%20Ments%C3%B3k_meg_a_m%C3%A9heket_%C3%A9s_a_mez%C5%91gazdas%C3%A1gi_termel%C5%91ket_az_al%C3%A1%C3%Adr%C3%A1sgy%C5%B1jt%C3%A9s%20folyamatban_NDA%20m%C3%A1solata.pdf
- Európa Stratégia Kutatóintézet: End the Cage Age. *EPK Figyelő*, 2021. november 1. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK%20Figyel%C5%91_End%20the%20Cage%20Age_nov1.pdf

- Európa Stratégia Kutatóintézet: Az eddigi európai polgári kezdeményezések összefoglaló áttekintése. *EPK Figyelő* (2022. március 31.). Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/EPK%20Figyel%C5%91_%C3%B6sszefoglal%C3%B3_0331.pdf
- Európai Unió: *Anya, Apa, Gyerekek – Európai Polgári Kezdeményezés a házasság és a család védelmében* (2017. augusztus 16.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2015/000006_hu
- Európai Unió: *A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!* (2014. március 19.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003_hu
- Európai Unió: *Stop Finning – Stop the Trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítás)* (2022. március 3.). Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000001_hu
- MTI: Egymillióan az Anya, Apa, gyerekek elnevezésű európai polgári kezdeményezés mellett. *Mandiner*, 2017. június 14. Online: https://mandiner.hu/cikk/20170614_egymillioan_az_anya_apa_gyerekek_elnevezesu_europai_polgari_kezdemenyezesnek
- 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
- Székely Nemzeti Tanács: *Az ellenőrzés lezárult* (2021. december 21.). Online: www.sznt.org/hu/dokumentumok/kozlemenyek/1497-az-ellenorzes-lezarult
- Tárnok Balázs: A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés és a magyarországi aláírásgyűjtés tapasztalatai. *Létünk*, 49. (2019), 2. 131–148. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/A_Minority_SafePack_europai_polgari_kezd.pdf
- Tárnok Balázs: *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére* (2020a). Online: http://real-phd.mtak.hu/916/1/Tarnok_Balazs_dolgozatv.pdf
- Tárnok Balázs: Az európai polgári kezdeményezés működési nehézségei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálata. *Iustum Aequum Salutare*, 16. (2020b), 2. 147–178. Online: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20202sz/08_TarnokB_IAS_2020_2.pdf
- Tárnok Balázs: Nagy többséggel támogatta az Európai Parlament a Minority SafePack-et. *Felvidék.ma*, 2020c. december 17. Online: <https://felvidek.ma/2020/12/nagy-tobbseggel-tamogatta-az-europai-parlament-a-minority-safe-pack-et/>
- Tárnok Balázs: Az „End the Cage Age” európai polgári kezdeményezés nyilvános meghallgatása az Európai Parlamentben. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. április 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/04/16/az-end-the-cage-age-europai-polgari-kezdemenyezes-nyilvanos-meghallgatasa-az-europai-parlamentben>
- T-646/13 – *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe v Commission* (2017. február 3.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=t-646/13>
- T-754/14 – *Efler and Others v Commission* (2017. május 10.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-754/14>
- Vinczelorant.eu: A Bundestag határozatban kéri az Európai Bizottságtól az őshonos kisebbségek védelmét. *Mandiner*, 2020. november 27. Online: https://mandiner.hu/cikk/20201127_a_bundestag_hatarozatban_keri_az_europai_bizottsagtol_az_oshonos_kisebbssegek_vedelmet

Szép az, ami érdek nélkül tetszik – európai bizottsági javaslat a fenntartható vállalatirányításról

Heteken belül megkezdí munkáját az Európai Parlament Jogi Bizottsága a fenntartható vállalatirányításról és a vállalatok elvárható gondosságáról szóló európai bizottsági jogalkotási javaslattal kapcsolatban. Az európai baloldali pártok által már évekkel ezelőtt beharangozott, azonban az Európai Bizottság által végül csak az év elején bemutatott javaslat értelmében a vállalatok kezéskedni kötelesek unión kívüli és azon belüli üzleti partnereik magatartásáért az emberi jogok, az éghajlatváltozás és a környezetvédelem terén. Az európai vállalkozások feladata e téren nem merül ki annyiban, hogy felismerjék az ilyen jellegű jogsértéseket, és adott esetben értesítsék erről a hatóságokat, hanem feladatuk megelőzni, megszüntetni, számonkérni, sőt, orvosolni is a vélt vagy való ember jogi és környezetvédelmi kihágásokat üzleti partnereik körében. A javaslat késedelmének háttérében ezúttal nem politikai fenntartások vagy szakmai aggályok álltak, hanem a Bizottság saját jogalkotási kapuőr szerve, a Szabályozási Ellenőrzési Testület által bemutatott elutasító értékelés.

A javaslat¹ elvi alapja, miszerint a nyereségorientált működés nem kell hogy kizárja a fenntarthatóságot és az értékteremtést, nyilvánvalóan támogatásra érdemes megközelítés, hasonlóképpen vitathatatlan az emberi jogok védelme és a klímaváltozással szembeni küzdelem szükségessége. Ebben a szabályozásban azonban arról van szó, hogy a kvázi hatósági jogkörben eljáró vállalatok a szükséges garanciák teljes nélkülözésével különböző szankciókat kell hogy alkalmazzanak egymással szemben a jövőben. Ráadásul ezeket a büntetéseket nem kontradiktórius eljárás alapján szabhatják majd ki egymással szemben, hanem gyakorlatilag minden vélt esetben lehetőségük, sőt kötelességük. A javaslat ugyanis nem rendezi, mi a teendő akkor, ha a kihágással gyanúsított fél érdemben vitatná azt a jogsértést, amellyel üzleti partnere vádolja, sőt, amelyre tekintettel kötbért alkalmaz, szerződést bont vele, adott esetben ezzel többmillió eurós károkat okozva.

¹ European Commission: *Proposal for a Directive on Corporate Sustainability due Diligence and Annex* (2022. február 23.).

Az európai vállalatoknak feladata lesz az is, hogy gondossági stratégiáikat összhangba hozzák a fenntartható fejlődési célokkal és az unió emberi jogi és környezetvédelmi szakpolitikai célkitűzéseivel, ezen belül az európai zöld megállapodással² és azzal a kötelezettségvállalással,³ hogy 2030-ra legalább 55%-kal csökken az üvegházhatású gázok kibocsátása. Kifejezetten támogatandó célkitűzés ez is, az azonban aránytalan előírásnak tűnik, hogy ezen az alapon a vállalatok igazgatói többé nem választhatják ki üzletfeleiket a vállalati érdekek alapján, hanem minden esetben elsőbbséget kell biztosítaniuk a klímavédelmi vagy biodiverzitással kapcsolatos egyezmények érvényesülésének. Ha nem így tesznek, az úgynevezett érdekelt felek, mint például a környezetvédelmi vagy emberi jogi téren aktív civil szervezetek polgári pert indíthatnak velük szemben. A bizottsági javaslat szó szerinti értelmezése szerint tehát, ha egy étterem vezetője annak alapján köt üzletet nyersanyagbeszerzésre, hogy ki szállítja a legészszerűbb áron a legjobb minőséget, nem pedig annak alapján, hogy melyik potenciális partnere tartja be nagyobb bizonyossággal a taxonómiarendelet fajok sokféleségére vonatkozó előírását, teljes joggalappel perelhető bármely környezetvédelmi szervezet által.

Bízhatnánk abban, hogy a javaslat egyfajta „lex imperfectaként” megmarad majd a különböző hangzatos stratégiák szintjén, amelyeket elfogadva a vállalatok majd kipipálhatják a szabálynak való megfelelést, hasonlóan a korábbi, nem pénzügyi jelentéstételi kötelezettségről szóló előírásokhoz, itt azonban nem erről van szó. Az uniós jogalkotó ugyanis teljes szigorral jár el, és a szabályok értelmében polgári jogi felelősséggel tartozik majd a vállalat, ha nem ismerte fel, nem előzte meg és nem hárította el az emberi jogi vagy környezetvédelmi sérelmeket üzleti partnerei körében, ami végképp arra sarkallja az uniós és a globális piacon működő cégeket, hogy egymás rendőrei legyenek. Mindezt olyan jogi instrumentum hatálya alatt, amely magára a vállalatra rója annak a bizonyítási terhét, hogy megfelelő gondossággal járt-e el az emberi jogi és klímavédelmi kihágások megelőzése és orvoslása terén. A vélelem tehát amellettszól, hogy ha egy vállalkozás üzleti körében ilyen szabálytalanság merül fel, ő maga is hibázott, így felelősséggel tartozik érte.

A vállalatok elvárható gondosságáról szóló javaslatot a Bizottság többéves csúszással terjesztette elő, miközben az európai zöldek és a szocialisták nem

² Európai Bizottság: *Európai zöld megállapodás* (2019. december 11.).

³ Európai Bizottság: *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2050-re megvalósítandó klímamemlegetes Európa felé vezető út megkezdéséről*. COM(2020) 777 végleges (2020. november 30.).

elhanyagolható mértékű nyomást gyakoroltak rá. 2021-ben a Parlament saját kezdeményezésű jelentést⁴ fogadott el a témában, amelynek jelentéstevője a holland szocialista Lara Wolters volt. A Parlament érvei szerint az európai vállalkozások számára a harmonizáció, a jogbiztonság, az egyenlő versenyfeltételek szempontjából ez a javaslat előnyös. Emellett álláspontja szerint további előnyökkel jár a harmadik országok alacsonyabb védelmi normái, valamint a nemzetközi kereskedelemben tapasztalható szociális és környezeti dömpingből eredő tisztességtelen versenyelőny mérséklése szempontjából is. A valóság ennél földhözragadtabb, az uniós szintű szabályozás hátterében elsősorban az áll, hogy egyes intenzív beszerzési jellegű külkapcsolatokkal rendelkező tagállamok – Franciaország, Hollandia, Dánia, Luxemburg és Németország – geopolitikai helyzetükből adódóan már rendelkeznek hasonló jellegű, bár visszafogottabb nemzeti szintű szabályokkal, és Unión belüli versenyhátrányt jelent számukra, hogy más tagállamoknak ilyen előírásoknak nem kell megfelelniük.

E komoly nagytagállami és nagypolitikai támogatottság mellett joggal kérdezzük: mi okozta a javaslat előterjesztésének többéves csúszását?

Nem más, mint az uniós jogalkotásban úgynevezett kapuőr szerepet betöltő Szabályozási Ellenőrzési Testület⁵ okolható a kialakult helyzet miatt. A testület 2015-ben, még a Juncker-bizottság alatt jött létre, gyakorlatilag a kevés vizet zavaró Hatásvizsgálati Testület⁶ átalakításával, a minőségi jogalkotásról szóló intézkedéscsomag⁷ keretében. Egyfajta kompromisszumként alakult ki ebben a formában, mivel a tagállamok egy része annak idején nemzeti delegáltakból álló testületet állított volna fel a bizottsági javaslatok kontrollja érdekében, amitől az uniós intézmények persze óvakodtak, s így a szokásos egyezkedések eredményeként megszületett a megállapodás a hétszemélyes testületről, amelynek valamennyi tagja bizottsági tisztviselő vagy szakértő.

A testület tevékenysége tehát egyfajta minőségbiztosítási ellenőrzést jelent, amelyet a Bizottság hatásvizsgálatai, célravezetőségi vizsgálatai, főbb értékelései és ebből következően az előterjeszteni kívánt uniós jogszabályok felett gyakorol. Létezésének elvi alapja, hogy a Bizottság politikai szinten a rendelkezésre álló legjobb információk és az érdekelt felek véleménye alapján hozza meg a jogalkotási kezdeményezésekről szóló döntéseit.

⁴ European Parliament: *European Parliament Resolution of 10 March 2021 with Recommendations to the Commission on Corporate due Diligence and Corporate Accountability (2020/2129(INL))* (2021. március 10.).

⁵ Európai Bizottság: *Szabályozói Ellenőrzési Testület* (2022. április 16.).

⁶ European Commission: *The European Commission Impact Assessment Board* (2012. június 1.).

⁷ European Commission: *Better Regulation: Why and How* (2022. április 16.).

A testület „pozitív”, „fenntartásokkal pozitív” vagy „negatív” véleményt adhat ki a hatásvizsgálatokról. Ahhoz, hogy a Bizottság elfogadásra terjeszthessen elő egy hatásvizsgálattal kísért kezdeményezést, a testületnek legalább „pozitív” vagy „fenntartásokkal pozitív” véleményt kell kiadnia. „Negatív” vélemény esetén a jelentéstervezetet felül kell vizsgálni, és újra be kell nyújtani a Szabályozási Ellenőrzési Testületnek. Amennyiben az a hatásvizsgálatról két alkalommal is negatív véleményt ad ki, csak az intézményközi kapcsolatokért és a tervezésért felelős alelnök – jelenleg Maroš Šefčovič – terjesztheti a kezdeményezést a biztosi testület elé, annak eldöntésére, hogy a kifogások ellenére fenntartják-e a javaslatot.

Erre a sorsa jutott tehát a jelen cikkben tárgyalt előterjesztés is. A Szabályozási Ellenőrzési Testület ugyanis tavaly májusban és decemberben egymás után két negatív véleményt⁸ adott ki a szövegtervezettel kapcsolatban. A Testület számos fontos hiányosságra mutat rá, mint például, hogy a szabály aránytalanul terhelne az európai kis- és középvállalatokat. A kkv-knak ugyanis, bár nem tartoznak a javaslat követlen hatálya alá, szintén részt kell majd venniük ebben az átvilágítási mechanizmusban, ha az érintett vállalatok üzleti körének – vagy ahogy a szabály fogalmaz: értékláncának – egyébként részét képezik. Ezenfelül azt is felrótták, hogy a javaslat homályos és aránytalan, mert nem támasztja alá semmilyen hatásvizsgálat, hogy a jelenlegi, önkéntességen alapuló vállalati gyakorlat nem elegendő az emberi jogi és környezetvédelmi célok eléréséhez.

Szintén kihangsúlyozandó, hogy a témában lefolytatott nyilvános konzultáció⁹ során az üzleti szereplők egyértelműen elleneztek a vállalatok számára előírt polgári jogi felelősséget. Még ennél is vitatottabb kérdés volt az igazgatók felelősségének meghatározása, ezzel kapcsolatban ugyanis nemcsak a gazdasági szereplők, de még számos civil kommentátor is tiltakozott, így például a tavaly ősszel elhunyt John G. Ruggie, az ENSZ üzleti és emberi jogra irányadó, nem éppen vállalkozásbarát alapelveinek szellemi atyja. A testület ezeket a kifogásokat is figyelembe vette kétszeres negatív véleményének előterjesztése során. Belső információk szerint egyébként a Bizottság a májusi, első negatív véleményt követően számottevő módon megváltoztatta és egyben igencsak felvizezte eredeti javaslatát, így kerültek ki az európai kkv-k is a szövegtervezet hatálya alól. A második negatív vélemény után azonban nem

⁸ European Commission: *Corporate Sustainability due Diligence* (2022. február 23.).

⁹ European Commission: *Sustainable Corporate Governance* (2021. február 8.).

került sor semmilyen változtatásra. Azt a véleményt a biztosi kollégium nemes egyszerűséggel figyelmen kívül hagyta.

A jogalkotási kapuőr testület egyébként nem veszi górcső alá a Bizottság valamennyi kezdeményezésének értékelését, hanem minden évben kiválaszt néhány – relevanciáját és a Bizottság prioritásait tekintve – kiemelten fontos területet, és csak az ezekhez tartozó javaslatokat vizsgálja meg. Így választotta ki 2020-ban és 2021-ben az európai zöld megállapodás és a belső piac kérdésköréhez kapcsolódó előterjesztéseket, ami már önmagában is felháborodást váltott ki Frans Timmermans ügyvezető alelnökből, hiszen ismert, hogy a Szabályozási Ellenőrzési Testület az esetek legalább harmadában negatív véleményt ad ki a javaslatokról. Legalábbis ennyi ismert, mivel az Európai Bizottság eljárásrendje szerint csak olyan esetben kell – utólag – nyilvánosságra hozni az ilyen jellegű értékeléseket, amelyben a Bizottság végül elfogadta a javaslatot. Mindenesetre egy nemrégiben bemutatott tanulmány¹⁰ szerzői összesen 673 véleményt elemeztek ki, és csak kettő olyan állásfoglalást találtak, amely nem írt elő érdemi változtatást. 2019 óta azonban annyiban változott a gyakorlat, hogy az új Bizottság lényegesen kevésbé veszi komolyan a Szabályozási Ellenőrzési Testület kifogásait, és a kettős negatív vélemény ellenére rendre előterjeszti az új szabályt, anélkül, hogy jelentősebben változtatna rajta. A közelmúltban bemutatott adatmegosztási jogszabály esetében is ez történt. A Von der Leyen-bizottság hozzáállására jellemző, hogy az ír Veronica Gaffey, a testület korábbi elnöke a fenntartható vállalatirányításról szóló előterjesztést és az adatmegosztásról szóló jogszabályt illetően bemutatott kétszeres negatív értékelések bemutatása után egy hónappal távozott posztjáról, a szervezetet pedig azóta új, litván elnök vezeti.¹¹

A civil társadalom képviselői és egyes akadémiai körök egyaránt számos kritikával illeték¹² a Szabályozási Ellenőrzési Testületet, szerintük ugyanis az ahelyett, hogy érdemi alternatívák felkutatását ösztönöznék, kifejezetten leszűkíti a politikai lehetőségek körét. Úgy vélik, hogy megalakulása óta szabályozásellenes tendencia figyelhető meg a grémium részéről, és ez a hatás

¹⁰ Roman Senninger – Jens Blom-Hansen: *Meet the Critics: Analyzing the EU Commission's Regulatory Scrutiny Board through Quantitative Text Analysis*. *Regulation&Governance*, 15. (2021), 4. 1436–1453.

¹¹ EU Commission staff: *Regulatory Scrutiny Board: EU Commission Appoints a New Chair*. *Insight EU Monitoring*, 2022. február 9.

¹² Klaas Hendrik Eller – Ioannis Kampourakis: *Quantifying 'Better Regulation': The EU Regulatory Scrutiny Board and the Sustainable Corporate Governance Initiative*. *Verfassungsblog*, 2022. február 21.

az úttörő jellegű megközelítéseknél a legerősebb, amelyekre – az európai zöld megállapodás komponenseihez hasonlóan – nem létezik prototípus, mivel a szakpolitika nem követi a társadalmi cselekvés már kitaposott útját.

Ténykérdés, hogy minden olyan szervezet rontja a jog performatív hatását, amely helyzetéből adódóan azt vélelmezi, hogy nincs szükség jogalkotásra, és ennek az ellenkezőjéről meg kell győzni. Az is tény, hogy a Szabályozási Ellenőrző Testület a status quót általában előnyben részesíti a szabályozási beavatkozással szemben, ezt azonban általában olyan kifogásokra alapozva teszi, mint a jogbiztonság hiánya, pénzügyi aggályok vagy kedvezőtlen gazdasági hatások, s e téren széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Itt azonban olyan javaslatról van szó, amely egy csapásra a négy sarkából forgat ki mindent, amit jelenleg a jogszerű vállalati működésről és a felelős vállalatirányításról gondolunk. Mindez gazdasági recesszióval súlyosan fenyegető, világjárvánnyal, energiaválsággal és háborús veszéllyel terhelt időszakban történik, amikor az uniós gazdasági növekedés üteme¹³ a becslések szerint 2021 utolsó negyedévében 0,4%-ra lassult az előző negyedévi 2,2%-ról, és az idei első negyedévben továbbra is visszaesés figyelhető meg. A vállalkozói kedv fenntartása, az adminisztratív terhek észszerűsítése és a gazdasági életben való részvétel kiszámíthatósága ebben a helyzetben mindennél fontosabb lenne, akárcsak az, hogy az Európai Bizottság ne a könnyebbik, hanem az érdemi utat válassza akkor, amikor a jogalkotás észszerűsége a tét.

2022. április 8.

Felhasznált irodalom

- Eller, Klaas Hendrik – Ioannis Kampourakis: Quantifying ‘Better Regulation’: The EU Regulatory Scrutiny Board and the Sustainable Corporate Governance Initiative. *Verfassungsblog*, 2022. február 21. Online: <https://verfassungsblog.de/quantifying-better-regulation/>
- EU Commission Staff: Regulatory Scrutiny Board: EU Commission Appoints a New Chair. *Insight EU Monitoring*, 2022. február 9. Online: https://portal.ieu-monitoring.com/editorial/regulatory-scrutiny-board-eu-commission-appoints-a-new-chair?utm_source=ieu&utm_medium=web&utm_campaign=portal
- Európai Bizottság: *Európai zöld megállapodás* (2019. december 11.). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu

¹³ Európai Bizottság: *2022. téli gazdasági előrejelzés: a téli lassulás után újra lendületet kaphat a növekedés* (2022. február 10.).

Szép az, ami érdek nélkül tetszik – európai bizottsági javaslat...

- Európai Bizottság: *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2050-re megvalósítandó klímasemleges Európa felé vezető út megkezdéséről*. COM(2020)777 végleges (2020. november 30.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0777:FIN:-HU:PDF>
- Európai Bizottság: *2022. téli gazdasági előrejelzés: a téli lassulás után újra lendületet kaphat a növekedés* (2022. február 10.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_22_926
- Európai Bizottság: *Szabályozói Ellenőrzési Testület* (2022. április 16.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hu
- European Commission: *The European Commission Impact Assessment Board* (2012. június 1.). Online: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50526845.pdf
- European Commission: *Sustainable Corporate Governance* (2021. február 8.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/public-consultation_en
- European Commission: *Corporate Sustainability due Diligence* (2022. február 23.). Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en#documents
- European Commission: *Proposal for a Directive on Corporate Sustainability due Diligence and Annex* (2022. február 23.). Online: https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en
- European Commission: *Better Regulation: Why and How* (2022. április 16.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en
- European Parliament: *European Parliament Resolution of 10 March 2021 with Recommendations to the Commission on Corporate due Diligence and Corporate Accountability (2020/2129(INL))* (2021. március 10.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_EN.html
- Senninger, Roman – Jens Blom-Hansen: *Meet the Critics: Analyzing the EU Commission's Regulatory Scrutiny Board through Quantitative Text Analysis. Regulation&Governance*, 15. (2021), 4. 1436–1453. Online: <https://doi.org/10.1111/rego.12312>

Pegasus-vizsgálóbizottság: az Európai Parlament lehetetlen küldetése?

Még csak néhány hete működik a Pegasus-vizsgálóbizottság, de máris két plenáris vitát és több ülést tud maga mögött az Európai Parlament a kémsoftver kivizsgálásának témájában. Annak ellenére, hogy a nemzetbiztonsági feladatok ellátását az Európai Unió alapszerződesei kivételt nem ismerő módon a tagállamok kizárólagos feladatkörébe sorolják, a vizsgálóbizottság céltudatos munkatervet fogadott el egyéves mandátumának idejére. Ennek központjában a tagállamok nemzetbiztonsági célú eszközbeszerzési, adatgyűjtési és adatfelhasználási tevékenysége áll. Az EP vizsgálóbizottságai az eddigiekben mérsekelt sikereket értek el a tényfeltárás terén, ugyanakkor politikai hatásuk nem lebecsülendő. A Panama-akták kivizsgálására szakosodott bizottság még az ügyben érintett Joseph Muscat máltai miniszterelnök lemondásában is szerepet játszott. A Pegasus-vizsgálóbizottság azonban jogi értelemben biztosan lehetetlen küldetést vállalt azzal, hogy hatásköri felruházás hiányában próbál fogást találni az egyre növekvő számban érintetté váló uniós országok titkos információgyűjtési gyakorlatán.

„Tiszteletben kell tartani a fékek és egyensúlyok rendszerét, fontos, hogy a különböző állami szervek egymást tudják ellenőrizni, mert ilyen módszerekkel lehet kideríteni, hogy a kémprogramot illegális módon alkalmazták-e” – fogalmazott Johannes Hahn¹ költségvetési és igazgatási ügyekért felelős európai uniós biztos *A Pegasus-szoftver uniós tagállamok általi használata magánszemélyek, többek között európai parlamenti képviselők ellen, és az alapvető jogok megsértése* című vitában. Hahn szerint az uniós tagállamoknak felügyeletet kell gyakorolniuk saját hírszerző szervezeteik felett.

Johannes Bahrke európai bizottsági szóvivő két héttel korábban arra az újságírói felvetésre, hogy egy görög újságírót a Predator nevű kémprogrammal figyeltek meg, elmondta² a testület ismeri a megfigyelésekről szóló jelentéseket és követi az ezekkel kapcsolatos fejleményeket, azonban „a tagállamok hatáskörébe tartozik a nemzetbiztonság védelme, nekik kell ellenőrizniük

¹ Mathieu Pollet: *Pegasus: MEPs Lash out at EU Commission for Inaction*. Euractiv, 2022. május 4.

² *Nemzeti hatáskör a kémsoftveres visszaélések kivizsgálása*. ITBUSINESS, 2022. április 20.

a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét, annak biztosítása érdekében, hogy azok teljes mértékben tiszteletben tartsák az alapvető jogokat, az adatvédelmet, az újságírók, politikusok biztonságát, és a véleménynyilvánítás szabadságát. Az ilyen ügyek feltárása teljes mértékben az egyes uniós tagállamok feladata. Elvárjuk, hogy a tagországok hatóságai vizsgálják ki az ezzel kapcsolatos állításokat” – szögezte le a szövivő.

Mint ismeretes, három alapelv határozza meg, hogy az EU mely területeken cselekszik, és hogyan jár el. A hatáskör-átruházás elve szerint az EU csak azokon a területeken léphet, amelyek tekintetében a valamennyi tagállam által ratifikált uniós szerződések hatáskörrel ruházták fel. Az arányosság elve alapján az uniós intézkedések nem léphetik túl a szerződésekben rögzített célok eléréséhez szükséges mértéket, a szubszidiaritás elve szerint pedig azokon a területeken, ahol akár az EU, akár a nemzeti kormányok cselekedhetnek, az EU csak akkor léphet fel, ha ugyanazt a célt uniós szinten hatékonyabban lehet elérni. Ezeknek az elveknek az alkalmazása műveleti sorrendet is jelent, az EU eljárásának arányossága fogalmilag csak abban az esetben vizsgálható, ha történt hatáskör-átruházás, a szubszidiaritás teljesülésének vizsgálatát pedig megelőzi annak eldöntése, hogy arányos volt-e egy uniós intézkedés.

Azt is leszögezhetjük, hogy az Európai Unió összességében nem rendelkezik hatáskörrel a tagállamok nemzetbiztonságát érintő kérdésekben, a tagállamok ugyanis nem ruházták fel ilyen autoritással. Sőt az Európai Unióról szóló szerződés³ (EUSz) kifejezetten nevesíti a közrendet és a nemzeti biztonságot mint a tagállamok kizárólagos feladatkörébe tartozó területet: az EU tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét, így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés⁴ (EUMSz) 346. cikkének (1) bekezdése szerint egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel. Annak eldöntése, hogy milyen információ az, amelynek átadását nemzetbiztonságukkal ellentétesnek gondolják, a tagállamok kizárólagos jogköre.

A fenti szabályozás mellett – vagy annak ellenére – 2022. április 19-én felállt⁵ az Európai Parlament Pegasus-vizsgálóbizottsága. A vizsgálóbizottság feladata,

³ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2012. október 26.

⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012): i. m.

⁵ Európai Parlament: *EP Inquiry Committee for Pegasus and other Spyware Launched* (2022. április 19.).

hogy a Pegasus és az azzal egyenértékű kémiszoftverek használatából eredő uniós jogsértések vagy hivatali visszaállások körét kivizsgálja, de ajánlásokat is kíván tenni az uniós intézmények, valamint a képviselők és a személyzet ilyen kémiszoftverekkel szembeni védelmére. Ezen belül információkat gyűjt arról, hogy a tagállamok – nevesül Magyarország és Lengyelország – vagy harmadik országok milyen mértékben alkalmaznak beavatkozó jellegű megfigyelést a *Chartában* rögzített jogokat és szabadságokat sértő módon, és ez milyen mértékű kockázatot jelent az EUSz 2. cikkében foglalt értékekre, például a demokráciára, a jogállamiságra és az emberi jogok tiszteletben tartására nézve.

Az Európai Parlamentben háromféle bizottság működhet: a szakpolitikai logika mentén szerveződő állandó bizottságok, a különleges feladat ellátására szerveződő különbizottságok és a vizsgálóbizottságok. Ez utóbbiak jogalapjául az EUMSz 226. cikke szolgál. Feladatai teljesítése során az Európai Parlament, tagjai egynegyedének kérelmére, ideiglenes vizsgálóbizottságot állíthat fel, hogy kivizsgálja az uniós jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértéseket vagy hivatali visszaállásokat, szigorúan a szerződések által más intézményekre vagy szervekre ruházott hatáskörök sérelme nélkül. Ha adott ügyben bírósági vizsgálat van folyamatban, amely még nem zárult le, arra nézve nem lehet vizsgálóbizottságot létrehozni.

A Parlament már a kezdetektől harcolt azért, hogy vizsgálóbizottságokat hozhasson létre és működtethessen, hiszen ez vitán felül lényeges hatalmi eszköz. Az első próbálkozások nem voltak sikeresek, az EP által javasolt, Európai Unióról szóló szerződéstervezet,⁶ amelyet a Parlament 1983-ban mutatótt be, már tartalmazta az ötletet, a kezdeményezés végül mégsem került be az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmányba.⁷ A helyzetet végül a maastrichti szerződés⁸ rendezte, majd egy intézményközi megállapodást követően, 1995-től kezdődően vált ténylegesen lehetővé a vizsgálóbizottságok létrehozása az EP berkein belül. Azóta ez a hatodik valódi vizsgálóbizottság az Európai Parlamentben, ide nem számítva az 1999-es esetet, amely a Santer-bizottság lemondásához vezetett.⁹ Ez utóbbi ügyben ugyanis valójában jogi értelemben nem is létező európai parlamenti Független Szakértői Bizottság tárta fel Edith Cresson biztos visszaélését a Leonardo-alap forrásaival, majd

⁶ European Parliament: *Committee on Institutional Affairs. Summary Record* (1983. október 25.).

⁷ *The Single European Act* (2018. április 4.).

⁸ *Treaty on European Union (Maastricht, 7 February 1992). Official Journal of the European Communities (OJEC)*, 1992. július 29.

⁹ Martin Walker: *EU Chiefs Resign en Masse. The Guardian*, 1999. március 16.

Pegasus-vizsgálóbizottság: az Európai Parlament lehetetlen küldetése?

az erről szóló vizsgálati anyag publikálását követően Jacques Santer elnök bejelentette a testület lemondását.

A Pegasus-vizsgálóbizottság tevékenysége a kezdetektől érdekesen alakul, mivel Magyarország és Lengyelország mellett szinte hetente kerül újabb és újabb tagállam a vizsgálat középpontjába. A szoftvert egyébként először 2016-ban azonosította¹⁰ a torontói egyetem Citizen Lab nevű erre szakosodott központja egy Ahmed Mansoor nevű arab emberi jogi ügyvéd telefonján, aki egy SMS-en keresztül vált a kibertámadás célpontjává. A legújabb információk szerint függetlenségpárti katalán politikusok ellen is bevethették a Pegasus kém-szoftvert.¹¹ Az ügyben nyomozó tényfeltárók szerint összesen 65 embert hallgattak le az izraeli programmal, köztük volt három katalán elnök és 4 EP-képviselő is. A *Reuters* pár héttel ezelőtti bejelentése¹² szerint az Európai Bizottság magas rangú uniós hivatalnokait is megfigyelték a Pegasus kém-szoftverrel 2021-ben. A hírügynökség által megszerzett dokumentumokból kiderült, hogy a kém-szoftver áldozatai között volt Didier Reynders, az Európai Bizottság jogértvényesülésért felelős biztosa is. A Citizen Lab digitális jogokat felügyelő csoport múlt havi közleményében¹³ azt írta, azonosították a Pegasus kém-szoftvert a brit kormányzati hálózatokhoz kapcsolódó elektronikus eszközökön is. A fertőzött hálózatok között vannak a miniszterelnöki hivatal és a külügyminisztérium egyes részei is. Ezenfelül a szoftver alkalmazása felmerült már¹⁴ Németországban, Finnországban, Cipruson, Franciaországban és Bulgáriában is.

Az Európai Unió elméleti tértnyerésének jelensége a tagállamok nemzetbiztonsági területén egyébként nem most kezdődött. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a 2000-es évek végén részben kitágította az addig alkalmazott hatáskörhiányelvét, miután olyan kritériumokat fogalmazott meg *Az emberi jogok európai egyezményére* hivatkozva, amelyeket a tagállami nemzeti hatóságoknak nemzetbiztonsági ügyekben is tiszteletben kell tartaniuk. Az EJEB először is kimondta, hogy eljárási szempontból az ilyen ügyek befogadhatónak minősülnek, és kinyilvánította, hogy a nemzetbiztonsági hatáskörben

¹⁰ European Parliament: *Pegasus and Surveillance Spyware* (2022. május).

¹¹ *Spain Begins Investigation into Catalonia Pegasus Spyware Allegations*. *Euronews*, 2022. április 25.

¹² Raphael Satter – Christopher Bing: *Exclusive: Senior EU Officials Were Targeted With Israeli Spyware*. *Reuters*, 2022. április 11.

¹³ Ron Deibert: *UK Government Officials Infected with Pegasus*. *The Citizen Lab*, 2022. április 18.

¹⁴ European Parliament (2022): i. m.

alkalmazott intézkedésekkel szemben jogorvoslatot kell biztosítani, a tagállamok fellépése pedig nem lehet aránytalan. Lényeges eset volt többek között a 2010-es Dalea kontra Franciaország ügy,¹⁵ amelyben az EJEB kijelentette, hogy *Az emberi jogok európai egyezménye*¹⁶ alapján a nemzetbiztonsági eljárások során is biztosítani kell a bírósági ellenőrzés garanciáit, így a függetlenséget, a pártatlanságot, illetve az intézkedések célhoz kötöttségét. Az, hogy ezeknek az ügyeknek a kivizsgálására csak a tagállamok rendelkeznek döntési hatáskörrel, továbbra sem volt vita tárgya.

Az EJEB-ítéleteket követően az Európai Bíróság gyakorlatába is átszivárgott az újfajta felfogás. Eszerint, jóllehet a tagállamok feladata a saját belső és külső biztonságuk biztosítását szolgáló intézkedések meghozatala, nem okozhatja az uniós jog alkalmazhatatlanságát pusztán az a tény, hogy egy ügy a tagállami nemzetbiztonságot érinti. A *Charta* 47. és 48. cikkére való hivatkozással egyre több ítélet született a tagállami nemzetbiztonsági intézkedések kapcsán. Ilyen jelentős döntés volt 2013-ban a ZZ ügy (C-300/11)¹⁷ vagy a Privacy International kontra Egyesült Királyság ügy (C-623/17).¹⁸ A ZZ ügyben született döntés szerint a tagállami nemzeti hatóságoknak intézkedéseik meghozatala során mérlegelniük kell a nemzetbiztonsági indokok és *Az Európai Unió alapjogi chartájában*¹⁹ megfogalmazott jogok között. Fontos kitétel, hogy a Bíróság – számos értelmezéssel ellentétben – nem állapította, hiszen nem is állapíthatta meg a *Charta* elsőbbségét. Az alapvető jogok nemzetbiztonsági

¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme: *Cinquième section décision sur la recevabilité de la requête no 964/07 présentée par Gheorghe DALEA contre la France* (2010. február 2.).

¹⁶ Európa Tanács: *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (2021).

¹⁷ Judgment of the Court (Grand Chamber), 4 June 2013. ZZ v Secretary of State for the Home Department. Request for a preliminary ruling from the Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division). Freedom of movement for persons – Directive 2004/38/EC – Decision refusing a citizen of the European Union admission to a Member State on public security grounds – Article 30(2) of the directive – Obligation to inform the citizen concerned of the grounds of that decision – Disclosure contrary to the interests of State security – Fundamental right to effective judicial protection). Case C-300/11 (2013. június 4.).

¹⁸ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 October 2020. Privacy International v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Others. Request for a Preliminary Ruling from the Investigatory Powers Tribunal – London. Reference for a Preliminary Ruling – Processing of Personal Data in the Electronic Communications Sector – Providers of Electronic Communications Services – General and Indiscriminate Transmission of Traffic Data and Location Data – Safeguarding of National Security – Directive 2002/58/EC – Scope – Article 1(3) and Article 3 – Confidentiality of Electronic Communications – Protection – Article 5 and Article 15(1) – Charter of Fundamental Rights of the European Union – Articles 7, 8 and 11 and Article 52(1) – Article 4(2) TEU. Case C-623/17 (2020. október 6.).

¹⁹ *Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2012. október 26.

célú korlátozhatósága az *Alapjogi chartához* fűzött magyarázó rendelkezésekből (2007/C 303/02)²⁰ is következik. E dokumentum szerint az egyes jogok általában korlátozhatók, amennyiben az a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

A fentebb említett másik ügy, a Privacy International-eset²¹ háttere, hogy 2015 elején a brit parlament hírszerzési és biztonsági bizottsága jelentésében nyilvánosságra hozta az Egyesült Királyság különböző biztonsági és hírszerző szolgálatait, nevezetesen a GCHQ, az MI5 és az MI6 tömeges hírközlési adatgyűjtési és -felhasználási gyakorlatát. A Privacy International nevű civil szervezet keresetet indított az Investigatory Powers Tribunal (nyomozati jogköröket vizsgáló bíróság, Egyesült Királyság) előtt a külügyminiszter és nemzetközi ügyek minisztere, a belügyminiszter, valamint a nevezett biztonsági és hírszerző szolgálatok ellen, vitatva e gyakorlat jogszerűségét. Az eljáró nemzeti bíróság előzetes döntéshozatal végett fordult az Európai Bírósághoz. Az Egyesült Királyság kormánya, valamint a beavatkozó cseh és az észt kormány, Írország, a francia, a ciprusi, a magyar, a lengyel és a svéd kormány védekezésében lényegében arra hivatkozott, hogy az *Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv* (2002/58)²² az ügyben egyáltalán nem alkalmazandó, mivel az adatgyűjtés és -felhasználás célja a nemzetbiztonság védelme. A biztonsági és hírszerző szolgálatok tevékenysége, mivel a közrend fenntartásához, a nemzetbiztonság védelméhez és az állam területi integritásának biztosításához kapcsolódik, a tagállamok alapvető funkciója, következésképpen kizárólagos nemzeti hatáskörébe tartozik.

Az Európai Bíróság osztotta ugyan a tagállamok érvelését, amely szerint a nemzetbiztonság garantálása a társadalom alapvető érdekeinek a védelméhez fűződő elsődleges prioritás. Azt is megállapította, hogy a *Charta* 52. cikkének (1) bekezdése az alapvető jogok korlátozásáról alkalmazandó az ügyben. Az ítélet legfontosabb kitétele azonban az volt, hogy mindennek ellenére az uniós jog – esetünkben az *Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv* – ebben az esetben is alkalmazandó, vagyis akkor is, amikor egy tagállam nemzetbiztonsági célra hivatkozva jár el. A tagállamok tehát korlátozhatják a *Chartában* foglalt

²⁰ *Magyarázatok az Alapjogi Chartához*. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2007. december 14.

²¹ *Judgment of the Court (Grand Chamber)*... (2020): i. m.

²² *Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről (Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv)* (2002. július 12.).

alapvető jogokat olyan tevékenységek megelőzése és elfojtása érdekében, amelyek komolyan destabilizálhatják az ország alapvető alkotmányos, politikai, gazdasági vagy társadalmi szerkezetét, és közvetlenül fenyegethetik a társadalmat, a lakosságot vagy magát az államot, mint például a terrorcselekmények, azonban ennek során meg kell felelniük az arányosság követelményének.

A szükségszerűség és a kiegyensúlyozottság követelményének való megfeleléssel kapcsolatban az EUB nagyon óvatosan fogalmazott: kötelező jogszabály kell, amely rendezi a feltételeket, legyenek garanciák, jogorvoslat. A beavatkozásnak a szigorúan szükséges mértékre kell korlátozódnia. Ami ezeken az elveken felül áll, azt a tagállam maga dönti el és tölti meg tartalommal. Az alapvető jogok korlátozása a nemzetbiztonsági indokra tekintettel elfogadható, ha azt törvény írja elő, ha a korlátozás elengedhetetlen, és ténylegesen az unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. Ennél többet az EUB sem tudott mondani. Az ítéletből tehát legfeljebb annyi következik, hogy ha egy tagállam valamennyi állampolgárának adatait állandó jelleggel gyűjti, az biztosan nem felel meg a *Chartának*.

Azonban még ezzel az érveléssel kapcsolatban is felmerülhet egy komolyabb kifogás: az EU *Alapjogi chartájának* elsősorban maga az EU a címzettje. Az EU tagállamaira nézve csak akkor kötelező érvényű, „amennyiben az unió jogát hajtják végre”. Bármelyik tagállam érvelhet azzal, hogy nemzetbiztonsági területen nem az unió jogát, hanem saját nemzeti jogát alkalmazza, hiszen a nemzetbiztonsági feladat ellátása saját kizárólagos hatásköre.

Annak uniós szintű vizsgálata tehát, hogy adott tagállami nemzetbiztonsági célú intézkedés – legyen az adatgyűjtés, adatkezelés vagy akár lehallgatás – unión belüli viszonylatban valóban kiegyensúlyozott és szükségszerű-e, az uniós jog megsértése nélkül nem lehetséges. Az EU-n belül, tehát a tagállamok vonatkozásában elrendelt nemzetbiztonsági intézkedések vizsgálatának terén a Pegasus-bizottság nem érhet el érdemi eredményt. Ennek gyakorlati okai is vannak: a tagállamok eleve nem bőbeszédűek a témában, s ráadásul egyértelmű felhatalmazással bírnak az információk visszatartására, ha azt nemzeti érdekeik védelme indokolja.

A nemzetbiztonsági ügyek kivizsgálása a tagállami hatóságokra és a nemzeti bíróságokra vonatkozik, és e szervek pártatlan eljárásának áttekintésére számos egyéb uniós eszköz áll rendelkezésre. Az európai parlamenti vizsgálóbizottság nem tartozik ezek közé.

Más a helyzet az ügy unión kívüli perspektívájával. A tagállamok nemzetbiztonsága keresztezi és átfedi az EU belső biztonságát, amelyről az EUMSZ V. címe rendelkezik, s amely létrehozta a szabadságon, a biztonságon és a jog

érvényesülésén alapuló térséget. Az EUMSZ előírja az EU hatáskörét a rendőrségi együttműködésre, valamint a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó jogszabályok elfogadására, nemzetbiztonsággal szorosan összefüggő ügyekben. Az V. cím szerinti megosztott – nem kizárólagos – uniós hatáskör azt jelenti, hogy az EU tagállamai is felléphetnek ezen a területen, de meg kell felelniük az uniós jogi keretnek.

Mindennek az uniós külpolitikájának szempontjából van jelentősége. A Pegasus-különbizottság formai értelemben érdemi szerepet tölthetne be uniós kívüli viszonylatban, hiszen külpolitikai téren még ajánlásokat is intézhet a Tanácshoz (EUMSZ 36. cikk). Eljárhat például azzal kapcsolatban, hogy történt-e külső beavatkozás a tagállamok irányába, s ezekre tekintettel az EU közös kül- és biztonságpolitikája keretében korlátozó intézkedéseket vagy szankciókat fogadjon-e el egy harmadik ország vonatkozásában, esetleg szükségessé válik-e az EUMSZ 218. cikke alapján harmadik országokkal kötött egyes nemzetközi együttműködési megállapodások újraértékelése. Ezeket a lehetőségeket a Pegasus-bizottság mandátuma ugyan említi, a vizsgálóbizottság azonban ehelyett a belügyeket és a politikai célokat tekinti elsődlegesnek. Az első négy tényfeltáró látogatási célpontból Izrael mellett három uniós belüli tagállamra: Lengyelországra, Magyarországra és Spanyolországra; a meghallgatások során pedig többek között Varga Judit igazságügyminiszterre, Pintér Sándor belügyminiszterre és Kósa Lajosra, a nemzetbiztonsági országgyűlési bizottság elnökére érkeztek javaslatok.

Miközben a politikai elvárások egyre növekednek, a vizsgálóbizottság a tények szintjén nehéz időszak elé néz, ahogy ezt a holland néppárti Jeroen Lenaers, a bizottság elnöke és a holland liberális Sophie in 't Veld jelentéstező egyaránt felismerni látszik. Az ugyanis már a legutóbbi, a Panama-akták tényfeltárására²³ hivatott bizottsági vizsgálódás során is egyértelművé vált, hogy nem olajozott az együttműködés sem a tagállamokkal, sem a többi uniós intézménnyel, ha az Európai Parlament nyomozásba kezd. Annak idején, 2017-ben féléves késéshez vezetett, hogy az EP arról egyezkedett a Bizottsággal, milyen minősített dokumentumokba van betekintési joga. Ráadásul az ügyben végül nem született megállapodás, a Parlament alulmaradt az intézményközi vitában. Számos tagállam és szervezet gyakorlatilag figyelmen kívül hagyta a vizsgálóbizottság felkéréseit és meghívásait, s mivel az adózás kérdése túlnyomó részben tagállami kompetencia, a Parlamentet annak idején a Tanács részéről is zárt ajtók fogadták. Politikai értelemben mégsem volt lebecsülendő a hatása,

²³ European Parliament: *Inquiries by Parliaments* (2020. március).

hiszen közvetetten még Joseph Muscat máltai miniszterelnök két évvel későbbi lemondásában²⁴ is szerepet játszott.

Az, hogy a Pegasus-bizottság átlépi-e a jogi kereteket, és lehetetlen küldetése ellenére fogást talál-e az egyre növekvő számban érintetté váló uniós országok titkos információgyűjtési gyakorlatán a politika oldaláról, az elkövetkező 12 hónap során derül majd ki.

2022. május 10.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről (Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv) (2002. július 12.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0058>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2012. október 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT-&from=HU#d1e791-393-1>
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2012. október 26. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- Cour européenne des droits de l'homme: Cinquième section décision sur la recevabilité de la requête no 964/07 présentée par Gheorghe DALEA contre la France (2010. február 2.). Online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-97520%22%7D>
- Deibert, Ron: UK Government Officials Infected with Pegasus. *The Citizen Lab*, 2022. április 18. Online: <https://citizenlab.ca/2022/04/uk-government-officials-targeted-pegasus/>
- Európai Parlament: *EP Inquiry Committee for Pegasus and other Spyware Launched* (2022. április 19.). Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20220412IPR27112/ep-inquiry-committee-for-pegasus-and-other-spyware-launched
- Európa Tanács: *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (2021). Online: www.echr.coe.int/documents/convention_hun.pdf
- European Parliament: *Committee on Institutional Affairs Summary Record* (1983. október 25.). Online: https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=4iV9IMsTWX5syMdn-kOK4tXnjofJPatVk5iNNml03ubcj_VqzXDLw!416465455?docId=342481&cardId=342481
- European Parliament: *Inquiries by Parliaments* (2020. március). Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648709/IPOL_STU\(2020\)648709_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648709/IPOL_STU(2020)648709_EN.pdf)
- European Parliament: *Pegasus and Surveillance Spyware* (2022. május). Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/732268/IPOL_IDA\(2022\)732268_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/732268/IPOL_IDA(2022)732268_EN.pdf)
- Judgment of the Court (Grand Chamber), 4 June 2013. ZZ v Secretary of State for the Home Department. Request for a preliminary ruling from the Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division). Freedom of movement for persons – Directive 2004/38/EC – Decision refusing a citizen of the European Union admission to a Member State on public security

²⁴ Ivan Martin: *Muscat Expected to Quit as MP after Summer*. *Times of Malta*, 2020. június 28.

Pegasus-vizsgálóbizottság: az Európai Parlament lehetetlen küldetése?

- grounds – Article 30(2) of the directive – Obligation to inform the citizen concerned of the grounds of that decision – Disclosure contrary to the interests of State security – Fundamental right to effective judicial protection). Case C-300/11 (2013. június 4.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0300>
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 October 2020. Privacy International v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Others. Request for a preliminary ruling from the Investigatory Powers Tribunal–London. Reference for a preliminary ruling – Processing of personal data in the electronic communications sector – Providers of electronic communications services – General and indiscriminate transmission of traffic data and location data – Safeguarding of national security – Directive 2002/58/EC – Scope – Article 1(3) and Article 3 – Confidentiality of electronic communications – Protection – Article 5 and Article 15(1) – Charter of Fundamental Rights of the European Union – Articles 7, 8 and 11 and Article 52(1) – Article 4(2) TEU. Case C-623/17 (2020. október 6.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0623>
- Magyarázatok az Alapjogi Chartához. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2007. december 14. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=EL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=EL)
- Martin, Ivan: Muscat Expected to Quit as MP after Summer. *Times of Malta*, 2020. június 28. Online: <https://timesofmalta.com/articles/view/muscat-expected-to-quit-as-mp-after-summer.801435>
- Nemzeti hatáskör a kémsoftveres visszaélések kivizsgálása. *ITBUSINESS*, 2022. április 20. Online: www.itbusiness.hu/technology/security_n/nemzeti-hataskor-a-kemsoftveres-visszaelesek-kivizgalasa
- Pollet, Mathieu: Pegasus: MEPs Lash out at EU Commission for Inaction. *Euractiv*, 2022. május 4. Online: www.euractiv.com/section/digital/news/pegasus-meps-lash-out-at-eu-commission-for-inaction/
- Satter, Raphael – Christopher Bing: Exclusive: Senior EU Officials were Targeted with Israeli Spyware. *Reuters*, 2022. április 11. Online: www.reuters.com/technology/exclusive-senior-eu-officials-were-targeted-with-israeli-spyware-sources-2022-04-11/
- Spain Begins Investigation into Catalonia Pegasus Spyware Allegations. *Euronews*, 2022. április 25. Online: www.euronews.com/2022/04/25/spain-begins-investigation-into-catalonia-pegasus-spyware-allegations
- The Single European Act* (2018. április 4.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>
- Treaty on European Union (Maastricht, 7 February 1992). *Official Journal of the European Communities (OJEC)*, 1992. július 29. Online: www.cvce.eu/content/publication/2002/4/9/2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05/publishable_en.pdf
- Walker, Martin: EU Chiefs Resign en Masse. *The Guardian*, 1999. március 16. Online: www.theguardian.com/world/1999/mar/16/eu.politics1

Véget érhetnek-e az uniós jogállamisági viták?

A jogállamisági viták évek óta meghatározzák az európai politika mindennapjait és Magyarország nemzetközi megítélését. Milyenek a jelenlegi kilátások, mikor és hogyan szűnhetne meg vagy mérséklődhetne a konfliktus?

A 2010-es évek elejétől kezdve az európai uniós politikai és intézményi szereplők folyamatosan kritikus szemmel tekintettek Magyarországra. Kezdetekben a kormány egyes intézkedései mentén fogalmaztak meg bírálókat. Később már olyan vitáknak lehettünk szemtanúi, amelyek általában véve megkérdőjelezték, hogy Magyarországon és később más tagállamokban érvényesül-e a jogállamiság.

A politika felhasználta a jogállam eredendően alkotmányjogi fogalmát, és a jogállamiságot a napi politikai harcok középpontjába helyezte. A fogalom eszközzé vált azon politikai erők kezében, amelyek a felek közötti egyenlő vita helyett a másik fél delegitimálását látták kifizetődőbbnek. Az érvek ütköztetésén alapuló lényegi politikai vita a mainstream uniós politikai és intézményi erők számára megspórolhatóvá vált azzal a taktikával, hogy a nemzeti függetlenség és szuverenitás mellett kiálló kormányokat és politikai formációkat eredendően jogállamiság-ellenesnek titulálták. Az Európai Unióban nemcsak általánossá vált ez a felállás, hanem a különböző „jogállamiságot védő” uniós eszközökön keresztül intézményesült is.

A már több mint egy évtizede húzódó jogállamisági viták nyomán kérdésként merül fel, hogy van-e ebből a helyzetből kiút, az uniós jogállamisági viták állandósult konfliktust testesítenek-e meg, illetve hogy adott esetben miként lehetne ezeket mindenki számára elfogadhatóan lezárni.

A jogállamisággal kapcsolatos viták lezárása elsősorban politikai akarat függvénye, mivel a jogállamiság-politika működtetői elsősorban politikusok és politikai intézmények. Amennyiben olyan politikai átalakulások következnének be Európában, amelyek által a jogállamiság megsértésére vonatkozó „vádakat” megfogalmazó uniós intézmények és a vádak célkeresztjében álló országok vezetése azonos politikai platformra kerülne, a jogállamisági viták rövid idő alatt megszűnhetnének.

