

2023. I. félév

Szakpolitikai elemzések



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

2023. I. félév

Szakpolitikai elemzések



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

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

Szerkesztőbizottság

Schmidt Laura

Tárnok Balázs

Lektor

Navracsics Tibor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

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

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

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztő: Gergely Zsuzsánna, Kutas Éva

Korrektor: Gergely Zsuzsánna, Nagy Judit

Tördelőszerkesztő: Tihanyi József

DOI: https://doi.org/10.36250/01194_00

ISBN 978-963-653-037-2 (ePDF)

ISBN 978-963-653-038-9 (ePub)

Tartalom

Ajánló	6
A szerzők rövid szakmai életrajza	7
Szakpolitikai elemzések 2023. I. félév	12
Soros elnökség	13
<i>Tárnok Balázs</i>	
Mit várhatunk a svéd uniós elnökségtől?	14
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
A svéd elnökség gazdasági prioritásai	20
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Svéd elnökség 2023: homályos digitális törekvések	23
<i>Tóth Bettina</i>	
A svéd „zöltség”: eddigi eredmények és az elnökségi elképzelések	27
<i>Kalas Vivien</i>	
A magyar–francia csúcstalálkozó jelentősége	31
<i>Tárnok Balázs</i>	
A spanyol–belga–magyar EU-elnökségi trió programja	37
Demokrácia és jogállamiság	43
<i>Gát Ákos Bence</i>	
Farkasok báránybőrben: hozhat-e változást az EU morális válsága?	44
<i>Petri Bernadett</i>	
Rendszerváltás vagy módszerváltás: mit tanultak az EU-intézmények az EP korrupciós botrányából?	49
<i>Petri Bernadett</i>	
Katargate-botrány: mentelmi jogi kérdések és büntetőjogi következmények	55
<i>Gát Ákos Bence</i>	
Érdemi eszmecsere vagy „süketek párbeszéde”? – Az Európai Bizottság jogállamisági országlátogatása	61
<i>Petri Bernadett</i>	
Akadémiai Szabadság Monitor: az Európai Parlament új jogállamisági kezdeményezése	65
<i>Gát Ákos Bence</i>	
„A birodalom visszavág” – Hogyan állandósult a politikai konfliktus Magyarország és az EU között?	70
<i>Petri Bernadett</i>	
Jogállamisági feltételeesség – A tudományos szabadság korlátozása az európai versenyképesség árán?	75
<i>Petri Bernadett</i>	
Kreatív erőfeszítés szükséges az Európai Unió egységéért és a békéért	80
<i>Gát Ákos Bence</i>	
Az EU demokratikus hiányosságai: a „megoldások” csak súlyosbítják a problémát	85

Tartalom

<i>Petri Bernadett</i>	
Üres székek politikája EP-módra: a magyar elnökség a tét	90
<i>Gát Ákos Bence</i>	
Napirendre kerülhet az EU intézményei feletti jogállamisági ellenőrzés	95
Unió intézményi és közpolitika	100
<i>Petri Bernadett</i>	
Egy bizalmi kérdés: modellváltó egyetemek részvétele az Erasmus-programban	101
<i>Tárnok Balázs</i>	
Brexit: közel az új megállapodás Észak-Írország ügyében	106
<i>Navracsics Tibor</i>	
Adósság vezérelte integráció?	110
Gazdaságpolitika	113
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Van sapkája az orosz olajnak	114
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Aggódjunk-e a magas államadóssági ráták miatt?	118
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
A föderalizmus kőkemény kérdése: mi legyen a gyémántokkal?	122
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Egy éve háborúban: jóban-rosszban a szankciókkal	127
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Húzóerő lehet az Európai Központi Bank stratégiája?	131
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
A BRICS-országok és partnereik új valutát vezetnének be	136
Zöld- és energiapolitika	141
<i>Tóth Bettina</i>	
Fit for 55: az Európai Parlament is döntött a reformokról	142
<i>Tóth Bettina</i>	
Természet-helyreállítás: közösen, mégis egyedi módon?	145
Digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés	149
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
ChatGPT: tiltás vagy oktatási reform?	150
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Úton az intelligens nyersanyag-politika felé	154
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Virágok helyett digitális egyenlőség	157
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Saját erőforrások kiaknázása és globális partnerségek a nyersanyagfüggőség csökkentésére	162
<i>Szuromi Benedek</i>	
Stratégiai szerepe van az oktatás digitalizációjának az EU-ban	167
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Újluddizmus vagy nélkülözhetetlen védelmi intézkedések a digitális forradalomban?	172

Tartalom

<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Helyzetkép a Digitális Egységes Piacról	177
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
ChatGPT és plágiumpara	181
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
I am AI	184
Kisebbségpolitika	189
<i>Balázs Tárnok</i>	
The Fight for Minority Rights in the EU Continues at the Court of Justice	190
<i>Tárnok Balázs</i>	
Ukrajna tovább korlátozza a nemzeti kisebbségek jogait	195
<i>Tárnok Balázs</i>	
Újabb konfliktusok várhatóak Úz völgyében	200
<i>Tárnok Balázs</i>	
Az Európa Tanács és az Európai Unió közti szorosabb együttműködés: a kisebbségvédelem új útja?	206
<i>Tárnok Balázs</i>	
A Velencei Bizottság az új ukrán kisebbségi törvényről	211
További uniós szakpolitikák	217
<i>Szuromi Benedek</i>	
Közös agrárpolitika 2023: amikor az agrárpolitika és a klímacélok találkoznak	218
<i>Mernyei Ákos Péter</i>	
Korszakhatár az energetikai fogyasztók védelmében?	222
<i>Kalas Vivien</i>	
Határkerítés és kvóta: milyen irányba halad az uniós migrációs politika?	226
<i>Navracsics Tibor</i>	
A kohéziós politika jövője: térségekre vagy személyekre koncentráljunk?	232
<i>Navracsics Tibor</i>	
Porto második évfordulója: hogyan áll a Szociális Európa?	235
<i>Szuromi Benedek</i>	
Korlátozná az unió saját vállalatai versenyképességét	239
<i>Mernyei Ákos Péter</i>	
Nem(csak) a méret a lényeg	243
Tagállami politikai helyzetkép	247
<i>Kalas Vivien</i>	
Feloldható-e a patthelyzet Bulgáriában?	248
<i>Tárnok Balázs</i>	
Irányváltás jön a szlovák külpolitikában?	253
<i>Tárnok Balázs</i>	
Magyar miniszterelnök a szakértői kormány élén Szlovákiában	259
<i>Felde András Bence</i>	
Parlamenti választások Montenegróban: megváltozott politikai erőviszonyok	265

Ajánló



A Szakpolitikai elemzések a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársainak azon gyors-jelentéseit 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 viszonylat-ban is kiemelten kezelt szakpolitikákat fogják össze, úgymint a soros elnökség, a demokrácia és jogállamiság, a digitalizáció, a gazdaságpolitika, a kisebbség-politika, valamint a zöld- és energiapolitika.

A tanulmánykötetet, amely az európai integrációról való intenzívebb kom-munikációt szolgálja, ajánlom az Európai Unió iránt érdeklődő szakmai köz-vélemény számára.

Navracsics Tibor

A szerzők rövid szakmai életrajza

Felde András Bence BA- és MA-szakos diplomáját a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen nemzetközi biztonság- és védelempolitika, valamint nemzetközi tanulmányok szakon szerezte meg. Korábban tagja volt a Nemzetközi és Európai Szakkollégiumnak, továbbá a Corvinus Egyetem Közép-Európa Társaságának (CEA) is, szakmai gyakorlatot teljesített a Miniszterelnökség Európai Uniós Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárságán 2018-ban, továbbá az Európa Stratégia Kutatóintézetnél teljesített gyakorlatot 2021-ben, 2022-ben a Nemzetek Európa Karrierprogramot végezte el.

Az NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának doktoranduszhallgatója, témája a *Quo vadis, Nyugat-Balkán? A nagyhatalmak érdekérvényesítő politikájának hatása a nyugat-balkáni államok európai uniós integrációjára* címet viseli, emellett kutatási területei közé tartozik Montenegró és Szerbia belpolitikai viszonyrendszere, a nyugat-balkáni államok EU-integrációja, továbbá az Európai Unió bővítéspolitikája. Jelenleg az EuroAtlantic Zrt. munkatársaként dolgozik.

Gát Ákos Bence a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatójaként, valamint a Danube Institute külkapcsolati vezetőjeként dolgozik és együttműködik a Mathias Corvinus Collegiummal (MCC). Diplomáit a Sciences Po Paris-n, a Strasbourgi Egyetemen, a Paris 1 Panthéon-Sorbonne Egyetemen és az ÉNA-n szerezte. Korábban az Igazságügyi Minisztériumban miniszteri politikai tanácsadóként és főosztályvezetőként dolgozott, valamint tanácsadó volt az Európai Parlament elnöki kabinetjében. Könyvet írt az uniós jogállamiság-politikáról, PhD-disszertációját 2022-ben védte meg a témában.

Kalas Vivien a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének munkatársa. 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. 2022-től a Budapesti Metropolitan Egyetem Nemzetközi Tanulmányok és Politikatudományi Intézetének óraadója. 2020 januárjától a Nemzeti Közszolgálati

A szerzők rövid szakmai életrajza

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



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



Mernyei Ákos Péter a Nemzeti Közszerológáti Egyetem nemzetközi főigazgatója. 2009-ben *summa cum laude* minősítéssel diplomázott az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Tanulmányait kiemelkedő eredménnyel – három alkalommal köztársasági ösztöndíjasként, két alkalommal évfolyamelsőként – végezte el. Az egyetem elvégzését követően nemzetközi ügyvédi irodáknál dolgozott. Ösztöndíjjal tanult, illetve dolgozott a Genti és az Innsbrucki Egyetemen, valamint az Európai Bizottságnál, Brüsszelben. Doktori tanulmányait 2016-ban abszolválta. Brüsszelből hazatérve a kormányzatban dolgozott, többek között európai és nemzetközi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkárként, majd a Miniszterelnökség miniszteri biztosaként, illetve a miniszterhelyettes kabinetfőnökeként. Kutatási területe az Európai Unió joga, valamint a nemzetközi jogvitarendezés szabályozása. Oktat az ELTE ÁJK-n, a Nemzeti Közszerológáti Egyetemen és a Mathias Corvinus Collegiumban. Emellett európai uniós jog tantárgyból az igazságügyért felelős minisztérium szakvizsgacenzora. Angolul és németül felsőfokon, franciául alapfokon beszél.

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

Pató Viktória Lilla igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen 2012–2017 között; közben az Erasmus-program keretein belül a Milánói Egyetem jogi karán is folytatott tanulmányokat. 2017-ben a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában kezdte meg PhD-képzését a tudományirányítás kérdéseit kutatva. Egyetemi tanulmányai alatt szakmai tapasztalatot szerzett Magyarország Alkotmánybíróságán, az Országgyűlési Hivatalban és Magyarország Római Nagykövetségén. 2020-tól az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetben (EUSTRAT) az Európai Unió innovációs, digitalizációs és tudományfejlesztési szakterületeit vizsgálja.

Petri Bernadett 2020 márciusától a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatója, 2023 februárjától a Miniszterelnökség háttérintézményeként működő Magyar Fejlesztésösztönző Iroda ügyvezetője, valamint 2023 márciusától a XXI. Század Intézet kutatója. A Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogi diplomát. Tanulmányait köztársasági ösztöndíjjal végezte, emellett harmadévtől az Európai Közigazgatási Képzési Ösztöndíjprogram ösztöndíjasa. Ezt követően, 2007 és 2010 között, a Cambridge-i Egyetemen angol jogi és európai uniós szakirányú tanulmányokat folytatott, majd 2012-ben közgazdasági szakterületen szerzett másoddiplomát a Budapesti

A szerzők rövid szakmai életrajza

Corvinus Egyetem Közgazdasági Továbbképző Intézeténél. 2022-ben pszichológia szakon szerzett alapidipломát a Pécsi Tudományegyetemen. 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. 2014-től szakmai tanácsadó az Európai Parlamentben, jogi, oktatásügyi területen, ezen belül szerzői jogi, valamint a digitális belső piacokhoz 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.

Szuromi Benedek a Nemzeti Közszołgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának hallgatója, emellett a Mathias Corvinus Collegium (MCC) diákja. 2022-ben MCC-ösztöndíj nyerteseként Madridban politikai elemzőként dolgozott, 2023 tavaszán a Polgári Magyarországért Alapítvány (PMA) ösztöndíjával az Európai Parlamentben volt gyakornok. Külföldi ösztöndíjainak és az MCC Média Iskolájának keretében több szakmai rendezvény szervezője, moderátora; cikkei jelentek meg országos és egyetemi médiafelületeken. A Nemzeti Közszołgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) mentorált munkatársa. Szerepet vállalt az Európai Unió magyarországi soros elnökségének szervezésében is. Főbb érdeklődési területei közé tartozik a magyar belpolitika, az európai uniós döntéshozatal, az energiapolitika és a spanyol politika.

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

A szerzők rövid szakmai életrajza

ki. Kutatási területei: európai uniós jog és politika, kisebbségi és emberi jogok, a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítési lehetőségei, európai uniós közvetlen demokrácia és visegrádi együttműködés.



Tóth Bettina a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatója, emellett az Energiastratégia Intézetben a Nemzeti Alkalmazkodási Szakterületnél junior klímapolitikai szakértő. A Nemzeti Közzolgálati Egyetemen szerzett alap- és mesterszakos diplomát nemzetközi biztonság- és védelempolitika, valamint nemzetközi közzolgálati kapcsolatok szakon. Az Európa Stratégia Kutatóintézetnél kezdetben gyakornokként, jelenleg munkatársként az Európai Unió zöldpolitikájával foglalkozik.

Szakpolitikai elemzések 2023. I. félév

Absztrakt

Az Európa Stratégia Kutatóintézet kutatói rendszeresen írnak elemzéseket az Európai Unió különböző szakpolitikáiról. A Szakpolitikai elemzések 2023. I. féléves kiadványának írói a soros elnökség, a demokrácia és a jogállamiság, az uniós intézményi és közpolitika, a gazdaságpolitika, a zöld- és energiapolitika, a digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés, a kisebbségpolitika, a tagállami politikai helyzetkép, valamint további uniós szakpolitikák témaköreit járják körül.

Abstract

Researchers at the Europe Strategy Research Institute regularly write analyses on various European Union policies. Articles in the Policy Analyses 2023 Semester I detail issues regarding the presidency of the Council of the EU, democracy and the rule of law, EU institutional and public policy, economic policy, green and energy policy, digitalization, innovation and scientific development, minority policy, the political situation in member states, as well as covering topics of other EU policies.

Soros elnökség



Mit várhatunk a svéd uniós elnökségtől?

Bevezetés

2023. január 1-jén Svédország vette át az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét Csehországtól. Számos európai és globális léptékű kihívás mellett az októberben hivatalba lépő svéd kormányra várhatóan belpolitikai csatározások is várnak. Mi a svéd elnökség programja, prioritásai, melyek lesznek a legnagyobb kihívások, amelyekkel szembe kell néznie Stockholmnak az EU Tanácsának soros elnökeként?

Sajátos belpolitikai helyzet

A svéd soros elnökség mozgásterét nem csupán az európai, de a belpolitikai kihívások is befolyásolhatják.¹ 2021-ben hét év kormányzás után megbukott a baloldali svéd kormány (Szociáldemokrata Párt, Zöldek, Középpárt, Baloldal), ezt követően 2022 szeptemberében került sor a parlamenti választásokra az országban.² A választáson újra a szociáldemokraták szereztek a legtöbb mandátumot, azonban ez most nem volt elég a kormányalakításhoz. A második helyen a konzervatív Svéd Demokraták (SD) futottak be. Az európai fősodratú médiában szélsőjobboldaliként és populistaként nyilvántartott párttal azonban a legtöbb svéd politikai erő nem volt hajlandó koalícióra lépni, így az ő kormányalakításuk sem volt életszerű.

A megoldást végül a választáson harmadik legtöbb képviselőt szerző Mérésékelt Párt kisebbségi kormánya jelentette a Kereszténydemokrata Párttal és a Liberálisokkal. Ez a koalíció csupán 103 mandátummal rendelkezik a 349 fős svéd parlamentben, a *Riksdag*ban, ezért a Mérésékelt Párt elnökének, Ulf Kristerssonnak a miniszterelnökké választásához és a kormány működőképessé tételéhez szükséges volt, hogy a kormányt kívülről támogassák a Svéd

¹ GERCZULA 2022.

² MURÁNYI 2022.

Mit várhatunk a svéd uniós elnökségtől?

Demokraták. Az SD 73 képviselőjével a kormánynak így 176 mandátuma lett az ellenzék 173 mandátumával szemben, ami lehetővé tette a kormányalakítást. A Liberálisok nem voltak hajlandók koalícióra lépni a Svéd Demokratákkal, azonban a külső támogatás számukra is elfogadható megoldás volt.

Természetesen a Svéd Demokraták sem „ingyen” biztosítják támogatásukat a kormánynak; a bevándorlásellenes párt szigorúbb kormányzati álláspontot vár a migráció kapcsán, valamint beleszólást követelhetnek a további kormányzati és uniós ügyeket érintő döntésekbe is. Erre utal az a nyilvánosságra nem hozott záradék a koalíciós együttműködést rögzítő dokumentumban, amely szerint az SD-nek konzultációs joga lesz a soros elnökség által napirendre tűzött minden uniós ügyben.³

Ez a sajátos belpolitikai helyzet értelemszerűen a svéd soros elnökség mozgásterét is jelentősen befolyásolhatja. Többen úgy látják, hogy a svéd kormány a Svéd Demokraták „tűszává” vált,⁴ hiszen amennyiben nem érvényesül a populista párt akarata, akkor az SD a kisebbségi kormány bedöntésével fenyegetheti Ulf Kristersson miniszterelnököt. A Svéd Demokraták külső támogatásával is rendkívül szűk a kormány többsége, ami valóban kiszolgáltatott helyzetbe hozza a Kristersson-kormányt, a „farok csóválja a kutyát” klasszikus helyzetet előidézve.

A migráción túl egy másik kényes téma az uniós elnökségi program végrehajtása szempontjából a zöldpolitika. A Svéd Demokraták elnöke, Jimmie Åkesson és pártja további tagjai ugyanis többször kétségbe vonták a klímaváltozás tényét, így kérdéses, hogy az SD zsarolási potenciálját kiterjeszti-e majd a zöldpolitikával kapcsolatos elnökségi programra.⁵

Svéd elnökségi program és prioritások

Az orosz–ukrán háború a francia és cseh elnökség prioritásait,⁶ és ekképpen a teljes elnökségi trió programját is jelentősen átalakította.⁷ Ulf Kristersson svéd miniszterelnök december 14-én, a *Riksdag*ban elmondott beszédében

³ MRAV 2022.

⁴ SZUMSKI 2022.

⁵ Sweden Democrat Slammed for Denying Climate Crisis in Parliament 2022.

⁶ TÁRNOK 2022a; 2022b.

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2021.

ismertette a svéd soros elnökség prioritásait és az elnökségi programot.⁸ Ezek alapján a svéd soros elnökség négy fő prioritása a biztonság, a versenyképesség, a zöld és energiaátállás, valamint az értékek és a jogállamiság védelme.

1. Biztonság. E prioritás elsősorban az Oroszország Ukrajna elleni agressziójával kialakított biztonsági helyzetre reagál. A svéd tanácsi elnökség erősíteni akarja az uniós egységet, és közös álláspontot szeretne kialakítani az európai biztonság- és védelempolitika megteremtése terén. Ennek keretében Stockholm előrehaladást szeretne elérni a Stratégiai Iránytű végrehajtásával.⁹ A svéd kormány ugyanakkor hangsúlyozza, hogy Európa védelmi képességeinek erősítése nem helyettesíti, hanem kiegészíti a NATO védelmi szövetségét, a transzatlanti kapcsolatok erősítése pedig a biztonsági prioritás kiemelt szempontja.

Svédország továbbá prioritásként kezeli az Ukrajnának szánt gazdasági és katonai támogatás folytatását. Ezzel kapcsolatban a svéd elnökségi programból az is kiderül, hogy Stockholm határozottan kiáll az Oroszország elleni szankciós politika folytatása mellett, és hogy az uniós egység megteremtése ezen a területen a kormány kiemelt jelentőségű feladata lesz a következő hat hónapban. A biztonsági prioritás további eleme a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni harc fokozása. Ez a célkitűzés illeszkedik a svéd belpolitikai programhoz, ugyanis az országban jelentősen megszaporodtak a jellemzően bevándorló háttérű bandák által elkövetett bűncselekmények, amelyek ellen az új svéd kormány határozottan szeretne fellépni a jövőben.

2. Versenyképesség. A svéd politikai önmeghatározás fontos eleme a szabadpiac és a szabad verseny támogatása, ez pedig az elnökségi programban is hangsúlyosan megjelenik. A svéd kormány szerint a szabad verseny támogatása a magánbefektetések ösztönzése útján elősegíti az egyéb célok megvalósítását is, így különösen a zöld és digitális átállást, továbbá fokozza az EU gazdasági ellenálló képességét is a gazdasági természetű kitettség csökkentése által. A svéd elnökségnek ezzel egyidejűleg foglalkoznia kell majd a rendkívül magas európai infláció kezelésével és a fenyegető európai recesszió elleni fellépéssel is.

3. Zöld átállás az energiában. Stockholm hangsúlyozta, hogy a magas energiaárak kezelése az egyik legégetőbb feladat, azonban a svéd kormány egyúttal szeretné támogatni az elnökség során a hosszú távú energiareform megvalósulását is. Ulf Kristersson szerint az energiaátállás, a fosszilis energiahordozókról való leválás már nem csupán zöld-, de biztonságpolitikai kérdés is,

⁸ *Speech by Prime Minister Ulf Kristersson in the Riksdag 2022; Priorities; The Swedish Presidency Programme.*

⁹ Az Európai Unió Tanácsa 2022.

Mit várhatunk a svéd uniós elnökségtől?

különösen Oroszország Ukrajna elleni agressziója fényében. Ehhez jelentős beruházásokra lesz szükség.

A svéd elnökség a következő hat hónapban szeretné lezárni a *Fit for 55* (Irány az 55%) javaslatcsomagról szóló tárgyalásokat. Ennek értelmében az EU 2030-ig 55%-kal csökkentené a kibocsátását. A cseh elnökség jelentősen előrehaladt a *Fit for 55* dossziéval, így a tárgyalások lezárására júniusig reális esély mutatkozik. Hasonló cél a fosszilis anyagokkal működő autók kivezetése az EU-n belül 2035-ig. A svéd elnökség továbbá szeretne előrehaladást elérni az EU villamosításának felgyorsítása terén, többek között egy új akkumulátorrendelet kidolgozásával is. Ulf Kristersson *Riksdag*ban elmondott beszédében azt is kifejtette, hogy azok a tagállamok, amelyek új nukleáris erőműveket kívánnak építeni, ezt szabadon megtehetik.

4. Értékek és jogállamiság. Ulf Kristersson leszögezte, hogy Svédország aktív szerepet kíván betölteni az értékek és a jogállamiság előmozdítása terén is. A svéd kormány „konstruktívan viszi tovább a tanács munkáját a 7. cikk szerinti eljárásban, és kiáll az EU azon joga mellett, hogy a közös alapok kifizetését a jogállamiság elveinek betartásához szabja feltételül”.

Mit várhatunk a svéd elnökségtől?

Svédország rendkívüli kihívások idején veszi át az EU Tanácsának soros elnökségét. Az elnökségi programnak valamennyi eleme alapvető kiindulási alapként hivatkozik az Ukrajna elleni orosz agresszióra. Ukrajna támogatása a svéd elnökség első számú prioritása, de hasonlóan fontosnak tartják a transzatlanti kapcsolatok erősítését is.

Kristersson a svéd parlamentben elmondott beszédében egyáltalán nem tért ki a migrációra, illetve a prioritások között sem szerepel kifejezetten a téma (az elnökségi program röviden kitér rá). Ez annak fényében is furcsa, hogy a svéd kormány egyik legfontosabb belpolitikai célkitűzése a kérdés, amely az Európai Unió egészét is rendkívüli mértékben érinti. A Svéd Demokraták belpolitikai szerepe miatt ugyanakkor vélhetően ott lesz a svéd elnökség napi-rendjén a migráció.

Svédország várhatóan határozott hangot üt majd meg hazánkkal szemben a jogállamisági eljárások és az orosz–ukrán háborút érintő intézkedésekkel kapcsolatos uniós egység kialakítása ügyében.¹⁰ Utóbbi kapcsán Ulf Kristers-

¹⁰ HERCZEG 2023.

son kifejezetten azt mondta, hogy ennek érdekében meg kell majd küzdenie Magyarország „nemzeti-populista” kormányával.¹¹ A kemény svéd fellépésnek szintén lehetnek belpolitikai okai, hiszen a szeptemberi választáson legnagyobb támogatást szerző szociáldemokraták várhatóan erőlyes fellépést fognak követelni a svéd kormánytól Magyarországgal és Lengyelországgal szemben.

Kristeresson a svéd parlament előtt elmondott beszédében ugyanakkor azt is leszögezte, hogy a közös európai érdek vizsgálatakor figyelembe kell venni az Európai Unió sokszínűségét és a tagállamok eltérő helyzetét.¹² Azt ígérte, közvetíteni fognak az álláspontok között, mégpedig több alázattal és „kevesebb prédikálással”. Ez azért is lenne fontos, mert a Tanács soros elnökének legfontosabb feladata az uniós egység megteremtésének elősegítése, ennek érdekében pedig a semleges álláspont mindenképpen szükséges a tárgyalások során.

Júliusban Spanyolország veszi át a stafétát Stockholmtól, ezzel pedig kezdetet vesz a spanyol-belga-magyar elnökségi trió. Ebben a félévben a trió tagjai véglegesíteni fogják a trió programját, így hazánk 2024. július 1-jén kezdődő uniós elnöksége is karnyújtásnyira került, amelynek az Európa Stratégia Kutatóintézet is kiemelt figyelmet szentel.

2023. január 9.

Felhasznált irodalom

- A svéd kormányfő Európa biztonságáról beszélt a soros elnökség programja kapcsán. *Mandiner*, 2023. január 3. Online: https://mandiner.hu/cikk/20230103_orban_viktor_europai_unio_harc_ulf_kristeresson_kulfold_elnokseg_svedorszag_ukrajna_szankcio_tamogatas_oroszorszag
- Az Európai Unió Tanácsa (2021): *A Tanács 18 hónapra szóló programja (2022. január 1. – 2023. június 30.)*. Brüsszel, 2021. december 10. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14441-2021-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): *Stratégiai iránytű: fokozott biztonság és védelem az EU számára a következő évtizedben*. Sajtóközlemény, 2022. március 21. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/
- BUGNYÁR Zoltán (2022): Több alázatot, kevesebb prédikálást ígér Stockholm. *Magyar Nemzet*, 2022. december 15. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/12/tobb-alazatot-kevesebb-predikalast-iger-stockholm-2>

¹¹ A svéd kormányfő Európa biztonságáról beszélt a soros elnökség programja kapcsán.

¹² BUGNYÁR 2022.

Mit várhatunk a svéd uniós elnökségtől?

- GRECZULA Levente László (2022): Itt a jobboldali svéd kormány – de mihez kezd Svédország problémáival? *Mandiner*, 2022. október 18. Online: https://mandiner.hu/cikk/20221018_svedorszag_jobboldal_kormany
- HERCZEG Zsolt (2023): Leccap-e Magyarországra a svéd soros EU-elnökség? *Infostart*, 2023. január 4. Online: <https://infostart.hu/kulfold/2023/01/04/leccap-e-magyarorszag-ra-a-sved-soros-eu-elnokseg>
- MRAV Noémi (2022): A szélsőjobb árnyéka vetül a svéd soros elnökségre, kérdés, milyen hatással lesz ez az uniós ügyekre. *Euronews*, 2022. december 22. Online: <https://hu.euronews.com/2022/12/22/a-szelsojobb-arnyeka-vetul-a-sved-soros-elnoksegre-kerdes-milyen-hatassal-lesz-ez-az-unios>
- MURÁNYI Ernő (2022): A célegyenesben növelte mandátumszámát a svéd jobboldal. *Világ-gazdaság*, 2022. szeptember 14. Online: www.vg.hu/kozelet/2022/09/a-celegyenesben-novelte-mandatumszamat-a-sved-jobboldal
- Priorities*. Swedish-presidency.consilium.europa.eu. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20231020073756/https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/>
- Speech by Prime Minister Ulf Kristersson in the Riksdag*. Swedish-presidency.consilium.europa.eu, 2022. december 14. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20231020081100/https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-prime-minister-ulf-kristersson-in-the-riksdag/>
- Sweden Democrat Slammed for Denying Climate Crisis in Parliament. *The Local*, 2022. október 19. Online: www.thelocal.se/20221019/sweden-democrat-slammed-for-denying-climate-crisis-in-parliament/
- SZUMSKI, Charles (2022): Swedish EU Presidency Likely to be “Hostage” of the Far-Right. *Euractiv*, 2022. december 22. Online: www.euractiv.com/section/politics/news/swedish-eu-presidency-likely-to-be-hostage-of-the-far-right/?fbclid=IwAR2DxrrEWInUXGU9LqbYk22q9nnaWmkQwX8c6ZUXrKhkBkG7oG-Pe5oURLA
- TÁRNOK Balázs (2022a): Mit várhatunk a francia uniós elnökségtől? *Ludovika.hu*, 2022. január 10. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/01/10/mit-varhatunk-a-francia-unios-elnoksegtol/
- TÁRNOK Balázs (2022b): Mit várhatunk a cseh uniós elnökségtől? *Ludovika.hu*, 2022. január 10. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/07/01/mit-varhatunk-a-cseh-unios-elnoksegtol/
- The Swedish Presidency Programme*. Swedish-presidency.consilium.europa.eu. Online: <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/programme-of-the-presidency/>

A svéd elnökség gazdasági prioritásai

Élesedik a globális kereskedelmi verseny, ami a svéd elnökség prioritásai között is hangsúlyos szerepet ad a stratégiai ágak függetlenítésének.

2023 januárjától Svédország tölti be az EU Tanácsának soros elnökségét. Az elnökségi trió 18 hónapos időszakának gazdasági szempontból legfontosabb célkitűzései az uniós gazdaságok helyreállításának támogatása, ezen belül az első szempontok között a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek megvalósítása volt.¹ A trió egy második lényeges célkitűzése az egységes piac és az azt megalapozó négy szabadság elmélyítése, illetve megerősítése volt és az esetenkénti indokolatlan akadályok felszámolása. Egy harmadik lényeges célkitűzés volt a zöld és digitális átállás támogatását segítő uniós iparpolitika kidolgozása, valamint a digitális szolgáltatások egységes piacának megerősítése. Hasonlóan fontos pillér volt a meglévő és a jövőbeli termelési és ellátási láncok diverzifikálása; adott esetben a helyi termelés támogatása és a stratégiai készletfelhalmozás. Ugyancsak a trió által meghatározott prioritás volt a versenyszabályok megfelelő végrehajtása globális szinten és a belső piacot torzító külföldi támogatások lehetséges ellensúlyozási lehetőségeinek kidolgozása.

Ezeket a prioritásokat követve Svédország kidolgozta a saját részletesebb féléves tervét, amelyben négy nagy prioritást határozott meg.² Elnöksége alatt a következő kérdésköröket fogja kiemelten szem előtt fog tartani: biztonság-egység, versenyképesség, zöld átállás és energetikai átmenet, valamint a demokratikus értékek és a jogállamiság. A svéd elnökség rendkívüli kihívások előtt áll, hiszen az orosz–ukrán háború a teljes európai biztonságra, valamint a globális élelmiszer- és energiaellátásra is súlyos hatással van. Mindezek mellett a Nemzetközi Valutaalap előrejelzése szerint várhatóan az EU, az USA és Kína gazdasága is recesszióba süllyed 2023-ban.³

Nem meglepő módon a svéd elnökség kiemelten kezeli Ukrajna támogatását, és minden rendelkezésére álló eszközzel támogatni kívánja az említett

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2021.

² Swedish Government Offices Communications Division 2023.

³ International Monetary Fund 2022.

országot.⁴ Ugyanakkor úgy vélik, hogy a fent említett kihívásokkal szemben a versenyképesség növelésére, vagyis a gazdasági növekedés ösztönzésére irányuló erőfeszítésekre van szükség.

Az elnökség kiemeli az egységes belső piac és a globális kereskedelem által meghatározott lehetőségek fontosságát. Az első kapcsán kiemelik, hogy az uniós gazdasági szereplők profitálnak abból, hogy a világ legnagyobb egységes piacán működhetnek. Ugyanakkor a svédek úgy vélik, hogy az uniós gazdasági szereplők versenyképességének növelését lehet tovább segíteni. Így a versenypolitika szabályainak egyértelműsítését és jobb szabályozását szeretnék elérni. Ugyanakkor az egyesült államokbeli és az ázsiai piacokkal szembeni versenyre való tekintettel kiemelik, hogy egy túlszabályozás hátrányba szorítaná a gazdasági szereplőket. A svéd miniszterelnök szavaiból úgy érezni, mintha a globális kereskedelemre vonatkozó piac terén számos kihívást látna. Először is kiemeli az exportpiac nehézségeit, majd az amerikai és ázsiai piacokon tapasztalható éles versenyre utal. Ezek után hangsúlyozza, hogy a gazdasági protekcionizmust nem tekintik lehetséges megoldásnak, miközben a transzatlanti kapcsolatokra utal, vélhetőleg az Egyesült Államok által nemrég bevezetett belső piaci támogatások miatt.⁵ Várható tehát, hogy emiatt az EU hosszú és elhúzódó tárgyalások előtt áll, de a vámtarifák bevezetése sem kizárható.

A svéd elnökség gazdaságpolitikai prioritásainak lényeges eleme az orosz energiahordozókon kívül a kínai ásványi anyagoktól való függetlenedés. Ezt a kihívást leginkább a más országokkal folytatott diverzifikált és kölcsönösen elmélyített kereskedelem révén kívánják megoldani. Az is rendkívül fontos lépés, hogy uniós, helyi gyártással szeretnék biztosítani egyes stratégiai fontosságú területek ellátási láncát.

Végezetül, a svéd elnökség kiemeli az európai járműipar villamosításához szükséges félvezető ökoszisztéma fejlesztésével kapcsolatos munkák fontosságát. Mint ismeretes, az EU egyik célja, hogy a jelenlegi 10%-ról legalább 20%-ra növelje részesedését a globális félvezetőiparban 2030-ra.⁶

Összegezve, a trió prioritása elsősorban a pandémia sújtotta uniós gazdasági újjraépítése volt. Ezek mellett az orosz–ukrán háború felerősítette a stratégiai függetlenség és a kiegyenlített globális piaci verseny fontosságát, amelyek kiemelt szerepet kapnak a svéd elnökség programjában. Mindezek tükrében

⁴ KRISTERSSON 2022.

⁵ SCOTT-MOENS-STOLTON 2022.

⁶ European Council 2022.

a svéd elnökség arra törekszik, hogy az európai versenyképesség összehangolt megközelítését a politikai napirend élére rögzítse.

2023. január 10.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa (2021): *A stratégiai menetrend továbbvitele. A Tanács 18 hónapra szóló programja* (2022. január 1. – 2023. június 30.). Brüsszel, 2021. december 10. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14441-2021-INIT/hu/pdf>
- European Council (2022): *Chips Act: Council Adopts Position*. Sajtóközlemény, 2022. december 1. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/01/chips-act-council-adopts-position/
- International Monetary Fund (2022): *World Economic Outlook 2022 October. Countering the Cost-of-Living Crisis*. Washington, D.C. Online: www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022#Projections
- KRISTERSSON, Ulf (2022): *The Government's Priorities and the Programme of the Upcoming Swedish Presidency of the Council of the EU*. Government Offices of Sweden, 2022. december 14. Online: www.government.se/speeches/2022/12/speech-priorities-and-work-programme-for-the-swedish-presidency-of-the-council-of-the-european-union-in-spring-2023/
- SCOTT, Mark – MOENS, Barbara – STOLTON, Samuel (2022): *Trade War Threatens to Overshadow EU-US Summit*. *Politico*, 2022. november 17. Online: www.politico.eu/article/trade-war-europe-us-tech/
- Swedish Government Offices Communications Division (2023): *Swedish Presidency of the Council of the European Union: Programme. Priorities*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20231020073756/https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/>

Svéd elnökség 2023: homályos digitális törekvések

Európa egyik legnagyobb kihívása 2023 januárjában az energiaválság, amely a svéd elnökség négy fő prioritása között hangsúlyosan megjelenik. Európa digitális évtizedében a svéd program homályos képet fest digitális törekvéseiről, a folyamatban lévő jogszabályok kapcsán szemléletéről keveset sejtet. A programról azonban elmondható, hogy a piaci verseny ösztönzésére törekszik, és Európa geopolitikai szerepvállalását több szemszögből vizsgálja.

Svédország miniszterelnöke 2022. december 14-én bemutatta¹ a kormányzat 2023-as év első felére vonatkozó tanácsi elnökségi prioritásait. Ahogy az korábbi elemzésünkben² megjelent, Ulf Kristersson kiemelte, hogy négy prioritás mentén fűzték fel a svéd programot, amelyek Európa legsürgetőbb kérdéseiben igyekeznek fejlődést elérni, nevezetesen a biztonságpolitikai, versenyképességi, energiaügyi és jogállamisági kihívások terén. A fő irányvonalakon belül több szakpolitikai terület jelenik meg párhuzamosan. Kiemelten igaz ez a versenyképesség témakörére, ahol a gazdaság, a piaci versenyszabályok, a fenntarthatóság, valamint a digitális szakpolitikák érvényesülnek az ellenállóbb és a globális versenyben szuverenitását erősítő Európai Unió formálásában. A program megfogalmazása során három kritériumot mindenképp érdemes betartani a tagállamoknak, hogy az [1] összhangban álljon a folyamatban lévő uniós törekvésekkel, [2] illeszkedjen az aktuális kihívásokhoz globális viszonylatokban, valamint [3] megfeleljen a korábban közösen megalkotott elnökségi trió célkitűzéseinek.

Svédország elnökségi programja³ megfelel a kritériumoknak, ám a digitális szakpolitika érvényesülésének súlyát több kritika is érte az elmúlt két hétben. A digitalizáció a versenyképesség fejezetéhez tartozik leginkább, ahol a szabad versenyen, a befektetéseken és a digitális fejlődésen alapuló nyitott gazdaság feltételeinek javítása fogalmazódik meg célként. Fontos kiemelni,

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2022.

² TÁRNOK 2023.

³ Az Európai Unió Tanácsának Svéd Elnöksége 2023.

hogy 2023-ban, amikor harmincadik születésnapját ünnepli az EU közös piaca, a digitális átállás a belső piac fejlesztési törekvéseinek fontos pillérévé válik.

A digitális átállást a program egy része összeköti a fenntarthatóság, klíma-semlegesség fogalmakkal, ösztönözve a kétoldalú megállapodásokon nyugvó digitális kereskedelmet, az eCommerce irányelv rendelkezései szerint, továbbá az adószabályok digitális korhoz rendelésének munkáit is folytatni kívánja. Az elnökség a kereskedelmi szabályok között a digitális euróra és a fogyasztóvédelemre vonatkozó bizottsági javaslatok tárgyalását is napirendre tűzi. Az európai elektronikus személyazonosítási és digitális tárca rendszert a belső piac reformja legfontosabb pontjának tartja a program, így az eID jogszabálytervezettel kapcsolatos egyeztetéseket is előmozdítaná.

A digitális szolgáltatások útján végrehajtott bűncselekmények elleni fellépéshez a svéd elnökség szorgalmazza az elektronikus bizonyítékok és adatok megosztását a bűnüldöző hatóságokkal, ugyanez vonatkozik a határellenőrzés során alkalmazott adatbázisok összehangolására. A kiberfenyegetések csökkentésére az elnökségi program az EU külső, kiberdiplomáciai erejét szeretné integrálni az általános külpolitikájába, egyúttal elkötelezett az EU kibervédelmi politikai javaslatainak kidolgozásában, a Kiber Reziliencia Törvény megalkotásában. A digitális térben megvalósuló bűnüldözésen túl az igazságügyi együttműködések digitális fejlesztésére vonatkozó kezdeményezésben is szeretne előrelépést elérni.

A versenyképesség-növelési prioritásban megfogalmazottak alapján a svéd elnökség csak a versenyképes vállalatok útján látja garantálhatónak a fenntartható fejlődést, a zöld és digitális átállást, a gazdasági ellenállási képesség és Európa geopolitikai befolyásának növekedését. A belső piac fejlődési irányaként korábban is használatos volt a digitális egységes piac kifejezés, a prioritások között megbújik az erre való törekvés, amely szerint a digitális és szolgáltatási szektorban élénkíteni szükséges a versenyt Európa globális pozíciójának javítására. A programban az elnökség ígéri, hogy egyeztetést kezdeményez egy jövőbeli irányelvi javaslatra a digitális eszközök és folyamatok alkalmazására a vállalati jogban.