Ez hipotetikusán három esetben valósulhatna meg. Egyrészt, ha a jobboldali konzervatív oldal többséget szerezne az európai szinten az európai

parlamenti választásokon vagy a különböző nemzeti választások alkalmával ilyen többség irányába változna meg az Európai Tanács és a Tanács politikai összetétele, amely az Európai Bizottságot is politikai változásra kényszerítené. Másrészt, ha a bírált országok politikai vezetése változna meg a tagállami választások következtében, és a ma konzervatív táborba tartozó országok is az uniós intézményeknek megfelelő politikai színezetet vennének fel. Harmadrészt pedig akkor, ha olyan váratlan fordulat következne be vagy olyan új meghatározó politikai törésvonal alakulna ki Európában, amely felülírja a jogállamisági viták mentén kialakult törésvonalat.

Ami az európai politikai színtér erőviszonyait illeti, az európai parlamenti választások 2024-ben esedékesek, így rövid távon erről az oldalról nem várható változás. A közelmúltbeli franciaországi elnökválasztás a folytonosság irányába hatott, míg a megelőző német választások tovább erősítették a jogállamiság-politikának táptalajt biztosító uniós föderalista tendenciát.

A magyar politikai színtéren szintén folytonosság tapasztalható azzal, hogy a Fidesz-KDNP ismételten kétharmados győzelmet aratott az országgyűlési választásokon. A magyar politika nem a brüsszeli mainstreamnek kedvező módon alakult, így ez sem indokolja a fennálló viták megszűnését. A konfliktus folytatódására utal, hogy az Európai Bizottság elnöke a magyar országgyűlési választások másnapján bejelentette, elkezdi alkalmazni Magyarországgal szemben a jogállamisági kondicionalitási rendeletet.

Ami a jogállamisági vitára hatással lévő, az eredeti törésvonalakat potenciálisan felülíró esetleges váratlan fordulatokat illeti, a februárban kirobbant orosz–ukrán háború szolgáltat példát arra, hogy az ilyen jellegű fejlemények sohasem zárhatók ki. Lengyelország történelméből adódóan olyan kemény álláspontot vett fel Oroszországgal szemben, amely imponál a kérdést inkább ideológiai, mintsem praktikus szempontból megközelítő európai fősodor számára. Ez a jelenség hatással van Lengyelország általános európai megítélésére, és legalább egy időre csökkentheti a jogállamisági viták mentén kialakult törésvonal jelentőségét ezen tagállam esetében.

Magyarország a háború tekintetében is speciális helyzetben van, amely nem teszi lehetővé, hogy teljes mértékben igazodjon az európai fősodor elképzeléseihez. Így hazánk esetében nem érvényesül a Lengyelország számára kedvező hatás. Ugyanakkor az is tény, hogy Magyarország Ukrajnával határos orszádként élen jár a háborús menekültek befogadásában és a háború áldozatainak megsegítésében. Mindez jelentős gazdasági terhet ró az országra, ami politikai és morális kötelezettséget jelent az Európai Unió számára is: az talán Brüsszelben is érződik, hogy nem ez a megfelelő időpont az uniós források

megvonására vagy – Katarina Barley német szocialista európai uniós politikus korábbi szavaival élve – Magyarország „pénzügyi kiéheztetésére”.¹ A képet árnyalja azonban, hogy az európai uniós retorikában – egyébként a közösség hagyományaihoz képest meglehetősen szokatlan módon – a humanitárius segítségnyújtás jelentősége, legalábbis Magyarország vonatkozásában, elveszik a szankciós politika zajában.

A fentiek alapján az a következtetés vonható le, hogy a jelenlegi európai politikai felállásban nem várható a jogállamisági viták megszűnése. Ugyanakkor Magyarországnak ebben a kontextusban is elemi érdeke, hogy a lehetséges kereteken belül, megfelelő tárgyalási stratégiával elérje, hogy intenzitásuk és az országra gyakorolt negatív hatásuk csökkenjen.

2022. május 20.

Felhasznált irodalom

Petri Bernadett: *Az Európai Parlament és a kiéheztetés politikája – néhány gondolat Katarina Barley nyilatkozatának margójára*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. október 5. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/10/05/az-europai-parlament-es-a-kieheztetes-politikaja-nehany-gondolat-katarina-barley-nyilatkozatanak-margojara>

¹ Petri Bernadett: *Az Európai Parlament és a kiéheztetés politikája – néhány gondolat Katarina Barley nyilatkozatának margójára*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. október 5.

Európa jövője



Hogyan értékeljük az Európa jövőjéről szóló konferenciát?

Véget ért az Európa jövőjéről szóló konferencia, céljait azonban nem sikerült maradéktalanul teljesítenie.

Kereken egy év után, május 9-én hivatalosan is lezárult az Európa jövőjéről szóló konferencia (CoFoE). A rendezvénysorozat 2021. május 9-én, Európa napján vette kezdetét, mintegy két esztendő előkészítést követően. A nagyszabású esemény ötlete Emmanuel Macron francia államfőtől származott, aki 2019-ben az Európai Unió megreformálása mellett érvelt,¹ a lehető legtöbb személy bevonásával. E kezdeményezést támogatta bizottsági elnökjelöltként Ursula von der Leyen, és 2019. decemberi hivatalba lépését követően formálisan is bekerült az Európai Bizottság (EB) kezdeményezései közé. A CoFoE elindulása nem volt zökkenőmentes, először a koronavírus-járvány miatt kellett későbbre halasztani – az eredeti tervek szerint ugyanis 2020-ban kezdődött volna meg –, majd pedig intézményi viták² késleltették. A három uniós intézmény – a Bizottság, a Tanács, illetve az Európai Parlament (EP) – közötti nézeteltérés a konferencia remélt következményében gyökerezett. Míg az EP az uniós alapszerződések megváltoztatását szorgalmazta, addig a tagállamok képviselőit tömörítő Tanács nem kívánt módosítani a CoFoE után sem a fennálló kereteken.

Civilekkel az Európai Unió megújításáért

Az Európa jövőjéről szóló konferencia kettős célt szolgált. A szervezők egyfelől e folyamat révén szerették volna megreformálni az Európai Uniót, új irányokat szabni együttműködésüknek. Másfelől, a rendezvénysorozattal az EU demokratikus legitimitációját is növelni akarták, amellyel kapcsolatban számtalan kritika érte már a közösséget az elmúlt évtizedekben: a polgárok által közvetlenül választott Európai Parlament korlátozott hatáskörökkel rendelkezik, az unió

¹ Emmanuel Macron: *Az európai újjászületésért*. Élysée, 2019. március 4.

² Kalas Vivien: *Miért nem kezdődött még el az Európa jövőjéről szóló konferencia?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. február 2.

Hogyan értékeljük az Európa jövőjéről szóló konferenciát?

vezetőinek csak közvetett felhatalmazásuk van, a döntéshozatal bonyolult, abba a civileknek nincsen beleszólásuk, illetve az alacsony választási részvételi arányokat is bírálattal illetik.

Ebből adódóan a CoFoE-t a lehető legtöbb ember bevonásával rendezték meg. Az állampolgároktól elkezdve az érdekképviselői szervezeteken és a nemzeti parlamenti képviselőkön keresztül az uniós intézmények delegáltjaiig bárki elmondhatta megítélését az EU jövőjéről. A véleménynyilvánításra a szervezők négy platformot biztosítottak. A legszélesebb körben a hivatalos honlapon³ írhatták le gondolataikat a polgárok, de részt vehettek a nemzeti szinten rendezett eseményeken is. A négy európai polgári vitafórumra 200-200 véletlenszerűen kiválasztott civil kapott meghívást, és közösen javaslatokat dolgozhattak ki egy-egy szakpolitikára vonatkozóan. A legfelső szinten, a konferencia plenáris ülésén 449 fő vett részt a különböző csoportok képviselőiben.

Az egyes szinteken megfogalmazott javaslatokat a plenáris ülésen gondolták tovább, és az egyeztetések eredményeképpen április 30-án 49 pontból álló javaslatcsomagot fogadtak el. A dokumentumban a résztvevők az európai integráció mélyítését szorgalmazták, amely a szakpolitikai területeken való szorosabb kooperáció mellett intézményi változásokban is megmutatkozna. Egyebek mellett bevezetnék a transznacionális pártlistákat az európai parlamenti választásokon, biztosítanák a jogalkotási kezdeményezési jogot az Európai Parlament számára – ez jelenleg kizárólag az Európai Bizottságot illeti meg –, eltörölnék az egyhangú döntéshozatalt, továbbá az uniós alapszerződések módosítása is az ajánlások között szerepel.

Nem sikerült teljesíteni a kezdeti célkitűzéseket

Az Európa jövőjéről szóló konferencia kitűzött céljai, elért eredményei és az arra érkező reakciók alapján azt mondhatjuk, hogy a CoFoE nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Egyrésztől nyitva maradt az a kérdés, milyen mértékben újítsák meg az Európai Uniót. A legambiciózusabb reformjavaslatok – például a döntéshozatali szabályok és alapszerződések módosítása – megítélésében nincsen egyetértés sem frakciói,⁴ sem – és ez a legfontosabb – a tagállamok

³ A Konferencia Európa jövőjéről honlapja.

⁴ Leonie Cater: *EU Conference Backs Deeper Integration, Right-Wingers Pull Out. Politico*, 2022. április 30.

között. Az unió 27 országa közül 14 nemzet fejezte ki⁵ – közöttük Magyarország is – egyet nem értését a fentebb leírt változtatásokkal kapcsolatban. Hasonlóképpen nehéz lesz közös nevezőre jutniuk az EP hatáskörének bővítését vagy a transznacionális pártlisták bevezetését illetően. Míg előbbinél az integrációval kapcsolatos eltérő jövőképek jelentik a nehezítő tényezőt, addig az utóbbit a kisebb tagállamok ellenzik, tartva mandátumszámuk, és ezáltal érdekérvényesítő képességük csökkenésétől. Ezen módosítások elfogadásához viszont a tagországok egyhangú támogatása szükséges.

Másrészről a rendezvénysorozat az Európai Unió demokratikusabbá válását sem eredményezte. A meglévő problémák nem változtak, az elfogadott javaslatok nem kötelező erejűek, a civileknek pedig a gyakorlatban csupán korlátozottan volt valódi beleszólásuk az EU jövőjébe. A plenáris ülés résztvevői körében – akik megszavazták a végső javaslatcsomagot – mindössze 24% volt a polgárok aránya – 108 fő a 449-ből. Ezenfelül támogatásuk sem volt feltétele a konszenzussal történő elfogadásnak, annak ugyanis csak az uniós és nemzeti politikusok között kellett létrejönnie.⁶

Az Európa jövőjéről szóló konferencia megrendezése arra alkalmas volt, hogy párbeszédet indítson el az unió új irányvonalairól, és eredményei kiváló hivatkozási alapul szolgálnak azon tagállamok számára, akik ettől függetlenül is az integráció mélyítését szorgalmazzák. Az azonban biztos, hogy az Európai Unió jövőjéről nem született döntés ezen az alkalmon.

2022. május 18.

Felhasznált irodalom

- A Konferencia Európa jövőjéről honlapja. Online: <https://futureu.europa.eu/?locale=hu>
Cater, Leonie: EU Conference Backs Deeper Integration, Right-Wingers Pull Out. *Politico*, 2022. április 30. Online: www.politico.eu/article/eu-conference-backs-deeper-integration-right-wingers-pull-out/?fbclid=IwAR04mIjYm3N9aT1eFuP1KIDV0cEcAdBMOj-pzoMg6SdXQsrQPTr690fUMq1Q
European Union: *Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe* (2021). Online: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9340/sn02700.en21.pdf>

⁵ Zsíros Sándor: Máris megosztja az uniót az Európa jövőjéről rendezett konferencia. *Euronews*, 2022. május 9.

⁶ European Union: *Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe* (2021).

Hogyan értékeljük az Európa jövőjéről szóló konferenciát?

- Kalas Vivien: *Miért nem kezdődött még el az Európa jövőjéről szóló konferencia?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. február 2. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/02/02/miert-nem-kezdodott-meg-el-az-europa-jovojerol-szolo-konferencia>
- Macron, Emmanuel: *Az európai újjászületésért.* Élysée, 2019. március 4. Online: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/az-europai-ujjaszuletesert.hu
- Zsíros Sándor: Máris megosztja az uniót az Európa jövőjéről rendezett konferencia. *Euronews*, 2022. május 9. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2022/05/09/maris-megosztja-az-uniot-az-europa-jovojerol-rendezett-konferencia?fbclid=IwAR2m4XVoKLTtIIYHaH-V9pkOsCnFcbBKNDqdFsYZIpHnhtGBSK244a3CWTxU>

Függetlenség, hatékonyság, többsebességes Európa és európai politikai közösség: Macron beszéde az európai integráció jövőjéről

Emmanuel Macron május 9-én az Európai Parlamentben elmondott beszéde akkor is figyelmet érdemelne, ha nyugodt időket élnénk. A francia köztársasági elnök beszédei eddig is számos új politikai lépésnek ágyaztak meg. Most azonban – frissen megválasztva a második elnöki ciklusára, az Európa jövőjéről szóló vita zárórendezvényén beszélve – még meghatározóbbnak tűnnek gondolatai az elkövetkező évek európai belpolitikájára nézve.

Robert Schuman 1950. május 9-én elhangzott beszéde¹ óta a francia politikusok beszédei potenciálisan mérőkövei az európai integrációnak. Különösen igaz ez a kijelentés Emmanuel Macron beszédeire, aki már első elnöki mandátuma alatt politikai arcélének egyik fő jellemzőjeként alakította ki Európa jövője iránti elkötelezettségét. Így volt ez 2017 szeptemberében is, amikor a Sorbonne-on elmondott beszédével² új lendületet adott az európai oktatási térség kialakításának, és azt sem árt észben tartanunk, hogy a most véget ért, Európa jövőjéről szóló vitasorozat kezdeményezője³ is a francia elnök volt.

Bár egy évvel ezelőtt a konzultációs sorozat nyitórendezvényén is mondott beszédet, a francia elnök szavait⁴ idén még hangsúlyosabbá tette a zordabb nemzetközi környezet mellett az a tény is, hogy ebben a félévben Franciaország adja az Európai Unió Tanácsa soros elnökségét, nem is beszélve arról, hogy a frissen újraválasztott államfő demokratikus legitimációját sem kérdőjelezheti meg senki. Ha mindehhez még azt a körülményt is számításba vesszük, hogy – a németországi kormánykoalíció botladozásai miatt – ebben a pillanatban Franciaország kivételesen erős pozícióban lehet az Európa jövőjét meghatározó vitákban, akkor teljessé válik a kép, ami számomra a mostani beszédet a megszokottnál is fontosabbá teszi.

¹ Európai Unió: *A Schuman-nyilatkozat, 1950 májusa* (2022. május 28.).

² *Macron, le verbatim du discours de la Sorbonne*. *Ouest france*, 2017. szeptember 27.

³ Kalas Vivien: *Elkezdődött az Európa jövőjéről szóló konferencia*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. május 9.

⁴ French Presidency of the Council of the European Union: *Speech by Emmanuel Macron at the Closing Ceremony of the Conference on the Future of Europe* (2022. május 10.).

Macron alapvetően négy, a beszédében többé-kevésbé kifejtett javaslat köré építi fel az Európai Unió elkövetkező időszakáról alkotott véleményét. A jelenlegi válságos nemzetközi helyzetből az unió akkor tud megerősödni kikerülni, ha két érték megvalósítását tűzi ki célul maga elé. A jövő Európai Uniójának mindenekelőtt függetlennek – azaz a stratégiai szuverenitás birtokosának – és hatékornak kell lennie Macron szerint. Meg kell teremteni a függetlenséget a védelem, a környezeti politika, az élelmiszer-termelés, a demokrácia és az információ szabadsága területén.

A közös védelmi politikai fejlesztések területén ez magában foglalja az ipari kapacitások kiépítését és növelését, de Macron ideérti az új típusú konfliktusok kezelésére való felkészülést is. A környezeti politikánál a jövőt egyértelműen a fosszilis energiahordozók használatának leépítésében, a karbonsemlegesség és az Oroszországtól való függetlenség kialakításában jelölte meg. A koronavírus-járvány és az Ukrajnában zajló háború élesen mutatta meg az európai élelmiszer-ellátási láncok sérülékenységét. A jövő Európájának biztonságossá tétele éppen ezért megköveteli az élelmiszeripar függetlenségének erősítését is. A demokráciát és a jogállamiságot a szabad társadalmak előfeltételeként definiálja a francia elnök. Éppen ezért az európai függetlenség negyedik pilléréként jelöli meg a demokráciát és a civil hatalomgyakorlást erősítő lépéseket.

Ha a jövő Európai Uniója biztosítani akarja polgárainak támogatását, akkor sokat kell tennie a hatékonyság fokozásáért. Ennek érdekében Macron új konvent összehívását javasolja, amelynek feladata az Európai Unió működését szabályozó szerződés átfogó felülvizsgálata és módosítása lenne. Előljáróban jelzi, hogy ez többek között a minősített többségi döntéshozatal kiterjesztését is magában foglalja, ám a francia államfő részletesebb javaslatai az Európai Tanács júniusi ülésére készülnek el.

Ismerős Macron azon kezdeményezése, amely az eurózóna országainak némileg a többiektől elkülönült együttműködésére irányul. A francia elnök már korábban is javasolta a közös eurózóna-költségvetés megalkotását, illetve az eurózóna-pénzügyminiszteri pozíció létrehozását. Most nem kezdeményezett konkrét lépéseket, csupán jelezte, hogy szerinte az eurózóna-országoknak a többi tagállamtól elkülönülő, az azokkal folytatott együttműködésnél szorosabb kooperációt kellene folytatniuk, saját intézményekkel. Még akkor is, ha ez a többsebességes Európa forgatókönyvét is valósítja meg, amely már egyébként amúgy is létezik – állapítja meg kétségtelenül helytállóan.

Beszédének utolsó elemében állt elő a francia elnök legeredetibb javaslatával. Országá Európa-politikája régóta küzd azzal a dilemmával, hogy hogyan lehet az unióban eladni a franciák bővítéssel kapcsolatos viszolygását, úgy,

hogyan ne ártson az ország európai közképének. Macron most a gordiuszi csomót az európai politikai közösségről szóló indítványával kívánja átvágni. Az új közösség azoknak a keleti partnerségi és nyugat-balkáni országoknak állna nyitva, akik valójában teljes jogú európai uniós tagságra vágnak, ám a franciák szerint ez nem érhető el számukra a közeli jövőben. Az európai politikai közösség ugyanakkor nemcsak a reménytelenül várakozók klubja lenne: Macron egyértelműen utal arra beszédében, hogy az Európai Uniót éppen mostanában elhagyó Egyesült Királyság számára is nyitva állna a részvétel lehetősége.

Az európai politikai közösségben való tagság feltétele az Európai Unió értékeinek elfogadása, és magában foglalná az együttműködést az energiapolitika, a közlekedés, a személyek szabad mozgása, a befektetések, az infrastruktúra-fejlesztés és különösen az ifjúságpolitika területén. Az európai politikai közösség közel tartaná az Európai Unióval együttműködni akaró államokat, ugyanakkor nem garantálna automatikusan jövőbeli tagságot nekik.

Macron beszédének utólete az Európai Tanács júniusi ülésén kezdődik. A retorikai fordulatok után akkor kell a francia elnöknek előállnia vita- és döntésképes javaslatokkal, amelyekre a tagállamok állam- és kormányfői is reagálhatnak. Akárhogyan alakul is azonban a beszéd tartalmi elemeinek további sorsa, a javaslatok többségével komolyan kell számolnunk, amikor az Európai Unió jövőjének változatait próbáljuk felvázolni.

2022. május 19.

Felhasznált irodalom

- Európai Unió: *A Schuman-nyilatkozat, 1950 májusa* (2022. május 28.). Online: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_hu
- French Presidency of the Council of the European Union: *Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe* (2022. május 10.). Online: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>
- Kalas Vivien: *Elkezdődött az Európa jövőjéről szóló konferencia*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. május 9. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/05/10/elkezdodott-az-europa-jovojerol-szolo-konferencia>
- Macron, le verbatim du discours de la Sorbonne. *Ouest france*, 2017. szeptember 27. Online: <https://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/27/macron-sorbonne-europe-verbatim-18567.html>

Digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés



A fellendülés, az erő és a hovatartozás érzése: a francia elnökség digitális prioritásai

Az Európai Unió Tanácsának féléves elnöklése 2022. január 1-jén Franciaország-hoz került, az új elnökségi triót megkezdő ország programját – átfogó jelleggel – évindító cikkünkben¹ már bemutattuk. Jelen írás a digitális prioritásokat emeli ki, megkísérelve prognosztizálni a tervek sikerességét a szlovén elnökség által elért eredmények² és a jelenlegi uniós politika tükrében.

A szlovén elnökség digitális eredményei

Franciaország Szlovéniától vette át a stafétát, aki jelentős mértékben hozzájárult Európa digitális törekvéseinek megvalósításához. A tavalyi év végén a Tanács egyhangúlag elfogadta általános megközelítését a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabályról (DSA) és a digitális piacokról szóló jogszabályról (DMA), valamint megállapodásra jutott az Európai Parlamenttel az adatkezelési rendeletről (DGA) is. Megállapodás született a barangolásos mobilhasználati rendeletről, és megkezdtek a mesterséges intelligencia működésére és használatára vonatkozó szabályokról (AI Act) szóló első uniós szintű jogszabály kidolgozását. Az EU Tanácsa a szlovén elnökség alatt elfogadta a felhatalmazást arra, hogy tárgyalásokat folytasson az Európai Parlamenttel a kriptopiacokról szóló rendeletről (MiCA) és a pénzügyi szektor digitális működési rezilienciájáról szóló rendeletről (DORA). Az Európai Parlamenttel folytatott tárgyalásokhoz a miniszterek mandátumot fogadtak el egy olyan javaslatra vonatkozóan, amely a pénzeszközök átutalásáról szóló információkra vonatkozó szabályok aktualizálására irányul, kiterjesztve azokat bizonyos kriptovalutákra is, ami csökkenteni fogja a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának lehetőségeit. A Tanács rendeletet fogadott el az európai nagy

¹ Tárnok Balázs: *Mit várhatunk a francia uniós elnökségtől?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. január 10.

² Európai Tanács: *A szlovén elnökség jelentős eredményei az ellenálló képesség és a digitalizáció terén* (2021. december 20.).

teljesítményű számítástechnikai közös vállalkozás létrehozásáról, a szlovén elnökség a kis- és középvállalkozások bevonásával az európai védelmi technológiai és ipari bázis megerősítésére is összpontosított.

A francia elnökség digitális törekvései

A három fő prioritásra épülő francia elnökségi program második, az új európai növekedési modell kialakítását célzó pontja fókuszál leginkább a digitális fejlődésre. A francia elnökség célja, hogy az európai digitális szuverenitás több stratégiai területét előremozdítsa az adatvédelemmel, a mesterséges intelligencia fejlesztésével, a biztonsággal, valamint a hálózat és az infrastruktúra megerősítésével kapcsolatban a nagyobb rugalmasság érdekében. A nemzetközi kapcsolatok megerősítése szempontjából kiemelendők az afrikai és csendes-óceáni partnerségi törekvések. Az Európai Unió–Afrikai Unió csúcstalálkozóra készül Franciaország, amelyet 2022. február 17-én és 18-án tartanak Brüsszelben, és a digitális átállás megkönnyítésével szeretné növelni az euroafrikai kereskedelmi partnerségek szerepét. Európa szuverenitásának erősítésére a főképviselővel közösen 2022. február 22-én miniszteri fórumot tartanak az indo-csendes-óceáni partnerországokkal, amely a digitális és konnektivitási kihívásokkal is foglalkozik a Global Gateway kezdeményezés keretében, az infrastruktúra világszerte történő fejlesztésére törekszik.

A 2030-as európai gazdasági modell felépítéséhez a francia elnökség ösztönözni fogja a zöld és digitális átállást célzó beruházásokat, általánosságban elmondható, hogy támogatni fogják a zöld költségvetéssel kapcsolatos munkát. A gazdaság terén továbbá kiemelt prioritást fog élvezni a pénzügyi tranzakciók kiberfenyegetésekkel szembeni védelme, nagy előrelépést szeretne a digitális pénzügyi szabályozás, nevezetesen a kriptovaluták piacáról szóló rendelet (MiCA) és a pénzügyi szektor digitális rezilienciájáról szóló törvény (DORA) terén. A kiberfenyegetések elleni küzdelem átszövi a teljes elnökségi programot, ami nem csoda, hiszen a Covid-19-világjárvány által előidézett válság arra kényszerítette az európaiakat, hogy módosítsák munka- és kommunikációs módjukat, és rávilágítottak a hálózatoktól való függőségünkre, ezáltal az unió kiberellenállásának fokozásának fontosságára. A francia elnökség a tervek szerint megbeszéléseket kezdeményez az Európai Parlamenttel a digitális munkaügyi platformokon dolgozók munkakörülményeinek javításáról szóló irányelvjavaslatról is.

A 2021-ben a Bizottság E-JUSTICE eredménytáblájában és a magyar Európa Tanács elnökségi programjában is nagy fontosságot élvező igazságügyi digitalizáció a francia elnökség programjában is szerepet kap, annak érdekében, hogy az igazságügyi együttműködést a digitális korhoz igazítsa, a digitális infrastruktúra védelméről szóló NIS-irányelv átdolgozásával és a bírósági eljárások digitalizálásával kapcsolatos munka előmozdításával.

A digitális egészségügy fejlesztése a francia elnökség munkájának szintén központi témája, amely szerint megkezdte a tárgyalásokat az európai egészségügyi rendszerek közötti interoperabilitást elősegítő Európai Egészségügyi Adattérre vonatkozó bizottsági javaslatról, február 2-án miniszteri konferenciát tartanak e témakörben.

2022 jeles év, hiszen a maastrichti szerződés megkötésének harmincadik évéhez érkezett az Európai Unió, amelynek alkalmából a francia elnökség célja a belső piac elmélyítése, annak felesleges akadályainak leküzdése, a digitális szolgáltatások, termékek és tőke áramlásának terén is. A szlovén elnökség³ a DSA és a DMA jogszabálytervezet tárgyalásában kívánt előrelépni, ami kétségtelenül megtörtént, hiszen a Tanács decemberben elfogadta a Parlamenttel közös álláspontját az előterjesztett anyagokról, a francia elnökség⁴ többek között a jogszabálytervezetek végleges elfogadását tűzte ki célul programjában.⁵

Az elnökség prioritásként kezeli a megbízható, emberközpontú mesterséges intelligencia fejlesztését is, folytatva az AI Act jogszabálytervezet felülvizsgálatát és a GDPR-t kiegészítő ePrivacy Regulation kidolgozását. Az elnökség megkezdte az adattörvény (Data Act) kidolgozását, amely a már elfogadott adatkezelési törvénnyel együtt elősegíti az adatcserét lehetővé tevő megbízható jogi keret megteremtését, miközben biztosítja a megosztási mechanizmusok biztonságát, valamint folytatja a munkát az európai digitális identitás (EIDAS) létrehozásán.

Az elnökség figyelmet fordít az európai kulturális sokszínűségekre a digitális környezetben, a médiapluralizmus és a digitális kulturális tartalmak sokszínűségének védelme és előmozdítása révén. Előtérbe kerülnek az európai örökségvédelem digitális lehetőségei, valamint a többnyelvűség biztosításának megkönnyítése a digitális technológiák által, amely témákat a február 7–9. között rendezendő fórumon is tárgyalnak majd.

³ Slovenian Presidency of the Council of the European Union [Webpage](#) (2021).

⁴ French Presidency of the Council of the European Union: [Recovery, Strength and a Sense of Belonging](#) (2022).

⁵ French Presidency of the Council of the European Union (2022): i. m.

A fellendülés, az erő és a hovatartozás érzése...

Végezetül, az elnökség törekedni fog az európai együttműködés megerősítésére a Bizottság által javasolt digitális politikai program és egy jövőbeli intézményközi nyilatkozat alapján, amely átfogóan rögzíti az unió digitális elveit. A digitális szuverenitásról szóló miniszteri konferenciát február elején, míg a Digitális Közgyűlést június végén tartják.

Összességében elmondható, hogy a francia elnökség prioritásként kezeli a digitális világ reformját, annak törekvéseinek jól megágyaztak a szlovén elnökség eredményei. Az egyes, digitális életet szabályozó előterjesztések tárgyalása folyamatosan zajlik, valamennyi uniós intézmény elkötelezett a szabályok fontossága mellett, így a francia prioritásokat erősen támogató európai belpolitikai közeget látunk.

2022. január 14.

Felhasznált irodalom

- Európai Tanács: *A szlovén elnökség jelentős eredményei az ellenálló képesség és a digitalizáció terén* (2021. december 20.). Online: <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/hu/hirek/a-szloven-elnokseg-jelentos-eredmenyei-az-ellenallo-kepesseg-es-a-digitalizacio-teren/>
- French Presidency of the Council of the European Union: *Recovery, Strength and a Sense of Belonging* (2022). Online: https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/qh4cg0qq/en_programme-pfue-v1-2.pdf
- Slovenian Presidency of the Council of the European Union Webpage (2021). Online: <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/en/>
- Tárnok Balázs: *Mit várhatunk a francia uniós elnökségtől?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. január 10. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/01/10/mit-varhatunk-a-francia-unios-elnoksegtol>

Az EU mint globális digitális elvvezér?

Az Európai Bizottság az elmúlt két évben számos jogi eszközt készített elő, amely a digitális Európa online jogbiztonságát és elvi kereteit hivatott garantálni a jövőben, az egységes digitális piac felé vezető úton. A technológia fejlődését követő új uniós megközelítések nyomán 2022 februárjára két újabb bizottsági előterjesztés jelent meg, az új szabványosítási stratégia,¹ valamint az első digitális jogokról és irányelvekről szóló nyilatkozat,² amelyek hozzájárulnak majd Európa globális szerepvállalásához.

A szabványok az EU egységes piacának és versenyképességének alapját jelentik, így az új szabványosítási stratégia célja az EU globális versenyképességének megerősítése, a reziliens, zöld és digitális gazdaság előmozdítása, valamint a demokratikus értékek érvényre juttatása a technológiai alkalmazásokban. Míg Margrethe Vestager, a digitális korra felkészült Európáért felelős ügyvezető alelnök azt hangsúlyozta, hogy szabványokon alapul a mesterséges intelligenciát használó eszközökben az adatvédelem biztosítása, illetve hogy azok hozzájárulnak az innovációs beruházások értéknöveléséhez is, addig Thierry Breton belső piacért felelős biztos szerint a szabványok stratégiai jelentőséggel bírnak. A stratégia szerint a 1. szabványosítási igények előrejelzésével évente felülvizsgált prioritásokat kell meghatározni, amihez új fórumot (szabványokkal foglalkozó uniós kiválósági központ) alakítana ki a Bizottság, bevezetve a szabványosítási főtisztviselői tisztséget. 2. A Bizottság javaslatot tesz a 2012-ben kialakított szabványosításról szóló rendelet³ módosítására, szem előtt tartva, hogy a kkv-k és a civil társadalom minél inkább érvényesülhessen a szabványügyi döntéshozatalban. 3. A Bizottság új mechanizmust kíván létrehozni a szabványügyi információcserére és a tagállami szabványügyi

¹ European Commission: *An EU Strategy on Standardisation* (2022. február 2.).

² European Commission: *Declaration on European Digital Rights and Principles* (2022. január 26.).

³ Az Európai Parlament és a Tanács 1025/2012/EU Rendelete (2012. október 25) az európai szabványosításról, a 89/686/EGK és a 93/15/EGK tanácsi irányelv, a 94/9/EK, a 94/25/EK, a 95/16/EK, a 97/23/EK, a 98/34/EK, a 2004/22/EK, a 2007/23/EK, a 2009/23/EK és a 2009/105/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 87/95/EGK tanácsi határozat és az 1673/2006/EK európai parlamenti és tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg). Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2012. október 25.

testületekkel való együttműködésre, Európa globális szabványügyi szerepének növelése érdekében az unió támogatni fogja az Afrikában és a szomszédságpolitikában részt vevő országokban folytatott szabványosítási tevékenységeket. 4. Az innovatív európai finanszírozású kutatási projekteket is bevonná a Bizottság a szabványosítási igények előrejelzésébe, „szabványosítási ösztönzőt” bevezetve a Horizont Európa programba, hogy tesztelje a kutatási eredmények relevanciáját e téren. 2022 közepéig várhatóan elkészül a szabványosítási gyakorlati kódex kutatók számára, amelytől azt remélik, hogy hozzájárul az Európai Kutatási Térségben (EKT) a szabványosítás és a kutatás/innováció közötti kapcsolat megerősítéséhez, ezen túl 5. a Bizottság az európai kutatók képzése által szeretné növelni a szabványokkal kapcsolatos tudatosságot a tudományos körökben.

2021. március 9-én a Bizottság *Digitális iránytű: a digitális évtized megvalósításának európai módja*⁴ című közleményében⁵ felvázolta Európa 2030-ig megvalósítandó digitális átalakulására vonatkozó jövőképét, majd 2021 szeptemberében *A digitális évtizedhez vezető út*⁶ című közleményével irányítási keretet vezetett be a digitális célok elérésére. Annak érdekében, hogy a technológiai fejlődésben rejlő új lehetőségek az európai értékek érvényesülése mellett bontakozzanak ki, a Bizottság 2022. január 26-án megalkotta a digitális jogokról és elvekről szóló nyilatkozattervezetet,⁷ mintegy hivatkozási alapként a digitális átalakulás európai formájára. A nyilatkozattervezet kidolgozását a 2021 szeptemberében és októberében végzett Eurobarométer tematikus felmérés⁸ alapozta meg, amely szerint az uniós polgárok nagy többsége hasznosnak tartaná, hogy az Európai Unió meghatározza és előmozdítsa a digitális átalakulást biztosító európai jogokat és elveket. A nyilatkozat azért is fontos, mert elfogadását követően azzal képviseli majd globális szinten az Európai Unió a digitális átalakulásra vonatkozó megközelítését, így az unión kívüli digitális jogokkal és elvekkel kapcsolatos tárgyalások alapjául szolgál majd. A vezérelv meggyökerezni látszik az európai gondolkodásban, miszerint a digitális térben ugyanazon jogok és kötelezettségek illetnek meg, mint az offline

⁴ Európai Bizottság: *Európa digitális évtizede* (2022. március 9.).

⁵ Pató Viktória Lilla: *Digitális Iránytű Európa digitális évtizedéhez*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. március 17.

⁶ Európai Bizottság: *Az Unió helyzete* (2021. szeptember 15.).

⁷ European Commission: *Declaration on European Digital Rights and Principles* (2022. január 26.)

⁸ European Commission: *Digital Rights and Principles*. Eurobarometer, 2021.

térben, így a polgárok védelmének is egyező mértékűnek kell lennie a személyes és az online térben.

A nyilatkozattervezet a digitális átalakuláshoz kapcsolódó alapvető jogokra és elvekre terjed ki, úgymint 1. az emberek és jogaik középpontba helyezése (könnyen érthető információkkal, a személyes adatok felhasználása és megosztása feletti ellenőrzéssel), 2. a szolidaritás és az inkluzivitás támogatása, 3. a választás szabadságának biztosítása az online térben (lecsatlakozási lehetőséggel a munkaidő után), 4. a digitális nyilvános térben való részvétel elősegítése (megfizethető és gyors digitális konnektivitással, a közszolgáltatásokhoz való digitális hozzáféréssel), 5. az egyének biztonságának, védelmének és szerepvállalásának fokozása (digitálisan képzett tanárokkal, biztonságos digitális környezet megteremtésével a gyermekek számára), valamint 6. a digitális jövő fenntarthatóságának előmozdítása.

A nyilatkozattervezet parlamenti és tanácsi jóváhagyását 2022 nyarára tervezi a Bizottság, a tavalyi nagyszabású deklarációk után fennáll a gyanú, hogy az ezzel kapcsolatos bejelentésre a francia tanácsi elnökség által június 21–22-én tervezett Digitális Közgyűlésen⁹ kerül sor, ahogy a nyilatkozattervezet egyik alapját képező, a portugál elnökség ideje alatt 2021. június 2–3. között Lisszabonban szervezett Digitális Közgyűlésen¹⁰ elfogadott, a digitális demokrácia irányairól szóló lisszaboni nyilatkozat¹¹ esetében történt.

2022. február 7.

Felhasznált irodalom

Az Európai Parlament és a Tanács 1025/2012/EU Rendelete (2012. október 25) az európai szabványosításról, a 89/686/EGK és a 93/15/EGK tanácsi irányelv, a 94/9/EK, a 94/25/EK, a 95/16/EK, a 97/23/EK, a 98/34/EK, a 2004/22/EK, a 2007/23/EK, a 2009/23/EK és a 2009/105/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 87/95/EGK tanácsi határozat és az 1673/2006/EK európai parlamenti és tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2012. október 25. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32012R1025>

⁹ French Presidency of the Council of the European Union: *Digital Assembly* (2022).

¹⁰ Pató Viktória Lilla: „*Ez egy boldog nap*”, 2021 *Digitális Közgyűlés Lisszabonban*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. június 3.

¹¹ European Commission: *Lisbon Declaration – Digital Democracy with a Purpose* (2021. július 19.).

Az EU mint globális digitális elvvezér?

- Európai Bizottság: *Az Unió helyzete* (2021. szeptember 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_4630
- Európai Bizottság: *Európa digitális évtizede* (2022. március 9.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_21_983
- European Commission: Digital Rights and Principles. *Eurobarometer*, 2021. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2270>
- European Commission: *Lisbon Declaration – Digital Democracy with a Purpose* (2021. július 19.). Online: <https://futurium.ec.europa.eu/en/digital-compass/digital-principles/library-video/lisbon-declaration-digital-democracy-purpose>
- French Presidency of the Council of the European Union: *Digital Assembly* (2022). Online: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/events/digital-assembly/>
- 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: *„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>

A háború hatása a közösségi médiára

Nem ez az első konfliktus, amelyet a közösségi médiában közvetítenek, de Oroszország Ukrajna elleni támadása vízvélasztó pillanatnak tűnik abban, ahogy a világ a háborúra tekint.

Az orosz–ukrán háború az első olyan fegyveres összecsapás, amelyet TikTokon is követhetünk. Míg a Facebook felhasználói igyekeznek segítségnyújtással kapcsolatos információkat megosztani a háborús menekültek helyzetének javítására, a Twitteren a politikai nyilatkozatok sorakoznak, addig a dezinformáció is előretört a digitális térben. Noha láttunk már hasonló információdömpinget és közösségi összefogást a digitális térben különböző környezeti katasztrófák bekövetkeztekor, illetve a pandémia megjelenésekor, háborút Európában most követünk először élben.

Harminc évvel ezelőtt a háborúban szenvedő ártatlan családok történeteit nagyrészt profi fotósok és riporterek szemüvegén keresztül mesélték el. Manapság már mindenki elmondhatja saját történetét egy kattintással, ahogy ezt bizonyítják¹ azok az ukrán véleményvezérek, akik megmutatták, milyen gyorsan változott meg az országban az élet.

A közösségi média is életmentő eszközzé válik, mintegy teljes kommunikációs modell, ahol a felhasználók információkat cserélnek. Kvalitatív és kvantitatív viselkedési kutatások is azt sugallják, hogy a közösségi média hasznos és nagy szolgálatot tett a természeti katasztrófák idején is.

Véleményvezérek a digitális térben

Romanticizált emlékezetünkben a hosszú hónapokon vagy éveken át szeret-teikkel levelező katonák képe él, azonban ma már akár TikTok-hírességgé² is válhat az, aki szeretné humorral megfűszerezni a kiszámíthatatlan háborús körülményeket, sőt még pénzt is kereshet családjának, miközben az ukrán

¹ Kaya Yurieff: [Instagram Influencers and Twitch Streamers Broadcast Russia's Ukraine Invasion](#). *The Information*, 2022. február 24.

² alexhook2303 [TikTok-profilja](#).

 https://doi.org/10.36250/01117_20

influenuszerek is dacolnak az előrenyomuló orosz hadsereg támadásainak kockázatával, hogy dokumentálják a háborút. A TikTok 2014-ben még nem létezett a Krím-félsziget orosz annektálásakor, most viszont a felhasználók videóin keresztül példátlanul közeli képet kínál a frontvonalról. A közösségi média szereplőit sokan alábecsülik, tevékenységüket hiábavalónak tartják, ám mégis úgy látszik, néhányan közülük az ellenállás jelzőfényéivé váltak Oroszországban.³

Dmitrij Peszkov – Vlagyimir Putyin sajtótitkára – lánya például egy „nem a háborúra!” feliratú üzenetet tett közzé Instagram-történetében,⁴ bár az csak rövid ideig volt elérhető. A 9,4 millió követővel rendelkező Max Galkin, Alla Pugacsova férje, Oroszország egyik legnagyobb híressége fekete négyzetet tett közzé az Instagamon⁵ „nem a háborúra!” üzenettel. Ilja Varlamov független orosz újságíró rendszeresen közzétesz⁶ fényképeket és videókat, amelyek kiemelik az orosz brutalitást, és az erőszak megszüntetésére szólítanak fel Ukrajnában. Mindez nyilvánvalóan komoly kockázat az orosz hírességek, újságírók számára, hiszen akik nem követik a kormány irányvonalát, azokat letartóztathatják. De ha figyelembe vesszük a követőszámukat, az Instagramon vagy a TikTokon egy jól időzített nyilatkozat jelentős reputációs károkat okozhat az orosz elnöknek, aki azt állítja, hogy az oroszok egységesen támogatják a háborús műveleteket Ukrajnában.

Dezinformáció elleni küzdelem a háború idején

A dezinformálás, a félretájékoztatás a nemzetközi humanitárius jog (IHL) szerint nem megengedhető háborús cselekménynek minősül. A nemzetközi humanitárius jogból, a nemzetközi emberi jogból és a nemzetközi büntetőjogból származó védelmek készlete felhasználható a dezinformációs műveletek korlátozására fegyveres konfliktusok során, de a számos hiányosság és kétértelműség aláássa e jogi keret erejét, és további tudományos figyelmet és tisztázást igényel.

³ Chris Stokel-Walker: *The First Tiktok War: How Are Influencers in Russia and Ukraine Responding?* *The Guardian*, 2022. február 27.

⁴ Oscar Rickett [@oscarrickettnow]: *Roman Abramovich's Daughter on Instagram: "Putin Wants a War With Ukraine"*. [Tweet]. *Twitter*, 2022. február 25.

⁵ Max Galkin [@maxgalkinru]: *С раннего утра на связи с родными и друзьями с Украины!* *Instagram*, 2022. február 24.

⁶ varlamov Instagram-profilja.

Miután megkezdődött Ukrajna orosz inváziója, a közösségi médiát ellepték a bombatámadást ért épületekről készült fotók, az otthonaikból menekülő ukrán civilek beszámolói és a harcokban részt vevő katonákról készült videók. A szolgáltatók által ellenőrzött tartalmakon túl több esetben a felhasználóknak kell megválogatniuk, hogy mi lehet valódi, ál- vagy manipulált tartalom, amelynek célja zavarkeltés egy konfliktusban, amely részben propaganda felhasználásával zajlik.

A nem ártalmas álhírekre példa egy több millió embert elért videó,⁷ amely a TikTokon terjedt el, és amelyen egy katonát mutattak be ejtőernyővel érkezni a frontra, de a videó eredetileg hét évvel korábban jelent meg az Instagramon. Más esetekben videojátékokból készült klipek vagy régi konfliktusokból készült videók keringtek újra a platformon, azzal a szándékkal, hogy bemutassák, mi történik Ukrajnában. A Twitter vezetői ennek megfelelően egy sor biztonsági protokollt⁸ osztottak meg az ukrainai vagy oroszországi felhasználók számára, illetve Twitter Moments⁹ elnevezésű összefoglalót készítenek, amely a megbízható forrásokból származó legfrissebb valós híreket tartalmazza. A Twitter olyan funkciót¹⁰ is bevezetett, amely lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy érzékeny tartalomra vonatkozó figyelmeztetést helyezzenek el az általuk közzétett fényképeken és videókon, pénteken pedig felfüggesztette a hirdetéseket Oroszországban és Ukrajnában, „hogyan biztosítsa a kritikus információk magasabb közbiztonsági szintjét”.

A Facebook az ukrainai háborút még nem jelenítette meg „válságreakcióként”¹¹ oldalán mint olyan eseményt, ahol a felhasználók jelölhetik saját biztonsági helyzetüket, a cég azonban új funkciót fejlesztett ki, amely lehetővé teszi az ukrainai felhasználók számára, hogy zárolják profiljukat további adatvédelem és a biztonság érdekében. Pénteken az orosz kormány úgy döntött, hogy „részlegesen korlátozza” a Facebook hozzáférését az országban, miután törvénytelen cenzúrával vádolta meg a platformot. Az orosz kommunikációs minisztérium azt állította, hogy a Facebook „megsértette az orosz állampolgárok jogait és szabadságait”, amikor a közösségi hálózat csütörtökön állítólag

⁷ Ben Collins [@oneunderscore_]: [Here's a Good Example of War Misinfo](#) [Tweet]. *Twitter*, 2022. február 24.

⁸ Twitter Safety [@TwitterSafety]: [Користуючись Твіттером у зонах конфлікту або інших зонах підвищеного ризику](#) [Tweet]. *Twitter*, 2022. február 24.

⁹ [Latest Updates on the War in Ukraine](#). *Twitter*, 2022. március 10.

¹⁰ Twitter Support [@TwitterSupport]: [The Option to Add One-Time Sensitive Content Warnings](#) [Tweet]. *Twitter*, 2022. február 25.

¹¹ Facebook: [Kríziskezelés](#).

több orosz médiát is visszaszorított platformján. Nick Clegg, a Meta globális ügyekkel foglalkozó elnöke válaszul a vádakra azt mondta, hogy Oroszország utasította a vállalatot, hogy szüntesse meg a független tényellenőrzést és címkézést, erre volt válaszlépés a megszorítás. Az Instagram figyelmeztetéseket jelenít meg a háborús övezetben élő felhasználók számára, hogyan védhetik meg fiókjukat.

Az Európai Bizottság biztosa, Thierry Breton a digitális térben megjelenő fenyegetésekre válaszul vasárnap felkérte¹² a Google és a YouTube vezérigazgatóját, hogy tiltsa le a háborúspropaganda-fiókokat a dezinformáció megállíttatását célzó intézkedések részeként Oroszország ukrajnai inváziója után, hiszen a véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki a háborús propagandára. A *Russia Today* és más orosz állami médiumok tartalmait viszont az algoritmusok ajánlott tartalomként javasolták korábban. A Google szóvivője kifejezte, hogy folyamatosan figyelemmel kísérik a helyzetet, és már eddig is több lépést tettek az Ukrajnával kapcsolatos dezinformáció megállíttására, a háborús propagandát népszerűsítő fiókok letiltása azonban problémás lehet, mivel nehéz meghatározni, hogy mi minősül propagandának, és kinek a szemszögéből. A vállalatok egy nappal korábban már letiltották¹³ az orosz állami tulajdonú RT média- és egyéb csatornák pénzkereseti lehetőségét platformjaikon. Breton szerint a vállalatok felhasználókra vonatkozó feltételeit ki kell terjeszteni a háborús propagandára, ami lehetővé teszi számukra a szabálysértők letiltását.

Josep Borell külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő a 2015 óta működő East StratCom Taskforce¹⁴ kezdeményezés mint az EU dezinformáció ellen küzdő platformja fontosságára is felhívta¹⁵ a figyelmet, amely megnövelt erővel törekszik a háborús álhírek kiszűrésére. Az Európai Bizottság elnöke is bejelentette¹⁶ az orosz médiumok betiltását az unión belül, így az állami tulajdonban lévő *Russia Today* és a *Sputnik*, valamint leányvállalataik nem terjeszthetik tovább a háborút támogató álhíreiket Európában, és erre különböző eszközök

¹² Foo Yun Chee: *EU's Breton Wants Google, YouTube to Ban War Propaganda Accounts*. Reuters, 2022. február 27.

¹³ Paresh Dave: *Google Blocks RT, Other Russian Channels From Earning Ad Dollars*. Reuters, 2022. február 27.

¹⁴ Pató Viktória Lilla: *Dezinformáció elleni küzdelem a korona idején*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 30.

¹⁵ Európai Bizottság: *Further Measures to Respond to the Russian Invasion of Ukraine* (2022. február 27.).

¹⁶ European Commission: *Statement by President von der Leyen on Further Measures to Respond to the Russian Invasion of Ukraine* (2022. február 27.).

kifejlesztésére tett ígéretet Von der Leyen, míg két nappal korábbi nyilatkozatában¹⁷ technológiai (félvezető-) korlátozásokról számolt be Oroszország irányában.

Ukrajna miniszterelnök-helyettese és digitális átalakulásáért felelős minisztere, Mihajlo Fedorov arra kérte¹⁸ az Oroszországban is működő webbiztonsági vállalat, a CloudFlare vezérigazgatóját, hogy blokkolja az Oroszországi Föderáció webhelyeit, mivel Ukrajnának szüksége van a technológiai óriáscégek támogatására a háborúban.

Ukrajna digitális átalakulásért felelős miniszterhelyettese, Alex Bornyakov interjújában elmondta,¹⁹ hogy Ukrajna „IT-hadsereget” szervez az orosz kibertámadások ellen, amelyek főleg Ukrajna konnektivitását célozzák, és jelezte, hogy együtt dolgoznak a világ közösségimédia-szolgáltatóival, hogy az orosz dezinformációs hullámokat visszaszorítsák.

Még nem volt olyan, Európát közvetlen háborúval fenyegető ütközet, amely a digitális forradalom során jelentkezett. Épp ezért számos új tapasztalat és a technológia segítő vagy akár manipulatív oldala nyilvánult meg. A közösségimédia-platformok felhasználói szinte másodpercenként jutnak új információhoz a frontok alakulásáról, a politikai fellépésekről, az Európai Unió és egyes tagállamainak válaszáról, valamint a polgári összefogás keretében felajánlható adományok gyűjtőhelyéről és a kezdeményezésekről. Az információáradat hosszú távon veszélyeztetheti a mentális egészséget, és a nem tudatosan használt digitális platformokon keresztül beáramló hírek további káros hatással bírhatnak, főleg, ha azok nem megfelelő forrásból származnak. Az Európai Uniónak minden lehetőséget meg kell ragadnia a visszaélések visszaszorítására, együttműködve a nagy techvállalatokkal.

2022. március 1.

¹⁷ Európai Bizottság: *Ursula von der Leyen elnök nyitóbeszéde az Európai Tanács 2022. február 24-i rendkívüli ülését követően Charles Michel elnökkel és Emmanuel Macron elnökkel tartott közös sajtókonferencián* (2022. február 25.).

¹⁸ Ministry of Digital Transformation of Ukraine: *Mykhailo Fedorov Appealed to Cloudflare With a Request to Block the Ability of Russians to Use Their Services. Government portal*, 2022. február 28.

¹⁹ MSNBC: *How Ukraine Is Using an 'IT Army' to Win the War Online. YouTube*, 2022. február 28.

Felhasznált irodalom

- alexhook2303 TikTok-profilja. Online: www.tiktok.com/@alexhook2303
- Collins, Ben [@oneunderscore.]: Here's a Good Example of War Misinfo [Tweet]. *Twitter*, 2022. február 24. Online: https://twitter.com/oneunderscore_/status/1496897223237554177
- Dave, Paresh: Google Blocks RT, Other Russian Channels From Earning Ad Dollars. *Reuters*, 2022. február 27. Online: www.reuters.com/technology/youtube-blocks-rt-other-russian-channels-generating-revenue-2022-02-26/
- Európai Bizottság: *Further Measures to Respond to the Russian Invasion of Ukraine* (2022. február 27.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/statement_22_1463
- Európai Bizottság: *Ursula von der Leyen elnök nyitóbeszéde az Európai Tanács 2022. február 24-i rendkívüli ülését követően Charles Michel elnökkel és Emmanuel Macron elnökkel tartott közös sajtókonferencián* (2022. február 25.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/statement_22_1359
- European Commission: *Statement by President von der Leyen on Further Measures to Respond to the Russian Invasion of Ukraine* (2022. február 27.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1441
- Facebook: *Kríziskezelés*. Online: www.facebook.com/crisisresponse
- Galkin, Max [@maxgalkinru]: С раннего утра на связи с родными и друзьями с Украины! *Instagram*, 2022. február 24. Online: www.instagram.com/p/CaWghGfspVE/
- Ministry of Digital Transformation of Ukraine: *Mykhailo Fedorov Appealed to Cloudflare With a Request to Block the Ability of Russians to Use Their Services*. *Government portal*, 2022. február 28. Online: www.kmu.gov.ua/en/news/mihajlo-fedorov-zvernuv-sya-do-sloudfare-zablokuvati-mozhlyvist-rosiyanam-koristuvatisya-yihnimi-servisami
- MSNBC: *How Ukraine Is Using An 'IT Army' To Win The War* Online. *YouTube*, 2022. február 28. Online: www.youtube.com/watch?v=PfNMtQS05SU
- Pató Viktória Lilla: *Dezinformáció elleni küzdelem a korona idején*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 30. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/07/30/dezinformacio-elleni-kuzdelem-a-korona-idejen>
- Prince, Matthew [@eastdakota]: Social Media Traffic in Russia [Tweet]. *Twitter*, 2022. február 28. Online: <https://twitter.com/eastdakota/status/1498176566328655874>
- Rickett, Oscar [@oscarrickettnow]: Roman Abramovich's daughter on Instagram: "Putin wants a war with Ukraine". [Tweet]. *Twitter*, 2022. február 25. Online: <https://twitter.com/oscarrickettnow/status/1497170015841312776>
- Stokel-Walker, Chris: *The First TikTok War: How Are Influencers in Russia and Ukraine responding?* *The Guardian*, 2022. február 27. Online: www.theguardian.com/media/2022/feb/26/social-media-influencers-russia-ukraine-tiktok-instagram
- Twitter Safety [@TwitterSafety]: *Користуючись Твіттером у зонах конфлікту або інших зонах підвищеного ризику* [Tweet]. *Twitter*, 2022. február 24. Online: <https://twitter.com/twittersafety/status/1496698686780358661?s=21>
- Twitter Support [@TwitterSupport]: *The Option to Add One-Time Sensitive Content Warnings* [Tweet]. *Twitter*, 2022. február 25. Online: <https://twitter.com/twittersupport/status/1497312745557049345?s=21>
- Yun Chee, Foo: *EU's Breton Wants Google, YouTube to Ban War Propaganda Accounts*. *Reuters*, 2022. február 27. Online: www.reuters.com/technology/eus-breton-hold-video-call-with-google-youtube-ceos-ukraine-fake-news-2022-02-27/

Yurieff, Kaya: Instagram Influencers and Twitch Streamers Broadcast Russia's Ukraine Invasion. *The Information*, 2022. február 24. Online: www.theinformation.com/articles/instagram-influencers-and-twitch-streamers-broadcast-russia-s-ukraine-invasion
varlamov Instagram-profilja. Online: www.instagram.com/varlamov/

Megelőzheti-e az Európai Unió Kínát és az Egyesült Államokat a globális mesterségesintelligencia-versenyben? – AI Watch 2022

Az Európai Unió Közös Kutatóközpontja (Joint Research Centre, a továbbiakban: JRC) által március 31-én közzétett mesterségesintelligencia-mutató¹ (*AI Watch Index*) elsősorban az Európai Unió egyes tagállamainak technológiai fejlettségéről tanúskodik, azonban kitér a globális viszonylatokban is jelentős mesterségesintelligencia-erőközpontokra, mint például az Egyesült Államokra és Kínára. A tág földrajzi fókusz kettős célt szolgál, egyrészt az európai államok viszonylatában ad képet az MI fejlődési állapotáról, másrészt elhelyezi az Európai Unió egészét a globális technológiai térképen, hangsúlyozva Európa technológiai autonómiáját. Az elemzés az index tanulságait mutatja be az Európai Unió és Magyarország szemszögéből.

A statisztikai adatok kimutatták, hogy az EU globális mesterségesintelligencia-technológiai pozíciója (5933 gazdasági szereplő) továbbra is alulmúlja a legtöbb MI-gazdaságiszereplővel rendelkező (13 770) Egyesült Államokét és Kínáét (11 362). Az USA technológiaivezető-szerepét az MI-szolgáltatások magas száma, a hang- és nyelvfeldolgozás, a robotika és az automatizált járművek adják. Kína a legtöbb MI-szabadalmat bejegyző nagyhatalom még akkor is, ha a közelmúlt kínai politikája a minőségi szabványok csökkenését okozta, ami a szabadalmak inflációjához vezetett. Kína MI-befolyását növeli továbbá, hogy az MI-fejlesztés üzemanyagához, az adatokhoz (big data) nagy számban hozzáfér. Az EU globális technológiai szuverenitását erősíti, hogy éllavas a mesterségesintelligencia-szolgáltatások (infrastruktúra, szoftverek és platformszolgáltatások) és a robotika területén, amely utóbbi kategória nemcsak az ipari kereskedelmet, hanem az autonóm robotok fejlesztését is magában foglalja. A technológiák kölcsönhatásba léphetnek egymással, ezért különösen fontos a környezet, amelyben fejlődnek, az unió így Európa digitális évtizedében a digitális világ szabályozására különösen nagy hangsúlyt fordít,

¹ European Commission: *AI Watch Index 2021* (2022. március 31.).

igyekezve vezető szerepben állni globális szinten a biztonságos, az emberközpontú, a megbízható és a transzparens technológiai környezet megteremtésében.

Az EU viszonylag erős a felderítő kutatásban is, a mesterséges intelligencia publikációinak számában a második helyen áll a nemzetközi konferenciákon az Egyesült Államok mögött, utóbbi kétszer olyan aktív ezen a területen, mint az EU. Az Európai Bizottság által egyre több olyan pályázati kiírás (Horizon Europe, DEP) lát napvilágot, amely a mesterséges intelligenciával kapcsolatos innovációkat és kutatásokat célozza annak érdekében, hogy az unió minél több gazdasági szereplője csatlakozzon új technológiai rendszerekhez, ezzel növelve a felzárkózási esélyeket az Egyesült Államok viszonylatában.

A szabványosítás terén vezető Kína mellett is igyekszik felzárkózni az Európai Unió, ahogy arról már korábban írtunk, az új szabványosítási stratégia² is Európa versenyképességének javulását célozza, ezen a téren egyébként nemzetközileg is aktívak az EU tagállamai, hiszen tagjai a Nemzetközi Szabványügyi Szervezetnek (ISO) és a Nemzetközi Elektrotechnikai Bizottság (IEC) mesterséges intelligenciával foglalkozó albizottságának, utóbbinak 33 részt vevő tagja közül 18 európai nemzeti szabványügyi testület. A szabványosítás alapvető fontosságú az interoperabilitás biztosításához, valamint a biztonsággal és az alapvető jogokkal kapcsolatos MI-kockázatok kezeléséhez.

Az *AI Watch Index*ben elemzett adatok bemutatják az Európai Unió mesterséges intelligenciával kapcsolatos ipari, technológiai és kutatási kapacitását, a tagállamok mesterséges intelligenciával kapcsolatos szakpolitikai kezdeményezéseit, a mesterséges intelligencia elterjedését és technikai fejlődését, valamint a mesterséges intelligencia fejlődésének és alkalmazásának hatását. Az elemzések öt dimenziót foglalnak magukban: a mesterséges intelligencia-környezet globális perspektívában, ipar, kutatás és fejlesztés (K+F), technológia és társadalmi szempontok. A földrajzi fókusz az EU-tagállamokra irányul, de összehasonlítást nyújt többek között olyan világméretű MI-hatalmakkal, mint az Egyesült Államok és Kína.

² Pató Viktória Lilla: *Az EU mint globális digitális elvvezér?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 7.

Az indikátorok részletesebb elemzése ***Az MI globális panorámája (G)***

A hat részre osztott indikátor az MI-gazdaságiszereplők számát, a technológiai erősséget és a befektetések mértékét méri. A gazdasági szereplők számát³ illetően az USA élvez előnyt, amelyet Kína, majd az EU követ. Érdekes, hogy noha a legtöbb piaci szereplő az Egyesült Államokban van, MI-fókuszú kutatóintézetek terén Kína a világvezető. Európán belül Németország és Franciaország vezet, azonban a legtöbb kutatóintézet Romániában található. Az Egyesült Királyság a világranglistán a negyedik helyet foglalja el az MI-piaciszereplők tekintetében, amiből látszik, hogy a brexit a technológia területén is nagy veszteség az unió számára. Az Európai Unión belül Németország és Franciaország vezet az MI-vállalatok számában, ezt követi Spanyolország, Hollandia, Olaszország és Svédország, amelyek mindegyike több mint 300 mesterségesintelligencia-céggel rendelkezik. Ezután jön egy második országcsoport, nevezetesen Finnország, Belgium, Lengyelország, Írország és Dánia (200).

Az MI-spezializációs⁴ területeket illetően az Európai Unió tagállamai közül néhány kelet-európai ország, így Románia, Bulgária, Szlovákia, Lengyelország és Horvátország elől jár az automatizálás témakörében. Ezek az országok azonban nem vesznek részt sok mesterségesintelligencia-tevékenységben, és bizonyos esetekben ezen a tematikus területen viszonylag nagyobb a koncentráció, még akkor is, ha a kapcsolódó tevékenységek száma kicsi. Világviszonylatban az EU előnye különösen két tematikus területen mutatkozik meg. Az első a mesterségesintelligencia-szolgáltatások száma, amely rávilágít az EU-s MI-ökoszisztéma kiemelkedő szerepére a cégek közötti (B2B) vagy a fogyasztókat célzó (B2C) szolgáltatásnyújtásban. A második az autonóm robotika, amely várhatóan pozitív hatással lesz az EU versenyképességére és fenntarthatóságára az ipar és a szolgáltatások terén, és egyre nagyobb hatással van számos ágazatra, többek között az egészségügyre, a logisztikára vagy a gyártásra. A G4 – AI-tematikus hotspotok⁵ mutató az egyes MI tematikus tevékenységeinek földrajzi megoszlását mutatja be, áttekintést nyújtva a globális teljesítményről. Az EU komparatív előnyét 1996 óta fenntartja

³ European Commission: *G1 & G2: AI Economic Players and AI Player Intensity* (2022a. február 1.).

⁴ European Commission: *G3: AI Areas of Specialisation: Comparative Advantage in AI Thematic Areas* (2022b. február 1.).

⁵ European Commission: *G4: AI Thematic Hotspots* (2022c. február 1.).

a robotikakereskedelemben (G5),⁶ ráadásul sikerült megőriznie relatív szakosodását egy olyan időszakban (azaz az elmúlt két évtizedben), amely során az iparirobotika-kereskedelem világszerte terjeszkedett. A G6 – MI-befektetések az EU-ban⁷ mutató becslést ad az EU-ban a köz- és a magánszektor mesterségesintelligencia-befektetéseiről. Az EU-ban és a tagállamokban megvalósuló mesterségesintelligencia-befektetések becsléséhez nemzeti statisztikákon alapuló felülről lefelé irányuló megközelítést alkalmaztak. Ezt a módszertant használják a 2020-as EU-s MI-befektetésekről szóló jelentéshez.⁸ Az EU 2019-ben 7,9–9 milliárd eurót fektetett be mesterséges intelligenciába, ami 39%-os növekedést jelent 2018-hoz képest. Ha a hasonló tendencia megmarad, az EU 2030-ra túllépi a mesterséges intelligencia 22 milliárd eurós éves beruházási célját. Ez azt jelentené, hogy 2018-ról 2019-re valamennyi uniós tagállam növelte mesterségesintelligencia-befektetéseinek szintjét. A 2019-ben több mint 50 millió eurót beruházó országok közül Írországbán, Belgiumban és Ausztriában volt a legnagyobb éves növekedés. Az alacsonyabb (azaz 50 millió euró alatti) befektetési szintű országok közül Bulgáriában, Szlovéniában és Horvátországban tapasztalható a legnagyobb éves növekedés (+96%, +75%, illetve +67%). Abszolút értékben Franciaország és Németország vezet, 2019-ben ugyanis az összes uniós mesterségesintelligencia-befektetés 22%-át, illetve 18%-át tette ki a vizsgált időszakban. Az erőközpontok egyértelmű bizonyítéka, hogy Spanyolországgal együtt 2019-ben az EU mesterségesintelligencia-befektetéseinek 50%-át mindössze három ország adta, amely szám 2018-hoz képest 3%-kal csökkent. Így még ha egy év nem is elegendő a trend megállapításához, a beruházások koncentrációjának csökkenése egyre több ország fokozatosan nagyobb beruházási erőfeszítésére utalhat. A mesterségesintelligencia-befektetések volumenének 2019-es növekedését nagymértékben a magánszektor hajtotta végre, amely az összes befektetés 66%-át tette ki, miközben a közszféra is növelte mesterségesintelligencia-befektetéseit 2018-ról 2019-re.

⁶ European Commission: *G5: EU's Comparative Advantage in Industrial Robotics Trade* (2022d. február 1.).

⁷ European Commission: *G6: AI Investments in the EU* (2022e. február 1.).

⁸ European Commission: *AI Watch: 2020 EU AI Investments* (2021. szeptember 27.).

MI-ipar (I)

A mutató képet fest az MI-cégekről az induló robotikavállalkozásokra összpontosítva azért, hogy megértse az MI-ipar jellemzőit. Célja, hogy feltárja, hogyan közelítik meg a mesterséges intelligenciát a magánszektor szereplői világszerte és az EU-tagállamokban, különös tekintettel a mesterséges intelligencia alaptevékenységének fejlesztésére, azaz a mesterséges intelligencia területén fő tevékenységet folytató vállalatok létrehozására, valamint a mesterséges intelligenciával kapcsolatos szabadalmi kérelmek benyújtására. Ebben az értelemben a cél annak megértése, hogy hány vállalkozás összpontosítja már üzleti tevékenységét a mesterséges intelligenciára (például mesterségesintelligencia-alapú szolgáltatások kereskedelme), és közülük hányan fejlesztenek mesterséges intelligenciát úgy, hogy nem ez a fő gazdasági tevékenységük (például az autóipar). Az ajánlások a robotika erősítését támogatják, ugyanis a közeljövőben egyre szorosabb lesz a kapcsolata az MI-vel. Valójában a mesterséges intelligencia és a robotika kombinációja új termék- és eszközkészletet kezd létrehozni, amely még jobban képes kölcsönhatásba lépni a fizikai világgal, mint az MI-alapú eszközök jelenlegi generációja. Az I1 – az MI-cégprofilok mutatója⁹ az MI-cégek üzlettípus szerinti megoszlásán keresztül jellemzi a technológiai ipart. A legtöbb mesterséges intelligenciával foglalkozó vállalat az Egyesült Államokban található, ezt követi Kína, az EU és az Egyesült Királyság. Kína kivételével ezekben az országokban a legtöbb cégnek alaptevékenysége a mesterséges intelligenciához köthető (75%), azonban nem nyújtanak be szabadalmi kérelmeket (90%) ezen a területen. Ezért míg az Egyesült Államokban, az EU-ban és az Egyesült Királyságban a legtöbb cég mesterségesintelligencia-alapú árukat és szolgáltatásokat értékesít, csak kis részük vesz részt aktívan a technológia fejlesztésében, ami a jövőben a gazdasági versenyképesség és a technológiai előny elvesztéséhez vezethet. Meg kell jegyezni, hogy az MI-cégek száma egyedül az Egyesült Királyságban csaknem fele az egész EU-ban működő MI-cégek számának. Az I2 – induló vállalkozások robotikai fejlettségét¹⁰ mérő mutató az évente alapított új robotikai vállalkozások számát szemlélteti, amelyben az EU kiemelkedik, ahol az új vállalkozások növekedése a robotika területén konzisztens.

A kutatás és fejlesztés mutatója kifejti az EU kutatási képességeit és erősségeit, lefedve a K+F tevékenység és az együttműködési hálózat különböző

⁹ European Commission: *I1: AI Firms' Profiles* (2022f. február 1.).

¹⁰ European Commission: *I2: Robotics Start-ups in the EU* (2022g. február 1.).

aspektusait. Az *AI Watch Index* ezen dimenziója azokat a tevékenységeket vizsgálja, amelyek hozzájárulnak a technológiai terület fejlődéséhez. Társadalmi-gazdasági szempontból ezek a tevékenységek kulcsfontosságúak az előrelépés, így a technológiai érettség javítása és a gazdasági versenyképesség erősítése (vagy fenntartása) szempontjából. Az R1 – MI-szereplők a K+F-ben¹¹ mutató az MI-vel kapcsolatos K+F tevékenységekben aktív szereplők jelenlétét mutatja, hogy felmérje, hogy a különböző földrajzi területek mennyire vesznek részt az MI fejlesztésében. A mutató továbbá megkülönbözteti az érintett szervezetek típusait: cégek, kutatóintézetek (beleértve az egyetemeket) és kormányzati intézmények. Az adatokból megállapítható, hogy az Egyesült Államok vezet a felderítő kutatásban részt vevő cégek százalékos arányában, ami arra utalhat, hogy az ország versenyképessége tartós lesz, mivel a magán-szektor kiemelkedően részt vesz a mesterséges intelligencia fejlesztésében. A cégek jelenléte a felderítő kutatási tevékenységben garantálja a könnyebb tudásáramlást a tudományos kutatás korai szakaszától kezdve, amelyben a szabadalmaztatott innovációkat beépítik az ipari folyamatokba. A másik két földrajzi területen lényegesen magasabb százalékos arányban tevékenykednek a szabadalmakkal foglalkozó kutatóintézetek: ázsiai (például Tajvanon, Malajziában és Szingapúrban) és különösen európai országokban. Ezek a lényegesen magasabb értékek arra utalnak, hogy ezeken a területeken a kutatóintézetek tevékenysége inkább az alkalmazott innovációk fejlesztésére irányul. Az EU tagállami szintű R1 – MI-szereplők a K+F-ben mutatóból kitűnik, hogy a felderítő kutatás terén az egyes tagállamokban, például Spanyolországban, Szlovéniában, Portugáliában és Lengyelországban a kutatóintézetek vesznek részt kizárólag K+F tevékenységben. A kormányzati intézmények Franciaország kivételével egyik országban sem végeznek hasonló tevékenységet, Belgium és Csehország viszont kiemelkedik abban a tekintetben, hogy ezekben az országokban nagy arányban végez a versenyszféra felderítő kutatást, ami a technológiai fejlődés garanciája és hosszú távon versenyképességet javító tényező. Felderítő kutatásban az Egyesült Államok világelső, tevékenysége kétszer olyan intenzív, mint Európáé. Bár a különbség jelentős, az EU a második helyet foglalja el, ami figyelemre méltó részvételt mutat a terület tudományos kutatásában. Tekintettel arra, hogy a mesterséges intelligencia erős összetevője az algoritmusok és a szoftverek fejlesztésének, a tudományos publikációk relevánsabb szerepet játszanak az alkalmazott mesterséges intelligencia innovációjában,

¹¹ European Commission: *R1: AI Players in AI R&D* (2022h. február 1.).

mint más területeken. Kína és az Egyesült Királyság követi az EU-t, majd a további vizsgált területek viszonylag hasonló értékeket képviselnek.

Összességében úgy tűnik, hogy az Egyesült Államok kulcsszerepet játszik a mesterséges intelligencia kutatás-fejlesztésében, mivel tevékenysége kiemelkedő mind a szabadalmak, mind a felderítő kutatások terén. Az EU-ban alacsony a szabadalmi tevékenység (beleértve, ha az Egyesült Államokkal összehasonlítjuk), de a felderítő kutatásban elfoglalt pozíció valóban releváns, és döntő fontosságúnak tűnik a jövőbeli innováció és versenyképesség szempontjából ezen a területen. Mindazonáltal figyelembe kell venni a szabadalmaztatási tevékenység alacsony szintjének hosszú távú hatásait is.

Az R3 – MI a K+F-ben együttműködő országokban mutatóval¹² azt vizsgálják, hogy az EU 27 tagállama mennyire hajlandó együttműködni több különböző országgal. A várakozásoknak megfelelően a legsűrűbb együttműködés az Európai Bizottság által finanszírozott projektekhez kapcsolódik. Minden tagállam több mint 40 különböző országgal tart fent együttműködést MI-fejlesztési céllal. Az R4 – Peer-to-peer együttműködések mutatója¹³ azt méri, hogy az egyes területekről az MI-szereplők hány együttműködést alakítottak ki a K+F tevékenység típusa szerint: szabadalmi bejelentések, felderítő kutatási publikációk és az EU elemzésekor a Bizottság által finanszírozott projektek.

Ha a szabadalmaztatási tevékenységekben való együttműködést vizsgáljuk, a legfontosabb szereplők a vállalkozások, mivel a szabadalmi tevékenységet általában cégek irányítják. Valójában a legtöbb földrajzi területen az együttműködések legnagyobb százaléka a helyi cégek és a külföldön található cégek (külföldi B2B) között tapasztalható. A második helyen a helyi cégek (helyi B2B) közötti együttműködések állnak, különösen az ázsiai gazdaságokban, például Kínában, Japánban, Dél-Koreában és Indiában, de Kanadában is. Mindazonáltal érdekes megfigyelni, hogy a több fél által benyújtott szabadalmak jelentős részét (és ez bizonyos együttműködést feltételez) a megfelelő földrajzi terület határain kívül dolgozzák ki. Ez különösen igaz az Egyesült Államokra, Óceániára, az EU-ra és Kanadára, míg Kína és Dél-Korea inkább a szabadalmak helyi partnerek körében történő fejlesztésére fókuszál. Az R5 – Stratégiai pozíció az együttműködési hálózatban¹⁴ mutató a játékosok azon képességének mérőszámát adja, amely alapján eldönthető, hogy a játékosok képesek-e összekötő

¹² European Commission: *R3: AI R&D Collaborating Countries* (2022i. február 1.).

¹³ European Commission: *R4: Peer-To-Peer Collaborations* (2022j. február 1.).

¹⁴ European Commission: *R5: Strategic Position in the Network of Collaborations* (2022k. február 1.).

hídként működni más szereplők között, felmérve az egyes területek közötti befolyásolhatósági potenciált. A tudományos publikációk tekintetében csak az USA és az EU rendelkezik pozitív értékkel, ami azt jelzi, hogy ez a két terület az, amely globális szinten befolyásolja a kutatási tevékenységeket. A szabadalmi tevékenységek terén egyértelműen Kína áll az élen, teljesítménye több mint kétszerese az USA-énak és több mint háromszorosa az EU-énak. Japán és más ázsiai országok pontszámai 0,22 alatt vannak, ami kiemeli Kína befolyásos kapacitási szerepét a szabadalmaztatási tevékenységekben a kontinensen. Általánosságban elmondható, hogy az Egyesült Államok van a legjobb helyzetben a K+F együttműködések tekintetében, mivel mindkét értékelt hálózatban figyelemre méltó pontszáma van. Az EU, bár egyik hálózatban sem vezet, az egyetlen olyan terület, amelynek szerepe mind a tudományos publikációk, mind a szabadalmak terén figyelemre méltó. Ebben az értelemben az együttműködések terén elfoglalt pozíciója releváns és stratégiai. Európán belül a vizsgált értékek tekintetében Németország, Franciaország, Spanyolország és Olaszország tölt be vezető szerepet.

Technológia

A technológiai mutatók az MI-t mint általános célú technológiát elemzik, a technológiai lehetőségek, az MI teljesítménye és a szabványosítás szempontjai szerint. A T1 – MI-kutatási teljesítménymutató¹⁵ a technológiai fejlődés értékelését célozza. A T2 – Szabványosítási tevékenység¹⁶ mutató áttekintést nyújt a mesterséges intelligencia szabványosítási környezetéről számos nemzetközi és európai szabványfejlesztő szervezet (SDO) között.

A társadalmi hatások vizsgálata két dimenziót fed le: a kutatás sokszínűségét, beleértve a nemek közötti különbséget, valamint a mesterséges intelligencia felsőoktatási kínálatát. Alapvető fontosságú, hogy a társadalom számára rendelkezésre álló mesterséges intelligencia által kínált lehetőségek transzparenssek legyenek, így az *AI Watch Index* hét mutatót tartalmaz, amely megvizsgálja az MI-tartalommal kapcsolatos oktatási kínálat megoszlását a tagállamok között.

¹⁵ European Commission: *T1: Performance of AI research* (2022p. február 1.).

¹⁶ European Commission: *T2: Standardisation Activity Engagement* (2022q. február 1.).

Az S1 – Genderdiverzitási index (GDI)¹⁷ a különböző nemű kutatók átlagos reprezentációját méri a mesterségesintelligencia-konferenciákon, így felfedi a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó politikák hatását a mesterséges intelligencia kutatására. A S2 – Földrajzi diverzitási index (GeoDI) a különböző földrajzi helyekről érkező résztvevők átlagos reprezentációját követi nyomon a mesterségesintelligencia-konferenciákon, jelezve annak az intézménynek a helyét, amelyhez kapcsolódnak. Az S3 – Businessdiverzitási index (BDI) az akadémia, a kutatóközpontok és az ipar kutatóinak részvételét méri fel a mesterséges intelligencia kutatási területén. Az S4 – Conference Diversity Index (CDI) az előző három index átlagaként átfogó képet ad az MI-kutatás területén a diverzitás különböző megfigyelt tendenciáiról. Valamennyi mutató tekintetében növekedés tapasztalható, ami jól mutatja, hogyan igyekszik a technológiai szektor követni a szakpolitikai tendenciákat és a társadalmi értékeket. A legkisebb növekedést a nemre vonatkozó mutató (S1 – GDI) jelenti, amely a 2016-os 0,65-ről 2020-ra 0,69-re tolódott el. Ezzel szemben a földrajzi diverzitás indexe (S2 – GeoDI) mutatja a legjelentősebb javulást (plusz 0,28 pont 2016-ról 2020-ra, vagyis 70%-os növekedés), ugyanakkor legváltozóbb dinamikát is. Az üzleti diverzitási index (S3 – BDI) mind a négy diverzitási index közül a legnagyobb értéket mutatja 2020-ban, 2019-ben a csúcstól (0,85). Ennek magyarázata lehet az iparági kutatók nagyobb jelenléte a tudományos konferenciákon, amely megerősíti, hogy a mesterséges intelligencia kutatása jelentős érdeklődést vált ki a magánszektorból is. Az a tény, hogy a tendencia összességében pozitív, de 2020-ban enyhén csökken, egyben az akadémia és az ipar közötti dinamika elmozdulását is tükrözheti a mesterséges intelligencia területén (az akadémia-ról az iparra). Az S5 – Az MI megjelenése egyetemi programokban az Európai Unióban¹⁸ mutató azt az intenzitást értékeli, amellyel a mesterséges intelligencia a hivatalos tantervekben szerepel. Noha csak az angol nyelvű képzéseket vették figyelembe az adatfelvétel során, az eredmények azt mutatják, hogy az MI-tartalom jelenléte a mesterképzésekben (Szlovákiában a legmagasabb, 15,22%) magasabb, mint a legtöbb tagállamban az alapképzésben. Ez alól kivétel Belgium, Észtország, Lettország és Lengyelország. Az S6 – MI-tartalommal rendelkező egyetemi helyek¹⁹ mutató azt méri, hogy az egyes tagállamokban mennyi férőhely áll rendelkezésre mesterségesintelligencia-tartalmú egyetemi

¹⁷ European Commission: *S1-S4: Diversity in Research: Gender Diversity Index, Geographic Diversity Index, Business Diversity Index, Conference Diversity Index* (2022l. február 1.).

¹⁸ European Commission: *S5: AI in University Programmes in the EU* (2022m. február 1.).

¹⁹ European Commission: *S6: University Places with AI Content in the EU* (2022n. február 1.).

programokban. Ezért képet ad a formális oktatásban képzett, mesterségesintelligencia-készségekkel rendelkező potenciális munkaerőről az EU-n belül.

Az alap- és mesterképzésben egyaránt Németországban van a legtöbb férőhely ezeken a szakokon (179 600 hely az alapképzésben). Lengyelországon kívül (amely 107 100 fő alapképzési helyet biztosít) minden tagállam rendelkezik a németországi alapképzési helyek számának egyharmadával, azonban Szlovéniában, Bulgáriában, Horvátországban és Luxemburgban egyáltalán nincs szabad férőhely olyan alapképzésben, amelynek tanterveiben mesterségesintelligencia-tartalom szerepel. Ezért az alapképzési programok tekintetében Németország az a tagállam, amely a legtöbb MI-készségekkel rendelkező hallgatót képzí az EU-ban. Németország után Lengyelország és Románia kínálja a következő legtöbb MI-tartalmú alapképzési helyet, ezt követi Franciaország, Hollandia, Olaszország és Belgium. Az MI-tartalmú mesterképzések közül a legnagyobb kínálatot Németország (83 700 szabad hellyel), Franciaország (61 400), Olaszország (52 700) és Románia (33 600) kínálja. Így a mesterséges intelligencia mesterképzésében a legtöbb helyet biztosítani képes országok között a különbségek jóval csekélyebbek, mint az alapképzési programok esetében. Magyarország a középmezőnyben foglal helyet, alapképzésen 17 971 (8,55-ös intenzitással), mesterképzésen 3106 (3,5-ös intenzitással) helyen van lehetőség MI-tartalmú oktatásban részt venni a felmérés szerint. Az S7 – MI-intenzitás az egyetemeken²⁰ mutató azt méri, hogy a mesterségesintelligencia-tartalmú egyetemi programokban elérhető helyek hányadát képezi az egyetemi képzési helyek száma tagállamonként. Az S7 mutató csak a formális felsőoktatásból szerzett mesterségesintelligencia-képességeket veszi figyelembe.

Ebből a grafikonból azt látjuk, hogy Észtország és Románia az a két tagállam, ahol a legmagasabb százalékban vannak jelen mesterségesintelligencia-programok a felsőoktatásban. Ami a mesterképzést illeti, Szlovákiában és Dániában is észrevehető az MI orientációjú képzések száma, a többi tagállamban 10% alatti a mesterséges intelligencia intenzitása az alapképzésben és a mesterképzésben. Amint az S5 mutatónál megfigyelhető, az alapképzésben Szlovéniában, Luxemburgban, Horvátországban és Bulgáriában nem állnak rendelkezésre helyek mesterségesintelligencia-tartalmú egyetemi programokban.

Az Európai Bizottság több szakpolitikai kezdeményezést indított az elmúlt négy évben a mesterséges intelligencia fejlődésének szabályozására, úgymint

²⁰ European Commission: *S7: AI Intensity in University Places in the EU* (2022o. február 1.).

a mesterséges intelligenciáról szóló 2018. évi összehangolt tervet²¹ (Coordinated Plan on AI), amely a technológiai befektetések növelését, a több adat rendelkezésre bocsátását célozza. A mesterséges intelligencia európai megközelítése²² (European approach to AI) két területre összpontosul: a mesterséges intelligencia kiválóságára és megbízhatóságára; ugyanakkor a 2021-ben nyilvánosságra hozott mesterségesintelligencia-jogszabálytervezet²³ (AI Act) harmonizált szabályokat vezetne be az uniós joganyagba. Az MI konkrét felhasználásait négy különböző szint szerint osztályozza: elfogadhatatlan kockázatú, magas kockázatú, korlátozott kockázatú és minimális kockázatú. Az európai szabályozások célja, hogy a mesterséges intelligencia fejlesztése olyan szabályokat kövessen, amelyek megakadályozzák, hogy az emberek biztonsága, alapvető jogai és a piacok működése veszélybe kerüljön.

Az eredményekből kitűnik, hogy míg a mesterséges intelligencia területén továbbra is az Egyesült Államok és Kína dominál, az EU világszerte kimutatott komparatív előnyökkel rendelkezik számos kifinomult mesterségesintelligencia-ágazatban. Az Európai Unióban 2018 és 2019 között 39%-kal nőtt az MI-technológiabefektetések mértéke, ami reményt adhat az Európa digitális évtizede koncepcióban kidolgozott célnak,²⁴ miszerint 2020 és 2030 között az unió évente 20 milliárd eurót fektessen be a technológiai fejlesztésbe.

2022. április 4.

Felhasznált irodalom

Európai Bizottság: *Európa digitális évtizede: a 2030-ra kitűzött célok*. 2021. március 9. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_hu

²¹ European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology: *Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Coordinated Plan on Artificial Intelligence* (2018. július 12.).

²² European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology: *Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Fostering a European Approach to Artificial Intelligence* (2021a. április 21.).

²³ 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* (2021b. április 21.).

²⁴ Európai Bizottság: *Európa digitális évtizede: a 2030-ra kitűzött célok* (2021. március 9.).

- European Commission: *AI Watch: 2020 EU AI investments* (2021. szeptember 27.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/publications/ai-watch-2020-eu-ai-investments_en
- European Commission: *G1 & G2: AI Economic Players and AI Player Intensity* (2022a. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/g-global-view-ai-landscape/g1-g2-ai-economic-players-and-ai-player-intensity_en
- European Commission: *AI Watch Index 2021* (2022. március 31.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/publications/ai-watch-index-2021_en
- European Commission: *G3: AI Areas of Specialisation: Comparative Advantage in AI Thematic Areas* (2022b. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/g-global-view-ai-landscape/g3-ai-areas-specialisation-comparative-advantage-ai-thematic-areas_en
- European Commission: *G4: AI Thematic Hotspots* (2022c. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/g-global-view-ai-landscape/g4-ai-thematic-hotspots_en
- European Commission: *G5: EU's Comparative Advantage in Industrial Robotics Trade* (2022d. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/g-global-view-ai-landscape/g5-eus-comparative-advantage-industrial-robotics-trade_en
- European Commission: *G6: AI Investments in the EU* (2022e. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/g-global-view-ai-landscape/g6ai-investments-eu_en
- European Commission: *I1: AI Firms' Profiles* (2022f. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/i-industry/i1-ai-firms-profiles_en
- European Commission: *I2: Robotics Start-Ups in the EU* (2022g. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/i-industry/i2-robotics-start-ups-eu_en
- European Commission: *R1: AI Players in AI R&D* (2022h. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/r-research-and-development/r1-ai-players-ai-rd_en
- European Commission: *R3: AI R&D Collaborating Countries* (2022i. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/r-research-and-development/r3-ai-rd-collaborating-countries_en
- European Commission: *R4: Peer-To-Peer Collaborations* (2022j. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/r-research-and-development/r4-peer-peer-collaborations_en
- European Commission: *R5: Strategic Position in the Network of Collaborations* (2022k. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/r-research-and-development/r5-strategic-position-network-collaborations_en
- European Commission: *S1-S4: Diversity in Research: Gender Diversity Index, Geographic Diversity Index, Business Diversity Index, Conference Diversity Index* (2022l. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/s-societal-aspects/s1-s4-diversity-research-gender-diversity-index-geographic-diversity-index-business-diversity-index_en
- European Commission: *S5: AI in University Programmes in the EU* (2022m. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/s-societal-aspects/s5-ai-university-programmes-eu_en
- European Commission: *S6: University Places with AI content in the EU* (2022n. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/s-societal-aspects/s6-university-places-ai-content-eu_en
- European Commission: *S7: AI Intensity in University Places in the EU* (2022o. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/s-societal-aspects/s7-ai-intensity-university-places-eu_en
- European Commission: *T1: Performance of AI research* (2022p. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/t-technology/t1-performance-ai-research_en

Megelőzheti-e az Európai Unió Kínát és az Egyesült Államokat...

- European Commission: *T2: Standardisation Activity Engagement* (2022q. február 1.). Online: https://ai-watch.ec.europa.eu/ai-watch-index-2021/t-technology/t2-standardisation-activity-engagement_en
- European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology: *Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Coordinated Plan on Artificial Intelligence* (2018. július 12.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52018DC0795>
- European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology: *Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Fostering a European Approach to Artificial Intelligence* (2021a. április 21.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:205:FIN>
- 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* (2021b. április 21.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1623335154975&uri=CELEX%3A52021PC0206>
- Pató Viktória Lilla: *Az EU mint globális digitális elvvezér?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 7. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/02/07/az-eu-mint-globalis-digitalis-elvvezér>

Zöldpolitika



A francia az új zöld?

A 2021-es évben Németországra szegeződött Európa szeme, 2022 első felében egyértelműen Franciaország kap reflektorfényt számos okból kifolyólag. Mint ahogy azt korábbi írásainkban már megírtuk, Franciaország vette át az Európai Unió Tanácsának soros elnöki stafétáját¹ a 2022. év első félévére, amely időszak alatt két választás² is le fog zajlani az országban. Ezen események hangsúlyos elemét képezi a klímavédelem és a zöld stratégia, de pontosan hogy is képzei el az ország napjaink legmeghatározóbb ügyének kialakítását?

Emmanuel Macron adminisztrációjának kezdete óta óvatosabb hangot próbált képviselni a klímapolitika minden szegmensében, tanulva a 2018 őszen kialakult, úgynevezett sárgamellényes tüntetéssorozat tapasztalataiból. Az akkor a magas üzemanyagárak miatt utcára vonult francia nép – többek között – a kormány aktív cselekvését követelte a klímaváltozás ügyében, azonban Macron a kis- és középosztály elégedetlenségét nagyobb prioritásként kezelte.

Ezzel szemben az EU Tanácsa soros elnöki székében ülő Franciaország három kiterjedtebb környezetvédelmi intézkedés előmozdítását szorgalmazza majd a következő félévben, amelyre Emmanuel Macron is hangsúlyt fektetett 2021. december 9-i beszédében.³ Ezek közé tartozik az úgynevezett „mirror clauses”,⁴ amely az Európai Unió kereskedelmi partnereivel szemben támaszt elvárásokat a belső szabad kereskedelmi standardok alkalmazása révén a fair verseny céljából. Emellett a tervek szerint 2023-tól bevezetendő, az import-termékek karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus (CBAM),⁵ vagyis a karbonvám szintén a tisztességes versenyt hivatott szolgálni az importált

¹ Tárnok Balázs: *Mit várhatunk a francia uniós elnökségtől?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. január 10.

² Kalas Vivien: *Az előttünk álló év fontos választásai.* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. január 12.

³ Elysée: *Présentation de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne* (2021. december 9.).

⁴ *France Seeks Mirror Clauses for EU Trade Agreements.* Europe Daily Bulletin, No. 12721. 2021. május 19.

⁵ European Commission: *Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers* (2021. július 14.).

és az EU-s termékek között, előmozdítva a Fit for 55 klímacsomag célkitűzéseinek elérését, első körben az üvegházhatású gázok kibocsátásnak 55%-os csökkentését 2030-ig. Továbbá harmadik, szintén a gazdaság javát szolgáló elemként hangzott el az „erdőirtástól mentes termékek”⁶ fogyasztása kapcsán egy európai uniós mechanizmus kialakítása is, ugyanis a világunkban zajló radikális deforesztáció – vagyis az erdők irtása a mezőgazdasági termőterületek megnövelése érdekében – folyamatáért az EU lakossága is felelős. E három intézkedés mellett Franciaország elhivatott még a Bizottság „akkumulátorszabályozási”⁷ javaslata mellett, amelynek értelmében az EU-s piacon fellelhető akkumulátorok teljes életciklusuk alatt fenntarthatóak és biztonságosak lennének, illetve az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerének a kereskedelemre és az építőiparra való kiterjesztését is támogatja.

Azonban a saját elvárások mellett a civil szféra szereplői is kifejezték elvárásait az elnökségre, pontosabban az elnökségi trióra – Franciaországra, Csehországra és Svédországra – nézve. Az Európai Környezetvédelmi Iroda – egy közel 170 környezetvédelmi polgári szervezetből álló hálózat – tíz pontból álló javaslatcsomagot⁸ állított össze a francia soros elnökség részére, amely témáknak a következő fél évben kiemelt fontosságot tulajdonítanak. Az üzenet szerint Párizsnak (és a triónak) szignifikáns előrelépéseket kell tennie a biodiverzitás megőrzése, a klímakatasztrófák megelőzése, a körforgásos gazdaság megteremtése, a zöld átállás és a gazdasági fellendülés összekapcsolása, a fenntartható és ellenálló Európa kialakítása és lényegében az európai zöld megállapodás végrehajtása érdekében.

A felsorolt javaslatok végrehajtásának szükségessége nem kérdőjelezhető meg, azonban a megszabott időtartam, vagyis hogy a következő másfél évben mindez sikerüljön, irreális elvárás. Viszont ha nem is ilyen nagy kiterjedésben, kisebb lépésekben 2022-ben az élen járnak a franciák a környezetvédelem területén.

És mitől is zöldebb még a francia föld?

Minden évben számos európai fővárosi címet osztanak ki, mint az 1985 óta létező Európa Kulturális Fővárosa (2023-ban Veszprém viseli ezt a címet)⁹ vagy a 2010 óta kiosztott Európa Zöld Fővárosa díj, amennyiben egy város

⁶ European Commission: *Questions and Answers on New Rules for Deforestation-Free Products* (2021. november 17.).

⁷ European Commission: *Batteries and Accumulators* (2020).

⁸ European Environmental Bureau: *The Eeb's Memorandum to The French Presidency of the Eu: 10 Green Tests From Civil Society* (2021. december).

⁹ Veszprém-Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa honlapja.

A francia az új zöld?

kiemelkedő cselekedeteket visz véghez egy-egy adott területen. Az utóbbi elismerést – a finnországi Lahtit követve – 2022-ben a délkelet-franciaországi Grenoble¹⁰ tudhatja magáénak, amely a lakosság, a cégek, a közigazgatások és a nonprofit szervezetek együttműködését tűzte agendájára az egészségesebb város kialakítása céljából. Emellett tanúbizonyságot tesz még a város elszántsága mellett az is, hogy itt volt az első önkormányzat Franciaországban, amely klímatervet készített, mindezt már 2005-ben.

Ezenkívül még egy másik francia város, Bordeaux¹¹ is elismerésben részesült, ugyanis – Valencia mellett – 2022-ben az intelligens turizmus kategóriában az Európa fővárosa elnevezést viselheti, többek között a turisták által kedvelt Darwin-ökoszisztéma¹² kialakítása végett.

Ezen zöld törekvéseket és cselekményeket összevetve helytálló lehet Franciaországot a klímamozgalom egyik vezető államának titulálni, azonban az európai országok eltérő szemlélete a zöld átállás terén azt mutatja, hogy érdemes ezt a területet több szempontból vizsgálni ahelyett, hogy egyoldalúan megítélnénk egy-egy megoldást, kikiáltva annak (nem) hasznosságát. Mindazonáltal amennyiben Párizsnak sikerül ambiciózusabb zöld megállapodást ösztönöznie elnökségi ideje alatt, az EU-ban betöltött vezető szerepe végett remélhetőleg tényleges cselekvéseket érhet el a 27 országban vagy akár a globális diplomáciában is.

2022. január 21.

Felhasznált irodalom

Darwin, an Alternative and Inspiring Urban Ecosystem. *Bordeaux Tourism and Conventions*, (é. n.). Online: www.bordeaux-tourism.co.uk/sites-monuments/darwin-alternative-and-inspiring-urban-ecosystem

Elysée: *Présentation de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne* (2021. december 9.). Online: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/12/09/presentation-de-la-presidence-francaise-du-conseil-de-lunion-europeenne

European Commission: *Batteries and accumulators* (2020). Online: https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/batteries-and-accumulators_en

¹⁰ European Commission: *Grenoble. Winning city 2022*.

¹¹ European Commission: *Bordeaux–European Capital of Smart Tourism 2022* (2022. február 21.).

¹² Darwin, an Alternative and Inspiring Urban Ecosystem. *Bordeaux Tourism and Conventions*, (é. n.).

- European Commission: *Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers* (2021. július 14.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3661
- European Commission: *Questions and Answers on New Rules for Deforestation-Free Products* (2021. november 17.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5919
- European Commission: *Grenoble. Winning City 2022*. Online: https://ec.europa.eu/environment/european-green-capital-award/winning-cities/grenoble-2022_en
- European Commission: *Bordeaux–European Capital of Smart Tourism 2022* (2022. február 21.). Online: https://smart-tourism-capital.ec.europa.eu/bordeaux-european-capital-smart-tourism-2022_en
- European Environmental Bureau: *The Eeb's Memorandum to The French Presidency of the Eu: 10 Green Tests From Civil Society* (2021. december). Online: <https://eeb.org/wp-content/uploads/2021/12/French-Presidency-Memo.pdf>
- Kalas Vivien: *Az előttünk álló év fontos választásai*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. január 12. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/01/12/az-elottunk-allo-ev-fontos-valasztasai>
- France Seeks Mirror Clauses for EU Trade Agreements. *Europe Daily Bulletin*, No. 12721. 2021. május 19. Online: <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12721/31>
- Tárnok Balázs: *Mit várhatunk a francia uniós elnökségtől?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. január 10. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/01/10/mit-varhatunk-a-francia-unios-elnoksegtol>
- Veszprém-Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa honlapja. Online: <https://veszprembalaton2023.hu/>

Zöld-e a gáz és a nukleáris energia?

Február 2-án fogadta el az Európai Bizottság a sok vitát megért, úgynevezett taxonómiarendelet kiegészítő jogi aktusának tervezetét. A dokumentum azokat a gazdasági tevékenységi köröket sorolja fel, amelyek a zöld átállás jegyében a fenntarthatóságot szolgálónak minősülnek. A vita jelenlegi állása szerint a Magyarországot is magáénak tudó, Franciaország által vezetett országcsoport áll nyerésre, ám könnyen lehet, hogy a küzdelemnek még nincs vége.

2020. július 12-én lépett hatályba az úgynevezett taxonómiarendelet,¹ amely felhatalmazta az Európai Bizottságot, hogy a zöld átállás jegyében kiegészítő jogi aktus keretében felsorolásszerűen határozza meg azon energiaforrásokkal kapcsolatos tevékenységek listáját, amelyeket fenntarthatónak és ily módon támogatandónak minősítenek. A fenntarthatóvá válás szempontjából fontos, hogy az adott konkrét gazdasági vagy befektetési tevékenység a rendeletben kiemelt hat célkitűzés valamelyikét szolgálja, így az éghajlatváltozás mérséklése, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a vízi és tengeri erőforrások fenntartható használata és védelme, a körforgásos gazdaságra való átállás, a szennyezés megelőzése és csökkentése, a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása mint célkitűzés szolgálatában kell állnia.

A rendelet által adott felhatalmazás jegyében a Bizottság több mint egyéves előkészítő munkával próbálta pontosan meghatározni, hogy mely energiaforrások, illetve az ezekkel kapcsolatos gazdasági tevékenységek minősülhetnek fenntarthatónak. A munka eredményeként 2021 decemberére elkészültek az első tervezetek, amelyek a fenntarthatónak minősített tevékenységeket és energiákat tartalmazták.

A lista tartalma az első perctől kezdve súlyos vitákat robbantott ki. Franciaország és Németország kezdettől fogva más álláspontot vallott a nukleáris energia fenntarthatósága tekintetében. A németek élesen elutasították annak lehetőségét, hogy a jövőben újabb atomerőművek épüljenek, sőt, ezek még a zöld átállás jegyében fenntarthatónak minősüljenek. Velük szemben a franciák nemcsak meg voltak győződve a nukleáris energia fenntarthatóságáról, de

¹ Európai Bizottság: *Sustainable Finance Taxonomy–Regulation (EU) 2020/852* (2020. július 12.).

ambiciózus befektetési programot is bejelentettek,² amellyel tovább kívánták bővíteni országuk nukleáris kapacitását.

A viták során gyorsan megszerveződött a két tábor³ is. Az egyiket, a nukleáris energia oldalán álló országok csoportját Franciaország vezetésével többek között Lengyelország és Magyarország alkotta, míg az ellenzék táborát Németország vezetésével elsősorban Ausztria és az észak-európai országok jelentették, valamint Luxemburg. Az éleződő konfliktus fokozott óvatosságra intette az Európai Bizottságot is. Így aztán – meglehetősen szokatlan módon –, talán abban bízva, hogy az országok vezetői a szilveszteri hangulatban engedékenyebbek lesznek a javaslat iránt, a tavalyi év utolsó napjának délutánján küldte ki a tagállamoknak végső tervezetét.

Ha az volt a szándék, hogy az időzítéssel elejét vegyék a további keserű vitáknak, akkor nyugodtan mondhatjuk, hogy a Bizottság ezen vágya nem teljesült. A véglegesnek szánt tervezet nemcsak a nukleáris energiával, de a gázzal kapcsolatos beruházásoknál is ideiglenes mentességet kíván adni, és fenntarthatónak minősíteni az ilyen típusú beruházásokat. A szilveszteri lista így már nem csupán a tagállamok, de egyes politikai pártok kritikáját is kiváltotta. Az Európai Parlamentben működő Zöldek frakciója már az új év első napján jelezte,⁴ hogy számára elfogadhatatlan a Bizottság legújabb javaslata, és ragaszkodik hozzá, hogy a gázzal és a nukleáris energiával kapcsolatos beruházási tevékenységek kerüljenek le a fenntartható tevékenységek listájáról.

Az új tervezettel kapcsolatos tárgyalások során azonban a gáz hasznosításának kérdése új törésvonalakat okozott a nukleáris energiát és a gázt elutasító országok csoportján belül. Míg a táborban abban mindenki egyetértett, hogy a nukleáris energia nem környezetbarát, és az ennek hasznosításával kapcsolatos beruházási tevékenységek nem tekinthetők a fenntarthatóság célját szolgálónak, a gázenergia hasznosításával kapcsolatban már megoszlottak a vélemények.

A Bizottság ugyanis azzal indokolta a gázenergia hasznosításával kapcsolatos beruházások fenntarthatóvá minősítését, hogy azzal a sokkal szennyezőbb szénalapú energiatermelést váltanák ki, azaz zöldítenének az energiafelhasználáson, még ha csak korlátozott mértékben is. Hangsúlyozva az intézkedés

² Nagy bejelentést tett Macron az energiaválság miatt: több évtized után új atomreaktorokat épít az ország. *Portfolio*, 2021. november 10.

³ WWF: *EU Taxonomy: First List Adopted Despite Member State Lobbying on Nuclear and Gas* (2021. december 9.).

⁴ Európai Unió: a földgáz- és atomenergia-projektek egy részét fenntarthatónak kell minősíteni. *Portfolio*, 2022. január 2.

Zöld-e a gáz és a nukleáris energia?

ideiglenességét, Németország hajlik az Európai Bizottság érveinek elfogadására. Az Ausztria vezetésével a korábbi költségvetési vitákban már gyakran együtt, „takarékos négyek” néven fellépő országcsoport – Ausztria, Dánia, Hollandia és Svédország – azonban nem tette engedékenyebbé álláspontját.

Ausztria már a korábbi tárgyalási fordulók során is perrel fenyegette meg⁵ az Európai Bizottságot abban az esetben, ha fenntarthatónak minősíti a nukleáris energia hasznosításával kapcsolatos tevékenységeket. Most, a javaslat február 2-i bizottsági tárgyalása előtt a négy ország levélben fordult az Európai Bizottsághoz, és továbbra is követeli,⁶ hogy a gázenergia hasznosításával kapcsolatos beruházási tevékenységek ne minősüljenek fenntarthatónak.

A Bizottság döntése⁷ végül a prognózisoknak megfelelően alakult. Az elfogadott jogszabály a gáz és a nukleáris energia számára is lehetővé teszi, hogy fenntarthatónak minősüljön, amennyiben hozzájárul a klímasemlegesség eléréséhez. Ugyanakkor a mostani szöveg még korántsem jelenti a környezetbarát energiaforrások meghatározásával kapcsolatos vita végét. Az elfogadott szöveg ugyanis a Tanács és az Európai Parlament elé kerül. A jogi aktus elfogadásához a Tanácsban a tagállamok legalább 72%-ának – azaz húsz államnak – a jóváhagyása szükséges, amely az Európai Unió népességének legalább 65%-át képviseli, míg az Európai Parlamentben abszolút többség – azaz legalább 353 képviselő támogatása – szükséges.

2022. február 24.

Felhasznált irodalom

Európai Bizottság: *Sustainable Finance Taxonomy–Regulation (EU) 2020/852* (2020. július 12.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/sustainable-finance-taxonomy-regulation-eu-2020-852_hu

Európai Unió: a földgáz- és atomenergia-projektek egy részét fenntarthatónak kell minősíteni. *Portfolio*, 2022. január 2. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20220102/europai-unio-a-foldgaz-es-atomenergia-projektek-egy-reszet-fenntarthatonak-kell-minositeni-518996

⁵ Oliver Noyan: *Austria Threatens to Sue Commission Over EU Taxonomy Rules*. *Euractiv*, 2022. január 3.

⁶ Nikolaus J. Kurmayer: *Austria, Other EU Countries, Urge Commission Not to Give Green Label to Gas*. *Euractiv*, 2022. február 2.

⁷ European Commission: *EU Taxonomy: Commission Presents Complementary Climate Delegated Act to Accelerate Decarbonisation* (2022. február 2.).

- European Commission: *EU Taxonomy: Commission presents Complementary Climate Delegated Act to Accelerate Decarbonisation* (2022. február 2.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_711
- Kurmayer, Nikolaus J.: Austria, Other EU Countries, Urge Commission Not to Give Green Label to Gas. *Euractiv*, 2022. február 2. Online: www.euractiv.com/section/politics/short_news/austria-other-eu-countries-urge-commission-not-to-give-green-label-to-gas/
- Nagy bejelentést tett Macron az energiaválság miatt: több évtized után új atomreaktorokat épít az ország. *Portfolio*, 2021. november 10. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20211110/nagy-bejelentest-tett-macron-az-energiavalsag-miatt-tobb-evtized-utan-uj-atomreaktorokat-epit-az-orszag-509874
- Noyan, Oliver: Austria Threatens to Sue Commission Over EU Taxonomy Rules. *Euractiv*, 2022. január 3. Online: www.euractiv.com/section/politics/short_news/austria-threatens-to-sue-commission-over-eu-taxonomy-rules/

Klímacélok vs. túlélés – Hogyan hat az ukrajnai háború a német energiamixre?