Ursula von der Leyen a kritikus nyersanyagokról szóló jogszabálytervezet megalkotásáról tett 2022. szeptemberi kijelentését ugyan megemlíti a program, de az erről szóló egyeztetések élénkítésére nem vállalkozik. Ugyanakkor az Európai Chip Törvényt úgy értékeli, hogy új diverzifikációs lehetőségeket nyit a digitális gazdaság előtt Európa félvezetői ökoszisztémájának szélesítésével, így az ezzel kapcsolatos munkát is előmozdítaná az elnökség.

A kutatás és innováció eredményességének növelése terén a digitális átállás szükségessége szintén felmerül, ennek kapcsán az elnökség a nyitottabb tudás- és adatcserét ösztönzi, üdvözlendő, hogy a nyílt tudomány és a kutatási infrastruktúrákhoz való hozzáférés lehetőségének bővítésére is törekszik. Utóbbiban Svédország elöl jár, hiszen 2021 márciusában a svéd felsőoktatási intézmények szövetsége elfogadta a nyílt tudomány nemzeti ütemtervét,⁴ amely kiegészíti a kormányzat által a *Kutatás, szabadság, jövő – Tudás és innováció Svédország számára* (Prop. 2020/21:16) című kutatási és innovációs törvényben foglalt célokat, miszerint 2021-re a közfinanszírozott tudományos publikációkat azonnal nyilvánosan hozzáférhetővé teszik, illetve legkésőbb 2026-ig a kutatási adatok a lehető legnyilvánosabban hozzáférhetővé válnak.

A parlamenti egyeztetés alatt álló Mesterséges Intelligencia Jogszábat is említi a program, amely tárgyalási folyamatokban előrelépést kíván tenni, hiszen a mesterségesintelligencia-technológiák fejlesztése a versenyképesség szempontjából elengedhetetlen, ugyanakkor szabályozott környezetben kell zajlania.

Az adat mint stratégiai erőforrás fontossága elvitathatatlan, főleg akkor, amikor Európa digitális szuverenitásának megerősítése stratégiai szinten egyre inkább megjelenik. Az Adattörvénnyel, a Hálózati Infrastruktúra Törvénnyel (Connectivity Infrastructure Act), valamint az uniós és tagállami infrastruktúrák összehangolását célzó Átjárható Európa Törvénnyel (Interoperable Europe Act) kapcsolatos tárgyalásokhoz és az Európai Adat Stratégia végrehajtásához is szeretne hozzájárulni az elnökség.

Az oktatás, ifjúság, kultúra és sport fejezet szemrevételezése azért is fontos, mert míg 2022 az Ifjúság Európai Éve volt, 2023-ban a készségek, illetve azok fejlesztése kapja a főszerepet. A digitális átálláshoz kötődő célok megvalósítására a digitális készségfejlesztés kiemelt fontosságú, amelyet az unió már az elmúlt években is ösztönzött, 2023-ban még több forrást különíthetnek el erre a célra. Jóllehet a svéd program a versenyképesség növelésének elengedhetetlen feltételeként írja le a piaci igényeknek megfelelő készségfejlesztést, azonban ezzel egy időben a piaci folyamatok digitalizációjáról és az infrastruktúrák kiépítéséről sem szabad megfeledkezni, hiszen egy alacsony digitális érettségi szintű piaci közegben a készségigények nem a digitális fejlődés felé irányítják az oktatással szemben állított követelményeket.

A francia–cseh–svéd elnökségi trió záróakkordjaként vizsgálva a svéd programot elmondható, hogy a digitális átállás megjelenik, noha kevésbé

⁴ SUHF 2022.

hangsúlyosan, mint elődeinél. Egyre inkább az látható, hogy a digitális szakpolitika a többi politikát átszövő közeggé válik, így az egyes területek pótolhatatlan kísérőjeként jelenik meg. A már megkezdett, digitális fejlődést érintő törvényjavaslatok tárgyalási folyamatait tovább kell vinnie a svéd elnökségnek, azonban a program túlnyomórészt homályos nyelvezetet alkalmaz azzal kapcsolatban, hogy mit kíván elérni a törvények szintjén. Covid-utóhatásként az Európai Egészségügyi Adatterről szóló szabályozás a legfontosabb digitális prioritás, az egyeztetés alatt álló további jogszabályok említésén túl a tárgyalások során képviselni kívánt prioritások aligha mutatkoznak meg, a verseny ösztönzésére és az adatok védelmére vonatkozó elvek azok, amelyek sejtethetik velünk, hogy milyen tengelyen fogja a tárgyalásokat alakítani a 2022-ben alakult svéd kormánykoalíció.

2023. január 11.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsának Svéd Elnöksége (2023): *Programme of the Swedish Presidency of the Council of the European Union in 2023*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20231020081044/https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/media/ntkerqpw/the-swedish-presidency-programme.pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): *Ulf Kristersson miniszterelnök beszéde a Riksdagban*. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20231020081100/https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-prime-minister-ulf-kristersson-in-the-riksdag/>
- SUHF (2022): *Guide for Implementation of the National Roadmap for Open Science* [Útmutató a nyílt tudomány nemzeti ütemtervének végrehajtásához]. Online: <https://suhf.se/app/uploads/2022/09/Guide-for-implementation-of-the-National-Roadmap-for-Open-June-2022.pdf>
- TÁRNOK Balázs (2023): Mit várhatunk a svéd uniós elnökségtől? *Ludovika.hu*, 2023. január 9. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/01/09/mit-varhatunk-a-sved-unios-elnoksegtol/

A svéd „zöltség”: eddigi eredmények és az elnökségi elképzelések

Bevezetés

Svédország több évtizedre visszatekintően jár élen a zöldpolitikai cselekvést illetően, az uniós standardoknak való megfelelés ezért nem is okoz számára nagy kihívást. A kérdés, hogy egy, a területen ilyen ambiciózus tagállam miként tudja ösztönözni az EU26-ot a következő féléves uniós elnöki pozíció betöltése során hasonló eredményekre.

Zöldpolitika Svédországban

Svédország tradicionálisan a környezetvédelem szószólójaként ismert az egész nemzetközi közösség számára: már az 1960-as években felismerték az iparosodás környezetkárosító hatását, ezért a világon elsők között dolgoztak ki környezetvédelmi jogszabályt a természeti értékek védelme érdekében.¹ Emellett Stockholm adott otthont az Egyesült Nemzetek Szervezete első környezetvédelmi konferenciájának is, amelynek keretében a részt vevő államok elfogadták a mintegy 25 alapelvet magában foglaló Stockholmi Nyilatkozatot, valamint életre hívták az ENSZ Környezetvédelmi Programját.² Az elmúlt évek során nem tértek le a zöld útról, a gazdasági növekedést is a fenntarthatóság és kibocsátáscsökkentés hívószavai mellett érték el: míg Svédország a világ 22. legnagyobb gazdaságává nőtte ki magát 2021-ben,³ a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátása 20% körül mozgott 2020-ban.⁴ Mindezt többek között a foszszilis energiahordozók alacsony (30% alatti),⁵ valamint a megújuló energiaforrások (például nap-, szél-, geotermikus és nukleáris energia) nagyarányú

¹ LUNDQVIST 1972: 93.

² United Nations [é. n.].

³ WorldData 2022.

⁴ Eurostat 2022a.

⁵ RITCHIE-ROSADO-ROSER 2022.

(60% feletti) alkalmazásával érték el,⁶ azonban nem lehet elmenni amellett sem, hogy az ország területét mintegy 70%-ban szénelnyelők, vagyis erdők borítják.⁷ A céltudatos magatartást mindezek mellett mi sem bizonyítja jobban, mint hogy már két évvel az Európai zöld megállapodás előtt, 2017-ben jogi keretek közé emelték az ország 2045-re történő nettó karbonsemlegessé válását.⁸

Ugyanakkor a már önmagukért beszélő eredmények sem bizonyulnak elegendőnek a Svéd Meteorológiai és Hidrológiai Intézet számításai szerint, ugyanis egy 2022-ben nyilvánosságra hozott jelentésben az 1991 és 2020 közötti időszakban 1,9 Celsius-fokkal volt magasabb az átlaghőmérséklet az 1800-as évek második feléhez képest.⁹ Ezzel szemben a jelenlegi svéd kormány külső támogatását élvező Svéd Demokraták több tagja is megkérdőjelezte a klímaváltozás tényét, amely vélemény a svéd uniós elnökség zöld célkitűzéseire is befolyással bírhat.¹⁰

A svéd elnökség zöld prioritásai

Mint ahogy egy korábbi elemzésben már bemutatásra került, a svéd elnökség prioritásainak harmadik alappillére a zöld és energetikai átállás.¹¹ A két terület reformját az orosz–ukrán háború óta még inkább összehangolja a nemzetközi közösség, már-már biztonságpolitikai kérdéssé emelve azokat. Ehhez alkalmazkodik Svédország is programjában, a hazai tapasztalatok és eredmények megosztásának igényével. Ennek egyik alapja a társadalom és az üzleti szféra mozgósítása, ezen belül a cselekvésre hajlamos szereplők egy platformon való összegyűjtése annak érdekében, hogy ők és az uniós támogatások cselekvésre ösztönözzék a passzív aktorokat.¹²

Stockholm konkrét céljai a francia, cseh és svéd elnökségi trió lezárására nézve ambiciózusak, de nem bizonyulnak elérhetetlennek: a 2030-ig történő 55%-os kibocsátáscsökkentési célokat magában foglaló *Fit for 55* javaslat-csomagról szóló tárgyalásokat kívánják folytatni és véglegesíteni, ehhez kapcsolódóan a COP27 eredményeit is előrevinni.¹³ Kiemelt figyelmet fordítanak

⁶ Eurostat 2022b.

⁷ World Bank [é. n.].

⁸ Climate Action 2017.

⁹ AFP 2022a.

¹⁰ AFP 2022b.

¹¹ TÁRNOK 2022.

¹² Swedish Presidency of the Council of the European Union 2022.

¹³ TÓTH 2022.

továbbá a kibocsátáskereskedelmi rendszerre (EU ETS), amely az innováció ösztönzéséül szolgál. Ezek mellett több, már érvényben levő rendelet felülvizsgálatát és további tárgyalását tűzték ki célul, mint például a környezeti levegő minőségéről szóló irányelvek, a csomagolási irányelv, a hulladékszállításról szóló rendelet vagy a természet helyreállításáról szóló rendelet, ezenfelül az F-gázokról és az ózonrendeletéről szóló felülvizsgált rendeletre vonatkozó tárgyalásokat is folytatni kívánják. Összefoglalva, a zöld átállás valamenyny területére – biodiverzitás, körforgásos gazdaság, szennyezőanyag-kibocsátás – fókuszálni kívánnak, nem priorizálva egy-egy szegmenst. Mindezt az energiaágazatban való hatékony és zöld átállással összekötve, szabadságot adva a technológia kiválasztására, kizárólag egy szempontot szem előtt tartva: a fosszilis energiahordozók kivezetése és a megújulók bevezetése.

A svéd elnökség is nehéz helyzetben van a zöld átállás európai uniós szintű megvalósításának szabályozásában, ugyanis az orosz–ukrán háború egyszerre erősíti fel és szorítja háttérbe ezt a területet: 2022 februárja óta felerősödött a fosszilis energiahordozók energia-előállításban történő alkalmazásának mellőzése, valamint a beszerzések diverzifikációja, amit az Európai Unió által életre hívott REPowerEU is segít.¹⁴ Azonban vannak országok, példának okáért Magyarország vagy Németország, amelyek újraindították vagy tovább folytatják ezen erőforrások kiaknázását. Hazánk esetében az uniós Igazságos Átmenet projekt keretében leállítani és átalakítani tervezett Mátrai Erőmű 2029-ig történő lignitalapú energiatermelésének fokozása említhető meg.¹⁵ A német példa szintén egy, a Rajna-vidéken található lignitbányához köthető, ahol klímaaktivisták már két éve tüntetnek, a napokban azonban a nemzetközi médiát is bejárta a bánya újranyitása és kibővítése miatt kialakult demonstráció, ugyanis a folyamatok a helyi lakosság kitelepítésével járnak. A tüntetésen a svéd véleményvezér, Greta Thunberg is részt vett, ahonnan többedmagával rendőrök vitték el.¹⁶ A sokszor radikális nézeteket valló aktivista az elmúlt években számos fiataalt szólított meg nyilatkozataival, amit akár a svéd elnökség idején is kamatoztatni lehetne; ez pedig nemcsak a környezetvédelemre való figyelemfelhívást, hanem az ifjúság politikai szerepvállalásának növelését is indukálhatná.

2023. január 19.

¹⁴ Európai Bizottság 2022.

¹⁵ MAJOR 2022.

¹⁶ Deutsche Polizei führt Greta Thunberg ab 2023.

Felhasznált irodalom

- AFP (2022a): Sweden's Mean Temperature up 1.9C since Late 1800s: Report. *The Local*, 2022. november 23. Online: www.thelocal.se/20221123/swedens-mean-temperature-up-1-9c-since-late-1800s-report/
- AFP (2022b): Sweden Democrat Slammed for Denying Climate Crisis in Parliament. *The Local*, 2022. november 23. Online: www.thelocal.se/20221123/swedens-mean-temperature-up-1-9c-since-late-1800s-report/
- Climate Action (2017): *Sweden's Goal to be Carbon Neutral by 2045 Written into Law*. 2017. június 16. Online: www.climateaction.org/news/swedens-goal-to-be-carbon-neutral-by-2045-written-into-law
- Deutsche Polizei führt Greta Thunberg ab. *Deutsche Welle*, 2023. január 18. Online: www.dw.com/de/deutsche-polizei-f%C3%BChrt-greta-thunberg-ab/a-64430886
- Európai Bizottság (2022): *REPowerEU: Európa megfizethető, biztonságos és fenntartható energiaellátásáért*. Online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_hu
- Eurostat (2022a): *Net Greenhouse Gas Emissions*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_13_10__custom_1300365/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=bf32e957-0096-48fc-b9a2-e127f51a090d
- Eurostat (2022b): *Share of Renewable Energy in Gross Final Energy Consumption by Sector*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_07_40__custom_2190966/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=749c1328-331e-4c33-bbe7-7232f05c0c87
- LUNDQVIST, Lennart (1972): Sweden's Environmental Policy. *Ambio*, 1(3), 90–101. Online: www.jstor.org/stable/4311956?seq=5#metadata_info_tab_contents
- MAJOR András (2022): Leállt Magyarország második legnagyobb erőműve. *Portfolio.hu*, 2022. szeptember 26. Online: www.portfolio.hu/uzlet/20220926/leallt-magyarorszag-masodik-legnagyobb-eromuve-569087
- RITCHIE, Hannah – ROSER, Max – ROSADO, Pablo (2022): *Fossil Fuels*. Online: <https://ourworldindata.org/fossil-fuels>
- Swedish Presidency of the Council of the European Union – First Semester 2023. Online: <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/media/ntkerqpw/the-swedish-presidency-programme.pdf>
- TÁRNOK Balázs (2023): Mit várhatunk a svéd uniós elnökségtől? *Ludovika.hu*, 2023. január 9. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/01/09/mit-varhatunk-a-sved-unios-elnoksegtol/
- TÓTH Bettina (2022): COP 27 és az EU-27: a célok továbbra sincsenek összhangban a tényekkel. *Ludovika.hu*, 2022. november 22. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/24/cop-27-es-az-eu-27/
- United Nations [é. n.]: *United Nations Conference on the Human Environment, 5-16 June 1972, Stockholm*. Online: www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972
- World Bank [é. n.]: *Forest Area (% of Land Area) – Sweden*. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.FRST.ZS?locations=SE>
- WorldData (2022): *Indicators of Economy in Sweden*. Online: www.worlddata.info/europe/sweden/economy.php

A magyar–francia csúcstalálkozó jelentősége

Bevezetés

A március 13-ai Orbán–Macron-csúcstalálkozó egyszerre nyújtott jó lehetőséget a jövő heti uniós csúcsra, illetve a 2024-es magyar elnökségre való felkészülésre, és bírt szimbolikus jelentőséggel hazánk számára.

Az európai integráció motorjának hagyományosan a német–francia együttműködést tekintik, éppen ezért mindig kiemelt fontosságú, ha Magyarország miniszterelnöke hivatalos látogatás keretében találkozik az Európai Unió legbefolyásosabb államai vezetőinek egyikével. A legutóbbi ilyen alkalomra március 13-án, hétfőn került sor, amikor is a francia köztársasági elnök, Emmanuel Macron Párizsban fogadta Orbán Viktor magyar kormányfőt. A két politikus nem első ízben találkozik egymással az uniós intézményrendszeren kívül is, 2019 októberében ugyancsak a magyar miniszterelnök utazott a francia fővárosba,¹ 2021 decemberében pedig Emmanuel Macron látogatott Budapestre és folytatott megbeszéléseket a visegrádi országok vezetőivel.² Ez a mintegy másfél évvel ezelőtti találkozó nemcsak a látogatás ténye miatt, de abból a szempontból is jelentékeny esemény volt, hogy azt megelőzően utoljára mintegy másfél évtizeddel korábban, 2007-ben járt francia köztársasági elnök – Nicolas Sarkozy – Magyarországon.

Március 13-án Orbán és Macron egy munkavacsora keretében folytattak kétoldalú megbeszéléseket az Európai Uniót érintő legfontosabb témákról. A találkozón elhangzottakról mindkét fél csak szűkszavú tájékoztatást adott: szót ejtettek Svédország és Finnország NATO-csatlakozásáról, illetve annak ratifikálásáról,³ valamint egyeztettek az orosz–ukrán háborúról, Európa versenyképességéről, energiabiztonságról és védelempolitikáról is.⁴

¹ PÁLFI 2019.

² GÁT 2021.

³ NÉMETH 2023.

⁴ BOURGERY-GONSE 2023.

Az Ukrajnában zajló háború kitörése óta az Európai Unió az egységes fellépésre törekszik, és mind ez idáig tíz szankciós csomagot fogadtak el a tagállamok Oroszországgal szemben.⁵ A további intézkedésekkel kapcsolatban Emmanuel Macron a szankciós nyomás fokozását tartja kívánatosnak,⁶ és Ukrajna irányába is növelné a katonai segítségnyújtás mértékét. Franciaország jelenleg is azon államok egyike, amelyek fegyverszállítással támogatják az ukránokat. Magyarország ezzel szemben megfontoltabb lépéseket szorgalmaz mind a szankciók, mind pedig az Ukrajnával kapcsolatos magatartás terén. Orbán Viktor a fegyverszállítások helyett a béketárgyalások ösztönzését látja szükségesnek.⁷ A szankciókkal szembeni magyar óvatosság pedig jelentős részben abból a helyzetből fakad, hogy hazánk sokkal nagyobb mértékben függ az orosz energiahordozóktól, mint Franciaország.

Ugyan az orosz energiahordozókat érintő szankciók tekintetében nézetkülönbségek vannak Magyarország és Franciaország között, mindkét kormány elkötelezett az energiatfüggetlenség és az energiabiztonság elérése mellett, amelyhez megkerülhetetlennek tartják az atomenergia szerepének növelését. Magyarországon már épül Paks II, és Franciaország is hat új atomreaktor építését tervezi 2035-ig az energiatfüggetlenség biztosítása érdekében.⁸ A két politikai vezető a nukleáris energiára a klímasemlegesség elérését szintén szolgáló egyik eszközként is tekint, közös sikerük, hogy komoly politikai viták után az Európai Unió végül fenntarthatónak és így támogathatónak minősítette az atomenergiát.⁹

Az európai védelmi ipar fejlesztését Ursula von der Leyen a tavaly szeptemberi, az Európai Unió állapotáról szóló beszédében prioritásként nevezte meg, amely törekvéssel mind a magyar kormányfő,¹⁰ mind a francia köztársasági elnök egyetért.¹¹ Mindkét fél szorosabbra fűzné a biztonság- és védelempolitika területén az együttműködést, növelnék Európa szuverenitását, önálló védelmi

⁵ Európai Tanács 2023.

⁶ CHATTERJEE–MURPHY 2023.

⁷ BEREZNAY 2023.

⁸ DODMAN 2023.

⁹ KALAS 2021; A Bizottság (EU) 2022/1214 felhatalmazáson alapuló rendelete (2022. március 9.) az (EU) 2021/2139 felhatalmazáson alapuló rendeletnek egyes energiaágazatbeli gazdasági tevékenységek tekintetében, valamint az (EU) 2021/2178 felhatalmazáson alapuló rendeletnek az ezekre a gazdasági tevékenységekre vonatkozó különös közzétételek tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg).

¹⁰ Miniszterelnöki Kabinetiroda 2022.

¹¹ BRZOWSKI 2023b.

képességeit, aminek egyik eredményeként egy közös európai hadsereg létrejöttét látnák szívesen.

Cél az együttműködés megalapozása?

A hétfői találkozó egymás álláspontjainak jobb megértésén túl kettős célt szolgálhatott.

Március 23-án és 24-én rendezik meg a soron következő Európai Tanács (EiT-) ülést, amelyek előtt megszokott, hogy az állam- és kormányfők kétoldalú találkozók útján igyekeznek feltérképezni a másik fél nézeteit egy-egy vitás kérdésben, és törekszenek arra, hogy a fennálló ellentéteket már a tárgyalások kezdete előtt elsimítsák, valamilyen kompromisszumos megoldásra jutva. A jövő heti EiT-ülés előzetes napirendje pedig nagyban lefedi azokat a témaköröket – háború, Európa versenyképessége, energiaválság –, amelyekről hétfőn Orbán és Macron egyeztetett.¹² Az ülésen különös jelentősége lehet az Ukrajna melletti kiállítás további megnyilvánulási formáiról folytatott vitának, hiszen az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője, Josep Borrell korábban a szankciós lehetőségek kimerüléséről és a fegyverszállítások támogatásáról beszélt.¹³ Ennek kérdésében pedig, ahogyan fentebb is utaltam rá, Magyarország és Franciaország eltérő álláspontot képvisel, amelyeket valahogyan közelíteniük kell, ha megállapodást szeretnének elérni a március végi csúcstalálkozón. Hasonlóképpen fontos döntések születhetnek az Európai Unió versenyképességének megőrzéséről és megerősítéséről, hiszen az Amerikai Egyesült Államok által hozott, idén januárban hatályba lépő inflációcsökkentési törvény komoly gazdasági kihívást jelent az EU számára.

Az Európai Tanács ülései előtti egyeztetések nem csupán az álláspontok közelítését, de a közös prioritások megfogalmazását, szövetségkötést is szolgálják. A hét eleji találkozón több olyan ügy is napirendre került, amelyekben, ahogyan bemutattam, azonos véleményen van Franciaország és Magyarország, és amelyek elérése érdekében együtt érvelhetnek majd a jövő heti uniós csúcson.

A hétfői tárgyalás jó alkalom lehetett arra is, hogy a felek a hamarosan kezdődő magyar uniós elnökségi ciklus tudatában folytassanak párbeszédet. 2023 júliusában ugyanis a spanyol–belga–magyar trió veszi át a soros

¹² European Council 2023.

¹³ BRZOWSKI 2023a.

elnökséggel járó feladatokat a francia–cseh–svéd triótól. Magyarország Belgiumot követően, 2024 második felében tölti majd be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét.

A mindenkori soros elnökséget ellátó tagállam feladatai közé tartozik a tanácsi ülések megszervezése, előkészítése. Az elnökségi időszak hat hónapja során a tárgyalt napirendi pontoknak az a program ad keretet, amelyet az adott tagország az elnökségének kezdetén mutat be, és amelyben kifejti, mely területeken kíván előrehaladást elérni. Ezen prioritások összhangban állnak az elnökségi trió közös programjában megfogalmazottakkal. Noha még több hónap van hátra a svéd elnökségi időszakból, a következő trió közös programjának, valamint a magyar elnökségi programnak a kidolgozása már javában zajlik.

A hétfői magyar–francia csúcstalálkozón tárgyalta témák többsége, így az energiabiztonság, az európai versenyképesség megőrzése és növelése, valamint a védelmi ipar fejlesztése, várhatóan Magyarország számára is prioritás lesz 2024 második felében. Az elnökségi ciklus alatt valamennyi nemzet arra törekszik, hogy megvalósítsa a legfontosabb célkitűzéseit, amihez viszont elengedhetetlen a többi partner támogatása, különösképpen a két nagy tagállamé, Németországé és Franciaországé. Orbán Viktor párizsi látogatása fontos lépés lehetett afelé, hogy a formálódó elnökségi program élvezze majd a franciák támogatását, hiszen ahogyan látható, vannak közös kapcsolódási pontok a két állam között, akár az atomenergia megítélésének kérdésében, akár az európai védelempolitika ügyében, és ezek most megbeszélésre kerülhettek. Hasonlóképpen tett Emmanuel Macron is, amikor 2021-ben Budapestre érkezett, hogy a visegrádi országokkal tárgyaljon, és egyúttal szövetségeseket szerezzen magának a 2022 januárjában kezdődő elnöksége időszakára.

Magyarország és Franciaország együttműködése nem csupán nekünk, magyaroknak jelenthet pozitív hozadékot 2024-ben, de a franciáknak is érdeke a jó munkakapcsolat. Saját elnökségi programjuk egyik pontja az európai szuverenitás megerősítése volt, amelynek szerves részét képezte a védelmi képességek fokozása, a közös európai hadsereg ügye.¹⁴ Az orosz–ukrán háború kitörése azonban közbeszólt, a hangsúlyok áthelyeződtek, ám a magyar programpontok támogatásával Franciaországnak újabb lehetősége adódik, hogy lépéseket tegyen saját céljai megvalósítása felé.

¹⁴ TÁRNOK 2022.

Szimbolikus jelentőségű csúcstalálkozó

A Macron–Orbán-találkozó a fentiekén túlmenően hazánk számára szimbolikus jelentőséggel is bír. A francia köztársasági elnök meghívása ugyanis azt mutatja, hogy hiába van vitája Magyarországnak az Európai Unióval, vagy tartják vissza az országnak járó uniós forrásokat, a magyar miniszterelnök mégsem elszigetelt szereplője az európai politikai életnek.

2023. március 16.

Felhasznált irodalom

- A Bizottság (EU) 2022/1214 felhatalmazáson alapuló rendelete (2022. március 9.) az (EU) 2021/2139 felhatalmazáson alapuló rendeletnek egyes energiaágazatbeli gazdasági tevékenységek tekintetében, valamint az (EU) 2021/2178 felhatalmazáson alapuló rendeletnek az ezekre a gazdasági tevékenységekre vonatkozó különös közzétételek tekintetében történő módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32022R1214>
- BEREZNAV István (2023): Orbán Viktor megnevezte az ellenfeleit. *Index*, 2023. február 22. Online: <https://index.hu/belfold/2023/02/22/orban-viktor-beszed-balatonfured-fidesz-kihelyezett-frakcioules/>
- BOURGERY-GONSE, Théo (2023): Orbán-Macron Dinner in Paris on Russia, Rule of Law. *Euractiv*, 2023. március 13. Online: www.euractiv.com/section/politics/news/orban-macron-dinner-in-paris-on-russia-rule-of-law/?fbclid=IwAR2PkD5JbASPYAQyNgtCPoxAqpTUSaJVK-CPwuZ5_nflLo0jqR-D229hFWHg
- BRZOWSKI, Alexandra (2023a): ‘Not Much Left’ on Russia Sanctions, other Support Needed Now, Says EU’s Borrell. *Euractiv*, 2023. március 10. Online: www.euractiv.com/section/defence-and-security/interview/not-much-left-on-russia-sanctions-other-support-needed-now-says-eus-borrell/
- BRZOWSKI, Alexandra (2023b): France Proposes Conference on ‘Europe’s Air Defence’. *Euractiv*, 2023. február 17. Online: www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/france-proposes-conference-on-europes-air-defence/
- CHATTERJEE, Phelan – MURPHY, Matt (2023): Ukraine War: Russia Must Be Defeated but Not Crushed, Macron Says. *BBC*, 2023. február 19. Online: www.bbc.com/news/uk-64693691
- DODMAN, Benjamin (2023): France Mulls Nuclear Revamp as Ukraine War Prompts an Energy Mix Rethink. *France24*, 2023. március 13. Online: www.france24.com/en/europe/20230313-france-mulls-nuclear-revamp-as-ukraine-war-prompts-an-energy-mix-rethink
- Európai Tanács (2023): Az EU válasza Oroszország Ukrajna elleni inváziójára. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-response-ukraine-invasion/
- European Council (2023): *Communication*. 2023. február 13. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-2-2023-INIT/en/pdf>
- GÁT Ákos Bence (2021): Emmanuel Macron budapesti látogatásának margójára. *Ludovika.hu*, 2021. december 14. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/12/14/emmanuel-macron-budapesti-latogatasanak-margojara/

- KALAS Vivien (2021): Elég zöld-e az atomenergia? *Ludovika.hu*, 2021. október 20. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/10/20/eleg-zold-e-az-atomenergia/
- NÉMETH Márton Sándor (2023): Erről tárgyalhatott Orbán Viktor Emmanuel Macronnal, és ezért nem tudhatunk több részletet. *Index*, 2023. március 15. Online: <https://index.hu/kulfold/2023/03/15/orban-viktor-emmanuel-macron-europai-unio-franciaorszag-haboru-atomenergia-parizs/>
- Miniszterelnöki Kabinetiroda (2022): Orbán Viktor interjúja a *Budapester Zeitung* kétheti lapnak. 2022. október 24. Online: <https://2015-2022.miniszterelnok.hu/orban-viktor-interjuja-a-budapester-zeitung-ketheti-lapnak/>
- PÁLFI Rita (2019): Orbán Párizsban: klímabajnokok vagyunk! *Euronews*, 2019. október 11. Online: <https://hu.euronews.com/2019/10/11/elo-orban-viktorral-talalkozik-emmanuel-macron>
- TÁRNOK Balázs (2022): Mit várhatunk a francia uniós elnökségtől? *Ludovika.hu*, 2022. január 10. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/01/10/mit-varhatunk-a-francia-unios-elnoksegtol/

A spanyol–belga–magyar EU-elnökségi trió programja

Bevezetés

Az Általános Ügyek Tanácsában június 27-én mutatták be a 2023. július 1. napján induló spanyol–belga–magyar soros elnökségi trió programját. A Tanács munkáját a következő 18 hónapra meghatározó dokumentumot a három tagállam közösen dolgozta ki. Melyek a program kiemelt célkitűzései, és milyen kihívásokkal kell várhatóan szembenéznie a spanyol, a belga, valamint a 2024. július 1-jén munkáját megkezdő magyar soros elnökségnek?

Az elnökségi trió

Az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét félévente más-más uniós tagállam tölti be, hármas csoportokban, úgynevezett elnökségi triókban szoros együttműködve. Az elnökségi triók rendszerét a Lisszaboni Szerződés vezette be 2009-ben. A trió tagjai hosszú távú célokat tűznek ki, és közös programot készítenek, melyben meghatározzák azokat a témákat és kérdéseket, amelyekkel ebben a másfél évben a Tanács foglalkozni fog.¹ A trió programja alapján a három tagállam mindegyike elkészíti saját részletesebb féléves tervét. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ettől a kerettől – különösen rendkívüli újabb fejlemények hatására – ne lehetne eltérni. Jó példa erre a francia–cseh–svéd elnökségi trió, amelynek második hónapjában Oroszország megtámadta Ukrajnát, ez pedig a cseh és a svéd elnökség programjára is jelentős hatással volt,² az új fejlemények és kihívások fényében az államok kénytelen voltak módosítani az előzetesen meghatározott terveiken.

¹ Az EU Tanácsának elnöksége.

² TÁRNOK 2022; 2023.

A 2023–2024-es spanyol–belga–magyar elnökségi trió bemutatása

Az Általános Ügyek Tanácsának (ÁÜT) június 27-i ülésén³ Spanyolország, Belgium és Magyarország illetékes miniszterei bemutatták a trió programját.⁴ Magyarországot az ülésen Varga Judit igazságügyi miniszter képviselte, a spanyol elnökség nevében Pascual Navarro Ríos európai uniós ügyekért felelős miniszter, Belgium képviselőjében pedig Willem van de Voorde brüsszeli állandó képviselő ismertette a programot.

A nyilvános ülésen Varga Judit elmondta, hogy a három tagállam szorosan együttműködik, a közös munka jó hangulatban zajlik, a felkészülést pedig már hozzávetőleg egy évvel ezelőtt elkezdték. A spanyol–belga–magyar trió másodjára dolgozik együtt a soros elnökség megvalósításán, hiszen 2010-ben és 2011 első felében is ez a hármas került sorra a rotációs elnökség keretén belül. A Tanács támogatta a trió elnökségi programját, a nyilvános ülésen pedig nyoma sem volt az elmúlt hetek Európai Parlamentben tapasztalt politikai vitáinak, amelyek Magyarország képességeit vonták kétségbe a soros elnöki tisztség megfelelő ellátására vonatkozóan.

A 2023–2024-es spanyol–belga–magyar elnökségi trió elemzése

A program elején a trió tagjai leszögezik: az Ukrajna elleni orosz agresszió és a növekvő globális bizonytalanság megköveteli az Európai Uniótól, hogy fokozza ellenálló képességét és stratégiai autonómiáját. A program négy pillérre épít: gazdaság és versenyképesség, az uniós polgárok szabadsága és biztonsága, zöldebb és igazságosabb Európa, valamint érdekek és értékek az uniós külpolitikában.

Gazdaság és versenyképesség

A program értelmében a trió az EU egységes piacának elmélyítésén fog dolgozni azzal a céllal, hogy megfelelő keretfeltételeket biztosítson egy jövőálló uniós gazdaság számára, valamint fokozza az EU hosszú távú versenyképességét.

³ Council of the European Union 2023a.

⁴ Council of the European Union 2023b.

A spanyol–belga–magyar EU-elnökségi trió programja

A trió a nyitott stratégiai autonómiát, a gazdasági rugalmasságot és a versenyképességet fogja előmozdítani az EU iparpolitikájában, különös tekintettel a kettős, a zöld és a digitális átállásra. A trió hozzájárul majd a bankunió kiteljesítéséhez és a valódi tőkepiaci unió felé történő előrelépéshez, külön hangsúlyt fektet a közös áfarendszer modernizálására és egyszerűsítésére, valamint hozzájárul az uniós vámkódex felülvizsgálatához. A tagállamok erősíteni kívánják a fogyasztók jogainak védelmét, egyúttal ösztönözve a környezetvédelmi szempontból fenntarthatóbb fogyasztási szokásokat.

A program csupán röviden tér ki a magyar elnökség számára fontos szakpolitikának számító kohéziós politikára, rögzítve, hogy kiemelt figyelmet szentelnek majd a 2027 utáni kohéziós politika jövőjéről szóló párbeszédnek. A program arra is kitér, hogy a következő másfél év során lesz esedékes az EU 2021–2027 közti többéves pénzügyi keretének (MFF) féldős felülvizsgálata.

Az uniós polgárok szabadsága és biztonsága

A spanyol–belga–magyar trió hangsúlyozza, hogy a migráció olyan európai kihívás, amelyre európai választ kell adni, ezért a trió elkötelezett a közös európai menekültügyi rendszer és a migrációs és menekültügyi paktum reformjának folytatása mellett, és mindent megtesz azok elfogadása érdekében. A trió javítani kívánja a schengeni térség működését, és kiemelt figyelemben részesíti a külső határok megerősítését. Az illegális migráció elleni küzdelem és a külső határok védelmének támogatása vélhetően a magyar elnökségi programban is hangsúlyos prioritásként jelenik majd meg.

A trió ezenfelül fokozni kívánja a határokon átnyúló szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni fellépést. A három tagállam úgy véli, hogy különös figyelmet kell fordítani a gyermekekkel szembeni szexuális visszaélés, a nők elleni erőszak, valamint a gyűlölet-bűncselekmények, a rasszizmus, az antiszemitizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemre. E pillér keretén belül tér ki a program az uniós értékek és emberi jogok érvényre juttatásának fontosságára, valamint leszögezi, hogy a jogállamiság a védett értékek egyik kiemelt garanciája, ekképpen pedig minden tagállamnak tiszteletben kell tartania ezt az elvet.

Zöldebb és igazságosabb Európa

Ez a közös program legsokrétűbb pillére, amelyben megjelenik a zöldpolitika és a zöld átállás, a közös agrárpolitika, az energetika és a szociális politika is.

A trió törekedni fog a *Fit for 55* csomag gyors és méltányos megvalósítására, folytatja a munkát a hátralévő jogalkotási dossziékon. További kiemelt terület lesz az erdőgazdálkodás, amelynek javítására szintén vállalkozik a spanyol–belga–magyar hármas. A trió támogatni fogja a különféle címkézési kezdeményezéseket az önálló európai élelmiszer-politika megvalósítása érdekében, valamint figyelemmel kísérik majd a megreformált közös agrárpolitika (KAP) végrehajtását és a 2027 utáni új KAP kialakítását.

A trió tagjai az általuk megvalósított elnökségek során erőfeszítéseket tesznek a tiszta energiára való átállás érdekében, különös tekintettel a határokon átnyúló energiainfrastruktúrák elősegítésére és fejlesztésére. A tagállamok azt is leszögezik azonban, hogy céljuk a biztonságos, fenntartható és megfizethető energiaellátás biztosítása a polgárok és a vállalkozások számára. A hozzáférhető energia biztosítása Magyarország számára is fontos célkitűzés, hiszen alapjaiban befolyásolja az uniós tagállamok versenyképességét.

A trió továbbá hatékonyan végre kívánja hajtani a szociális jogok európai pillérére és a Bizottság szociális gazdaságra vonatkozó cselekvési tervét. A spanyol–belga–magyar elnökségi hármas programban tett vállalása értelmében különös figyelmet fordít majd az EU előtt álló demográfiai kihívás kezelési módjainak feltárására. Ez utóbbi várhatóan hangsúlyosan meg fog jelenni a magyar elnökségi programban is, együttesen a magyar kormány által szorgalmazott, családokat támogató intézkedésekkel.

Érdekek és értékek az uniós külpolitikában

A trió célja a nemzetközi partnerségek és a biztonság valamennyi dimenziójának megerősítése, egy ambiciózus és kiegyensúlyozott kereskedelempolitika kialakítása, valamint az EU érdekeinek határozottabb, közös európai értékek alapján történő védelme.

Az orosz–ukrán háború megkerülhetetlen pillérré emelte az EU közös kül- és biztonságpolitikáját is. Ezzel összhangban a trió emlékeztet, hogy az EU politikai, gazdasági, pénzügyi, katonai és humanitárius támogatást nyújt Ukrajnának, hogy gyakorolhassa önvédelemhez való jogát Oroszország illegális agressziójával szemben. A spanyol–belga–magyar elnökségi hármas elkötelezte

A spanyol–belga–magyar EU-elnökségi trió programja

magát amellett, hogy az EU Stratégiai Iránytűjének időben történő végrehajtásával megerősíti az EU biztonság és védelem terén való fellépési képességét. Az EU stratégiai autonómiája e területen a magyar kormány számára is fontos igazodási pont, és legnagyobb eséllyel a magyar elnökségi programban is megjelenik majd.

E pillérhez tartozik az EU bővítés- és szomszédspolitikája, amely a magyar elnökség számára is kiemelt priorítás élvez. A trió tovább kívánja vinni az EU bővítési folyamatát, külön figyelmet fordítva az érintett országokkal folytatott rendszeres politikai párbeszéd fokozására, és ösztönözve őket a koppenhágai kritériumoknak való megfeleléssel kapcsolatos előrehaladásra. A bővítés- és szomszédsgpolitika magyar szempontból kiemelt figyelemben részesített régiója a Nyugat-Balkán, a magyar soros elnökség számára pedig várhatóan az EU–Nyugat-Balkán-csúcstalálkozó megvalósítása fontos célkitűzés lesz 2024 második felére.

Összegzés

A trió programja a három érintett tagállam kompromisszumos megállapodása az együttműködésük legfontosabb szakpolitikai kereteire vonatkozóan, ez azonban nem jelenti azt, hogy akár a magyar elnökség valamennyi, a trió programjában megjelenő célt egyenlő intenzitással fogja képviselni. Noha a magyar elnökségi program várhatóan csak 2024 júniusában válik nyilvánossá, az illetékes kormánytagok közleményei alapján kikövetkeztethetők azok a célok, amelyek a magyar soros EU-elnökség alatt kiemelt figyelmet fognak élvezni.⁵

2023. június 28.

Felhasznált irodalom

Az EU Tanácsának elnöksége. Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/

Council of the European Union (2023a): *General Affairs Council, 27 June 2023*. Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2023/06/27/?fbclid=IwAR3hvk8PEkAeyyIL2biKzqUSE2QdmdrYUMjtvYD0G2cC4cpcYoTDtdjCpCo

⁵ VARGA 2023.