Az új német kormány tavaly decemberi megalakulása után kezdetben visszafogottan nyilatkozott az Európát érintő kérdésekről, leginkább az érdekek egyeztetésére és a belügyekre helyezte a hangsúlyt. Az orosz agresszió azonban megtörte a csendet, Németország kénytelen volt állást foglalni. Az ukrajnai háború teljes mértékben a feje tetejére állította az Olaf Scholz vezette kormány által kitűzött célokat.

A német politika évek óta kardinális kérdésként tekint a klímavédelemre, illetve ennek érdekében a megújuló energiaforrásokra (nap-, szél-, vízenergia és biomassza) való áttérésre, így számos lépést tettek már a célkitűzés elérésére: meghatározták az atomerőművek¹ fokozatos leállítására (legkésőbb 2022 végéig) irányuló szándékot a fukusimai balesethez hasonló katasztrófa elkerülése végett, klímavédelmi törvényt² fogadtak el 2019-ben, ezzel megerősítve az EU-s célokat, valamint döntöttek a szénalapú erőművek³ legkésőbb 2038-ig való leállításáról is. Az ambiciózus célok viszont még 2021-re sem érték el a kívánt célt, ugyanis a német energiamix⁴ mindössze 46%-át jelentették a megújuló energiaforrások. Azonban amennyiben az újonnan elfogadott bizottsági kiegészítő jogi aktus⁵ alapján vizsgáljuk meg az összetételt, a földgáz- és atomenergia-használattal együttesen ez az arány már közel 70%.

Az új német kormány az atomenergiáról meglehetősen egyértelmű álláspontot képviselt, az utolsó három, még működő reaktor⁶ leállítását az idei évre helyezték kilátásba. Valós ütközőpontot jelent viszont a még Gerhard Schröder kancellár egyik utolsó intézkedéseként útnak indított Északi Áramlat 2 földgázvezeték megépítése, ugyanis a kormányalkotó Zöldek és a szabad

¹ Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung: *Der Atomausstieg in Deutschland* (2011. június 30.).

² Kalas Vivien: *Klímavédelem és választás Németországban*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. május 12.

³ Die Bundesregierung: *Abschied von der Kohleverstromung* (2022).

⁴ *Deutscher Strommix: Stromerzeugung Deutschland bis 2022*. Strom-Report, 2022.

⁵ Navracsics Tibor: *Zöld-e a gáz és a nukleáris energia?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 24.

⁶ Louise Guillot: *Germany Powers Down 3 Nuclear Plants*. Politico, 2021. december 30.

demokraták is annak felülvizsgálatát és leállítást szorgalmazták. Emellett az új kormány 60 milliárd euró⁷ keretösszegű beruházási csomagot fogadott el a klímaválság elleni küzdelem nevében.

Az utóbbi években azonban bizonyossá vált, hogy csupán a német értelemben vett megújuló energiaforrások használata nem lesz elég az elvárások teljesítésére. Az időjárási viszonyokra alapozott energiaellátás, a rendszerek kiépítése, a tárolókapacitások körüli problémák, továbbá a koronavírus-járvány alatt realizált „energiaéhség” alapján az előrejelzések is azt mutatják, hogy Berlin 2023-ig biztosan nem fogja teljesíteni⁸ az elvárásokat. Az orosz–ukrán háború még inkább formálni fogja ezt a területet.

Oroszország ukrajnai bevonulását követően a nemzetközi közösség szinte egy emberként lépett fel az agresszió megállításával szemben, minden lehetséges megoldást feltárva. Németország részéről rögtön az újonnan megépített gázvezetékprogram leállítását követelték, azonban Scholz kezdetben nem kívánta politikai ügyként kezelni ezt. Pár nappal később viszont Németország volt az első, aki szankcióval sújtotta Moszkvát, mégpedig a közös projekt működési engedélyének ellehetetlenítésével. Ez a lépés pedig többek között az energiapolitika területén is megindította a német perspektíva átalakulását, indukálva a politikai szereplők nézőpontütközéseit.

Abban egyetértés van a kormányon belül, hogy az energiafüggőséget csökkenteni kell, ugyanis a német állam földgázszükségletének közel felét,⁹ míg az olaj egyharmadát szerzi be Oroszországtól. Így elkerülhetetlen a rendszer diverzifikációja. Erre reagálva jelentette be¹⁰ Olaf Scholz a rendkívüli kormányülésen, hogy az Európai Unióval összhangban fognak vásárolni a világpiacón földgázt, amelyhez kétmilliárd köbméter kapacitású gáztározót építenek, amelynek szükségessége megkérdőjelezhető, ugyanis az év elején a rendelkezésre álló tárolók 37%-a¹¹ volt csupán megtöltve. Továbbá két új cseppfolyósított földgáz (LNG) tárolására szolgáló terminált fognak építeni Brunsbüttelben és Wilhelmshavenben.

⁷ Euronews–Reuters: [Germany's New Government Is Pouring 60 Billion Euros Into Combatting Climate Change](#). Euronews, 2021. december 14.

⁸ Hans von der Burchard: [Germany Will 'Probably Miss' Climate Targets for 2022, 2023](#). Politico, 2021. december 29.

⁹ Euronews–APTN: [Europe's Reliance on Russian Fossil Fuels May Push it Towards Energy Independence, Says Germany](#). Euronews, 2022. február 25.

¹⁰ Die Bundesregierung: [Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022](#) (2022. február 27.).

¹¹ Jan Hauser: [Deutsche Erdgasspeicher nur noch zu 37 Prozent gefüllt](#). Frankfurter Allgemeine, 2022. február 1.

A belső ellentétet Robert Habeck, a zöld párt adta szövetségi gazdasági és energiaügyi miniszter nyilatkozata generálta, miszerint nem zárkoznak¹² el az idén leállítani kívánt három atomreaktor további üzemeltetésétől, illetve a szénelapú erőművek működtetésétől sem. Míg Annalena Baerbock külügyminiszter is reálisan kezeli a témát és helyt ad ennek a megoldásnak, Steffi Lemke, szövetségi környezetvédelmi miniszter inkább felelőtlen döntésnek tartja az atomerőművek üzemben tartását, helyette a megoldást a függőség csökkentésében és a megújuló energiák elterjedésében látja. Véleményét valószínűsíthetően a zaporizzsjai erőmű¹³ orosz csapatok általi támadására alapozza, ugyanis ez az eset is rámutatott a technológia sebezhetőségére, hiszen Európa ismét közel került egy esetleges atomkatasztrófához.

Ahhoz azonban, hogy az atomerőművek 2022. december 31. után is energiát termeljenek, nem elég a politikai akarat, a működési engedélyek megújítására is szükség van, amely a szakértők szerint „nem hasznos út”, valamint feltételezhetően az év hátralevő része nem lenne elegendő széles körű vizsgálatok elvégzéséhez. Ugyanakkor a szektor szolgáltatói nem zárkoznak el ettől a lehetőségtől.

A német kormány által felvázolt opciók egyértelműen azt mutatják, hogy a jelenlegi vis maior helyzetben mindenre fel kell készülni, így inkább a kiszámítható ellátást helyezik előtérbe, habár egy törvényjavaslatban előterjesztették, hogy Németországban 2035-ig teljes mértékben megújuló energiaforrásból származzon az áramtermelés. Azonban a biztonság növeléséről tesz tanúbizonyságot az is, hogy a Bundeswehr fejlesztésére százmilliárd euró keretösszegű különalapot hoznak létre, kérdés, hogy ez mire lesz elég, és hogy nem késő-e ezt megvárni. Mindenesetre az biztos, hogy e lépéseket mind a társadalom, mind a nemzetközi közösség nem várta fordulatnak titulálja.

2022. március 8.

Felhasznált irodalom

Az oroszok már Európa legnagyobb atomerőművét bombázzák. *Portfolio*, 2022. március 4. Online: www.portfolio.hu/global/20220304/az-oroszok-mar-europa-legnagyobb-atomeromvet-bombazzak-530901

¹² Julia Löhr – Christian Geinitz – Winand von Petersdorff: *So streiten die Grünen jetzt über die Atomkraft*. *Frankfurter Allgemeine*, 2022. március 3.

¹³ Az oroszok már Európa legnagyobb atomerőművét bombázzák. *Portfolio*, 2022. március 4.

- Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung: *Der Atomausstieg in Deutschland* (2011. június 30.). Online: www.base.bund.de/DE/themen/kt/ausstieg-atomkraft/ausstieg_node.html
- Die Bundesregierung: *Abschied von der Kohleverstromung* (2022). Online: www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/kohleausstiegsgesetz-1716678
- Deutscher Strommix: Stromerzeugung Deutschland bis 2022. *Strom-Report*, 2022. Online: <https://strom-report.de/strom/>
- Die Bundesregierung: *Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022* (2022. február 27.). Online: www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierung-serklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356
- Kalas Vivien: *Klímavédelem és választás Németországban*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. május 12. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/05/12/klimavedelem-es-valasztas-nemetorszagban>
- Navracsics Tibor: *Zöld-e a gáz és a nukleáris energia?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 24. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/02/24/zold-e-a-gaz-es-a-nuklearis-energia>
- Euronews–APTN: Europe's Reliance on Russian Fossil Fuels May Push it Towards Energy Independence, Says Germany. *Euronews*, 2022. február 25. Online: www.euronews.com/green/2022/02/25/europe-s-reliance-on-russian-fossil-fuels-may-push-it-towards-energy-independence-says-ger?fbclid=IwAR3FFxqTH01byi0uGZCzmvhyv9UHL1Az-hz7yLCsLlTzXtgmhQn8fEbH7BtQ
- Euronews–Reuters: Germany's New Government is Pouring 60 Billion Euros into Combatting Climate Change. *Euronews*, 2021. december 14. Online: www.euronews.com/green/2021/12/14/germany-s-new-government-is-pouring-60-billion-euros-into-combatting-climate-change
- Guillot, Louise: Germany Powers Down 3 Nuclear Plants. *Politico*, 2021. december 30. Online: www.politico.eu/article/germany-powers-down-3-nuclear-plants/
- Löhr, Julia – Christian Geinitz – Winand von Petersdorff: So streiten die Grünen jetzt über die Atomkraft. *Frankfurter Allgemeine*, 2022. március 3. Online: www.faz.net/aktuell/wirtschaft/die-gruenen-streiten-ueber-atomkraft-und-energieversorgung-17849568.html?utm_term=0_10959edeb5-d6577e2939-190931477&utm_campaign=d6577e2939-EMAIL_CAMPAIGN_2022_03_04_12_57&utm_medium=email&utm_source=POLITICO.EU
- Von der Burchard, Hans: Germany Will 'Probably Miss' Climate Targets for 2022, 2023. *Politico*, 2021. december 29. Online: www.politico.eu/article/germany-climate-change-targets-2022-2023-emissions/

V4



Veszélyt jelent-e a V4 egységére az új cseh kormány?

2022. január 13-án a cseh parlament alsóháza bizalmat szavazott Petr Fiala koalíciós kormányának. Az ötpárti jobbközép koalíció képviselőinek eddigi külpolitikai megnyilatkozásai alapján a júliustól az EU Tanácsának soros elnöki tisztségét ellátó új cseh kormány várhatóan nagyobb figyelmet szentel majd a nyugat-európai kapcsolatok mélyítésének és az európai politikai fősodorhoz való közeledésnek, ezzel párhuzamosan pedig a V4-csoporttól való távolságtartás várható Prága részéről. Ez azonban azt jelenti, hogy a Fiala-kormány tevékenyen fellép majd a visegrádi szövetséggel szemben.

Az új cseh kormány hivatalba lépésére azok után került sor, hogy a korábbi kormányfő, Andrej Babiš pártja tavaly októberben szűken bár, de elvesztette¹ a parlamenti választást a Spolu (Együtt) pártszövetséggel szemben. A Spolu hármas koalíciója (Polgári Demokratikus Párt, Kereszténydemokrata Unió – Csehszlovák Néppárt, TOP 09 Párt) a Kalózpárt – Polgármesterek és Függetlenek Párt (STAN) pártszövetséggel lépett² kormánykoalícióra. Az ötpárti szövetségnek jelenleg 108 mandátuma van a 200 fős cseh alsóházban.

Miloš Zeman cseh államfő november végén nevezte ki³ kormányfővé Petr Fialát, ezt követően pedig a kormány pontos összetétele, a miniszterek listája került terítékre. Zeman csupán egyetlen miniszterjelölttel szemben emelt kifogást: a kalózpárti Jan Lipavský külügyminiszteri kinevezésével nem értett egyet. Fiala kiállt jelöltje mellett, és a Lipavský külügyministersége mellett felálló kormányt 2021. december 17-én nevezte ki⁴ a cseh államfő. Ezzel az aktuussal ért véget Andrej Babiš ügyvezető miniszterelnöki időszaka, és vette át a hatalmat Petr Fiala, akinek kormányát még a cseh parlamentnek is meg kellett erősítenie – erre január 13-án került sor.⁵

¹ Fordulat Csehországban: A Spolu koalíciója nyerte a választást. *Új Szó*, 2021. október 9.

² A Spolu és a Kalózok koalíciója bejelentette kormányalakítási igényét. *Új Szó*, 2021. október 10.

³ Miloš Zeman kormányfővé nevezte ki Petr Fialát. *Új Szó*, 2021. november 28.

⁴ Kinevezték az új cseh kormányt. *Új Szó*, 2021. december 17.

⁵ Bizalmat kapott a parlamentben Petr Fiala kormánya. *Új Szó*, 2021. január 13.

Veszélyt jelent-e a V4 egységére az új cseh kormány?

Az ötpárti koalíciós kormányban⁶ a konzervatív és enyhén euroszkeptikus Polgári Demokratikus Párt (ODS) adja a kormányfőt és öt minisztert, míg a Kereszténydemokrata Unió – Csehszlovák Néppártnak (KDU–ČSL) három, a TOP 09 Pártnak két, a Polgármesterek és Függetlenek Pártnak (STAN) négy, a Kalózpártnak pedig három minisztere van. Az öt pártból álló kormánykoalíció, bár alapvetően jobboldali beállítottságú, politikailag meglehetősen színes.⁷

A cseh kormánypártok által 2021. november 8-án aláírt megállapodásban kiemelt figyelmet fordítottak az új cseh kormány külpolitikájára is. Csehországban általában véve a külpolitika formálásában három fontos szereplő azonosítható: a kormányfő, a külügyminiszter és az államfő. Utóbbi kettő véleménye Csehország külpolitikai irányultságát illetően (különösen Kína, Oroszország és Izrael vonatkozásában) merőben eltér⁸ egymástól. Ahogy ezt Lipavský maga is kifejtette,⁹ e hármas felállásban az ő feladata Zeman államelnök ellensúlyozása.

A kormánymegállapodás alapján a Fiala-kormány külpolitikájában fel akarja újítani¹⁰ a Václav Havel egykori államfő nevével fémjelzett irányvonalat, vagyis a demokráciára, az emberi jogokra és a civil társadalomra helyezi majd a hangsúlyt. Ezenfelül az új kormány külpolitikáját szorosabban köti majd¹¹ az Európai Unióhoz és a NATO-hoz, miközben az Oroszországgal és Kínával való kapcsolatokat „felülvizsgálat alá helyezi”.

Magyarország Kormánya számára kedvezőnek tekinthető, hogy Petr Fiala miniszterelnök pártja, az ODS enyhén euroszkeptikus, az EU-t a nemzetállamok lazább szövetségeként képzei el. Az ODS ráadásul az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR) tagja (ugyanúgy, mint a legnagyobb lengyel kormánypárt, a Jog és Igazságosság). Ezzel szemben a külügyminisztert adó Kalózpárt a szorosabb integráció híve. Ezenfelül mivel Orbán Viktor nyíltan kampányolt¹² Andrej Babiš mellett, kevésbé valószínű, hogy Petr Fiala látványosan a magyar

⁶ A Václav Havel-i külpolitikához térne vissza a frissen kinevezett cseh koalíciós kormány. *Infostart*, 2021. december 17.

⁷ Radek Bartoníček – jkr: *Nastupuje vláda Petra Fialy, má 18 členů z pěti stran. Kdo jsou noví ministři? Aktuálně.cz*, 2022. január 13.

⁸ Renczes Ágoston: *Szinte semmiben nem ért egyet a kalózpárti külügyminiszter-jelölt és a cseh államfő. De kell-e aggódnia Orbánnak? Azonnali*, 2021. november 24.

⁹ Andrea Procházková: *Lipavský: Chápu argumenty o odchodu do opozice, ale program budeme líp prosazovat ve vládě. Respekt*, 2021. október 20.

¹⁰ Petr Fiala: *realista az új cseh kormány programja. Ma7*, 2022. január 12.

¹¹ *Felülvizsgálja a Kínával és Oroszországgal ápolt kapcsolatokat az új cseh kormány. Szabadság Európa*, 2021. november 8.

¹² *Babis mellett kampányolt a magyar miniszterelnök Prágában. Euronews*, 2021. szeptember 30.

kormányfő nyakába borul majd, bár ideológiailag viszonylag közel vannak egymáshoz.

Ennél fontosabb szempont a cseh kormány lehetséges kül- és Európa-politikáját illetően, hogy Csehország július 1-jén veszi át Franciaországtól az EU Tanácsának soros elnöki tisztségét. Többek között ennek tudható be, hogy az új cseh kormányban a külügyminiszter mellett tárca nélküli miniszterként foglalkozik¹³ majd az európai ügyekkel a STAN jelöltje, Mikuláš Bek.

Mikuláš Bek nemrégiben azt fejtegette,¹⁴ hogy amíg Magyarországnak és Lengyelországnak súlyos vitái vannak az EU többi tagállamával, Csehország és Szlovákia ettől eltérő álláspontot foglal el. Az EU-ügyekkel megbízott tárca nélküli miniszter kifejtette: a V4-ek keretében folytatott együttműködés fontos, és azt semmiképpen sem akarják gyengíteni, de nem lehet az egyetlen együttműködési forma. Csehország ennek megfelelően keresni fogja a kapcsolatok elmélyítésének lehetőségét a V4-en kívül is, olyan tagállamokkal, mint Franciaország és Németország, amelyek álláspontjával a miniszter szerint Csehország több ponton tud azonosulni. Sőt, Bek azt is elmondta,¹⁵ „a visegrádi együttműködés túlértékelt”, a magyar és a lengyel fél pedig csak a Brüsszel elleni ideológiai harchoz akar a csehektől támogatást szerezni.

Csehország első számú partnere nemcsak a V4-csoporton belül, de hagyományosan valamennyi külkapcsolatot illetően Szlovákia. Csehország és Szlovákia 1992-es különválása ellenére e két ország kapcsolata mindig rendkívül szoros maradt, és ebben most sem várható változás. Sőt, Petr Fiala keresztény, mérsékelt jobboldaliként vélhetően jól megtalálja majd a közös hangot a szintén gyakorló katolikus és szintén jobbközép Eduard Heger szlovák miniszterelnökkel. Szlovákia ráadásul júliusban veszi át a V4-csoport elnöki tisztségét, éppen akkor, amikor Csehország az EU soros elnöke lesz, így a két állam még szorosabban tud koordinálni az EU-V4-viszonyrendszer tekintetében.

A cseh-szlovák együttműködés hatása a V4-csoportra azért is releváns, mert újra felélénkült¹⁶ a cseh-lengyel vita¹⁷ a turówi lignitbánya kapcsán, tehát korántsem felhőtlen a viszony Csehország és Lengyelország között.

¹³ Bartoníček-jkr (2022): i. m.

¹⁴ Brian Kenety: *Ahead of EU Presidency, Czechs seek alliances outside divided Visegrád Four*. *Czech Radio*, 2022. december 1.

¹⁵ Kateřina Šafaříková: *Nový ministr pro Evropu: Visegrádská čtyřka se přeceňuje, říká Bek*. *Aktuálně.cz*, 2021. november 18.

¹⁶ *Clash Over Coal Mine Escalates, Czech Minister Heads To Warsaw*. *Euractiv*, 2022. január 21.

¹⁷ Navrácsics Tibor: *Testvérháború Európa közepén*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. szeptember 30.

Veszélyt jelent-e a V4 egységre az új cseh kormány?

Az ugyanakkor mindképpen a vita megoldásának esélyeit növeli, hogy mind a kormányzó Jog és Igazságosság, mind Fiala pártja, az ODS az ECR frakció tagja az Európai Parlamentben. Mindemellett – a magyar külügy legnagyobb erőfeszítései ellenére – a szlovák–magyar viszony sem teljesen harmonikus. A szlovák külügyminiszter – kihasználva Magyarország visegrádi együttműködés megszilárdítása iránti mély elköteleződését – igyekszik megragadni minden lehetőséget, hogy Magyarország pozíciójának gyengítésével belpolitikai előnyhöz jusson.¹⁸

Csehország várhatóan arra fogja felhasználni 2022 második felében esedékes soros elnökségi időszakát, hogy az unió vezető tagállamaival szorosabbra fűzze a kapcsolatát. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy tevékenyen fel fognak lépni a visegrádi együttműködés ellen, de várhatóan nem is fogják támogatni az országcsoporthoz további látványos eltolódását az uniós fősodortól, valamint annak karakteres szuverenista politikáját.

2022. január 25.

Felhasznált irodalom

- A Spolu és a Kalózok koalíciója bejelentette kormányalakítási igényét. *Új Szó*, 2021. október 10. Online: <https://uj szo.com/kul fold/a-spolu-es-a-kalozok-koalicioja-bejelentette-kormanyalakitasi-igenyet>
- A Václav Havel-i külpolitikához térne vissza a frissen kinevezett cseh koalíciós kormány. *Infostart*, 2021. december 17. Online: <https://infostart.hu/kul fold/2021/12/17/a-vaclav-havel-i-kulpolitikahoz-terne-vissza-a-frissen-kinevezett-cseh-koalicios-kormany#>
- Babis mellett kampányolt a magyar miniszterelnök Prágában. *Euronews*, 2021. szeptember 30. Online: <https://hu.euronews.com/2021/09/30/babis-mellett-kampanyolt-a-magyar-miniszterelnok-pragaban>
- Bartoníček, Radek – jkr: Nastupuje vláda Petra Fialy, má 18 členů z pěti stran. Kdo jsou noví ministři? *Aktuálně.cz*, 2022. január 13. Online: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/fiala-seznam-clenu-vlady/r~3bafec042b3d11ecb02dac1f6b220ee8/>
- Bizalmat kapott a parlamentben Petr Fiala kormánya. *Új Szó*, 2021. január 13. Online: <https://uj szo.com/kul fold/bizalmat-kapott-a-parlamentben-petr-fiala-kormanya>
- Clash Over Coal Mine Escalates, Czech Minister Heads To Warsaw. *Euractiv*, 2022. január 21. Online: www.euractiv.com/section/politics/news/clash-over-coal-mine-escalates-czech-minister-heads-to-warsaw/

¹⁸ Tárnok Balázs: *Magyar-szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 18.

- Felülvizsgálja a Kínával és Oroszországgal ápolt kapcsolatokat az új cseh kormány. *Szabad Európa*, 2021. november 8. Online: www.szabadeuropa.hu/a/felulvizsgalja-a-kinaval-es-oroszorszaggal-apolt-kapcsolatokat-az-uj-cseh-kormany/31551399.html
- Fordulat Csehországban: A Spolu koalíciója nyerte a választást. *Új Szó*, 2021. október 9. Online: <https://ujso.com/kozelet/fordulat-csehorszagban-a-spolu-koalicioja-nyerte-a-valasztast>
- Kenety, Brian: Ahead of EU Presidency, Czechs Seek Alliances Outside Divided Visegrád Four. *Czech Radio*, 2022. december 1. Online: <https://english.radio.cz/ahead-eu-presidency-czechs-seek-alliances-outside-divided-visegrad-four-8739034>
- Kineveztek az új cseh kormányt. *Új Szó*, 2021. december 17. Online: <https://ujso.com/kulfold/kineveztek-az-uj-cseh-kormanyt>
- Miloš Zeman kormányfővé nevezte ki Petr Fialát. *Új Szó*, 2021. november 28. Online: <https://ujso.com/kulfold/milos-zeman-kormanyfove-nevezte-ki-petr-fialat>
- Petr Fiala: realista az új cseh kormány programja. *Ma7*, 2022. január 12. Online: <https://ma7.sk/nagyvilag/petr-fiala-realista-az-uj-cseh-kormany-programja>
- Renczes Ágoston: Szinte semmiben nem ért egyet a kalózpárti külügyminiszter-jelölt és a cseh államfő. De kell-e aggódnia Orbánnak? *Azonnali*, 2021. november 24. Online: https://azonnali.hu/cikk/20211124_szinte-semmiben-nem-ert-egy-et-a-kalozparti-kulugyminiszter-jelolt-es-a-cseh-allamfo-de-kell-e-aggodnia-orbannak
- Šafaříková, Kateřina: Nový ministr pro Evropu: Visegrádská čtyřka se přeceňuje, říká Bek. *Aktuálně.cz*, 2021. november 18. Online: <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/novy-pan-evropa-bek-nebudu-sazet-na-visegrad/r~45f7e3d8484811ec9106ac1f6b220ee8/>
- Tárnok Balázs: Magyar-szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 18. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/18/magyar-szlovak-feszultsegek-es-a-v4-egysegének-megorzesé>

Az orosz–ukrán konfliktus hatása a visegrádi együttműködésre

2021. február 24-én az orosz csapatok támadást indítottak Ukrajna ellen. A legrosszabb forgatókönyv érvényesült, a teljes körű katonai invázió. Az EU külügyminiszterei átfogó szankciós csomagot fogadtak el Oroszországgal szemben. A konfliktus a kelet-közép-európai régió politikájára, illetve a visegrádi együttműködésre is jelentős hatással van. Milyen álláspontot képviseltek az egyes V4-államok a konfliktus eszkalálódása során, hogyan érinti a háború a visegrádi országokat, és miként van ez hatással a térségi együttműködésre?

Bár a kelet-ukrajnai konfliktus 2014 óta napirenden van, és az év eleje óta folyamatosan fokozódott a feszültség Oroszország és Ukrajna között, a hazai szakértők többsége kevés esélyt adott az ilyen teljes körű invázió megvalósulására. Február 24-én ez mégis megtörtént.¹ A konfliktus különösen jelentősen érinti a kelet-közép-európai régiót és a visegrádi együttműködés államait, hiszen ez az övezet a katonai konfliktus határvidéke, így nem csupán a potenciális² menekültáradat,³ de a mindenkor orosz fenyegetettséggel szembeni egységes NATO-fellépés szükségessége és a keleti határvidék megerősítése is érintetté teszi a régió államait a krízisben. Ezenfelül az orosz megszállásra adott szankciók⁴ is rendkívüli mértékben befolyásolják⁵ ezen államok mindennapi működését és gazdasági helyzetét.

A konfliktus eszkalálódása a visegrádi együttműködés belső kohézióját is érintette. Az elmúlt években és hónapokban a V4-országok közül Lengyelország, Szlovákia és Csehország a külpolitikai retorika tekintetében határozottan oroszellenes – és ezzel párhuzamosan feltétlenül ukránbarát – álláspontot

¹ Miszlivetz Áron: [Európa csendes, újra csendes, avagy háború Európában](https://ludovika.hu/2022/02/25/eurropa-csendes-ujra-csendes-avagy-haboru-europaban/). *Ludovika.hu*, 2022. február 25.

² Veres Kristóf György: [Not Just Gas: Why Europe Is Reluctant to Follow the U.S. on Ukraine](https://www.thenationalinterest.com/feature/2022/02/28/not-just-gas-why-europe-is-reluctant-to-follow-the-u-s-on-ukraine/). *The National Interest*, 2022. február 28.

³ Nagyszelmenc: [Helyszíni képriport az ukrán-szlovák határról](https://www.hadiallapot.hu/2022/02/25/helyszini-kepriport-az-ukran-szlovak-hatarrol/). *Ma7*, 2022. február 25.; [sokan menekülnek Kárpátaljáról Magyarországra](https://www.euronews.com/hu/2022/02/24/sokan-menekulnek-karpataljarol-magyarorszagra/). *Euronews*, 2022. február 24.

⁴ [Rendkívüli EU-csúcs: célba vették Oroszországot az új szankciók](https://www.portfolio.hu/2022/02/24/rendkivuli-eu-csucs-celba-vettek-oruszorszagot-az-uj-szankciok/). *Portfolio*, 2022. február 24.

⁵ [A volt orosz elnök belengetett egy olyan gázarat, ami biztosan fájni fog Európának](https://www.hvg.hu/2022/02/22/a-volt-orosz-elnok-belengetett-egy-olyan-gazarat-ami-biztosan-fajni-fog-europanak/). *Hvg.hu*, 2022. február 22.

képviselt, hasonlóan az EU tagállamainak többségéhez és az Egyesült Államokhoz. A magyar álláspont azonban ennél árnyaltabb volt, egészen a katonai offenzíva megkezdéséig.

Csehország vezetése az elmúlt időszakban határozottan kiállt⁶ Ukrajna mellett, és általánosságban Oroszország kapcsán többször kemény hangot ütött meg, különösen azok után, hogy 2021 áprilisában felmerült a megalapozott gyanú, hogy az oroszoknak részük volt a 2014-ben a vrběticei lőszeraktárban történt robbanásokban,⁷ ami után Prága 18 orosz diplomatát utasított ki. A cseh külpolitika ezen irányvonalán az oroszbarát⁸ államfő, Miloš Zeman sem tudott változtatni. Ezenfelül, ahogyan erről korábban írtunk,⁹ a júliustól az EU Tanácsának soros elnöki tisztségét ellátó új cseh kormány nagyobb figyelmet fordít a nyugat-európai kapcsolatok mélyítésére és az európai politikai fősodorhoz való közeledésre. Ehhez szorosan kapcsolódik Ukrajna aktív támogatása a konfliktusban Oroszországgal szemben. Petr Fiala cseh miniszterelnök éppen a szakadár területek orosz elismerése előtt egy nappal, február 20-án azt nyilatkozta¹⁰ a CT24 közszolgálati hírtelevízióban, hogy Európa egy lépésre van a háborútól.

Szlovákia hasonló külpolitikai irányvonalat képvisel a konfliktus kapcsán. Ez különösen igaz a személyes meggyőződésében is markánsan atlantista Ivan Korčok vezette szlovák külügyre. Az erőteljes nyugati orientáció – és ezen lojalitás látványos demonstrálása – a mindenkori szlovák kormány sajátja, annak ellenére, hogy a szlovák lakosság számottevő része erősen oroszbarát,¹¹ amit az is jól szemléltet, hogy a szlovákok jelentős része a mostani orosz–ukrán konfliktus elmérgesedésében is elsősorban a NATO-t tartja felelősnek.¹² A Szlovákia és az Egyesült Államok közti védelmi együttműködési

⁶ Balog B. Jenő: [Fiala: Csehország egyértelműen Ukrajna oldalán áll. Biztonságpiac](#), 2022. február 8.

⁷ [Kémbostrány Csehországban: a 29155-ös egység. Szabad Európa](#), 2021. április 18.

⁸ Németh Árpád: [Miloš Zeman, a cseh elnök, aki szakított Havel örökségével. Euronews](#), 2021. április 21.

⁹ Tárnok Balázs: [Veszélyt jelent-e a V4 egységére az új cseh kormány? Európa Stratégia Kutatóintézet](#), 2022. január 25.

¹⁰ [„Európa egy lépésre van a háborútól”. Portfolio](#), 2022. február 20.

¹¹ Kiss Balázs: [Szlovákia a leginkább oroszpárti V4-es ország. Infostart](#), 2019. szeptember 23.

¹² Michal Hudec: [Most Slovaks Hold NATO Responsible for Tension in Ukraine. Euractiv](#), 2022. január 31.

egyezményről (DCA) szóló szerződés is rendkívül heves¹³ politikai vitákat¹⁴ váltott ki az országban, amely során számos politikai szereplő¹⁵ és a lakosság jelentős része is Oroszország mellett foglalt állást. Ez azonban nem befolyásolta sem a korábbi, sem pedig a mostani szlovák kormány elkötelezetten nyugattias és amerikaibarát irányvonalát. Az orosz agresszió különös módon durva magyarellenes hangoknak is teret adott. A kormánypárti OLaNO képviselője, Andrej Stančík az országban uralkodó oroszpárti hangulat kapcsán a magyar megszállás veszélyével fenyegetett:¹⁶ „Putyin kijelentette, Ukrajna mindig orosz volt, és sok szlovák tapsolt neki. Akkor is tapsolni fognak, ha Magyarország vezetője jelenti ki, hogy Szlovákia mindig magyar volt?”

Lengyelország történelmi okokból fakadóan is a visegrádi csoport legkarakteresebben oroszellenes politikát folytató állama. Ez a mostani konfliktus esetében is világosan látszik. A háború kitöréséig az Oroszországgal kapcsolatos viszony a legszembetűnőbb eltérés volt Varsó és Budapest politikájában, és ez hatással volt a Magyarországgal fenntartott szoros politikai együttműködésre is. A lengyel külügyminiszter-helyettes, Marcin Przydacz 2022. február 10-én a *Gazeta.pl* hírportál élő podcastjében nehezményezte¹⁷ a magyar kormány Oroszországgal kapcsolatos politikáját, és a lengyel–magyar együttműködést az uniós politikával szemben taktikai szövetségként jellemezte. Az európai viszonylatban is jelentősnek számító The Polish Institute of International Affairs jelentése¹⁸ szerint az Oroszországot semleges gazdasági partnernek tekintő budapesti álláspont szembemegy Lengyelország, a V4, a NATO és az EU érdekeivel. Ehhez hasonlóan a lengyel elektronikus sajtó – politikai oldaltól függetlenül – lengyel szempontból negatívan¹⁹ értékelte Orbán Viktor moszkvai útját.

Magyarország az orosz katonai invázió kezdetéig a tárgyalás és a békés megállapodás szükségességét, a kölcsönös előnyökön és tiszteleten alapuló

¹³ Renczes Ágoston: *Itt egy hazaáruló lakik – listázzák és az otthonaiknál zaklatják Szlovákiában a képviselőket, akik megszavazták a védelmi megállapodást az USA-val. Azonnali*, 2022. február 14.

¹⁴ *Jóváhagyta a parlament az ellentmondásos szlovák–amerikai védelmi egyezményt. Magyar Nemzet*, 2022. február 9.

¹⁵ Sinkovics Ferenc: *Moszkva ellen, Moszkva mellett? Demokrata*, 2022. február 21.

¹⁶ Kolek Zsolt: *OLaNO-s képviselő az ukrán válságról: Mi lesz, ha Orbán is azt mondja, Szlovákia mindig magyar volt? Ma7*, 2022. február 22.

¹⁷ Domány András: *Ukránellenes magyar lépésekről és orosz befolyásról beszélt a lengyel külügyminiszter-helyettes. Hvg.hu*, 2022. február 10.

¹⁸ Veronika Jóźwiak: *Hungary's Relations with Russia. PISM*, 2021. november 19.

¹⁹ Vass István: *Feláldozza-e Orbán a V4-ket Moszkváért? #moszkvater*, 2022. február 15.

együttműködés fontosságát hangsúlyozta²⁰ Oroszország kapcsán. Ezt az elvi megközelítést volt hivatott szolgálni Orbán Viktor miniszterelnök moszkvai látogatása.²¹ Magyarország ráadásul 2017 óta folyamatosan vitában áll²² Ukrajnával a nemzeti kisebbségek, így a kárpátaljai magyarok kisebbségi jogainak csorbítása miatt.

Egyértelmű változást a magyar kormány kommunikációjában a szakadár köztársaságok Oroszország által történő elismerése, illetve az ezt követő orosz invázió hozott. Ezzel Budapest is egyértelműen jelét adta, hogy bár elkötelezett a diplomáciai megoldás mellett, a Kreml vörös vonalat lépett át a háború megindításával. Az orosz katonai inváziót Budapest – a többi visegrádi országhoz hasonlóan – határozottan elítélte.²³ Orbán Viktor miniszterelnök továbbá biztosította²⁴ az Európai Tanács elnökét, hogy Magyarország részese lesz a közös uniós fellépésnek, valamint Zelenszkij ukrán elnököt is,²⁵ hogy Magyarország kiáll Ukrajna területi integritása mellett, és támogatni fogja az uniós szankciókat Oroszországgal szemben. Ezt a magyar miniszterelnök később is megerősítette, azt ígérve,²⁶ hogy semmilyen Oroszország ellen irányuló uniós szankciót nem fog blokkolni. Így például Magyarország is támogatja²⁷ Oroszország levágását a SWIFT nemzetközi fizetési hálózatról, amiről Mateusz Morawiecki lengyel kormányfő is beszámolt²⁸ a Twitteren.

A háború kitörése tehát újra egységet teremtett a visegrádi csoporton belül, azonban Ukrajna segítségének mértékét és módjait illetően továbbra is mutatkoznak különbségek Magyarország és a többi V4-állam között. Csehország és Lengyelország már a háború kitörése előtt is juttatott hadianyagot

²⁰ A kölcsönös előnyökön és tiszteleten alapul a magyar-orosz együttműködés. *Origo*, 2022. január 20.

²¹ Orbán Viktor: Ha van orosz gáz, van rezsicsökkentés, ha nincs orosz gáz, nincs rezsicsökkentés. *Origo*, 2022. február 1.

²² Tárnok Balázs: Why Is Hungary «Blocking» Ukraine's NATO Accession? *The Washington Times*, 2021. június 25.

²³ Orbán Viktor: Magyarország elítéli Oroszország katonai fellépését – a nap hírei. *Infostart*, 2022. február 24.

²⁴ Orbán Viktor is reagált Vlagyimir Putyin döntéseire. *Infostart*, 2022. február 22.

²⁵ Orbán Viktor Volodimir Zelenszkijel tárgyal az ukrán válságról. *Infostart*, 2022. február 22.

²⁶ Orbán Viktor az ukrán határon: a jövő héten lesz szükségünk lélekjelenlétre. *Portfolio*, 2022. február 26.

²⁷ Magyarország is támogatja, napokon belül bevethetik a nyugati országok a legsúlyosabb szankciót Oroszország ellen. *Hvg.hu*, 2022. február 26.

²⁸ Mateusz Morawiecki [@MorawieckiM]: Rozmawiałem dzisiaj ponownie z premierem Węgier V. Orbanem [Tweet]. *Twitter*, 2022. február 26.

Ukrajnába – előbbi lőszert és egészségügyi eszközöket ajándékozott,²⁹ utóbbi légvédelmi rakétarendszerekkel is támogatta³⁰ Ukrajnát. Ukrajna fegyverekkel és lőszerezellel való ellátása Csehország³¹ és Lengyelország³² részéről a háború kitörése után is folytatódott. Szlovákia ehhez hasonlóan humanitárius segéllyel³³ és lőszerezellel³⁴ támogatta keleti szomszédját. Bár a humanitárius segítségnyújtásból Magyarország is kiveszi³⁵ a részét, Orbán Viktor miniszterelnök leszögezte,³⁶ hogy Magyarország – az ukrán kormány kérése³⁷ ellenére – nem küld fegyvereket Ukrajnába, és hogy Magyarországnak ki kell maradnia a háborúból.

Az orosz politikával kapcsolatos korábbi eltérő megközelítés egyéb térségi együttműködéseknek is teret adott. Mind a csehek, mind a szlovákok markánsan konfrontatívabb hangot ütnek meg Oroszországgal szemben, mint korábban, és igyekeztek látványosan kifejezni elköteleződésüket a Nyugat mellett. Ezt szolgálta a slavkovi hármak (Ausztria, Csehország, Szlovákia – „S3”) közös szolidaritási látogatása³⁸ is Kijevben. Ahogyan erre Navracsics Tibor felhívja³⁹ a figyelmet, az orosz–ukrán válság továbbá új életet lehel a már halódó weimari hármak (Franciaország, Németország, Lengyelország – „W3”) együttműködésébe, amely potenciálisan szintén nem jó hír a V4 számára.

Az Oroszországgal kapcsolatos viszony az eddigi legnagyobb töréspontnak bizonyult a visegrádiak együttműködésében. A V4-en belüli megosztottság kapcsán Szijjártó Péter külügyminiszter korábban elmondta:⁴⁰ „a visegrádi csoport sosem arról szólt, hogy mindig mindenben mindenkinek egyet kell értenie. Sőt, az ereje részben abban áll, hogy tudjuk és elismerjük, mindig voltak,

²⁹ K. Kiss Gergely: *Háborús veszélyre figyelmeztet a cseh kormányfő*. *Napi.hu*, 2022. február 20.

³⁰ Zeöld Zsombor: *Lengyel „Villám” rakétarendszerek érkeztek Ukrajnába*. *Növekedés.hu*, 2022. február 14.

³¹ *A csehek és a szlovákok is nagy értékű katonai szállítmányokkal segítik Ukrajnát*. *Portfolio*, 2022. február 26.

³² Szabó Dániel: *Orosz–ukrán háború: elesett Melitopol, szűkül az ostromgyűrű Kijev körül*. *Napi.hu*, 2022. február 26.

³³ *Szlovákia egymillió eurós humanitárius segílyt nyújt Ukrajnának*. *Új Szó*, 2022. február 25.

³⁴ Komjáthy Lóránt: *Szlovákia katonai ellátmányt küld Ukrajnába*. *Körkép.sk*, 2022. február 26.

³⁵ K. B. G.: *Humanitárius folyosót nyit Magyarország*. *Világgazdaság*, 2022. február 25.

³⁶ Orbán: *Magyarország nem küld katonákat és fegyvereket Ukrajnába*. *Euronews*, 2022. február 23.

³⁷ *Ukrajna katonai eszközöket igényelt Magyarországtól*. *Infostart*, 2022. február 22.

³⁸ *Korčok: Az S3 minisztereinek ukrainai látogatása a „hármasszolidaritás” jele*. *Új Szó*, 2022. február 8.

³⁹ Navracsics Tibor: *Weimariak újratöltve*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 10.

⁴⁰ Őry Mariann: *Nem érdekünk a hidegháború*. *Magyar Hírlap*, 2022. január 12.

vannak és lesznek olyan kérdések, amelyekben másként fogunk gondolkodni. Ahogy eddig sem feszítették szét a véleménykülönbségek a visegrádi kereteket, úgy ezentúl sem fogják.” Korábban a jogállamiság kérdésében is látszott a megosztottság; Csehország és Szlovákia az eddigiekben és várhatóan a jövőben sem nyújt majd segítő kezet Magyarországnak és Lengyelországnak a jogállamisági vitákban. Ezenfelül a V4-szövetségen belül más témák kapcsán is merültek fel komoly viták a partnerek között; gondoljunk csak a cseh–lengyel vitára a határmenti bányászat⁴¹ kapcsán vagy a magyar–szlovák feszültségekre.⁴²

Az egyes kérdésekkel kapcsolatos eltérő álláspont a térségi együttműködések esetében természetes, és ez éppen arra sarkallja a külpolitikai döntéshozókat, hogy a visegrádi együttműködést valódi természete alapján ítéljék meg. A visegrádi szövetség kellően laza ahhoz, hogy egy ilyen nézetkülönbség szétfeszítse, mert a részes államoknak mindig is érdekükben áll majd az együttműködés azokban a kérdésekben, amelyekben az kölcsönös előnyökkel jár. Azonban a V4 mint térségi együttműködés nem kizárólagos, a partnerek számára vannak alternatív térségi kooperációs formák az egyes kérdések kezelésére.

Bár a háború kitörése nagyrészt újra egységet teremtett a visegrádi csoporton belül, az eszkalálódás során képviselt eltérő megközelítés negatívan hatott a csoport kohéziójára. Ez nyilvánvalóan nem segítette a partnerség további mélyítését, továbbá erősítette azt az értelmezést is, miszerint a V4 olyan szövetség, amely bár lehetőséget ad a szoros együttműködésre azokban a kérdésekben, amelyekben a sajátos közép-európai szempontok megjelenítése mindegyik szereplő számára előnyös, átfogóan egyelőre nem alkalmas a térség képviselőit sem a nemzetközi, sem az uniós nagypolitikában.

2022. február 28.

Felhasznált irodalom

A csehek és a szlovákok is nagy értékű katonai szállítmányokkal segítik Ukrajnát. *Portfolio*, 2022. február 26. Online: www.portfolio.hu/global/20220226/a-csehek-es-a-szlovakok-is-nagy-erteku-katonai-szallitmanyokkal-segitik-ukrajnat-529329

⁴¹ Navracsics Tibor: *Testvérháború Európa közepén*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. szeptember 30.

⁴² Tárnok Balázs: *Magyar–szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 18.

Az orosz–ukrán konfliktus hatása a visegrádi együttműködésre

- Balog B. Jenő: Fiala: Csehország egyértelműen Ukrajna oldalán áll. *Biztonságpiac*, 2022. február 8. Online: <https://biztonsagpiac.hu/fiala-csehország-egyertelmuen-ukrajna-oldalan-all/>
- Domány András: Ukránellenes magyar lépésekről és orosz befolyásról beszélt a lengyel külügy-miniszter-helyettes. *Hvg.hu*, 2022. február 10. Online: https://hvg.hu/vilag/20220210_lengyelország_ukránellenes_magyar_lepesek
- Hadiállapot: sokan menekülnek Kárpátaljáról Magyarországra. *Euronews*, 2022. február 24. Online: <https://hu.euronews.com/2022/02/24/hadiallapot-sokan-menekulnek-karpataljarol-magyarorszagra>
- Jóźwiak, Veronika: Hungary's Relations with Russia. *PISM*, 2021. november 19. Online: <https://pism.pl/publications/hungarys-relations-with-russia>
- K. B. G.: Humanitárius folyosót nyit Magyarország. *Világgazdaság*, 2022. február 25. Online: www.vg.hu/kozelet/2022/02/humanitarius-folyosot-nyit-magyarorszag
- Kémbotrány Csehországban: a 29155-ös egység. *Szabad Európa*, 2021. április 18. Online: www.szabadeuropa.hu/a/csehország-kembotrany-szkripal-vrbetice-oroszország-titkosszolgaltat/31209796.html
- Korçok: Az S3 minisztereiinek ukrainai látogatása a „hármasszolidaritás” jele. *Új Szó*, 2022. február 8. Online: https://ujso.com/kozelet/korcok-az-s3-minisztereiinek-ukrainai-latogatasa-a-harmasszolidaritass-jele?utm_source=website&utm_campaign=legfrissebb_cikkek
- Magyarország is támogatja, napokon belül bevezethetik a nyugati országok a legsúlyosabb szankciót Oroszország ellen. *Hvg.hu*, 2022. február 26. Online: https://hvg.hu/gazdasag/20220226_swift_oroszország_szankciok_ukrain_haboru
- Navracsics Tibor: *Weimariak újratöltve*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 10. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/02/09/weimariak-ujratoltve>
- Németh Árpád: Miloš Zeman, a cseh elnök, aki szakított Havel örökségével. *Euronews*, 2021. április 21. Online: <https://hu.euronews.com/2021/05/19/milos-zeman-a-cseh-elnok-aki-szakított-havel-oroksegevel>
- Orbán: Magyarország nem küld katonákat és fegyvereket Ukrajnába. *Euronews*, 2022. február 23. Online: <https://hu.euronews.com/2022/02/23/orban-magyarország-nem-kuld-katonakat-es-fegyvereket-ukrajnaba>
- Orbán Viktor: Ha van orosz gáz, van rezsicsökkentés, ha nincs orosz gáz, nincs rezsicsökkentés. *Origo*, 2022. február 1. Online: www.origo.hu/nagyvilag/20220201-orban-viktor-vlagyimir-putyin-talalkozo-2022-februar-1.html
- Orbán Viktor is reagált Vlagyimir Putyin döntéseire. *Infostart*, 2022. február 22. Online: <https://infostart.hu/kulfold/2022/02/22/orban-viktor-is-reagalt-vlagyimir-putyin-donteseire>
- Orbán Viktor Volodimir Zelenskijjel tárgyalt az ukrán válságról. *Infostart*, 2022. február 22. Online: <https://infostart.hu/belfold/2022/02/22/orban-viktor-volodimir-zelenskijjel-targyalt-az-ukrain-valsagrol>
- Orbán Viktor: Magyarország elítéli Oroszország katonai fellépését – a nap hírei. *Infostart*, 2022. február 24. Online: <https://infostart.hu/belfold/2022/02/24/orban-viktor-magyarország-eliteli-oroszország-katonai-fellepeset-a-nap-hirei>
- Orbán Viktor az ukrán határon: a jövő héten lesz szükségünk lélekjelenlétre. *Portfolio*, 2022. február 26. Online: www.portfolio.hu/global/20220226/orban-viktor-az-ukrain-hataron-a-jo-vo-heten-lesz-szuksegunk-lelekjelenletre-529353
- Öry Mariann: Nem érdekünk a hidegháború. *Magyar Hírlap*, 2022. január 12. Online: www.magyarhirnap.hu/kulfold/20220112-nem-erdekunk-a-hideghaboru
- Renczes Ágoston: Itt egy hazaáruló lakik – listázzák és az otthonaiknál zaklatják Szlovákiában a képviselőket, akik megszavazták a védelmi megállapodást az USA-val. *Azonnali*, 2022. február 14. Online: https://azonnali.hu/cikk/20220214_itt-egy-hazaarulo-lakik-listazzak-es-az-otthonaiknal-zaklatjak-szlovakiaban-a-kepviseloket-akik-megszavaztak-a-vedelmi-megallapodast-az-usa-val

- Rendkívüli EU-csúcs: célba vették Oroszországot az új szankciók. *Portfolio*, 2022. február 24. Online: [www.portfolio.hu/global/20220224/rendkivuli-eu-csucs-celba-vettek-orosz-orszagot-az-uj-szankciok-528925](http://www.portfolio.hu/global/20220224/rendkivuli-eu-csucs-celba-vettek-orosz-orosz-orszagot-az-uj-szankciok-528925)
- Sinkovics Ferenc: Moszkva ellen, Moszkva mellett? *Demokrata*, 2022. február 21. Online: <https://demokrata.hu/vilag/moszkva-ellen-moszkva-mellett-488667/>
- Szabó Dániel: Orosz-ukrán háború: elesett Melitopol, szűkül az ostromgyűrű Kijev körül. *Napi.hu*, 2022. február 26. Online: www.napi.hu/nemzetkozi-gazdasag/orosz-hadse-reg-ukrajna-fekete-tenger-kije-mariupol-tamadas-haboru.747035.html
- Szlovákia egymillió eurós humanitárius segílyt nyújt Ukrajnának. *Új Szó*, 2022. február 25. Online: https://uj szo.com/kozelet/szlovakia-egymillio-euro-humanitarius-se-gelyt-nyujt-ukrajnának?fbclid=IwAR150gLUK9t82JFAI8dimPUtk0NOkrdyfHQ-iesd_eGbg-GPMkQ_27orMqcQ
- Tárnok, Balázs: Why Is Hungary 'Blocking' Ukraine's NATO Accession? *The Washington Times*, 2021. június 25. Online: <https://m.washingtontimes.com/news/2021/jun/25/why-is-hungary-blocking-ukraines-nato-accession/>
- Tárnok Balázs: Magyar-szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 18. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/18/magyar-szlovak-feszultsegek-es-a-v4-egysegenek-megorzese>
- Tárnok Balázs: Veszélyt jelent-e a V4 egységére az új cseh kormány? Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. január 25. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/01/25/veszelyt-jelent-e-a-v4-egysegere-az-uj-cseh-kormany>
- Ukrajna katonai eszközöket igényelt Magyarországtól. *Infostart*, 2022. február 22. Online: <https://infostart.hu/kulfold/2022/02/22/ukrajna-katonai-eszkozokat-igenyelt-magyar-orszagtól>
- Vass István: Feláldozza-e Orbán a V4-ket Moszkváért? *#moszkvater*, 2022. február 15. Online: <https://moszkvater.com/felaldozza-e-orban-a-v4-ket-moszkvaert/>
- Veres Kristóf György: Not Just Gas: Why Europe Is Reluctant to Follow the U.S. on Ukraine. *The National Interest*, 2022. február 28. Online: <https://nationalinterest.org/feature/not-just-gas-why-europe-reluctant-follow-us-ukraine-200620>
- Zeöld Zsombor: Lengyel „Villám” rakétarendszerek érkeztek Ukrajnába. *Növekedés.hu*, 2022. február 14. Online: <https://novekedes.hu/mag/lengyel-villam-raketarendszerek-erkeztek-ukrajnaba>

A visegrádi együttműködés jövője a háború árnyékában

Az orosz–ukrán háború új lapot nyitott Európa és a világ történelmében, de jelentős kihívás elé állította a visegrádi együttműködést is. Oroszország Ukrajna ellen elkövetett agressziója soha nem látott törést okozott Magyarországon és térségi partnerei, elsősorban Lengyelország között, és ez Magyarország európai pozícióját is jelentősen befolyásolja. Az új magyar kormányra váró egyik legnagyobb kihívás a térségi szövetség helyreállítása lesz, amelyhez azonban elengedhetetlennek tűnik a külpolitikai irányvonal, illetve az ezzel kapcsolatos kormányzati kommunikáció bizonyos szintű újragondolása.

Február 28-i írásunkban¹ bemutattuk, hogy milyen hatással volt az orosz–ukrán katonai konfliktus – elsősorban az eskaláció során – a visegrádi együttműködésre. Az orosz katonai inváziót Budapest is határozottan elítélte,² a háború az április 3-án tartott magyarországi országgyűlési választás kiemelt témájává vált, és az elmúlt másfél hónapban további jelei mutatkoztak annak, hogy a háború, illetve az annak kapcsán előirányzott nyugati intézkedések (ideértve a fegyverszállításokat, valamint az Oroszország ellen kiszabott szankciókat, különösen az energiahordozók területén) mára egyértelműen a visegrádi együttműködés történetének legnagyobb kihívásává váltak.

Az már korábban is láthatóvá vált, hogy Csehország és Szlovákia a magyar megközelítéstől jelentősen eltérő álláspontot képvisel a V4 szerepét illetően. A 2020-ban hivatalba lépő új szlovák,³ valamint a 2022-ben munkáját megkezdő új cseh⁴ kormány sem kecsegtetett túl sok reménnyel a visegrádi együttműködés mélyítését, illetve szimbolikus politikai ügyekre történő kiterjesztését illetően. A szlovák–magyar viszonyt számos kényes kérdés terheli,

¹ Tárnok Balázs: *Az orosz–ukrán konfliktus hatása a visegrádi együttműködésre*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022b. február 28.

² Orbán Viktor: *Magyarország elítéli Oroszország katonai fellépését – a nap hírei*. Infostart, 2022. február 24.

³ Tárnok Balázs: *Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre?* EUSTRAT Szakpolitikai Figyelő, 6.2/2020. (2020. március 19.)

⁴ Tárnok Balázs: *Veszélyt jelent-e a V4 egységére az új cseh kormány?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022a. január 25.

ennek egyértelműen látszottak jelei⁵ a kétoldalú tárgyalások során (április elején Boris Kollár, a szlovák parlament elnöke már arról beszélt,⁶ hogy az orosz agressziót kihasználva Orbán Viktor hamarosan „felparcellázhatja” Szlovákiát). Petr Fiala új cseh kormánya pedig világosan leszögezte, hogy elsősorban nyugat-európai kapcsolatainak erősítésére és az európai politikai fősodorhoz való közeledésre kíván összpontosítani, ezzel pedig a V4-csoporttól való távolságtartás várható Prága részéről. A lengyel kapcsolat az elmúlt években is szilárd maradt, az orosz–ukrán háború azonban ezt a kapcsolatot ásta alá leginkább, ami a legfájóbb pont Budapest számára.

2022 tavaszán a két ország közötti politikai kapcsolatok az elmúlt hetven évben tapasztaltakhoz képest soha nem látott mélységbe süllyedtek.⁷ Március elején lemondott⁸ posztjáról Magyarország szccecini tiszteletbeli konzulja, Artur Balazs. Jaroslaw Kaczynski, a Jog és Igazságosság (PiS) lengyel kormánypárt vezetője előbb a magyar országgyűlési választás előtt egy héttel kritizálta⁹ a magyar kormányfőt annak Oroszországgal kapcsolatos óvatos álláspontja miatt, majd a választás után is rendkívül éles bírálatot¹⁰ fogalmazott meg Orbán Viktorral szemben, amiért nem volt hajlandó egyértelműen elítélni Oroszországot a Bucsában történt tömeggyilkosságokért. Kaczynski azt is hozzátette: „nem működhetünk úgy együtt, ahogy a múltban, ha ez így folytatódik.”

A lengyel álláspont az orosz invázió ellen történő leghatározottabb és a nyugati országok által is támogatott legszélesebb fellépés kapcsán a sajátos lengyel történelmi tudatra is visszavezethető. Emellett a PiS vezetőinek egyre kritikusabb megnyilatkozásait vélhetően a lengyel belpolitikai helyzet is ösztönzi. A lengyel politikába a PiS legfőbb vetélytársaként visszatérő Donald Tusk az elmúlt években kemény kritikusa volt Orbán Viktornak, visszatérően

⁵ Tárnok Balázs: *Magyar-szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 18.

⁶ Pomichal Krisztián: *A szlovák parlament elnöke szerint Orbán Putyin segítségével „felparcellázhatja” Szlovákiát*. *Ma7*, 2022. április 10.

⁷ Zeöld Zsombor: *Nem hagyhatjuk elveszni a magyar–lengyel barátságot*. *Azonnali*, 2022. március 23.

⁸ Vörös Szabolcs: *„A történelem legrosszabb magyar–lengyel viszonya jöhet” – lemondott tiszteletbeli konzul Orbán Putyin-kapcsolatának hatásáról*. *Válasz Online*, 2022. március 15.

⁹ Kaczynski nem örül az Ukrajnával kapcsolatos magyar álláspontnak. *Portfolio*, 2022. március 25.

¹⁰ Victor Jack: *Poland’s Kaczyński Slams Orbán for Refusing to Condemn Bucha Killings*. *Politico*, 2022. április 8.

oroszbarátsággal vádolva¹¹ a magyar kormányt. Az idei magyar választási kampányban az ellenzéki nagygyűlésen is felszólalt¹² az Európai Néppárt elnöke. A PiS tehát vélhetően nem akarja azt a látszatot kelteni, hogy magyar partnerének elnézi a lengyeltől jelentősen eltérő Oroszország-politikáját.

Budapest többször hangsúlyozta, hogy a visegrádi együttműködés a szakpolitikák számos területét érinti, és pusztán az a tény, hogy Oroszországgal kapcsolatban nincs egyetértés a két fél között, nem veszélyezteti a két ország szövetségét. Ezzel együtt a legújabb lengyel kommunikáció fényében úgy tűnik, hogy a háború kapcsán kialakult eltérő álláspont nem egy a sok téma közül, hanem olyan szimbolikus kérdés, amely a többi szakpolitikai együttműködést is képes felülírni, legalábbis egy időre. Ezt támasztja alá, hogy március végén meghiúsult¹³ a V4 védelmi minisztereinek budapesti találkozója. Előbb a cseh védelmi miniszter jelentette¹⁴ ki, hogy a magyar kormány Oroszország-politikája miatt nem jön Budapestre, majd a lengyel védelmi miniszter is lemondta¹⁵ a részvételt. Ezt követően Budapest lefújta a találkozót.

Mindeközben a visegrádi országok egyéb együttműködések keretén belül igyekeztek láthatóvá tenni az Ukrajna irányába tanúsított támogatásukat. Március közepén Mateusz Morawiecki lengyel, Janez Jansa szlovén és Petr Fiala cseh miniszterelnök, valamint Jaroslaw Kaczynski történelmi jelentőségű, titokban szervezett utazáson vett részt, amelynek során vonattal érkezett¹⁶ az oroszok által ostromlott Kijevbe, hogy a helyszínen egyeztessen Volodimir Zelenszkij ukrán elnökkel. Az utazásra meghívót kapott a szlovák miniszterelnök, Eduard Heger is, aki azonban nem vállalta¹⁷ a részvételt annak kockázatai miatt. E döntését Heger később megbánta,¹⁸ utazását április elején pótolta¹⁹

¹¹ Donald Tusk ismét oroszbarátsággal vádolta Orbán Viktort. *Mandiner*, 2022. március 22.

¹² Renczes Ágoston: Donald Tusk: Bem József ha élne, ezen a demonstráción lenne, és nem a másikon. *Azonnali*, 2022a. március 15.

¹³ Aleksandra Krzysztoszek et al.: V4 Meeting Cancelled Over Hungary's Ukraine Policy. *Euractiv*, 2022. március 29.

¹⁴ Orbánék miatt kihagyja a budapesti V4-et a cseh védelmi miniszter. *Euronews*, 2022. március 25.

¹⁵ Gazeta: a lengyel védelmi miniszter sem jön a budapesti V4-re. *Euronews*, 2022. március 28.

¹⁶ Olyan titkos volt a közép-európai vezetők kijevi útja, hogy még a családtagjaik sem tudtak róla. *Portfolio*, 2022. március 17.

¹⁷ Renczes Ágoston: A szlovák kormányfőt is hívták a kollégái Kijevbe, de ő otthon maradt. *Azonnali*, 2022b. március 16.

¹⁸ Renczes Ágoston: A szlovák kormányfő már megbánta, hogy nem ment el Kijevbe a cseh, lengyel és szlovén kollégájával. *Azonnali*, 2022c. március 17.

¹⁹ Kiss Balázs: A szlovák kormányfő meglépi, ami pár hete még kizárt volt. *Infostart*, 2022. április 7.

Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnökének társaságában. E kijevi útja során jelentette be a szlovák kormányfő, hogy Szlovákia Ukrajnának ajánlódkozta²⁰ nagy hatótávolságú S-300-as légvédelmi rakétáit.

A háború árnyékában ráadásul Varsó levetkőzni látszik „fenegyerek”²¹ státuszát: a lengyelek közelebb kerültek az európai fősodorhoz, a korábbi európai kritikák pedig háttérbe szorultak velük szemben. Jól szemlélteti ezt, hogy Lengyelország ellen egyelőre nem indul meg²² a korábban belebegtetett kondicionalitási mechanizmus, holott Lengyelországot és Magyarországot korábban rendszeresen együtt említették a jogállamisági eljárások kapcsán.

A magyar kormánynak kevés mozgástere mutatkozik a tekintetben, hogy a lengyel–magyar együttműködés helyreállítására a jelenlegi magyar kormánykommunikáció fenntartása mellett kerülhessen sor. A mégis fennálló lehetőségek tekintetében Párizsra és Berlinre érdemes figyelni. A francia elnökválasztás hatással lehet a magyar mozgástér alakulására, ugyanis kampányát a magyar MKB hiteléből finanszírozó Le Pen sikere esetén alapjaiban változna meg²³ a magyar kormány európai pozíciója. Ellenben ha Le Pen elveszíti a francia elnökválasztás április 24-én rendezendő második fordulóját, és az az Emmanuel Macron nyer, aki Magyarországra a kampányban is negatív példaként hivatkozott,²⁴ az európai politikájának mérlegelésére kényszerítheti Orbán Viktor magyar miniszterelnököt. Hasonlóan fontos a magyar kormány számára Berlin álláspontja. Németország (és Ausztria) ugyanis továbbra is ellenzi az energiahordozók embargóját, és az eddigiekben a többi nyugati tagállamhoz képest mérsékelten lépett fel Oroszország ellen. A német és az ukrán vezetés között emiatt szembetűnő súrlódások²⁵ alakultak ki, Zelenszkij elnök Magyarország mellett Németországot is nyíltan bírálta.²⁶ Magyarország tehát az energiahordozókkal kapcsolatos vitában be tud állni Németország mögé, ekképpen alapjaiban határozza meg a magyar kormány pozícióját, hogy Berlin milyen álláspontot képvisel Oroszország szankcionálásának kérdésében.

²⁰ Czímer Gábor: [Ukrajnában vannak az S-300-as légvédelmi rakétáink](#). *Új Szó*, 2022. április 8.

²¹ Navracsics Tibor: [Lengyelország az előzősávbán](#). Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022a. március 10.

²² Camille Gijs: [Poland ‘Not There Yet’ in Backtracking on Judicial Reforms to Get EU Cash](#). *Politico*, 2022. április 5.

²³ Ablonczy Bálint: [Kizárnak minket az EU-ból? Így hat a francia elnökválasztás Magyarországra](#). *Válasz Online*, 2022. április 11.

²⁴ [Magyarországgal vágott vissza egy bekiabálóknak Emmanuel Macron \(videó\)](#). *Mandiner*, 2022. április 13.

²⁵ [Kijevbe utazott volna a német elnök, de nem szívesen látják ott](#). *Portfolio*, 2022. április 12.

²⁶ [Magyarországot és Németországot bírálta az ukrán elnök](#). *Infostart*, 2022. április 14.

Orbán Viktor április 6-i nemzetközi sajtótájékoztatóján bejelentette,²⁷ hogy az új magyar kormány felállása várhatóan május végéig el fog húzódni, ez lehetőséget biztosít az ötödik kormányát alakító kormányfőnek, hogy a legújabb európai politikai fejlemények ismeretében hozza meg a kormányalakítással kapcsolatos szükséges döntéseket, az új kormány kül- és európai politikai irányvonalát.

Talán soha nem volt ennyire nehéz helyzetben az új kormányra váró kihívásokat tekintve Orbán Viktor, mint a mostani kormányalakításnál. Egyfelől a Fidesz–KDNP az áprilisi választáson elsöprő, rekordméretű győzelmet aratott. A kampány első számú témájává és üzenetévé az ukrajnai háború vált, illetve hogy Magyarországnak ebből a háborúból ki kell maradnia. A következő magyar kormány rendkívül erős felhatalmazást kapott arra, hogy Magyarország a lehetőségekhez mérten minimálisra csökkentse annak veszélyét, hogy a hadviselő felek közvetlen beavatkozóként tekintsenek rá. Másfelől azonban a háború kapcsán képviselt álláspont miatt legszorosabb szövetségünk szenved maradandónak tűnő károsodást, amely nemcsak a térségi együttműködési lehetőségeket befolyásolja, de Magyarország európai pozícióját is gyengíti. Az elemzők továbbá egyetértenek abban, hogy a hét szűk esztendő időszakába léptünk, amelyet súlyosbíthat, ha az Európai Unió valóban visszatartja az uniós forrásokat Magyarországtól. Az Európai Bizottság a magyarországi választást követően előirányozta²⁸ a kondicionalitási mechanizmus megindítását Magyarországgal szemben, és bár az eljárás²⁹ hónapokig eltarthat, reális a veszélye annak, hogy a tagállamok végső soron megszavazzák a forrásmegvonást Budapesttel szemben.

A magyar kormány részéről nem várható a háborúval kapcsolatos, választási kampányban is képviselt álláspont gyökeres megváltozása, ideértve a közvetlen, Magyarország területén áthaladó fegyverszállítmányok biztosítását, illetve a szankciók energiahordozókra történő kiterjesztését. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy nincs Budapestnek mozgástere Oroszország-politikájának alakítására. Fegyverszállítások tekintetében például Magyarország fegyvert közvetlenül nem szállít Ukrajnának, és nem is enged át fegyverszállítmányt

²⁷ Május végénél hamarabb nem lesz új kormány, Lázár János is visszatérhet. *Infostart*, 2022. április 6.

²⁸ Navracsics Tibor: *Az Európai Bizottság elindítja a jogállamisági eljárást Magyarország ellen*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022b. április 7.

²⁹ Jorge Liboreiro: *Mi következik azután, hogy Brüsszel beindítja a jogállamiság mechanizmust Magyarországgal szemben?* *Euronews*, 2022. április 8.

az ukrán–magyar határon, a fegyverszállításból anyagi formában azonban Budapest is kiveszi³⁰ a részét.

A fegyverszállításokkal és az energiahordozók embargójával kapcsolatos, legitimnek tekinthető magyar álláspont mellett rendkívül fontosak lennének a szimbolikus magyar külpolitikai gesztusok, valamint az orosz agresszió sokkal hangsúlyosabb elítélése a kormányzati kommunikációban. Ez vélhetően nem sodorná veszélybe Magyarország energiaellátását, azonban alkalmas lehet a nyugati szövetségi rendszerhez tartozás demonstrálására, és a legközelebbi szövetségeseinkkel fenntartott kapcsolat helyreállítására.

2022. április 19.

Felhasznált irodalom

- Ablonczy Bálint: Kizárnak minket az EU-ból? Így hat a francia elnökválasztás Magyarországra. *Válasz Online*, 2022. április 11. Online: www.valaszonline.hu/2022/04/11/kizarnak-min- ket-az-eu-bol-igy-hat-a-francia-elnokvalasztas-magyarorszagra/?fbclid=IwAR2RC-igl- XEYbOL_Po8SaKlEdv3Wgrw5id1btLTJSqRoQtb73qgWdCgbJwQ
- Borrell: Magyarország is részt vesz Ukrajna fegyverellátásában azzal, hogy befizeti a részét. *Hvg.hu*, 2022. április 11. Online: https://hvg.hu/gazdasag/20220411_josep_borrell_ukrajna_fegyverszallitmany_fegyverszallitas_haboru_magyarorszag
- Czímer Gábor: Ukrajnában vannak az S–300-as légvédelmi rakétáink. *Új Szó*, 2022. április 8. Online: https://ujsozo.com/kozelet/ukrajnaban-vannak-az-s-300-as-legvedelmi-rake- taink?utm_source=website&utm_campaign=legfrissebb_cikkek
- Donald Tusk ismét oroszbarátsággal vádolta Orbán Viktort. *Mandiner*, 2022. március 22. Online: https://mandiner.hu/cikk/20220322_donald_tusk_orban_viktor_nato_ororsz_ukran_ konfliktus_haboru_szankciok_baloldal
- Gazeta: a lengyel védelmi miniszter sem jön a budapesti V4-re. *Euronews*, 2022. március 28. Online: <https://hu.euronews.com/2022/03/28/gazeta-a-lengyel-vedelmi-minisz- ter-sem-jon-a-budapesti-v4-re>
- Gijs, Camille: Poland ‘Not There Yet’ in Backtracking on Judicial Reforms to Get EU Cash. *Politico*, 2022. április 5. Online: www.politico.eu/article/poland-not-there-yet-reform-receive-eu- recovery-funds-vdl/
- Jack, Victor: Poland’s Kaczyński Slams Orbán for Refusing to Condemn Bucha Killings. *Politi- co*, 2022. április 8. Online: www.politico.eu/article/poland-kaczynski-slams-hungary-or- ban-for-refusing-to-condemn-bucha-killings/
- Kaczynski nem örül az Ukrajnával kapcsolatos magyar álláspontnak. *Portfolio*, 2022. március 25. Online: www.portfolio.hu/global/20220325/kaczynski-nem-orul-az-ukrajnaval-kap- csolatos-magyar-allaspontnak-535671#

³⁰ Borrell: Magyarország is részt vesz Ukrajna fegyverellátásában azzal, hogy befizeti a részét. *Hvg.hu*, 2022. április 11.

A visegrádi együttműködés jövője a háború árnyékában

- Kijevbe utazott volna a német elnök, de nem szívesen látják ott. *Portfolio*, 2022. április 12. Online: www.portfolio.hu/global/20220412/kijevbe-utazott-volna-a-nemet-elnok-de-nem-szivesen-latjak-ott-539213
- Kiss Balázs: A szlovák kormányfő meglepi, ami pár hete még kizárt volt. *Infostart*, 2022. április 7. Online: <https://infostart.hu/tudositoink/2022/04/07/a-szlovak-kormanyfo-meglepi-ami-par-hete-meg-kizart-volt>
- Krzysztosek, Aleksandra – Aneta Zachová – Lucia Yar – Vlad Makszimov: V4 Meeting Cancelled Over Hungary's Ukraine Policy. *Euractiv*, 2022. március 29. Online: www.euractiv.com/section/politics/short_news/v4-meeting-cancelled-over-hungarys-ukraine-policy/
- Liboreiro, Jorge: Mi következik azután, hogy Brüsszel beindítja a jogállamiság mechanizmust Magyarországgal szemben? *Euronews*, 2022. április 8. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2022/04/08/mi-kovetkezik-azutan-hogy-brusszel-beinditja-a-jogallamisag-mechanizmust-magyarorszaggal-s?fbclid=IwAR11WeClBva5rON38UOkXg3zWv0Jy-sQSRlv2gmuY7jOvBhV5zDnNBb4fNWk>
- Magyarországgal vágott vissza egy bekiabálónak Emmanuel Macron (videó). *Mandiner*, 2022. április 13. Online: https://mandiner.hu/cikk/20220413_magyarorszaggal_vagott_vissza_egy_bekiabalonak_emmanuel_macron_video
- Május végénél hamarabb nem lesz új kormány, Lázár János is visszatérhet. *Infostart*, 2022. április 6. Online: <https://infostart.hu/valasztas-2022/2022/04/06/orban-viktor-nemzetkozi-sajtotajekoztatot-tart-percol-percre>
- Navracsics Tibor: *Lengyelország az előzősávbán*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022a. március 10. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/03/10/lengyelorszag-az-elozosavban>
- Navracsics Tibor: *Az Európai Bizottság elindítja a jogállamisági eljárást Magyarország ellen*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022b. április 7. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/04/07/az-europai-bizottsag-elinditja-a-jogallamisagi-eljarast-magyarorszag-ellen>
- Olyan titkos volt a közép-európai vezetők kijevi útja, hogy még a családtagjaik sem tudtak róla. *Portfolio*, 2022. március 17. Online: www.portfolio.hu/global/20220317/olyan-titkos-volt-a-kozep-europai-vezetok-kijevi-utja-hogy-meg-a-csaladtagjaik-sem-tudtak-rola-533799
- Orbánék miatt kihagyja a budapesti V4-et a cseh védelmi miniszter. *Euronews*, 2022. március 25. Online: <https://hu.euronews.com/2022/03/25/orbanek-miatt-kihagyja-a-budapesti-v4-et-a-cseh-vedelmi-miniszter>
- Orbán Viktor: Magyarország elítéli Oroszország katonai fellépését – a nap hírei. *Infostart*, 2022. február 24. Online: <https://infostart.hu/belfold/2022/02/24/orban-viktor-magyarorszag-eliteli-oroszorszag-katonai-fellepeset-a-nap-hirei>
- Pomichal Krisztián: A szlovák parlament elnöke szerint Orbán Putyin segítségével „felparcellázhatja” Szlovákiát. *Ma7*, 2022. április 10. Online: <https://ma7.sk/aktualis/a-szlovak-parlament-elnoke-szerint-orban-hamarosan-putyin-segitsegevel-felparcellazhatja>
- Renczes Ágoston: A szlovák kormányfő már megbánta, hogy nem ment el Kijevbe a cseh, lengyel és szlovén kollégájával. *Azonnali*, 2022c. március 17. Online: https://azonnali.hu/cikk/20220317_a-szlovak-kormanyfo-mar-megbanta-hogy-nem-ment-el-kijevbe-a-cseh-lengyel-es-szloven-kollegajaval
- Renczes Ágoston: A szlovák kormányfőt is hívták a kollégái Kijevbe, de ő otthon maradt. *Azonnali*, 2022b. március 16. Online: https://azonnali.hu/cikk/20220316_a-szlovak-kormanyfot-is-hivtak-a-kollegai-kijevbe-de-o-hallgatott-a-biztonsagi-szolgalatokra-es-otthon-maradt
- Renczes Ágoston: Donald Tusk: Bem József ha élne, ezen a demonstráción lenne, és nem a másikon. *Azonnali*, 2022a. március 15. Online: https://azonnali.hu/cikk/20220315_donald-tusk-bem-jozsef-ha-elne-ezen-a-demonstracion-lenne-es-nem-a-masikon

Tárnok Balázs

- Tárnok Balázs: Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre? In *EUSTRAT Szakpolitikai Figyelő* 6.2/2020 (2020. március 19.) Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/0319TB.pdf>
- Tárnok Balázs: *Magyar-szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 18. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/18/magyar-szlovak-feszultsegek-es-a-v4-egysegenek-megorzese>
- Tárnok Balázs: *Veszélyt jelent-e a V4 egységére az új cseh kormány?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022a. január 25. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/01/25/veszelyt-jelent-e-a-v4-egysegere-az-uj-cseh-kormany>
- Tárnok Balázs: *Az orosz-ukrán konfliktus hatása a visegrádi együttműködésre*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022b. február 28. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2022/02/28/az-orosz-ukran-konfliktus-hatasa-a-visegradi-egyuttmukodesre>
- Vörös Szabolcs: „A történelem legrosszabb magyar–lengyel viszonya jöhet” – lemondott tiszteletbeli konzul Orbán Putyin-kapcsolatának hatásáról. *Válasz Online*, 2022. március 15. Online: www.valaszonline.hu/2022/03/15/lengyelorszag-artur-balazs-ukrajna-putyin-orban-interju/
- Zeöld Zsombor: Nem hagyhatjuk elveszni a magyar–lengyel barátságot. *Azonnali*, 2022. március 23. Online: https://azonnali.hu/cikk/20220322_nem-hagyhatjuk-elveszni-a-magyar-lengyel-baratsagot

Véget ér a V4 egyéves soros magyar elnöksége: rövid áttekintés és eredmények

2021. július 1-jétől 2022. június 30-ig Magyarország töltötte be a V4 egyéves soros elnökségi pozícióját. A négy tagállam – Magyarország, Szlovákia, Lengyelország és Csehország – által rotációs alapon ellátott elnökségi periódust a következő egy éven át Szlovákia veszi majd át. Az elnökségi szakaszok előtt az adott tagállam prioritásokat, célkitűzéseket határoz meg az elkövetkező időszakra, amelyek mind az adott ország, mind a szervezet egészére nézve nagy jelentőségűek. Hasonlóan a többi elnökségi periódushoz, a magyar elnökség során is rendkívül sok magas szintű találkozóra, politikai és kulturális eseményre, illetve a V4 szempontjából fontos politikai dokumentumok létrehozására került sor.

A visegrádi együttműködés 2021-ben ünnepelte megalakulásának 30. évfordulóját, amelynek alkalmából a miniszterelnökök 2021. február 17-én közös nyilatkozatot adtak ki, megerősítve a további sikeres együttműködés alapjait a következő évtizedekre vonatkozóan. Magyarország a 2021–2022-es egyéves elnökségi időszakra 3 prioritási területet határozott meg, amelyek a következők: 1. stabilitás (EU-s koordináció és Európa jövője; többéves pénzügyi keret, Next Generation EU helyreállítási terv és kohézió; biztonság és stabilitás); 2. gazdasági és társadalmi újraindítás; és 3. partnerség (parlamenti dimenzió; európai V4+- és globális V4+-együttműködés). Ezek a célok megfelelően illeszkednek a tagországok, illetve a többi állam előtt lévő kihívásokhoz a Covid-19-világjárványt követő időszakban. Emellett a 64 milliós népességgel rendelkező visegrádi együttműködés szerepe a brexitet követően az Európai Unióban is felértékelődhet, hiszen NATO- és EU-tagállamokként az elmúlt években a V4-országok dinamikus gazdasági növekedése figyelhető meg, valamint emellett a foglalkoztatási ráta emelkedik, a befektetések növekednek és gyors digitális átalakulás is látható a térségben.

A magyar elnökség programja a fenti célkitűzéseken túl kiemelte azt is, hogy a V4 országai hangsúlyosan kezelik Európa jövőjét, kiállnak az európai értékek és elvek mellett, és támogatják az EU további bővítését. Emellett rendkívül fontos az erős és biztonságos Európa megőrzése, kialakítása, így a V4 a továbbiakban is kiemelt témakörként kezeli az ezzel kapcsolatos kihívásokat

(például éghajlatváltozás, digitális átalakulás és migráció). Ezekben a jelenlegi nehéz időkben a magyar elnökség fő feladataként a közös európai megoldások és az együttműködés keresését helyezte a középpontba annak érdekében, hogy erősítse Európa egészének biztonságát, stabilitását, valamint a világjárvány utáni helyreállítást és újranyitást. A jelenlegi magyar elnökségi periódus alatt a V4 céljai között az is ismételten szerepelt, hogy képviselje a visegrádi együttműködés álláspontját és konstruktív ötleteit az Európai Unióban, illetve a világjárványt követően megerősítse a V4+-partnerségeket.

Az egyéves magyar elnökség időszaka alatt a V4-országok, illetve más államok vezetői, miniszterei, magas rangú képviselői, valamint egyéb állami szereplők és szervezetek számos találkozót, egyeztetést tartottak a legkülönbözőbb témakörökben és együttműködési területeken. Ezenkívül nagyszámú kulturális és társadalmi eseményre, konferenciára és egyéb eseményekre is sor került, amelyek összefoglalóját a visegrádi együttműködés jelentése, hírlevele (*Visegrad Bulletin*) tartalmazza. A hírlevél egyelőre az első félév (2021. júliustól decemberig) említett eseményeit és projektjeit foglalja össze.¹ A második félévről szóló részletesebb összefoglaló jelenleg még nem áll rendelkezésre.

A magyar elnökség alatt, hasonlóan a többi periódushoz, az országok több hivatalos nyilatkozatot, közleményt adtak ki. Ilyen volt 2021 júliusában a V4-miniszterelnökök fent említett közös nyilatkozata (2021. július 9.); a V4 pénzügy-minisztereinek közös nyilatkozata (2021. szeptember 30.); a visegrádi csoport belügyminisztereinek közös nyilatkozata (2021. október 5.); a visegrádi csoport köztársasági elnökeinek a Covid-19-helyzetről szóló felhívása (2021. november 30.); a visegrádi együttműködés elnökségének nyilatkozata (2021. december 13.); illetve több egyéb dokumentum is. 2022. június végéig a magyar elnökség alatt szintén több, a fentiekhez hasonló dokumentum született, például a V4 energiaügyi minisztereinek közös nyilatkozata (2022. február 8.); az Ukrajnából érkező menekültek segítségéről szóló közös V4-nyilatkozat (2022. március 8.) vagy a V4 és az Egyesült Királyság miniszterelnökeinek közös nyilatkozata (2022. március 8.). Az említett anyagok, illetve a magyar elnökség alatt kiadott összes dokumentum a visegrádi csoport hivatalos honlapján² érhető el angolul.

A visegrádi együttműködés az évek során világszinten is ismertté vált, elsősorban a V4-országok nagykövetségeinek és konzulátusainak közös összefogása és tevékenysége nyomán. Ezzel összefüggésben a magyar elnökség is

¹ V4: *Review of Major Events under the 2021/2022 Hungarian Presidency of the Visegrad Group* (2021. december).

² A V4 honlapja.

sok olyan kulturális eseményt szervezett világszerte, amely a V4-országokra mint vonzó turisztikai és üzleti célpontokra irányítja rá a figyelmet, tehát a kulturális diplomáciai kapcsolatok által is próbálták fejleszteni a V4 kapcsolatait a világ számos pontján. A magyar elnökség során rendezett kulturális programok és kulturális diplomáciai tevékenység igyekezett világszinten bemutatni a V4-régió sokszínűségét és kulturális értékeit. Az ezzel kapcsolatos főbb események rövid összefoglalói megtalálhatók a magyar elnökség hivatalos honlapján.³

A magyar elnökség a megrendezett események számát és jellegét tekintve mindenképpen sikeresnek tekinthető, azonban továbbra is felmerül a kérdés azzal kapcsolatban, hogy mennyire tekinthető a soros elnökség intézménye csupán egyfajta reprezentatív szerepnek, és mekkora mértékben sikerül az adott állam által megfogalmazott prioritásokkal kapcsolatban – az elfogadott nyilatkozatokon és eseményeken túl – gyakorlati eredményt elérni. Erre azonban sok esetben csak hosszabb távon tudunk választ adni, és ez a mostani magyar elnökség esetében sincs másként.

2022. június 27.

Felhasznált irodalom

A V4 2021/2022-es magyar elnökségének honlapja. Online: <https://v4.mfa.gov.hu/page/v4-around-the-world>

A V4 honlapja. Online: www.visegradgroup.eu/documents/official-statements

V4: *Review of major events under the 2021/2022 Hungarian Presidency of the Visegrad Group* (2021. december). Online: <https://v4.mfa.gov.hu/asset/view/151330/Visegrad%20Bulletin%20Jul%20%20Dec%202021%20V4HUPRES.pdf>

³ A V4 2021/2022-es magyar elnökségének honlapja.

Kisebbségpolitika



Folytatódnak a földkobzások Szlovákiában a Beneš-dekrétumok alapján – az Európai Bizottság hallgatólagos jóváhagyásával

Szlovákia az elmúlt években visszaható hatállyal alkalmazza a Beneš-dekrétumokat. A 2020-ban napvilágot látott esetek után a Szlovák Földalap igazgatója is elismerte, hogy az elmúlt években több száz hektárnyi, több millió euró értékű földterületet kobzott el a szlovák állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva. Miközben Szlovákia nyíltan diszkriminálja nemzetiségi alapon saját és más uniós tagállamok állampolgárait, kárpótlás nélkül fosztva meg őket földtulajdonuktól, az Európai Bizottság tétlenül nézi az emberi méltóságot, a magántulajdon védelmét és egyéb univerzális jogelveket, valamint a tőke szabad áramlását is sértő gyakorlatot, ezzel rendkívül veszélyes precedenst teremtve.

Előzmények

A Beneš-dekrétumok¹ a Csehszlovákia II. világháborús német megszállása idején a száműzetésben lévő csehszlovák kormány által elfogadott és a köztársasági elnök által kiadott jogszabályok összességét jelentik, amelyek célja a háború utáni új állam alapjainak lerakása volt. Eduard Beneš elnök 1940. július 21. és 1945. október 27. között összesen 141 rendeletet adott² ki (1945. április 4-e után az újra összehívott Szlovák Nemzeti Tanács is hozott határozatokat, amelyeket a köztársasági elnök rendeleteivel együtt kell értelmezni). A dekrétumok közül 13 vonatkozott³ a német és a magyar kisebbségre, rögzítve kollektív bűnösségüket. A dekrétumok alapján a német és a magyar kisebbséghez

¹ Horváth Attila: *A Beneš-dekrétumok és a hozzá kapcsolódó diszkriminatív intézkedések Csehszlovákiában 1945 és 1948 között*. In Horváth Attila – Korom Ágoston: *A Beneš-dekrétumok az Európai Parlamentben*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 17–28.

² Pavel Winkler: *The Czechoslovak Presidential Decrees, 1940-1945. Perspectives*, (1994), 4. 13–23.

³ *Mik azok a Beneš-dekrétumok és miért beszélünk róluk még mindig?* *Felvidék.ma*, 2021. szeptember 7.

tartozókat megfosztották⁴ állampolgárságuktól, elvették tőlük a munkához, a nyugdíjhoz és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés lehetőségét, valamint a német és magyar kézben lévő földbirtokokat mint „ellenséges vagyont” elkobozták. Bár a közvélemény hosszú időn keresztül úgy tartotta, hogy a dekrétumokat már nem lehet a gyakorlatban alkalmazni, nemrég több olyan ügy is napvilágot látott, amely ennek ellenkezőjét bizonyítja.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2020. május 19-én elmarasztalta⁵ Szlovákiát a Bosits v. Szlovákia⁶ ügyben. Az Állami Erdőgazdaság a Beneš-dekrétumokra hivatkozva akarta elkobozni a Bosits Mihály magyar állampolgár tulajdonát képező, a szlovákiai Bártfa környékén található erdőt. Az érintett földterület vonatkozásában bár a Csehszlovák állam valóban kiadott konfiskációs határozatot, eljárási hiba miatt 1946-ban nem ment végbe a vagyyonelkobzás. Az állami erdőgazdaság 2009-ben a Beneš-dekrétumokra hivatkozva keresetet indított az azóta öröklés útján Bosits Mihály tulajdonába került föld állami tulajdonba vonása érdekében. Az ügyet a tulajdonos bíróságra vitte, amelyet 2013-ban jogerősen meg is nyert Szlovákiában. 2014-ben az ügybe váratlanul beavatkozott a szlovák legfőbb ügyészség, amely a már jogerős döntés ellen úgynevezett rendkívüli felülvizsgálati kérelmet adott be, és az esetet a Legfelsőbb Bírósághoz utalta. A Legfelsőbb Bíróság 2015-ben a szlovák állam javára döntött, kimondva, hogy a kérdéses ingatlant már 1946-ban konfiskálni kellett volna az akkori tulajdonos magyar nemzetisége okán. Bár az elkobzás nem ment végbe a gyakorlatban, a Legfelsőbb Bíróság szerint „az állam szükséges tekintélyének megőrzése érdekében” úgy kell tekinteni, mintha a földkobzás megtörtént volna. Ezt követően az ügy a strasbourgi bíróság elé került, amely 2020 májusában kimondta, hogy a bírósági folyamat során – a legfőbb ügyész rendkívüli beavatkozása által – sérült Bosits Mihálynak az igazságos eljárás-hoz való joga. A per tehát nem a nemzetiségi alapon végrehajtott földkobzások érdemi vizsgálatára irányult, azt azonban a bíróság ítélete egyértelművé tette, hogy a Beneš-dekrétumok alapján ma is kerül sor vagyonelkobzásokra Szlovákiában.

⁴ Kovács Balázs: [Mik azok a Beneš-dekrétumok és miért beszélünk róluk még mindig?](#) YouTube, 2021. szeptember 7.

⁵ Czímer Gábor: [Strasbourg: a szlovák állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva igazságtalanul akar földeket elkobozni.](#) *Új Szó*, 2020. május 19.

⁶ European Court of Human Rights: [Case of Bosits v. Slovakia](#) (2020. május 19.).

Mintegy egy hónappal a Bosits-ügyben hozott ítélet után újabb esetet⁷ tárt fel az *Új Szó* szlovákiai magyar napilap. Az állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva akart elkobozni több millió euró értékű, az épülő D4-es autópálya alatt található telkeket Pozsonypüspöki határában. 2018-ban a Szlovák Földalap ugyanis arról tájékoztatta az autópálya-társaságot, hogy a pozsonypüspöki telkek valójában elkobzott vagyon részei, azok valódi tulajdonosa a szlovák állam. A jogalap tehát ugyanaz volt, mint a Bosits-ügyben; a tulajdonosok felmenői magyarok vagy németek voltak, akiktől korábban el kellett volna kobozni a földeket.

Jogi értékelés

Felmerül a kérdés, hogy jogilag miként lehetséges az, hogy a szlovák bíróságok és állami hatóságok visszaható hatállyal alkalmazzák a Beneš-dekrétumokat és a kapcsolódó szlovák nemzeti tanácsi rendeleteket. A szlovák kormányok az elmúlt évtizedekben azzal érveltek, hogy a dekrétumok történelmi dokumentumok, már nem alkalmazzák őket, nem fejtenek ki joghatást.

Fiala-Butora János nemzetközi emberi jogász, a Bosits-ügy felperesi jogi képviselője szerint bár a dekrétumokat elviekben hatályon kívül helyezték, a gyakorlatban mégis fejtenek ki joghatást, amely probléma a „rendezetlen telekviszonyok”⁸ jelenséghez kötődik. Az elkobzás elsődleges jogalapja a Szlovák Nemzeti Tanács 104/1945 számú rendelete a németek, a magyarok és a szlovák nemzet árulói és *ellenégei* mezőgazdasági területének elkobzásáról és mielőbbi elosztásáról. Ez a jogszabály a magyarokat és a németeket kollektív módon, pusztán nemzetiségük alapján fosztotta meg földbirtokaiktól. A rendelet végrehajtása egyéni konfiskációs döntéseket igényelt: egyénileg vizsgálták, ki magyar nemzetiségű, erről konfiskációs végzés született, amelyet bejegyeztek a telekkönyvbe. A gyakorlatban 1945 és 1948 között azonban sokszor előfordult, hogy pontatlanul, hibásan került sor egyéni döntésekre – volt, akitől nem kobozták el az összes földjét, volt, akitől nem a sajátját vették el, volt, akinek nem kézbesítették a konfiskációs végzést. Utóbbi helyzet áll fenn a Wenhardt Gyula egykori vereckyei lakos birtokaival kapcsolatos, folyamatban

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

⁸ Fiala-Butora János: *Beneš-dekrétumok – amikor a múlt és a jövő összeér.* *Új Szó*, 2020. július 19.

lévő peres eljárásban:⁹ az állam annak ellenére akarja állami tulajdonba venni az érintett földterületeket, hogy az örökösök és jelenlegi tulajdonosok szerint a néhai Wenhardt Gyulának soha nem kézbesítették a konfiskációs határozatot, így az állam tulajdoni igénye megalapozatlan.

Fiala-Butora szerint¹⁰ jelentős azoknak a személyeknek a száma, akiktől 1945–1948 között az állam elvileg konfiskálta a vagyonukat, de gyakorlatilag erre hibásan vagy sehogy nem került sor, vagy akiktől ugyan konfiskálták a földjüket, de a telekkönyvbe már nem vezették be, ott a nevükön maradt. A kaotikus földtulajdonviszonyok rendezése előbb az államosítás miatt lekerült a napirendről, de a tisztázásokra a demokratikus átmenet után sem került sor. Ez a rendezetlen helyzet okozza a mostani problémákat, ami teret enged a visszaéléseknek.

Szlovákiában a földek jelentős részének tulajdonviszonyai – így a pozsony-püspöki esetben érintett területek egy része – a II. világháború vége óta tisztázatlanok voltak, ezért a szlovák állam 2008 és 2015 között az ingatlan-nyilvántartást rendező úgynevezett ROEP-eljárás keretében elkezdte megkeresni a törvényes tulajdonosokat. Ezen eljárások azonban jelentős számú hibát tartalmaztak. Ahogy az a Szlovák Földalap 2020-as éves jelentéséből¹¹ és Mária Kolíková igazságügyi miniszter tájékoztatásából¹² is kitűnik, a mostani földkobzások esetében a szlovák kormány értelmezésében ezen hibák javításáról van szó, vagyis a jelenlegi, telekkönyvben bejegyzett tulajdonosoktól a bíróságok és az állami hivatalok azon az alapon veszik el a tulajdonukat, hogy felmenőiktől, akiktől a földet örökölték, már 1948 előtt el kellett volna venni a földet magyar vagy német nemzetiségük miatt. „Nem sokban különbözik ez attól, mintha ma a zsidótörvényeket alkalmaznák” – állítja¹³ Fiala-Butora János.

⁹ Czímer Gábor: „A Beneš-dekrétumok alkalmazása nem sokban különbözik attól, mintha ma a zsidó-törvényeket alkalmaznák”. *Új Szó*, 2022. január 28.

¹⁰ Fiala-Butora (2020): i. m.

¹¹ Slovenský pozemkový fond: *Výročná Správa 2020 Annual Report* (2020. december 31.).

¹² Mária Kolíková: *Odpoveď na interpeláciu* (2020. június 25.).

¹³ Fiala-Butora (2020): i. m.

Folytatódnak a földkobzások

2022. február elején újra az *Új Szó* riportja kavarta fel az állóvizet a dekrétumok mai szlovákiai alkalmazása körül, amelyből kiderült,¹⁴ a Szlovák Földalap az elmúlt években a Beneš-dekrétumokra hivatkozva több száz hektárnyi területet vett a tulajdonába.

A földkobzásokra tudatos és célzott munka eredményeként kerül sor. A Szlovák Földalap munkatársai levéltárakban kutatják fel az egykori konfiskációs határozatokat, ez alapján több ezer hektár esetében módosították, hogy ki az érintett földterület tulajdonosa. A gyakorlatban közigazgatási eljárások keretén belül történt a tulajdonjog módosítása, ahol pedig már végbement valamilyen örökösödési eljárás, ott az alap bírósági pert indított a kérdéses ingatlan állami tulajdonba vétele érdekében. A földalap tavaly november 1-jén kinevezett új vezérigazgatója, Ján Marosz szerint¹⁵ ez értelmezhető úgy, hogy a földalap egyfajta ügybuzgóságból felkutatja ezeket a dokumentumokat, és a Beneš-dekrétumokat alkalmazza. A vezérigazgató elárulta: jelenleg nyolc bírósági per zajlik a fenti minta alapján, amelyből kettőt első fokon már elvesztett a földalap.

2019-től összesen 600 olyan javaslatot nyújtottak be, amelyben konfiskációs határozatokra, illetve deportálási listára hivatkozva a szlovák állam nevében követelik az érintett ingatlanok tulajdonjogát. Figyelemmel arra, hogy a földalap 2018-as jelentése szerint¹⁶ 436 ezer hektár nem tisztázott tulajdonviszonyú földterületről tudnak, várhatóan további, a Beneš-dekrétumokon nyugvó konfiskációkra kerülhet sor a közeljövőben – nyilván azokon a területeken, ahol a háború után jelentős magyar, illetve német közösség élt.

Azt a vezérigazgató sem tudta¹⁷ megmondani, hogy az általa vezetett földalap mi alapján választja ki azokat az ingatlanokat, ahol bevégezné az elkobzást. A gyakorlatban azonban a dél-szlovákiai magyarlakta településeken javasolták az elkobzott földek állami tulajdonba vonását. Úgy tűnik tehát, hogy az egész országra kiterjedő problémát, a tulajdonviszonyok rendezetlenségét és a ROEP-eljárások során ejtett hibák javítását arra használja fel a Szlovák Földalap, hogy visszaható hatállyal alkalmazza a kollektív bűnösség elvét, és ezzel anyagi ellentételezés nélkül szerezze meg nagy értékű földterületek

¹⁴ Bugár Anna – Czímer Gábor: *Az állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva több száz hektárnyi földet kobzott el.* *Új Szó*, 2022. február 4.

¹⁵ Bugár–Czímer (2022): i. m.

¹⁶ Pomichal Krisztián: *Magyar települések a célkeresztben Szlovákiában.* *Magyar Nemzet*, 2022. február 8.

¹⁷ Bugár–Czímer (2022): i. m.

tulajdonjogát, pusztán azon az alapon, hogy a mai tulajdonosok felmenői magyarok vagy németek voltak. Ján Marosz látszólag érzékeli a helyzet igazságtalanságát, hiszen elmondta, ő maga személyesen bocsánatot kérne a magyaroktól és a németektől, a dekrétumok megnyitását azonban – sok más vezető szlovák politikushoz, és különösen Ivan Korčok jelenlegi külügyminiszteréhez hasonlóan¹⁸ – ő is Pandóra szelencéjének felnyitásával tette egyenlővé. Azt is hozzátette¹⁹ ugyanakkor, hogy valóban van logikai párhuzam a Beneš-dekrétumok mai alkalmazása és aközött, mintha az 1940-es évek zsidótörvényeit érvényesítenék.

Az Európai Bizottság hallgat és elzárkózik

Az Európai Bizottság még 2021 júliusában Vincze Loránt RMDSZ-es európai parlamenti képviselő írásbeli kérdésére²⁰ válaszolva²¹ kifejtette,²² hogy a Beneš-dekrétumoknak, illetve a jelenlegi szlovák joggyakorlatnak „nincs olyan határokon átnyúló hatása, amely az uniós jog hatálya alá tartozna”, így a kérdés tagállami hatáskör.

A brüsszeli testület hozzáállása nem helytálló. Egyrészt a szlovák joggyakorlat nyílt, etnikai alapú diszkriminációt valósít meg, hiszen a mai tulajdonosoktól nemzeti hovatarozásuk okán veszi el magántulajdonukat. Másrészt a földtulajdon, illetve az ingatlanpiaci jogügyletek az uniós tőke szabad mozgása alá tartoznak. A magyarokat érintő lakosságcsere miatt az érintettek – ahogy azt Bosits Mihály esete is jól mutatja – sok esetben nem Szlovákia, hanem más uniós tagállam (jellemzően Magyarország) állampolgárai, így a nemzetközi elem is adott ezekben a kérdésekben. Érthetetlen tehát, hogy a Bizottság milyen alapon helyezkedik arra az álláspontra, hogy a dekrétumoknak nincs határon átnyúló hatása. Harmadrészt a Beneš-dekrétumok visszaható hatályú alkalmazása veszélyezteti a jogbiztonságot is, hiszen a mai földtulajdonosok nem lehetnek biztosak abban, hogy másnap az állam képviselői nem kopogtatnak be hozzájuk

¹⁸ Zoznam/VK: *Nová maďarská strana vytiahla Benešove dekréty: Chcú hovoriť o minulosti! Jasné slová Korčoka* *Topky.sk*, 2021. október 9.

¹⁹ Bugár–Czímer (2022): i. m.

²⁰ Európai Parlament: *Tagállami jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetősége* (2021. március 11.).

²¹ Európai Parlament: *Didier Reynders válasza az Európai Bizottság nevében* (2021. július 7.).

²² Tárnok Balázs: *Újabb pofon a nemzeti kisebbségeknek és az európai értékekbe vetett hitnek az Európai Bizottságtól*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. július 13.

azzal, hogy ingatlanvagyonukat elkobozzák, mert magyar/német nemzetiségű felmenőiktől a szóban forgó földet a kollektív bűnösség elve alapján már 75 éve konfiskálni kellett volna.

A jelenlegi szlovák gyakorlat továbbá számos – EUSz 2. cikk szerinti – uniós alapértéket is sért, így különösen az emberi méltóság és az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak – tiszteletben tartását. Rendkívül aggályos, hogy amíg a Bizottság többször hivatkozik²³ az alapértékek sérelmére egyes tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások megindításának alátámasztása céljából, más esetekben – ugyanazon alapértékek sérelme kapcsán – elzárkózik a kérdés vizsgálatától. Különösen aggasztó ez egy olyan joggyakorlat vonatkozásában, amely még a Szlovák Földalap igazgatója szerint is hasonlítható ahhoz, mintha ma a zsidótörvényeket érvényesítené az állam. Ez a fajta kettős mérce nem csupán a szlovákiai magyarok körében erősíti²⁴ az euroszkepticizmust, de az uniós alapértékeket is csupán politikai nyomásgyakorló eszközzé csupaszítja.

Nem a Beneš-dekrétumok megnyitása jelenti tehát Pandóra szelencéjének felnyitását, ahogy ezt a szlovák politikai elit állítja, hanem éppen a probléma szőnyeg alá söprése fenyeget ezzel. Azzal ugyanis, hogy az Európai Bizottság elzárkózik egy emberi méltóságot és emberi jogokat ilyen rendkívüli mértékben csorbító tagállami joggyakorlat megvizsgálásától, azzal nem csupán hallgatólagosan legitimálja Szlovákia '40-es évekre emlékeztető gyakorlatát, de az európai integrációra nézve is veszélyes precedenst teremt.

2022. február 14.

Felhasznált irodalom

Bugár Anna – Czímer Gábor: Az állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva több száz hektárnyi földet kobzott el. *Új Szó*, 2022. február 4. Online: https://ujsozso.com/kozelet/az-allam-a-benes-dekretumokra-hivatkozva-tobb-szaz-hektarnyi-foldet-kobzott-el?fbclid=IwAR39DvV-T31Dr_c38Rf447lZZ-pNIWEfZ047Q7VtQoFXFVpO9ZmgMN0II9KU

²³ Európai Bizottság: *Az Európai Unió alapvető értékei: a Bizottság jogi lépéseket tesz Magyarország és Lengyelország ellen a LBMTIQ-személyek alapvető jogainak megsértése miatt* (2021. július 15.).

²⁴ Tárnok Balázs: *Újabb európai pofon a határon túli magyaroknak. Ludovika Blogtér*, 2021. július 14.

- Czímer Gábor: Strasbourg: a szlovák állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva igazságtalanul akar földeket elkobozni. *Új Szó*, 2020. május 19. Online: https://uj szo.com/kozelet/strasbourg-a-szlovak-allam-a-benes-dekretumokra-hivatkozva-igazsagatlanul-akar-foldeket?fbclid=IwAR3W7yDAAt2PvXtdU05_btxVSOK847Q_XdY1SP28Q0__Nw49imkLklKxdscE
- 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: „A Beneš-dekrétumok alkalmazása nem sokban különbözik attól, mintha ma a zsidó-törvényeket alkalmaznák”. *Új Szó*, 2022. január 28. Online: <https://uj szo.com/kozelet/tovabbra-sincs-dontes-bevegzi-e-birosag-a-benesi-elkobzasokat>
- Európai Bizottság: Az Európai Unió alapvető értékei: a Bizottság jogi lépéseket tesz Magyarország és Lengyelország ellen a LMBTIQ-személyek alapvető jogainak megsértése miatt (2021. július 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_3668
- Európai Parlament: Tagállami jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetősége (2021. március 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001388_HU.html
- Európai Parlament: Didier Reynders válasza az Európai Bizottság nevében (2021. július 7.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001388-ASW_HU.html
- European Court of Human Rights: *Case of Bosits v. Slovakia* (2020. május 19.). Online: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Bosits%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-202463%22\]\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Bosits%22],[%22itemid%22:[%22001-202463%22]])
- 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>
- Horváth Attila: A Beneš-dekrétumok és a hozzá kapcsolódó diszkriminatív intézkedések Csehszlovákiában 1945 és 1948 között. In Horváth Attila – Korom Ágoston: *A Beneš-dekrétumok az Európai Parlamentben*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014. 17–28. Online: http://real.mtak.hu/34847/7/benes_dekretumok.pdf
- Kolíková, Mária: *Odpoved' na interpeláciu* (2020. június 25.). Online: www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjllq6wzlv1AhUVgv0HHbSj-CIQQFnoECAIAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.nrsr.sk%2Fweb%2FDynamic%2FDownload.aspx%3FDocID%3D480597&usg=AOvVaw1aAotOByUqlcFUs4DewmGw
- Kovács Balázs: Mik azok a Beneš-dekrétumok és miért beszélünk róluk még mindig? *YouTube*, 2021. szeptember 7. Online: www.youtube.com/watch?v=8xNclf1ALyQ
- Mik azok a Beneš-dekrétumok és miért beszélünk róluk még mindig? *Felvidék.ma*, 2021. szeptember 7. Online: <https://felvidek.ma/2021/09/mik-azok-a-benes-dekretumok-es-miert-beszelnuk-roluk-meg-mindig/>
- Pomichal Krisztián: Magyar települések a célkeresztben Szlovákiában. *Magyar Nemzet*, 2022. február 8. Online: [HTTPS://MAGYARNEMZET.HU/KULFOLD/2022/02/MAGYAR-TELEPULESEK-A-CELKERESZTBEN-SZLOVAKIABAN](https://MAGYARNEMZET.HU/KULFOLD/2022/02/MAGYAR-TELEPULESEK-A-CELKERESZTBEN-SZLOVAKIABAN)
- Slovenský pozemkový fond: *Výročná Správa 2020 Annual Report* (2020. december 31.). Online: <https://pozfond.sk/wp-content/uploads/2021/08/SPF-v%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A1-spr%C3%A1va-2020.pdf>
- Tárnok Balázs: *Újabb pofon a nemzeti kisebbségeknek és az európai értékekbe vetett hitnek az Európai Bizottságtól*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. július 13. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/07/13/ujabb-pofon-a-nemzeti-kisebbssegeknek-es-az-europai-ertekekbe-vetett-hitnek-az-europai-bizottsagtól>
- 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

Folytatódnak a földkobzások Szlovákiában a Beneš-dekrétumok alapján...