Tárnok Balázs

- Council of the European Union (2023b): *Taking Forward the Strategic Agenda – 18-Month Programme of the Council (1 July 2023 – 31 December 2024)*. Brüsszel, 2023. június 20., 10597/23. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- TÁRNOK Balázs (2022): Mit várhatunk a cseh uniós elnökségtől? *Ludovika.hu*, 2022. július 1. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/07/01/mit-varhatunk-a-cseh-unios-el-noksegtol/
- TÁRNOK Balázs (2023): Mit várhatunk a svéd uniós elnökségtől? *Ludovika.hu*, 2023. január 9. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/01/09/mit-varhatunk-a-sved-unios-el-noksegtol/
- VARGA Judit [@JuditVarga_EU] (2023): Presenting Our #EU2024HU Plans to the Parliament's #European Affairs Committee. *Twitter*, 2023. május 22. Online: https://twitter.com/JuditVarga_EU/status/1660665891439140866

Demokrácia és jogállamiság



Farkasok báránybőrben: hozhat-e változást az EU morális válsága?

Magyarországot vádolták korrupcióval, majd maguk keveredtek korrupciós botrányba. Az uniós Katargate-ügy akár mélyreható változást is hozhat az európai politikában. Kellemetlenül végződött a 2022-es év a brüsszeli elit számára, miután futótűzként terjedt a hír, hogy december 9-én korrupció gyanúja miatt letartóztattak több befolyásos uniós személyiséget, köztük Eva Kaili görög szocialista európai parlamenti alelnököt és Pier Antonio Panzeri volt szocialista EP-képviselőt.¹ Rajtuk kívül letartóztatták még Kaili élettársát, Francesco Giorgit, valamint Luca Visentinit, a Nemzetközi Szakszervezeti Konföderáció főtitkárát és Niccolò Figà-Talamancát, az egyébként emberi jogi és jogállamisági kérdésekkel foglalkozó No Peace without Justice nevű NGO igazgatóját.² Francesco Giorgi szerepe azért is különleges, mert a botrányban érintett több személyhez is kötődik.³ Nemcsak Eva Kaili élettársa, hanem Pier Antonio Panzeri korábbi és Andrea Cozzolino jelenlegi olasz szocialista európai parlamenti képviselő asszisztense is volt.

Hamar kiderült, hogy nagy léptékű korrupciós botrányról van szó, a belga rendőrség ugyanis közzétette, hogy mintegy 1,5 millió euró (azaz mintegy 600 millió forint) készpénzt foglalt le az intézkedések során.⁴ Az ügy tovább gyűrűzik az Európai Parlamentben, Roberta Metsola EP-elnök 2023. január 16-án jelentette be a strasbourgi plenáris ülésen, hogy további két EP-képviselő, a belga szocialista Marc Tarabella és az olasz szocialista Andrea Cozzolino mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó eljárások is elindultak.⁵ A január 17-i hírek szerint Pier Antonio Panzeri időközben vádalkut köthetett a hatóságokkal,

¹ S. L. 2022.

² DAOU 2023.

³ Qatargate, Giorgi Makes the Name of Cozzolino but the MEP Deny: "I'm Outraged, I have Nothing to Do with It" 2022.

⁴ HAECK 2022.

⁵ EU Corruption Scandal: European Parliament Starts Process to Waive Immunity of Two More MEPs 2023.

hogy csökkentse büntetését, így a feltételezett korrupciós hálózattal kapcsolatban várhatóan további információk láthatnak napvilágot.⁶

A korrupció egyes személyeket, illetve azok hálózatát érinti, ezért nem lenne helyénvaló általánosításba bocsátkozni, és az egész brüsszeli elitet korrupcióval vádolni. Ugyanakkor az ügy társadalmi, morális és politikai következményei óhatatlanul túlmutatnak az érintett személyeken.

A Katargate-ügy alapjaiban rengeti meg azt az egyébként is utópisztikus és irreális, ugyanakkor a nyugati mainstreamben meglehetősen elterjedt narratívát, amely szerint az európai uniós intézmények, különösen az Európai Parlament, morálisan a tagállamok és intézményeik felett állnak. Az elmúlt évtizedben az európai parlamenti vitákból és állásfoglalásokból rendre az tűrőződött, hogy az EP képviseli minden ügyben a „jó oldalt”, és mutatja a „helyes utat”, míg más szereplők, különösen a tagállamok és a tagállami kormányzatok, valamint a képviselőiket tömörítő Tanács általában „bűnbakokként”, de legalábbis a „helyes haladást gátló” tényezőkként jelentek meg. A közelmúltban felmerült kínos ügy azonban azt mutatja, hogy az Európai Parlamentnek és általában Brüsszelnak nincs erkölcsi alapja ítélkezni és magát morálisan felsőbbrendűnek tekinteni.

Mindez megingatja azt a politikai állítást is, mely szerint az Európai Egyesült Államok létrehozása elkerülhetetlen szükségszerűség, amelyet legfeljebb hátráltatni lehet, de elkerülni nem. A föderális Európa szószólói mindig azzal érvelnek, hogy a nemzeteket meg kell haladni ahhoz, hogy létezésünkben valami jobb, magasabb minőséget érhünk el. A föderalisták szerint Európának nincs szükség nemzetekre, amelyek csak az egoista nacionalizmus és a háború veszélyét rejtik magukban. Ezért a cél olyan európai államot létrehozni, amely maga alá gyűri a nemzeteket, és addig is, amíg ez nem következik be, az európai szupranacionális intézményeknek a lehető legszéleskörűbb ellenőrzés alatt kell tartani a tagállamokat nemcsak gazdasági és pénzügyi, hanem politikai és jogi tekintetben is. Többek között az elmúlt évtizedben kialakított jogállamisági eljárások is ezt a célt szolgálják.⁷

A Katargate-ügyből azonban éppen ellentétes tanulságot lehet levonni: az európai polgároknak az lenne az érdeke, hogy az uniós intézmények ne maradjanak felügyelet nélkül. Az ellenőrzést pedig egyedül a tagállamok tudják gyakorolni, amelyeknek demokratikusan választott vezetői közelebb állnak az európai polgárokhoz, mint a távoli uniós intézmények. Ezért véget kell vetni

⁶ ZsÍROS 2023.

⁷ GÁT 2022a.

annak a tendenciának, hogy a szupranacionális intézmények egyre több jogkört vonjanak magukhoz, és éppen ellenkezőleg, a tagállamok részére kell erősebb jogköröket biztosítani az uniós intézmények ellenőrzésére.

A Katargate-ügy az EU és Magyarország közötti politikai vitákban is különös relevanciával bír. Az Európai Bizottság 2022-ben többek között a korrupció vádját helyezte a Magyarországgal szemben indított jogállamisági kondicionalitási eljárás középpontjába,⁸ amelynek keretében szeptember 18-án,⁹ majd november 30-án¹⁰ javasolta a hazánkban járó uniós források részleges felfüggesztését. Mivel a kondicionalitási rendeletben foglalt pénzügyi szankciókhoz nem elegendő általános jogállamisági hiányosságokra vagy demokratikus problémákra hivatkozni, hanem azt is meg kell tudni magyarázni, hogy a magyarországi helyzet miért veszélyezteti az uniós költségvetést, a korrupció tavaly kiemelt vádponttá lépett elő az EU hazánkkal szembeni eljárásaiban.¹¹ EP-képviselők még 2022 novemberében is súlyos vádakat fogalmaztak meg a magyarországi korrupció kapcsán, és követelték a Bizottság még szigorúbb fellépését.¹²

Az európai elitbe begyűrűző Katargate-ügy azonban ledöntötte az uniós intézményeket, köztük különösen az európai parlamenti képviselőket a piedesztálról, akik így már nem folytathatják zavartalanul a korrupciót középpontba helyező politikai vádaskodásokat a tagállamokkal szemben. Elég csak belegondolni abba az abszurd helyzetbe, hogy évekkel ezelőtt, még aktív európai parlamenti képviselőként a jelenlegi korrupciós botrány középpontjában található Pier Antonio Panzeri adott hangot aggodalmának az uniós források feltételezett magyarországi elsikkasztása miatt;¹³ vagy hogy a Katargate-ben gyanúba keveredő Marc Tarabella belga szocialista képviselő 2018-ban Twitter-bejegyzésben üdvözölte a 7. cikk szerinti jogállamisági eljárás megindítását Magyarországgal szemben, hangsúlyozva, hogy a korrupció nem maradhat büntetlenül.¹⁴

Magyarország fő kritikusan ebben a kínos helyzetben várhatóan más témákra térnek majd át, a korrupció helyett újra általánosabb értékekre, elvontabb jogelvekre hivatkozó vádpontokat helyezhetnek előtérbe. Erre enged következtetni

⁸ GÁT 2022b.

⁹ European Commission 2022.

¹⁰ Európai Bizottság 2022a.

¹¹ GÁT 2022c.

¹² MRÁV 2022.

¹³ European Parliament 2016.

¹⁴ TARABELLA 2018.

Farkasok báránybőrben: hozhat-e változást az EU morális válsága?

a Bizottság december 22-én közzétett közleménye is, amely amellett, hogy jelzi, hogy a testület elfogadta a Magyarországgal kötött partnerségi megállapodást, azt is hangsúlyozza, hogy a kohéziós politikai és belügyi programok végrehajtásához Magyarországnak további „feljogosító feltételeknek” is meg kell felelnie.¹⁵ E ponton pedig hangsúlyozza, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségével, a gyermekvédelmi törvénnyel, a menedékkérők jogaival és a tudományos élet szabadságával összefüggésben továbbra is olyan problémákat lát Magyarországon, amelyek befolyásolhatják az uniós alapok kifizetését.

A Katargate kellően súlyos és elgondolkodtató ahhoz, hogy az európai uniós politikát kizökkentse medréből, és a különböző uniós intézményi és politikai szereplőket önreflexióra kényszerítse. Ugyanakkor még a jövő kérdése, hogy az ügy kapcsán időtálló reformfolyamatok is elindulnak-e. Sok múlik majd azon, hogy a tagállamok képesek lesznek-e szorosabbra fogni a gyepőlőt és visszavenni az irányítást a szupranacionális európai intézmények felett.

2023. január 23.

Felhasznált irodalom

- DAOU, Marc (2023): Corruption, Cash and Confessions: Who are the Key Suspects in the Qatargate Scandal? *France24.com*, 2023. január 21. Online: www.france24.com/en/europe/20230121-corruption-cash-and-confessions-who-are-the-key-suspects-in-the-qatargate-scandal
- EU Corruption Scandal: European Parliament Starts Process to Waive Immunity of Two More MEPs. *Euronews*, 2023. január 16. Online: www.euronews.com/my-europe/2023/01/16/eu-corruption-scandal-european-parliament-starts-process-to-waive-immunity-of-two-more-mep
- Európai Bizottság (2022a): *A Bizottság megállapítása szerint Magyarország nem ért el kellő előrehaladást a reformok terén, és teljesítenie kell a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó forrásokra vonatkozó alapvető mérföldköveket*. Sajtóközlemény, 2022. november 30. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_7273
- Európai Bizottság (2022b): *Uniós kohéziós politika 2021–2027: beruházás a méltányos éghajlatvédelmi és digitális átállásba Magyarország közigazgatási kapacitásának, átláthatóságának és korrupció elleni küzdelmének megerősítése mellett*. Sajtóközlemény, 2022. december 22. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_7801
- European Commission (2022): *EU Budget: Commission Proposes Measures to the Council under the Conditionality Regulation*. Sajtóközlemény, 2022. szeptember 18. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5623

¹⁵ Európai Bizottság 2022b.

- European Parliament (2016): *Question for Written Answer E-007203-16 to the Commission: Accusations of Embezzlement of European Funds in Hungary*. 2016. szeptember 28. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-007203_EN.html
- GÁT Ákos Bence (2022a): Jogállam, föderalizmus és nemzeti függetlenség: Magyarország a fő uniós politikai törésvonal középpontjában. *Ludovika.hu*, 2022. július 5. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/07/05/jogallam-federalizmus-es-nemzeti-fuggetlenseg-magyarorszag-a-fo-unios-politikai-toresvonal-kozeppontjaban/
- GÁT Ákos Bence (2022b): Jogállamisági kondicionalitás: újabb levél Brüsszelnek. *Ludovika.hu*, 2022. augusztus 23. www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/08/23/jogallamisagi-kondicionalitas-ujabb-level-brusszelnek/
- GÁT Ákos Bence (2022c): Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben? *Ludovika.hu*, 2022. november 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/23/milyen-jogallamisagi-eljarasok-vannak-folyamatban-magyarorszaggal-szemben/
- HAECK, Pieter (2022): Belgium Recovers over €1.5M in EU Parliament Graft Raids. *Politico*, 2022. december 13. Online: www.politico.eu/article/belgium-recover-1-5-million-euro-european-parliament-graft-raid/
- MRAV, Noemi (2022): Negatív kritikát kapott Magyarország az EP jelentéstevőitől, 415-re ugrott a forint-euró árfolyam. *Euronews*, 2022. november 22. Online: <https://hu.euronews.com/2022/11/17/negativ-kritikat-kapott-magyarorszag-az-ep-jelentestevoitol-415-re-ugrott-a-forint-euro-ar>
- Qatargate, Giorgi Makes the Name of Cazzolino but the MEP Deny: "I'm Outraged, I have Nothing to Do with It". *Brussels Morning*, 2022. december 16. Online: <https://brusselsmorning.com/qatargate-giorgi-makes-the-name-of-cozzolino-but-the-mep-deny-im-outraged-i-have-nothing-to-do-with-it/28665/>
- S. L. (2022): Az Európai Parlament alelnökét is letartóztatták a korrupciós ügyben. *Euronews*, 2022. december 10. Online: <https://hu.euronews.com/2022/12/10/az-europai-parlament-alelnoket-is-letartoztattak-a-korrupcios-ugyben>
- TARABELLA, Marc [@marctarabella] (2018): Victoire! Nous avons obtenu une majorité des 2 tiers pour enclencher l'article 7 contre le gouvernement #Orban. Les droits humains, la corruption, ainsi que les violations des valeurs, des principes et du droit européen ne peuvent pas rester impunis. *Twitter*, 2018. szeptember 12. Online: <https://twitter.com/marctarabella/status/1039835214481170432>
- ZSÍROS Sándor (2023): Vádalkut köthet a Katargate korrupciós botrány főszereplője, Pier Antonio Panzeri a hatóságokkal. *Euronews*, 2023. január 17. Online: <https://hu.euronews.com/my-europe/2023/01/17/vadalkut-kothet-a-katargate-korrupcios-botrany-foszereploje-pier-antonio-panzeri-a-hatosag>

Rendszerváltás vagy módszerváltás: mit tanultak az EU-intézmények az EP korrupciós botrányából?

„Sürgősen meg kell vizsgálni, miként születnek ebben a Házban a döntések az átláthatóság, az integritás, az etika és a korrupcióellenesség terén. Ezeket a döntéseket ugyanis elsősorban a Parlament Elnöksége hozza. Az EP-képviselők között a »büntetlenség kultúrája« működik, ez a jelenség pedig nagyban hozzájárult az intézményt alapjaiban megrengető Katargate-botrányhoz” – fogalmazott néhány nappal ezelőtt Nick Aiossa, a Transparency International európai ügyekkel foglalkozó irodájának igazgatóhelyettese a Parlament külföldi beavatkozásokkal foglalkozó különbizottságának (ING2) meghallgatásán.

A szakértő kijelentette, hogy a Parlament korrupciós jellegű esetekben a leggyengébb szankciókat alkalmazza,¹ intézkedéseit a komolyság és az elkötelezettség hiánya jellemzi. Saját nyilvántartása szerint a Parlament előző, 2014 és 2019 közötti mandátuma alatt huszonhat olyan – feltárt – etikai szabálysértés fordult elő, amikor a képviselők megsértették a rájuk vonatkozó magatartási kódexet, azonban szankciót egyetlen esetben sem alkalmaztak velük szemben. „Az EP-képviselőkkel szembeni szankciók kiszabásának joga közvetlenül a Parlament elnökét illeti meg, döntéseiben pedig politikai megfontolások is közrejátszhatnak” – fogalmazott² Aiossa. Ezt az állítást erősíti az a tény, hogy politikai szempontból is igencsak egyoldalú volt az EP által indult olyan vizsgálatok köre, amelyek ténylegesen szankcióval végződtek: 2017-ben Marine Le Pennel szemben indult nyomozás,³ azzal vádolva a politikust, hogy csalárd módon több millió eurót használt fel a Nemzeti Front kampányainak finanszírozására, 2019-ben pedig Farage pártja, a UKIP (az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja) volt kénytelen több mint 250 000 euró összeget visszafizetni az uniós költségvetés javára, hasonló okok miatt.⁴

¹ ZALÁN 2023.

² Európai Parlament 2023.

³ WILLSHER 2022.

⁴ Nigel Farage 'Has £35k Pay Docked by EU over Misspending Claim' 2018.



Az ülésen a Transparency International igazgatóhelyettese az Európai Parlament Elnökségét hibáztatta, amiért az az elmúlt évtizedben nem fogadott el szabályokat a Parlament átláthatóságának megerősítése érdekében. Az Európai Parlament Elnöksége (más néven Bureau) felel a Parlament költségvetésével, adminisztrációjával, szervezetével és személyzeti ügyeivel kapcsolatos ügyekért. Az Elnökség az Európai Parlament elnökéből, mind a tizennégy alelnökből és az öt, elsősorban pénzügyi kérdésekkel foglalkozó quaestorból áll, utóbbiak csak tanácskozái joggal vesznek részt az üléseken. Eva Kaili korrupciós vádakkal letartóztatott szocialista képviselő szintén az Elnökség tagja volt mindaddig, amíg alelnöki tisztségét az Európai Parlament meg nem vonta tőle. Az Elnökség a Transparency szakértője szerint az a hely a Parlamenten belül, ahol végül a legtöbb érdemi reformjavaslat nyom nélkül elhal.

Nem a mostani egyébként az első alkalom, hogy a Transparency International kritikával illeti az Európai Parlamentet. Éppen egy esztendővel ezelőtt azt róttá fel⁵ a korrupcióellenes civil szervezet, hogy a Parlament volt az egyetlen uniós intézmény, amely megtagadta az együttműködést integritásról, korrupcióról és etikáról szóló, az egész EU-ra kiterjedő tanulmányukkal kapcsolatban.⁶

Néhány hónappal ezelőtt, 2022 októberében a The Good Lobby Profs és a Transparency International közös panasszal fordult⁷ az európai ombudsmanhoz az Európai Parlament új főtitkárának kinevezése miatt.⁸ A panasz benyújtására azért került sor, mert a rendes kiválasztási eljárást érdemben mellőzve, politikai háttéralkuk alapján iktatták be az Európai Parlament főtitkári székébe az Európai Parlament elnökének korábbi kabinetfőnökét, Alessandro Chiocchettit. Mindezért cserében a megállapodásban részt nem vevő többi frakciót egyéb vezető állásokkal jutalmazták, többek között egy teljes új főigazgatóság létrehozására is sor került, amelyet a frakciók saját maguk tölthettek fel a Parlament adminisztrációjában elhelyezni kívánt személyekkel. Némileg csalódást keltő, hogy az európai ombudsman nyilvántartásában máig nem szerepel az ügy, ami arra enged következtetni, hogy az ombudsman végül azonnal elutasította vagy formai okokból nem vette nyilvántartásba a kérelmet.

⁵ NIELSEN 2021.

⁶ BOFARUL et al. 2021.

⁷ PETRI 2022.

⁸ European Parliament 2022.

A fenti eset aktualitása, hogy a Transparency International szerint az Európai Parlament újonnan kinevezett főtitkára még Metsola elnök korábbi kabinetfőnökeként legalább két alkalommal találkozott a katarai hatóságokkal 2022 elején.⁹ A Transparency International év végén arra kérte Metsola EP-elnököt, hogy haladéktalanul vizsgálják ki az ügyet, annak lezárásáig pedig vonják vissza az új főtitkár kinevezését. Chiocchetti kinevezése azonban mindennek ellenére 2023. január 1-jével hatályba lépett, vizsgálatra pedig nem került sor.

A korrupciós botrány következtében kialakult helyzetet orvosolandó, Metsola a Parlament januári plenáris ülésén egy tizennégy pontból álló tervet mutatott be az átláthatóság javítása érdekében.¹⁰ A javaslat többek között szigorítani kívánja az EP-képviselőkre vonatkozó szabályokat a lobbistákkal való kapcsolattartásra vonatkozóan. A reformtervezet értelmében a volt EP-képviselők számára hivataluk elhagyása után két éven át tilos bármilyen lobbitevékenységben való részvétel, az ilyen cégekkel való együttműködés. Ezenfelül kötelező előírást kíván bevezetni valamennyi képviselő, sőt a képviselői asszisztensek és az intézményi köztisztviselők számára is, hogy az Európai Parlament jelentésével vagy állásfoglalásával kapcsolatos valamennyi találkozójukat nyilvánosságra hozzák. Ez a kötelezettség egyébként jelenleg csak a bizottsági elnökökre, az előadókra és az árnyékelőadókra vonatkozik. Metsola egy parlamenti nyilvántartásban központosítaná a parlamenti munka integritásával kapcsolatos információkat, megerősítené az átláthatósági nyilvántartás szerepét, illetve felszámolná a harmadik országokkal foglalkozó parlamenti közti munkacsoportokat. Az EP-elnök kötelező képzést írna elő a pénzügyi és integritási szabályokról a parlamenti dolgozók számára, továbbá megerősítené a Parlament együttműködését a tagállamok igazságügyi és büntetőhatóságai, sőt az Európai Ügyészség eljárásaival is különböző szinergiákat kíván teremteni. Kérdés, hogy a javasolt szabályok milyen módon lennének alkalmasak a Katargate-ügyhöz hasonló visszaélések megelőzésére, hiszen a reformintézkedések között nem szerepel például felső összeghatár bevezetése a harmadik országok által finanszírozott látogatásokkal kapcsolatban, sem pedig a szankciók érdemi megerősítése.

A reform kezdeményezései sorában ismételten felmerült egy független etikai testület létrehozásának lehetősége, ennek a felvetésnek pedig már történelme van. Az unió működési reformjának szükségessége, egy új etikai testületre vonatkozó igény már lassan hét évvel ezelőtt, 2016-ban a zöldpártiból

⁹ VAN HULTEN 2022.

¹⁰ NIELSEN 2023.

liberálissá avanszált, jelenleg pedig az európai szociáldemokraták sorait erősítő Pascal Durand jelentésében megjelent.¹¹ Az Európai Zöldek mellett az ötlet egyaránt feltűnt a szocialisták és a liberálisok 2019-es európai választási kampányában. 2021. szeptember 16-án az Európai Parlament formálisan is kezdeményezte¹² és javasolta egy intézményközi megállapodás megkötését egy független uniós etikai testület létrehozásáról a Parlament és a Bizottság számára.

Az uniós intézmények etikai szabályai jelenleg nem harmonizáltak: a Bizottság, a Parlament és a Tanács tagjait és munkatársait eltérő etikai keretek kötik, eltérő kötelezettségekkel és végrehajtási mechanizmusokkal. Az Európai Parlamentben jelenleg egy saját tanácsadó testület működik a képviselői magatartási kódex értelmezésére. A tanácsadó bizottság öt tagból áll, akiket az elnök hivatali ideje kezdetén az Alkotmányügyi Bizottság és a Jogi Bizottság elnökségi tagjai és koordinátorai közül a képviselők tapasztalata és a politikai kiegyensúlyozottság figyelembevételével nevez ki. A tanácsadó bizottság minden egyes tagja rotációs alapon, hat hónapig tölti be az elnöki tisztséget. Amennyiben okkal feltételezhető, hogy valamely európai parlamenti képviselő megszeghette e magatartási kódexet, az elnök az ügyet a tanácsadó bizottság elé terjesztheti. A tanácsadó bizottság megvizsgálja a vélt szabálysértések körülményeit, és meghallgathatja az érintett képviselőt, következtetései alapján pedig ajánlást nyújt be az elnöknek a lehetséges döntésre vonatkozóan. Az ilyen tárgyú vizsgálatok az EP háza táján ezzel véget is érnek, más intézmény nem gyakorol kontrollt afelett, hogy mi zajlik az intézményben integritás, etika terén.

Ha a zöldpárti narratívát követné az Európai Parlament integritási reformja, a szervezeti átalakítás nem hagyná érintetlenül a többi uniós intézményt sem, mivel ebben az esetben a független etikai testülethez tartozna a biztosokra, az európai parlamenti képviselőkre és az intézményi személyzetre vonatkozó etikai szabályok végrehajtásával kapcsolatos valamennyi hatáskör. Azt pedig, hogy mindez a Szerződésekkel, az azokon alapuló magatartási kódexekkel és eljárási normákkal némiképpen ellentétben áll, az Európai Zöldek szerint az Európai Bíróság gyakorlatából jól ismert Meroni-elv¹³ segítségével könnyen áthidalható, miután ez a jogelv lehetővé teszi az uniós intézmények

¹¹ European Parliament 2016.

¹² European Parliament 2021.

¹³ Judgment of the Court of 13 June 1958. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 9-56. ECLI:EU:C:1958:7.

hatásköreinek külső szervekre történő átruházását. A valóságban a Bíróság a Meroni-ügyben kifejezetten szűkre szabta a delegáció eseteit, és kimondta, hogy az átruházás nem zavarhatja meg a Szerződések által meghatározott intézményi egyensúlyt az európai intézmények között. Pedig a zöldek ellenőrzési, valamint tanácsadói, vizsgálati és végrehajtási hatáskörökkel is szeretnék felruházni az új etikai testületet. Az intézményközi egyensúly vonatkozásában igencsak kérdéses: jogszerűnek tekinthető-e, hogy az immáron omnipotens független etikai testület nemcsak a már létező parlamenti és bizottsági etikai szervezeteket gyúrné maga alá, de az uniós átláthatósági nyilvántartás felett is rendelkezne, sőt az Európai Parlamentnek a Bizottság felett gyakorolt, Szerződésben garantált ellenőrzési jogkörét is elvonná.

A korrupciós botrány túlmutat az Eva Kaili és társai által elkövetett feltételezett bűncselekményeken, és rávilágít az EU működésének súlyosabb, strukturális problémáira. Az Európai Parlament reputációját tekintve történelmi mélypontja felé közelít, miközben továbbra is igen ambiciózus a tagállamok számonkérésének terén: legújabb kezdeményezésként például éves jelentést tervez bemutatni az akadémiai szabadság állásáról az uniós országokban.¹⁴

Az Európai Bizottságban 2020-ban Věra Jourová biztos elkötelezte magát¹⁵ amellett, hogy együttműködik a többi intézménnyel egy közös, független etikai szerv létrehozása érdekében, sőt maga Ursula von der Leyen bizottsági elnök is hangsúlyozta ennek szükségességét saját ötéves politikai programjában.¹⁶ Így most két út áll az uniós intézmények előtt: vagy összefognak egy érdemi strukturális és működési reform érdekében, vagy egyéni érdekeik teljes kiaknázásával a Bizottság és a Tanács magára hagyja az Európai Parlamentet, amely ennek következtében az intézményközi rivalizálás nagy vesztesévé válhat a közelgő 2024-es európai választásokra való felkészülés hajrájában.

2023. január 30.

Felhasznált irodalom

Agence Europe (2019): Věra Jourová Outlines Independent Ethical Body at European Level. *agenceurope.eu*, 2019. szeptember 30. Online: <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12338/7>

¹⁴ FAY 2023.

¹⁵ Agence Europe 2019.

¹⁶ VON DER LEYEN 2020.

- BOFARUL, Angels Giménez et al. (2021): Integrity Double Standards in the European Parliament. *Transparency International EU*. Online: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2021/02/EUIS2_EP.pdf
- European Parliament (2016): *A8-0315/2016 Report on Commissioners' Declarations of Interests – Guidelines*. 2016. október 28. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0315_EN.html
- European Parliament (2021): *Resolution on Strengthening Transparency and Integrity in the EU Institutions by Setting Up an Independent EU Ethics Body*. P9_TA(2021)0396. 2021. szeptember 16. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0396_EN.pdf
- European Parliament (2022): *Parliament Appoints a New Secretary General*. 2022. december 9. Online: www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220912IPR40211/parliament-appoints-a-new-secretary-general
- Európai Parlament (2023): ING2–AFET – SEDE. *Multimedia Centre*, 2023. január 26. Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/sede-afet-ing2-committee-meeting_20230126-1400-COMMITTEE-ING2-AFET-SEDE
- FAY Eszter (2023): *How to Provide Enforceable Protection for Academic Freedom at EU Level?* European Parliamentary Research Service, 2023. január 5. Online: <https://epthinktank.eu/2023/01/05/how-to-provide-enforceable-protection-for-academic-freedom-at-eu-level/>
- Judgment of the Court of 13 June 1958. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 9-56. [A Bíróság 1958. június 13-i ítélete a 9-56.sz., Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA kontra High Authority of the European Coal and Steel Community ügyben] ECLI:EU:C:1958:7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61956CJ0009>
- NIELSEN, Nikolay (2021): EU Parliament Snubs Anti-Corruption Researchers. *EUobserver*, 2021. február 5. Online: <https://euobserver.com/eu-political/150832>
- NIELSEN, Nikolay (2023): EU Parliament to Present 14 Point Anti-Corruption Reform. *EUobserver*, 2023. január 12. Online: <https://euobserver.com/eu-political/156594>
- Nigel Farage 'Has £35k Pay Docked by EU over Misspending Claim'. *BBC*, 2018. január 12. Online: www.bbc.com/news/uk-politics-42669293
- PETRI Bernadett (2022): Uniós intézmények és jogállamiság: erősödőben az Európai Ombudsman? *Ludovika.hu*, 2022. október 10. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/10/10/unios-intezmenyek-es-jogallamisag-erosodoben-az-europai-ombudsman/
- VAN HULTEN, Michiel (2022): *Recently Appointed Secretary General of European Parliament Met with Qatari Authorities This Year*. Transparency International EU, 2022. december 14. Online: <https://transparency.eu/secretary-general-of-european-parliament-met-with-qatari-authorities/>
- VON DER LEYEN, Ursula (2020): *Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*. Publication Office of the EU, 2020. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1>
- WILLSHER, Kim (2022): EU Anti-Fraud Body Accuses Marine Le Pen of Embezzlement. *The Guardian*, 2022. április 17. Online: www.theguardian.com/world/2022/apr/17/eu-anti-fraud-body-accuses-marine-le-pen-france-election
- ZALÁN Eszter (2023): Official: EU Parliament's Weak Internal Rule-Making Body Leads to 'Culture of Impunity'. *EUobserver*, 2023. január 26. Online: <https://euobserver.com/eu-political/156648>

Katargate-botrány: mentelmi jogi kérdések és büntetőjogi következmények

Bevezetés

A Jogi Bizottság javaslatára az Európai Parlament februári brüsszeli plenáris ülésén felfüggesztette a Katargate-botrányban meggyanúsított Marc Tarabella és Andrea Cozzolino mentelmi jogát. A képviselők függetlenként folytatják parlamenti tevékenységüket, miközben Tarabella, aki európai parlamenti mandátuma mellett a belgiumi Liège melletti Anthisnes polgármestere, helyi önkormányzati vezetői tisztségét is megtarthatja.

Roberta Metsola, az Európai Parlament elnöke január 16-án jelentette be¹ a két képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló eljárás megindítását, miután a belga szövetségi ügyészség vizsgálatának részeként megkapta a belga illetékes hatóságok erre vonatkozó kérelmét. A Parlament eljárási szabályzatának értelmében a kérelmeket a Jogi Bizottság részére továbbította, amely január 31-én fogadta el² ezzel kapcsolatos ajánlásait. A szélsőbaloldalhoz tartozó francia Manon Aubry jelentéstervezetében a két szocialista parlamenti képviselő mentelmi jogának felfüggesztését javasolta, annak érdekében, hogy a belga hatóságok velük szemben lefolytathassák a vizsgálatot.

A mentelmi jogi eljárás lényege

Az uniós jog 1965 óta ismeri a képviselői mentelmi jog intézményét. 1994 és 2020 között mintegy 250 esetben fordult valamely tagállam hatósága az Európai Parlamenthez képviselői mentelmi jog felfüggesztése ügyében, amit 90 esetben követett a mentelmi jog tényleges megvonása.

Az európai parlamenti képviselők mentelmi joga kettős természetű. A képviselők saját tagállamuk területén a nemzeti parlamentjük képviselőire vonatkozó

¹ European Parliament 2023a.

² RANKIN 2023.

szabályok szerinti mentességet élvezik, ennek tartalmát és kereteit a nemzeti jogszabályok állapítják meg. Ezenfelül a többi tagállam területén és illetékeségi körében is mentességet élveznek mindenfajta őrizetbe vétel és bírósági eljárás alól, az uniós szintű rendelkezések értelmében. Erről az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. sz. jegyzőkönyv 9. cikke³ rendelkezik. A szabályozás csak egyetlen konkrét esetre nézve tartalmaz korlátozást: nem lehet hivatkozni a mentességre olyan esetben, amikor valamely tagot bűncselekmény elkövetésében tetten érnek – amint az Eva Kaili esetében is előfordult. A rendelkezések azt is előírják, hogy feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament képviselői ellen egyáltalán nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe, és nem indítható velük szemben büntetőeljárás.

Az Európai Parlament eljárási szabályzatának 6. cikke⁴ rendelkezik a mentelmi jogi eljárásról. Ha az illetékes nemzeti hatóság egy európai parlamenti képviselő vagy volt képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére kéri az Európai Parlamentet, a Parlament elnöke a plenáris ülésen bejelenti, hogy ilyen kérelem érkezett be, és a kérelmet az illetékes bizottsághoz, azaz a Jogi Szakbizottsághoz utalja. A szakbizottság a kérelem kiegészítése érdekében további információt, tájékoztatást kérhet, az érintett képviselő pedig lehetőséget kap a meghallgatásra, és dokumentumokat vagy más írásbeli bizonyítékot nyújthat be az ügygel kapcsolatban. A Szakbizottság zárt ülésen fogadja el arra vonatkozó javaslatát, hogy a Parlament egésze elfogadja vagy elutasítja a kérelmet, azaz felfüggeszse vagy fenntartsa az érintett európai parlamenti képviselő mentelmi jogát. A bizottsági határozatot követő plenáris ülésen a Parlament egyszerű többséggel határoz.

Büntetőjogi szabályok a Katargate-ügyben

A múlt héten elfogadott jelentés szerint a folyamatban lévő vizsgálat eredményei alapján valószínűsíthető, hogy Andrea Cozzolino egy vagy több külföldi állam beavatkozásából eredő, az Európai Parlamentben folytatott viták és ott hozott döntések befolyásolására irányuló korrupciós cselekményekben vett részt, elsősorban olyan parlamenti állásfoglalások elfogadásának megakadályozása révén, amelyek sérthetik ezen államok érdekeit. Hasonlóképpen

³ Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről 2004.

⁴ European Parliament 2023b.

Cozzolinóhoz, Marc Tarabellát azzal gyanúsítják, hogy az elmúlt két évben pénzbeli ellenszolgáltatásokért cserébe az Európai Parlamentben harmadik ország javára bizonyos álláspontokat támogatott, ezért pedig – egy ellene tett tanúvallomás szerint – több alkalommal összesen mintegy 140 000 euró összegű ellenszolgáltatást kapott. Ezek a cselekmények a belga büntető törvénykönyv 246. és 247. cikke szerinti, a közsférát érintő korrupció, 324a. és 324b. cikke szerinti bünszervezetben való részvétel, valamint 505. cikke szerinti pénzmosás bűncselekményének minősülnek.

Az 1867. június 8-i belga büntető törvénykönyv szerinti közsférát érintő korrupció a magyar büntető törvénykönyvben⁵ hivatali vesztegetés elfogadásaként, befolyással üzérkedésként meghatározott bűncselekményekkel rokonítható. Befejezett bűncselekmény esetében, a minősítő vagy súlyosító körülményeket figyelembe nem véve, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel és 75 000 euró összegig terjedő pénzbüntetéssel büntethető, míg a pénzmosás felső büntetési tétele az előzővel azonos szabadságvesztés mellett 100 000 euró. A bünszervezetben való részvétel 1999 óta önálló deliktum a belga büntetőjogban – Magyarországon 1997 óta –, és tíz évig terjedő szabadságvesztéssel, valamint 100 000 euró pénzbüntetéssel büntethető. A fenti bűncselekményekre vonatkozó büntetési tétel halmazatban is kiszabható.

A belga szövetségi kormány éppen 2022 novemberében, kevéssel a Katargate-botrány kirobbanása előtt állapodott meg abban, hogy a meglehetősen réginek számító, több mint 150 évvel ezelőtt megszövegezett belga büntetőjogi kódexet egy új jogszabállyal váltsa fel.⁶ Túl azon, hogy az új szabályozás a bűncselekmények felosztásának az 1791-es, majd az 1810. évi francia büntető törvénykönyvből származó és Európában is meghonosodott trichotómiáját – büntett, vétség, kihágás – egy nyolcfokozatú rendszerre változtatja, a gazdasági bűncselekményekre vonatkozó tényállásokat is jelentős mértékben megreformálná. Az 1867-es jogszabály ugyanis számos tényállás tekintetében még egy háborús társadalmi környezetre épül, a jelenlegi geopolitikai helyzetre pedig egyáltalán nem reflektál. Utóbbi vonatkozásában lényeges, hogy az Európai Unió kívüli harmadik országok javára irányuló befolyásolási tevékenység minden gazdasági bűncselekmény tekintetében súlyosító körülményként számít majd, mivel ezt a tényezőt a belga büntetőjog jelenleg nem veszi figyelembe. Tekintettel a visszaható hatályú büntető jogalkalmazás tilalmának – *nullum crimen et nulla poena sine lege* – garanciális jogelvére,

⁵ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

⁶ Team Justice 2022.

amelyet a belga büntetőjogi kódex 2. cikke is tartalmaz, az új szabályozás a Katargate-ügy kapcsán folyamatban lévő esetekre nézve nem alkalmazható.

Politikai célú lejárata: a fumus persecutionis kétes esetei

A fenti bűncselekmények jellegéből adódóan a két képviselő mentelmi jogának vonatkozásában nem merülhetett fel kétely. Az egyetlen potenciális bizonytalansági tényező a mentelmi jog felfüggesztésének automatizmusában a politikai indíttatásból indult eljárások, az úgynevezett fumus persecutionis⁷ esete, ami azonban az ügy bonyolódásával könnyen felmerülhet a jövőben még a Katargate-ügyhöz kapcsolódó mentelmi jogi eljárásokban.

E kifejezés az európai parlamenti képviselők statútumának elfogadásáról szóló európai parlamenti határozat (2005/684/EK, Euratom) alapjául szolgáló 2003-as parlamenti állásfoglalásban⁸ jelent meg elsőként. A Pat Cox elnök idejében kezdődött, majd a jelenlegi külügyi főképvisező, Josep Borrell Fontelles parlamenti elnöksége alatt lezárult folyamat keretében tisztázták azokat a jogokat, amelyek a képviselőket megilletik, és a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntés kapcsán rögzíti az állásfoglalás, hogy a mentelmi jognak meg kell védenie a képviselőt a politikai indíttatású büntetőeljárásoktól. Az Európai Parlament előtt folyamatban volt csaknem 250 esetből több mint 60 alkalommal vizsgálták a fumus persecutionis⁹ feltételeinek esetleges fennállását, vagyis azt, hogy egy büntetőeljárás megindítására pusztán csak politikai motivációk alapján került-e sor.

A fumus persecutionis elvének alkalmazása legalábbis kérdéseket vet fel, hiszen itt arról van szó, hogy az Európai Parlament kétségbe vonja, következőképpen korlátozza egy tagállami hatóság büntetőügyi eljárását. Érdekes példa erre, amikor 2018-ban a görög néppárti Manolisz Kefalogianniszt az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás elkövetésének kísérletével gyanúsították meg, amivel állítólag több mint 73 000 euró összegű kárt okozott azáltal, hogy a 2014 júliusa és 2016 vége közötti időszakban az asszisztensét megillető juttatás egy részét – havonta 4240 euró összeget – megpróbálta elsikkasztani. A görög képviselő esetében lefolytatott vizsgálat során, tekintettel azokra a körülményekre, amelyek között az érintett hatóságok a képviselő

⁷ European Parliament 2014.

⁸ European Parliament 2003.

⁹ Európai Parlament 2023.

ellen indított ügyet kezelték, és tekintettel a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet alátámasztó elemekkel kapcsolatban fennálló bizonytalanságokra, a Jogi Bizottság úgy foglalt állást,¹⁰ hogy feltételezhető volt a fumus persecutionis fennállása.

A Katargate-ügy szempontjából lényeges a fumus persecutionis közelmúltban előfordult esete, amikor gazdasági bűncselekmény gyanúja alól „szabadult” az európai parlamenti képviselő azáltal, hogy az EP Jogi Bizottsága politikailag motiváltnak ítélte meg egy tagállami büntetőeljárás megindulását. Egy esztendővel ezelőtt, 2022 februárjában az EP úgy határozott,¹¹ hogy fenntartja a bolgár szocialista Jelena Joncseva mentelmi jogát egy pénzmosási ügyben, annak ellenére, hogy a gyanú szerint Joncseva 2010 és 2018 között, tehát még mandátumának megszerzését megelőzően végrehajtott pénzügyi ügyletek vonatkozásában követte el a bűncselekményt. A Jogi Bizottság azzal érvelt, hogy a büntetőeljárást Joncseva politikai ellenfelei indították meg, az ügy háttérében pedig a képviselőnek a korábbi bolgár miniszterelnökkel, a jobboldali Polgárok Bulgária Európai Fejlődéséért (GERB) pártjába tartozó Bojko Boriszovval fennálló konfliktusa húzódozott. Jelena Joncseva ugyanis többször támadta a korábbi bolgár kormányt korrupciós vádakkal, és az EP LIBE Bizottságának tagjaként a Bulgáriába szervezett jogállamisági tényfeltáró látogatáson is részt vett.