- Winkler, Pavel: The Czechoslovak Presidential Decrees, 1940-1945. *Perspectives*, (1994), 4. 13–23. Online: www.jstor.org/stable/23615770?refreqid=excelsior%3Aece559d097976b-8c6132e6243c84a327
- Zoznam/VK: Nová maďarská strana vytiahla Benešove dekréty: Chcú hovoriť o minulosti! Jasně slová Korčoka. *Topky.sk*, 2021. október 9. Online: www.topky.sk/cl/10/2194861/Nova-madarska-strana-vytiahla-Benesove-dekrety—Chcu-hovorit-o-minulosti—Jasne-slova-Korcoka

A szlovák parlament megszavazta a kettős állampolgárságról szóló törvényt

2022. február 16-án a Szlovák Nemzeti Tanács elfogadta az állampolgárságról szóló törvény módosítását, amelyet a jelen lévő 129 képviselőből 81 támogatott, 40 ellene szavazott, 7 képviselő tartózkodott, 1 pedig nem szavazott. Az ezzel kapcsolatos döntést többször elhalasztották, a törvenymódosítás vitáját eredetileg tavaly májusban kellett volna lezárni. A módosítás bizonyos esetekben lehetővé teszi a külföldi állampolgárság megszerzését a szlovák elvesztése nélkül, azonban például a felvidéki magyaroknak nem biztosít lehetőséget továbbra sem arra, hogy Szlovákiában élve is felvehessék a magyar állampolgárságot a szlovák elvesztése nélkül.

A törvény legnagyobb újítása, hogy lehetővé teszi a szlovák állampolgároknak, hogy öt év igazolt külföldi tartózkodás után felvegyék a lakhelyük szerinti ország állampolgárságát, illetve azok, akik a törvény miatt azt korábban elvesztették, de igazolni tudják öt éves külföldi tartózkodásukat, visszakaphassák. Emellett a szlovák állampolgárok kiskorú gyerekei sem veszítik el állampolgárságukat, illetve azok a személyek sem, akik házasságkötés során, születéskor, örökbefogadás útján szereztek külföldi állampolgárságot. A törvény azt is kimondja, hogy a cseh vagy volt cseh állampolgároknak a szlovák állampolgárság kérelmezésekor nem kell bizonyítaniuk szlovák nyelvtudásukat, ez vonatkozik a 65 év felettiekre és a szlovák nyelvvizsgával rendelkezőkre is. A törvény azonban azt, aki Szlovákia területén élve veszi fel egy másik ország állampolgárságát, továbbra is megfosztja szlovák állampolgárságától, ami természetesen a szlovákiai magyarokat érinti a legnagyobb mértékben. Mivel Magyarország 2010 óta lehetővé teszi, hogy a külhoni magyarok egyszerűsített honosított eljárás által szerezzék meg a magyar állampolgárságot, a szlovák szabályozás, illetve a jelenlegi kizáró módosítás is erre utaló válaszként, akadályozásként értelmezhető.

Több szlovákiai szakértő és politikus is kifejtette, hogy a szlovák állampolgársági törvény, illetve a jelenlegi módosítás alkotmányellenes, hiszen a szlovák alkotmány egyértelműen kimondja, hogy akarata ellenére senkit nem lehet megfosztani szlovák állampolgárságától. Nagy Dávid, a Szövetség párt jogásza szerint a korábbi változathoz képest a mostani törvény súlyosabb

alkotmányértést tartalmaz, mivel két kategóriára osztja az embereket, azokra, akik rendelkezhetnek kettős állampolgársággal, illetve azokra, akik nem. Ezt erősítette meg Ravasz Ábel korábbi romaügyi kormánybiztos is, aki szerint egy eleve alkotmányosan aggályos törvény még tovább mozog az alkotmányellenesség irányába. Fiala-Butora János kisebbségjogi szakértő egyetértve ezzel kiemelte, hogy a módosított jogszabály a korábbi helyzethez képest valamiféle szigorítást is jelent, hiszen aki például régebben felvette a magyar állampolgárságot, az azt – a szlovák hatóságoknak történő bejelentés után – automatikusan elvesztette, de egy egyszerű kérvénnyel visszakérhette. A jelenlegi törvénymódosítás értelmében azonban hivatalos dokumentummal kell igazolni, hogy az illető külföldön él, ráadásul csak akkor válik szabaddá számára a kettős állampolgárság, ha már öt éve életvitelszerűen külföldön tartózkodik.¹

A Szövetség párt elnöke, Forró Krisztián a törvénymódosítás elfogadását követő sajtótájékoztatón elmondta, hogy szeretnének visszatérni a 2010 előtt érvényben lévő szabályozáshoz, mivel a jelenleg elfogadott törvényi rendelkezés hátrányosan érinti a Szlovákiában élő magyarokat, valamint árt Szlovákiának és a békés szlovák–magyar együttélésnek. A Szövetség elnöke szintén alkotmányellenesnek és diszkriminatívnak nevezte a szabályozást, ezért Zuzana Čaputová elnökhöz fordulnak majd azzal a kéréssel, hogy ne írja alá az elfogadott jogszabályt, és kérje ki a szlovák Alkotmánybíróság véleményét a törvénnyel kapcsolatban.

Fontos említést tenni arról, hogy a nemzetközi jog alapján az államok maguk dönti el, mely személyeket tartják állampolgáraiknak, az ezzel kapcsolatos szabályokat ők maguk fektetik le. A magyarországi szabályozás megengedő, nyitott, a magyar állampolgárságról szóló 1993. LV. törvény, illetve egyéb jogszabályok szerint Magyarország elismeri a kettős állampolgárságot. Ez tehát azt jelenti, hogy sem a magyar állampolgárság megszerzésénél nem követeli meg a lemondást az előző állampolgárságról, sem más állampolgárság megszerzése nem jár a magyar elvesztésével. Ezt a nézetet a szlovák gyakorlat 2010 óta nem követi, mivel az akkor életbe lépett és a magyar egyszerűsített honosítási eljárásra adott válaszként létrehozott módosított szlovák állampolgársági törvény alapján egy másik ország állampolgárságának önkéntes felvétele – bizonyos esetektől eltekintve – automatikusan a szlovák elvesztéséhez vezet. A 2010-ben módosított szlovák állampolgársági törvény elődjét egyébként 1993-ban fogadták el, amely szintén megengedő szellemiségű volt,

¹ Czímer Gábor: *Az állampolgársági törvény módosítása nem enyhítés, inkább szigorítás. Új Szó*, 2022. február 17.

hiszen lehetővé tette a kettős állampolgárságot, illetve a hontalanság elkerülésére törekedett, és kimondta, hogy állampolgárságától senki nem fosztható meg akarata ellenére, és csak akkor mondhat le arról, ha rendelkezik másik állampolgársággal. Ugyanakkor az 1993-as törvény nem biztosította egyszerűsített eljárással a szlovák állampolgárság megszerzését a szlovák származású, nemzetiségű, más országokban élő személyeknek. A törvény 1997-es módosítása azonban már lehetővé tette a külföldön élő szlovákoknak a szlovák állampolgárság kedvezményes megszerzését abban az esetben, ha az illető megkapta a külföldi szlovákok státusát. Ezt azok vehették fel, akik szlovák nemzetiségűek vagy szlovák származásúak voltak, tehát az adott személy vagy egyenes ági felmenője legalább három generációra visszamenőleg szlovák nemzetiségű volt, illetve szlovák kulturális-nyelvi öntudattal rendelkeztek. Alapvetően tehát a 2010-es törvényt módosítás valóban a magyar szabályozásra adott válaszként és korlátozásként tekinthető, hiszen láthatjuk, hogy a '90-es évek szlovák törvényei liberális szemléletet tükröztek. A jelenlegi módosítás a Szlovákiában élő magyarok magyar állampolgárságának felvételét ugyanúgy korlátozza, mint 2010-es „társa”, így ilyen értelemben nincs változás a restriktív szlovák szemléletben.

2022. február 21.

Felhasznált irodalom

Czímer Gábor: Az állampolgársági törvény módosítása nem enyhítés, inkább szigorítás. *Új Szó*, 2022. február 17. Online: <https://ujsoz.com/kozelet/allampolgarsagi-torveny-modositasa-nem-enyhites-inkabb-szigoritas>

Amerikai alapjogi jelentések – átfogó vizsgálat vagy politikai nyomásgyakorlás?

2022. április 12-én az Egyesült Államok Külügyminisztériuma közzétette éves emberi jogi országjelentéseit. Míg a jelentések bizonyos országok és kérdések vonatkozásában rendkívül részletesek, az amerikai külügy továbbra is szemet huny számos jogsértés felett, elsősorban azon országok esetében, ahol nem érdeke a kényes kérdések boncolgatása. Jó példa utóbbira Szlovákia, ahol bár mind a mai napig alkalmazzák a Beneš-dekrétumokat, és koboznak el földeket pusztán nemzetiségi hovatartozás okán, e kirívóan jogsértő gyakorlat még csak említés szintjén sem szerepel a Szlovákiáról szóló országjelentésben.

Ahogy arról korábban kutatóintézetünk beszámolt,¹ illetve jelen sorok szerzője a *Foreign Policy* magazinban közzétett elemzésében bemutatta,² Szlovákiában mind a mai napig visszaható hatállyal alkalmazzák a Beneš-dekrétumokat. Az elmúlt években több száz hektárnyi, több millió euró értékű földterületet kobzott el a szlovák állam magánszemélyektől pusztán azon az alapon, hogy az érintett személyek felmenői magyarok vagy németek voltak, akiktől az 1940-es évek második felében földtulajdonait a kollektív bűnösség elve alapján el kellett volna kobozni.

Ahogy Fiala-Butora János nemzetközi emberi jogi szakértő fogalmazott,³ „olyan ez, mintha utólag nem érvénytelenítettük volna a náci korszak törvényeit, és most egy árjásító rendelet alapján koboznák el egy zsidó származású ember házát, arra hivatkozva, hogy erről 1942-ben született döntés, csak akkor nem tudták végrehajtani”.

Ennek ellenére az amerikai külügyminisztérium Szlovákiáról szóló 2021. évi emberi jogi országjelentése⁴ még csak említés szintjén sem tér ki

¹ Tárnok Balázs: *Folytatódnak a földkobzások Szlovákiában a Beneš-dekrétumok alapján – az Európai Bizottság hallgatólagos jóváhagyásával*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2022. február 14.

² Balázs Tárnok: *Why Is Ethnic Discrimination Still Legal in Slovakia?* *Foreign Policy*, 2022. március 12.

³ Fiala-Butora János: *Beneš-dekrétumok – amikor a múlt és a jövő összeér*. *Új Szó*, 2020. július 19.

⁴ Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor: *Slovakia 2021 Human Rights Report. Executive Summary* (2021).

erre az emberi jogokat súlyosan sértő joggyakorlatra. Hogyan kerülhette ez el az amerikai külügy figyelmét?

A hidegháború óta az Egyesült Államok Külügyminisztériumának (U.S. State Department) emberi jogi országjelentései (Annual Human Rights Country Reports)⁵ fontos eszközei⁶ az amerikai külpolitikának. A Külügyminisztérium Demokrácia, Emberi Jogok és Munkaügyi Hivatala (Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)⁷ koordinálja az emberi jogi jelentések elkészítését, míg az egyes országok alapjogi vizsgálatát az Egyesült Államok helyi nagykövetségei végzik.

A jelentéseket már a kezdetektől rendszeresen kritizálták azok hiányosságai és politikai részrehajlásai miatt, különösen azon országok vonatkozásában, amelyekkel az Egyesült Államoknak stratégiai érdeke volt a szoros együttműködés, ekképpen számos súlyos emberi jogsértésről a jelentések említést sem tettek a harmonikus politikai kapcsolat fenntartása érdekében.

Szintén jelentős problémának bizonyul az elfogult külső forrásokra hagyatkozás a jelentések összeállítása során. A nagykövetségek számos forrásra támaszkodnak, ideértve civil szervezetektől kapott információkat, sajtómegjelentéseket, tudományos közleményeket és az érintett kormányoktól kapott tájékoztatást is. Míg a külső forrásoktól, elsősorban nem kormányzati (civil) szervezetektől származó információk felhasználása elengedhetetlen, ezek kritikai megközelítést nélkülöző átvétele veszélyeztetheti az országértékelések objektivitását. Sok emberi jogi civil szervezet a gyakorlatban érdekérvényesítő munkát végez, és átfogó értékelés biztosítása helyett csupán adott csoport szempontjait ismerteti. Még azokban az országokban is, ahol a jól működő civil és érdekvédelmi szervezetek részletes elemzéseket készítenek az emberi jogok helyzetéről, egyes társadalmi csoportok által tapasztalt visszaélések egyáltalán nem jelennek meg a jelentésekben.

Mindkét jelenségre jó példaként szolgál Szlovákia. Ivan Korčok szlovák külügyminiszternek (aki korábban Szlovákia washingtoni nagykövete is volt) sok barátja van az amerikai kormányzati és Közép-Európával foglalkozó szakértői körökben. Bár Szlovákiában a lakosság jelentős része érezhetően oroszbarát

⁵ Bureau Of Democracy, Human Rights, And Labor: *2021 Country Reports on Human Rights Practices* (2022. április 12.).

⁶ Congressional Research Service: *Global Human Rights: The Department of State's Country Reports on Human Rights Practices* (2022. április 14.).

⁷ U.S. Department of State: *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor* (2022. május 8.).

(és egy felmérés⁸ szerint a lakosság többsége a NATO-t, nem Oroszországot okolja az ukrajnai háború eszkalálódása miatt), Korčok az atlanti kapcsolatok leghatározottabb támogatója, ekképpen az Egyesült Államok nagyon fontos szövetségese. Másodszorban, a magyar kisebbségi, nemzetközi irányú érdekérvényesítés alulszervezett Szlovákiában. Nincs⁹ ugyanis olyan felvidéki jogvédő szervezet, amely strukturáltan, napi rendszerességgel szisztematikus nemzetközi érdekérvényesítő tevékenységet végezne. Ezzel párhuzamosan az országban működő nagy jogvédő szervezetek nem foglalkoznak kiemelten a szlovákiai magyarságot érő kihívásokkal.

Bár a professzionálisan működő érdekvédelmi szervezetek hiánya nem lehet ok arra, hogy az Egyesült Államok figyelmen kívül hagyja a magyar nemzeti közösséget érő súlyos emberi jogi jogsértéseket, amint arra Nicole Nemeth magyar származású amerikai kisebbségi jogi szakértő felhívta¹⁰ a figyelmet, az amerikai külügyminisztérium Szlovákiára vonatkozó országjelentései 2016 és 2020 között – hasonlóan a 2011 és 2015¹¹ közötti jelentésekhez – gyakorlatilag teljesen figyelmen kívül hagyták a szlovákiai magyarok helyzetét. Bár az idei jelentés¹² is elismeri, hogy a magyar közösség a legnagyobb nemzeti kisebbség az országban, a külügy egyáltalán nem foglalkozik a magyar közösséget érő jogsértésekkel. A diszkriminációról szóló fejezetben a jelentés csak a romák helyzetét tárgyalja, a többi nemzeti kisebbséget érintő kérdést egyáltalán nem.

A Beneš-dekrétumok visszamenőleges hatályú alkalmazásának figyelmen kívül hagyása azonban nemcsak nemzetiségi alapon történő diszkriminációs kérdés, hanem olyan alapvető emberi jogok és értékek kirívó megsértése is, amelyeket az Egyesült Államok is hagyományosan kiemelt figyelemben részesít (az emberi méltósághoz és a magántulajdonhoz való jog).

Az Egyesült Államok a II. világháború vége óta vezető szerepet vállalt a nemzetközi emberi jogi koncepció formálásában, ekképpen kimagasló felelősséggel

⁸ Michal Hudec: [Most Slovaks Hold NATO Responsible for Tension in Ukraine](#). *Euractiv*, 2022. január 31.

⁹ Pomichal Krisztián: Tárnok Balázs: [Ha azt akarjuk, hogy a nemzetközi térben is figyeljenek a gondjainkra, el kell végeznünk a házi feladatot!](#) *Ma7*, 2021. október 1.

¹⁰ Nicole E. Nemeth: *In the Eyes of the Beholder: Analysis and Impressions of U.S. State Department Human Rights and Religious Freedom Reports for Serbia, Slovakia, Romania and Ukraine (2016–2020)* (2021. augusztus 6.).

¹¹ Bureau Of Democracy, Human Rights, and Labor: *The Annual Reports of the United States Department of State for the Countries of the Carpathian Basin (Slovakia, Ukraine, Romania and Serbia) Compared and Analyzed for the Years 2011-2015* (2016).

¹² Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (2021): i. m.

bír az emberi jogok figyelemmel követésében szerte a világon, de különösen a nyugati civilizáció országaiban. Ha az Egyesült Államok meg kívánja őrizni az éves amerikai emberi jogi jelentések emberi jogi keretrendszerben betöltött szerepét, akkor az amerikai külügyminisztériumnak jelentős mértékben javítania kell a figyelemmel követés gyakorlatát és az éves jelentések tartalmi összeállítását. Ellenkező esetben az a vád érheti Washington, hogy kizárólag politikai nyomásgyakorlásra kívánja használni az országjelentéseket.

2022. május 3.

Felhasznált irodalom

- Bureau Of Democracy, Human Rights, and Labor: *2021 Country Reports on Human Rights Practices* (2022. április 12.). Online: www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/
- Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor: *Slovakia 2021 Human Rights Report. Executive Summary* (2021). Online: www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/313615_SLOVAKIA-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf
- U.S. Department of State: *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor* (2022. május 8.). Online: www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-civilian-security-democracy-and-human-rights/bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/

Európai és Közép-ázsiai Regionális Fórum a kisebbségek helyzetének javítására

2022. május 2–3-án rendezték a bécsi Diplomáciai Akadémián az Európai és Közép-ázsiai Regionális Fórumot az ENSZ kisebbségi ügyekért felelős különleges jelentéstevője, dr. Fernand de Varennes, a Tom Lantos Intézet és az Osztrák Köztársaság Európai és Nemzetközi Ügyekért Felelős Szövetségi Minisztériuma közös szervezésében. Az idei első Regionális Fórum a 2022-ben létrehozásának 30. évfordulóját ünneplő *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* című ENSZ-dokumentumot helyezte a középpontba, és áttekintette annak legfontosabb elemeit, esetleges javításra szoruló témaköreit, jövőjét *Review, Rethink, Reform* címmel.

A Regionális Fórumok létrehozását az ENSZ kisebbségi ügyekért felelős különleges jelentéstevője kezdeményezte 2019-ben, amelyeket azóta évente több alkalommal rendeznek meg egy-egy régió kisebbségi ügyeit, problémáit helyezve a középpontba (amerikai, afrikai és közel-keleti, ázsiai, európai). A Fórumok fő célja, hogy a kisebbségek képviselői és egyéb résztvevők széles körben ajánlásokat fogalmazzanak meg a kisebbségek jogainak, helyzetének javítása céljából, illetve az évente Genfben megrendezett ENSZ Kisebbségi Fórumot a kisebbségek számára könnyebben elérhetővé tegyék. A Regionális Fórumokon megfogalmazott ajánlások ismereteket nyújtanak a jelentéstevő tematikus munkájához, bemutatják azokat a Kisebbségi Fórumon, illetve részét képezik a jelentéstevő által az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa felé benyújtott éves jelentésnek.

A kétnapos eseményen az előadók és a résztvevők négy tematikus panel keretében tekintették át a normatív keretrendszert és annak értelmezését; a végrehajtással kapcsolatos intézményeket, mechanizmusokat, politikákat és programokat; a kisebbségi részvételt mint eljárási és érdemi jogot és folyamatot; valamint az előrelépés lehetőségeit a kisebbségi jogrendszer reformja és végrehajtása szempontjából. A panelek szakmai előadásai után a személyesen és online formában részt vevőknek lehetőségük nyílt hozzászólni, illetve ajánlásokat megfogalmazni az adott témakörök kapcsán, amelyeket írásban is benyújtottak a szervezők felé.

A konferencia nyitó panelében Bíró Anna-Mária, a Tom Lantos Intézet igazgatója; Peter Launsky-Tieffenthal osztrák külügyi főtiszt; Kairat Abdrakhmanov, az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa; Ilze Brands-Kehris, az ENSZ emberi jogi főbiztosának munkatársa; Arno Kompatscher, Dél-Tirol kormányzója; Michael O'Flaherty, az EU Alapjogi Ügynökségének igazgatója; és Fernand de Varennés, az ENSZ kisebbségi különleges jelentéstevője osztotta meg gondolatait. Az előadók közül többen hangsúlyozták, hogy az 1992-ben létrejött *Nyilatkozat* óta a dokumentum és egyéb, kisebbségekkel kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalások gyakorlatba való átültetése és végrehajtása sok kívánnivalót hagy maga után, az államok ezzel kapcsolatos politikáit a konfliktusok megelőzése és a többség–kisebbség egyenlőségének biztosítása érdekében ezekhez kellene igazítani, és gyakorlati lépéseket kellene tenni azok megvalósítására. Fernand de Varennés elmondta, hogy 2010 óta megháromszorozódott az államokon belüli konfliktusok száma, amelyek nagy része kisebbségi csoportokat is érint, illetve többek között a médiában is egyre inkább terjed a gyűlöletbeszéd, amelynek háromnegyede a kisebbségekre irányul. Kiemelte, hogy napjainkban a kisebbségek emberi jogait védik a legkevésbé, egyéb jogok előnyt élveznek, ezért új politikákat, célokat kellene megfogalmazni a helyzet javítása érdekében.

Az első tematikus panel előadói a meglévő normatív keretet mutatták be, és értelmezték, illetve többen itt is a *Nyilatkozat* hiányosságaira hívták fel a figyelmet. Vincze Loránt, az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) elnöke például hangsúlyozta a nemzeti kisebbségek jogainak háttérbe szorítását, és azt, hogy az utóbbi időben nem történt előrelépés ezek biztosítása területén, így rendkívül fontos lenne olyan aktuális jogi keret kialakítása és alkalmazása, amely legalább e csoportok alapvető jogait biztosítja. A multilaterális intézmények azonban vonakodnak ennek létrehozásától, ahogyan az a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés esetében is megfigyelhető volt. A második panel bemutatta a kisebbségekkel kapcsolatos multilaterális keretrendszer egyes dokumentumait és mechanizmusait. Több előadó is kiemelte (például Boriss Cilevičs, az ET Parlamenti Közgyűlésének lett képviselője; Ali Hüseyinoglu, a Trakya Egyetem professzora; Jonathan Cohen, a Conciliation Resources szervezet ügyvezető igazgatója), hogy a kisebbségeket sok esetben ma is biztonsági kockázatként kezelik, amit orvosolni kellene, illetve sok ország részéről hiányzik a jóindulat a kisebbségi ügyek vonatkozásában. Ezzel összefüggésben szükséges lenne helyreállítani a bizalmi kapcsolatokat a kisebbségek és a többség, illetve a kormányzati szervek, vezetők között. A harmadik panel során az előadók a kisebbségi részvételt helyezték a középpontba. Jennifer Jackson-Preece, a London School of Economics and

Political Science professzora szerint egyfajta paradox jelenséget figyelhetünk meg a kisebbségvédelem terén, hiszen e csoportok érdemi, valós jogokkal rendelkeznek a jelenlegi szabályozás alapján, azonban ezek gyakorlati alkalmazása csekély mértékben valósul meg. Az ENSZ-ben az őshonos népek jogainak elismerése jóval nagyobb mértékben biztosított, mint egyéb kisebbségi csoportoké, így ezt a mintát kellene követni a többi kisebbség esetében is. A negyedik panel előadói a kisebbségi jogok és ügyek jövőjéről osztották meg gondolataikat. Vizi Balázs, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Nemzetközi Jogi Tanszékének habilitált egyetemi docense elmondta, hogy a multilaterális kereten túl a kisebbségek védelme sok kétoldalú szerződésben is közvetlenül vagy közvetetten – hivatkozva a multilaterális dokumentumokra – megjelenik. Kiemelte, hogy a kisebbségek hatékony politikai részvételét akadályozza a hatáskörök megosztottsága a központi kormányzat és a regionális, helyi önkormányzatok között, tehát a két szintnek párbeszédet kellene folytatnia. Emellett új eszközöket, digitális technológiákat, mechanizmusokat is létre kellene hozni annak érdekében, hogy a kisebbségek jogai biztosítottak legyenek, illetve ezeket mindenképpen át kellene ültetni a gyakorlatba.

A konferencia végére a szervezők összesítették a kétnapos esemény előtt, illetve annak során beérkező ajánlásokat, majd azokat összesítve bemutatták a résztvevők számára. A konferencia során körülbelül 60 kisebbségvédelmi ajánlást fogadtak el, amelyek elérhetőek lesznek az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosi Hivatalának¹ és a Minority Forumnak² a honlapján. Az esemény zárásaként Fernand de Varennes kiemelte, hogy a regionális fórumok az eddiginél nagyobb mértékben biztosítják a kisebbségek részvételét a párbeszédben. Az ENSZ-ben a kisebbségi ügyek befejezetlenek, az ezzel kapcsolatos szabályozás kialakítása megrekedt, azonban eljött az idő, hogy minél nagyobb mértékben kezdje a szervezet előmozdítani e jogok védelmét, tiszteletben tartását. Ennek a kívánt keretnek egyértelmű és konkrét háttérrel adnak a Regionális Fórumok ajánlásai, a célok megfogalmazása és gyakorlati alkalmazása által változásra van szükség, és az ígéreteket cselekvésre kell váltani. A Regionális Fórumon 25 országból körülbelül 200 regisztrált résztvevő volt jelen személyes, illetve online formában. Az Afrikai és Közel-Keleti Regionális Fórumot néhány hét múlva rendezik.

2022. május 6.

¹ UNHCR: *Regional Forums on Minority Issues* (2022. május 16.).

² A Minority Forum [honlapja](#).

Felhasznált irodalom

A Minority Forum honlapja. Online: www.minorityforum.info/

UNHCR: *Regional Forums on Minority Issues* (2022. május 16.). Online: www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/regional-forums-minority-issues

Az orosz–ukrán háború hatása a nemzeti kisebbségek védelmére

Oroszország Ukrajna elleni agressziója nem csupán a világpolitikában nyitott új fejezetet, de a nemzeti kisebbségek védelmében is új helyzetet teremt. Az orosz politikai vezetés visszatérően hivatkozik arra, hogy a nemzeti kisebbségek védelme érdekében volt szükség az Ukrajna elleni „különleges katonai hadművelet” megindítására. Bár ezek az orosz igazolási kísérletek nyilvánvalóan távol állnak a valóságtól, arra alkalmasak lehetnek, hogy a nemzeti kisebbségek problémáját démonizálják. A magas labdákat számos politikus már le is csapta, és reális az esélye annak, hogy a nemzeti kisebbségek védelme is a háború áldozatává válik – éppen ahogy ez már egyszer megtörtént a II. világháborút követően.

„Ha az ukrán rezsim nem indított volna frontális támadást az oroszok ellen, és nem próbálta volna betiltani a magyar és a román nyelvet is, amikor elfogadta az államnyelvről szóló törvényt, [...] akkor semmi sem történt volna” – mondta¹ Szergej Lavrov orosz külügyminiszter a TASZSZ² orosz állami hírügynökségnek adott interjújában. Lavrov továbbá elismerően szólt Magyarországról annak kapcsán, hogy Budapest kiemelt figyelemben részesíti a kárpátaljai magyarokat, és támogatja identitásuk megőrzését.

Bár Lavrov a magyar nemzetfelfogás szempontjából teljesen természetes, Alaptörvényből is fakadó jelenségre utalt, vagyis hogy a magyar kormány határozottan kiáll a határon túli magyarság mellett, a jelenlegi nagypolitikai hangulatban mégis keserű szájjázt hagy maga után az orosz külügyminiszter nyilatkozata. Egyrészt, az orosz politikai vezetés elismerése napjainkban inkább átok, mint áldás. „Dicsérjen téged Szergej Lavrov” – kívánhatják rosszakaróiknak manapság az európai politikusok. Másrészt, az ilyen megnyilatkozások nem véletlenek; konkrét politikai céljuk van, amely jelen esetben – éppen a fentiek okán – annak a hazánkra nézve rendkívül káros értelmezésnek az erősítése, miszerint Magyarország az orosz agresszió megítélésének kérdésében nincs

¹ MSZ: *Megdicsérte Magyarországot Szergej Lavrov*. *Index*, 2022. június 16.

² Юлия Шарифулина: *Сергей Лавров: ядерной войны быть не должно*. *TACC*, 2022. július 16.

egy platformon nyugati partnereivel. Lavrov vélhetően nem azért szól „elismeréssel” Budapest nemzetpolitikájáról, mert azzal egyetértene, hanem hogy megpróbálja ezt a politikát, és ezáltal a magyar kormányt negatív színben feltüntetni a Nyugat szemében.

Ezenfelül az ilyen orosz kijelentések nem csupán Magyarország számára károsak, de a nemzeti kisebbségek védelmének kérdését is aláássák. Az a körülmény, hogy a II. világháború kirobantásához is részben a nemzeti kisebbségek rendezetlen helyzete nyújtott ürügyet, a mostani helyzettől sem független, hiszen – ahogy a fentiekből is látszik – Oroszország Ukrajna ellen elkövetett agressziójának igazolásában is jelentős szerepet játszott a nemzeti kisebbségek helyzete.

A nemzeti kisebbségek védelmének fontos színtere – a hazai és nemzetközi érdekérvényesítés mellett – az anyaország szerepe a területén kívül élő nemzeti közösségeinek védelmében. A magyar nemzeti kisebbségek és Magyarország kapcsolata e tekintetben különösen erős. Magyarország európai szintű összehasonlításban is kiemelkedő figyelmet fordít a határain túl élő magyarok védelmére, amelyre alkotmányos kötelezettsége áll fenn a magyar kormánynak. Ha csak az ukrajnai viszonylatot vizsgáljuk, mint ismert, Magyarország kormánya 2017-től keményen kritizálta az ukrán vezetést a kárpátaljai magyarok korábban szerzett jogainak elvétele miatt. Ezen anyaállami politikai érdekérvényesítés kiemelt eszköze volt a miniszteri szintű NATO–Ukrajna-ülések blokkolása,³ amellyel Magyarország a kisebbségi status quót kívánta helyreállítani. Emiatt Budapestet számos olyan igaztalan vád érte, hogy „Putyin trójai falovaként”⁴ valójában a kárpátaljai magyarok területek visszaszerzésére törekszik. Ezen abszurd vádak eloszlatásában nyilván nem segít, hogy Putyin a kisebbségek védelmével igazolja Ukrajna megszállását, illetve párhuzamosan Lavrov külügyminiszter is megdicséri Budapestet karakán nemzetpolitikája miatt.

Ezeket a magas labdákat természetesen a Magyarországgal szomszédos államok egyes politikusai is rendre leütik, és megpróbálják kihasználni a nemzeti kisebbségi törekvések ellenében (vagy éppen hazánk nemzetközi pozíciójának gyengítése, esetleg pusztán hangulatkeltés általi belpolitikai haszonszerzés céljából). Ennek ékes példája Boris Kollár szlovák házelnök kijelentése,⁵ miszerint

³ Tovább blokkolja Kijev NATO-tagságát a kormány, csak akkor lesz változás, ha visszavonják az oktatási törvényt. *Külhoni Magyarok*, 2020. június 15.

⁴ László Szabó: *Revisiting the Narrative About Hungary's Relationship with Russia*. *Atlantic Council*, 2019. február 8.

⁵ Pomichal Krisztián: *A szlovák parlament elnöke szerint Orbán Putyin segítségével „felparcellázhatja” Szlovákiát*. *Ma7*, 2022. április 10.

az orosz agressziót kihasználva Orbán Viktor hamarosan „felparcellázhatja” Szlovákiát. De hasonló hangulatkeltésre⁶ ragadtatta magát a kormánypárti Egyszerű Emberek és Független Személyiségek (OLaNO) képviselője, Andrej Stančík is, az országban uralkodó oroszpárti hangulat kapcsán a magyar megszállás veszélyével fenyegetett: „Putyin kijelentette, Ukrajna mindig orosz volt, és sok szlovák tapsolt neki. Akkor is tapsolni fognak, ha Magyarország vezetője jelenti ki, hogy Szlovákia mindig magyar volt?”

Ezenfelül korábban is előfordult, hogy a magyar kisebbségi közösségek melletti anyaállami kiállást a szomszédos országok sovinszta politikusai a régió stabilitására veszélyes cselekményként igyekeztek láttatni, biztonsági kockázatként beállítva ezt a kapcsolatot. Így tett⁷ Martin Klus külügyi államtitkár is tavaly tavasszal, aki akkor Dél-Oszétiával és Abháziával emlegette egy lapon a felvidéki magyar közösséget. Ezt követően azonban az Ukrajna ellen elkövetett orosz agresszió sokkal kézre állóbb és hatékonyabb eszköz lesz a szándékosan félrevezető hangulatkeltéshez a nemzeti kisebbségek melletti anyaállami fellépés kapcsán.

A kisebbségi jogkiterjesztés ellen fellépő nacionalista hisztériakeltésnek ráadásul számos baloldali fősodorbéli nyugati sajtótermék is megágyaz saját, szintén hasonlóan káros Magyarország-ellenes hangulatkeltésével. 2021 októberében például a *The New York Times* róttá⁸ fel a magyar származású – egyébként demokrata – Maximilian Telekinek, hogy egy Fehér Ház által szervezett informális szakmai egyeztetésen több kérdést tett fel az ukrajnai nemzeti kisebbségek helyzetéről – olyan ügyben, amelyet Orbán Viktor bunkósbotként használ Ukrajna ellen, írja a lap.

Az orosz vezetés kisebbségi kérdést felhasználó retorikája azért is különösen aggasztó, mert hasonló helyzetben a nemzeti kisebbségek védelme néhány évtizeddel ezelőtt már hosszú évtizedekre lekerült a napirendről. A nemzeti kisebbségek problémája az I. világháborút követő területi változások következtében vált az európai politika hangsúlyos kérdésévé. A „nagy háború” után a Nemzetek Szövetsége keretében a kisebbségvédelem sajátos rendszerét hozták létre, amely azonban rövid időn belül kudarcot vallott. Számos nemzeti kisebbség helyzete rendezetlen maradt, ráadásul éppen e rendezetlen helyzet

⁶ Kolec Zsolt: *OLaNO-s képviselő az ukrán válságról: Mi lesz, ha Orbán is azt mondja, Szlovákia mindig magyar volt?* *Ma7*, 2022. február 22.

⁷ Czímer Gábor: *Biztonsági kockázat a kettős állampolgárság? Új Szó*, 2021. március 1.

⁸ Kenneth P. Vogel – Benjamin Novak: *Hungary's Leader Fights Criticism in U.S. via Vast Influence Campaign*. *The New York Times*, 2021. október 4.

jelentett ürügyet a II. világháború kirobbantásához. 1945 után aztán kialakult⁹ az a vélemény, hogy a kisebbségi jogok veszélyt jelenthetnek az államok stabilitására. Uralkodóvá vált az elképzelés, miszerint pusztán az emberi jogok elegendő védelmet nyújtanak a kisebbségeknek. A nemzeti kisebbség kollektív, közösségi jogai ezzel párhuzamosan évtizedekre háttérbe szorultak.

Az orosz érvelésben a nemzeti kisebbségek védelme igaztalan ürügy, hiszen ha valóban ez lett volna az orosz vezetés célja, akkor Oroszország nem indít teljes körű inváziót Ukrajna ellen. A nemzetközi jog keretei között egy másik országban élő kisebbség rendezetlen helyzete egyébként sem lehet legitim ok az adott állam lerohanására. Való igaz: Ukrajna 2014 óta folyamatosan és egyre szigorúbban lépett fel a területén élő őshonos nemzeti kisebbségek ellen, nem csupán az orosz nyelvű, de a többi nemzetiség jogait is csorbította, kisebbségellenes politikája számos emberi és kisebbségi jogi aggályt vont maga után, amelyek miatt 2017-től Magyarországgal is folyamatosan vitában állt. Ez azonban nem lehet ok az orosz agresszióra, hiszen rendkívül veszélyes precedenst teremtenie, amely az egész jelenlegi világrendet képes lenne megrengetni. Az orosz agressziót tehát a leghatározottabban el kell ítélni, különösen a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló „igazolási” kísérleteket, hiszen ellenkező esetben lehetőséget adunk arra, hogy a kisebbségi kérdést kiemeljük a nemzetközi jog talaján nyugvó megoldásokat feltételező gondolati rendszerből, és ezzel a nemzeti kisebbségek kérdését is démonizáljuk.

Bizonyos megközelítésben éppen a nemzeti kisebbségek védelmének nemzetközi garanciáinak hiánya és a kérdést szőnyeg alá söpörni kívánó politikai megközelítés miatt lehetett a nemzeti kisebbségek „védelme” ürügy egy újabb háborúhoz; ha lett volna ténylegesen végrehajtható nemzetközi garanciarendszer, az az orosz agresszió esélyét is csökkentette volna.

A nemzeti kisebbségek védelme eddig is az európai politika mostohagyerekének számított, Közép- és Kelet-Európában a kontinens belső békéje fenntartása érdekében ugyanakkor a nemzetiségi kérdés nem tehető zárójelbe, mert az a demográfiai és etnikai valóság figyelmen kívül hagyását jelentené. Az elmúlt évtizedekre jellemző asszimiláció mint békés politikai cél sem lehet valós megoldás, ha ugyanis nem törekedünk Európa eredendő sokféleségének, a regionális kultúráknak és identitásoknak a megőrzésére, ideértve a kisebbségben élő nemzeti közösségek sajátosságait, az éppen Európa igazi arcának felszámolását jelentené. Bár több európai vezető politikai szereplő látszólag

⁹ Vizi Balázs: *A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsim és politikai diskurzus*. *Pro Minoritate*, 26. (2018), nyár. 3–14.

hajlik¹⁰ erre az elméleti síkon kényelmes megoldásra, az ilyen polgároktól elrugaszkodott elképzelések esetében a valóság mindig visszaköszön. Európa regionális sajátosságainak és a kontinens békéjének megőrzése szempontjából tehát egyaránt fontos, hogy a fürdővízzel ne öntsük ki a gyereket, és a nemzeti kisebbségi kérdés és a jogos törekvések ne legyenek az orosz agresszió áldozatai.

2022. június 21.

Felhasznált irodalom

- Czímer Gábor: Biztonsági kockázat a kettős állampolgárság? *Új Szó*, 2021. március 1. Online: <https://ujsozso.com/kozelet/biztonsagi-kockazat-a-kettos-allampolgarsag>
- Kolek Zsolt: OLaNO-s képviselő az ukrán válságról: Mi lesz, ha Orbán is azt mondja, Szlovákia mindig magyar volt? *Ma7*, 2022. február 22. Online: <https://ma7.sk/aktualis/olano-s-kep-viselo-az-ukran-valsagrol-mi-lesz-ha-orban-azt-mondja-szlovakia-mindig-magyar>
- Шарифулина, Юлия: Сергей Лавров: ядерной войны быть не должно. *TACC*, 2022. július 16. Online: <https://tass.ru/interviews/14935127>
- Tárnok, Balázs: Ignoring Minority Rights is Part of Brussels' Agenda to Homogenize Europe. *Newsweek*, 2021. október 9. Online: www.newsweek.com/ignoring-minority-rights-part-brussels-agenda-homogenize-europe-opinion-1627447
- Tovább blokkolja Kijev NATO-tagságát a kormány, csak akkor lesz változás, ha visszavonják az oktatási törvényt. *Külhoni Magyarok*, 2020. június 15. Online: www.kulhonimagyarok.hu/kulhoni-magyarok-hirek/tovabb-blokkolja-kijev-nato-tagsagat-a-kormany-csak-akkor-lesz-valtozas-ha-visszavonjak-az-oktatasi-torvenyt/
- Vizi Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsim és politikai diskurzus. *Pro Minoritate*, 26. (2018), nyár. 3–14. Online: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino-1802-01-Vizi-1.pdf>
- Vogel, Kenneth P. – Benjamin Novak: Hungary's Leader Fights Criticism in U.S. via Vast Influence Campaign. *The New York Times*, 2021. október 4. Online: www.nytimes.com/2021/10/04/us/politics/hungary-orban-lobbying.html

¹⁰ Balázs Tárnok: Ignoring Minority Rights is Part of Brussels' Agenda to Homogenize Europe. *Newsweek*, 2021. október 9.

További uniós politikák



Félidős tisztújítás az Európai Parlamentben – politikai átrendeződés az uniós intézmények között

Az e heti strasbourgi plenáris ülés során kerül sor a félidős tisztújításra az Európai Parlamentben. Az ötéves parlamenti ciklus elején és félidejében ugyanis a Parlament minden választott tisztségére (elnök, alelnökök, quæstorok, a bizottságok és küldöttségek elnökei és alelnökei) új képviselőket választanak. Az elnöki posztra várományos jelöltek: Roberta Metsola máltai képviselő, az Európai Néppárt jelöltje, a svéd Alice Bah Kuhnke a zöldektől, Kosma Zlotowski lengyel konzervatív és a spanyol Sira Rego a szélsőbaloldal részéről. A szavazás eredménye mindenképpen jelentős hatalmi átrendeződéshez vezet az intézményközi politikai szintén.

Az Európai Parlament házszabálya¹ szerint az elnöki jelöltállításhoz egy frakció vagy legalább 36 képviselő szükséges. Az elnököt az érvényes szavazatok abszolút többségével, titkos szavazással választják meg. Az elnökválasztásra a járványügyi rendelkezésekre tekintettel a Parlament fennállása óta első alkalommal online távsvavazással kerül sor. Az online voksolásról szóló döntés érdekessége, hogy az elmúlt hónapokban a Parlament jogi szolgálata következetesen rögzítette, hogy a tisztújításra csak személyes részvétellel kerülhet sor a házszabály értelmében, majd az utolsó elnökségi ülésen az EP egészségügyi szolgálatának javaslatára határoztak másképp. Külön csavar, hogy az erről szóló ülést a nemrégiben elhunyt David Maria Sassoli elnök² helyett az ügyvivő elnöki tisztet betöltő alelnök, Roberta Metsola vezette, aki egyúttal a legesélyesebb elnökjelölt is.

A szavazás kedden reggel, a jelöltek rövid bemutatkozása után veszi majd kezdetét.³ Amennyiben az első körben nem születik végeredmény, vagyis egyik jelölt sem éri el 50% plusz egy szavazatot, a második és harmadik körben folytatódik a szavazás, ahol egyébként arra is lehetőség van, hogy a frakciók más jelöltet állítsanak. Amennyiben a harmadik körben sem sikerül megválasztani

¹ Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2021. január).

² Navracsics Tibor: *Elhunyt David Sassoli*. *Ludovika.hu*, 2022. január 11.

³ European Parliament: *Agenda* (2022. január 17.).

az elnököt, az abban a fordulóban legtöbb szavazatot begyűjtő két jelölt között dől el a választás az utolsó, negyedik kör során. Szavazategyenlőség esetén az idősebb jelöltet tekintik megválasztottnak.

2009-ben a két legnagyobb frakció, az Európai Néppárt képviselőcsoportja és a szociáldemokraták, informális megállapodást kötött, miszerint az ötéves parlamenti ciklus egyik felében az egyikük, másik felében a másikuk töltheti be az elnöki pozíciót, egymás jelöltjeit tehát kölcsönösen megszavazzák. Ez a megállapodás természetesen jelentős nemtetszést váltott ki a többi pártból, így Graham Watson, a liberálisok akkori elnöke és a svéd Eva-Brott Svenson a szélsőbaloldali frakcióból egyaránt jelöltette magát⁴ az elnöki posztra a néppárti Jerzy Buzekkel szemben. A politikai alku szellemében Watson néhány jelentésvetői pozícióért cserébe vonta vissza jelölését, míg Svensont egyszerűen nem szavazták meg. A Parlament akkori összetétele lehetővé tette az ilyen egyszerű megoldásokat.

2017-ben, Martin Schulz mandátumának végén azonban már más volt a politikai helyzet. Az EPP–S&D-megállapodás ekkorra már a múlté volt, így sokkal kevésbé volt biztos, hogy a Néppárt jelöltje, Antonio Tajani veheti át az elnöki széket. Valamennyi párt jelöltet állított a tisztségre, Gianni Pittella (S&D, Olaszország), Guy Verhofstadt (ALDE, Belgium), Helga Stevens (ECR, Belgium), Eleonora Forenza (GUE/NGL, Olaszország), Jean Lambert (Greens/EFA, Egyesült Királyság) és Piernicola Pedicini (EFD, Olaszország) egyaránt indult a székért.⁵ Tajanit végül számos egyezség eredményeként a negyedik szavazási fordulóban választották csak meg, miután Verhofstadt visszalépett, és az ALDE támogatta az EPP jelöltjét. Ezzel vette kezdetét az EPP–ALDE közötti politikai egyezség időszaka, amely sokak szerint jelentős szerepet játszott a néppárt balratolódásában.

A jelenlegi helyzet még ennél is összetettebb. A szocialisták, a liberálisok, a zöld pártiak és a szélsőbal együttesen elégséges szavazatot tud leadni az abszolút többség biztosításához, az EPP pedig nem rendelkezik elég voksal a biztos győzelemhez, sem csak a liberálisokkal, sem pedig csupán a szociáldemokratákkal együtt. A helyzetet nehezíti, hogy a többi párt továbbra is úgynevezett cordon sanitaire-t, tehát politikai karantént alkalmaz az Identitás és Demokrácia, sőt részben még az Európai Konzervatívok és Reformisták

⁴ Burson-Marsteller: [Buzek to Be Quizzed in Public Today on Parliament Presidency After Watson Pulls Out of Race](#). *Euractiv*, 2009. július 8.

⁵ VoteWatch Europe: [Who Is the Favourite to Become the Next President of the European Parliament?](#) (2016. december 15.).

pártjával szemben is. Velük tehát nem egyezkednek szavazataik elnyerése érdekében, gyakorlatilag tehát nem is kalkulálnak támogatásukkal.

Ez a kompozíció meglehetősen felveri a politikai támogatások árát. Főként, miután a néppárti jelölt, Roberta Metsola, pontosabban a máltai Nacionalista Párt szexuális és reprodukciós jogokkal kapcsolatos álláspontja még az Európai Néppártot is megosztja, attól balra pedig teljességgel elfogadhatatlan. Támogatását ennél fogva kihívást jelent majd megmagyarázni a baloldali választópolgárok számára.

A szociáldemokraták igencsak magasra tették a léceket, a híresztelések szerint az EP főtitkárát, Klaus Wellét szeretnék leváltani, és Markus Winklerre, a jelenlegi helyettesre cserélni. Winkler a korábbi EP-elnök, Martin Schulz kabinetfőnöke volt, és kiemelten jó német SPD-pártkapcsolatokkal rendelkezik. Ezenfelül egyéb igényeik is lennének eggyel több alelnöki helyre, illetve egyes stratégiai fontosságú dossziék jelentéstevői pozíciói iránt. Liberális és zöld párti oldalról egyaránt csereigényként merült fel a jogállamisági kondicionálási rendelet jelentéstevői tisztségének elnyerése, továbbá a Bizottság elleni mulasztási per folytatása e téren mindaddig, amíg a Bizottság nem alkalmazza formálisan is e rendeletet Magyarország és Lengyelország ellen. S míg az ECR a hírek szerint a második körben már hajlandó önként visszaléptetni jelöltjét, Kosma Zlotowskit, a másik két jelölt, Kuhnke és Rego az utolsó előtti vagy akár az utolsó fordulóig versenyben maradhat. Metsola megválasztása tehát, hasonlóan Tajani esetében 2017-ben, akár a negyedik fordulóig is elhúzódhat.

A jelenlegi, intézmények közötti csúcsvezetői összetétel politikai egyensúlyt tükröz, mivel a három nagy parlamenti képviselőcsoport gyakorlatilag felosztotta egymás között az európai intézményeket, a szociáldemokrata David Sassoli a Parlament, a néppárti Ursula von der Leyen a Bizottság, a liberális Charles Michel pedig a Tanács elnöke. Metsola megválasztásával tehát az S&D képviselőcsoport – hacsak Josep Borrell külügyi biztosi tisztségét nem tekintjük annak – minden közvetlen hatalmat elveszít az uniós intézmények felett.

2022. január 17.

Felhasznált irodalom

Burson-Marsteller: Buzek to Be Quizzed in Public Today on Parliament Presidency After Watson Pulls Out of Race. *Euractiv*, 2009. július 8. Online: <https://pr.euractiv.com/pr/buzek-be-quizzed-public-today-parliament-presidency-after-watson-pulls-out-race-89331>

Petri Bernadett

- Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2021. január). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_HU.html
- Navracsics Tibor: Elhunyt David Sassoli. *Ludovika.hu*, 2022. január 11. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/01/11/elhunyt-david-sassoli/
- VoteWatch Europe: *Who Is the Favourite to Become the Next President of the European Parliament?* (2016. december 15.). Online: www.votewatch.eu/blog/who-is-the-favourite-to-become-the-next-president-of-the-european-parliament/

Új uniós piacvédelmi eszköz: kerülőutas megoldás a vétóproblémára?

Ezekben a hetekben tárgyalja az Európai Parlament Nemzetközi Kereskedelmi Szakbizottsága (INTA) az Európai Bizottság tavaly decemberi javaslatát, amelynek célja nem kevesebb, mint leszámolni azokkal a gazdasági kényszerítő intézkedésekkel, amelyeket bizonyos esetekben a nem uniós országok az EU-val szemben alkalmaznak vagy alkalmazni próbálnak. A gazdasági megfélemlítés formái közé tartozik például, ha egyes országok nyíltan kényszerítő piacvédelmi eszközöket alkalmaznak az EU-val szemben, vagy ha szelektíven folytatnak határon történő vagy élelmiszer-biztonsági ellenőrzéseket valamely uniós országból érkező árukra, illetve ha bojkottálnak meghatározott származású termékeket. Ezzel az elhatározással már önmagában is egyedülálló lépésre szánta magát az Európai Bizottság, azonban a javaslat közvetett célja ezen messze túlmutat.

A tagállamokat, a nemzetközi kereskedelmi szektort és a harmadik országokat is egyaránt megosztó javaslatot¹ azzal a hivatalos indokkal terjesztette elő a Bizottság, hogy az utóbbi években az Európai Unió és a tagállamok egyre inkább a gazdasági nyomásgyakorlás célpontjaivá váltak. Az új szabály célja, hogy eltántorítsa a harmadik országokat attól, hogy kereskedelem- vagy befektetésekorlátozó intézkedéseket hozzanak az EU-val vagy a tagállamokkal szemben. A Bizottság érvelése szerint a nyomásgyakorlás elleni eszköz elsődleges célja az elrettentés, amennyiben azonban a nyomásgyakorlás nem szűnik meg, az új jogi keret olyan szankciós intézkedéseket tenne lehetővé, mint például az importkorlátozás vagy a vámkivetés az érintett országra, de egyéb intézkedésekre is sort keríthetne az Európai Unió. Az intézkedéseket külön jogi aktussal az Európai Bizottság lenne jogosult kiválasztani.

¹ European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union and its Member States from Economic Coercion by Third Countries* (2021. december 8.).