Marc Tarabella és Andrea Cozzolino ügyében azonban az eljárás folytatódik, miközben a két képviselő, párttagságának felfüggesztésére tekintettel, az ügy lezárásáig független képviselőként folytatja európai parlamenti tevékenységét. A mentelmi jogi jelentés felelőse a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló plenáris szavazást követően üdvözölte a tényt, hogy elhárultak az akadályok a nyomozás elől, azonban kiemelte: az Európai Parlamentben a korrupciós ügy miatt szükségessé vált reformfolyamat ismét megtorpant, az EP elnöke pedig továbbra is arra törekszik, hogy a szőnyeg alá söpörje a Parlament működésével kapcsolatos valódi problémákat.

2023. február 6.

¹⁰ European Parliament 2018.

¹¹ European Parliament 2022.

Felhasznált irodalom

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- European Parliament (2003): *Report on the Adoption of a Statute for Members of the European Parliament*. 2003. május 23. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0193_EN.html?redirect
- European Parliament (2014): The Immunity of Members of the European Parliament. *Statewatch*, 2014. Online: www.statewatch.org/media/documents/news/2014/nov/ep-study-immunity-meps.pdf
- European Parliament (2018): *European Parliament Decision of 23 October 2018 on the Request for Waiver of the Immunity of Manolis Kefalogiannis*. 2018. október 23. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0386_EN.html
- European Parliament (2022): *Report on the Request for Waiver of the Immunity of Elena Yoncheva*. 2022. február 2. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0014_EN.html
- European Parliament (2023a): *Parliament Lifts Immunity of MEPs Cozzolino and Tarabella*. 2023. február 2. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230130IPR70211/parliament-lifts-immunity-of-meps-cozzolino-and-tarabella
- European Parliament (2023b): *Report on the Request for Waiver of the Immunity of Marc Tarabella*. 2023. január 31. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0017_EN.html
- Európai Parlament (2023): *Az Európai Parlament eljárási szabályzata*. 2023. január 18. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-01-18-RULE-006_HU.html
- Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről (2004). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2004. december 16. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07c-c36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0011.02/DOC_14&format=PDF
- RANKIN, Jennifer (2023): EU Committee Votes to Lift Immunity from Two MEPs amid 'Qatargate' Inquiry. *The Guardian*, 2023. január 31. Online: www.theguardian.com/world/2023/jan/31/eu-committee-votes-to-lift-immunity-from-two-meps-amid-qatargate-inquiry
- Team Justice (2022): *Un nouveau code pénal adapté au 21e siècle*. 2022. november 6. Online: www.teamjustitie.be/fr/2022/11/06/un-nouveau-code-penal-adapte-au-21e-siecle/

Érdemi eszmecsere vagy „süketek párbeszéde”? – Az Európai Bizottság jogállamisági országlátogatása

A kondicionalitási tárgyalások keretében tett magyar erőfeszítések pozitív irányba kellene hogy befolyásolják a Bizottság idei jogállamisági jelentését. Esélyes azonban, hogy a politikai előítéletek ismételten felülkerekednek.

Az Európai Bizottság a napokban tartott újabb virtuális országlátogatást Magyarországon, amelynek célja a júliusban megjelenő újabb éves jogállamisági jelentés előkészítése volt. Az uniós intézmény 2020 óta vizsgálja a tagállamokat ebben a formában. Az ötlet eredetileg az Európai Parlamenttől származik, amely 2016-ban komplex éves jogállamisági ellenőrzési rendszerre tett javaslatot.¹ Akkor a Bizottság hivatalosan is írásba adta,² hogy a minden tagállamra kiterjedő éves jogállamisági kontroll bevezetését sürgősségnek látja, sőt az Európai Parlament javaslatát jogi szempontból aggályosnak ítélte meg. Frans Timmermans uniós biztos, aki a jelenlegi korrupciós botrány³ középpontjában álló európai szocialisták csúcsjelöltjeként indult az Európai Bizottság elnöki székéért, 2019-ben az EP-választási kampányhajrában hirdette meg a tagállamokkal szembeni újabb jogállamisági eszköz ötletét.⁴ (A jogállamisági jelentési rendszer részletesebb hátterét lásd korábbi cikkünkben.)⁵

Az első jelentést 2020 szeptemberében adták közre, majd azt követően minden év júliusában.⁶ Már az első jelentésből látszódott, hogy abban a tagállamokat nem egyenlő mércével mérik. A bizottsági tisztviselők Magyarországról és Lengyelországról 26 és 28 oldalnyi anyagot állítottak össze, míg Luxemburgról 14, Franciaországról pedig 15 oldalnyi elemzés született.

A Bizottság az értékelések megfogalmazásakor is kettős mércét alkalmazott. Magyarország esetében például mély aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban,

¹ Európai Parlament 2016.

² European Commission 2017.

³ GÁT 2023.

⁴ European Commission 2019.

⁵ GÁT 2021.

⁶ Európai Bizottság 2020a.

hogyan az Országos Bírói Tanács hatáskörei nem elég szélesek.⁷ Luxembourgnak azonban nem róta fel, hogy az országban egyáltalán nem is létezett ilyen intézmény, sőt kifejezetten pozitívként tüntette fel, hogy parlamentjükben gondolkodnak ennek esetleges felállításáról.⁸ Minden nézőpont kérdése...

Az említett jogállamisági jelentésben az is szembetűnő volt, hogy Franciaország esetében utalást sem tettek a 2018–2019-es sárgamellényes tüntetésekre, holott az országban abban az időben már-már polgárháborúra emlékeztető körülmények uralkodtak az utcákon.⁹ A tömeges demonstrációk és azok hatóságok általi kezelése kifejezetten releváns téma lehetett volna egy, a jogállamiság és demokrácia helyzetét vizsgáló jelentés számára, azonban a Bizottság erről megfeledkezett.

A jogállamisági jelentésekben súlyos egyensúlytalanságok figyelhetők meg a hivatkozott források tekintetében is. A tavalyi jelentésben is szembetűnő például, hogy a megkérdezett civil szervezetek közül kizárólag a magyar kormányzattal szemben kritikus szervezetek véleményére adtak, miközben az ellentétes nézőpontot képviselő szervezetek álláspontja nem jelent meg a jelentésben.¹⁰

Általánosságban véve megfigyelhető, hogy az éves jogállamisági jelentésből kirajzolódó Magyarországkép jelentősen negatív irányba torzít. Az egyértelmű politikai megfontolásokon túl ebben közrejátszhat az is, hogy a jelentés készítői az „országlátogatás” során valójában nem is látogatnak Magyarországra. A háttérbeszélgetések és interjúk online formában zajlanak, így a jelentés szerzői nem találkoznak a magyarországi valósággal. Bár a Covid-járvány alatt az online értekezletek jelentős teret nyertek, mindenki jól ismeri a személytelen találkozók hátrányait, ami a diplomáciában különösen nagy nehézséget jelent.¹¹

Fontos lenne azonban, hogy a Bizottság kilépjen a maga „virtuális valóságából”, és a tényleges valósághoz közelebb álló, akkurátusabb értékelést készítsen. Ez annál is inkább igaz, hogy a Bizottság éves jelentése hivatkozási alap az egyéb, Magyarországgal szemben a jogállamiság címszava alatt zajló eljárások során, amelyek keretében végső soron az uniós pénzügyi források kifizetése a tét.¹²

⁷ Európai Bizottság 2020b.

⁸ European Commission 2020.

⁹ Európai Bizottság 2020c.

¹⁰ Lásd például a Transparency Internationalre történő ismétlődő hivatkozásokat a 2022-es jogállamisági jelentésben. Európai Bizottság 2022.

¹¹ GÁT 2020.

¹² GÁT 2022.

Érdemi eszmecsere vagy „süketek párbeszéde”?

A 2023-as jogállamisági jelentés lehetőséget kínál arra, hogy a Bizottság orvosolja a korábbi évek súlyos hiányosságait, és politikai aktivizmus helyett újból magasabb minőségű szakértői képességekről tegyen tanúbizonyságot. Magyarország a kondicionalitási eljárás keretében és a helyreállítási alapról szóló tárgyalások során a Bizottság kéréseinek megfelelően számos vállalatot tett és hajtott végre többek között a korrupció elleni küzdelem és az igazságszolgáltatás területein. Ezeknek egyértelműen pozitívként kellene megjelenniük az idei jogállamisági jelentésben. Kérdéses azonban, hogy a Bizottság képes lesz-e ezt az utat választani, vagy továbbra is az elmúlt években már megszokott, predesztinált kritikai attitűddel közelít hazánkhoz.

A Bizottság azzal is közelebb kerülne az uniós alapszerződések által eredetileg neki szánt semleges szerepkörhöz, ha az összes tagállamot érintő éves vizsgálat során ezúttal összehasonlító elemzést is végezne arról, hogy vajon a Magyarországon számonkért jogszabályok és intézmények léteznek-e a többi tagállamban. Amennyiben pedig azt tapasztalja, hogy nem, legalább ugyanolyan súlyú ajánlásokat és szankciókat kellene a többiek ellen is javasolnia. Erre azonban a korábbi gyakorlat alapján kevés esély mutatkozik.

Egy biztos, Magyarország az elmúlt időszakban egyértelműen jelezte kompromisszumkészségét a jogállamisági eljárásokkal kapcsolatos vitás ügyekben. A kölcsönös bizalom és a lojális együttműködés fenntartása érdekében a Bizottságnak mindezt pozitívan kellene értékelnie, és jelentését ennek figyelembevételével kellene elkészítenie.

2023. február 10.

Felhasznált irodalom

- Európai Bizottság (2020a): *A 2020. évi jogállamisági jelentés*. Online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_hu
- Európai Bizottság (2020b): *2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=HU>
- Európai Bizottság (2020c): *2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Franciaországban*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0309&from=EN>
- Európai Parlament (2016): *Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós*

- mechanizmus létrehozásáról*. 2016. október 25. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_HU.html?redirect
- European Commission (2017): *Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux*. 2017. január 17. Online: www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=27630&j=0&l=fr
- European Commission (2019): *Rule of Law: The Commission Opens a Debate to Strengthen the Rule of Law in the EU*. Sajtóközlemény, 2019. április 3. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1912
- European Commission (2020): *2020 Rule of Law Report Country Chapter on the Rule of Law Situation in Luxembourg*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX%3A52020SC0315>
- European Commission (2022): *2022 Rule of Law Report – Country Chapter on the Rule of Law Situation in Hungary*. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf
- GÁT Ákos Bence (2020): A koronavírus hatása az európai diplomáciára. *EUSTRAT*, 2020. október 29. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/11/10/a-koronavirus-hatasa-az-europai-diplomaciara>
- GÁT Ákos Bence (2021): Háttérinformációk a Bizottság éves jogállamisági jelentéséhez. *EUSTRAT*, 2021. július 24. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/07/24/hatter-informaciok-a-bizottsag-eves-jogallamisagi-jelentesehoz>
- GÁT Ákos Bence (2022): Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben? *Ludovika.hu*, 2022. november 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/23/milyen-jogallamisagi-eljarasok-vannak-folyamatban-magyarorszaggal-szemben/
- GÁT Ákos Bence (2023): Farkasok báránybőrben – Hozhat-e változást az EU morális válsága? *Ludovika.hu*, 2023. január 22. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/01/23/farkasok-baranyborben-hozhat-e-valtozast-az-eu-moralis-valsaga/

Akadémiai Szabadság Monitor: az Európai Parlament új jogállamisági kezdeményezése

Idéntől kezdődően éves jelentéseket fogad el az Európai Parlament a tagállamok tudományos élet szabadsága terén nyújtott teljesítményéről. Az új mechanizmus a meglévő jogállamisági eljárásokhoz kapcsolódna, s míg a vizsgálódás jogi alapja több mint kétséges, politikai célja annál egyértelműbbnek tűnik.

Új kezdeményezésbe fogott az Európai Parlament szervezeti keretében működő, a tudomány és a technológia jövőjével foglalkozó testület, más néven STOA. Az EP ezen szerve arról is ismert, hogy elnöke több éven keresztül, egészen 2022 tavaszáig Eva Kaili, az EP korrupciós ügybe keveredett szociáldemokrata képviselője volt. Roberta Metsola, az Európai Parlament elnöke egy 2022. november 28-i konferencia keretében bejelentette,¹ hogy a fenti testület gondozásában az EP mostantól kezdve éves jelentéseket fogad el a tagállamok teljesítményéről az akadémiai szabadság terén. 2023 lesz az első év tehát, amikor az „Európai Parlamenti Fórum az Akadémiai Szabadságért” egy éves Akadémiai Szabadság Monitor jelentést publikál majd, amelynek felelőse a STOA jelenlegi elnöke, a német néppárti Christian Ehler.

A tudomány és a technológia jövőjével immáron húsz éve foglalkozó fenti testület eredeti feladata az volt,² hogy interdiszciplináris kutatást végezzen, és stratégiai tanácsokat biztosítson a tudomány és a technológiai lehetőségek értékelése, valamint a tudományos előrejelzések terén. Hatáskörébe tartozik ezen túl a tudományos közösség és a média közötti hálózatépítés, képzés és tudásmegosztás, a tavaly évi döntés alapján pedig immáron az akadémiai szabadság monitorozása is.

A tudományos élet szabadságának fogalma és annak értelmezése elsősorban a CEU-ügy kapcsán került az érdeklődés középpontjába, még 2020 végén. A STOA első ízben 2021 novemberében foglalkozott az akadémiai szabadság kérdésével,³ ekkor még Kaili kérte számon a tagállamokon az intézményi autonómiát sértő állami befolyást. Azóta az akadémiai szabadság témája még inkább az Európai

¹ FAY 2023.

² Európai Parlament 2019.

³ European Parliament 2021.

Parlament érdeklődésének középpontjába került, olyannyira, hogy az új elnök, Christian Ehler az Akadémiai Szabadság fórum nyitókonferenciáján már azzal érvelt, hogy a tudomány szabadságának követelményét mielőbb az Európai Unió Alapszerződésébe szükséges foglalni.

Az alábbiakban azt a kérdést járjuk körül, hogy milyen keretek között vizsgálhatja egyáltalán az Európai Unió a tudományos élet szabadságának tagállami gyakorlatát, és milyen magyarországi vonatkozású fejleményekre számíthatunk a STOA-jelentésekkel kapcsolatban.

2020 előtt az Európai Parlament a tudományos élet szabadságával főként az Európai Unió külkapcsolatait illetően foglalkozott,⁴ elsősorban az UNESCO fogalommeghatározása mentén eljárva.⁵ Eszerint a tudományos élet szabadsága „a szabad oktatáshoz és eszmecseréhez való jog, amelyet nem korlátoz kötelezően követendő doktrína, a szabad kutatáshoz, valamint a kutatási eredmények szabad terjesztéséhez és publikálásához való jog, az intézményes cenzúra hiánya és a szakmai vagy tudományos képviselői testületekben való szabad részvételhez való jog”. E körben adott tehát javaslatokat az Európai Parlament az Európai Unió akkori külügyi főképviselője számára, harmadik országok vonatkozásában.

2020-ban a CEU-ítéletben⁶ az Európai Unió Bírósága az Európai Unió Alapjogi Chartájának rendelkezéseire alapozva utalt a tudományos élet szabadságának kérdésére. A Charta 13. cikkének második mondata általános jelleggel fogalmazza meg, hogy „[a] tudományos élet szabadságát tiszteletben kell tartani”. Ezen túl az oktatási intézmények alapításának szabadságát és a vállalkozás szabadságát is rögzíti 14. és 16. cikkeiben. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Lisszaboni Szerződés óta a Charta hatálya közvetlen. A valódi jogi helyzet azonban ennél összetettebb. A CEU-ítélet érvelésével az a gond, hogy a Charta általános alkalmazását a Charta 51. cikke az uniós intézményekre és szervekre korlátozza, a tagállamokra nézve annak előírásai kizárólag az európai uniós jog végrehajtásának körében alkalmazandók. Egyébként még ez alól is van kivétel egy jelenlegi és volt tagállam vonatkozásában: Lengyelország, illetve – a brexitet megelőzően – az Egyesült Királyság esetében közvetlenül csak akkor lehet a Chartára hivatkozni, ha arra a nemzeti jog külön felhatalmazást ad, ez azonban

⁴ Európai Parlament 2018.

⁵ SAVAGE–FINN 2017.

⁶ A Bíróság 2020. október 6-i ítélete a C-66/18. sz., az Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben.

a CEU-ügyben nyilván nem volt releváns. Mindenesetre éppen a közvetlen hatály bizonytalanságai miatt, a Charta rendelkezéseinek alkalmazása során az EUB általában az Emberi Jogok Európai Egyezményét is említi ítéleteiben. Az Egyezmény azonban az akadémiai szabadság kérdéskörében némileg zsákutcát jelent, mivel – amint azt az EUB el is ismeri – annak szövege nem, csak legfeljebb a kapcsolódó emberi jogi bírósági gyakorlat utal a tudományos élet szabadságára. Nem véletlen, hogy elsődleges jogi érvként az EUB nem is az alapjogi megközelítést állította ítéletének középpontjába a CEU-ügyben, hanem azt, hogy Magyarország nem teljesítette a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében kötött, a Szolgáltatások Kereskedelméről szóló Általános Egyezmény (GATS) értelmében előírt nemzeti elbánással kapcsolatos vállalásait az egyetemmel szemben.

További probléma, hogy az EU az Európai Unió működéséről szóló szerződés értelmében (165. cikk) a felsőoktatás tekintetében csak kiegészítő hatáskörrel rendelkezik: támogatja és koordinálja a vonatkozó tagállami politikát, elősegíti az oktatás európai dimenziójának kialakítását és az intézmények egymás közötti együttműködését. Tény, hogy a tudományos szabadsággal kapcsolatban az Európai Felsőoktatási Térség keretében elfogadott Római⁷ és Bonni Nyilatkozat⁸ is tartalmaz – helyenként homályos – tagállami vállalásokat, ezek azonban jogi értelemben kötéserővel nem rendelkeznek.

Az akadémiai szabadság kérdésének uniós szintű, valamennyi oktatási és kutatással foglalkozó intézmény működésére vonatkozó egységes vizsgálata tehát kétséges.

Az EU eljárásának legstabilabb jogalapját az Alapszerződések és az egységes piac normarendszere jelentik. Azonban az Európai Bíróság Humbel-ügyben⁹ hozott ítélete alapján az állami közfeladatok körébe tartozó felsőoktatás alapvetően nem tekinthető gazdasági tevékenységnek, a közintézmények pedig nem tekinthetők piaci szolgáltatásnyújtónak. Tehát nem tartoznak a belső piac hatálya alá. Az állami intézmények ebből a körből kiesnek, és hasonló a helyzet a magyarországi modellváltó egyetemekkel, valamint számos külföldi alapítványi intézménnyel kapcsolatban is. A Humbel-ítélet szerint ugyanis a tagállam az oktatási rendszer kialakításával és fenntartásával nem keresőtevékenységet folytat, hanem a saját lakosságával szembeni köteleességét

⁷ EHEA 2020.

⁸ BMBF 2020.

⁹ Judgment of the Court of 27 September 1988.–Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel.

teljesíti szociális, kulturális és oktatási téren, így ez a rendszer nem része az egységes piacnak. Ezenfelül pedig a szóban forgó intézményeket főszabály szerint az államháztartásból finanszírozzák, nem a tanulók vagy szüleik által fizetett díjakból tartják fenn magukat, tehát nem vonatkoznak rájuk a belső piaci normák. A modellváltó egyetemek az alapítványokon keresztül továbbra is állami forrásból, nem piaci alapon működnek, és ilyen módon biztosítanak állami finanszírozású helyeket a tanulóknak. A szolgáltatások szabadságára vonatkozó és egyéb, az egységes belső piacot szabályozó uniós jog tehát nem alkalmazható működésükre nézve.

A fentiekből az is következik, hogy a tagállamok nem az EU-jogot, hanem saját nemzeti jogukat alkalmazzák, amikor ezeket az intézményeket működtetik, emiatt pedig az akadémiai szabadság elvének vizsgálata során a Chartára az uniós jog értelmében nem hivatkozhat sem az Európai Bizottság, sem pedig az Európai Parlament. Nincs tehát olyan uniós jog, amely az „Európai Parlamenti Fórum az Akadémiai Szabadságért” működését megalapozná. Nem véletlen, hogy a tudományos élet szabadságának kérdése nem merült fel az uniós források felfüggesztéséről szóló tavaly decemberi határozatban¹⁰ sem, hanem az ehelyett a modellváltó egyetemeket fenntartó alapítványok közbeszerzési gyakorlatára hivatkozott, amikor a közvetlen uniós forrásokból – különösen ideértve a Horizont- és az Erasmus-alapokból való részeseledést – kizárta a magyar felsőoktatás egy jelentős részét.

A Fórum azon ambíciója tehát, hogy az éves Akadémiai Szabadság Monitor az Európai Bizottság jogállamisági jelentéseinek részévé váljon, és annak megállapításait a Bizottság az uniós források jogállamisági feltételelességi eljárásában felhasználja, politikai célokat szolgál, és mindenképpen túlmutat az uniós jog által megszabott kereteken. A Fórum meglehetősen szűk körben monitorozhatja a tagországokat, amelyeket ennél fogva éppen ugyanilyen szűk körben terhel együttműködési kötelezettség az EP ezen testületével. Jogi értelemben az lenne a helyes, ha a vizsgálódás legfeljebb az Európai Kutatási Térség szakpolitikai menetrendjének keretében zajlana, hiszen bármi, ami ettől eltér, szembemegy a STOA alapító határozatával.

Viszont ebben az esetben akár arról is szót ejthetnének, mennyiben szolgálja a tudományos szabadság elvét, hogy Eva Kaili saját nővére nonprofit szervezetét és Katar állami fejlesztésösztönző alapítványát az Európai Parlament igencsak prominens innovációs tanácsadói testületébe emelte. Ezt a döntést

¹⁰ Európai Unió Tanácsa 2022.

ugyanis éppen azok a képviselők hagytak jóvá, akik a tagállamokat az akadémiai szabadság terén heteken belül ellenőrizni kezdik.

2023. február 27.

Felhasznált irodalom

- A Bíróság 2020. október 6-i ítélete a C-66/18. sz., az Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232082&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3326781>
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2022. december 15. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2506&from=EN>
- BMBF (2020): *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research*. 2020. október 20. Online: www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/_drp-efr-bonner_erklaerung_en_with-signatures_maerz_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- EHEA (2020): *Rome Ministerial Communiqué [Római Nyilatkozat]*. 2020. november 19. Online: www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf
- Európai Parlament (2019): *STOA Szabályzat*. 2019. április 15. Online: www.europarl.europa.eu/cmsdata/244578/1200941_hu.pdf
- European Parliament (2021): *Academic Freedom in Europe*. 2021. november 9. Online: www.europarl.europa.eu/stoa/en/events/details/academic-freedom-in-europe-online-event-/20211020WKS03865
- FAY, Eszter (2023): *How to Provide Enforceable Protection for Academic Freedom at EU Level?* European Parliamentary Research Service, 2023. január 5. Online: <https://epthinktank.eu/2023/01/05/how-to-provide-enforceable-protection-for-academic-freedom-at-eu-level/>
- Judgment of the Court of 27 September 1988.–Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel. Reference for a preliminary ruling: Justice de paix de Neufchâteau–Belgium.–Non-discrimination–Access to education–Enrolment fees [A Bíróság 1988. szeptember 27-i ítélete a 263/86. sz., Belga állam kontra René Humbel and Marie-Thérèse Edel ügyben]. Case 263/86. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61986CJ0263&from=EN>
- SAVAGE, Donald C. – FINN, Patricia A. (2017): *The Road to the 1997 UNESCO Statement on Academic Freedom*. Canadian Association of University Teachers, 2017. szeptember 11. Online: www.caut.ca/sites/default/files/unesco_en_insidepages_final2017-09-11.pdf

„A birodalom visszavág” – Hogyan állandósult a politikai konfliktus Magyarország és az EU között?

Magyarországgal szemben akkor szűnt meg a tolerancia, amikor világossá vált, hogy képes akadályt gördíteni az Európai Unió önkényes átalakítása elé. Hazánk már jó ideje konfliktusos viszonyban van az Európai Uniót irányító mainstream politikai és intézményi erőkkal. A nyugati sajtó általában felületesen úgy foglalja össze a helyzetet, hogy az európai értékeket védő brüsszeli intézmények és az ezeket az értékeket megsértő magyar kormányzat állnak egymással szemben. Ebben az ábrázolásban Magyarországot helyezik morálisan gyenge pozícióba, míg a másik fél küzd a „nemes célért”.

A helyzet azonban ennél sokkal árnyaltabb. Magyarország és a mainstream között politikai és értékvita áll fenn, amelynek alapvető tétje, hogy milyen irányba fejlődik majd az Európai Unió a következő években. A konfliktusok a 2010-es évek eleje óta fennállnak, de időközben változáson mentek keresztül. Ahogy haladtunk előre az időben, az ellentétek úgy váltak egyre egyértelműbbé, a migrációs válság során pedig végképp kiéleződtek.¹ Ekkor derült ki ugyanis, hogy Magyarország nemcsak saját területén képes a brüsszeli elit elképzeléseitől eltérő politikát folytatni, hanem az unió átalakítására vonatkozó terveket összeurópai szinten is képes gátolni.

A 2010-es évek első felében vált világossá, hogy Magyarország politikai vezetése más vízióval rendelkezik az EU-ról, mint az azt irányító mainstream elit. Magyarország számára a 2004-es csatlakozás az Európai Unióhoz történelmi igazságtételt jelentett, egy régóta tartó folyamat beteljesülését, a szovjet elnyomás és a kommunista diktatúra után visszatérést a nyugati szabad nemzetek sorába egyenrangú tagállamként. Az uniós csatlakozás nemhogy ellentétben állt volna a rendszerváltás után a nemzeti önazonosság megszilárdításával, hanem része volt annak: szimbolikus erővel is megerősítette, hogy hazánk független, demokratikus, európai ország. A szabad nemzetek szabad Európájában a nemzeti büszkeség és identitástudat képes volt kéz a kézben járni az erősödő európai identitástudattal.

¹ Európai Parlament 2015a.

A problémák onnan erednek, hogy az európai mainstream fokozatosan megtagadta a „szabad nemzetek szabad Európája” víziót, amelyben a nemzeti karakter és az európai öntudat egyszerre tudott érvényesülni. Helyette a központosítás útjára lépett, és az Európai Egyesült Államok eszményét tette fő politikai célkitűzésévé. A britek ellenállása miatt a brexitig ez a folyamat lassan érlelődött, a brexit után azonban egyre látványosabb és gyorsabb ütemű lett.

Már a 2010-es évek elején kiderült, hogy a nemzeti szuverenitás és önazonosság korántsem olyan fontos érték az EU-ban, mint Magyarországon. Ezt mutatták az egymás után napirendre tűzött, Magyarországgal kapcsolatos európai parlamenti viták és az ezek nyomán hazánkkal szemben elindított uniós vizsgálódások. A magyar médiatörvény, egyházügyi törvény, majd a nemzeti szuverenitás legszimbolikusabb dokumentumaként a teljes magyar Alaptörvény elhúzódozó vizsgálatok és folyamatos uniós intézményi és politikai kritikák tárgyává vált.² Ezek az uniós szerződésekben foglalt hatáskörmegosztási szabályokat figyelmen kívül hagyó folyamatok már jelezték az EU-val kapcsolatos magyar vízió és az EU-t irányító politikai elit közötti nézeteltéréseket.

Ebben a kezdeti időszakban a vita még főként arról szólt, hogy mi hogyan legyen Magyarországon. Van-e joguk a magyaroknak keresztény országgént tekinteni magukra? A divatos liberális dogmákkal szemben a jogok mellett rögzíthetők-e kötelességek is az Alaptörvényben? Hívható-e hazánk Magyarországnak Magyar Köztársaság helyett? Folytatható-e a nemzetközi szervezetek által kínált „receptek” lemásolása helyett a nemzeti sajátosságokra építő „unortodox” gazdaságpolitika? Lehet-e az apa férfi, az anya nő? Vethető-e ki extraadó bankokra és multinacionális cégekre? – néhány példa azokra a kérdésekre, amelyek kapcsán Magyarország éles bírálatokat kapott.

Már akkoriban is felmerült, hogy az uniós mainstream azért szeretné a fenti kérdésekben bevezetett magyar megoldásokat csírájában elfojtani, nehogy más tagállamok is inspirálódjanak belőlük, és hasonló megoldásokhoz folyamodjanak. Mégis relatíve alacsony volt annak kockázata, hogy a magyar belpolitikai intézkedések az egész EU-ra érzékelhető hatást gyakoroljanak.

Más lett a helyzet 2015-ben, amikor Magyarország a bevándorlás kérdésében fogalmazott meg az európai mainstreammel ellentétes markáns álláspontot. A migráció problematikája egyszerre nemzeti és európai kérdés. Nemzeti, mert a szuverenitást alapvetően érinti, hogy dönthet-e egy ország arról, hogy az állampolgárságával nem rendelkezők közül kik és milyen feltételek között

² Lásd például: Európai Parlament 2011a; Európai Parlament 2011b; Európai Parlament 2012; Európai Parlament 2013; Európai Parlament 2015b.

léphetnek be oda, vagy telepedhetnek le a területén. Európai, mert a nyugati mainstream és az EU-s intézmények egyértelműen a bevándorlás pártján állva olyan európai migrációs politikát akartak kialakítani, amelynek középpontjában az EU-ba érkező újabb és újabb bevándorlótömegek tagállamok közötti, automatikus kvóták szerinti szétosztása állt.

A sajátos helyzetből az következett, hogy Magyarország csak az összeurópai bevándorláspolitikai tervek megakadályozásával tudta elkerülni a tömeges bevándorlás jelenségét. Mint ismeretes, a magyar diplomáciai és politikai manőverek e téren sikeresek voltak. Mindez azonban a brüsszeli elit számára azt az üzenetet közvetítette, hogy Magyarország politikai ellenállása nemcsak az országon belül alakíthat ki Brüsszel számára kedvezőtlen politikai felállást, hanem az egész Európai Unióra is hatással lehet. Bebizonyosodott, hogy Magyarország képes megakasztani a mainstream által képviselt kiemelt politikai projekteket, és így a központosított Európai Egyesült Államokat is nehezebb lesz megvalósítani.

A 2010-es évek második felétől Magyarország helyi kivételtől összeurópai politikai problémává vált a mainstream szemében, ami veszélyeztetheti politikai hegemoniáját. Ahogy a tét növekedett, úgy szűnt meg a maradék tolerancia is a másképp gondolkodó Magyarországgal szemben, és növekedett az ellene irányuló bírálatok intenzitása. A cél egyértelművé vált: mindenáron meg kell törni és „helyes” útra kell terelni Magyarországot. Így jutottunk el odáig, hogy a 2010-es évek elejétől jellemző politikai nyomásgyakorlást mára pénzügyi szankciók is kísérik, amit jól mutatnak a kondicionalitási eljárás és a helyreállítási alap kifizetése körüli elhúzódó viták.³

A konfliktus élesedését fokozza, hogy a feleket egymásnak feszítő törésvonalak is egyre láthatóbbak. Bár a föderalizmus gondolata mindig fellelhető volt az EU-ban, az EU föderális állammá történő átalakítása az utóbbi években vált kendőzetlen, egyre többször és nyíltabban deklarált politikai céljá. Elég csak belegondolni, hogy korábban elképzelhetetlen lett volna, hogy vezető uniós tagállamként Németország kormányprogramban deklarálja az európai föderális állam létrehozását,⁴ vagy hogy Magyarországon jelentős befolyással bíró politikai párt az Európai Egyesült Államok szlogenjével kampányoljon a nemzeti választások során.⁵

³ GÁT 2022.

⁴ Kiss 2021.

⁵ Demokratikus Koalíció 2020.

Ugyanígy egyre radikálisabban nyilvánulnak meg a progresszív-liberális elvárások is. Tíz évvel ezelőtt aligha gondolta volna bárki, hogy egy uniós tagállam kohéziós forrásait visszatartathják azért, mert társadalmi kérdésekben kiáll a status quo mellett, és szembeszáll a „progresszív” követelésekkel a kiskorú gyermekek nemátalakítása, a genderkérdések és a házasság kérdéskörében. Márpedig napjainkban a klasszikus korrupciós és jogállamisági vádak mellett az uniós mainstream ezeken a területeken támasztott követelései is egyre inkább megjelennek a pénzügyi kifizetések feltételeként.⁶

Bár a tendenciák nem adnak okot optimizmusra, a konfliktusok feloldásához mindenképpen törekedni kell a párbeszéd fenntartására. Tisztában kell lenni azzal, hogy az EU-t jelenleg irányító mainstream elit nem egyenlő az Európai Unióval, és nem feltétlenül tükrözi az európai polgárok többségének akaratát. Ha a mainstream helyzete meggyengül, vagy a tagállami és európai választások következtében összetétele megváltozik, az EU hozzáállása is változhat, ami akár kedvező változást is hozhat Magyarország és az EU viszonyrendszerében.

2023. március 10.

Felhasznált irodalom

- Demokratikus Koalíció (2020): *Európa jövője az Európai Egyesült Államok*. Online: <https://dkp.hu/hirek/4967/europa-jovoje-az-europai-egyesult-allamok>
- Európai Bizottság (2022): *Unió kohéziós politika 2021–2027: A Bizottság elfogadta a Magyarországgal kötött partnerségi megállapodást*. Online: https://hungary.representation.ec.europa.eu/unios-kohezios-politika-2021-2027-bizottsag-elfogadta-magyarorszaggal-kott-partnersegi-2022-12-22_hu
- Európai Parlament (2011a): *Az Európai Parlament 2011. március 10-i állásfoglalása a magyar médiatörvényről*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0094_HU.html?redirect
- Európai Parlament (2011b): *Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0315_HU.html?redirect
- Európai Parlament (2012): *Az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0053_HU.pdf?redirect
- Európai Parlament (2013): *Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i*

⁶ Lásd például a magyar gyermekvédelmi törvénnyel kapcsolatos brüsszeli aggályok uniós pénzügyi források horizontális feljogosító feltételeként való értelmezését. Európai Bizottság 2022.

- állásfoglalása alapján). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0315_HU.html?redirect
- Európai Parlament (2015a): *Az Európai Parlament 2015. december 16-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről: az Európai Parlament 2015. június 10-i állásfoglalásának nyomon követése*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0461_HU.html?redirect
- Európai Parlament (2015b): *Az Európai Parlament 2015. június 10-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről*. Strasbourg, 2015. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0227_HU.html?redirect
- GÁT Ákos Bence (2022): Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben? *Ludovika.hu*, 2022. november 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/23/milyen-jogallamisagi-eljarasok-vannak-folyamatban-magyarorszaggal-szemben/
- KISS J. László (2021): A német koalíciós szerződés szerint az EU föderális szövetségi állammá válik. *Index*, 2021. december 17. Online: <https://index.hu/velemenyt/2021/12/17/-vilagbel-politika-avagy-kulpolitika-mint-klimapolitika/>

Petri Bernadett

Jogállamisági feltételelesség – A tudományos szabadság korlátozása az európai versenyképesség árán?

Hazánkba látogat május 2-án, kedden Johannes Hahn költségvetésért felelős uniós biztos. Látogatásának indokaként elsősorban az Európai helyreállítási terv jövőjével és a többéves pénzügyi keret félidős értékelésével kapcsolatos egyeztetések szolgálnak. A megbeszélések során azonban várhatóan az alapítványi egyetemek Erasmus+, Horizont Európa és egyéb közvetlen uniós programokban való részvételének kérdése is előkerül majd. Az ügy rendezésében a magyar kormány által felkínált reformjavaslat kétségtől kardinális szerepet játszik, azonban azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a jogállamisági határozat értelmében az uniós intézmények hónapok óta szükségtelen és aránytalan módon korlátozzák a tudományos élet szabadságát nemcsak Magyarországon, de az egész Európai Unióban. A helyzet mielőbbi megoldása éppen emiatt nemcsak Magyarország feladata, hanem az Európai Bizottság felelőssége is.

A Tanács lassan öt hónappal ezelőtt, 2022. december 15-én az ügynevezett jogállamisági feltételelességi rendelet alapján felfüggesztette¹ a vagyonnevelő alapítványok által fenntartott egyetemek és kutatóintézetek hozzáférését az Erasmus+ és egyéb közvetlen uniós keretprogramok forrásaihoz. A határozat értelmezésével és alkalmazásának részleteivel kapcsolatban számos kérdés merült fel már a kezdetektől, hiszen az említett egyetemek és kutatóintézetek bekapcsolódása a közvetlen uniós programokba sokféle módon lehetséges. Elvárható lett volna az Európai Bizottságtól, hogy e jelképesnek szánt kizáró intézkedés vonatkozásában a lehető legszűkebb értelmezést vegye alapul, és igyekezzen arra törekedni, hogy csak a legszükségesebb esetekre és mértékre korlátozza a felfüggesztést. A jogállamisági feltételelességről szóló

¹ Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on Measures for the Protection of the Union Budget against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary.

rendelet és az ahhoz kapcsolódó iránymutatás ugyanis egyértelműen előírja,² hogy a végső címzettek és kedvezményezettek – vagyis esetünkben a döntés által érintett felsőoktatási hallgatók, dolgozók, kutatók – jogos érdekeit megfelelő védelemben kell részesíteni, figyelembe véve a felfüggesztés potenciális hatását, ami nem lehet túlzó vagy aránytalan. De nem így történt.

Az Európai Bizottság értelmezése egyértelművé tette: az uniós intézmények a jogi kereteken messze túllépve, a lehető legszélesebb körben tiltották be az egyetemek és kutatóintézetek bármilyenű részvételét az EU-s programok által finanszírozott tevékenységekben. Nemcsak konzorciumvezetőként vagy konzorciumi tagként vált lehetetlenné bekapcsolódásuk az uniós programokba, de azt is tilosnak nyilvánította a Bizottság, hogy a más – például külföldi partnerségek – által elnyert pályázatok végrehajtásába akár közvetlenül is bekapcsolódjanak, például szaktudás átadásával, helyszín biztosításával vagy képzések megszervezésével. A decemberi döntéssel az Európai Bizottság tehát, túl azon, hogy az egyetemisták Erasmus-csereprogramban való részvételét korlátozta, a magyar alapítványi intézményeket és kutatóikat gyakorlatilag kizárta az európai tudományos életből, ennek következményeként pedig számos potenciális európai innováció még évekig nem jut majd el a globális gazdasági piacra.

Ráadásul az uniós jog értelmében a jogállamisági kondicionalitási rendelet legfeljebb abban az esetben gyakorolhat hátrányos hatást az uniós programok végső címzettjeire, ha azok a jogállamiság elveinek megsértésében részt vettek – például korrupció, rendszerszintű csalás és összeférhetetlenség esetén. Nyilvánvalóan ez nem vetődhet fel azokkal az egyetemi hallgatókkal vagy kutatókkal kapcsolatban, akiknek egyetlen „bűne”, hogy történetesen egy modellváltásban érintett felsőoktatási intézménybe iratkoztak be, vagy annak keretei között – esetleg partnerségi részvételével – végezték kutatási tevékenységüket. S miközben a Bizottság hivatalos közleményei rendre azt hangsúlyozták, hogy az alapítványi intézmények közzétett listája nem teljes körű, hanem esetileg kell megvizsgálni, hogy egy adott egyetem vagy kutatóközpont a kizárás hatálya alá tartozik-e, a magyar egyetemekkel szembeni általános bizonytalanság hónapról hónapra fokozódik, a velük szembeni óvatosság, sőt gyakran elutasítás pedig mára már lassan intézményesült.

² Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 13. cikke szerinti akadémiai szabadság részletes elemzésére korábban egyetlen ízben kerített sor az Európai Bíróság: a magyar CEU-ügyben. Míg a Charta hivatalos magyarázata a 13. cikket az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkéhez, vagyis a véleménynyilvánítás szabadságához köti, a CEU-ítélet³ jelentős mértékben kiszélesítette annak értelmezését. Az új meghatározás az akadémiai szabadság intézményi dimenzióját egyértelmű védelemben részesíti az állami beavatkozással szemben. Az állam, a közhatalom birtokosa ennek értelmében „az akadémiai szabadság legfőbb kötelezettje”. Miután pedig a Charta elsődleges címzettjei az uniós intézmények, az EU kétségtől az akadémiai szabadság kötelezettjének tekintendő.

A szakirodalom a tudományos szabadságot hagyományosan olyan negatív szabadságként értelmezi, amely a tudományos élet résztvevőit – az intézményeket és kutatóikat – célozza megvédeni a külső beavatkozástól. Az is széles körben elfogadott felfogás, hogy a tudományos élet szabadsága egyaránt magában foglalja az oktatás és a kutatás szabadságát, mint ahogy az is, hogy e jog alapján az egyetemi oktatóknak és az akadémiai intézményeknek jogában áll igénybe venni az olyan rendelkezésre álló finanszírozási és együttműködési rendszereket, mint amilyeneket az uniós programok is támogatnak. Azt sem szabad e körben figyelmen kívül hagyni, hogy az Európai Unió szakpolitikai céljait e programok pénzügyi támogatásával éri el és valósítja meg. Ezt az elvet a Horizont Európa rendelet is megerősíti: a tudományos kiválóság garantálása érdekében és a Charta 13. cikkével összhangban a program forrásaiból részesülő összes országban elő kell mozdítani a tudományos élet szabadságának érvényre jutását.

Az már kevésbé egyértelmű, hogy milyen jogokat biztosít a Charta 13. cikke a felsőoktatási intézmények hallgatói számára. A szakirodalom ezt jellemzően a Charta 14. cikkének (1) bekezdésében foglalt oktatáshoz való joghoz kapcsolja. A Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Lettország) előzetes döntéshozatal iránti eljárásában (C-391/20. sz. ügy) az EUB főtanácsnokának indítványa alapján azonban arra következtethetünk, hogy az oktatáshoz való jog az Erasmus+ programban való részvételt is magában foglalja.⁴ A főtanácsnoki indítvány ugyanis kifejti, hogy az európai uniós programokban és nemzetközi

³ A Bíróság 2020. október 6-i ítélete a C-66/18. sz., az Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben.

⁴ A főtanácsnok 2022. március 8-i indítványa a C-391/20. sz., Latvijas Republikas Satversmes tiesa [alkotmánybíróság, Lettország] előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapján indult ügyben.

megállapodásokban előírt együttműködés keretében szervezett tanulmányi képzéseken a hallgatónak jogukban áll részt venni. E téren az akadémiai szabadság nyilván nem jelent abszolút jogosultságot, hiszen az uniós programokban való részvétel feltételei mind az intézmények, mind az egyének számára számos formai és tartalmi előírást tartalmaznak, mint például az Erasmus Charta elfogadása. A jogállamisági feltételeességi rendelet alapján azonban a magyar kutatók és hallgatók tudományos és oktatási szabadsága aligha korlátozható jogszerűen az unió pénzügyi érdekeinek védelmére való hivatkozással.

Ráadásul ha már azt vizsgáljuk, hogy az EU pénzügyi érdekeire tekintettel jogos és arányos-e az akadémiai szabadság korlátozása, még egy szempontot szükséges figyelembe vennünk. Az uniós költségvetési kereten belül két-fajta finanszírozási formát lehet megkülönböztetni: a megosztott irányítású és a közvetlen kezelésű uniós alapokat. A megosztott irányítású alapok – így a közös agrárpolitikát és kohéziós politikát finanszírozó eszközök – esetében előre meghatározott, hogy melyik tagállam mekkora összegben részesül a hétéves ciklus során. Ezt követően a tagállam maga rendelkezik a források kiírásáról, saját hatóságai elbírálják a beérkező pályázati kérelmeket az úgynevezett operatív programok keretrendszerén belül. Az EU tagországai tehát jelentős mozgástérrel rendelkeznek azon a téren, hogy e pályázati forrásokat nemzeti fejlesztési igényeikhez alakítsák. Ezzel szemben a közvetlen kezelésű uniós források az egyes uniós szakpolitikák végrehajtását célozzák, így olyan alapokból állnak, amelyeket az Európai Bizottság központilag kezel. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság írja ki a pályázati felhívásokat és gondoskodik a pályázatok elbírálásáról, valamint azok végrehajtásának ellenőrzéséről.

A jogállamisági rendelet szerint az a jogsértés, amely miatt az uniós források felfüggesztésére sor kerülhet, minden esetben a tagállami hatóságok ismétlődően előforduló gyakorlata vagy mulasztása által valósul meg. Az uniós logika szerint tehát itt arról van szó, hogy az adott ország felelős szervei nem megfelelően osztják el az uniós forrásokat, ami sérti a jogállamiságot, tehát az ügy rendezéséig az EU inkább visszatartja a pénzt. A közvetlen uniós források esetében azonban, mint az Erasmus+, a Horizont Európa vagy a LIFE program, a fentebb részletezettek tekintettel egyáltalán nincs ilyen hatóság, hiszen a pénzügyi eszközöket maga az Európai Bizottság osztja el. E programok vonatkozásában tehát a jogállamisági feltételeességi rendelet alkalmazása egyszerűen nem értelmezhető, a decemberi határozat pedig egy felesleges és indokolatlan korlátozás.

Néhány héttel ezelőtt emlékeztünk meg⁵ az európai egységes piac fennállásának harmincéves évfordulójáról. A Bizottság az évforduló alkalmából kilenc célt határozott meg, amelyek hajtóerőkként erősíthetik az EU versenyképességét. E célkitűzéseken belül az oktatás és a készségek európai dimenziójának erősítése és a kutatás-innováció ösztönzése kiemelt helyen szerepel, hangsúlyozva, hogy a tudományos élet szabadsága elismerten szükséges az akadálytalan, erős és jól működő belső piac elérése szempontjából. E törekvéseket pedig a tagállamoknak támogatniuk kell. Miközben tehát egyfelől az Európai Bizottság arra szólítja fel tagállamait, hogy minden indokolatlan korlátozást építsenek le a belső piac javára, a jogállamiság eszméjére hivatkozva maga gördít szándékosan akadályt mind a magyar, mind pedig ezáltal az európai oktatás, kutatás és a tudományos élet szabadságának érvényesülése elé.

Kétséges, hogy ez az intézkedés egy irányba mutat azzal az elhatározással, amelynek érdekében és szolgálatában az Európai Unió létrejött.

2023. május 2.

Felhasznált irodalom

- A Bíróság 2020. október 6-i ítélete a C-66/18. sz., az Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232082&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3326781>
- A főtanácsnok 2022. március 8-i indítványa a C-391/20. sz., Latvijas Republikas Satversmes tiesa [alkotmánybíróság, Lettország] előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapján indult ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=255261&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2040423>
- Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on Measures for the Protection of the Union Budget against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2022. december 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2506>
- European Commission (2023): *EU Competitiveness beyond 2030: Looking Ahead at the Occasion of the 30th Anniversary of the Single Market*. 2023. március 16. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1668
- Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.433.01.0001.01.ENG&toc=OJ.L:2020:433I:TOC>

⁵ European Commission 2023.

Petri Bernadett

Kreatív erőfeszítés szükséges az Európai Unió egységéért és a békéért

Bevezetés

Éppen hetvenhárom évvel ezelőtt, 1950. május 9-én Robert Schuman bemutatta Európa egységesítésére vonatkozó tervét, a Schuman-nyilatkozatot. Ennek évfordulóján ünnepeljük az Európa-napot. A terv által kilátásba helyezett együttműködés azt a célt szolgálta, hogy biztosítsa Európa számára az egységet és a békét. Egy héttel Ferenc pápa háromnapos magyarországi látogatásának lezárását követően érdemes megemlékezni arról, hogy a katolikus egyház feje éppen a Schuman-terv eszméihez való mielőbbi visszatérésre szólította fel az Európai Uniót, a tagállamok közötti egyetértés és a béke szolgálatában.

A Szentszék álláspontja Európa egységéről

Három évvel ezelőtt, 2020 tavaszán az Európai Unió Püspöki Konferenciái Bizottsága (COMECE) megalakulásának 40. évfordulója és a Szentszék és az Európai Unió közötti diplomáciai kapcsolatok 50. évfordulója alkalmából Ferenc pápa levélben¹ foglalta össze az Európai Unió jövőjével kapcsolatos gondolatait. A pápa visszautalt Szent II. János Pál pápa Santiago de Compostelában *Üzenet Európa népeihez* címmel mondott beszédére:² Európa, találd meg önmagad! Kiemelte, hogy annak idején az a meggyőződés ihlette Robert Schumant, hogy „a hozzájárulás, amelyet egy szervezett és élő Európa adhat a civilizációhoz, elengedhetetlen a békés kapcsolatok fenntartásához. Ez egy olyan meggyőződés, amelyet mi magunk is megoszthatunk, a közös értékekből kiindulva, ennek a földnek a történelmében és kultúrájában gyökerezve.” „Európa egyedisége mindenekelőtt az emberről és a valóságról alkotott felfogásán, kezdeményező-képességén és gyakorlati szolidaritási szellemén múlik” – fogalmazott három

¹ Ferenc pápa 2020.

² II. János Pál pápa 1982.



évvel ezelőtt a pápa. A katolikus egyház feje egy olyan Európa szükségességét vázolta fel, amely egy család és egy közösség, és képes egységben élni úgy, hogy közben kincsnek tekinteni a különbözőségeket.

Három esztendővel később, budapesti látogatása előtt néhány héttel a pápa ismét az európai terv jövőjéről beszélt.³ Ferenc pápa egyértelművé tette, hogy az európai egység „nem lehet egységes, homogenizáló egységesség”, hanem csak olyan, amely „tiszteli és értékeli az azt alkotó népek és kultúrák egyediségeit, sajátosságait”.

Emlékeztetve a tagállamok eltérő sajátosságaira és kultúrájára, Európa gazdagságát „a gondolatok és a történelmi tapasztalatok különböző forrásainak konvergenciájához” hasonlította. „Európa, mint egy folyó, a mellékfolyóiból él. Ha a mellékfolyók meggyengülnek vagy elzáródnak, az egész folyó szenved, és veszít erejéből” – fogalmazott Ferenc pápa. A kihívás – tette hozzá – az egység a sokféleségben. És akkor lehetséges, ha van egy erős inspiráció, amely útmutat a technokratikus paradigmákon, képes lelkesíteni az embereket, és új generációkat vonz be egy közös projekt felépítéséhez.

Ferenc pápa hagyományos álláspontjának középpontjában éppen az a fajta teljes elköteleződés áll a kontinens békéje iránt, amely annak idején az európai egység gondolatának alapjául is szolgált. „Ha a mai Európa országai nem osztják ezt az etikai-politikai elvet, akkor az azt jelenti, hogy eltávolodtak az eredeti álmotól. Ha viszont megosztják, akkor el kell kötelezniük magukat a megvalósítás mellett, minden erőfeszítéssel és bonyolultság mellett, amit a történelmi helyzet éppen megkíván” – fogalmazott a katolikus egyházfő.

Ferenc pápa a békéről és az európai egységről

Az Apostoli Szentoszlop béke iránti történelmi elkötelezettségét számos forrás támasztja alá. Általános felfogása a háború kérdéskörével kapcsolatban az egyértelmű békére törekvés és a pártatlanság, azonban semmi esetre sem a semlegesség. A pártatlanság jelentése, hogy a Vatikán nem foglal állást, nem áll egyik fél oldalára sem, azonban nem semleges, mivel a háború lezárása mellett, a békéért áll ki. Ennek érdekében pedig jogi, diplomáciai és jelképes eszközöket is bevet, hiszen például az is a harcok befejezésére és a tartós béke megteremtésére való törekvés szimbolikáját követte, amikor néhány héttel

³ BORDONI 2023.

ezelőtt a pápa által vezetett nagypénteki keresztút⁴ során, a tizenharmadik stációnál egy ukrán és egy orosz nő haladt egymás mellett, kezükben tartva ugyanazt a keresztet.

Ferenc pápa személyes állásfoglalása még a hivatalos szentszéki felfogáshoz képest is mélyebb elkötelezettséget jelent a béke iránt. Ennek alátámasztásaként érdemes egy szempillantást vetni az idej, a katolikus egyház által minden év január 1-jén ünnepelt béke világnapjára megfogalmazott pápai üzenetre.⁵ „Abban a pillanatban, amikor remélni mertük, hogy a Covid-19-világjárvány legsötétebb óráinak vége, egy szörnyű új katasztrófa érte az emberiséget” – fogalmazott a pápa. A világ egy újabb csapás szemtanúja volt: egy újabb háborúé, amelyet vétkes emberi döntések okoztak. Ferenc pápa kiemelte, hogy az ukrajnai háború „ártatlan áldozatokat szed és bizonytalanságot terjeszt, nemcsak a közvetlenül érintettek között, hanem széles körben és válogatás nélkül mindenki vonatkozásában is, akik akár több ezer kilométerre is elszenvedik a közvetett hatásait. Gondoljunk a gabonahiányra és az üzemanyagárakra.” Egyúttal egyértelműen felszólította a felelős beosztásban lévőköt és minden jóakarató embert, hogy mozdítsanak elő olyan lépéseket, amelyek növelik a békét, véget vetnek a konfliktusoknak és a háborúknak, amelyek továbbra is szegénységet és halált szülnek. A pápa a béke célját ugyanis egyértelműen az európai egység útja felől tartja megközelíthetőnek.

Kreatív erőfeszítésekkel az európai egységért és a békéért

„A világbéke nem biztosítható csak olyan kreatív erőfeszítések által, amelyek arányosak az azt fenyegető veszélyekkel” – idézte a pápa az 1950. májusi Schuman-nyilatkozatot, amely az uniós integráció céljait és az Európai Unió elődje, az Európai Szén- és Acélközösség alapelveit fogalmazta meg. A katolikus egyház feje éppen azt a szellemiséget kéri számon az Európai Unión, amely az alapító atyákat az európai integráció felé vezette: az európai egység azért szükséges, hogy a békét szolgálja. Churchill 1946. szeptember 16-án ennek szellemében mondott beszédet⁶ a zürichi egyetemen, amelyet Európa újjáépítésének, az egység megteremtésének szentelt. Hogy Európa a boldogság, a jólét kontinense legyen, s hogy többé ne legyen háború, rombolás a földrészen, „újja

⁴ DIAZ 2022.

⁵ Ferenc pápa 2023.

⁶ CHURCHILL 1946.

kell teremteni az európai családot” – hangzott az európai uniós integráció akkori jelmondata.

A Szentatya magyarországi látogatásán hangsúlyozta:⁷ „mennyivel jobb lenne egy olyan Európát építeni, amelynek középpontjában az ember és a népek állnak, hatékony politikával, [...] egy olyan Európát, amelyben a különböző nemzetek egyetlen családot alkotnának, amely megvédi a növekedést, az egyes tagok egyediségét, ahelyett, hogy az ideológiai gyarmatosításra és a szupranacionalizmusra összpontosítana”. Ez a megközelítés és az a békepárti felfogás, amelyet Ferenc pápa képvisel, visszavezet az Európai Unió eredeti céljához és értékrendjéhez.

Hetvenhárom évvel ezelőtt, 1950-ben Európa akkori vezetői a megosztottságból eredő lehetséges konfliktusokat meg akarták szüntetni, és elismerték, hogy az európai egység feltétele, hogy garantálják minden tagállam különbözőségét és nemzeti törekvéseit. Ma az unió célkitűzései nap mint nap ellentmondanak a régi alapelveknek. Ha az Európai Unió vezetői Ferenc pápa üzenetének szellemében készek lennének önvizsgálatot gyakorolni, kreatív erőfeszítésük végre nemcsak az egyéni érdekeket, hanem az európai egységet és a kontinens békéjét szolgálná.

2023. május 9.

Felhasznált irodalom

- BORDONI, Linda (2023): Pope Tells EU Bishops to Advance the Cause of Peace. *Vatican News*, 2023. március 23. Online: www.vaticannews.va/en/pope/news/2023-03/pope-audience-comece-crociata-europe-unity-peace.html
- CHURCHILL, Winston (1946): Sir Winston Churchill zürichi beszéde. *Rubicon*, 1946. szeptember 19. Online: <https://rubicon.hu/cikkek/sir-winston-churchill-zurichi-beszede?rovat=naptar>
- DIAZ, Waldir Ramos (2022): The Russian and Ukrainian Women who Clung to the Cross Together at Pope's Via Crucis. *Aleteia*, 2022. április 18. Online: <https://aleteia.org/2022/04/18/the-russian-and-ukrainian-women-who-clung-to-the-cross-together-at-popes-via-crucis/>
- Ferenc pápa (2020): *Letter of his Holiness Pope Francis on Europe* [Ferenc pápa levele Európáról]. 2020. október 20. Online: www.vatican.va/content/francesco/en/letters/2020/documents/papa-francesco_20201022_lettera-parolin-europa.html
- Ferenc pápa (2023): *Message of his Holiness Pope Francis for the 56th World Day of Peace* [Ferenc pápa beszéde az 56. béke világnapján]. 2023. január 1. Online: www.vatican.va/content/francesco/en/messages/peace/documents/20221208-messaggio-56giornatamondiale-pace2023.html

⁷ The Associated Press 2023.

- II. János Pál pápa (1982): *Atto Europeistico a Santiago De Compostela Discorso Di Giovanni Paolo II.* [Üzenet Európa Népeihez]. 1982. november 9. Online: www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1982/november/documents/hf_jp-ii_spe_19821109_atto-europeistico.html
- The Associated Press (2023): Pope Francis Urges Europe to Unite to End War Next Door. *The Sentinel-Record*, 2023. április 29. Online: <https://apnews.com/article/pope-francis-hungary-war-lgbtq-e6f4d87a40bd43c1cb1168f39e27d375>

Az EU demokratikus hiányosságai: a „megoldások” csak súlyosbítják a problémát

Az Európai Unió demokratikus deficitje az európai uniós kérdésekkel foglalkozó tudományos gondolkodás közkeletű témája volt a 2000-es években. Napjainkban ez a téma kevésbé divatos, pedig a probléma nagyobb, mint valaha.

Az Európai Unió „demokratikus deficitje” azt jelenti, hogy az EU működése és döntéshozatala kapcsán nem valósul meg olyan demokratikus kontroll, amely az európai országokban nemzeti szinten hagyományosan biztosított. Az EU távol esik a polgároktól, intézményrendszerében a politikai felelősség és elszámoltathatóság elvei nem érvényesülnek megfelelően. Ezt a megállapítást lényegében sohasem cáfolták, a probléma jelentőségét azonban gyakran megpróbálták minimalizálni.¹

A demokratikus deficit jelentőségét csökkentő klasszikus érv például, hogy az EU hatáskörei korlátozottak, és jellemzően speciális szakpolitikai területekre vonatkoznak. Az uniós döntések így politikai jelentőségüket és társadalomra gyakorolt hatásukat tekintve nem hasonlíthatók össze a tagállami szinten hozott, sokkal jelentősebb, a polgárok mindennapjait érintő és így a közvéleményt érdeklő döntésekkel. Az uniós döntéshozatal kialakítása a nemzeti szintű politikai kérdések eldöntésére nem lenne alkalmas, azonban azoknak a főként technikai jellegű kérdéseknek az eldöntésére megfelel, amelyre eredetileg kialakították.

A másik, az unió demokratikus deficitjét relativizáló érv az, hogy az EU nem állam, és nem is célja, hogy állammá váljon. Mivel egy *sui generis* nemzetközi intézményről van szó, nem kérhetők rajta számon ugyanazok az attribútumok, mint az államon.

A fenti érvek már kezdetekben sem álltak maradéktalanul szilárd talapzaton. Ráadásul időközben az unió hatáskörei a különböző szerződésmódosítások során egyre bővültek. Emiatt igény mutatkozott a demokratikus hiányosságok orvoslására, amelyre különböző – később többnyire látszatmegoldásnak bizonyuló – megoldások születtek.

¹ MAGNETTE 2006: 247–259.

Az egyik ilyen „megoldás” az Európai Parlament megerősítése volt. A kezdetekben konzultatív testületként létrehozott EP-t 1979-től közvetlenül választják, a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépésétől kezdve a testület főszabályként a Tanáccsal egyenrangú társjogalkotóvá lépett elő.

A másik „megoldás” az úgynevezett asszociatív demokrácia előmozdítása volt. Ez azt jelentette, hogy a brüsszeli intézményrendszer azzal próbálta ellensúlyozni a választópolgároktól való távolságát, hogy szisztematikussá tette az együttműködést különböző civil és érdekképviselői szervezetekkel, amelyek véleményét kikérve „társadalmi konzultációt” rendszeresített.

A harmadik megoldás az úgynevezett „közvetlen demokrácia” előmozdítása volt. Ez azt jelenti, hogy az unió olyan eszközöket keresett, amelyekkel a hagyományos, parlamentarizmuson keresztül megvalósított képviselői demokráciától eltérően az állampolgárok és intézmények közvetlen interakcióba léphetnek egymással. Ilyen eszköz például az alapszerződésben is rögzített európai polgári kezdeményezés intézménye, amely keretében legalább 1 millió aláírás 7 országból való összegyűjtésével (és az egyes országokra vonatkozó minimum aláírásszámok elérésével) jogalkotás kezdeményezésére kérhető fel a Bizottság. A közvetlen demokrácia másik módja a 2021–2022-ben megvalósított, Európa jövőjéről szóló konferencia, amely során polgári vitacsoportokat szerveztek, és ezek keretében közvetlenül kérték ki a polgárok véleményét.

A fentiekén túl a demokratikus deficit csökkentését szolgálta az is, hogy igyekeztek a nemzeti parlamenteknek nagyobb rálátást biztosítani az uniós döntéshozatalra. Bevezették az úgynevezett szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmust (sárga lapos és narancssárga lapos eljárások), amely lehetőséget teremt a nemzeti parlamentek számára, hogy felügyeljék a szubszidiaritás elvének megvalósulását, azaz hogy valóban csak azokon a területeken alkot-e szabályokat az unió, amelyeket nemzeti szinten nem lehet hatékonyabban szabályozni.

Mindennek ellenére, az unió jelenlegi valóságát elemezve megállapítható, hogy a demokratikus deficit problémája súlyosabb, mint valaha. Az Európai Unió olyan fejlődésen ment keresztül az elmúlt időszakban, amely miatt mára teljesen alaptalanná váltak a korábban említett, a demokratikus deficit jelentőségét minimalizálni próbáló érvek. Mindeközben a problémát orvosolni hivatott megoldások vagy nem váltak be, vagy egyenesen súlyosbították a helyzetet.

Az EU mára már nemcsak a technikai jellegű, alacsony közérdeklődést kiváltó szakpolitikai területeken aktív, hanem társadalmunk és jogrendszerünk alapjait, valamint a polgárok mindennapi életét erőteljesen érintő területeket is befolyásolni akarja.

Többek között a Magyarországgal kapcsolatban 2010 óta felmerülő viták is fémjelzik, hogy az uniós intézmények a hatásköri korlátoktól függetlenül jogot formálnak arra, hogy tagállami hatáskörbe tartozó jogszabályokról, adott esetben alkotmányos szabályokról vagy teljes alkotmányokról mondjanak véleményt, és kikényszerítsék azok megváltoztatását.² Az uniós intézményrendszer igyekszik magához ragadni a korábban tagállami hatáskörbe tartozó szociális és oktatási területeket; a migrációs politikán keresztül az EU dönteni kíván a társadalmak összetételéről; újabban felül akarja írni a család és a házasság klasszikus fogalmát; az orosz–ukrán háború kapcsán pedig meg kívánja határozni, hogy a tagállamok milyen álláspontot képviseljenek, és milyen mértékben vegyenek részt a konfliktusban.³

Jelentős átalakulást hozott az unió hatalmi szerkezetében az is, hogy az uniós intézmények – korábban elképzelhetetlen módon – súlyos csapást mérhetnek a tagállamok büdzséjére politikai megfontolások alapján.⁴ Ezt mutatja, hogy az EU diszkriminatív módon máig nem fizette ki Magyarországnak és Lengyelországnak a koronavírus-válságból való kilábalást elősegíteni hivatott helyreállítási alaphoz járó forrásokat, valamint hogy Magyarország uniós pénzügyi forrásai részlegesen felfüggesztésre kerültek az újonnan létrehozott kondicionalitási eljárás keretében.

Az az érv, amely szerint az EU-n, amely nem állam és nem is kíván az lenni, nem kérhetők számon ugyanazok a demokratikus kritériumok, mint az államokon, szintén érvényét veszítette. Az Európai Egyesült Államok létrehozásának célja egyre nyíltabban és világosabban fogalmazódik meg, és a hegemon helyzetben lévő mainstream politikai és intézményi erők támogatását élvezi. Elegendő csak a német kormány programjára tekinteni – amely célkitűzésként fogalmazta meg a föderális Európa létrehozását –, hogy belássuk, az EU állammá történő átalakítása sem tartozik többé a politikatudományi sci-fi kategóriájába.

A problémát tetézi, hogy a demokratikus deficit csökkentésére javasolt „megoldások” egy része a gyakorlatban nem hozta meg az elvárt eredményt, más részük pedig, ahogyan azok megvalósultak, paradox módon egyenesen súlyosbították a kezdeti problémát.

A kudarcot vallott megoldások között találjuk az európai polgári kezdeményezés intézményét. A magyar érintettségű, a nemzeti kisebbségek jogainak

² Európai Parlament 2011.

³ Európai Parlament 2022.

⁴ GÁT 2022.

előmozdítását célzó Minority SafePack tapasztalata is azt mutatja, hogy a kezdeményezők hiába gyűjtötték össze a megfelelő számú aláírást, a Bizottság könnyedén le tudta söpörni az ügyeket az asztalról.⁵ Emellett a szubszidiaritási kontroll szintén nem hatékony, a sárga lapos és narancssárga lapos eljárások kialakítása nem teszi lehetővé, hogy a nemzeti parlamentek hatékony kontrollt gyakoroljanak az uniós intézmények felett, amit az is jól mutat, hogy eddig összesen három alkalommal alkalmaztak sárga lapos eljárást, míg narancssárga lapos eljárásra egyszer sem került sor az unió története során.⁶

A korábban „megoldásként” élénk tárt, de végül a probléma súlyosbodását eredményező fejlemények közé sorolhatjuk az Európai Parlament megerősödését. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az EP jogköreinek kiterjesztése nem a demokratikus kontrollt erősítette meg az uniós intézményrendszerben, hanem a nemzeteket meghaladni kívánó, progresszív balliberális többség túlkapásainak engedett a korábbinál sokkal nagyobb teret. A konzervatív politikai közösségek mindennapos megbélyegzése, folyamatos politikai szégyenpadra állítása, a radikális baloldali ideológiák ráerőltetése a Tanácsra és a Bizottságra azt mutatja, hogy az EP megerősítése nem segítette elő a sokszínű demokratikus vita térnyerését az Európai Unión belül.

A brüsszeli intézményrendszer NGO-kkal, valamint politikai és gazdasági lobbiszervezetekkel való együttműködése szintén nem hozta közelebb a polgárokat az uniós intézményrendszerhez. Ehelyett olyan speciális hatalmi szerkezet alakult ki, amelyen belül meghatározott NGO-k és szervezetek kiemelt befolyást szereztek az uniós döntéshozatalban. Az ily módon megvalósított szelektív konzultáció messze nem fedti le az európai országok társadalmi komplexitását, ezáltal pedig nem segíti, hanem hátráltatja az unió demokratizálását.

Végül az Európa jövőjéről szóló konferenciasorozat megmutatta az európai uniós szinten alkalmazott „közvetlen demokrácia” határait. Bár a polgárok véleményének kikérése mindig üdvözlendő kezdeményezés, szkepticizmusra ad okot a konferencia lefolytatásának módja. Az eljárás túlbürokratizált volt, amelyen belül az intézmények képesek voltak a saját érdekeiknek megfelelő politikai agendákat előtérbe helyezni, míg háttérbe szorították az azokkal ellentétes elképzeléseket. Mindez egyértelműen tükröződik a konferencia nyomán végül megfogalmazott, az Európai Unió hatalmi szerkezetére vonatkozó javaslatokban, amelyek nem meglepő módon mind az unió szupranacionális

⁵ TÁRNOK 2022.

⁶ Európai Bizottság [é. n.].

Az EU demokratikus hiányosságai: a „megoldások” csak súlyosbítják a problémát

intézményeinek megerősítését és az EU-tagállamokkal szembeni hatáskörbővítését szorgalmazták.

Bár az uniós intézmények sokkal szívesebben foglalkoznak a tagállamok jogállamisági hiányosságaival, mint az EU demokratikus deficitjével, a probléma attól még igenis valós és megoldásért kiált. A megfelelő megoldást megtalálni azonban nem egyszerű, különös tekintettel arra, hogy az EU-s intézmények képesek az őket célzó reformokat a gyakorlatban úgy alakítani, hogy azok ne csökkentsék, hanem tovább növeljék hatalmukat.

2023. május 10.

Felhasznált irodalom

- Európai Bizottság [é. n.]: *A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus*. Online: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_hu
- Európai Parlament (2011): *Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0315_HU.html?redirect
- Európai Parlament (2022): *Az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű kockázatának megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_HU.html
- GÁT Ákos Bence (2022): *Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben?* *Ludovika.hu*, 2022. november 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/23/milyen-jogallamisagi-eljarasok-vannak-folyamatban-magyarorszaggal-szemben/
- MAGNETTE, Paul (2006): *Le régime politique de l'Union européenne*. Párizs: Presses de Sciences Po.
- TÁRNOK Balázs (2022): *Pert vesztett a Minority SafePack az EU Törvényszéken*. *Ludovika.hu*, 2022. november 14. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/14/pert-vesztett-a-minority-safepack-az-eu-torvenyszeken/

Üres székek politikája EP-módra: a magyar elnökség a tét

Bevezetés

Magyarország 2024 júliusától kezdődően fél éven át tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét. Sajtóinformációk szerint azonban az Európai Parlament következő plenáris ülésén olyan határozatot tervez elfogadni, amelyben nyíltan tiltakozik a jövőre sorra kerülő magyar elnökség ellen.

Rendkívül különös, az unió fennállásában eddig precedens nélküli helyzetet teremt¹ az Európai Parlament jövő héten napirendre kerülő – jelenleg nem nyilvános – határozattervezete. A szöveg szerint ugyanis megkérdőjelezhető, hogy Magyarország hitelesen teljesíteni tudja-e majd 2024-es soros elnökségét, tekintettel az uniós jogra és az EUSz 2. cikkében foglalt értékekre, valamint a lojális együttműködés elvére. Ezzel kapcsolatban arra kéri a Tanácsot, hogy a lehető leghamarabb találjon megfelelő megoldást, majd emlékeztet arra, hogy a Parlament megfelelő intézkedéseket tehet, ha a Tanács részéről nem sikerül megoldást találni a helyzetre. E határozattal uniós intézmény első ízben kérdőjelezné meg egy tagállam EU-elnökségét, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva, hogy az uniós elnökség nem jog, hanem kötelezettség a tagországok számára.

A Római Szerződéstől Lisszabonig

Az uniós soros elnökség intézménye hosszú múltra tekint vissza. Az Európai Szén- és Acélközösség 1951-ben elfogadott alapító szerződésében ugyanis már megjelent a rotációs elnökség intézménye az ESZAK Tanácsának vonatkozásában. Ebben az időben, tehát több mint hetven évvel ezelőtt még az volt a rend, hogy a tagállamok háromhavonta, alfabetikus sorrendben követték egymást a Tanács élén. Integrációtörténeti szempontból ez a rendszer azt a célt szolgálta,

¹ BEREZNAY 2023.

hogy minden tagállam számára lehetséges legyen a tagállami, nemzeti érdekek becsatornázásának helyszínét jelentő ESZAK Tanácsának üléseit vezetni, és e körben saját nemzeti érdekeit megfelelő hatékonysággal érvényre juttatni.

Az 1958. január 1-jén hatályba lépő Római Szerződés, amely hatáskörök szempontjából még inkább a nemzetek közötti együttműködés fórumát jelentő Tanácsot helyezte előtérbe a szupranacionális ambíciókra törő Bizottsághoz képest: annyit változtatott a renden, hogy a tagállamok rotációját három hónap helyett hat hónapban határozta meg.

Ennek ellenére néhány esztendővel később, 1965-ben De Gaulle úgy vélte, hogy az európai integráció Franciaország számára veszélyes irányba tart:² a nemzetek feletti Európa felé. Az az elképzelés pedig, hogy a Tanács az egyhangú határozathozatalról áttérjen a többségi döntéshozatalra, nagyban veszélyezteti a francia érdekeket. Ezt a felismerést az üres székek politikájaként³ emlegetett francia bojkott követte, amelynek során Franciaország visszahívta a Tanácsból képviselőjét, és fél évre gyakorlatilag megakasztotta a közösségi intézmények egyhangú döntéshozatalra épülő munkáját, mígnem az 1965. decemberi francia választásokat követően az álláspont megváltozott, és a luxemburgi kompromisszumot követően a Tanács működése helyreállt. Jelentős, az elnökség rendjét érintő intézményi reformra azonban a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig nem került sor, amikor is létrejött az Európai Tanács minősített többséggel, két és fél éves időtartamra választható saját állandó elnöki pozíciója, ebből kifolyólag pedig látványosan csökkent a tagállami rotációs EU-elnökség befolyása bizonyos funkciók gyakorlása kapcsán. Ezenfelül a 2009-es Lisszaboni Szerződés óta a tagállamok az „elnökségi triók” rendszerében működnek és határozzák meg azokat a kérdésköröket és témákat, amelyekkel a Tanács az elkövetkezendő másfél évben foglalkozni szeretne, a három ország külön-külön kidolgozott programjának összehangolt koncepciója alapján.

EU-elnökség a jog oldaláról

Minden ezzel kapcsolatos állítás ellenére az Európai Unióról szóló szerződés nem tartalmaz arra vonatkozóan kötelező előírást, hogy a soros elnökséget betöltő tagállamoknak az összeurópai érdeket vagy meghatározott értékrendet

² Az üres székek politikája 2012.

³ LÓRÁNT 2018.

kellene-e képviselniük. Ezen a Lisszaboni Szerződés sem változtatott. A tagállamok elnökségi pozíciója nyilván nem hasonlítható az Európai Bizottsághoz, amely – legalábbis elvi szinten – a nemzeti szint fölé helyezkedő „európai érdeket” képvisel, hiszen a soros elnökség során a tagállam kettős helyzetben van: nemcsak a Tanács vezetője, hanem egyben a Tanács tagja is, vagyis nyíltan és elismerten nemzeti érdeket képvisel. Nincs tehát sem EU-jog, sem jogelv, sem uniós érték, amit a tagállamoknak e téren követniük kellene elnökségük során.

Az elnökséget ellátó országok feladatköre, hogy meghatározzák a Tanács féléves napirendjét, „őszinte félként” (*honest broker*) koordinálják a nemzeti politikákat, és közvetítsenek a tagállamok között a megállapodások létrejötté érdekében, ennek során pedig teljesen szokásos, hogy saját nemzeti érdekeiket, geopolitikai prioritásait helyezik előtérbe, és arra törekednek, hogy javítsák az unión belüli helyzetüket. Az uniós elnökség befolyással és presztízzsel jár, kivételes helyzetet teremt. A rotációs rendszer is önmagában ezt a logikát követi, a rendszer ettől igazságos. Minden tagállam annak tudatában alakítja ki együttműködését az aktuálisan a Tanács élén álló másik tagországgal, hogy most ugyan a másik van soron, de legközelebb majd ő következik. Joggal készül rá, hogy kihasználhassa a helyzetből adódó lehetőségeket, javítson unión belüli helyzetén, előtérbe helyezhesse prioritásait, jobb eséllyel kössön számára kedvező alkukat, nemzeti érdekeit pedig informális és formális eszközök együttes alkalmazásával közösségi keretbe foglalja. Ettől a lehetőségtől fosztaná meg az Európai Parlament Magyarországot. De hogy milyen eljárás alapján, azt egyelőre homály fedí. A soros elnökségről szóló úgynevezett tanácsi formációk rendjét több évre előre határozza meg az Európai Tanács, minősített többséggel. A jelenlegi sorrend 2030-ig rendezi, hogy a tagállami elnökségek milyen rendben kövessék egymást, annak meghatározásában az Európai Parlament nem játszik semmilyen szerepet.

Az elnökségi sorrend időközbeni módosítása egyetlen esetben fordult elő: a brit kilépés kapcsán.⁴ Az Európai Parlament annak idején nem tiltakozott határozati javaslatban a brit uniós elnökség ellen. Theresa May brit miniszterelnök a brexitszavazást követően maga jelezte,⁵ hogy az EU elhagyására való szándékára tekintettel az Egyesült Királyság nem kívánja betölteni a 2017 második félévére tervezett uniós elnökségét. Az Európai Bizottság Jogi Szolgálatja ekkor megvizsgálta ezt a szándéknyilatkozatot, és elsődleges állásfoglalása az volt, hogy az uniós elnökség kötelesség, amiről egy tagállam nem

⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2016.

⁵ DALLISON 2016.

mondhat le. Később a kialakult diplomáciai helyzetre tekintettel ez az álláspont úgy módosult, hogy az Egyesült Királyság különleges jogállásából levezetve elfogadható May lemondása, a Szerződések ugyanis kifejezetten úgy rendelkeznek, hogy az unióból kilépő tagállam az Európai Tanács, illetve a Tanács rá vonatkozó eszmecseréin és a rá vonatkozó határozatok meghozatalában nem vesz részt.

Az Európai Parlament bármilyen hatásköre azzal kapcsolatban, hogy az elnökségi sorrendről szóló tanácsi rendelkezést megváltoztassa, csak egy meglehetősen abszurd esetben merülhetne fel: ha jogsértésre hivatkozva megsemmisítési eljárást indítana az elnökségi sorrendről szóló tanácsi határozattal szemben. Egy ilyen lépés azonban egyértelmű szembehelyezkedés lenne nemcsak a Parlament által oly gyakran hivatkozott együttműködési alapelvvel, de az uniós joggal is.

Nulla poena sine lege: az üres székek politikája

Magyarország az Európai Unió teljes jogú tagja. Az uniós soros elnökség intézménye az *acquis communautaire*, a közösségi jog része, az uniós tagságból eredő tagállami kötelezettség. Az elnökségi pozíció megvonását még az a legsúlyosabb, 7. cikk szerinti eljárás sem emeli a szankciók közé, amelynek Magyarországgal szembeni hatékony és előremutató alkalmazását a Parlament ugyanabban a határozatban számonkéri a Tanácson. Az Európai Parlament ezzel a határozatával, amelyet jelenleg öt frakció támogat, minden olyan szabályt és elvet a földig rombol, amelynek megsértését Magyarországnak rója fel: az uniós jogot, az EU értékeit, a bizalmat és a lojális együttműködést, de legfőképpen a jogállamiságot.

Ez a határozat egy bojkott, üres székek politikája európai parlamenti módra, ahol az EP azért blokkol, mert saját érdekeinek veszélyeztetésétől tart. Az az elv, hogy törvény nélkül nincs büntetés, elemi szintű alapjogi garancia. Joggal tarthat az Európai Parlament attól, hogy a magyar elnökségi program célkitűzéseinek egyike, az uniós intézmények feletti jogállami kontroll bevezetése előbb vagy utóbb utoléri. Talán ez a tényező is szerepet játszik ebben a játszmában?

2023. május 25.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa (2016): *Council Rotating Presidencies: Decision on Revised Order*. 2016. július 16. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/26/council-rotating-presidencies-revised-order/
- Az üres székek politikája. *Új Szó*, 2012. augusztus 19. Online: <https://ujsoz.com/panorama/az-ures-szekek-politikaja>
- BEREZNAY István (2023): Drasztikus lépésre készül az Európai Parlament a magyar kormánnyal szemben. *Index*, 2023. május 24. Online: <https://index.hu/kulfold/2023/05/24/europai-parlament-allasfoglalas-tervezet-eu-soros-elnoksseg-magyarorszag-orban-viktor/>
- DALLISON, Paul (2016): UK will Relinquish EU Presidency in 2017. *Politico*, 2016. július 20. Online: www.politico.eu/article/uk-will-relinquish-eu-presidency-in-2017/
- LÓRÁNT Károly (2018): De Gaulle álma. *Magyar Hírlap*, 2018. december 11. Online: www.magyarhirlap.hu/velemenyt/De_Gaulle_alma

Napirendre kerülhet az EU intézményei feletti jogállamisági ellenőrzés

Fontos kezdeményezést jelentett be a kormányzat az EU kapcsán. A magyar elnökség alatt napirendre tűzhetik az unió intézményeit ellenőrző jogállamisági mechanizmus ügyét.

Az Európai Unió magyar soros elnökségét övező európai politikai viták közepette Varga Judit igazságügyi miniszter jelezte, jövő év második felében a kormányzat napirendre kívánja tűzni a Tanácsban egy olyan jogállamisági mechanizmus létrehozását, amely azt ellenőrizné, hogy az európai intézmények saját maguk tiszteletben tartják-e a jogállamiság elveit.

Az ötlet forradalminak tűnhet a jelenlegi kontextusban, amelyben az unió szupranacionális intézményei hatásköreiket folyamatosan bővítve próbálnak teljesen kicsúszni a tagállamok ellenőrzése alól. A felvetés valójában azonban nem reformot jelentene, hanem visszatérést az uniós alapszerződésekhez és az európai integráció megkezdett, de időközben kisiklatott alapjogvédelmi fejlődéséhez. Az Európai Unióban (és jogelődjében, az Európai Közösségekben) ugyanis évtizedeken keresztül az képezte vita tárgyát, hogyan lehetne elérni, hogy az uniós intézmények működése során is ugyanúgy biztosított legyen az alapjogok védelme, mint a tagállami alkotmányos rendszerekben.