Litvánia Kína-konfliktusa

A javaslatot elsősorban Litvánia és Kína tavaly év végén előállt ellentéte² ihlette, illetve tette sürgetővé. 2021 novemberében ugyanis Peking és Vilnius között vita támadt amiatt, hogy saját nevén, és nem a főváros, Tajpej neve alatt nyitott nagykövetséget Litvániában Tajvan, a Kína által szakadár tartománynak tekintett sziget. Mindez Kína számára azt jelenti, hogy a szigetet Litvánia független országnak tekinti. A diplomáciai képviselő megnyitására természetesen nem véletlenül került sor Vilniusban. A 2020. év végén választást nyert, meglehetősen atlantistának mondható Haza Szövetség már kampányában is „értékalapú külpolitikát” hirdetett „az olyan országokkal szemben, mint Kína”. E téren oly módon elkötelezett a litván kormánypárt, hogy két nappal ezelőtt éppen az Egyesült Királysággal írt alá közös megállapodást az orosz és kínai tekintélyelvű rezsimek elleni együttes fellépésről.

Peking válaszlépése³ persze bőven túlhaladta a diplomáciai következményeket, hiszen ezúttal nem Guatemala vagy a Marshall-szigetek húzott vele ujjat Tajvan ügyében, hanem egy EU-tagállam, és ennek megfelelően lehetősége nyílt revansot venni az egész európai uniós gazdaságon. Miután a pekingi litván nagykövetet nemkívánatos személynek minősítve gyakorlatilag kiutasította az országból, a diplomáciai kapcsolatokat teljes egészében megszakította Litvániával, vámrendszeréből törölte és a teljes árucserét befagyasztotta vele. Ezt követően multinacionális vállalatokat is megfenyegetett, hogy kizárja őket a kínai piacról, ha nem szakítják meg kapcsolataikat Litvániával.

Az ügy azon a ponton érte el az Európai Unió intézményeinek ingerküszöbét, amelyen a német autóipar is érintetté vált⁴ a kérdésben. Az ügy ugyanis oda eszkalálódott, hogy a kínai gépek és alkatrészek behozatala, valamint a litván termékek Kínába történő értékesítése leállt, megszakítva ezzel a globális ellátási láncot, ezzel a Continental autóalkatrész-gyártó cég által közvetetten a BMW-re és a Volkswagenre is hatást gyakorolva. Az autóiparnak okozott kár ezáltal több száz millió euróra rúg. Mindennek hatására az Európai Bizottság,

² Németh Árpád: *Litvánia értékalapú külpolitikájával borsot tör Kína orra alá: a bolha csatája a harcias elefánttal*. *Euronews*, 2022. január 7.

³ Jessica Parker: *Lithuania-China Row: EU Escalates Trade Dispute With Beijing*. *BBC*, 2022. január 27.

⁴ Andrius Sytas – John O'Donnell: *Exclusive. China Pressures Germany's Continental to Cut Out Lithuania-sources*. *Reuters*, 2021. december 17.

míg a nyilvánosság felé közvetítetten teljes támogatásáról biztosította Litvániát,⁵ a színfalak mögött felszólította a mielőbbi kompromisszumkötésre, és ezzel egy időben felgyorsította uniós kereskedelemvédelmi mechanizmusokkal kapcsolatos javaslatainak eljárását. Így került⁶ a biztonsági kollégium elé tavaly decemberben a gazdasági kényszerítő intézkedések elleni fellépésről szóló szabály.

Eddig a történet kereknek tűnik: a Bizottság uniós fellépést erősítő eszközt javasol a globális gazdasági szintért célozva. Azonban közelebbről megvizsgálva a javaslatot sokkal szélesebb alkalmazási kör rajzolódik ki előttünk, amely messze túlmutat azon a hivatalos elhatározáson, amelyre a Bizottság ezt a rendeletet közleményei szerint szánta.

Az INTA előtt tárgyalt javaslat kereskedelempolitikai eszköz. Mint ismert, az EUMSz 3. cikk (1) bekezdésének e) pontja⁷ és az EUMSz 207. cikk (2) bekezdése értelmében az unió a közös kereskedelempolitika területén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, e területen a tagállamok nem tehetnek önálló intézkedéseket. A rendelet szerint ezek a szabályok biztosítják a Bizottság felhatalmazását arra, hogy a gazdasági kényszerítés egyes eseteiben az unió nevében intézkedéseket hozzon harmadik országok vonatkozásában. Közelebbről megnézve azonban a javaslat tárgyi hatályát érdekes dologra lehetünk figyelmesek.

A gazdasági kényszerítés szöveg szerinti fogalma⁸ ugyanis meglepően távol esik a közös kereskedelempolitikától, középpontjában az unió vagy valamely tagállam legitim, szuverén döntéseibe való beavatkozás áll. A rendelet szerint ugyanis ahhoz, hogy az EUMSz fenti szabályai, vagyis a kizárólagos uniós hatáskör előírása alkalmazható legyen egy ügyben, elegendő, ha a harmadik országok gazdasági kényszerítést célzó intézkedései vagy az unió válaszlépései közül az egyik a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozik. Nem másról van tehát szó, mint arról, hogy amennyiben az EU egy harmadik ország által provokált ügyben kereskedelempolitikai válaszlépést tesz, ez a rendelet – és a kizárólagos uniós hatáskör – máris alkalmazható. Az unió szabja ki a megfelelő szankciót, és a tagállam nem tehet önálló intézkedést. Még akkor

⁵ Barbara Moens – Giorgio Leali: *EU Resorts to Bluff in its Trade Conflict with China*. *Politico*, 2022. január 13.

⁶ Alexandra Brzozowski – János Allenbach-Ammann: *With Geopolitics in Mind, EU Commission Presents New Tool to Deter Trade Wars*. *Euractiv*, 2021. december 8.

⁷ *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata*. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2012. október 26.

⁸ European Commission (2021): i. m.

is, ha az EU-n kívüli harmadik ország teljesen más szakpolitikai területen tesz kényszerítő intézkedést vagy sért érdeket. Fordítva is igaz a dolog, ha csak a sértő magatartás tartozik a kereskedelempolitika hatálya alá, az Európai Bizottság pedig azon kívül eső szankciót javasol, ezt a rendeletet kell alkalmazni, ennek következtében csak uniós fellépés lehetséges, a tagállami intézkedés kizárt.

Ez a szabályozási logika rendhagyó értelmezést kaphat, amennyiben az elmúlt időszak külpolitikai történéseit, azon belül az Oroszországgal szemben kiszabott szankciók⁹ természetét vizsgáljuk, hiszen azok elsősorban a kül- és biztonságpolitika, tartalmilag azonban az energiapolitika és a beruházás- és kereskedelempolitika szakterületei alá is tartoznak. Nem kérdés, hogy Oroszország fellépése több szempontból is kiteljesíti annak a gazdasági kényszerítésnek a fogalmát, amellyel a javaslat operál. A közös kül- és biztonságpolitika területén – többek között az uniós pénzügyek, az adózással kapcsolatos jogharmonizáció és egyéb ágazatok mellett – egyhangúság¹⁰ szükséges a Tanácsban. Éppen a jelenlegi német kormány koalíciós szerződése¹¹ a leghivatottabb ennek feloldásában, álláspontja szerint – amint annak Heiko Maas külügyminiszter nemrégiben hangot is adott – az Európai Uniónak egységesen kell fellépnie a nemzetközi kihívások hatékony kezelése érdekében, így a külpolitikai döntéseket nem egyhangúsággal kell meghozni, hanem minősített többséggel. A magyar miniszterelnök a napokban levélben fordult¹² a közelgő uniós csúcspont kapcsán az Európai Tanács elnökéhez, és azzal érvelt, hogy konszenzus hiányában kontraproduktív lenne a legújabb, hatodik szankciós csomag vezetői szintű megvitatása, Magyarország pedig nincs abban a helyzetben, hogy jelenlegi formájában elfogadja az Oroszországgal szembeni olajembargó bevezetését. A május 30–31-i rendkívüli uniós csúcson¹³ tehát újabb magyar vétó várható – már ha egyáltalán sor kerül az ügy megtárgyalására.

A fentieket figyelembe véve a tárgyi hatály szempontjából kifejezetten puhára szerkesztett új uniós javaslat mögötti politikai szándék egyértelműnek tűnik, hiszen az jelenlegi formájában is lehetőséget kínál arra, hogy a jövőben bizonyos ügyekben megkerülhetővé váljon a tagállamok egyhangúsága, és az Európai Unió kizárólagos hatáskörben eljárva minősített többséggel

⁹ European Commission: *Overview of Sanctions and Related Tools* (2022. július 1.).

¹⁰ European Council: *Unanimity* (2020. január 28.).

¹¹ SPD: *Koalitionsvertrag 2021–2025* (2021. november 24.).

¹² Reuters: *Hungary's Orban Says EU Summit Should Not Discuss Oil Sanctions Next Week*. Reuters, 2022. május 24.

¹³ European Council: *Special Meeting of the European Council, 30-31 May 2022* (2022. május 31.).

Új uniós piacvédelmi eszköz: kerülőutas megoldás a vétóproblémára?

döntsön. Érdekes párhuzam, hogy a Bizottság annak idején, 2018-as közleményében¹⁴ is a kereskedelempolitikával példálózott, amikor az EU közös kül- és biztonságpolitikájában alkalmazott döntéshozatal hatékonyabbá tétele címén a kompromisszumkészség kultúrája mellett kiállva a tanácsi egyhangúsággal szemben foglalt állást. Vélelmezhető, hogy az Európai Parlament ezt a lazára komponált normát még tovább tágitja a közös kereskedelempolitika, s így a kizárólagos uniós hatáskör térnyerése érdekében.

Hozzá kell azonban tenni, hogy a gazdasági kényszerítő intézkedésekkel szembeni fellépésről szóló javaslat a maga tartalmi keretein belül is vitatott eszköz a tagállamok között. Használata azon a feltételezésen alapul, hogy az ellenséges ország nem tesz megtorló intézkedéseket az uniós fellépést követően, mert több vesztenivalója van, mint az EU-nak. Ez azonban téves elvárás lehet, figyelembe véve, hogy az EU a világ legnagyobb exportőre. Ezenfelül ténykérdés, hogy az erős atlantisták nem kívánnak harcba bocsátkozni Washingtonnal Irán érdekében, és számos EU-tagország nem szívesen folytatna kereskedelmi háborút Kínával csak azért, hogy megvédje Litvániát. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a javaslat előkészítése során Csehország és Svédország azok között a tagállamok között szerepelt, amelyek a legcsekélyebb lelkesedéssel fogadták a kezdeményezést. A franciák hathónapos periódusát követően éppen e két tagállam tölti majd be egymás után az Európai Unió soros elnökségét¹⁵ 2022 második és 2023 első felében, s vezeti majd a rendeletről szóló tanácsi tárgyalásokat.

2022. május 26.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2012. október 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Brzozowski, Alexandra – János Allenbach-Amman: With Geopolitics in Mind, EU Commission Presents New Tool to Deter Trade Wars. *Euractiv*, 2021. december 8. Online: www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/with-geopolitics-in-mind-eu-commission-presents-new-tool-to-deter-trade-wars/

¹⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Erősebb globális szereplő: az EU közös kül- és biztonságpolitikájában alkalmazott döntéshozatal hatékonyabbá tétele* (2018. szeptember 12.).

¹⁵ European Council: *Council Rotating Presidencies: Decision on Revised Order* (2016. július 26.).

- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Erősebb globális szereplő: az EU közös kül- és biztonságpolitikájában alkalmazott döntéshozatal hatékonyabbá tétele* (2018. szeptember 12.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=EN>
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union and its Member States from Economic Coercion by Third Countries* (2021. december 8.). Online: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc_159958.pdf
- European Commission: *Overview of Sanctions and Related Tools* (2022. július 1.). Online: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-tools_en
- European Council: *Council Rotating Presidencies: Decision on Revised Order* (2016. július 26.). Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/26/council-rotating-presidencies-revised-order/
- European Council: *Unanimity* (2020. január 28.). Online: www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/
- European Council: *Special Meeting of the European Council* (2022. május 31.). Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/05/30-31/
- Moens, Barbara – Giorgio Leali: EU Resorts to Bluff in its Trade Conflict with China. *Politico*, 2022. január 13. Online: www.politico.eu/article/eu-capitals-play-game-of-bluff-poker-about-quick-anti-china-action/
- Németh Árpád: Litvánia értékalapú külpolitikájával borsot tör Kína orra alá: a bolha csatája a harcias elefánttal. *Euronews*, 2022. január 7. Online: <https://hu.euronews.com/2022/01/07/litvania-ertekalapu-kulpolitikajaval-borsot-tor-kina-orra-ala-a-bolha-csataja-a-harcias-el>
- Parker, Jessica: Lithuania-China Row: EU Escalates Trade Dispute With Beijing. *BBC*, 2022. január 27. Online: www.bbc.com/news/world-europe-60140561
- Reuters: Hungary's Orban Says EU Summit Should Not Discuss Oil Sanctions Next Week. *Reuters*, 2022. május 24. Online: www.reuters.com/business/energy/hungarys-orban-says-eu-summit-should-not-discuss-oil-sanctions-next-week-2022-05-24/
- SPD: *Koalitionsvertrag 2021–2025* (2021. november 24.). Online: www.spd.de/koalitionsvertrag2021/

A bővítéspolitiká mint külpolitikai eszköz

Ukrajna katonai lerohanásával újra előtérbe került a bővítéspolitiká, az uniós tagság kérdése. Az elmúlt hetek háborús konfliktusról szóló hírei mellett komoly viták tárgyává vált, hogy Ukrajna,¹ majd nem sokkal később Grúzia² is benyújtotta az Európai Unióhoz való csatlakozás kérelmét. Kérdés, hogy a fejlemények tekintetében milyen hozzáadott értékkel bír a keleti partnerség mint külpolitikai eszköz, s a bizonytalan folyamatok közepette nem válik-e a körülmények áldozatává.

A keleti partnerség hat országot foglal magában: Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, Moldovai Köztársaság és Ukrajna. Az EU szomszédságpolitikájának részét képező keleti partnerség szorosabb együttműködést³ tesz lehetővé a posztszovjet térség nem uniós tagjaival. Az EU nem csupán dedikált pénzügyi forrásokat nyújt az országoknak, hanem elősegíti az egymással való kereskedelmet, harmonizálja a jogrendszert, intézményi-politikai reformokat ír elő, a vállalkozások számára likvid tőkét biztosít, infrastrukturális beruházásokat valósít meg az országok közötti jobb kapcsolatok kialakítása érdekében. Emellett tanulók, kutatók és tanárok számára lehetővé teszi a cse-reprogramokat az uniós tagországok egyetemeivel. A partnerség léte az elmúlt fél év történéseivel megkérdőjeleződött, hiszen a tavaly év végén kirobbant belarusz menekültválság⁴ és az arra adott szankciók következtében Lukasenka elnök felfüggesztette tagságát a keleti partnerségben. A jelenlegi orosz–ukrán háborút követő ukrán és grúz belpolitikai válasz – tehát a gyorsított csatlakozási kérelem benyújtása – további kérdéseket vet fel.

Sajnos, a Nyugat-Balkán a viszonylagos nyugalom és a jelentős reformok (például preszpai megállapodás) ellenére továbbra sem kap megnyugtató választ az uniós intézményektől és egyes tagállamok kormányfőitől. A francia

¹ Peter Kristof: Volodimir Zelenszkij aláírta Ukrajna európai uniós csatlakozási kérelmét. *Euronews*, 2022. március 1.

² Grúzia is minél hamarabb csatlakozna az EU-hoz. *Hvg.hu*, 2022. március 3.

³ Európai Tanács: *Infografika – A keleti partnerség: Helyreállítás – Reform – Reziliencia* (2021. december 17.).

⁴ Bendarzszevszkij Anton: Európával fizettetné meg a menekültválság árát Lukasenka. *Index*, 2021. november 27.

soros elnökség programja⁵ szinte alig említi meg a déli szomszédság bővítéspolitikai kérdését. Amíg ez a térség – néhány feszült időszakot kivéve – viszonylagos nyugalomban kezdett gazdaságilag is intenzíven fejlődni, az unió részéről inkább szimbolikusnak tekinthető az ukrán csatlakozási kérelemre adott válasz. Von der Leyen bejelentette, hogy szeretné, ha Ukrajna belépne az unióba, viszont ilyen erős kijelentést nem hallhattunk a nyugat-balkáni hatok vonatkozásában.

Kérdés, hogy ez milyen jelzést küld a déli szomszédok felé, hiszen többször is megakadt a bővítési folyamat, amelyet újra kellett gondolni.⁶ Jelenleg egy olyan ország csatlakozása, amely háborús területnek minősül, elképzelhetetlen a belpolitikai helyzet instabilitása miatt. A mihamarabbi béketárgyalásokat követően az EU-nak mindenképpen újra kell gondolnia a keleti partnerséget, hiszen a partnerek fele – különböző okok miatt – már nem érzi ezt a keretrendszert megfelelőnek. Egy keleti partnerségi tag azonnali csatlakozása már csupán a csatlakozási folyamat miatt is akadályba ütközne. A Bizottság először véleményt ad, hogy a csatlakozni kívánó ország teljesíti-e az EUSz 2. cikkében foglalt kritériumokat, pozitív elbírálás esetén a miniszterek tanácsa egyhangúlag⁷ fogadja el az adott ország tagjelölt státuszát. Csak ezután következik a déli tagjelöltek által már jól ismert sziszifuszi folyamat. A közösségi acquis átültetése, a 35 szakpolitikai fejezet tárgyalása és lezárása, a nyitó, illetve a záró kritériumok teljesítése mind komoly és látható politikai döntéseket igényel. A másik ok politikai természetű, amely az egyik irányba erősebb elköteleződéshez vezethet, mint más jól teljesítő tagjelöltek (nyugat-balkáni hatok) tekintetében, ami felboríthatja a kényes szomszédságpolitikai egyensúlyt.

Világos, hogy az EU-s intézmények vezetői valamilyen részsikert szeretnének felmutatni az eddig gyengélkedő bővítéspolitikai tekintetében, így érthető az Európai Parlament és a Bizottság kommunikációja, viszont Emmanuel Macron francia államfő, valamint Baerbock⁸ német külügyér is világossá tette, hogy a tagság rendkívül hosszú és fontos reformfolyamat eredménye, amely komoly horderejű belpolitikai átalakulással jár.

⁵ French Presidency of the Council of the European Union: *Recovery, Strength and a Sense of Belonging* (2022).

⁶ Miszlivetz Áron James: *Zágrábtól Zágrábig: Csúcson a Nyugat-Balkán?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 7.

⁷ *Az Európai Unióról szóló szerződés – Csatlakozás az EU-hoz* (2020. január 17.).

⁸ K. G.: *Példátlanul gyors EU-tagságot szeretne Ukrajna, de lehetséges ez? Világgazdaság*, 2022. március 1.

A jelenleg politikailag és érzelmileg felfokozott helyzetben minden döntésnek és szónak súlya van, ezért is fontos a pontos és lényegre törő kommunikáció az európai politika legmagasabb szintjeiről. A válság megoldásához elsősorban higgadt hozzáállásra, stratégiai nyugalomra van szükség, amely a jelenlegi válsághelyzetben célzott, precíziós válaszlépésekkel (szankciók, humanitárius segély, deeszkaláció) reagál a jelenlegi súlyos geopolitikai válságra. Nem tudni, hogy az orosz–ukrán háborúnak milyen kimenetele lesz, viszont európai és globális gazdaságpolitikai, geopolitikai átrendeződésnek, átalakulásnak vagyunk a tanúi. Az EU-nak és tagállamainak tovább kell fejlesztenie a szomszédságpolitikát, amely akár ideiglenes részes/feles tagságot eredményezhet. A döntéshozatalban csak az intézményi reformok után vehetnének részt a tagjelöltek, viszont megerősített együttműködés keretében a lehető legtöbb programba kell bevonni őket (gazdasági, oktatási, kulturális, klímavédelmi stb.). Végül a legfontosabb, hogy a tagjelöltek és közvetlen szomszédjaik jó kapcsolatot ápoljanak egymással. Ehhez elengedhetetlen az uniós szintű kisebbségvédelmi keretrendszer kialakítása, amely a béke és a kölcsönös prosperitás elengedhetetlen feltétele. Az EU tehát válságról válságra reagál, ennek ellenére a mostani rugalmas geopolitikai helyzetben rendkívül megnövekedett cselekvőképességi mozgástere, így nem szabad, hogy ez az unió történetében elszalasztott pillanat maradjon saját belső reformjai és megújulása tekintetében.

2022. március 7.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unióról szóló szerződés – Csatlakozás az EU-hoz (2020. január 17.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114536>
- Bendarzsevskij Anton: Európával fizetteté meg a menekültválság árát Lukasenka. *Index*, 2021. november 27. Online: <https://index.hu/kulfold/2021/11/27/europaval-fizettete-meg-a-menekultvalsag-arat-lukasenka/>
- Európai Tanács: *Infografika – A keleti partnerség: Helyreállítás – Reform – Reziliencia* (2021. december 17.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/the-eastern-partnership-recovery-reform-resilience/
- French Presidency of the Council of the European Union: *Recovery, Strength and a Sense of Belonging* (2022). Online: https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/qh4cg0qq/en_programme-pfue-v1-2.pdf
- Grúzia is minél hamarabb csatlakozna az EU-hoz. *Hvg.hu*, 2022. március 3. Online: https://hvg.hu/gazdasag/20220303_gruzia_europai_unio_csatlakozas

- K. G.: Példátlanul gyors EU-tagságot szeretne Ukrajna, de lehetséges ez? *Világgazdaság*, 2022. március 1. Online: www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2022/03/peldatlanul-gyors-eu-tagsagot-szeretne-ukrajna-de-lehetseges-ez
- Kristof, Peter: Volodimir Zelenszkij aláírta Ukrajna európai uniós csatlakozási kérelmét. *Euronews*, 2022. március 1. Online: <https://hu.euronews.com/2022/03/01/volodimir-zelenszkij-alairta-ukrajna-europai-unios-csatlakozasi-kerelmet>
- Miszlivetz Áron James: *Zágrábtól Zágárig: Csúcson a Nyugat-Balkán?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 7. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/07/zagrabtol-zagrabig-csucson-a-nyugat-balkan>

Áron James Miszlivetz

Crisis in the Neighbourhood: A New Impetus for European Defence

Former Belgian Foreign Minister Mark Eysens¹ once described the European Union as “an economic giant, a political dwarf and a military worm”. This could not reflect today’s reality better in light of the Russia–Ukraine war in its immediate neighbourhood. The EU as a socio-economic and political construct is also more of a crisis-follower/manager than a crisis preventer. There is no better time than now, to seriously talk about strategic autonomy, but what does this mean?

One of the first instances strategic autonomy was mentioned in a high-level political speech, was by Emmanuel Macron President of France in September 2017 at the Université de Sorbonne.² The President talked about creating a common strategic culture to work together. His vision involves not only grand ideas, but practical and institutional realities, such as the European Intervention Initiative³ (EI2) including a common intervention force with a joint budget involving a doctrine for action. Overcoming this requires a lot of patience and planning from member states; however, the main obstacle needs to be overcome: trust issues. While member states and institutions struggle with maintaining a functional institutional memory their lack of trust in each other is a strong hindering factor. Different historical, political and cultural ways of interpreting the world also define how they work (together) and what interests they follow. Creating strategic autonomy would mean that EU institutions and member states would coordinate much better in the area of security and defence, placing the common interest of citizens and the EU27 above personal ones.

The EU needs to become strategic in thinking and autonomous in operation. The former, meaning it needs to plan ahead and use all tools at its disposal, while the latter meaning not giving in to great power contestation (from the U.S., Russia or China) and foreign interests. The Russia-initiated war, following the fourth sanctions package from the Council and the heavy reliance on

¹ Mark Leonard: *Europe for Itself*. European Council on Foreign Relations, 24 June 2018.

² Ouest France: *Sorbonne Speech of Emmanuel Macron*. 26 September 2017.

³ House of Commons Library: *The European Intervention Initiative (EI2)*. 23 September 2019.

Russian energy sources point to a certain naïveté of politics, where nobody really calculated with an open conflict (except for U.S. intelligence⁴). Eurocrats and many European politicians were in the bubble of wishful thinking, that business-as-usual can continue with Russia indefinitely. There was no long-term plan or strategy on what energy independence entails and how to define political relations with Russia (unfortunately not even in NATO⁵).

The increasingly weakening security situation changed priorities, where Germany declared an enormous increase in defence spending, France tries to push for pragmatic diplomacy, while border countries like the Baltics, the V4 are all talking about spending more on security and strengthening NATO. While the transatlantic defence umbrella shows its real value, it is important to put European interests first and not let superpowers dictate the terms of the European security structure. Geography matters, which is why those countries closer to Russia see and act differently – more pragmatically and cautiously – than those who are further away from the conflict.

There is no justification for starting a war against another country and the responsibility lies with Russia which made the ultimate decision on launching a military campaign; the relationship with Russia was mismanaged⁶ for decades, as Robert Gates Secretary of Defence for President Bush and Obama said. Political meddling⁷ in Ukraine both from the side of the U.S. and Russia created an imagined reality⁸ in which the Cold War contestation was revisited, as there was less interest in what the Ukrainian society had to say. The détente in the early 1990s with Gorbachev would have been a window of opportunity to change the U.S. vs. Them narrative and to create a new long-lasting cooperation instead of perpetuating an image of a long-gone Russian Empire. The hastily given⁹ European perspective for Ukraine shows the lack of long-term neighbourhood strategy, just as it happened with the Western Balkans. The usual technical-bureaucratic process applies very differently – if at all – for conflict-ridden, multi-ethnic countries and regions requiring a more delicate

⁴ Alberto Nardelli – Jennifer Jacobs – Kitty Donaldson: [U.S. Spies Made Right Call on Russia Invasion, Buying Biden Time](#). *Bloomberg*, 24 February 2022.

⁵ BBC: [Nato Expels Eight Russians from Its Mission For Spying](#). *BBC*, 07 October 2021.

⁶ Ted Galen Carpenter: [Ignored Warnings: How NATO Expansion Led to the Current Ukraine Tragedy](#). *Cato Institute*, 24 February 2022.

⁷ Ted Galen Carpenter: [America's Ukraine Hypocrisy](#). *Cato Institute*, 06 August 2017.

⁸ Thomas L. Friedman: [Foreign Affairs; Now a Word From X](#). *The New York Times*, 02 May 1998.

⁹ Cornelius Hirsch: [Europeans Support Ukraine Joining the EU – but not yet](#). *Politico*, 16 May 2022.

policy approach than with the Big Bang enlargement in 2004. EU accession needs to be adjusted to these new realities.

To become a credible power, the EU will first need to take itself and its own security and defence seriously. This should include applying new technologies and reforming institutions that are more resilient to threats, creating a reality that the EU cannot be divided. Ukraine and the Western Balkans need to be given a credible European economic perspective. The EU started out as a peace project; however, in a world full of contestation people feel that it will need to become a defence one¹⁰ too, which should not lead to a creation of “fortress Europe”, but a “fortified Europe”. It will all come down to political will.

17 March 2022

References

- BBC: NATO Expels Eight Russians from Its Mission for Spying. *BBC*, 07 October 2021. Online: www.bbc.com/news/world-europe-58826980
- Carpenter, Ted Galen: America's Ukraine Hypocrisy. *Cato Institute*, 06 August 2017. Online: www.cato.org/commentary/americas-ukraine-hypocrisy
- Carpenter, Ted Galen: Ignored Warnings: How NATO Expansion Led to the Current Ukraine Tragedy. *Cato Institute*, 24 February 2022. Online: www.cato.org/commentary/ignored-warnings-how-nato-expansion-led-current-ukraine-tragedy
- Friedman, Thomas L.: Foreign Affairs; Now a Word From X. *The New York Times*, 02 May 1998. Online: www.nytimes.com/1998/05/02/opinion/foreign-affairs-now-a-word-from-x.html
- Hirsch, Cornelius: Europeans Support Ukraine Joining the EU – but not yet. *Politico*, 16 March 2022. Online: www.politico.eu/article/poll-show-european-back-ukraine-path-to-eu-membership/
- House of Commons Library: *The European Intervention Initiative (EII/EI2)*. 23 September 2019. Online: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8432/>
- Howorth, Jolyon: European Defence Policy and Subsidiarity: The Imperative of the EU Level. *European View*, 18, no. 1 (2019). Online: <https://doi.org/10.1177/1781685819838431>
- Leonard, Mark: Europe for Itself. *European Council on Foreign Relations*, 24 June 2018. Online: https://ecfr.eu/article/commentary_europe_for_itself/
- Nardelli, Alberto – Jennifer Jacobs – Kitty Donaldson: U.S. Spies Made Right Call on Russia Invasion, Buying Biden Time. *Bloomberg*, 24 February 2022. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-24/u-s-spies-made-right-call-on-russia-invasion-buying-biden-time
- Ouest France: *Sorbonne Speech of Emmanuel Macron*. 26 September 2017. Online: <https://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>

¹⁰ Jolyon Howorth: European Defence Policy and Subsidiarity: The Imperative of the EU Level. *European View*, 18, no. 1 (2019).

Tagállami politikai helyzetkép



Borítékolható választási győzelem Franciaországban?

Az áprilisi köztársaságielnök-választás után Emmanuel Macron folytathatja mandátumát a közvélemény-kutatások szerint. Az első és a második fordulóban is nagyarányú győzelmet jósolnak a regnáló francia elnöknek.

Bár a közvélemény-kutatásokat érdemes mindig óvatosan kezelni, és örök érvényű igazság, hogy a választásokat mindig a szavazás napján kell megnyerni, a francia elnökválasztással kapcsolatos legfrissebb kutatási eredmények és az elmúlt hónapok tendenciái is Emmanuel Macron győzelmét vetítik előre.

A francia félprezidenciális rendszerben a közvetlen köztársaságielnök-választás a legfontosabb politikai esemény, amely a következő öt évre alapvetően meghatározza az ország politikai irányvonalát. Az elnököt két fordulóban választják meg. Az első forduló egy héttel a magyarországi országgyűlési választások után, 2022. április 10-én rendezik meg. Ezen minden jelölt indulhat, akinek sikerült összegyűjteni a nevezéshez szükséges 500 képviselői ajánlást. Az április 24-i második fordulóba az első fordulóban két legtöbb szavazatot szerző jelölt jut be, kettejük végső párbajából kerül ki Franciaország elnöke.

Az elnöki pozícióért 2022-ben 12 jelölt száll ringbe, köztük Emmanuel Macron regnáló elnök, valamint a fő jobboldali kihívójának számító Marine Le Pen, a Nemzeti Tömörülés (Rassemblement National – RN) elnöke. Macron jelentősebb kihívói között találjuk még a migrációval kapcsolatos kritikus könyveiről elhíresült Éric Zemmour publicistát, valamint Valérie Pécresse-t, a jelenleg a Republikánusok (Les Républicains – LR) nevet viselő, Nicolas Sarkozy és Jacques Chirac egykori francia elnökök által fémjelzett pártcsalád jelöltjét. A kutatások 10% felett mérik még Jean-Luc Mélenchon szélsőbaloldali politikusot, aki immár harmadszor fut neki az elnökválasztási megmérettetésnek. A maradék 7 jelölt többségét jóval 5% alatt mérik, közülük egyedül Yannick Jadot zöld párti politikus emelkedik ki ezt meghaladó prognózissal. A francia politikai színtéren Emmanuel Macront a centrumba, 6 jelöltet a baloldalhoz, 5 jelöltet a jobboldalhoz sorolnak.

A *Le Figaro* francia napilap összesítette az elmúlt két hét közvélemény-kutatási eredményeit, amelyek alapján Emmanuel Macron támogatottsága 30,3%, akit jelentős lemaradással követ a mezőnyben Marine Le Pen 17,6%-kal,

Eric Zemmour 11,9%-kal, Valérie Pécresse 11,5%-kal és Jean-Luc Mélenchon 11,5%-kal. A különböző közvélemény-kutató cégek mérései között a 3. helytől lefelé találunk eltéréseket az eredményekben.

Emmanuel Macron már tavaly augusztusban is az első forduló legesélyesebb befutójának számított 25% körüli mérésekkel, Marine Le Pen viszont akkoriban még úgy tűnt, néhány százalékos lemaradással megszorongathatja az első fordulóban a jelenlegi államfőt. A *Le Figaro* 8 hónapot felölelő tendencialemlése szerint Macron támogatottsága kisebb romlásokkal hónapokig stagnált, majd február közepétől ugrásszerűen emelkedett. Marine Le Pen támogatottsága ehhez képest folyamatos csökkenő tendenciát mutatott, és csak januártól stabilizálódott a jelenlegi 17–18% körüli értéken.

Le Pen gyengülésében jelentősen közrejátszott – az egyébként unokahúga, Marion Maréchal által is támogatott – Éric Zemmour elnökjelölti indulása, amely megosztotta a jobboldali szavazóbázist. Szintén Le Pen gyengítette, hogy a szebb időköt megélt Republikánusok jelöltje, a fővárost magában foglaló régió (Région Île-de-France) elnöke, Valérie Pécresse meglepetésszerűen megnyerte a pártja által rendezett előválasztást. A győzelem egy ideig felhajtórőnek bizonyult számára, és az élmezőnybe repítette, 18%-on is mérték, mielőtt visszaesett volna a jelenlegi 11% körüli szintre.

A Republikánusok által képviselt tradicionális francia jobboldal a legutóbbi elnökválasztások óta súlyos válságban van. A párt jelöltje, François Fillon 2017-ben még favoritként vágott neki a kampánynak, de súlyos vereséget szenvedett, miután a választás célegyenesében bírósági eljárást indítottak ellene. Az egyébként is belső megosztottságtól szenvedő pártnak ez végzetes csapást jelentett, amelyet az tetőzött, hogy Macron elnök több meghatározó politikusát is sikerrel csábította át saját táborába magas rangú kormányzati pozíciókért cserébe.

A tradicionális jobboldal gyengülése teret nyitott a korábban a radikális jobboldalhoz kötött Marine Le Pen szélesebb körű jobboldali térnyeréséhez, amelyre tekintettel pár éve még Macron–Le Pen fej-fej melletti párharcot is lehetett prognosztizálni 2022-re. A fentebb említett jobboldali megosztottság miatt azonban végül nem valósult meg a francia politikai színtér egyértelmű polarizációja.

Kérdés azonban, hogy a második fordulóban képes-e bármelyik elnökjelölt legyőzni a jelenlegi elnököt. Amennyiben Marine Le Pen továbbjut, a második fordulóban még összefoghatja a jobboldalt, ezzel több szavazatot szerezve, mint amennyit önmagában Emmanuel Macron szerez majd az első fordulóban. Azonban a második fordulás átszavazások nemcsak Marine Le Pen számára hoznak majd többszavazatot, Macronra ugyanúgy több, első fordulóban

kieső jelölt hívei fogják leadni voksukat. A francia közvélemény-kutatási adatok szerint a jelenleg legvalószínűbb Macron–Le Pen második fordulóban Macronra a választók 59%-a, Le Penre 41%-a szavazna. Az eredmény bár biztos Macron-győzelmet jósol, az is megállapítható, hogy ezzel Le Pen jobban szerepelne a második fordulóban, mint 5 évvel ezelőtt, amikor 34%-kal kapott ki az akkor 66%-ot szerző Macrontól.

Az előző választáson Macron elsősorban annak köszönhette győzelmét, hogy az akkoriban favorit Fillont megbuktatták a kampányban, így a második fordulóban Marine Le Pennel kellett megküzdenie. Ez azért volt könnyebb felállítás, mert akkor még erőteljesebben érvényesült Franciaországban az a társadalmi jelenség, amely szerint a szélsőségesnek bélyegzett Le Penre „nem illik” szavazni. A fenti szavazói beidegződés érezhetően választásról választásra halványul, amit az is bizonyít, hogy a felmérések szerint Macron ellenfelei közül Le Pen tudná a legtöbb szavazatot elérni a második fordulóban. A kutatások szerint Mélenchonra a választók 35, Péresse-re 34, Zemmourra 33%-a szavazna Macronnal szemben.

Marine Le Pen kihívói esélyeit ezúttal a politikai konjunktúra csökkenti. Macron elnöknek mandátuma végére sikerült konszolidálnia kormányzását. Elnöksége első felében olyan kihívásokkal kellett megküzdenie, amelyek akár a bukásához is vezethettek volna, amikor 2018-ban hónapokig tartó, polgárháborút idéző állapot alakult ki az országban. Az ezt követő válságok azonban már nemcsak kihívást jelentettek az elnöknek, hanem lehetőséget is teremtettek arra, hogy megmutassa, képes az országot nehéz időszakban irányítani. Mint minden országnak, 2020-tól Franciaországnak is meg kellett küzdenie a koronavírus-járvánnyal, amiben jelentős felelősség hárult az állami döntéshozókra, élükön a köztársasági elnökkel. Az elmúlt hetekben pedig az orosz–ukrán háború miatt irányul kiemelkedő figyelem Macronra, aki az Európai Unió legerősebb hadseregének és egyetlen atomhatalmának vezetőjeként, valamint az EU jelenlegi soros elnökségét ellátó ország elnökeként kiemelt szerepet játszik a válsággal kapcsolatos döntésekben és az Oroszországgal folytatott tárgyalásokon.

Bár egyetlen demokratikus választás eredményét sem lehet előre elkönyvelni, a francia és a nemzetközi politikai konjunktúra egyértelműen Macron elnök győzelmét vetíti elő. Úgy néz ki, az érintett is biztos a dolgában. Amikor egy újságíró a minap megkérdezte tőle, hogy mit tenne, ha elveszítené a választást, az elnök csak annyit válaszolt, hogy ezt a kérdést még nem tette fel magának.

2022. március 21.

A francia elnökválasztás magyar és francia szemmel

A francia elnökválasztási kampány során a jelöltek számos szakpolitikai kérdésről folytatnak vitát, Magyarországról szemlélve azonban a választások tétje egyszerűen összefoglalható: hatalomra kerül-e a jobboldal Franciaországban, vagy az ország továbbra is balliberális irányítás alatt marad? Vajon a franciák is így látják ezt a kérdést?

A külföldi országok belpolitikai folyamatait különös érzékenységgel kell elemezni. Mi, magyarok ezt jól tudjuk, hiszen nap mint nap tapasztaljuk, hogy nemzetközi elemzők rendkívüli magabiztossággal teljesen téves képet festenek Magyarországról. A magyar politikával kapcsolatos hibás megállapítások mögött nemcsak politikai elfogultság áll, hanem az is, hogy a külföldi politikai kommentátorok általában nincsenek tisztában a magyar valósággal. A külföldi tudósítások ráadásul sok esetben nem a vizsgált ország valóságát akarják megérteni és közvetíteni saját közönségük felé, hanem egy-egy otthoni politikai narratívához keresnek illusztrációt külföldön. A nyugat-európai lapok azért is tüntetik fel rossz színben a jobboldali konzervatív vezetésű Magyarországot, hogy ezzel is sugallják polgáraik számára, mennyire „veszélyes”, ha egy országot jobboldali, konzervatív kormány irányít.

A francia elnökválasztás kimenetele a magyar politika szempontjából nem közömbös, mert Magyarország számára tagadhatatlanul pozitív fejlemény lenne, ha a leendő francia elnök „politikai ellenfél” helyett politikai szövetségesként definiálná a magyar miniszterelnököt. Emiatt a magyar politikai elemzők esetében is fennáll a veszélye annak, hogy a francia választásokat saját szemüvegünkön keresztül szemléljék. Azonban a magyar szemüveg jelen esetben nem feltétlenül jelent hátrányt, sőt, lehet, hogy ezúttal éppen a lényeglátást segíti.

Magyarországon az elmúlt évtizedben rendkívül élesen érzékelhetők voltak az általában Európában is meghatározó politikai törésvonalak, ezért ezeket magyar szemmel könnyebb észrevenni más országok esetében is. A magyar politikai viták az elmúlt tizenkét évben nem kizárólag nemzeti térben zajlottak, hanem gyakran kerültek európai uniós szintésre is. Azáltal, hogy a magyar kormány számos intézkedése európai uniós vagy tagállami politikusok reakcióját

váltotta ki, illetve hogy a kormányzat általános politikájáról összeurópai vitákat szerveztek az Európai Parlamentben, a magyar politika összefonódott az európai politikával. Nemcsak a külföldiek értesülhettek az általánosnál nagyobb mértékben a magyar politikai vitákról, hanem saját belpolitikai vitáik mentén a magyarok is jobban érzékelhették az európai politika meghatározó kérdéseit. Szabad, szuverén nemzetekből álló Európa vagy központosított Európai Egyesült Államok; szélsőséges liberalizmus vagy konzervatív, kereszténységen nyugvó értékrend; az európai kulturális hagyományok megőrzése vagy bevándorlás és multikulturalizmus; a jobboldali, konzervatív értékek szabad képvisellete vagy megkérdőjelezhetetlen balliberális hegemonia – néhány jelentős dilemma az elmúlt évekből, amely nemcsak magyarországi, hanem európai uniós és francia viszonylatban is kiemelt jelentőségű.

A magyarok saját politikai küzdelmeik és szövetségépítéseik során szerzett tapasztalataik alapján a külföldi térben is könnyebben tájékozódnak, és tudják, hogy a feni törésvonalak esetében ki melyik oldalon áll. Magyarországról szemlélve egyértelmű, hogy Emmanuel Macron a balliberális táborot erősíti, európai parlamenti pártcsaládja, a Renew Europe is a multikulturalizmus, a bevándorlás és a brüsszeli központosítás pártján áll. Az is világos, hogy Macron ellenpólusát a valós politikai erővel rendelkező francia jobboldali politikusok közül jelenleg Marine Le Pen képes megtestesíteni. A francia elnökválasztás második fordulójába jutott két jelölt párharcának legfőbb politikai tétje világos: ki tud-e alakulni és meg tud-e erősödni Franciaországban egy markáns jobboldali formáció, amely ellenállhat az egyre erősebb balliberális nyomásnak? Le Pen győzelme erőteljes jelzés lenne ebbe az irányba, de már a szoros eredmény is a jobboldal további stabilizálódását eredményezhetné.

A francia választásokat Franciaországból szemlélve a kép azonban nem ennyire egyértelmű. A francia elnökválasztások sajátossága, hogy a jelöltek szakpolitikai részletekbe menő vitákat folytatnak a főbb politikai és gazdasági kérdésekről. A kampányrendezvényeken és elnökjelölti vitákon elhangzó részletek és számadatok imponálnak a választóközönségnek, de könnyen elterelik a figyelmet a lényegről, ami nem volt másként az idei választáson sem, ahol 12 jelölt programját kellett a választóknak összehasonlítóan értelmezniük. A tisztánlátást szintén nehezíti, hogy a győzelemre esélyes jelöltek nem akarnak egyetlen területet sem szabad prédaként meghagyni riválisaiknak, így mindenki fogalmaz meg „alibijavaslatokat” a számára kevésbé fontos témákban is. Ezzel állhat összefüggésben az is, hogy a választások közeledtével Emmanuel Macron intézkedéseiben és elnöki programjában is megjelentek például a bevándorlást szigorító elképzelések.

Macron elnök egyébként is jól lavírozik a centrumban, értékrendileg bal-liberális politikát folytat, de gazdasági intézkedései terén szakított a korábbi szocialista politikával, és a jobboldali polgárság igényeinek igyekszik megfelelni. Kormányában megjelentek a jobboldali Republikánusok párthoz tartozó miniszterek, sőt miniszterelnökei is ebből a táborból érkeztek. Ezzel sikerült megszólítani a korábbi jobboldali szavazókat is, anélkül, hogy valódi konzervatív, jobboldali értékrendű politikát folytatott volna.

A jobboldali és balliberális törésvonal élet szintén tompítja, hogy a szavazatok 27,85%-át megszerző Emmanuel Macron és a voksok 23,15%-át magáénak tudó Marine Le Pen mellett harmadik nagy tömbként stabilizálódott az első fordulóban Jean-Luc Mélenchon szélsőbaloldali tömörülése is, amely 21,95%-os támogatást kapott. Emiatt, bár a második fordulóban Le Pen–Macron párharcnak lehetünk szemtanúi, a szavazók valójában sokkal megosztottabbak, mint amit a második forduló párbaj sugall.

A Macronnal szembeni erős jobboldali egység kialakulását gátolja, hogy az elmúlt évtizedek politikai váltógazdaságában meghatározó szerepet játszó, több elnököt is adó klasszikus jobboldali párt, a Republikánusok (korábban UMP) súlyos választási vereségei ellenére sem hajlandó átadni a helyét Marine Le Pen jobboldali pártjának, holott jelöltjük az 5%-os küszöböt sem érte el a választáson. Csakúgy, mint számos politikai erő, ők is tartják magukat a klasszikus viselkedéshez, és inkább „elviselik” Emmanuel Macront elnökként, minthogy a „szélsőséges” Marine Le Pent segítsék hatalomra.

Hogy megállja-e a helyét a szélsőjobboldali jelző Marine Le Pennel és az általa vezetett Rassemblement nationallal (korábban Front national) kapcsolatban, a mai napig meghatározó kérdés Franciaországban. Tény, hogy a Le Pen család és a Front national egykor a politikai paletta jobbszélén helyezkedett el. Ugyanakkor a párt jelentős normalizálódáson ment keresztül, miután 2011-ben Marine Le Pen vette át az elnöki pozíciót, és 2015-ben kizárta apját a pártból. Mindeközben a párt programja is folyamatosan elhagyta korábbi radikális jegyeit, és a jobbközép oldalon keletkezett vákuumot igyekszik kitölteni. A sorozatos választási eredmények azt mutatják, hogy a párt választói megítélése szintén jelentősen javult. Immár második alkalommal fordult elő, hogy Marine Le Pen néhány százalékponttal maradt csak le a győztes mögött a választások első fordulójában. Ez a tartós választói támogatás a politikai riválisokat is el kell hogy gondolkodtassa. A több mint 8 millió francia választó által támogatott politikust és politikai formációt nem lehet a végtelenségig szélsőségesnek bélyegezve marginalizálni.

Mára tény, hogy Marine Le Pen a francia választók nagy része szempontjából fontos mondanivalót fogalmaz meg többek között a bevándorlás, az Európa-politika és a politikai pluralizmus tekintetében. Bár a francia választási rendszer merőben eltér a magyartól, a választók gondolkodásmódja, kulturális és történelmi háttere is sajátos francia mintákat követ, mégis második alkalommal alakul ki az elnökválasztásokon olyan felállás, amely azt sugallja, hogy ha még nem is mindig szabad szemmel láthatóan, a mélyben Franciaországban is a magyarok által intuitívan érzékelt törésvonalak húzódnak meg.

2022. április 20.

Kormányozható marad-e Franciaország? – A nemzetgyűlési választás fő tanulságai

Nehéz helyzetbe került Emmanuel Macron. A francia elnök koalíciója nem szerezte meg a kormányzáshoz szükséges abszolút többséget a vasárnapi nemzetgyűlési választásokon.

„Még csak most jön a neheze” – fogalmazott egyes források szerint Emmanuel Macron április 24-i elnökválasztási győzelmének estéjén. A múlt vasárnapi nemzetgyűlési választások tükrében az elnök félelme helyes volt, hiszen táborára végül nem szerezte meg a gördülékeny kormányzáshoz szükséges abszolút többséget a Nemzetgyűlésben.

Már a nemzetgyűlési választás első fordulója¹ után látszódott, hogy az Ensemble elnöki koalíció riválisai súlyos politikai fenyegetést jelentenek. Az elnöki tábor akkor a szavazatok 25,75%-át, a baloldali koalíció 25,66%-át szerezte meg, míg Marine Le Pen pártjára (RN) a választók 18,68%-a, a Republikánusokra 10,42%-a szavazott. A második fordulóban az elnöki koalíció 38,57%-os, a baloldali koalíció 31,6%-os, az RN 17,3%-os, a Republikánusok 6,98%-os választói támogatást kaptak.

A nemzetgyűlési választásokon egyéni jelöltekre lehet csak szavazni, nincsen országos lista. A szavazatok országos aránya így informatív lehet a pártok támogatottsága tekintetében, de a második forduló esetében ennél fontosabb a végleges mandátumeloszlás. Egy megnyert körzet egy mandátumot jelent az összesen 577 helyből álló Nemzetgyűlésben. A vasárnapi végeredmények alapján az Ensemble elnöki tábor 245, a Nupes baloldali koalíció 131, a Le Pen-féle Nemzeti Tömörülés (RN) 89, a Republikánusok 61 mandátumot szereztek, míg a maradék 51 mandátum további kisebb jobb- és baloldali formációk között oszlott meg. Az eredmények alapján az alábbi fő megállapítások fogalmazhatóak meg.

Először is egyértelmű, hogy Franciaország megosztott. Ezt már az áprilisi elnökválasztás első fordulója is megmutatta, ahol Emmanuel Macron, Marine Le Pen és Jean-Luc Mélenchon szinte fej-fej mellett végzett. A nemzetgyűlési

¹ Gát Ákos Bence: [Macron hatalmát ezúttal a baloldal fenyegeti](https://doi.org/10.36250/01117_40). *Ludovika.hu*, 2022. június 17.

választások szintén megerősítik, hogy illúzió lenne a köztársasági elnök mögött álló elsőprő erejű támogatásként értékelni az elnökválasztás második fordulójában aratott 58,5%-os győzelmet. Franciaország rendkívüli megosztottságát Macron elnök maga is elismerte a nemzetgyűlési választások eredményét értékelő 2022. június 22-i beszédében. A politikai problémákat jelzi az is, hogy a szavazáson való részvételi arány ismét negatív rekordot döntött 46,23%-kal.

Másodszor leszögezhető, hogy a választási eredmény egyértelmű kudarca Macron elnök számára. Macron LREM néven induló pártja ugyanis 2017-ben önállóan szerzett 308 képviselői helyet, és ehhez adódott még hozzá a külön induló, de szövetségesnek számító MoDem 42 mandátuma. Ehhez képest 2022-ben az elnöki tábor relatív többségét kitevő 245 mandátum olyan választási koalíció eredménye, amelyben már benne vannak nemcsak a Renaissance (korábban: LREM), hanem a MoDem és a Horizons párt képviselőhelyei is. Macron így közeli szövetségeseinek is jóval kiszolgáltatottabbá vált, mint az elmúlt 5 évben.

A Nemzetgyűlés összetételéből adódóan Macron elnök a koalíciójával nem lesz képes önállóan kormányozni. Franciaországban a közvetlenül választott elnöknek jelentős hatalma van, de az élet legkülönbözőbb területeire kiterjedő elnöki program végrehajtása a Nemzetgyűlés támogatása nélkül lehetetlen. A legrosszabb forgatókönyv számára az lett volna, ha a Nemzetgyűlés abszolút többsége egyértelműen ellentétes politikai irányt vett volna fel (társbérlet alakult volna ki), ekkor ugyanis elveszítette volna az irányítást. Ezt Macronnak sikerült elkerülnie, hiszen egyik riválisa sem szerzett abszolút többséget, az ellenzék is megosztott és koherens kormánykoalíció alakítására aligha képes. Ugyanakkor tény, hogy az elnöki tábor az új Nemzetgyűlésben csak akkor tud többséget szerezni, ha legalább 43 támogatót szerez hozzá az ellenzék soraiból. Macron már egyeztetett a frakció alakítására képes (legalább 15 képviselővel rendelkező) formációk vezetőivel. Helyzetértékelő beszédében jelezte, hogy két út lehetséges: vagy sikerül az elnöki tábornak állandó koalíciós partnert találnia, vagy minden egyes ügyben külön kell szövetségeseket keresnie.

Harmadszor megállapítható, hogy a szélsőbaloldali Jean-Luc Mélenchon, a France Insoumise vezetője sikeresen terelte egybe, és helyezte vissza a politikai palettára a François Hollande elnök bukása után 2017-ben rendkívül meggyengült baloldalt. Azáltal, hogy pártjával közös választási koalícióba szervezte a Szocialista Pártot, a Zöldeket és a kommunistákat, a baloldal 131 mandátumot tudott szerezni. Az eredményre hivatkozva a baloldal követelheti magának az ellenzék vezére szerepet. A képet azonban árnyalja, hogy a választási koalíciót alkotó pártok sorra jelentették ki, hogy külön-külön frakciót alakítanak.

A számok így már kevésbé kecsegtetőek, mivel a France Insoumise önmagában csak 72 mandátummal rendelkezik. Ez persze így is jóval több, mint az előző ciklusban, amikor csak 17 képviselője foglalt helyet a Nemzetgyűlésben.

Negyedszer tényként rögzíthető, hogy Marine Le Pen pártja egyértelműen felívelő pályán van. A Nemzeti Tömörülésnek (RN) az előző törvényhozásban mindössze 8 képviselője volt. A most megszerzett 89 mandátum azt jelenti, hogy képviselői száma több mint tizenegyszeresére növekedett. Az RN ráadásul azáltal, hogy visszautasította Éric Zemmour választási koalíciós ajánlatát, teljesen önálló eredményként könyvelheti el a 89 helyet, amellyel jelen állás szerint a legnagyobb ellenzéki frakciót alkotja. Ily módon legitímen követelhet magának kulcspozíciókat a Nemzetgyűlésben. Le Penéknek ez óriási előrelépés, mert a párt az elmúlt évtizedben elért egyre jelentősebb helyi, regionális és elnökválasztási eredményei ellenére a Nemzetgyűlésből eddig szinte teljesen hiányzott.