Az Európai Közösségek első három évtizedében az alapító szerződések nem tettek említést az alapjogokról, csak néhány speciális jog védelméhez létezett jogalap. Ilyen jogok voltak például az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, a munkaerő-áramlás szabadsága, a letelepedés szabadsága, a munkavállalók munka- és életkörülményeinek a javítása, valamint a férfiak és nők közötti jövedelemegyenlőség.¹

Az uniós alapjogvédelem alapvető hiányosságaira a német alkotmánybíróság is rávilágított a „Solange” néven híressé vált 1974. május 29-i ítéletében. Ebben leszögezte, mindaddig nem fogadja el a közösségi (uniós) jog tagállami joggal szembeni elsőbbségét, amíg az Európai Közösségekben nem ugyanolyan mértékben biztosított az alapjogok védelme, mint Németországban.²

¹ FERRARO-CARMONA 2015: 3.

² FERRARO-CARMONA 2015: 4.

Az ítéletre reagálva az alapjogok szerződéses védelmének hiányát első ízben az Európai Unió Bírósága (korábbi nevén Európai Közösségek Bírósága) igyekezett kompenzálni azzal, hogy kimondta, az alapjogok védelme része a „közösségi jog általános elveinek”.³ Fontos részlet azonban, hogy az Európai Bíróság ezt a következtetést a tagállamok alkotmányos hagyományaira támaszkodva vezette le. Már önmagában ez is mutatja, hogy a ma uniós értékekként emlegetett jogelvek, amelyeket az unió szupranacionális intézményei egyre gyakrabban és egyre hevesebben kérnek számon a tagállamokon, egytől egyig a tagállamok alkotmányos rendszereiből erednek, és nem felette állnak azoknak.

Az EU Bírósága a tagállamok alkotmányos hagyományaira hivatkozva igyekezett feloldani azt a dilemmát, hogy a 20. század második felében létrejött, egyre több hatáskörrel rendelkező, nemzetek feletti intézményrendszerrel szemben a polgárok alapjogainak védelme nem volt megfelelően biztosított. Olyan jogok védelmét tudta így kimondani, mint az emberi méltóság, a személyi sérthetetlenség, a szólásszabadság, a törvény előtti egyenlőség, a kontradiktórius közigazgatási eljárás elvei vagy a gondos ügyintézés elve.⁴ A Bíróság ezután új eszközöket talált ki, hogy kiszélesítse az alapvető jogok érvényesítését szolgáló jogalapot; így például a nemzetközi egyezmények – többek között az Emberi Jogok Európai Egyezménye – további inspirációs forrássá váltak számára.

A német Alkotmánybíróság 1986. október 22-i, úgynevezett „Solange II.” ítéletében,⁵ azaz majdnem harminc évvel az európai integrációt megalapító Római Szerződés után kezdte csak megnyugtatónak találni az európai alapjogvédelmet. Ekkor puhított korábbi joggyakorlatán azzal, hogy vélelmezte, az Európai Bíróság által biztosított védelem egyenértékűnek tekinthető a német alkotmányos védelemmel.

Időközben az uniós alapszerződésekben is fokozatosan megjelentek különböző alapelvek, amelyeket a lisszaboni szerződésmódosítás után az EUSz már „értékekként” aposztrofál. Fontos azonban leszögezni, hogy a fenti jogfejlődésből egyértelműen az következik, ezek az értékek azért kerültek az alapszerződésbe, hogy az uniós intézmények működésével szemben teremtsenek alapjogi garanciákat, nem pedig azért, hogy a tagállamokkal szemben váljanak számonkérési alappá.

³ TÉGLÁSI 2010.

⁴ FERRARO–CARMONA 2015: 6.

⁵ A Bíróság 1974. május 29-i ítélete a 2 BvL 52/71. sz., Solange I-ügyben.

Másik fontos tény, amelyet ebben a kontextusban meg kell említeni, hogy az Európai Közösségek hosszú ideig a fent bemutatott bírósági joggyakorlat-fejlődés ellenére sem rendelkeztek saját alapjogvédő dokumentummal. A Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-ben elfogadott egy nagyon rövid, mindössze két bekezdésből álló nyilatkozatot, amelyben aláhúzták, hogy „rendkívül fontosnak tartják azoknak az alapjogoknak a tiszteletben tartását, amelyek a tagállami alkotmányokból és az emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezményéből következnek”.⁶ A nyilatkozat azonban csak szimbolikus deklarációként volt értékelhető. Egy alapjogokat tartalmazó dokumentum megalkotására tett első, de elvetélt kísérlettel csak jóval később, a Maastrichti Szerződés 1989-es előkészítésekor találkozhattunk. Ugyanakkor csak egy újabb évtizeddel később, 2000. december 7-én Nizzában hirdették ki az úgynevezett Alapjogi Chartát. A Charta azonban még ekkor is csak egy intézményközi megállapodás formáját öltötte, amelyet így nem lehetett a szerződésekkel egyenértékűnek tekinteni. Csak 2009-ben következett be lényeges fordulat azzal, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor a Chartát a szerződések szintjére emelték.⁷

A Charta eredeti célja egyértelmű: elsődleges címzettjei az európai intézmények, a tagállamokra annyiban terjed ki, amennyiben azok az európai jogot hajtják végre.⁸ Még ha az „európai jog végrehajtása” kitéltelt a Bíróság kiterjesztően is értelmezi,⁹ világos, hogy a Charta elsősorban nem a tagállami kormányzatokkal, hanem az európai intézményekkel szemben hivatott védelmezni az alapjogokat, ezzel pótolva az európai integráció során felmerült történelmi hiányosságokat.¹⁰

Az EU-t sajnálatos módon a 2010-es évek elejétől letérítették a fenti logikát követő fejlődési útról. Az Európai Parlamentben egyre sűrűbben kezdték napirendre tűzni egyes tagállamok, köztük Magyarország „jogállamisági” helyzetét,

⁶ Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogokról, 1977.

⁷ TÉGLÁSI 2014: 158.

⁸ Az Alapjogi Charta 51. cikke szerint: „(1) E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre [...]. (2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”

⁹ HAMULAK–MAZÁK 2017: 168.

¹⁰ A Charta alkalmazási köre egyre inkább viták tárgyát képezi, amelyre a szakirodalom „implementation dilemmaként” hivatkozik. Lásd HAMULAK–SULYOK–KISS 2019.

így a figyelem fokozatosan arra a kérdésre terelődött, hogy a tagállamokban megfelelően érvényesülnek-e az alapjogok, és hogy hogyan tudnák mindezt az EU szupranacionális intézményei ellenőrizni. Mindeközben feledésbe merültek az unió intézményeivel szembeni kívánatos garanciák. Sőt, újabban az uniós intézmények túlkapásaival szembeni védőeszközként megalkotott Alapjogi Chartát is a tagállamokkal szemben próbálják meg felhasználni.¹¹

Úgy tűnik, az uniós intézményrendszer egyre inkább elzárkózik minden olyan kezdeményezéstől, amely saját hatalmát korlátok közé terelhetné. Annak ellenére, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy az „Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez”, a csatlakozás a mai napig nem történt meg, miután az Európai Bíróság 2014. december 18-án, 2/13-as állásfoglalásában¹² a csatlakozás ellen foglalt állást.

A magyar kormányzat felvetése, amely hosszú idő után újra napirendre tűzné az uniós intézmények jogszerű működésének kérdését, rendkívül időszerű. Az EU-s intézményeket ellenőrző jogállamisági mechanizmus tervének megvitatása és hatékony megvalósítása fontos lenne az egész európai integráció kiegyensúlyozott működéséhez.

2023. június 22.

Felhasznált irodalom

A Bíróság 1974. május 29-i ítélete a 2 BvL 52/71. sz., Solange I-ügyben.

Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogokról (1977). Online: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977Y0427\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977Y0427(01)&from=FR)

FERRARO, Francesca – CARMONA, Jesús (2015): *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Le rôle de la Charte après le traité de Lisbonne*. Brüsszel: Európai Parlament Kutatószolgálat. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554168/EPRS_IDA%282015%29554168_FR.pdf

GÁT Ákos Bence (2021): Az EU Alapjogi Chartája – a kiforgatott instrumentum? *Ludovika.hu*, 2021. február 9. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/02/09/az-eu-alapjogi-chartaja-a-kiforgatott-instrumentum/

HAMULAK, Ondrej – MAZÁK, Ján (2017): The Charter of Fundamental Rights of the European Union vis-à-vis the Member States – Scope of its Application in the View of the CJEU. In *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, 2017(8).

¹¹ GÁT 2021.

¹² POPOV 2015.

Napirendre kerülhet az EU intézményei feletti jogállamisági ellenőrzés

- HAMULAK, Ondrej – SÜLYÖK, Márton – KISS, Lilla Nóra (2019): Measuring the 'EU'clidean Distance Between EU Law and the Hungarian Constitutional Court – Focusing on the Position of the EU Charter on Fundamental Rights. In *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, 2019(10).
- POPOV, Athanase (2015): L'avis 2/13 de la CJUE complique l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. In *La Revue des Droits de l'Homme*. Online: <https://revdh.revues.org/1065>
- TÉGLÁSI András (2010): A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében. *Kül-Világ*, 7(4), 22–47.
- TÉGLÁSI András (2014): Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest: Nemzeti Közszerzési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 149–164.

Uniós intézményi és közpolitika



Egy bizalmi kérdés: modellváltó egyetemek részvétele az Erasmus-programban

„Minden euró, amit az Erasmus-programba fektetünk, egy fiatal jövőjébe és európai elképzelésünkbe való befektetés. Nem tudok elképzelni semmi olyat, ami méltóbb lenne a befektetésünkre, mint a holnap vezetői” – fogalmazott 2017-ben Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság korábbi elnöke.¹

„30 év után büszkén kijelenthetjük: az Erasmus uniónk történetének egyik legnagyobb egyesítő vívmánya. Az Erasmus-program minden eurócentje a legjobb célra elköltött pénz” – jelentette ki három évvel később utódja, Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság jelenlegi elnöke.²

Az Erasmus+, az Európai Unió zászlóshajóprogramja és az EU-integráció egyik leglátványosabb sikertörténete, 2022-ben lett 35 éves. A program döntő szerepet játszik a minőségi és inkluzív oktatás, képzés és az egész életen át tartó tanulás célkitűzéseinek elérésében. Az elmúlt három és fél évtizedben több mint 10 millió európai polgár vett részt az Erasmus-programban,³ amelynek költségvetését jelentős mértékben megnövelték az előző többéves pénzügyi kerethez képest: míg 2014 és 2020 között 14,7 milliárd euróból gazdálkodhatott, amely összeg a teljes hétéves költségvetési keret valamivel több mint 1%-át jelentette, addig a mostani költségvetési ciklusban az Erasmus+ programra fordítható összeg aránya 2,6%-os, teljes indikatív pénzügyi keretösszege több mint 26 milliárd eurót tesz ki.⁴ Az új hétéves ciklusra szóló Erasmus+ program legfontosabb célkitűzése, hogy a kedvezményezettek számára sokkal inkább megkülönböztetésmentessé és inkluzívvá, egyszerűvé és kiszámíthatóvá váljék.

Ehhez képest az Európai Bizottság javaslata alapján a Tanács tavaly decemberben úgy döntött,⁵ hogy a modellváltó magyarországi egyetemeket – és a döntés következtében hallgatóikat és kutatóikat – kizárja az Erasmus+ együttműködési és oktatási csereprogramból, valamint a Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogramból is; olyan esetekben, ahol a pályázat elbírálása

¹ European Commission 2017.

² VON DER LEYEN 2020.

³ KALAS 2022.

⁴ European Commission 2021.

⁵ HALMAI 2023.

vagy a támogatási szerződés megkötése december 15-e után történne. Ráadásul mindezt anélkül, hogy a programok végső kedvezményezettjeinek érdekvédelméről – legalább szóbeli ígéletben – megfelelően gondoskodott volna.

Mint ismeretes, a döntés hátterében a Tanács 2022. december 15-i határozata áll.⁶ E határozat szerint a közérdekű vagyonkezelő alapítványok és az általuk kezelt jogi személyek esetében aggályos, hogy megfelelően kerülnek-e alkalmazásra a közbeszerzési szabályok, és nem átlátható, hogy az említett vagyonkezelő alapítványok milyen módon kezelik a forrásokat. A jogállamiság védelmére irányuló intézkedésekkel kapcsolatban az említett tanácsi határozat kiemeli, hogy azoknak elsősorban azokat a 2021–2027. évi kohéziós politikai programokat kell védeniük, amelyeket Magyarország várhatóan főként közbeszerzési eljárások útján fog végrehajtani.

Azok az egyetemek azonban, amelyek Erasmus-projektekre nyújtanak be pályázatot és azokat elnyerve bekapcsolódnak a programba, nyilvánvalóan nem folytatnak le a végrehajtáshoz kapcsolódóan közbeszerzési eljárást, különösen miután közvetlen uniós programként az Erasmus esetében maga az Európai Bizottság Végrehajtó Ügynöksége felel a projektek teljes életciklust átfogó irányításáért a program népszerűsítésétől kezdve a támogatási kérelmek elemzésén és értékelésén át a projektek helyszíni ellenőrzéséig. A felsőoktatási intézmények feladata például hallgatói mobilitás esetén kimerül a mobilitási projekt megpályázásában, a támogatási megállapodás aláírásában és igazgatásában, valamint a beszámolásban. Arról nem is beszélve, hogy a felsőoktatási intézmények oktatáspolitikai szempontú uniós vizsgálata nem tiszta terep, az Európai Unió korlátozott hatáskörökkel rendelkezik az oktatással kapcsolatban, a nemzeti jogszabályok közvetlen összehangolására tett intézkedés e téren nem megengedett. A Szerződések nem teszik lehetővé a tagországok oktatási rendszereinek tartalmi jellegű harmonizációját sem.

A negyedik korrekciós intézkedés értelmében Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy a vonatkozó szabályozási keret 2022. szeptember 30-ig történő módosítása révén biztosítja az uniós támogatás közérdekű vagyonkezelő alapítványok általi felhasználásának átláthatóságát. A javaslat benyújtását követően az Országgyűlés jogalkotási aktust fogadott el az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat érintő törvények módosításáról.

⁶ Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on Measures for the Protection of the Union Budget against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary.

Ezekkel kapcsolatban az Európai Bizottság úgy foglalt állást, hogy együttesen elvben képesek lennének kezelni a közbeszerzési eljárások terén a rendszer-szintű szabálytalanságokkal, hiányosságokkal és a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokkal kapcsolatos aggodalmakat egyaránt, amennyiben minden intézkedést megfelelően és hatékonyan hajtanak végre.

Ennek ellenére a decemberi uniós döntés és annak alapján a Bizottság azonnal és teljes szigorral sújtott le a magyar felsőoktatásra. A határozat bőven túllép a három operatív programmal kapcsolatban meghatározott 55%-os forrásfelfüggesztés mértékén, és úgy foglalt állást, hogy nem tehető jogi kötelezettségvállalás semmilyen közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyal, illetve semmilyen, az ilyen közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány által fenntartott jogi személlyel; függetlenül attól, hogy közvetlen vagy közvetett irányítással végrehajtott uniós programról van-e szó. Ilyen módon vált a jogállamisági huzavona áldozatává a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok által fenntartott egyetemek részvétele az Erasmus-programban.

A határozattal kapcsolatban számos kérdés továbbra is nyitva áll: mi a helyzet az olyan projektekkel, amelyek végrehajtásához nem feltétlenül kapcsolódik pénzügyi teljesítés – mint például a közös helyszíni és online tevékenységeket lehetővé tevő eTwinning-program –, vagy hogy fogadó intézményként részt vehetnek-e a modellváltó egyetemek és főiskolák a mobilitási akciókban. De mind közül a legfontosabb kérdés: milyen sors vár az Erasmus-program végső címzettjeire: a felsőoktatási hallgatókra, kutatókra. A jogállamisági feltétellességről szóló rendelet⁷ és az ahhoz kapcsolódó iránymutatás előírja: alapvető fontosságú, hogy az úgynevezett korrekciós intézkedések elfogadásakor a végső címzettek és kedvezményezettek jogos érdekei megfelelő védelemben részesüljenek.⁸ Az intézkedések elfogadásának mérlegelésekor a Bizottságnak figyelembe kell vennie azoknak a programok végső címzettjeire és kedvezményezettjeire gyakorolt potenciális hatását – vagyis esetünkben a döntés által érintett felsőoktatási hallgatók, dolgozók, kutatók érdekeit. Ezt a problémát a Bizottság azzal gondolta áthidalni, hogy úgy érvelt: az intézkedés nem érinti az uniós programokból a tagállam számára általánosan allokkált forrásokat, mivel ezeket más szervezetek számára továbbra is fel lehet használni, tehát az intézkedés arányos. Az uniós intézmény által közvetített felfogás azonban súlyosan sérti a megkülönböztetésmentesség elvét, főként a források végső

⁷ Regulation 2020/2092 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget.

⁸ Európai Bizottság 2022.

címzettjeinek érdekei és jogai szintjén. Ráadásul a fenti szabályok azt is előírják, hogy a jogállamisági kondicionalitási rendelet legfeljebb abban az esetben gyakorolhat hátrányos hatást az uniós programok végső címzettjeire, ha azok a jogállamiság elveinek megsértésében részt vettek – például korrupció, rendszerszintű csalás és összeférhetetlenség esetén. Nyilvánvalóan ez nem vetődhet fel azokkal az egyetemi hallgatókkal vagy kutatókkal kapcsolatban, akiknek egyetlen „hibája”, hogy történetesen egy modellváltásban érintett felsőoktatási intézménybe iratkoztak be vagy annak keretei között – esetleg partnerségi részvételével – végeznek kutatási tevékenységet.

Az Erasmus-program jelentősége – ami egyúttal Európa jövője szempontjából is döntő fontosságú –, hogy az egyének demokratikus folyamatokban történő aktív részvételét ösztönzi. Azoknak, akik tanulási célú mobilitási tevékenységekben vesznek részt, egyaránt be kell kapcsolódnuk helyi közösségük és a fogadó ország helyi közösségeinek életébe. Mindez segít megérteni a résztvevők számára, hogy Európa nem egy absztrakt formáció, hanem a közösségek közössége. A külföldön végzett tanulmányok, oktatás, képzés és munkavállalás, ifjúsági és sporttevékenységekben való részvétel minden korosztályban hozzájárul az interkulturális tanulás, a kritikai gondolkodás és az aktív polgári szerepvállalás elősegítéséhez.

Három évvel ezelőtt, amikor az Európai Bizottság az új programot tárgyalta, azt a legfőbb szakpolitikai célkitűzést fogalmazta meg, hogy az Erasmus-program a kiszámíthatóságot, az európai egységet és a jogbiztonságot szolgálja, ezenfelül pedig mindenben meg kell felelnie a Szociális Jogok Európai Pillére által rögzített elveknek: mindenkinek joga van a minőségi, inkluzív oktatáshoz és az egész életen át tartó tanuláshoz, ezen a téren pedig senkit nem érhet hátrányos megkülönböztetés. Három évvel ezelőtt a brexit kapcsán külön jogszabályt⁹ fogadott el a Tanács, hogy amennyiben az Egyesült Királyság megállapodás nélkül távozik az Európai Unióból, az Erasmust illetően akkor se érhesse kár a mobilitási programban részt vevőket. Három évvel ezelőtt az Európai Bizottság szolgálatai nem vették figyelembe az akkori oktatásügyi biztos kérését, hogy az Erasmus-program a jellegéből adódó kivételessége okán ne tartozzon az uniós költségvetés jogállamisági feltételeességéről szóló úgynevezett kondicionalitási rendelet hatálya alá.

A modellváltó felsőoktatási intézmények érintettsége az Erasmusban való részvétel kapcsán rendeződhet. Az Európai Bizottság technikai értelemben lehetővé teheti a pályázatokban való részvételt, az új támogatási szerződések

⁹ Az Európai Unió Tanácsa 2019.

megkötéséig pedig bőven megoldódhat a jogállamisági vita Magyarország és az uniós intézmények között, vagy ha mégsem így történne, a Magyar Kormány a pályázati összegnek megfelelő pénzügyi vállalással lehetővé teheti az Erasmus-projektek megvalósulását. Az Erasmus azonban nemcsak egy uniós program, hanem egy jelkép is, amelyet a résztvevők az európai egységgel azonosítanak. Félő, hogy az Erasmus-programban való részvételt korlátozó intézkedésekkel az uniós intézmények éppen azt a közbizalmat teszik most kockára, amelynek védelmére hivatkozva a Magyarországgal szembeni jogállamisági eljárásokat napirenden tartják.

2023. január 16.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa (2019): *2019/0030 (COD) Rendelet az Egyesült Királyság Unióból való kilépésére tekintettel az 1288/2013/EU rendelettel létrehozott Erasmus+ program keretében folyamatban lévő tanulási célú mobilitási tevékenységek folytatására vonatkozó rendelkezések megállapításáról*. 2019. március 14. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-55-2019-INIT/hu/pdf>
- Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on Measures for the Protection of the Union Budget against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2506>
- European Commission (2017): *Opening speech by President Jean-Claude Juncker at the Social Summit for Fair Jobs and Growth*. 2017. november 17. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_4723
- European Commission (2021): *Erasmus+ 2021–2027 Programme Brings over €26.2 Billion to Support Mobility and Cooperation*. 2021. március 5. Online: <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/news/erasmus-2021-2027-programme-brings-over-eu262-billion-to-support-mobility-and-cooperation-0>
- Európai Bizottság (2022): *Iránymutatás az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alkalmazásáról*. 2022. március 2. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2022-03/c_2022_1382_3_hu_act_part1_v1.pdf
- HALMAI Katalin (2023): Levelet írt az Európai Bizottság, búcsúzhatnak az Erasmustól a fideszes irányítás alatt álló alapítványi egyetemek. *Népszava*, 2023. január 9. Online: <https://nepszava.hu/3181304-europai-bizottsag-erasmus-alapitvanyi-egyetem-tamogatas-leallitas>
- KALAS Vivien (2022): 35 éves lett az Erasmus program. *Ludovika.hu*, 2022. január 26. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/01/26/35-eves lett az erasmus-program/
- Regulation 2020/2092 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>
- VON DER LEYEN, Ursula [@vonderleyen] (2020): After 30 Years we can Proudly Say: #Erasmus in One of the Greatest Unifying Achievements in the History of our Union. *Twitter*, 2020. október 7. Online: <https://twitter.com/vonderleyen/status/1313881999065714689>

Brexit: közel az új megállapodás Észak-Írország ügyében

Az elmúlt hetekben újra napirendre került a brexitmegállapodás északír jegyzőkönyvének kérdése. Rishi Sunak brit miniszterelnök a hétvégén egyeztetett Ursula von der Leyennel, az Európai Bizottság elnökével, aminek eredményeként akár már ezen a héten létrejöhet a megállapodás az Egyesült Királyság és az Európai Unió között az északír protokoll ügyében.

Az északír jegyzőkönyv egy rendkívül érzékeny kérdés Észak-Írország történelme okán. Az Észak-Írországot az Ír Köztársaságtól elválasztó határvonalat 1921-ben húzták meg, de Észak-Írország helyzete nem jutott nyugvópontra: 1969–1998 között gyakorlatilag polgárháború („*The Troubles*”) zajlott a térségben, amelyet 1998-ban végül a Nagypénteki Megállapodás („*Good Friday Agreement*”) zárt le, amelynek célja az Írország és Észak-Írország közötti fizikai határok elkerülésének biztosítása.¹

A 2020-ban aláírt Írországról/Észak-Írországról szóló jegyzőkönyv (északír jegyzőkönyv) a brexitmegállapodás azon része, amely biztosítja, hogy elkerülhető legyen egy ellenőrzött határ fennállása az Ír-szigeten az EU-tagállam Ír Köztársaság és az EU-ból kilépett Egyesült Királyság részét képező Észak-Írország között.² A jegyzőkönyv célja egy olyan stabil és tartós megoldás kialakítása, amely megvédi az Ír-sziget gazdasági egységét, tiszteletben tartja az 1998. évi Nagypénteki Megállapodást, valamint biztosítja az EU egységes piacának integritását.

A jegyzőkönyv értelmében Észak-Írország és az Ír Köztársaság határán nem végeznek ellenőrzéseket és vizsgálatokat, hanem az Egyesült Királyság más részeiből vagy bármely egyéb harmadik országból a területre belépő árukat érintő, vámjellegű vizsgálatokat és ellenőrzéseket az Egyesült Királyság hajtja végre az északír kikötőkben. A vámhatár tehát az Ír-sziget helyett az Ír-tengerre került. Észak-Írország úgy maradt az Egyesült Királyság része, hogy párhuzamosan az európai szabadpiac *de facto* tagja.³

¹ MANZINGER 2021.

² PONGRÁCZ 2021a.

³ PONGRÁCZ 2021b.

Ez a mechanizmus a gyakorlatban jelentősen megnehezítette az észak-írországi polgárok és vállalkozások mindennapjait. Különösen problémásnak bizonyult például az élelmiszer-ellátás, mivel az EU szigorú fogyasztóvédelmi előírásai komoly fennakadásokat és hiányokat okoztak Észak-Írországban.⁴ London ennek megfelelően el is kezdte feszegetni a kitárgyalt megállapodást, mondván, az északír protokoll módosításra szorul, gyakorlati működése több ponton sem egyeztethető össze a brit érdekekkel. 2021 októberében Westminster javaslatot terjesztett az EU elé a protokoll módosítása érdekében.⁵ A feszült hangulatú tárgyalások után azonban a britek által belengetett egyoldalú felüggesztés egyelőre lekerült a napirendről.

A gyakorlati működés okozta nehézségekre az Európai Unió is igyekezett reagálni. Az Európai Bizottság 2021. október 13-án célzott intézkedéseket javasolt a rendszer rugalmasabbá tétele és az észak-írországi polgárokat és vállalkozásokat a brexit miatt a mindennapok során terhelő nehézségek enyhítése érdekében.⁶ A Tanács 2021 áprilisában a folyamatos gyógyszerellátás biztosítására irányuló jogszabályokat fogadott el.⁷

A 2022. május 5-én tartott észak-írországi helyi parlamenti választáson ráadásul történelmi győzelmet aratott az észak-írországi brit fennhatóság ellen és az Ír-sziget újraegyesítéséért küzdő katolikus *Sinn Féin*.⁸ 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. Ezt követően újra napirendre került Londonban az északír protokoll egyoldalú módosításának lehetősége,⁹ amit az Európai Bizottság és több tagállam is megrökönyödéssel fogadott.

London 2022 júniusában terjesztette elő javaslatát az északír protokoll módosítására.¹⁰ Amíg a hatályos szabályozás alapján az Ír-szigetre bevitt árukra egységes szabályozás vonatkozik (az északír kikötőkben ellenőrzik az árukat, amelyek ezt követően szabadon szállíthatók az Ír-szigeten, így az Ír Köztársaságba is), a javaslat értelmében külön eljárás vonatkozna a kizárólag Észak-Írországba szállított árukra (zöld sávós eljárás), valamint az Ír Köztársaságba és az EU többi részébe szállított termékekre (piros sávós eljárás). Előbbi

⁴ Food Supply Problems in NI Clearly a Brexit Issue – Coveney 2021.

⁵ MTI 2021.

⁶ European Commission 2021.

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2022.

⁸ TÁRNOK 2022.

⁹ ANDREWS 2022.

¹⁰ NI Protocol: UK Reveals Plans to Ditch Parts of EU Brexit Deal 2022.

termékek mentesülnének és az ellenőrzések és a vámellenőrzés alól, utóbbiak teljes körű ellenőrzésen és vámellenőrzésen esnének át.¹¹



1. ábra: A hatályos rendszer és a 2022. júniusi brit javaslat

Forrás: EDGINGTON–KOVACEVIC 2023

Az Európai Unió és az Egyesült Királyság közti tárgyalások végül 2022 októberében indultak újra. Az idő sürgeti a feleket, hiszen idén áprilisban lesz a Nagypénteki Megállapodás 25. évfordulója, így vélhetően a felek addig megállapodásra szeretnének jutni.

A megállapodás az északír belpolitikai válság mielőbbi megoldása érdekében is szükséges lenne. Az 1998-as Nagypénteki Megállapodás értelmében ugyanis az északír kormány megalakításához szükséges a mindenkor legnagyobb katolikus és protestáns pártok, vagyis a *Sinn Féin* és a Demokratikus Unionista Párt részvétele is. Utóbbiak azonban már a 2022. májusi választás után leszögezték: addig blokkolják a felekezeti hatalommegosztáson alapuló kormány létrejöttét, amíg az északír protokoll ügye meg nem oldódik. Erre azóta sem került sor.¹²

Az Általános Ügyek Tanácsa 2023. február 6-i ülésén Maroš Šefčovič, az Európai Bizottság brexittárgyalásokkal megbízott alelnöke tájékoztatta a minisztereket az EU és az Egyesült Királyság között folyamatban lévő tárgyalásokról,

¹¹ EDGINGTON–KOVACEVIC 2023.

¹² TÁRNOK 2022.

a Tanács pedig teljes támogatásáról biztosította a Bizottságot a tárgyalások folytatásához.¹³

2023. február 20.

Felhasznált irodalom

- ANDREWS, Chris (2022): Northern Ireland Protocol: Legislative Solution Needed, Says PM. *BBC*, 2022. május 16. Online: www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-61456677
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): *Az EU és az Egyesült Királyság közötti kapcsolatok: a Tanács elfogadta a folyamatos gyógyszerellátás biztosítására irányuló jogszabályokat*. Sajtóközlemény, 2022. április 12. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/04/12/council-adopts-directive-ensure-continued-supply-of-medicines/
- Az Európai Unió Tanácsa (2023): *Általános Ügyek Tanácsa*, 2023. február 6. Online: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/gac/2023/02/06/
- EDGINGTON, Tom – KOVACEVIC, Tamara (2023): Brexit: What are the Northern Ireland Protocol and Windsor Framework? *BBC*, 2023. április 12. Online: www.bbc.com/news/explainers-53724381
- European Commission (2021): *Protocol on Ireland/Northern Ireland: Commission Proposes Bespoke Arrangements to Benefit Northern Ireland*. Sajtóközlemény, 2021. október 13. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5215
- Food Supply Problems in NI Clearly a Brexit Issue – Coveney. *BBC*, 2021. január 21. Online: www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-55741990
- MANZINGER Krisztián (2021): A Brexit és egy évszázados álom. *Ludovika.hu*, 2021. március 22. Online: www.ludovika.hu/blogok/messzelato/2021/03/22/a-brexit-es-egy-evszazados-alom/
- MTI (2021): Nagy-Britannia módosítaná az észak-írországi protokollt. *Kitekinto.hu*, 2021. október 13. Online: <https://kitekinto.hu/2021/10/13/europai-ugyek/nagy-britannia-modositana-az-eszak-irorszagi-protokollt/194885/>
- NI Protocol: UK Reveals Plans to Ditch Parts of EU Brexit Deal. *BBC*, 2022. június 13. Online: www.bbc.com/news/uk-politics-61790248
- PONGRÁCZ Bálint (2021a): Az Európai Unió 2020-ban VI. – Brexit. *Ludovika.hu*, 2021. január 4. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/01/04/az-europai-unio-2020-ban-vi-brexit/
- PONGRÁCZ Bálint (2021b): Brexit – az északír zavargások hátterében. *Ludovika.hu*, 2021. április 19. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/04/19/brexit-az-eszakir-zavargasok-hattereben/
- TÁRNOK Balázs (2022): Mi lesz Észak-Írországgal? *Ludovika.hu*, 2022. május 23. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/05/23/mi-lesz-eszak-irorszaggal/

¹³ Az Európai Unió Tanácsa 2023.

Adósság vezérelte integráció?

Az európai államépítési folyamat támogatói számára az Amerikai Egyesült Államok mindig vonzó történelmi párhuzamot jelentett. Kétségtelen, míg az európai földrészen nem nagyon lehetett látni történelmi előképet az európai föderáció számára, addig a tengerentúli angolszász világ – azon belül is elsősorban a legsikeresebbnek tekinthető amerikai példa – több megoldási lehetőséget is kínált az európai egység híveinek.

Kezdetben a tengerentúli párhuzam azok képzeletét serkentette, akik az Európai Bíróság jogalkalmazó tevékenységében látták az integráció motorját. A múlt század hatvanas és hetvenes éveiben az Európai Bíróság egyes határozatai olyan alapelemeit fektették le, mint a közösségi jog közvetlen hatálya vagy elsőse a nemzeti joggal szemben. Az ekkoriban forradalminak tekintett újdonságok sokak számára a 19. század Amerikáját idézték, amikor a Legfelsőbb Bíróság ítélkező tevékenysége a hatásköreiket féltékenyen őrző államok hatalmát ásták alá a föderális szintet erősítve.

Mások az európai államépítés legnagyobb gátját a földrész nemzeti központú államfejlődésében látták. Számukra a nem etnikai alapú nemzetfejlődés amerikai modellje jelentette a lehetséges megoldást, ahol a démosz, azaz a jogok és kötelezettségek összessége alkotta az állampolgárság, azaz a politikai közösség alapját, nem pedig az etnikai elem. Az amerikai nemzet nemcsak ennek a modellnek a megvalósulását, de rendkívül sikeres példáját is jelentette, amely képes az etnikai ellentétek fölé egy racionális konstrukciót alkotva stabil, nemzetek feletti politikai keretet létrehozni. Ezt az ambíciót jelenítette meg a Maastrichti Szerződés az európai állampolgárság intézményesítésével. Sokan azt várták az új intézménytől, hogy az annyira áhított szupranacionális uniós intézményrendszer alapját képező politikai közösséget lehet általa megalkotni.

Az azóta történt események azonban csak részben igazolták a koncepciók lelkes támogatóinak elvárásait. Az európai integráció nem vált a bíróságok által létrehozott állammá, bár kétségtelen, hogy az Európai Bíróság komoly szerepet játszott az integráció szorosabbá válásában. Az európai állampolgárság sem teremtette meg az uniós szintű politikai közösséget, noha – különösen az Európai Parlament képviselői – sokat és sokszor hivatkoznak rá legitimációs alapként.

Az utóbbi néhány évben egy új forгатókönyv kezd népszerűvé válni az európai egységtörekvéseket támogató politikusok körében. A jövő elképzeléseinek középpontjában most a közös adósság áll. Szintén amerikai mintára, hiszen az Amerikai Egyesült Államok első pénzügyminisztere, Alexander Hamilton volt az a személy, aki a közös szövetségi szintű államadósság és a tulajdonképpen jegybanki feladatokat ellátó Egyesült Államok Első Bankja 1791-es létrehozásával sokak szerint az amerikai föderáció valós alapjait teremtette meg.

A közös adósságon alapuló államépítés gondolata 2020 óta népszerű az Európai Unióban. Ekkor hozta létre az Európai Tanács azt a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközt, amelynek az alapját a tagállamok garanciavállalásával az Európai Bizottság által felvett hitel jelenti. Noha az akkori döntés indokolásában hangsúlyos szerepet kapott annak rendkívüli és egyedi jellege, az elemzők egy része már akkor az európai integráció „hamiltoni pillanatáról” írt.¹ Noha a helyreállítási alap által folyósított támogatások és azok felhasználásának hatékonyságával kapcsolatban időről időre felmerülnek aggályok,² a konstrukció, úgy tűnik, népszerűvé vált, legalábbis az Európai Bizottságban.

Ursula von der Leyen tavalyi, az Európai Unió állapotáról szóló hagyományos beszédében említette először azt a tervét, hogy az európai gazdaságok versenyképességének, valamint a zöld és a digitális átállás támogatására egy Európai Szuverenitási Alapot hoz létre az Európai Bizottság.³ A Bizottság elnöke ekkor még csupán a kezdeményezés bejelentésére szorítkozott. Egy nappal később azonban Thierry Breton belső piacért felelős biztos blogbejegyzésében már egyértelműen arról tett említést, hogy az új alap pénzügyi fedezetét ismét a tagállamok közös pénzügyi erőfeszítése kell hogy megteremtse.⁴

A szeptember közepén tett kezdeményezés talán szépen lassan el is halt volna, ha a beszéd elhangzása előtt egy hónappal, augusztus közepén az amerikai kongresszus el nem fogadja az infláció csökkentéséről szóló törvényt, amely összességében négyszázmilliárd dollárt szán az amerikai gazdaság globális kihívásoktól való megvédésére. Az európai válaszlépésnek szánt javaslat azonban így is a tagállami és pártok közötti viták keresztútjába került.⁵

Az Európai Bizottság azonban, úgy tűnik, nem téríthető le a hamiltoni útról. Ursula von der Leyen az Európai Tanács tavaly decemberi ülésén idén nyárra ígérte az Európai Szuverenitási Alap felállítását, amelynek pénzügyi hátterét

¹ NAVRACSICS 2020.

² CARREÑO-MULLER-GONCALVES 2023.

³ European Commission 2022.

⁴ BRETON 2022.

⁵ MATTHEWS 2023.

továbbra is a tagállamok garanciáján alapuló közös hitelfelvétel jelentené.⁶ Az, hogy az Európai Néppárt és a zöldek szkepszise átfordítható-e, illetve egyes tagállamok távolságtartása támogatássá alakítható-e, nagyjából el is dönti az új kezdeményezés sorsát. Mindenesetre most, az orosz–ukrán háború világgazdasági hatásai és az azokra adott amerikai válasz fényében reális jövőképnek tűnik a közös adósság által egyre szorosabbá váló európai együttműködés.

2023. március 7.

Felhasznált irodalom

- ALLENBACH-AMMANN, János (2022): Commission President: EU Sovereignty Fund Will Be Proposed in Summer. *Euractiv*, 2022. december 14. Online: www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/commission-president-eu-sovereignty-fund-will-be-proposed-in-summer/
- BRETON, Thierry (2022): *A European Sovereignty Fund for an Industry "Made in Europe"*. European Commission, 2022. szeptember 15. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5543
- CARREÑO, Belén – MULLER, Robert – GONCALVES, Sergio (2023): EU's Record Recovery Fund at Risk as Countries Struggle to Meet Deadline. *Reuters*, 2023. január 16. Online: www.reuters.com/markets/europe/eus-record-recovery-fund-risk-countries-struggle-meet-deadline-2023-01-16/
- European Commission (2022): *2022 State of the Union Address by President von der Leyen*. 2022. szeptember 14. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493
- MATTHEWS, David (2023): Proposed European Sovereignty Fund Faces Opposition from MEPs. *Sciencebusiness.net*, 2023. február 9. Online: <https://sciencebusiness.net/news/Sovereignty/proposed-european-sovereignty-fund-faces-opposition-meps>
- NAVRACSICS Tibor (2020): *A hamiltoni pillanat, avagy ki fizeti a révést?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 27. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/27/a-hamiltoni-pillanat-avagy-ki-fizeti-a-revest>

⁶ ALLENBACH-AMMANN 2022.

Gazdaságpolitika



Van sapkája az orosz olajnak

2022. december elején az uniós miniszterek megegyeztek az orosz vagy Oroszországból exportált nyersolaj és kőolajok, valamint bitumenes ásványokból nyert olajok árának felső határában.¹ Az intézkedés december 5-én lépett érvénybe, és jelenleg az árkorlát hordónként 60 dollárra van beállítva. A rendelkezés célja, hogy korlátozza a piaci viszonyok miatti áremelkedést, valamint hogy csökkentse Oroszország olajból származó bevételeit. A mechanizmust kéthavonta felülvizsgálják, és az orosz olaj piaci áraihoz képest legkevesebb 5% alatti értékre állítják be. Ezzel a lépéssel az EU csatlakozott az Egyesült Államokhoz, az Egyesült Királysághoz, Franciaországhoz, Japánhoz, Kanadához, Németországhoz és Olaszországhoz tömörítő G7-csoport javaslatához.

A megegyezést éles viták előzték meg, hiszen az árkorlát határát tekintve nagyon eltérő elképzelések voltak napirenden. A viták jól tükrözik az EU-n belül lévő eltérő érdekek és gazdasági szerkezetek mentén képződő törésvonalakat. A legszigorúbb, 30 dollárnál megálló árkorlátot a lengyelek szerették volna bevezetni, de Észtország és Litvánia is hasonló értékben gondolkodtak.² Álláspontjuk érthető, hiszen a történelmi tapasztalataik miatt sokkal inkább tartanak Oroszországtól, mint a dél-európai tagállamok, így a szigorúbb intézkedés számukra nagyobb biztonságérzetet jelentett volna. A magasabb árakat megengedő korlátozást azonban több tagállam is támogatta, leginkább két megfontolásból. Egyrészt ha az orosz olajársapkát túl alacsony értéken határozzák meg, ez negatívan érintheti a globális ellátást. A hiány miatt az energiaárak várhatóan élesen megnövekednének, ami a legtöbb termék árát érintené. A megemelkedett árak viszont jelentősen csökkentenék az Ukrajnát támogató intézkedések népszerűségét – vagyis akár rövid távon is jelentős kockázattal járna. Másrészt számos uniós tagállam gazdasága közvetve érintett az ársapka miatt. Ha ezek túl alacsonyak, a szankciókat kivető tagállamok jelentős jövedelm kieséssel számolhatnak. A megegyezéssel az EU azt a kényes egyensúlyt próbálta megtalálni, amely a nemzetbiztonsági kérdések, a globális energia- és az energiabiztonság között van.

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2022.

² BRZOWSKI 2022.

Az olajársapkára vonatkozó intézkedés szorosan összefügg egy, a Tanács által 2022. október 6-án elfogadott határozattal. Ebben a határozatban az EU megtiltotta az orosz nyersolaj és kőolajtermékek harmadik országokba történő tengeri szállítását, valamint az ehhez kapcsolódó technikai segítségnyújtást, közvetítői, illetve finanszírozási vagy pénzügyi segítségnyújtást.³ Csakhogy ez alól kivételt képeznek az árplafonnal azonos vagy az alatti áron vásárolt termékek esetei. Más szavakkal, a szolgáltatást továbbra is lehet nyújtani, amennyiben a szállított nyersanyagot az EU által megszabott árnál nem drágábban vásárolták.

Nem meglepő módon a legújabb rendelkezés után Putyin elnök válaszként elrendelte az intézkedést támogató államokba irányuló nyersanyag exportjának felfüggesztését.⁴ Az ukrajnai háború előtt Oroszország legfontosabb olajimportőrei Németország, Lengyelország és Hollandia voltak. A háború és a szankciók bevezetése óta az orosz export leginkább Ázsiába irányul, így például India a tavalyi évhez képest rekordmennyiségű olajat importált, összesen harmincháromszor többet.⁵ Úgy tűnik, hogy az extra mennyiséget finomítás után továbbárúsítja. Némileg meglepő, hogy az így exportra szánt olajat leginkább az Egyesült Államok,⁶ illetve az Egyesült Királyság⁷ vásárolják fel, vagyis a szankciókat kezdeményező és szélesen támogató G7-tagállamok némelyike. Mindezek fényében Japán decemberi nyersolajimportja sem különösebben meglepő. Japán ugyan támogatta az olajársapkát, de fél év kihagyás után – energiabiztonsági megfontolásokból – ismét elkezdte az orosz olaj importját a Szahalin-2 projekt révén, amelyre a japán kormány nem alkalmazza az árkorlátot.⁸ Ez részben érthető, hiszen a projektet működtető Sakhalin Energy cég részvényeinek 12,5, valamint 10%-át a japán Mitsui, illetve Mitsubishi cégek birtokolják.⁹ Jelenleg úgy tűnik, hogy a G7-ek országai közül több állam a heves retorikák és a szankciók ellenére továbbra is vásárolja az orosz olajat, ám olcsóbban jutnak hozzá.

A nyersolaj- és kőolajtermékek tengeri szállítására vonatkozó rendelkezés sem valószínű, hogy különösebben negatívan érinti a G7-országokat.

³ A Tanács (KKBP) 2022/1909 Határozata (2022. október 6.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2014/512/KKBP határozat módosításáról.

⁴ MARROW–SOLDATKIN 2022.

⁵ SHARMA 2023.

⁶ The Wire Staff 2023.

⁷ KIMANI 2023.

⁸ CHO–STAPCZYNSKI 2022.

⁹ MEDGYESI 2022.

A legnagyobb olajszállító tartályhajócégek többsége a G7-csoportba tartozó országokhoz kapcsolható tulajdonú, így valószínű, hogy a nemzetközi fellépést könnyű lesz összehangolni.¹⁰ Az egyik legnagyobb cég Japánban van bejegyezve, és több mint 930 hajóval dolgozik. Szintén jelentős a kanadai cég, amelynek tavaly 2 milliárd dolláros jövedelme volt. A harmadik helyezett egy belgiumi vállalat a maga 1,3 milliárdos jövedelmével. Érdekes megemlíteni, hogy a tíz legjelentősebb olajszállító cég között két görög vállalat is szerepel. Ezeknek az olajszállító cégeknek jelentős bevételtől való elesése a szankciókat kivető országok számára sem lenne túlságosan előnyös – de jelenleg ennek esélye csekély, hiszen a megszabott ársapka meglehetősen nagyvonalú.

A Nyugat lépései nem lepték meg Oroszországot, hiszen hajózási brókerek becslése szerint az idei év elejétől Oroszország 103 tankerrel bővítette flottáját.¹¹ Olyan hajókat vásárolt és csoportosított át, amelyek többnyire Iránt és Venezuelát szolgálják ki – szintén nyugati olajembargó alatt álló két országot. Az így kialakult orosz flotta nagyobb, mint számos, a világ legnagyobb olajszállító cégeinek flottája. Így például a görög Navos cégnek 49 hajója van, vagy a szintén görög Tsakos Energy Navigation 64 hajóval dolgozik. Így nem várható, hogy Oroszország jelentős jövedelemtől esik el a szállítási tilalom miatt, hiszen saját flottája segítségével is szállíthatja a nyersanyagot.

Az orosz olaj szállításának korlátozása csökkenti Oroszország energiahordozókból származó bevételeit, de ennek hatása leginkább hosszú távon lesz érezhető. Rövid távon várható, hogy az orosz flotta többnyire képes kiszolgálni partnerei csökkent importigényeit. Ezzel együtt India és Kína a legjelentősebb importőrei az orosz olajnak, bár a 60 dolláros ársapka alatti értékért vásárolnak jelentős mennyiséget.¹² A G7-országok tulajdonában lévő tankerhajók akár ki is szolgálhatják az ázsiai piaci igényeket, így azok viszonylag keveset veszítenek profitjukból.

Összegezve, a Nyugat úgy járt el, mint a magyar népmesékből ismert lány, aki vitt is ajándékot, meg nem is: ki is vetett szankciót, meg nem is. Az intézkedés nem akadályozza meg, hogy az Indiában finomított orosz olajat megvásárolják a G7-országok, viszont az EU lényegesen magasabb árat fizet az energiahordozókért. Az Ázsiába irányuló orosz exportot a G7-ek és az EU saját vállalatai szállíthatják a legnagyobb importőröknek.

¹⁰ Marine Digital 2022.

¹¹ Russia Assembles 'Shadow Fleet' of Tankers to Help Blunt Oil Sanctions 2022.

¹² LEE 2022.

Az ársapka miatt kieső jövedelem várhatóan csökkenteni fogja az orosz állami jövedelmet, és ez valóban megnehezíti az Ukrajna elleni háború finanszírozását. Ugyanakkor mindez nem várható rövid távon, hiszen az ázsiai piacok jelentős felvásárlói az orosz energiahordozóknak.

2023. január 16.

Felhasznált irodalom

- A Tanács (KKBP) 2022/1909 Határozata (2022. október 6.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2014/512/KKBP határozat módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1909&qid=1670167630081&from=EN>
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): *Orosz olaj: az EU megállapodott az árplafon szintjéről*. 2022. december 3. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/03/russian-oil-eu-agrees-on-level-of-price-cap/
- BRZOWSKI, Alexandra (2022): EU Agrees \$60 Russian Oil Price Cap after Poland Backs Deal. *Euractiv*, 2022. december 3. Online: www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-agrees-60-russian-oil-price-cap-after-poland-backs-deal/
- CHO, Sharon – STAPCZYNSKI, Stephen (2022): Japan Set to Import First Crude Shipment from Russia since May. *Bloomberg*, 2022. december 28. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2022-12-28/japan-set-to-import-first-crude-shipment-from-russia-since-may
- KIMANI, Alex (2023): The UK Loophole that Keeps Russian Oil Coming In. *Oilprice*, 2023. január 16. Online: <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/The-UK-Loophole-That-Keeps-Russian-Oil-Coming-In.html>
- LEE, Julian (2022): Putin's Few Oil Buyers Demand Deep Discounts. *Bloomberg*, 2022. november 27. Online: www.bloomberg.com/opinion/articles/2022-11-27/china-india-squeeze-big-oil-discounts-out-of-putin
- Marine Digital (2022): *10 Largest Oil Tanker Companies in the World*. Online: https://marine-digital.com/article_10largestoiltankercompanies
- MARROW, Alexander – SOLDATKIN, Vladimir (2022): Putin Bans Russian Oil Exports to Countries that Implement Price Cap. *Reuters*, 2022. december 28. Online: www.reuters.com/business/energy/putin-bans-russian-oil-exports-countries-that-imposed-price-cap-decree-2022-12-27/
- MEDGYESI Csilla (2022): Vlagyimir Putyin megtartotta az ígétetét. *Világgazdaság*, 2022. augusztus 4. Online: www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2022/08/szahalín-olaj-Ing-gazprom
- Russia Assembles 'Shadow Fleet' of Tankers to Help Blunt Oil Sanctions. *Financial Times*, 2022. december 2. Online: www.ft.com/content/cdef936b-852e-43d8-ae55-33bcb82eb6
- SHARMA, Rakesh (2023): India Now Buying 33 Times More Russian Oil than a Year Earlier. *Boomberg*, 2023. január 16. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2023-01-16/india-now-buying-33-times-more-russian-oil-than-a-year-earlier
- The Wire Staff (2023): Analysts See Link between Rising Indian Oil Product Exports to US and Surge in Russian Crude Imports. *The Wire*, 2023. január 16. Online: <https://thewire.in/political-economy/experts-link-rise-of-indian-refineries-product-sales-to-us-and-surge-in-russian-crude-imports>

Aggódjunk-e a magas államadóssági ráták miatt?

Az egyes tagállamok gazdasági szerkezeete közötti lényeges eltérések miatt nehéz egységesen válaszolni, ám a magas államadósság gyakran csökkenti a gazdasági növekedést.

Az elmúlt napok sajtóhíreit futótűzként járta be a hír,¹ miszerint az Egyesült Államok csütörtökön elérte a Kongresszus által meghatározott 31,4 billió dolláros adóssághatárt. Az amerikai pénzügyminisztérium rendkívüli intézkedéseket kell bevezessen annak érdekében, hogy a kormány továbbra is fizethesse a számláit. Azonban ha a szövetségi kormány kimeríti a rendelkezésére álló rendkívüli intézkedéseket, és nem emeli meg az adósságplafont, akkor féltő, hogy a világ gazdaság egyik legmeghatározóbb országában az állam gyakorlatilag lebénul, és egyfajta csődesemény áll be.

Az Egyesült Államok belpolitikájában ez nem egy új keletű probléma. A második világháború előtt a Kongresszus nominális értékben határozta meg az államadósság plafonját. Az USA kormánya ezt az értéket azóta is rendszeresen megemeli – hosszabb-rövidebb belpolitikai viták után. Bár ijesztőnek tűnhet az USA államadósságának mértéke, ha a bruttó hazai termékhez viszonyítjuk, akkor valamivel árnyaltabbnak tűnhet a kép. Egyes elemzések szerint a tavalyi évben elért államadósság a GDP 129%-át tette ki.² Ez az érték jóval magasabb, mint az a 60%, amelyet a legtöbb uniós tagállam igyekezett betartani, és amelyet a maastrichti kritériumok írnak elő.

Az utóbbi években azonban egyre több uniós tagállam is átlépte a megengedett adóssághatárt, míg aztán a pandémia okozta gazdasági válság enyhítése érdekében a tagállamok lazítottak a szabályokon. Az Eurostat tegnap közzétett adatai 2022 harmadik negyedévére vonatkoznak.³ A számok már tükrözik a rendkívül magas energiaárak és magas infláció okozta nehézségek miatt bevezetett intézkedések eredményeit is. Az adatok szerint (lásd 1. ábra) az államadósság GDP-hez viszonyított aránya Görögországban (178,2%), Olaszországban (147,3%), Portugáliában (120,1%), Spanyolországban (115,6%),

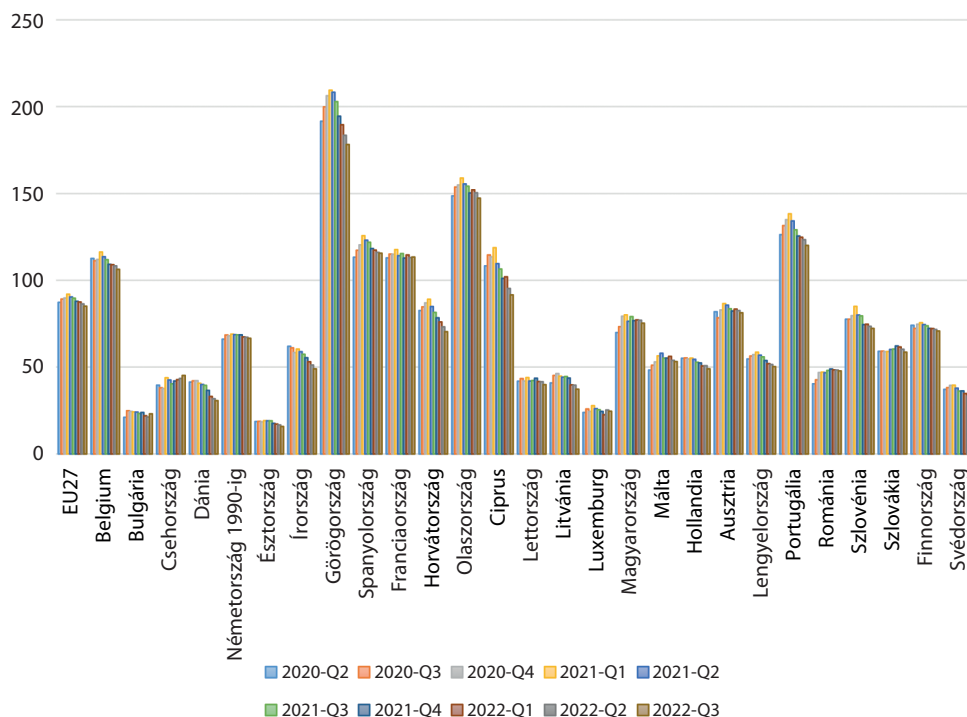
¹ Vazquez 2023.

² Trading Economics 2022.

³ Eurostat 2023.

Aggódjunk-e a magas államadóssági ráták miatt?

Franciaországban (113,4%) és Belgiumban (106,3%) volt a legmagasabb. Vagyis az USA államadóssága bár rendkívül magas, gazdaságához képest alig egy picit van nehezebb helyzetben, mint Portugália.



1. ábra: Az Európai Unió tagállamainak adósságrátája

Forrás: Eurostat

Az Európai Unió átlagában mért államadósság nem meglepő módon meghaladja a még pár éve szigorúan mért 60%-os arányt, legutóbb 85,1%-ot mértek. Ez az érték azonban már egy enyhe csökkenést mutat a 2021 első félévében mért 92%-hoz képest.

Magyarország államadóssága az uniós átlaghoz képest alacsonyabb szinten mozog, ám túllépi a 60%-ot. A legmagasabb értéket itt is 2021 első félévében mérték, 80,1%-ot, míg az utolsó negyedévre 75,3%-ot mértek. Az unió tagállamainak legalacsonyabb államadósságát Észtországban (15,8%), Bulgáriában (23,1%) és Luxemburgban (24,6%) mérték.

De gond-e, és ha igen, akkor mennyire, hogy egy országnak magas az államadóssága, akár a bruttó hazai termék 100%-át is túllépi? A válasz nem annyira

egyértelmű. Egyrészt egy ország növekvő belföldi és külföldi államadósságának finanszírozását leginkább adóemelésekkel lehet fedezni. Csakhogy az adóemelések negatívan befolyásolják a bruttó tőkeállomány képződését. A magas és növekvő államadósság ezen logika szerint negatívan befolyásolja a gazdasági növekedést, hiszen visszaszorítja a magánbefektetéseket, magasabb hosszú távú kamatlábak lesznek elérhetők, az adósság finanszírozása többre kerülhet, valamint az infláció is növekedhet.

Ugyanakkor, mások úgy vélik, hogy az államadósság produktív állami kiadásokat eredményez, amelyek aztán pozitív hatással vannak a gazdaságra. Azonkívül az adósságszintek más gazdasági tényezőkhez kapcsolódnak, így mindaddig, amíg az államadósság kamatai hosszú távon a gazdasági növekedés üteme alatt maradnak, nem kell különösebben aggódni.⁴

Egy empirikus tanulmány 1970–2010 közötti időszakra vonatkozóan országok adatait elemezte, és azt vizsgálta, hogy az államadósság gátolja-e a gazdasági növekedést; másodszer pedig azt, hogy a gazdaságpolitika képes-e enyhíteni ezt a hatást.⁵ Az eredmények nagyon erősen támasztják alá, hogy az államadósság negatívan befolyásolja a gazdasági növekedést. Ugyanakkor az erős, jól működő intézmények, a magas színvonalú hazai politikák és a nyitott kereskedelmi politikák részben enyhítik ezt a kedvezőtlen hatást.

A legtöbb kutató egyetért azzal, hogy egy bizonyos küszöbérték alatti államadósság még nem gátolja meg a növekedést. Az viszont rendkívül vitatott, hogy van-e egy egységesen kimutatható küszöbérték, vagy ez országonként, gazdasági szerkezetenként változik. Egy kutatás azt vizsgálta tíz volt szocialista, jelenlegi EU-tagállam esetében, hogy milyen összefüggés van az államadósságráta és az egy főre jutó GDP növekedési üteme között az összes vizsgált ország esetében.⁶ A küszöbérték 51% körül található, az adósságráta e pont feletti minden 1 százalékpontos növekedése 0,1626 százalékponttal csökkenti a GDP növekedési ütemét. Ezzel szemben egy másik tanulmány azt találta, hogy csaknem 90%-nál kezd negatív hatását kifejteni az államadósság rátája, és minden további százalék emelkedésével az országok növekedési rátája 2,2%-kal csökken.⁷

A fentieket úgy is értelmezhetjük, hogy a fejlettebb tagállamok esetében egy valamivel magasabb államadósság még nem feltétlenül fogja gátolni

⁴ BLANCHARD 2019.

⁵ CALDERÓN-FUENTES 2013.

⁶ DINĂ-DINĂ 2015.

⁷ HERNDON-ASH-POLLIN 2014.

Aggódjunk-e a magas államadóssági ráták miatt?

a gazdasági növekedést, ám a kevésbé gazdag és fejlett gazdaságok esetében érdemes a szigorú államháztartási szabályokat betartani. Az USA, Németország vagy Franciaország esetében a magas államadósság idővel lelassíthatja a gazdasági növekedést. De sokkal magasabb kockázattal jár Görögország vagy akár Olaszország magas államadóssági rátája. A volt szocialista országok többségének az kellene legyen az egyik prioritása, hogy államadóssági rátájának csökkentését folytassa. Magyarország gazdasága rendkívül nyitott, így képes lehet némileg csökkenteni a negatív hatásokat, azonban az intézmények és a hazai politikák erősítésén még lehet fejleszteni. Ezt különösen a munkaerő termelékenységének növelésével lehet elérni, hiszen jelenleg az uniós átlag alatti a magyar munkaerő termelékenysége.

2023. január 24.

Felhasznált irodalom

- BLANCHARD, Olivier (2019): Public Debt and Low Interest Rates. *American Economic Review*, 109(4), 1197–1229.
- CALDERÓN, César – FUENTES J., Rodrigo (2013): *Government Debt and Economic Growth*. Inter-American Development Bank – Working Paper Series, IDB-WP-424. Online: www.econstor.eu/bitstream/10419/115418/1/IDB-WP-424.pdf
- DINCĂ, Gheorghijă – DINCĂ, Marius Sorin (2015): Public Debt and Economic Growth in the EU Post-Communist Countries. *Journal of Economic Forecasting*, (2), 119–132. Online: <https://ideas.repec.org/a/rjr/romjef/vy2015i2p119-132.html>
- Eurostat (2023): *Third Quarter of 2022 – Government Debt Down to 93.0% of GDP in Euro Area*. 2023. január 23. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/15725185/2-23012023-AP-EN.pdf/02f734a3-f3fe-df4d-db84-f1671933a5c6?version=1.0&t=1674423091532>
- HERNDON, Thomas – ASH, Michael – POLLIN, Robert (2014): Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge Journal of Economics*, 38(2), 257–279. Online: <https://doi.org/10.1093/cje/bet075>
- Trading Economics (2022): *United States Gross Federal Debt to GDP, 2022 Data*. Online: <https://tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp#:~:text=Government%20Debt%20to%20GDP%20in,percent%20of%20GDP%20in%201981>
- VAZQUEZ, Maegan (2023): Yellen Warns of 'Global Financial Crisis' if US Debt Limit Agreement isn't Reached. *CNN*, 2023. január 20. Online: <https://edition.cnn.com/2023/01/20/politics/yellen-amanpour-debt-limit-cnn/index.html>

A föderalizmus kőkemény kérdése: mi legyen a gyémántokkal?

Az Európai Unió legújabb, Oroszország elleni szankciócsomagjának tervezetében sem szerepel az orosz gyémánt behozatalának tilalma. Már lassan fél éve, hogy a Transparency International nyílt levelében arra kérte az Európai Uniót, helyezze az orosz Alrosa gyémántbányászati vállalatcsoport termékeit is a szankciós listára.¹ A részben állami tulajdonú orosz cég a gyémántpiac vezető vállalata, és a forgalmazott gyémántok mintegy egyharmadát biztosítja.

Az EU valószínűleg megfontolta az intézkedést, ám úgy tűnik, hogy a remények ellenére mégsem vezették be az orosz gyémántok importjának tilalmát.² A belga miniszterelnök is „véres gyémántoknak” nevezte a drágaköveket, és az Egyesült Államok már több hónapja kivetette ezt a szankciót.³ Az EU februárra tervezi a tizedik uniós szankciós csomag bevezetését, mintegy megemlékezve Ukrajna megtámadásának egyéves évfordulójáról. Úgy tűnik, hogy a várakozások⁴ és az ágazati versenytársaktól érkező nyomás ellenére⁵ az orosz gyémántok most sem kerülnek a szankciós listára.⁶

A drágakövek importjára bevezetett tilalom a miniszterelnök szavai ellenére mégiscsak Belgiumban akad el, pontosabban Antwerpen környékén. A világon egyedülálló módon ebben a városban működik négy gyémántbörze: a Diamantclub van Antwerpen, a Beurs voor Diamanthehandel, a Vrije Diamanthehandel és az Antwerpsche Diamantkring. Viszonyításként, az Egyesült Államok ötven államában mindössze két hasonló gyémántbörze működik. Az antwerpeni börzék felét több mint 100 éve (1885-ben és 1904-ben) alapították, az utolsó két börze élete viszonylag új, hiszen azokat 1928-ban és 1929-ben jegyezték be. Egyes források szerint azonban a város már több mint 500 éve a gyémántkereskedelem központjának számít.⁷

¹ PEARSON 2022.

² RETTMAN 2022.

³ MOENS 2023.

⁴ VAN BREMPT – REYNAERT 2023.

⁵ DEMPSEY–WALLACE 2023.

⁶ BLANN 2023.

⁷ Antwerp World Diamond Centre 2018.

A város négy gyémántbörzége mintegy 1700 gyémánttal kereskedő cégnek ad teret. Ezen cégek révén a világon forgalmazott csiszolatlan gyémántok 85%-a Antwerpenben cserél gazdát, de a csiszolt gyémántok felét is itt adják-veszik.⁸ A vállalatoknak megközelítőleg 4500 gyémántkereskedőjük van, és közvetlenül több mint 10 ezer embert alkalmaznak. Ehhez még a biztonsági szolgálatok, testőrök, egyéb szolgáltató cégek által alkalmazott egyéneket is érdemes hozzászámolni, így Antwerpenben megközelítőleg 32 ezer személy megélhetését biztosítják drágakövek. A gyémántkereskedelem értéke 2021-ben elérte a 37,23 milliárd dollárt – ez az összeg magasabb, mint Észtország vagy Lettország éves nominális GDP-je volt abban az évben. Összegezve, a gyémántkereskedelem biztosítja Atwerpen és a régió jólétét, így számukra stratégiai kérdés az orosz gyémántokkal való kereskedelem.

Az orosz gyémántok a globális kereskedelem lényeges részét teszik ki, hiszen a világ legnagyobb gyémánttermelője Oroszország, amely 2021-ben 39,12 millió karátot dobott a piacra.⁹ Ehhez képest a második helyet elfoglaló Botswana ugyanabban az évben csak 22,88 millió karátot termelt. Becslések szerint a világon 1,8 milliárd karát gyémánt van, ezekből a legnagyobb gyémánttartalékok is Oroszországban vannak, mintegy 1,1 milliárd karátnyi. Mindezekből látható, hogy az orosz gyémántok kiesése súlyosan érintené a négy belga börzét.¹⁰

Amennyiben az orosz Alrosa cég ellen szankciót vetnének ki, az orosz gyémántok értékesítése megszűnne Antwerpenben, így a gyémántbörzék városa nagyon fontos jövedelemforrástól esne el. A gyémántok ellenben rendkívül gyorsan utat találnának a legnagyobb gyémántimportőr, India börzéire, a dél-ázsiai ország ugyanis a globális piac 26,3%-át importálja.¹¹ Fontos megjegyezni, hogy India eddig nem ítélte el Oroszország Ukrajna elleni háborús cselekedeteit, és rekordmennyiségű, az európai piacokról kitiltott nyersanyagot vásárolt fel. Vagyis valószínűsíthető, hogy India habozás nélkül vásárolná fel az orosz gyémántokat is, és ezáltal busás jövedelemre tenne szert. Eközben Antwerpen és Belgium elveszítené gyémántpiacából származó stabil jövedelemforrását. Vagyis az EU egy jól jövedelmező üzletet engedne át versenytársainak, miközben ő maga energiaválsággal, inflációval és demográfiai kihívásokkal küzd. Egyértelmű, hogy ez a szankció sokkal jobban fájna az EU-nak, mint Oroszországnak.

⁸ Antwerp World Diamond Centre [é. n.].

⁹ GARSIDE 2022a.

¹⁰ GARSIDE 2022b.

¹¹ GARSIDE 2022c.

De hogyan lehet, hogy ezek ellenére a belga miniszterelnök maga szorgalmazza a gyémántok behozatalára irányuló tilalmat? A válasz igen egyszerű, de a rendkívül bonyolult belga politikai döntéshozatali mechanizmusban kell keresni. Belgium föderális állam, ám a hatalom a szövetségi kormány és a régiók, valamint a nemzetiségek képviselői között van megosztva. Az országban összesen hét parlament van, amelyek közül bármelyik vétőzhat. A régiók nagyon széles körű autonómiával rendelkeznek, különösen a gazdasági kérdéseket illetően, és a nemzetközi együttműködések terén is döntési joguk van. A szövetségi kormány a régiók képviselteinek beleegyezése nélkül nem fogadhat el ilyen jellegű, a régiókat is érintő törvényeket. Márpedig úgy tűnik, Flandria nem szeretné elveszíteni hatalmas jövedelemforrását.

Antwerpen polgármestere, Bart Albert Liliane De Wever az Új Flamand Szövetség belga politikai párt elnöke. A párt konzervatív, jobboldali politikai elveket vall, és a belga szövetségi kormány felbontását szorgalmazza. A párt Flandria és Belgium egyik legnagyobb pártja. Nem meglepő módon a flamand régió miniszterelnöke, Jan Jambon is az Új Flamand Szövetség tagja. Vagyis nem várható, hogy Antwerpen polgármestere és a régió miniszterelnöke eleget tesznek honfitársaiknak¹² vagy a széles nemzetközi nyomásnak,¹³ és rábólintának a belga szövetségi kormány által is szorgalmazott szankciókra, amelyek miatt az Antwerpenben megforduló gyémántok jó része kikerülne a forgalomból. A gazdasági érdekeken kívül a párt feltehetően politikai okok miatt sem döntene másképpen. Leginkább azért nem, mert a függetlenedést támogató szavazói elvárásainak is eleget kell hogy tegyen, és egy ennyire jelentős kérdésben egyszerűen nem engedhet a szövetségi kormánynak.

Vagyis a belga miniszterelnök heves szavai leginkább hangzatos retorikai fordulatok, hiszen a helyi érdekek képviselőinek beleegyezése nélkül a szövetségi kormány nem hozhat ilyen döntéseket. Belgium politikai berendezkedése miatt 2016-ban hasonló helyzet alakult ki.¹⁴ Ekkor Vallónia régiója kifogásolta az EU és Kanada közötti szabadkereskedelmi megállapodást. A régió ellenkezése miatt Belgium eleinte nem tudta támogatni a közös uniós döntést, és így az EU nem tudott egységesen fellépni. A szabadkereskedelmi megállapodás megkötéséhez egyhangú döntésre lett volna szükség, amelyet Belgium nem támogathatott, így a kereskedelmi megállapodás aláírása egy rövid időre elakadt. Vallónia döntését heves nemzetközi ellenérzés követte, és egyes

¹² VAN BREMPT 2023.

¹³ DE FILIPPIS 2022.

¹⁴ BEESLEY 2016.

hírek szerint az uniós forrásoktól való elesés is felmerült.¹⁵ Vallónia kérésére módosítottak a szerződésen, így később Belgium is hozzájárult a támogató országokhoz, végül a szabadkereskedelmi egyezményt aláírhatták.

A belga belpolitikai helyzet előreláthatóan nem fog egyhamar változni. Jelenleg úgy tűnik, hogy most a flamand érdekek miatt nem tudja támogatni Belgium az orosz gyémántokra kivetett szankciót. Kérdéses, hogy most is fel fog-e merülni olyan, a szuverenitással kapcsolatos vita, mint amely a vallonok döntését követte.¹⁶ Talán mégis van némi összefüggés egy-egy régió autonómiájának mértéke és pénztárcája között?

2023. február 7.

Felhasznált irodalom

- Antwerp World Diamond Centre (2018): *Antwerp Achieves Revolution in Diamond Polishing*. Sajtóközlemény, 2018. június 18. Online: www.awdc.be/sites/awdc2016/files/press/Antwerp%20achieves%20revolution%20in%20diamond%20polishing%20process%20.pdf
- Antwerp World Diamond Centre [é. n.]: *History*. Online. www.awdc.be/en/history
- BESLEY, Arthur (2016): Belgium Sinks EU-Canada Trade Deal after Wallonia Veto. *Financial Times*, 2016. október 24. Online: www.ft.com/content/a614ae5c-99f4-11e6-b8c6-568a43813464
- BLANN, Susie (2023): European Union To Unveil 10th Package of Russian Sanctions to Mark Anniversary of Invasion of Ukraine. *PBS News Hour*, 2023. február 3. Online: www.pbs.org/news-hour/world/european-union-to-unveil-10th-package-of-russian-sanctions-to-mark-anniversary-of-invasion-of-ukraine
- CRESPY, Amandine (2016): CETA Has Laid Bare the Need to Reconfigure Sovereignty in the EU. *London School of Economics, Blog Team*, 2016. október 26. Online: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/10/26/ceta-sovereignty-democracy-wallonia-europe/>
- DE FILIPPIS, Alberto (2022): Zelenskyy Targets Russian Diamonds in Address to Belgian Parliament. *Euronews*, 2022. március 31. Online: www.euronews.com/my-europe/2022/03/31/zelenskyy-targets-russian-diamonds-in-address-to-belgian-parliament
- DEMPSEY, Harry – WALLACE, Abby (2023): Lucara Diamond Chief Backs Calls for EU to Revive Plans on Russian Gems Ban. *Financial Times*, 2023. január 13. Online: www.ft.com/content/8b8e289a-ffc7-44b3-b145-8cb24e3eef7e
- GARSDIE, Melissa (2022a): Production Volume of Diamonds Worldwide in 2021, by Country. *Statista*, 2022. július 20. Online: www.statista.com/statistics/449683/global-mined-diamond-production-by-country/
- GARSDIE, Melissa (2022b): Diamond Reserves Worldwide from 2010 to 2021. *Statista*, 2022. április 1. Online: www.statista.com/statistics/1076791/world-diamond-reserves/

¹⁵ GOTEV 2016.

¹⁶ CRESPI 2016.

- GARSDIE, Melissa (2022c): Import Value of Diamonds Worldwide in 2021 by Leading Country. *Statista*, 2022. december 8. Online: www.statista.com/statistics/972965/global-diamond-imports-by-country/
- GOTEV, Georgi (2016): CETA: „Controversy over EU Pressure on Wallonia”. *Euractiv*, 2016. október 31. Online: www.euractiv.com/section/trade-society/news/controversy-over-eu-pressure-on-wallonia-over-ceta/
- MOENS, Barbara (2023): Russian Diamonds Lose their Sparkle in Europe. *Politico*, 2023. január 27. Online: www.politico.eu/article/russia-diamond-europe-import-trade-sanctions-ukraine/
- PEARSON, Lucinda (2022): *Open Letter: Sanctioning Russian Diamond Imports*. Transparency International EU, 2022. július 5. Online: <https://transparency.eu/open-letter-sanctioning-russian-diamond-imports/>
- RETTMAN, Andrew (2022): Putin's Diamond Firm off the Hook in EU Sanctions. *EUobserver*, 2022. október 5. Online: <https://euobserver.com/world/156218>
- VAN BREMPT, Kathleen [@kvanbrempt] (2023): Russian Diamonds Require a Total Approach. *Twitter*, 2023. január 18. Online: <https://twitter.com/kvanbrempt/status/1615606487417602049>
- VAN BREMPT, Kathleen – REYNAERT, Vicky (2023): Time to Put Antwerp's Russian Diamonds on EU Sanctions List. *EUobserver.eu*, 2023. január 17. Online: <https://euobserver.com/opinion/156606>

Egy éve háborúban: jóban-rosszban a szankciókkal

A közös fellépés összekovácsolta a nyugati országokat, ám ezzel viszonylag elszigetelődünk a világtól. Az Egyesült Államok korábbi pénzügyminisztere, Larry Summers szerint az Oroszország ellen bevezetett szankciók nem működnek, és ennek leginkább az az oka, hogy Kína, India és Törökország nem vesznek részt a szankciós politikákban.¹

Gazdasági szempontból valóban vitatható, hogy a szankciók sikeresek voltak-e. Az Európai Unió úgy véli, hogy nagyon is, hiszen az oroszok gazdasága látványosan zsugorodott az elmúlt egy év alatt, emellett az infláció is növekedett.² Csakhogy a várakozások ellenére sem az orosz államcsőd, sem a teljes összeomlás nem következett be. Mi több, a nemzetközi szervezetek szerint az orosz gazdaság zsugorodása 2023-ban már várhatóan lelassul, és ezt követően akár növekedési pályára is állhat. Az IMF 2023 januárjában kibocsátott előrejelzése szerint Oroszország gazdasági növekedése 2023-ban várhatóan 0,3% körüli lehet, és 2024-ben már 2,1%-ra tornáztatja fel magát.³ Bár ezek az értékek alacsonyak, mégsem igazán maradnak el az euróövezet hasonló időszakra várható értékeitől, vagyis a 0,7 és az 1,6%-tól. Az Egyesült Államok gazdasága várhatóan viszonylag gyorsabban fog ismét pályára állni, hiszen jövőre 1,4%-os növekedést is elérhet, vagyis kétszer akkorát, mint amit az euróövezet országai várhatnak, és ezt egy újabb visszaesés követheti. Persze ezek csak előrejelzések, és még sok dolog változhat a következő pár évben, de egyelőre úgy tűnik, hogy a háború elhúzódása és a szankciók számának növekedése ellenére két év múlva Oroszország gazdasági növekedésének rátája megelőzi a Nyugatét.

Ez a trend nem meglepő, hiszen a következő két évben a világ gazdasága várhatóan felélénkül – a Nyugatot kivéve. A leglassabb gazdasági növekedést a dél-amerikai országokban várják, de még ez is magasabb lesz a várható 1,8 és 2,1%-ával, mint az euróövezeté. A szubszaharai országokban 3,8%

¹ MARUF 2023.

² European Council [é. n.].

³ IMF 2023.

feletti, és a fejlődő, illetve fejlett ázsiai országokban 5% feletti növekedés várható. Magyarán, a gyorsan fejlődő ázsiai országok nem hajlandóak lemondani az orosz gazdasági partnerség előnyeiről, így aztán várható, hogy idővel, együttes erővel, jobbról leelözik a Nyugatot.

Bár vitathatatlan, hogy erkölcsileg helyes döntés fellépni az agresszor ellen, a Nyugat által bevezetett szankciók egyelőre politikai szempontból is csak mérsékelt sikert arattak. Egyrészt nem érték el azt a célt, hogy az orosz lakosság támogatása csökkenjen, és ezáltal arra készítse vezetőjét, hogy változtasson katonai beavatkozását illetően. A Levada Centert a moszkvai kormány „külföldi érdekeket ellátó civil szervezetként” tartja számon, vagyis az agytröszt nem vádolható meg kormánypártisággal. Mégis a legutóbbi felméréseik szerint Putyin elnök támogatottsága nem igazán csökkent az elmúlt időszak alatt.⁴ A tavaly szeptemberi mozgósítást követően a korábbi 83 pontról 77 pontra „zuhant” az elnök népszerűsége, amely most ismét 82%-nál tart. Nem valószínű, hogy az újabb mozgósítás miatt drasztikus változás alakulhat ki a politikai magatartást illetően.⁵

Másrészt a Nyugat üzenetei és értékeinek közvetítése nem igazán hatott a világ távolabbi országainak lakóira sem. Különösen nem Indiára vagy Kínára, amelyek lakosai többnyire szövetségest látnak Oroszországban. A European Council on Foreign Relations (ECFR) sem egy oroszbarát agytröszt, a szervezet igazgatója a *Project Syndicate* rendszeres szerzője. Az ECFR által végzett felmérés szerint India többnyire szövetségest lát Oroszországban, míg Kína és Törökország stratégiai partnert.⁶ Az említett országok lakosai úgy látják, hogy az egy éve elhúzódó háború ellenére Oroszország erősebb, mint korábban azt róluk feltételezték volna. Az ázsiai országok lakosainak nagy része úgy látja, hogy a nyugati országok a nyugati dominanciát – és ezzel együtt a maguk által definiált demokratikus értékeket – szeretnék megtartani Ukrajnában. Ám sokan úgy gondolják, hogy a saját országuk által gyakorolt demokrácia (akármennyire is sajátos legyen) is van annyira jó, mint a nyugati. Ezen túlmenően az amerikai hegemonia egy évtizeden belül amúgy is valószínűleg véget ér, amit majd egy multipoláris világrend követ.

Nem meglepő módon a nyugati lakosok többsége ezt nem így látja. A szankciók és a közös fellépés azonban vélhetően erősebbre kovácsolta a nyugati szövetségeket, legalábbis az ECFR felmérése szerint. Az Egyesült Államok,

⁴ Levada Center [é. n.].

⁵ BEREZNAY 2023.

⁶ ASH-KRASTEV-LEONARD 2023.

Nagy-Britannia, Dánia, Észtország, Franciaország, Lengyelország, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, valamint Spanyolország lakosai egy kétpólusú világrend kialakulását látják valószínűbbnek. Azok, akik úgy vélik, hogy a következő tíz évben kialakul egy bipoláris világrend, arra tippelnek, hogy ezt majd Kína fogja vezetni. Erre Kínának valóban jó esélyei vannak.

A kutatás kitér arra is, hogy a megkérdezettek a háború mielőbbi befejezését vagy Ukrajna területi integritásának visszaállítását – akár egy elhúzódó háború ellenében – részesítenék-e előnyben. A nyugati országok nem a konfliktus gyors megoldását szorgalmazzák, míg az ázsiai válaszadók többsége a béke visszaállítását szeretné. Egy hasonló kérdést tett fel a Foreign Affairs is, amelyre a nyugati szakértőktől várt válaszokat.⁷ Kilenc egyén viszonylag semleges választ adott, ám negyvenen nem tartották valószínűnek, hogy a háború egy béketárgyalást követően Ukrajna területi egységének kárára fejeződik be. Ezzel szemben alig huszonhárom szakértő vélte úgy, hogy a tárgyalás és a kiegyezés a valószínűbb forgatókönyv. Vagyis a szakértőink többsége inkább tart egy olyan Oroszországtól, amely a háborúból némi nyereséggel távozik. Ez érthető is, csak azt sem szabad elfelejteni, hogy a második világháborút is egy hasonló gondolkodás idézte elő: ha a veszteség túl súlyos, kevés vesztenivaló maradhat.

Összegezve, egy évvel az orosz–ukrán háború kitörése és több mint tízezer szankció bevezetése után sem omlott össze Oroszország. Sőt, az orosz elnök is népszerű maradt a választópolgárok körében. A Nyugat gazdasági lassulással, magas inflációval és komoly demográfiai kihívásokkal küzd – gazdasági versenyképessége csökkenőben. Eközben ellenfele – Oroszország – a világ legjelentősebb gazdaságai közül többnek is stratégiai partnere vagy akár szövetségese, amelyek eddig nem vettek részt a szankciós politikákban. Valószínű, hogy ezután sem fognak. Mindezek ellenére nem a háború mielőbbi befejezésére törekszünk, hanem egyre mélyebb árkokat ásunk magunk körül. Eközben gazdasági és politikai versenytársaink összefognak, fejlődnek és gyarapodnak, mi viszont nem igazán látjuk azt, hogy az árkok ásása mekkora veszélyt jelent számunkra.

2023. február 28.

⁷ Will Ukraine Wind up Making Territorial Concessions to Russia? Foreign Affairs asks the Experts 2023.