Végül érdekesség, hogy bár a Republikánusok választói támogatottsága tovább romlott, politikai jelentőségük várhatóan számottevően megnő. A hagyományos jobboldali párt, amely korábban több elnököt is adott Franciaországnak, 2017 óta folyamatos lejtmenetben van. Ezt mutatta jelöltje, Valérie Pécresse elnökválasztáson elért gyenge (4,78%-os) eredménye. A nemzetgyűlési választások a mandátumszámok tekintetében szintén jelentős gyengülést mutatnak az öt évvel ezelőtti állapotokhoz képest, míg korábban 112, most csak 61 mandátummal rendelkezik. A párt ennek ellenére mégis fontos szerepet játszhat a következő időszakban. A republikánus frakció mandátumaival együtt Macron elnöknek meglenne az abszolút többsége a törvényhozásban. A törvényhozásba bekerült radikális bal- és jobboldali pártokhoz képest a republikánus párt a francia politikai élet elfogadott, tradicionális szereplője. Macron saját politikai táborát is részben ebből a pártból származó politikusok bevonásával építette fel, az előző ciklus két korábbi miniszterelnökét is a Republikánusoktól csábította át. Így az elnök számára a republikánus párt a legnyilvánvalóbb potenciális szövetséges. Ezzel a Republikánusok is tisztában vannak, de a jelek szerint nem adják magukat könnyen. A pártvezetés eddigi megnyilvánulásai egyértelműen kizárták az elnöki táborral kötendő koalíció gondolatát. Emögött egyrészt valós fenntartások állhatnak, mivel Macron az elmúlt években fokozatosan megtizedelte soraikat. Másrészt tárgyalási taktika is lehet a kezdetleges elzárkózás, hogy minél nagyobb politikai árat szabhassanak az esetleges támogatásnak. A kialakult sajátos helyzet történelmi esély lehet a Republikánusoknak, akik ügyes manőverezéssel újra valós, országos hatalmi tényezővé

Kormányozható marad-e Franciaország...

avanzsálhatnak. Ugyanakkor a Macronnal való túlzott kooperáció végleges eltűnésükhöz, beolvadásukhoz is vezethet.

A következő hetek számos érdekes fordulatot hozhatnak. Hogy kialakulhat-e stabilabb kormánykoalíció, vagy az elnöknek sziszifuszi módon minden lépéséhez külön-külön szövetségeseket kell-e keresnie, még a jövő kérdése. Az azonban biztos, hogy Franciaországban új korszak következik.

2022. június 24.

Felhasznált irodalom

Gát Ákos Bence: Macron hatalmát ezúttal a baloldal fenyegeti. *Ludovika.hu*, 2022. június 17. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/06/17/macron-hatalmat-ezuttal-a-baloldal-fenyegeti-szoros-eredmeny-a-nemzetgyulesi-valasztas-első-fordulóján/

Mi lesz Észak-Írországgal?

2022. május 5-én az Ír-sziget újraegyesítéséért küzdő katolikus *Sinn Féin* az ír szétszakítottság száz éve alatt először szerzett többséget a belfasti parlamentben, és ez újabb okot adott a brit kormánynak a korábban kitárgyalt brexitmegállapodás feszegetésére. London most egyoldalúan módosítaná a szerződéshez csatolt északír protokollt, ebben ugyanakkor Brüsszel, Washington és számos európai állam is az észak-írországi megbékélésről szóló nagypénteki megállapodás aláírását látja.

A brexittárgyalásoknak már a kezdetektől sarkalatos pontja volt az észak-írkérdés. Az Egyesült Királyság és az EU már a kilépési megállapodásról szóló tárgyalások korai szakaszában elismerte az Ír-sziget különleges helyzetét, illetve az észak-írországi megbékélésről kötött 1998. évi nagypénteki megállapodás tiszteletben tartásának szükségességét. A megoldást a tárgyalások során az Írországról és Észak-Írországról szóló jegyzőkönyv (protokoll) jelentette, amely értelmében¹ nem lesz ellenőrzött határ Írország és Észak-Írország között, lehetővé téve ezzel a sziget gazdaságának zökkenőmentes működését és biztosítva az EU egységes áru piacának integritását. Így viszont a protokoll alapján a Nagy-Britannia és Észak-Írország közötti áruforgalmat kell eseti ellenőrzéseknek alávetni észak-írországi kikötőkben, annak megakadályozására, hogy Észak-Írországból Írországba, vagyis az unió egységes piacára ellenőrizetlen termékek kerüljenek be.

Nem sokkal a brexitmegállapodás hatálybalépését követően azonban London már el is kezdte feszegetni a kitárgyalt megállapodást, mondván az északírprotokoll módosításra szorul, mivel gyakorlati működése több ponton sem egyeztethető össze a brit érdekekkel. 2021 októberében Westminster javaslatot terjesztett² az EU elé a protokoll módosítása érdekében. A feszült hangulatú tárgyalások után azonban a britek által belengetett egyoldalú felfüggesztés egy időre lekerült a napirendről.

Az újabb fordulatot az hozta el, hogy a 2022. május 5-én tartott észak-írországi helyi parlamenti választáson – az előzetes közvélemény-kutatásoknak

¹ Európai Bizottság: *Jegyzőkönyv Írországról és Észak-Írországról* (2020. január 31.).

² Nagy-Britannia módosítaná az észak-írországi protokollt. *Kitekintő.hu*, 2021. október 13.

megfelelően – történelmi győzelmet aratott³ az észak-írországi brit fennhatóság ellen és az ír sziget újraegyesítéséért küzdő katolikus Sinn Féin párt. A legnagyobb britellenes észak-írországi katolikus mozgalom az Ír-sziget egy évszázaddal ezelőtti megosztása óta először szerezte meg a legtöbb képviselői helyet a belfasti parlamentben, így 1921 óta először lehet katolikus vezetője Észak-Írországnak.

A kormányalakításhoz azonban rögsz út vezet majd. Az 1998-as nagypénteki megállapodás értelmében ugyanis a kormány megalakításához – egységkormányt alkotva – kötelezően szükséges a mindenkor legnagyobb katolikus és protestáns pártok, vagyis a Sinn Féin és a Demokratikus Unionista Párt részvétele is. Az euroszeptikus protestánsok azonban a választás után leszögezték: addig nem delegálnak miniszterelnök-helyettest a felekezeti hatalom-megosztáson alapuló kormányba, amíg az északírprotokoll ügye meg nem oldódik.

Ezzel szemben a Sinn Féin már a választás előtt leszögezte,⁴ hogy a választást követő években napirendre kívánja venni Észak-Írország elszakadásának kérdését az Egyesült Királyságtól, vagyis az Ír-sziget egyesüléséről szóló népszavazás kiírását fogja szorgalmazni. Ezt a nagypénteki megállapodás lehetővé teszi, de az egyesítésről az Ír Köztársaságban is referendumot kell tartani. A felvetés azért is lehet aggasztó az egységpártiak számára, mivel bár a brexitről szóló 2016-os népszavazáson országos átlagban a résztvevők közel 52%-a szavazott a kilépésre, Észak-Írországnak a választók csaknem 56%-a a bennmaradásra voksolt.⁵

Az északír katolikusok győzelmét követően brit részről újra erőteljesen felmerült az északírprotokoll felülvizsgálata. Május 17-én Liz Truss brit külügyminiszter bejelentette:⁶ a brit kormány a következő hetekben törvénytervezetet terjeszt be az északírprotokoll módosítására, egyértelműen előirányozva⁷ az egyoldalú cselekvést. A gyakorlatban ez a felek által korábban kitárgyalt brexit-megállapodás hatálytalánítását jelentené.

³ Bejelentették: egy évszázada nem történt ekkora előrelépés az ír sziget újraegyesítése felé. *Portfolio*, 2022. május 7.

⁴ Kimondta a várható győztes: népszavazás kell az ír sziget egyesítéséről, amivel visszalépne az EU-ba Észak-Írország. *Portfolio*, 2022. április 26.

⁵ Peter Kristof – MTI: Történelmi győzelem: a Sinn Féin nyerte az északír választásokat. *Euro-news*, 2022. május 8.

⁶ Northern Ireland Protocol: Foreign Secretary's Statement. *Gov.uk*, 2022. május 17.

⁷ Chris Andrews: Northern Ireland Protocol: Legislative Solution Needed, Says PM. *BBC*, 2022. május 16.

Truss bejelentését megrökönyödéssel fogadta az Európai Bizottság⁸ és számos tagállam⁹ egyaránt. Többen arra hívták fel a figyelmet, hogy egy ilyen egyoldalú fellépés felboríthatja a brexit utáni kétoldalú kereskedelem teljes rendszerét, illetve kereskedelmi háborút vonhat maga után az Egyesült Királyság és az EU között. Május 18-án az uniós nagykövetek támogatták¹⁰ Maroš Šefčovič intézményközi kapcsolatokért felelős biztos azon tervét, hogy az EU fokozatosan megtorló intézkedéseket vezessen be az Egyesült Királysággal szemben, amennyiben Westminster olyan jogszabályt fogad el, amely aláássa az északírjegyzőkönyvet.

A brit kormány északírprotokoll egyoldalú felmondására vonatkozó terveit az Amerikai Egyesült Államokból is súlyos bírálatok érték. Nancy Pelosi képviselőházi elnök kifejtette:¹¹ „mélyen aggasztó, hogy az Egyesült Királyság most egyoldalúan törekszik az északírjegyzőkönyv felmondására. [...] Ha az Egyesült Királyság úgy dönt, hogy aláássa a nagypénteki megállapodást, a Kongresszus nem tud és nem is fog támogatni kétoldalú szabad kereskedelmi megállapodást az Egyesült Királysággal.” Továbbá az amerikai Kongresszus jelenleg is Egyesült Királyságban tartózkodó¹² delegációjának vezetője, a demokrata Richard Neal is az északírkérdés tárgyalásos úton történő megoldására szólította fel¹³ a londoni kormányt.

2022. május 23.

Felhasznált irodalom

Andrews, Chris: Northern Ireland Protocol: Legislative Solution Needed, Says PM. *BBC*, 2022. május 16. Online: www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-61456677

⁸ Uniós biztos: Aggályokat vet fel, hogy London módosítaná az észak-írországi jegyzőkönyvet. *Hirado.hu*, 2022. május 17.

⁹ Jakob Hanke Vela – Suzanne Lynch: Brussels Playbook: Treaty Change Not Dead Yet – The EU’s Military Play – A Look Inside Brussels’ Renewables Plan. *Politico*, 2022a. május 18.

¹⁰ Jakob Hanke Vela – Suzanne Lynch: Brussels Playbook: EPP Reshuffle – Greece Wants Wall – Sanctioning Schröder. *Politico*, 2022b. május 19.

¹¹ Pelosi Statement Reaffirming Support of the Northern Ireland Protocol. *Speaker.gov*, 2022. május 19.

¹² Jakob Hanke Vela – Suzanne Lynch: Brussels Playbook: Russia’s New Scorched Earth Strategy – US Brexit Sheriffs in Town – Money for Ukraine. *Politico*, 2022c. május 20.

¹³ Senior US Lawmaker Pushes UK To Find ‘Solution’ to Northern Ireland Stand-Off. *Financial Times*, 2022.

Mi lesz Észak-Írországgal?

- Bejelentették: egy évszázada nem történt ekkora előrelépés az ír sziget újraegyesítése felé. *Portfolio*, 2022. május 07. Online: www.portfolio.hu/global/20220507/bejelentettek-egy-evszazada-nem-tortent-ekkor-elorelepes-az-ir-sziget-ujraegyesitese-fele-543547
- Európai Bizottság: *Jegyzőkönyv Írországról és Észak-Írországról* (2020. január 31.). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_hu
- Hanke Vela, Jakob – Suzanne Lynch: Brussels Playbook: Treaty Change Not Dead Yet – The Eu’s Military Play – A Look Inside Brussels’ Renewables Plan. *Politico*, 2022a. május 18. Online: www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/treaty-change-not-dead-yet-the-eus-military-play-a-look-inside-brussels-renewables-plan/
- Hanke Vela, Jakob – Suzanne Lynch: Brussels Playbook: EPP Reshuffle – Greece Wants Wall – Sanctioning Schröder. *Politico*, 2022b. május 19. Online: www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/epp-reshuffle-greece-wants-wall-sanctioning-schroder/
- Hanke Vela, Jakob – Suzanne Lynch: Brussels Playbook: Russia’s New Scorched Earth Strategy – Us Brexit Sheriffs in Town – Money for Ukraine. *Politico*, 2022c. május 20. Online: www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/russias-new-scorched-earth-strategy-us-brexite-sheriffs-in-town-money-for-ukraine/
- Kimondta a várható győztes: népszavazás kell az ír sziget egyesítéséről, amivel visszalépne az EU-ba Észak-Írország. *Portfolio*, 2022. április 26. Online: www.portfolio.hu/global/20220426/kimondta-a-varhato-gyoztes-nepszavazas-kell-az-ir-sziget-egyesiteserol-amivel-visszalepne-az-eu-ba-eszak-irszag-541229
- Kristof, Peter – MTI: Történelmi győzelem: a Sinn Féin nyerte az északír választásokat. *Euronews*, 2022. május 8. Online: <https://hu.euronews.com/2022/05/08/tortenelmi-gyozelem-a-sinn-fein-nyerte-az-eszakir-valasztasokat>
- Nagy-Britannia módosítaná az észak-írországi protokollt. *Kitekintő.hu*, 2021. október 13. Online: <https://kitekinto.hu/2021/10/13/europai-ugyek/nagy-britannia-modositana-az-eszak-irszagi-protokollt/194885/>
- Northern Ireland Protocol: Foreign Secretary’s Statement. *Gov.uk*, 2022. május 17. Online: www.gov.uk/government/speeches/northern-ireland-protocol-foreign-secretarys-statement-17-may-2022
- Pelosi Statement Reaffirming Support of the Northern Ireland Protocol. *Speaker.gov*, 2022. május 19. Online: www.speaker.gov/newsroom/51922-4
- Senior US Lawmaker Pushes UK to Find ‘Solution’ to Northern Ireland Stand-Off. *Financial Times*, 2022. Online: www.ft.com/content/b539a302-f7cd-4f89-ac9e-b6ba4da96ea1
- Unió biztos: Aggályokat vet fel, hogy London módosítaná az észak-írországi jegyzőkönyvet. *Hirado.hu*, 2022. május 17. Online: <https://hirado.hu/belfold/cikk/2022/05/17/unios-biztos-aggalyokat-vet-fel-hogy-london-modositana-az-eszak-irszagi-jegyzokonyvet>

Nemzetközi jog és nemzetközi szervezetek



A kazah konfliktus nemzetközi jogi szemmel: a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének beavatkozása

Az idei év felütéseként zavargás, forradalom, összehangolt terrorcselekmények – ki hogy aposztrofálta – törtek ki Kazahsztánban, látszólag a folyékony gáz hatósági árának eltörlése és ezután következő növekedése miatt, igazából – megint csak interpretációnkként eltérően – a régi rezsim elleni elégedetlenségből vagy külföldi vagy belföldi terrorcsoportok befolyásától indítottan. A kazah elnök a gázarat visszaállította, majd, amikor nem tudott az erőszak hullámon úrrá lenni, a keleti NATO-ként is emlegetett Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete (ODKB) segítségét kérte. A segítség hamar meg is jött: mintegy – Tokajev kikötése szerint legfeljebb – 2500, főként orosz katonákból álló csapat érkezett, akik fő feladata a kritikus objektumok, az infrastruktúra védelme volt, a harci műveletekben nem vettek részt. Az orosz védelmi minisztérium tájékoztatása szerint az orosz csapatok a tegnapi nappal el is hagyták Kazahsztánt. A kazah ügyészség tájékoztatása szerint a zavargásokban 225 ember halt meg és több mint 4300-an sebesültek meg.

Nemzetközi jogilag két fő kérdés merül fel: hogyan lehet minősíteni a helyzetet, illetve van-e, és ha igen, milyen jogalapja az ODKB Kazahsztánban történő megjelenésének? Politikailag pedig talán a legfontosabb kérdés, hogy mi is indukálta a helyzetet, illetve hogy milyen hatása lesz az ODKB segítségnyújtásának a későbbi kazah belpolitikai viszonyokra.

A helyzet minősítését illetően a kérdés, hogy az megüti-e a nem nemzetközi fegyveres konfliktus szintjét. Erre viszonylag egyszerű a válasz. Ehhez főképp a cselekmények intenzitását és a felek szervezettségét kell figyelembe venni, hiszen ezek hiányában nem beszélhetünk fegyveres konfliktusról. Az intenzitás felől talán kevésbé lehetnének kétségeink, hiszen a tudósítások szerint több napon át kifejezetten intenzív harcok dúltak, ráadásul árulkodó az ODKB behívásának szükségessége is. A szervezettség azonban már inkább kérdés lehet, hiszen, legalábbis a híradásokból, nem világos, hogy az utcán levő tömeg valóban szervezett-e. Releváns tények hiányában ezt eldönteni nehéz, mindenestre úgy tűnt, hogy a helyzet a zavargás szintjén maradt. A hasonló helyzetek természetes velejárója, hogy az adott kormány alkotmányellenes felkelésnek,

zavargásnak vagy terrortámadásnak minősíti a helyzetet. Akár fegyveres konfliktus, akár nem, az adott (bármelyik) kormány azon igyekezete, hogy rendet teremtsen, magától értetődőnek tűnik.

A második kérdés politikailag is különösen pikáns lehet, hiszen több elemző egyenesen orosz benyomulásnak minősítette az ODKB jelenlétét (ami amúgy természetesen úgy is megvalósulhatna, ha jogszerűen nyújtanak segítséget). Az „oroszok behívása” kapcsán, ahogy sokan interpretálják, a közösségi médiát elárasztották a déjà vu érzést demonstráló mémek, régebbi újságcikkek, amelyek akár a magyarországi, akár a csehországi 1956-os, illetve 1968-as helyzethez hasonlították a kazah helyzetet, tényként kezelve, hogy valódi forradalomról van szó, mely során a nép így fejezi ki elégedetlenségét a fennálló rezsimmel szemben, és az „orosz bevonulás” az idegen elnyomás kezdete.

Nem árt azonban azt is figyelembe vennünk, hogy jelenleg egyáltalán nem tisztázott, hogy ki és miért indította a cselekményeket, van-e valódi állampolgári összefogás mögötte vagy egyes személyek, akár belföldről, akár külföldről, irányították az eseményeket teljesen más céllal, illetve volt-e egyáltalán irányítás mögötte. Olyan híreket is lehetett hallani, miszerint az utca embere nem is igazán tudta, hogy miért küzd, azon kívül, hogy drága a gáz (amelynek az árát egyébként a kormány utólag visszaállította). Az is beszédes, hogy Nazarbajev, a korábbi elnök, és a hírek szerint később is a hatalom tényleges birtokosa, végül visszavonult, a kormány visszaállította a gáz árát, majd Tokajev elnök menesztette a kormányt, illetve a tömegnek igazából nem volt konkrét követelése. Az, hogy valójában milyen hatása lesz az orosz befolyás szempontjából az ODKB megjelenésének, később fog kiderülni. Egyáltalán nem biztos tehát, hogy a helyzet összehasonlítható az '56-os vagy '68-as eseményekkel, ahogy az sem, hogy Oroszország nem arra fogja használni a helyzetet, hogy növelje befolyását a gazdaságilag amúgy kifejezetten prosperáló országban.

Az ODKB Kazahsztánban levő jelenléte jogilag mindenesetre stabil lábakon állónak látszhat, de azért érdemes közelebbről is megvizsgálni. A szervezetet az 1992. május 15-én megkötött közös védelmi megállapodás¹ alapján a 2002-ben hat posztsovjet állam által megkötött alapokmány² hozta létre. A védelmi megállapodás 4. cikke szerint, ha az egyik tagállamot agresszió éri (fegyveres támadás, amely a szuverenitását fenyegeti), az minden tagállam elleni támadásnak minősül, és a megtámadott állam kérésére a többiek segítséget nyújtanak, kollektív önvédelmet gyakorolva az ENSZ Alapokmányának

¹ ODKB: *Collective Security Treaty* (1992. május 15.).

² ODKB: *Charter Of The Collective Security Treaty Organization* (2002. október 7.).

51. cikke alapján. Igen ám, de az ENSZ Alapokmánya értelmében a fegyveres támadás alatt (armed attack) kívülről, tehát másik állam által indított támadás értendő (van arról vita, hogy nem állami szereplő általi támadás is ideérthető-e, de mindenképpen külső támadásról van szó), amit ebben a helyzetben, bár homályos utalások történtek külföldi terroristákra, Kazahsztánnak eddig nem sikerült bizonyítania. Ráadásul a védelmi megállapodás sem tartalmaz szabályt arra vonatkozóan, hogy az ODKB tagállamai külső támadás hiányában is segítséget nyújtanának. Ugyanakkor az ODKB Közös Védelmi Tanácsa elnökének állásfoglalása³ külső támadásra és a 4. cikkre utal mint az ODKB szerepvállalásának alapja. Az is általános tudományos vita tárgya, hogy önmagában egy kormány általi meghívás elég-e külső katonai jelenléthez belső konfliktus esetében, de az ODKB-állásfoglalás nem is erre koncentrál.

További érdekesség, hogy az ODKB-t többször vádolták inaktivitással korábbi helyzetekben, hiszen dacára korábbi beavatkozási kéréseknek, ez az első kollektív védelmi művelete a szervezetnek. Korábban kérte már beavatkozását Kirgizisztán 2005-ben, 2010-ben és 2020-ban is, illetve Örményország a hegyi-karabahi konfliktusban. Ráadásul Kirgizisztán esetében az ODKB éppen arra hivatkozva utasította vissza a kérést, hogy ott belső konfliktus volt, és nem külső támadás. Örményország kérését is hasonló indokok miatt utasították vissza: a konfliktus nem országhatárokon átnyúló volt (sic!) és nem volt jelen harmadik állam általi fenyegetés. A kérdés tehát: miért éppen most? Ezt többféleképpen lehet magyarázni. Ok lehet egyrészt, hogy ez volt az első helyzet, amelyben a többi ország magára nézve is fenyegetőnek értékelte a helyzetet, tehát valóban közös fenyegetésként élték meg. További ok lehet az ODKB tagállamainak pusztán politikai érdeke is: ebben a helyzetben erősebb érdekük fűződik a helyzet rendezéséhez: a mihamarabbi stabilitás eléréséhez és Tokajev hatalomban tartásához. Oroszország szempontjából fontos, hogy Kazahsztánnal 7000 km-es közös határa van, illetve Kazahsztán területén van a bajkonuri űrközpont. Mindezen tényezők hozzájárulhattak a döntéshez. A beavatkozás következményeit mindenesetre később fogjuk csak látni.

2022. január 20.

³ ODKB: *The Statement by Nikol Pashinyan, the Chairman of the CSTO Collective Security Council–Prime Minister of the Republic of Armenia* (2022. január 6.).

Felhasznált irodalom

- ODKB: *Collective Security Treaty* (1992. május 15.). Online: https://en.odkb-csto.org/documents/documents/dogovor_o_kollektivnoy_bezopasnosti/
- ODKB: *Charter Of The Collective Security Treaty Organization* (2002. október 7.). Online: https://en.odkb-csto.org/documents/documents/ustav_organizatsii_dogovora_o_kollektivnoy_bezopasnosti/
- ODKB: *The Statement by Nikol Pashinyan, the Chairman of the CSTO Collective Security Council–Prime Minister of the Republic of Armenia* (2022. január 6.). Online: https://en.odkb-csto.org/news/news_odkb/zayavlenie-predsedatelya-soveta-kollektivnoy-bezopasnosti-odkb-premer-ministra-respubliki-armeniya-n/#loaded

Kis államok az ENSZ-ben

Az ENSZ Alapokmányának 1945-ös elfogadása óta egyre több kis állam jött létre, mára számuk majdnem négyszeresére nőtt. Ma az ENSZ tagságának több mint fele kis állam. Örök kérdés általánosságban a nemzetközi és különösen a multilaterális kapcsolatokban, hogy milyen érdekérvényesítő képessége és fóruma lehet a kis államoknak.

Több szervezetnél, így például az ENSZ-nél azt láthatjuk, hogy a fontosabb döntések meghozatalában (például Biztonsági Tanács-határozatok) a nagyobb, domináns államoknak túlsúlyos szerepe lehet. Ugyanakkor a szervezeteknek van közgyűlése, ahol minden állam azonos szavazattal vehet részt a szervezet tevékenységében. Tekintettel a nagyobb államok súlyára, létkérdés a kisebb államoknak, hogy olyan szerveződésekben vegyenek részt, illetve úgy tudják pozicionálni magukat témafelvetésekkel, aktivitással, szakértelemmel, hogy látható részei és részesei legyenek a nemzetközi folyamatoknak, hallható legyen a hangjuk, és így aktív közreműködői, ne csupán passzív elszenvedői legyenek azoknak. Ahogy egy diplomata találóan megfogalmazta: „ha nem az asztalnál ülsz, akkor felkerülsz az étlapra.”

A Forum of Small States (FOSS) éppen ilyen célokkal pont 30 éve, 1992-ben jött létre New Yorkban. Informális csoportként a kis államokat tömöríti, jelenleg 108 taggal. Kis államként nem területük, hanem lélekszámuk alapján definiálják a tagokat: a határ a 10 milliós lélekszám, melybe mind fejlődő, mind fejlett államok beletartoznak. Az ötlet a multilaterális ügyekben igen aktív Szingapúrtól származik, hogy az ENSZ-ben segítse a kis államok érdekérvényesítését és megjelenési lehetőségeit. A fórum évente többször találkozik, illetve alcsoportokat hozott létre Genfben, Bécsben és Londonban.

A FOSS egyik eredeti célja az volt, hogy javítson a kis államok részvételi arányán az ENSZ fő szerveiben és szakosított intézményeiben. További célként határozták meg, hogy a tagok segítsék egymás jelöltjeit az ENSZ egyes testületeibe történő választásokon, hogy nyomást helyezzenek a nemzetközi közösségre, hogy tartsák be az ENSZ Alapokmányának alapelveit, illetve hogy a csoport konzultatív fórumként szolgáljon bizonyos témákban.

Az ENSZ mellett sok formáció létezik, és általánosságban elmondható, hogy a formációkban részt vevő államok nagyobb érdekérvényesítő képességgel

rendelkezik: ezeket nagyobb eséllyel hívják meg tárgyalásokra vagy azok előkészítőire, mint az egyes kisebb államokat. A formációk abban is tudnak segíteni, hogy strukturálják az információt, segítsenek az információáramlásban, ami nagy kincs egy olyan környezetben, ahol eleve egyenlőtlenségek adódhatnak abból, hogy a nagyobb országok nagy képviselőt tudnak fenntartani sok diplomatával, így minden egyeztetést és folyamatot nyomon tudnak követni, ezáltal nyilvánvaló előnyre téve szert.

A kis államok tömörülése azért is fontos, mert nemzetközi kérdésekben, ahol azért sokszor a nagy államok dominálnak, a kis államok sajátos szempontrendszerét is meg kell tudni jeleníteni: ez végső soron mindenkinek hasznára válik. Ahogy Vuk Jeremić, az ENSZ Közgyűlésének elnöke megjegyezte: ha valaki, akkor a kis államok értik az inkluzív multilaterális együttműködés lényegét és értelmét, hiszen ők szembesülnek olyan kihívásokkal, amelyekben ezen platformok jelenthetnek megoldást. Közhely, hogy a multilaterális fórumok azért különösen fontosak a kis államok számára, mert itt felerősödhet a hangjuk, hiszen kétoldalú kapcsolatokban aszimmetrikus helyzetben nyilván kisebb érdekérvényesítő képességgel rendelkezik.

A FOSS fontos platformja lehet annak is, hogy felhívja a figyelmet azokra a tulajdonságaikra, amelyek miatt a kis államok kifejezetten hozzáadott értéket tudnak jelenteni. A kis államok általában gyorsabban tudnak alkalmazkodni új helyzetekhez és kihívásokhoz. Gyorsabban tudnak döntést hozni, jobban figyelemmel vannak a külső tényezőkre és körülményekre. Hajlamosabbak nyitottak lenni mások problémáira, hiszen nem erőből érvelnek. Hozzá tudnak járulni a konfliktusok megoldásához is, hiszen nem nagyhatalmi hozzáállásból indulnak ki, jobban tudnak semlegesek lenni adott esetben. A kis államoknak elemi érdeke a nemzetközi jog betartása (ezért is az egyik cél a FOSS-ban az Alapokmány céljainak betartatása), mert jobban tudnak működni egy kiszámítható, szabályokon és konszenzuson alapuló világban. Ha egyes kis államok kooperatívnak, kiszámíthatónak és jó partnernek tekinthetők, akkor nem feltétlenül fogják csak mellékszereplőnek tekinteni őket.

Több példát is lehet hozni arra, amikor kis államok méretüket meghaladóan jelen vannak egyes folyamatokban, vagy éppen kezdeményezői azoknak. Például Svájc, Szingapúr vagy az észak-európai államok méretükhöz képest kifejezetten aktív és befolyásos szereplőnek számítanak nemzetközi jogi területen. Liechtenstein szinte egyedül vitte végig a Szíriában a leg súlyosabb bűncselekmények elkövetéséért felelős személyek elleni nyomozást és a büntetőeljárás alá vonásukat segítő nemzetközi, pártatlan és független mechanizmus (Szíria-mechanizmus) megalapítását, illetve hangsúlyosan jelen

van több, a Nemzetközi Büntetőbírósággal kapcsolatos kezdeményezésben. Észtország nagymértékben hozzájárul az információtechnológiai, illetve kiberhadviselés jogi környezetének elemzéséhez. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által jelenleg is tárgyalt téma, a tengerszint emelkedésének hatása a nemzetközi jogra, nagy részben kis államok kezdeményezésére került a Nemzetközi Jogi Bizottság elé, hiszen a kis szigetállamok a leginkább veszélyeztetettek. A témában, amely a klímaváltozás egyik következménye és mint ilyen az egész nemzetközi közösséget érinti, kulcsszerepet játszanak a kis államok. A fegyverkereskedelmi egyezmény (Arms Trade Treaty) Costa Rica kezdeményezésére és koncepciója alapján jött létre. Nem utolsósorban pedig Szingapúr, aki egyébként is igen aktívan van jelen multilaterális fórumokon, a FOSS alapításának 30. évfordulója alkalmából létrehozta a „FOSS for Good” csomagot, amelyet az ENSZ Közgyűlése 76. ülészakájának kezdetén mutatott be. Célja egy olyan platform létrehozása, amelyen keresztül a kis államok tapasztalatot, jó gyakorlatot és megoldási módokat cserélhetnek olyan területeken, ahol a kis államok különösen nehéz kihívásokkal szembesülnek, mint például a Covid-helyreállítás vagy a digitális átállás.

Egy állam nemzetközi relevanciáját tehát nem feltétlenül (csak) a mérete adja, hanem dinamizmusa, ötletei, aktivitása, kezdeményezései. A mai nemzetközi rendszer alapkövének számító szuverenitás elve, illetve az ENSZ Közgyűlésén belül az egy állam egy szavazat elve miatt kis államok álláspontja is kifejezésre juthat, ugyanakkor a valódi érdekérvényesítésben, a folyamatokban való részvételben és azok követésében sokat segítenek a különböző csoportok, így a Forum of Small States. Magyarország a FOSS tagja, és kis államként ugyanúgy segíti az érdekérvényesítésben, mint ahogy ez más kis államokra is jellemző.

2022. február 3.

Felhasznált irodalom

Mahmud, Aqil Haziq: Singapore Tells UN General Assembly it Will Help Small States With Digitalisation and COVID-19 Recovery. *CNA*, 2021. szeptember 26. Online: www.channelnewsasia.com/world/un-singapore-covid-19-digitalisation-aucus-2202446

¹ Aqil Haziq Mahmud: Singapore Tells UN General Assembly it Will Help Small States With Digitalisation and COVID-19 Recovery. *CNA*, 2021. szeptember 26.

Az érintett állam vétőjogának gyakorlása az ENSZ Biztonsági Tanácsában: gúzsba kötött rendszer?

Rendre felmerülő kérdés, amely ismét aktualitást kap az orosz–ukrán konfliktus kapcsán, hogy mit tehet az ENSZ olyan konfliktus esetén, amelyben a Biztonsági Tanács állandó tagja érintett, gyakorolhat-e olyan állandó tag is vétőjogot, aki érintett az adott döntésben, sőt, tágabb megközelítésben gyakorolhatnak-e vétőjogot az állandó tagok tömeges emberi jogi vagy humanitárius jogsértésekkel járó válságok esetén.

Az ENSZ Alapokmányának értelmében az ENSZ szervei közül a Biztonsági Tanács (BT) különleges felhatalmazást kap a nemzetközi béke és biztonság megteremtése és fenntartása érdekében: végső esetben kényszerítő intézkedések meghozataláról dönthet. A Biztonsági Tanács öt állandó tagból és tíz nem állandó tagból áll. Nem eljárási kérdésekben történő határozatait a Biztonsági Tanácsnak „az összes állandó tag egybevágó szavazatait magában foglaló kilenc igenlő szavazatával kell hoznia”: azaz ha csak egy állandó tag is nemmel szavaz, a határozatot nem fogadják el. A Biztonsági Tanács állandó tagjainak listája (USA, Kína, Egyesült Királyság, Franciaország, Oroszország) a II. világháború utáni világrendet tükrözi. Nem mellékesen joggal kérdezhető, hogy miért ezek az állandó tagok ma is, tudva, hogy a globális világrend meglehetősen nagy átrendeződésen ment keresztül 1945 óta. Erre talán a legegyszerűbb válasz, hogy azért, mert ezen a helyzeten végső soron csak maguknak az állandó tagoknak a beleegyezésével lehet változtatni, ugyanakkor rengeteg vita és kezdeményezés foglalkozik a BT reformjának szükségességével, amelyek azonban kézzelfogható eredményt eddig nem tudtak hozni.

Az ENSZ Alapokmánya nem zárja ki az állandó tagok vétőjogát az őket érintő kérdésekben. Az Alapokmány az érintettség kapcsán csupán a VI. fejezet és az 52. cikk 3. bekezdése értelmében hozott határozatoknál követeli meg a viszályban érdekelt féltől, hogy tartózkodjon a szavazástól. A VI. fejezet a viszályok *békés* rendezéséről szól, az 52. cikk 3. bekezdése pedig a regionális megállapodások útján történő *békés* rendezésről, tehát olyan esetben, amelyben esetleg az ENSZ BT kényszerítő intézkedést fogadna el, az állandó tag vétőtől való tartózkodása az Alapokmány alapján nem követelhető meg. Ebből

következik, hogy az Alapokmány alapján egy állandó tag meg tudja akadályozni a kényszerítő intézkedés elfogadását olyan helyzetben is, amelyben érintett.

A tagsági jogok felfüggesztése sem történhet meg a BT megkerülésével: az Alapokmány szerint a „Szervezetnek azt a tagját, amely ellen a Biztonsági Tanács *megelőző vagy kényszerítő intézkedéseket foganatosított*, a Közgyűlés a Biztonsági Tanács javaslatára tagsági jogainak és kiváltságainak gyakorlásából felfüggesztheti”. Ez tehát csak olyan tagra érvényes, amelyre vonatkozóan már a BT intézkedést foganatosított, és akkor is csak a BT javaslatára. Tehát a kör bezárult.

A vétőjog gyakorlása régóta vita tárgya, az ENSZ-en belül is több kezdeményezés jött létre, amely egyes esetekben a vétőjog gyakorlásával kapcsolatos önkorlátozást vagy tartózkodást követelné meg, például humanitárius válsághelyzetek, tömeges emberi jogi jogsértések vagy humanitárius jogsértések esetében. Ezzel együtt a vétőjogot az állandó tagok rendre gyakorolják, ha közvetlen vagy közvetett érdekeik úgy kívánják. A vétőjog gyakorlásában Oroszország, illetve jogelődje, a Szovjetunió jár élen: az ENSZ történetében a Szovjetunió/Oroszország összesen 119-szer gyakorolta vétőjogát, utána következően az USA 82-szer, az Egyesült Királyság 29-szer, Franciaország 16-szor és Kína 15-ször élt ezzel a jogával. Érdekesség, hogy a szervezet létrehozásától 1955-ig csak a Szovjetunió vétőzott, ezeknek nagy része az új tagok felvételével kapcsolatos kérdéseknél történt.

A legutóbbi vétót 2022. február 25-én Oroszország gyakorolta egy olyan határozattervezet kapcsán, amely egy nappal Oroszország Ukrajna teljes területének megtámadása után elítéli az orosz agressziót, elítéli a szakadár területek elismerését, illetve felszólítja Oroszországot, hogy vonja vissza csapatait Ukrajna területéről. A szavazás után az orosz állandó képviselő cinikus módon arra hivatkozott, hogy azért szavazott a határozattervezet ellen, mert az az ukrán emberek érdekeivel ellentétes lett volna. Utalt arra, hogy kimaradt a tervezetből, hogy Ukrajna Donyeck és Luhanszk lakóit bombázta, illetve nem tartotta be a minszki megállapodásokat. Hivatkozott arra is, hogy nehéz az Egyesült Államokkal lépést tartani az inváziók számában, ami miatt az USA nincs abban a helyzetben, hogy erkölcsileg ítélkezzen. Az állandó tagok közül Kína tartózkodott (ez nem minősül vétónak), amit azzal magyarázott, hogy az ENSZ-nek óvatosan kell megközelítenie a kérdést, a helyzetet enyhíteni kell, és nem olajat önteni a tűzre.

Az ENSZ tétlensége sok kérdést vet fel a Szervezet hasznossága tekintetében, azt azért meg kell jegyezni, hogy nem először. Ugyan az ENSZ célja a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, azt láthatjuk, hogy ha az állandó tagok érdekeit

sérti, akkor nem tud hatékonyan fellépni a béke és a biztonság érdekében, így tulajdonképpen az állandó tagok gyakorlatilag gúzsba köthetik a rendszert. A fent ismertetett alapokmánybeli szabályokból azonban az is kitűnik, hogy a fennálló szabályrendszeren nehéz változtatni éppen az állandó tagok hozzájárulása nélkül.

2022. április 14.

Oroszország kizárása az ET-ből – lassan körvonalazódnak a következmények

A 2022 februárjában megkezdett Ukrajna elleni orosz invázió hatására az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (ET MB) egyhangú döntést hozott arról, hogy az ET Statútumának 8. cikke alapján megindított eljárás keretében az Oroszországi Föderáció ET-tagságát 2022. március 16-án, 26 év után azonnali hatállyal megszünteti. Oroszország kizárásnak nemcsak jogi, de jelentős költségvetési következményei is várhatóak mind a szervezet egészére, mind magukra a tagállamokra nézve, amelyek egy hónappal a döntés után már jobban körülhatárolhatók.

Az ET Statútuma 8. cikke értelmében, amennyiben az Európa Tanács egy tagállama súlyosan megsérti a 3. cikk rendelkezéseit (a jog uralmának elvét és azt az elvet, hogy a joghatósága alá tartozó minden személy részesül az emberi jogokban és az alapvető szabadságokban), képviseleti joga felfüggeszthető, és a MB felkérheti, hogy a 7. cikkben foglaltak szerint jelentse be kilépését. Ha az illető tagállam a felszólításnak nem tesz eleget, a Bizottság elhatározhatja, hogy az illető állam tagsága a Bizottság által megállapított időpontban megszűnik. Ezzel összefüggésben szükséges említést tenni arról, hogy az orosz külügyminisztérium már 2022. március 10-i nyilatkozatában közölte, hogy az ET-statútum 7. cikkének értelmében Oroszország a továbbiakban nem kíván részt venni az Európa Tanácsban, illetve az orosz ET-nagykövet március 15-én jelezte ezt az ET-főtitkárnak, illetve átadta Lavrov orosz külügyminiszter levelét az ET-ből való orosz kilépési szándékról, majd egy nappal később az ország kizárása is megtörtént.

Ezt megelőzően azonban az ET MB már február 25-én elfogadta az Oroszország Miniszteri Bizottságban és Parlamenti Közgyűlésben birtokolt képviseleti jogainak felfüggesztéséről szóló határozatot, amelyet 42 tagállam támogatott.

A tényleges márciusi kizárás súlyos változásokat vont magával a szervezetben. Az egyik legszembetűnőbb következmény az ET költségvetését érinti, mivel az Oroszországi Föderáció tagdíja a teljes költségvetés 10,2%-át teszi ki (a 2022-es költségvetésben ez 33 949 208,77 eurót jelentett), ezért az ország kilépésével a szervezeten belül súlyos pénzügyi nehézségekkel kell majd számolni. Emellett a jogi helyzetet is átalakítja a kizárás, hiszen az egyes

ET-szerződések jogi sorsát a jövőben egyénileg kell majd megvizsgálni, melyek azok, amelyeknek részese marad Oroszország, és melyeket mondják fel. Azt például már látni lehet, hogy 2022. szeptember 16-ig *Az emberi jogok európai egyezménye* részes fele marad az Oroszországi Föderáció, illetve a kizárás után az említett dátumig az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elé kerülhetnek azok az ügyek, amelyeket illetően az *Egyezményben* foglalt jogok megsértésére került sor. Ezek alapján a MB a továbbiakban is felügyeli az Oroszországgal kapcsolatos bírósági ítéletek végrehajtását, azonban a kizárás további következménye, hogy a Bíróságon a továbbiakban nem lesz orosz bírór. Március 16-tól kezdve Oroszország azonban nem részese az Európa Tanács tagállamainak fenntartott, úgynevezett zárt egyezményeknek és jegyzőkönyveknek, valamint például a Pompidou Csoportnak, a GRECO-nak (a Korruptió Elleni Államok Csoportja, Group of States against Corruption), a Velencei Bizottságnak, illetve a történelemoktatási obszervatóriumnak sem.

A kizárásról szóló döntésre egyébként az ET eddigi történelme során nem volt példa, illetve a kilépésre is csak egy esetben került sor, 1969-ben Görögország a katonai junta hatalomgyakorlása alatt kilépett a szervezetből, majd visszatért oda 1974-ben, ami szintén rendkívül érdekessé, mondhatni visszássá teszi az ET-tagság mibenlétét.

A Miniszeri Bizottságban március második felétől, illetve áprilisban is folytatódtak és zajlanak az egyeztetések az ET-tagság megszűnésének jogi és pénzügyi következményeiről. Az ET költségvetése tekintetében a bekövetkezett hiányt értelemszerűen a tagállamoknak kellene kipótolniuk, sőt, felmerült, hogy Ukrajna képes lesz-e éves hozzájárulását befizetni a szervezet részére, illetve szükség lesz-e erre. Ennek elmaradása esetén ugyanis további hiánnyal kell számolni. A MB olasz elnöksége a költségvetési kérdésekkel összefüggésben hivatalosan még nem adott tájékoztatást, a helyzet megoldása, illetve annak hivatalos kommunikációja így várhatóan őszre toródik majd.

A jelenlegi hónapban, az eddigiekig a MB több olyan területet is beazonosított egyeztetései során, amelyet az Oroszországi Föderáció kizárása nyomán a közeli jövőben tisztázni kell. Példaként említhető annak megvizsgálása, miként lehetséges fenntartani az ET kapcsolatait például az orosz civil társadalommal, illetve az orosz kapcsolatokkal átszőtt egyéb országok civil szervezeteivel, valamint többek között azt is ki kell alakítani, hogy az ET keretében kidolgozott és a nem tagállamok számára is nyitott szerződésekben való további orosz részvétel milyen módon valósul majd meg, továbbá fel kell tárni ennek jogi és gyakorlati következményeit is.

Az egyeztetés tehát folytatódik, azonban a költségvetési kérdéseken túl mindenképpen lényegesebb lenne a jogi helyzet mihamarabbi tisztázása. Az Oroszországi Föderáció kizárása az Európa Tanácsból ugyanis nemcsak azt jelenti, hogy a fent leírtak alapján az állam nem része bizonyos egyezményeknek, de például azt is, hogy Oroszország ellen jogsértés esetén a továbbiakban nem indíthatók ügyek az EJEB előtt. Fontos kiemelni, hogy 2021-ben Oroszország ellen 6000 keresetet nyújtottak be, amely ügyek nagy része a fent említett szeptemberi dátumot követően valószínűsíthetően függőben marad, illetve befagy. Abban az esetben is, ha a Bíróság ítéletet hoz vagy hozna, esélytelennek tűnik, hogy Oroszország kifizetné az esetlegesen számára megállapított kártérítéseket. Megoldásként az eddigiekig a sajtóban felmerültek olyan nézőpontok, hogy az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa, illetve egyéb multilaterális szervezetek hozzanak létre különleges mechanizmusokat az említett orosz vonatkozású emberi jogi ügyek kivizsgálása érdekében. Ez azonban szintén időigényes folyamatnak bizonyulhat. Bárhogyan is alakul a fenti kérdésekre történő válaszadás, azt mindenképpen számításba kell venni, hogy az Oroszországgal való közvetlen kommunikáció hiánya mind az emberi jogok területén, mind egyéb témakörökben rendkívüli ellentéteket szülhet, illetve a jelenlegi konfliktusokkal terhelt helyzet még jobban elharapózhat. Ahogyan már többek említették, egy teljes mértékben elszigetelt és magát is elszigetelő állam Európa számára ugyanis hosszú távon felettébb kontraproduktív.

2022. április 22.

NATO-törésvonalak az orosz–ukrán konfliktus árnyékában

A NATO – általános értelemben, illetve a jelenlegi orosz–ukrán konfliktus során is – egységesen lép fel, tagállamai egymást támogatva járnak el. Látni kell azonban, hogy nem minden esetben egyszerű kezelni a szervezetben megjelenő belső feszültségeket, amelyek közül jelenleg talán a legszembetűnőbb az újra felélénkülő török–görög ellentét. Emellett május folyamán, hosszú semlegesség után, Svédország és Finnország az orosz agresszió miatt felvételét kérte a szervezetbe, amelyhez az összes NATO-tagállam jóváhagyása szükséges. Az esetleges belső konfliktusok és megoldásra váró feladatok mellett természetesen Oroszország is újabb és újabb tervekkel áll elő, hogy gyengítse a NATO egységet.

Ez utóbbi kapcsán a hírek szerint az orosz parlament elé olyan törvényjavaslat került, amely indítványozza, hogy vonják vissza Litvánia függetlenségének elismerését, amelynek hátterében természetesen Oroszország NATO-ellenes politikája húzódik. A javaslat indoklása az, hogy az ország függetlenségéről szóló határozatot egy, a javaslattevő képviselő szerint alkotmányellenes tesztület, a szovjet Államtanács fogadta el, illetve Litvániában nem rendeztek népszavazást a Szovjetunió fennmaradásáról, és az országban nem volt egyfajta átmeneti időszak a kiválással kapcsolatos kérdések áttekintése, rendezése érdekében. 1991-ben Litvánia volt az első szovjet tagköztársaság, amely kivált a Szovjetunióból, és kihirdette függetlenségét. Litvánia azért is áll e javaslat középpontjában, mivel a három balti köztársaság közül ez a legdélebbi, határa közös Lengyelországgal és Belarusszal. A lengyel–litván határ száz kilométeres szakaszán található Kalinyingrád, ahol Moszkva jelentős haderőt állomásoztat, és tengeri kikötője geostratégiaiilag is nagyon fontos az orosz flotta számára. Belarusz felől indulva az oroszok közvetlen szárazföldi kapcsolatot tudnak teremteni Kalinyingráddal, egyben el tudják vágni a három balti államot a többi NATO-tagállamtól. Látni a fenti orosz javaslatot, jóval megalapozotabbnak tűnnek a balti államok régebb óta hangoztatott felvetései, miszerint Oroszország célja, hogy visszaállítsa a Szovjetunió korábbi határait. Ehhez azonban természetesen a NATO-nak is lenne a jövőben néhány szava, illetve Oroszország próbálkozásaira már most nem várt válaszok születnek. Ennek egyik példája, hogy május közepén Finnország és Svédország felvételét kérte

a NATO-ba, azonban maga a folyamat lezárása akár egy évet is igénybe vehet, hiszen a csatlakozáshoz az összes NATO-tagállam jóváhagyása szükséges. Látni kell viszont azt is, hogy a két ország hosszú katonai semlegessége után mégis biztosabbnak látta a NATO-val való közelebbi kapcsolat létesítését, nyilvánvalóan az orosz agresszió miatt. A NATO főtitkárhelyettese, Mircea Geoană június 9-i nyilatkozatában kiemelte, hogy Finnország és Svédország történelmi jelentőségű csatlakozási szándéka a NATO-hoz, illetve későbbi csatlakozásuk nemcsak a balti régió, de az egész szervezet biztonságát jelentős mértékben növeli majd.

Ezzel a felfogással azonban nem mindegyik NATO-tagállam ért egyet, és feszültségek is kezdenek mutatkozni a szervezetben. Törökország, illetve Erdoğan elnök ugyanis előrevetítette, hogy megvétózza a finn és svéd NATO-csatlakozást abban az esetben, ha a két ország nem teljesíti a feltételeit. Emellett Törökország viszonya újra megromlott a szintén NATO-tag Görögországgal is, ami többek szerint a szervezet legnagyobb belső erőpróbája, és állandó feszültséget jelent a NATO-ban. A két állam azóta áll konfliktusban egymással, mióta Görögország 1830-ban kivívta függetlenségét az Oszmán Birodalomtól. Ezt követően több háborúra is sor került közöttük, majd az I. világháború után kialakultak a ma is érvényes határok. A két ország 1952-ben csatlakozott a NATO-hoz, de azóta is nagy ellentétek vannak közöttük, elsősorban Ciprus miatt, amely ugyan független államként működik, lakosságának nagy része görög, kisebbik része török. 1974-ben Törökország megszállta az északkeleti török területeket, és 1983-ban kikiáltották az Észak-ciprusi Török Köztársaságot, de ezt a nemzetközi közösség hivatalosan nem ismeri el. További ellentéteket szülnek a két ország között a főként kiaknázatlan földgázlelőhelyek miatti Földközi- és Égei-tengerrel kapcsolatos területi viták. A köztük lévő legújabb konfliktus is emiatt tört ki 2020 augusztusában, amikor is Görögország szerint egy török kutatóhajó görög felségvizeken kezdett feltárásokat földgázlelőhelyeket keresve, amire válaszul Görögország hadihajókat küldött a térségbe, majd 2021 januárjában újraindultak a tárgyalások a két ország között.

A fentiek mellett a migráció vonatkozásában is súlyos problémák merültek fel, mivel Görögországba és az Égei-tenger egyes görög szigeteire, például Lesboszra a 2015-ös menekültválság idején rendkívül sok bevándorló érkezett Törökországból, ami a görögök számára rendkívül nagy terheket jelentett, amelyeket a későbbiekben az EU és Törökország közötti migrációs megállapodás enyhített. Májusban azonban ismét nagymértékben nőtt a Törökországból Görögországba érkező migránsok száma, a görögök azonban kijelentették, hogy

nem fogják beengedni őket az országba. A hírek szerint május 24-én néhány óra alatt, csónakokkal vagy szárazföldön, 590-en próbáltak meg belépni görög területre. Az év első négy hónapjában 11 ezer migráns szeretett volna belépni Törökországból Görögországba, ami 25%-os növekedést jelent az előző év hasonló időszakához képest.

Emellett Törökország és Görögország között az utóbbi időben tovább feszíti az egyébként is kiélezett kapcsolatot, hogy május 20-án török harci repülőgépek sértették meg a görög légteret Alexandrúpoli térségében, ahol egy amerikai katonai bázis található, ahonnan könnyen elérhető a Fekete-tenger. A jelenlegi orosz–ukrán háborúban tehát az oroszok elrettentése szempontjából is megfelelő helyszín Alexandrúpoli.

Június 1-jén Erdoğan török elnök bejelentette, hogy leállítja a Görögországgal 2021-ben újrakezdett tárgyalásokat, illetve a napokban kijelentette azt is, hogy nem támogatja Svédország és Finnország felvételét a NATO-ba, illetve szerinte hiba volt a NATO részéről Görögország felvétele a katonai szervezetbe. Azt is kiemelte, hogy Törökország nem akar hasonló hibákat elkövetni a jövőben. Ez azonban még valószínűleg nem tekinthető Törökország végleges válaszának a kérdéssel kapcsolatban, és jelenlegi nézeteit jelentősen befolyásolják a kiéleződő török–görög ellentétek. A NATO-tagság azonban mindkét állam számára nagy értékkel bír, így kénytelenek lesznek bizonyos szintű megegyezést találni, illetve valamilyen szinten biztosítani az egymás mellett való élést, összességében tehát az eddig fennálló rapszodikus kapcsolatrendszer valószínűleg a jövőben is folytatódik majd a két ország között.

2022. június 13.

A Szakpolitikai elemzések a Nemzeti Közsolgálati 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.

Navracsics Tibor

The *Policy analyses* 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.

Tibor Navracsics