Felhasznált irodalom

- ASH, Garton Timothy – KRASTEV, Ivan – LEONARD, Mark (2023): *United West, Divided from the Rest: Global Public Opinion One Year into Russia's War on Ukraine*. European Council on Foreign Relations, 2023. február 22. Online: <https://ecfr.eu/publication/united-west-divided-from-the-rest-global-public-opinion-one-year-into-russias-war-on-ukraine/>
- BEREZNAY István (2023): Folytatódhat a mozgósítás: megint több százezer oroszot küldhetnek a frontra. *Index*, 2023. február 11. Online: <https://index.hu/kulfold/2023/02/11/haboru-oroszorszag-ukrajna-mozgositas-sorozat-masodik-hullam-ukran-hirszerves-ertesulese/>
- European Council [é. n.]: *Infographic – Impact of Sanctions on the Russian Economy*. Online: <https://Europa.Eu/!Kmbrijj>
- IMF (2023): *Inflation Peaking Amid Low Growth*. World Economic Outlook, 2023. január. Online: www.imf.org/en/Publications/WE0/Issues/2023/01/31/world-economic-outlook-update-january-2023
- Levada Center [é. n.]: Putin's Approval Rating. Online: www.levada.ru/en/ratings/
- MARUF, Ramishah (2023): Larry Summers: Why Sanctions on Russia Aren't Effective. *CNN*, 2023. február 26. Online: <https://edition.cnn.com/2023/02/26/business/larry-summers-russia-ukraine-economy/index.html>
- Will Ukraine Wind up Making Territorial Concessions to Russia? Foreign Affairs Asks the Experts. *Foreign Affairs*, 2023. január 24. Online: www.foreignaffairs.com/ask-the-experts/will-ukraine-wind-making-territorial-concessions-russia

Húzóerő lehet az Európai Központi Bank stratégiája?

A magyar gazdaság nyitott, és viszonylag lassan követi a technológiai fejlődést. Ez veszélyes lehet, de remek fejlődési lehetőséggé is válhat.

Az Európai Unió működési alapjainak egyike az egységes piac, amely nagymértékben járult hozzá az európai jólét kialakulásához. Ennek egyik fontos pillére az a nyitott, versenyben érdekelt közeg, amelynek sikerült élni a globalizáció által nyújtott lehetőségekkel. A néhány éve zajló geopolitikai folyamatok miatt megtorpanó globális kereskedelem hatása mostanra érezhetővé vált – olyannyira, hogy azt már az Európai Központi Bank (EKB) sem hagyhatta szó nélkül.

Az Európai Központi Bank elsődleges feladata az euróövezet árstabilitásának biztosítása, így az eurózóna központi bankjaként arra törekszik, hogy az inflációt középtávon 2%-on tartsa. A pandémia, majd az orosz–ukrán háború hatásainak következtében az elmúlt években ezt a célt nem igazán sikerült elérni: az infláció 2023 márciusában 6,9%-os volt, és a korábban mért értékekhez képest jelentős csökkenésnek tekinthető,¹ hiszen 2022-ben 9,33%-os értékű volt, vagyis a többéves átlag több mint háromszorosa. Az infláció ilyen szintű emelkedését leginkább a rendkívül megdrágult energia ára magyarázza.

Jelenleg az Európai Központi Bank úgy látja, hogy a béke, a nyílt kereskedelem és a globális térben tapasztalható antagonisztikus politikai verseny nem létezhet egyszerre.² Fabio Panetta, az EKB igazgatóságának tagja szerint a nyílt kereskedelem és a béke csak akkor tartható fenn, ha a közös intézmények által támogatott, stabil politikai, gazdasági és jogi nemzetközi rend konfliktusmentes és kikényszeríthető módot kínál a nézeteltérések kezelésére. Ebben azonban nem sok okunk van reménykedni, így az EKB is a széttagolt-sággal számol.

Fabio Panetta szerint a világgazdaságot sújtó krízisek rámutattak a globalizáció kevésbé előnyös oldalára, vagyis a kölcsönös gazdasági függőséggel együtt járó sebezhetőségre. Számos ország, így az USA – az EU-n belül például

¹ Eurostat 2023.

² European Central Bank 2023.

legújabbban Franciaország is – a nagyobb autonómiára helyezi a hangsúlyt, különösen a stratégiai területeken, minimalizálva a kockázatokat. Csakhogy az erre irányuló erőfeszítések jelentős mértékben csökkenthetik a termelékenységet, és visszafoghatják a keresletet. Ezen folyamat miatt a globális piacokon emelkednek a kamatlábak, ez pedig várhatóan befolyásolja a tőkemozgásokat és a finanszírozási feltételeket. Mindez pedig a beruházások és a technikai fejlesztések ütemét is meghatározhatja. Az EKB igazgatósági tanácsa számol a nemzetközi munkaerő-kínálat változásaival: úgy látják, hogy a hazai munkaerőpiacok összetétele és dinamikája változni fog, ami hosszabb távon bérmegállapítási viszonyok változását és béremelést okozhat.

Más szavakkal, az EKB magas inflációval és emelkedő bérekkel számol, amit lassú gazdasági növekedés kísér majd. Sok elemző optimista, és nem számol stagflációval,³ így az EKB sem, ám a geopolitikai sötét kilátások miatt több intézkedést terveznek bevezetni. Nem meglepő módon az intézmény az EU egységében látja egyik legfontosabb eszközét, hiszen a belső piacot és ezáltal a kialakuló globális kereskedelemben elfoglalt meghatározó helyet emelik ki, valamint a határozottabb fellépést sürgetik. Ugyanakkor a kereskedelmi konfrontációkkal járó veszteségeket elkerülnék, így a zárt blokkok kialakulását sem szívesen látnák.

Fontos kiemelni, hogy az EKB átgondolná az állami beruházások és a strukturális reformok irányait, illetve növelné a teljes tényezőtermelékenységet. Ez utóbbi alatt leginkább a hazai kutatásokba, valamint az élvonalbeli polgári és védelmi technológiákba való növekvő befektetést értik. Végezetül, úgy látják, hogy az egységes piacon belüli komparatív előnyöket kellene még jobban kihasználni és így az európai értékláncokat megerősíteni. Mindez előmozdítaná az uniós versenyképességet, valamint fokozná ellenálló képességét.

Magyarország nem az euróövezet tagja, így az EKB döntései nem érintik közvetlenül gazdaságunkat, ám a közvetett hatásait is rendkívül gyorsan megérezhetjük pénztárcánkon. A következőkben az EKB döntésének lehetséges hatásait igyekszünk ismertetni.

Az EKB igyekszik ellensúlyozni a globális piacokon tapasztalható töredettség káros hatásait, és kiemelik a szabad, tisztességes és nyitott kereskedelem fontosságát. Ez különösen lényeges Magyarország számára, hiszen gazdaságunk nyitottságát tekintve a világelsők között vagyunk. Bár az elmúlt években némileg csökkent a nyitottságunk,⁴ a hosszabb távú tendenciákat

³ KRUGMAN 2023.

⁴ The Global Economy 2021a.

tekintve a Világbank adatai szerint világ 12. legnyitottabb gazdasága a magyaroké.⁵ Ebben a rangsorban az EU tagállamai közül csak Luxemburg, Málta, Írország és Szlovákia előznek meg minket. Összehasonlításképpen az EU gazdasági motorjaként ismert Németország a globális rangsor 74. helyén áll, míg az unió másik nagy gazdasága, Franciaország a 113. helyezett. Mindez nem meglepő, hiszen a fejlett gazdaságok növekedését a túlzott nyitottság visszafoghatja.⁶ A közepesen fejlett gazdaságok esetében a nyitottság többnyire gyorsabb növekedéssel járhat. Különösen igaz ez, ha az exportra szánt termékek vagy szolgáltatások fajtája változatos, és minőségük nagyon jó.⁷ Vagyis míg az euróövezet számos tagállamát nem érintené különösebben súlyosan egy kevésbé nyitott kereskedelmi környezet, addig Magyarország számára ez rendkívül fájdalmas lenne.

Érdemes visszatérni az exportált termékek és szolgáltatások fajtájához és minőségéhez. Ezeket egy ország akkor tudja igazán könnyen előállítani, ha gazdasága versenyképes. A gazdasági versenyképesség mérése nem egyszerű feladat, éles viták vannak szakmai berkekben erről a kérdésről.⁸ Mégis, az egyik leggyakrabban használt, így az egyik legelfogadottabb is a Világ-gazdasági Fórum (World Economic Forum, WEF) által összeállított Globális Versenyképességi Index. A WEF eszköze több mint száz gazdasági, műszaki és társadalmi tényezőt vesz figyelembe, amelyeket súlyozás után kiértékel, majd ezek alapján rangsorolja az országokat. Érdemes megjegyezni, hogy az itt használt mérések is jó adag szubjektivitást tartalmazhatnak.

A WEF legutóbbi riportja 2020-ban készült el, és a pandémia utáni gazdasági folyamatokat elemezte, ami minden szempontból rendkívüli esetnek számítható. A legutóbb elkészített, szokásos mérőeszközöket használó rangsorolás a 2018–2019-es évek mutatóit veszi figyelembe.⁹ Ezek alapján a leginkább versenyképes gazdasága Szingapúrnak van, amelyet az USA, Hongkong, majd Hollandia követ. A top 10-es listán Japán, Svájc, Németország, Dánia, Svédország és az Egyesült Királyság szerepel. Magyarország a nem túl előkelő 46. helyet foglalja el, és a régió országai rendre megelőznek bennünket, így Csehország, Észtország, Szlovénia, Lengyelország és Szlovákia is.

Még ha figyelembe vesszük a rangsorolás egyes mutatóiban rejlő szubjektív értékelési lehetőségeket, akkor is feltűnő, hogy hazánkban az információs

⁵ The Global Economy 2021b.

⁶ TAHIR-HAJI-ALI 2014.

⁷ HUCHET-BOURDON – LE MOUËL – VIJIL 2018.

⁸ ŠEGOTA-TOMLJANOVIĆ-HUĐEK 2017.

⁹ The Global Economy 2019.

technológia elfogadását, a készségeket, valamint az innovációs képességeket mérő dimenziók értékei alacsonyak.¹⁰ Vagyis egy nagyon nyitott gazdaságú ország vagyunk, amelynek versenyképessége sajnos egyelőre nem kiemelkedő, és viszonylag lassan alkalmazkodik a technológiai változásokhoz. Hosszú távon nem valószínű, hogy így biztosítani tudjuk az exportra szánt termékek és szolgáltatások változatosságát és kiemelkedő minőségét.

Az ország hosszú távú gazdasági fejlődése így elég bizonytalan, ám ezen, ha nem is könnyen, de lehet változtatni. Itt kapcsolódik össze az EKB által említett teljes tényezőtermelékenység növelése és a technológiai fejlesztések szerepe. Az euróövezetben lévő kereskedelmi partnereink várhatóan ebbe az irányba fognak haladni, így feltételezhető, hogy legfontosabb partnerünk, Németország is. A kereskedelmi kapcsolatok fenntartása érdekében Magyarország is kénytelen lesz alkalmazkodni és mielőbb átvenni, megismerni, valamint használni az élvonalbeli technológiát – mikro- és makroszinten is.

Minél gyorsabban tesszük ezt meg, annál inkább erősíthetjük meg komparatív előnyeinket és versenyképességünket. A magyarországi állami beruházások és fejlesztések szerepe kiemelkedően fontos lesz a jövőben.

2023. április 27.

Felhasznált irodalom

- European Central Bank (2023): *United We Stand: European Integration as a Response to Global Fragmentation*. 2023. április 24. Online: www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230424~67a4af298c.en.html
- Eurostat (2023): *Inflation in the Euro Area*. 2023. április. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation_in_the_euro_area#:~:text=Euro%20area%20annual%20inflation%20was,from%208.5%20%25%20in%20February%202023.
- HUCHET-BOURDON, Marilyne – LE MOUËL, Chantal – VIJIL, Mariana (2018): The Relationship Between Trade Openness and Economic Growth: Some New Insights on the Openness Measurement Issue. *The World Economy*, 41(1), 59–76.
- KRUGMAN, Paul (2023): Revisiting the Summer of Stagflation. *The New York Times*, 2023. február 6. Online: www.nytimes.com/2023/02/06/opinion/inflation-summer-stagflation-economy-recession.html
- SCHWAB, Klaus szerk. (2019): *The Global Competitiveness Report*. World Economic Forum. Online: www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf?_gl=1*1d-tt9fb*_up*MQ..&gclid=CjwKCAjwl6OiBhA2EiwAuUwWZSsP_mlubjGQMAp1fxj56lGQqm-GSGlLvw-hxp4aj04zfN-bcYio-hxoCLQ0QAvD_BwE

¹⁰ SCHWAB 2019.

Húzóerő lehet az Európai Központi Bank stratégiája?

- ŠEGOTA, Alemka – TOMLJANOVIĆ, Marko – HUĐEK, Ivona (2017): Contemporary Approaches to Measuring Competitiveness – The Case of EU Member States. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu*, 35(1), 123–150.
- TAHIR, Muhammad – HAJI, Dk Hajah Norulazidah Binti Pg – ALI, Omar (2014): Trade Openness and Economic Growth: A Review of the Literature. *Asian Social Science*, 10(9), 137–143. Online: <http://dx.doi.org/10.5539/ass.v10n9p137>
- The Global Economy (2019): *Competitiveness – World Economic Forum Index, 2019 – Country Rankings*. Online: www.theglobaleconomy.com/rankings/davos_competitiveness_new_measure/
- The Global Economy (2021a): *Hungary: Trade Openness: Exports Plus Imports as Percent of GDP*. Online: www.theglobaleconomy.com/Hungary/trade_openness/
- The Global Economy (2021b): *Trade Openness. Country Rankings*. Online: www.theglobaleconomy.com/rankings/trade_openness/

A BRICS-országok és partnereik új valutát vezetnének be

Június első két napján, vagyis röviddel a hirosimai G7-csúcstalálkozó után a riválisoknak is tekinthető BRICS-államok pénzügyminiszterei tanácskoztak a Dél-afrikai Köztársaság törvényhozási fővárosában. Az összejövetel a BRICS államfőinek augusztus 22–24-i csúcstalálkozásának előkészítő ülése. A megbeszélésen kiemelkedő szerepet kapott az új közös valuta kérdése,¹ amely a tagállamokat megvédheti az olyan szankciók hatásaitól, amelyeket nemrég például az Európai Unió is kivetett Oroszországgal szemben.

A Nyugat által kivetett szankciók hatásainak mérséklése érdekében a tagállamok az általuk létrehozott Új Fejlesztési Bankot bízták meg a részletek kidolgozásával. A bankot a 2007-ben kezdődött pénzügyi és gazdasági világválság hatásainak mérséklése, illetve a feltörekvő gazdaságok fejlődésének támogatása céljából alapították 2015-ben.

Miért fontos néhány, a Nyugattal együttműködni nem kívánó ország ilyen-szerű kezdeményezése? Jelenleg a BRICS-országok és az általuk létrehozott Új Fejlesztési Bank nem okoz számunkra közvetlen gazdasági vagy politikai hátrányt. Ez viszont a jövőben akár változhat is. A bank tagjai az alapító tagállamokon (Brazília, Oroszország, India, Kína, Dél-afrikai Köztársaság) kívül Banglades, az Egyesült Arab Emírségek, valamint Egyiptom, de már Uruguay is jelezte érdeklődését.² Vagyis a gazdasági együttműködés nem áll meg az öt alapító tagállamnál. Mi több, a BRICS-pénzügyminiszterek múlt héten tartott találkozásához az Egyesült Arab Emírségek és Egyiptom miniszterei mellett a Szaúd-Arábia és Kazahsztán pénzügyeiért felelős miniszterek is csatlakoztak. Várhatjuk, hogy egy lényeges pénzügyi-gazdasági együttműködés fog kibontakozni a BRICS-országok vezetése alatt, amely jóval túlmutat azon, hogy egy maroknyi ország kikerüli a nyugati szankciókat.

Az együttműködést azért is érdemes figyelemmel kísérni, mert a közös valután kívül a BRICS-országok terjeszkedése is napirenden volt. Egyes források szerint már 25 ország jelezte tagsági szándékát: Afganisztán, Algéria,

¹ S'THEMBILE–BOWKER 2023.

² New Development Bank [é. n.].

Argentína, Bahrein, Banglades, Egyesült Arab Emírségek, Egyiptom, Fehéroroszország, Indonézia, Irán, Kazahsztán, Mexikó, Nicaragua, Nigéria, Pakisztán, Szaúd-Arábia, Szenegál, Szíria, Szudán, Thaiföld, Törökország, Tunézia, Uruguay, Venezuela és Zimbabwe csatlakozna a G7-ek intézkedéseivel szembeálló BRICS-országok klubjához.³ Vagyis úgy tűnik, ezek az országok nem kívánnak minden területen feltétel nélkül együttműködni a Nyugattal. Ez már önmagában is elgondolkodtató lehet az Oroszország ellen kivetett szankciók gazdasági és politikai eredményességét illetően.

Ha ez nem adna elég okot az aggodalomra, akkor érdemes egy kicsit részletesebben megvizsgálni a csatlakozni kívánó tagállamokat, legalábbis néhányat közülük. Első körben talán érdemes kiemelni, hogy a 13 országból álló Kőolaj-exportáló Országok Szervezetének (OPEC) hat tagja, Algéria, az Egyesült Arab Emírségek, Irán, Nigéria, Szaúd-Arábia és Venezuela is csatlakoznának a BRICS-tagállamok által formált közösséghez, és elképzelhető, hogy a közös valuta iránt is érdeklődnek. Az OPEC részesedése a globális kőolajkészletekből 80%.⁴ Ez viszont már igencsak előremutató tényező, különösen Szaúd-Arábia esetét vizsgálva.

Az arab ország évtizedek óta rendkívül szoros kapcsolatokat ápol a Nyugattal, leginkább az Egyesült Államokkal, amely a 60-as években elvállalta katonai védelmét. Cserébe az arab állam vállalta, hogy a kőolaját dollárban adja el, amely kereskedelmi és pénzügyi döntést a többi OPEC-állam is elfogadta és gyakorlatba ültette. Mindezek következtében az olaj ára a dollárhoz lett kötve, és létrejött az úgynevezett petrodollár rendszer. A dollár rendkívül megerősödött, hiszen olajért csakis dollárban lehetett fizetni. Az olajexportőr országok olyan mennyiségű pénzt kerestek, amelyet belföldön nem tudtak eredményesen befektetni, így elterjedt lett, hogy a dollárokon amerikai államkötvényeket vásároltak, vagy amerikai fegyverek és luxustermékek vásárlására költötték el. Az amerikai államkötvény iránti kereslet olcsóbbá tette az államadósság finanszírozását. Mindezek következtében a dollár a globális tartalékvaluta legmeghatározóbb részévé vált. Dominanciája mind a mai napig megkérdőjelezhetetlennek tűnt,⁵ ám a jelek arra utalnak, hogy ez forog most kockán – leginkább a kőolaj kereskedésében beállt globális változások miatt.

³ More than 30 Countries Want to Join the BRICS 2023.

⁴ Statistics Report on the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) 2023.

⁵ Share of Currencies Held in Global Foreign Exchange Reserves from 1st Quarter 1999 to 4th Quarter 2022 2023.

Ebben a folyamatban ismét kiemelt szerepe van Szaúd-Arábiának, amely a világ legjelentősebb nyerskőolaj-exportőre: 2021-ben 161,7 milliárd dollár értékben adott el nyersanyagot.⁶ Az orosz–ukrán háború kitörése előtt a második legnagyobb exportőr Oroszország volt, de exportja 82 milliárd dollár volt, a szaúdi export értékének mintegy a fele. A lista harmadik helyezettje Kanada, majd ezt követi Irak és ötödikként az Egyesült Arab Emírségek, egy újabb OPEC-állam, amely a BRICS felé közeledik. Ez utóbbi állam lényegesen alacsonyabb értékben exportált kőolajat, de a maga 69,4 milliárd dollárjával megelőzi az Egyesült Államokat vagy Norvégiát is, amely országok hatalmasat nyertek az Oroszország elleni szankciók folytán megnövekedett nyersanyagexportjuk révén. A világ 10 legnagyobb exportőrének listáját Kuvait folytatja, amely nem jelezte csatlakozási szándékát, ám a 9. és 10. helyezettek Nigéria, illetve Brazília. Vagyis a legnagyobb olajexportőr országok között éles politikai határ kezd meghúzódni, amelynek központjában az Oroszország ellen kivetett szankciók és azok kikerülése áll.

Az egyes OPEC-országok kőolajtartalékai sem mellékesek. A legnagyobb tartalékai Venezuelának, Szaúd-Arábiának és Iránnak vannak, összesen 779,26 milliárd hordó. Ha a BRICS-hez csatlakozni kívánó többi OPEC-állam kőolajtartalékait is összeszámoljuk, akkor összesen 939,51 milliárd hordónyt kapunk. Ezzel szemben a világ következő legnagyobb tartalékkal rendelkező államai, Irak, Kuvait, Líbia, Katar, Ecuador, Angola és Indonézia mindösszesen 333,35 milliárd hordónyt birtokolnak. Vagyis a legnagyobb kőolajtartalékkal rendelkező országok, köztük a legjelentősebb exportőrökkel, szívesen csatlakoznának egy olyan közösséghez, amely nem támogatja feltétel nélkül a Nyugat szankcióit, és hogy az esetleges veszteségeket elkerülje, hajlandó lenne saját valutát is bevezetni.

Végezetül azt is érdemes figyelembe venni, hogy mely országok az OPEC-tagállamok által termelt kőolaj legfontosabb felvásárlói. Nem meglepő módon Kína vezeti a listát, 2021-ben 52 401 000 hordónyi olajat vásárolt naponta. Ezzel szemben az OECD-hez tartozó európai tagállamok *összesen* vásároltak 32 667 000 hordónyi olajat. Ám Kína öt éve már nem kizárólag dollárban fizet a kőolajért, hanem az Oroszországgal folytatott kereskedelme során bevezette a petrojüant, és ugyancsak jüanban kereskedik Irakkal, valamint Indonéziával is az olajért.⁷

⁶ Statistics Report on the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) 2023.

⁷ PARK 2018.

A BRICS-országok és partnereik új valutát vezetnének be

Mi több, Kína többször is jelezte, hogy Szaúd-Arábiával, illetve a Perzsa-öböl menti Együttműködési Tanács tagjaival biztonságpolitika, illetve nyersanyag-kereskedelem terén szorosan együttműködni, valamint az utóbbi tételek esetében jüanban fizetne.⁸ Mindeddig ez kevésbé tűnt valószínűnek, ám a hétvégi BRICS-találkozón részt vevő Szaúd-Arábiát képviselő pénzügyminiszter jelenléte azt sejteti, hogy az arab ország komolyan fontolgatja a petrodollár visszaszorítását és az attól való függetlenedését.

Ezt viszont az Egyesült Államok nem szívesen nézné tétlenül. Már azért is a várható következményekre hívta fel a figyelmet, amiért Szaúd-Arábia a többi OPEC-állammal együtt csökkentette az olajtermelést, és ezzel némileg segítette a páriává vált Oroszországot.⁹ Csakhogy a megváltozott geopolitikai helyzetben az USA-nak viszonylag szűk mozgástere maradt. Egyrészt az OPEC országainak ilyen okból való bárminemű szankcionálása még közelebb sodorná őket a rivális BRICS-országokhoz. Továbbá az olajexportőr államok által birtokolt lényeges mennyiségű államkötvények szintén korlátozzák az USA cselekvési terét. Másrészt pont ezen szűk mozgástér miatt féltő, hogy az USA katonai fölényét bemutatva kívánja megtartani hegemon szerepét.

Egyelőre úgy tűnik, hogy a rivális Kelet a globális Dél segítségével a vártnál gyorsabban fog felemelkedni. A közös valuta kiadása és annak használata több kockázattal jár a részt vevő országok számára is, hiszen a jüan értékét inkább a rendkívül erős politikai eszközök, mint a gazdasági-pénzügyi mechanizmusok szabályozzák. Ezzel együtt egy közös valuta kiadása és forgalmazása csökkenti majd a dollár szerepét a globális tartalékvaluták között. Ez viszont az Európai Unió számára akár még előnnyel is járhat. Jelenleg az euró a második leghasználtabb tartalékvaluta, a globális devizatartalék 20%-át teszi ki. Az EU közös piaca és stabilitása miatt talán bizalomkeltőbb is lehet a befektetők számára, így növekedhet az euró iránti kereslet.

2023. június 6.

Felhasznált irodalom

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2022): *President Xi Jinping Attends First China-GCC Summit and Delivers Keynote Speech*. 2022. december 10. Online: www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202212/t20221210_10988406.html

⁸ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2022.

⁹ RICHARDS 2022.

- More than 30 Countries Want to Join the BRICS (2023). *Modern Diplomacy*, 2023. május 24. Online: <https://moderndiplomacy.eu/2023/05/24/more-than-30-countries-want-to-join-the-brics/>
- New Development Bank [é. n.]: *Founding Member Countries*. Online: www.ndb.int/about-ndb/members/
- PARK, Sungwoo (2018): How China is about to Shake Up the Oil Futures Market. *Bloomberg*, 2018. március 8. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-08/how-china-is-about-to-shake-up-the-oil-futures-market-quicktake
- RICHARDS, Zoë (2022): Biden Warns there Will be 'Consequences' for Saudi Arabia after Oil Production Cut. *NBC News*, 2022. október 12. Online: www.nbcnews.com/politics/joe-biden/biden-warns-will-consequences-saudi-arabia-oil-production-cut-rcna51804
- Share of Currencies Held in Global Foreign Exchange Reserves from 1st Quarter 1999 to 4th Quarter 2022 (2023). *Statista*, 2023. november. Online: www.statista.com/statistics/233674/distribution-of-global-currency-reserves/
- Statistics Report on the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) (2023). *Statista*, 2023. június. Online: www.statista.com/study/20621/opec-statista-dossier/
- S'THEMBILE, Cele – BOWKER, John (2023): BRICS Nations Say New Currency May Offer Shield from Sanctions. *Bloomberg*, 2023. június 1. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-01/brics-nations-say-new-currency-may-offer-shield-from-sanctions

Zöld- és energiapolitika



Fit for 55: az Európai Parlament is döntött a reformokról

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság két éven át tartó egyeztetése a „Fit for 55” csomag kulcsfontosságú jogszabálytervezeteiről a végéhez közeledik, ugyanis április közepén a parlamenti képviselők is döntöttek a korábbi javaslatokról. A Parlament ambiciózusabb fellépést vár a tagállamoktól a bizottsági tervezethez képest, a törvényerőre lépéshez már csak a Tanács hivatalos jóváhagyására van szükség.

Az Európai Bizottság a *Fit for 55* („Irány az 55%!”) jogszabálycsomagot az Európai zöld megállapodás keretében hirdette meg mintegy két éve, számos, a kibocsátáscsökkentés jegyében történő cselekvést előremozdító intézkedés megvalósítási szándékával.¹ Ennek keretében döntöttek például az új, kizárólag kibocsátásmentes gépjárművek forgalmazásáról,² szabták meg a megújuló energiaforrások energiamixben való kötelező részarányát, valamint tartják számon az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerét (EU ETS). Az elmúlt két évben számos diskurzus zajlott a 2030-ra (1990-hez képest) 55%-os üvegházhatásúgáz-csökkentést célzó jogszabálycsomag reformjáról, mint az arányok megemeléséről vagy a szabályok szigorításáról, amely vitáknak 2022 végén került pont a végére a Bizottság, a Parlament és az Európai Unió Tanácsának két éven át tartó egyeztetésén. A Parlament 2023. április 18-án tartott szavazást az uniós intézmények kompromisszumos megállapodásának elemeiről.

A 2005-ben életbe lépett, a „szennyező fizet” elvén működő kibocsátáskereskedelmi rendszer az ipari tevékenység szén-dioxid-kibocsátásának redukálását hivatott elérni úgynevezett szén-dioxid-kvóttákkal való kereskedés útján.³ Az ipari szereplők számára – tevékenységtől függően – meghatároznak egy határértéket, amelyen belül engedélyezett a szén-dioxid-kibocsátás, azon felül viszont fizetniük kell (egy kvóta/egység egy tonna CO₂-nek felel meg), ugyanakkor a feleslegessé vált kvótát el is adhatják az aukciók során. Ez a piaci

¹ Európai Bizottság 2021.

² Tóth 2023.

³ European Commission [é. n.].

 https://doi.org/10.36250/01194_27

mechanizmus ösztönzően hat az ipari szereplők paradigmaváltására, vagyis kibocsátásuk csökkentésére is.

A parlamenti képviselők jelenleg a bizottsági javaslatától eltérően egy százalékpontos emelést javasoltak, ezáltal 2030-ig (a 2005-ös szinthez képest) 62%-os csökkentésben állapodtak meg a kibocsátási egységek esetében. Az EU ETS egy további elemét képezik az ingyenesen kiosztott kvóták azoknak, akiknél fennáll a termelés másik országba való áttelepítésének veszélye. A Parlament ebben a kérdésben is szigorítani kíván, szavaztak az ilyen kvóták 2026-tól 2034-ig történő folyamatos megszüntetéséről, továbbá az épülethasználat, a tengeri és a közúti közlekedés ágazataira is ki kívánják terjeszteni a kereskedelmi rendszert (ETS II). Utóbbi ágazat bevonása a benzin és a gázolaj árának kismértékű növekedéséhez vezethet.⁴ A légi közlekedés egyelőre nem tartozna az ingyenes kvótarendszer hatálya alá, ugyanakkor egy felülvizsgálatot követően ez a szektor is érintett lenne, amely magában foglalná a fenntartható üzemanyagok használatának előmozdítását is.⁵

A törvényhozók támogatták az EU azon tervét is, hogy 2026-tól fokozatosan a világon elsőként vetnek ki adót a nagy szén-dioxid-kibocsátású termékek behozatalára, ezáltal a nem uniós országokban termelő vállalatokat is kötelezik a kibocsátáscsökkentésre. Emellett ezzel a lépéssel meg lehet akadályozni az uniós cégek magas karbonintenzitású termelési folyamatának külföldre telepítését is. Az importáruk karbonintenzitását ellensúlyozó uniós mechanizmus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) az acél, a cement, az alumínium, a műtrágya, a villamos energia és a hidrogén behozatalát célozza, ugyanakkor bizonyos feltételek mellett a közvetett kibocsátással járó importárukra (például feldolgozott termékekre) is vonatkozhat.⁶

A „szennyező fizet” elve mellett egy másik méltányosságon alapuló eszköz bevezetéséről is döntött a Parlament. A Szociális Klímaalap azon háztartásoknak és kisvállalkozásoknak nyújt segítséget, amelyek az energiaszegénység kockázatának leginkább kitettek, valamint a közlekedés lehetőségéhez csak korlátozottan férnek hozzá.⁷ Az alapot 2026-tól, az EU ETS kiterjesztésével (2027-től) párhuzamosan kívánják útnak indítani. Nem véletlen, hiszen a klímaalapot az ETS II-ből származó kibocsátási egységek elárverezéséből (75%, maximum 65 milliárd euró), valamint tagállami hozzájárulásból (25%)

⁴ SIMON 2023.

⁵ European Parliament 2022a.

⁶ European Parliament 2022b.

⁷ European Parliament 2023.

finanszírozzák majd a nehézségek leküzdése érdekében. Az alap többek között ösztönözni kívánja az épületek felújítását, az autómegosztó, valamint a kerékpárhálózat infrastruktúrájának kiépítését, a megújuló energiaforrásokra és a tömegközlekedésre való átállást, továbbá támogatni fogja a használt elektromos járművek piacának fejlesztését.

A jogszabályjavaslatok végleges elfogadása az Európai Unió Tanácsának jóváhagyásával zárul, hatálybalépésük pedig az Európai Unió hivatalos lapjában való kihirdetés után húsz nappal valósul meg.

2023. április 28.

Felhasznált irodalom

- Európai Bizottság (2021): *Európai zöld megállapodás: a Bizottság az EU gazdaságának és társadalmának átalakítását javasolja az éghajlatváltozással kapcsolatos törekvések sikere érdekében*. Sajtóközlemény, 2021. július 14. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_21_3541
- European Commission [é. n.]: *Development of EU ETS (2005-2020)*. Online: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_en
- European Parliament (2022a): *Fit for 55: Deal on More Ambitious Emissions Reduction for Aviation*. Sajtóközlemény, 2022. december 7. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20221205IPR60611/fit-for-55-deal-on-more-ambitious-emissions-reduction-for-aviation
- European Parliament (2022b): *Deal Reached on New Carbon Leakage Instrument to Raise Global Climate Ambition*. Sajtóközlemény, 2022. december 13. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20221212IPR64509/deal-reached-on-new-carbon-leakage-instrument-to-raise-global-climate-ambition
- European Parliament (2023): *Social Climate Fund: Parliament's Ideas for a Just Energy Transition*. 2023. július 3. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20220519STO30401/social-climate-fund-parliament-s-ideas-for-a-just-energy-transition
- SIMON, Frédéric (2023): *Parliament Backs EU Carbon Market Overhaul, World's First CO2 Tariff*. *Euractiv*, 2023. április 18. Online: www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/parliament-backs-eu-carbon-market-overhaul-worlds-first-co2-tariff/
- TÓTH Bettina (2023): *Mégsem intünk teljesen búcsút a belsőégésű motoroknak?* *Ludovika.hu*, 2023. március 17. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/03/17/megsem-intunk-teljesen-bucsut-a-belsőegesu-motoroknak/

Természet-helyreállítás: közösen, mégis egyedi módon?

Az Európai Unió Tanácsa megállapodott a természet-helyreállítási jogszabály-tervezetről, amely a nem jó állapotban levő valamennyi szárazföldi és tengeri ökoszisztémáról rendelkezik. A bizottsági tervezet a tagállamok számára arányszámokat ír elő az élőhelyek állapotának javítására vonatkozóan, ugyanakkor nem minden esetben veszi figyelembe az uniós országok földrajzi, biológiai vagy ökológiai sajátosságait, illetve az élőhelyekre vonatkozó, rendelkezésre (nem) álló ismereteket. A Tanács javaslatában már előtérbe kerültek az egyedi attribútumok is.

Az elmúlt évek során a környezet- és természetvédők egyik hívószavává vált a biológiai sokféleség, vagyis a biodiverzitás megőrzése, amely által elérték, hogy a polgárok hétköznapi szóbeszédébe is becsatornázták ezt a hangzatos zöld témát. Ugyanakkor szükséges tisztázni, hogy mit értünk biodiverzitás alatt, és miért kell védeni azt. A biológiai sokféleség a Földön előforduló élő szervezetek és a közöttük zajló kapcsolatok összessége, tehát az emberek, az állatok, a növények stb. szervezeti struktúrája, a fajok és élőhelyek sokszínűsége, amely folyamatos kockázatnak van kitéve.¹ Becslések szerint mintegy 8,7 millió faj létezik a Földön, amelyből mindössze 1,2 millió faj beazonosított; vagyis az ember jelentős mértékben nem ismeri még a környezetét, azonban arra sem fektet elég hangsúlyt, hogy a már ismertet megőrizze. A felmérések alapján az európai természet minősége hanyatlik, az élőhelyek több mint 80%-a rossz állapotban van.² Noha az emberi jóléthez nagymértékben hozzájárul a biológiai sokféleség: biztosítja a levegő és a vizek tisztaságát, a jó minőségű termőtalajt, az élelmiszereket, a nyersanyagokat, illetve segíti az éghajlatváltozás elleni küzdelmet.³

A biológiai sokféleség védelme érdekében az európai döntéshozók már a 2000-es évek előtt szektorális direktívákat léptettek életbe az élőhelyek és a fajok védelme érdekében; a legismertebb ezek közül a Natura 2000 területek

¹ Greendex [é. n.].

² European Commission [é. n. a].

³ Európai Környezetvédelmi Ügynökség [é. n.].

kijelölése, amelynek célja az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvben felsorolt fajok és élőhelytípusok legfontosabb előfordulási területeinek védelme szárazföldön és tengeren.⁴ Ehhez kötődik szorosan az Európai Bizottság által, az Európai zöld megállapodás részeként életre hívott biodiverzitási stratégia, amelynek értelmében 2030-ra a Natura 2000 területek arányát tovább bővítik – jelenleg a tengeri területek 9%-a, a szárazföldi területek 18%-a tartozik ilyen besorolás alá.⁵ A stratégia fontos része továbbá a természet-helyreállítási jogszabály (Nature Restoration Law),⁶ amelynek tervezetét a Bizottság 2022 júniusában terjesztette elő, az Európai Unió Tanácsa pedig a svéd elnökség leköszönése előtti napokban egyezett meg a részletszabályozásokat illetően.

A természet helyreállítására vonatkozó intézkedések sürgetőek, hiszen mind a fajok (ezen belül például bizonyos halfajták, mint a dunai lazac), mind az élőhelyek (kiemelten a dűnék, füves területek és tőzeglápok) jelentős része rossz állapotban van.⁷ A Bizottság jogszabálytervezete kötelező érvényű célokat ír elő a leromlott ökoszisztémák (az élőlények és a környezetük kölcsönhatásának) helyreállítására, különösen azokéra, amelyek a leginkább alkalmasak a szén-dioxid megkötésére, valamint a természeti katasztrófák megelőzésére és hatásainak csökkentésére. A javaslat ambiciózus célokat határoz meg az erdei, a mezőgazdasági, a városi és a tengeri ökoszisztémák esetében, mint például a holtfák, a mezőgazdasági madarak, a zöld városi területek számának növelése vagy például a tengeri fűágyak helyreállítása, amely számos tengeri fajnak biztosít élőhelyet.⁸

Míg a bizottsági javaslat az egyes élőhelytípusok esetében határozta meg a helyreállítani kívánt területek arányát (30%) 2030-ig, addig a Tanács az általános megközelítésében racionalizálta ezt a mérőföldkövet, és 2030-ig a nem jó állapotban levő élőhelyek legalább 30%-ára vonatkozólag (2040-ig legalább 60%-ára, 2050-re legalább 90%-ára) határozta meg az elérendő célt.⁹ Az európai uniós döntéshozatal számos esetben nem szokott számolni a gyakorlatban felmerülő problémákkal, nehezítő körülményekkel, ebben az esetben azonban megneveztek egy fontos hátráltató tényezőt: nehéz úgy célértékeket meghatározni, hogy valójában nem áll rendelkezésre minden információ egyes élőhelyek állapotára vonatkozóan. Ebből fakadóan a jogszabály azt is előírná,

⁴ European Commission [é. n. b].

⁵ Biodiversity Information System for Europe [é. n.].

⁶ European Commission 2022.

⁷ European Council [é. n.].

⁸ European Commission [é. n. c].

⁹ Az Európai Unió Tanácsa 2023.

hogyan a tagállamoknak legkésőbb 2050-ig valamennyi szárazföldi és tengeri élőhely állapotát fel kell térképeznie.

A Tanács több, a fentiekben megnevezett ökoszisztéma esetében úgynevezett rugalmassági mechanizmus bevezetését irányozta elő, mint például az erdei ökoszisztémák nyomon követésére szolgáló mutatók használata, valamint a benyújtani szükséges nemzeti helyreállítási tervek esetében javasolta a nemzeti sajátosságok (társadalmi, gazdasági stb.) figyelembevételét. Ez a megközelítés helyénvaló, hiszen egy, az EU egészére vonatkozó szabályozás nem képes teljes mértékben figyelembe venni az egyes országok ökológiai, erdőgazdálkodási vagy mezőgazdasági sajátosságait. Kitűnő példaként lehet említeni Svédországot, ahol az ország területének mintegy 70%-át erdők borítják,¹⁰ vagy ellenpéldaként hozható fel Málta, amelynek területén körülbelül 30%-ban beton található, vagyis egyáltalán nem rendelkezik a célértékekkel összeegyeztethető alapokkal sem.¹¹

Mint ahogy más szakpolitikai ügyek esetében, itt is az Európai Parlament állásfoglalása következik, amely után a jogszabály szövegezésének véglegesítése, majd annak az uniós intézmények általi hivatalos elfogadása van soron. A végleges döntést és jogi kötőerőre emelést nem lehet sokáig halasztani, ugyanis 2030-ra szükséges az első mérföldkövet elérni, ami a tagállamokra egyrészt hirtelen jelentős adminisztrációs terhet ró, másrészt más szakpolitikai döntésekkel is összhangba kell hozni a célokat. A 2023. június 27-i parlamenti szavazáson egyelőre szavazategyenlőség alakult ki a jogszabálytervezetet ellenzők és pártolók között, így leghamarabb a július 12-i ülésen dönthetnek a képviselők a természet helyreállításának rendjéről.¹² Ugyanakkor, ha az EU tartani kívánja a „menetrendet”, igyekeznie kell a döntéshozattal, ugyanis a többségében klímapolitikával foglalkozó európai kutatóintézet (European Climate Neutrality Observatory, ECNO) friss jelentése szerint az EU ebben a tempóban valószínűsíthetően nem válik a világ első nettó klímasemleges kontinensévé.¹³

2023. június 30.

¹⁰ TÓTH 2023.

¹¹ Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2022.

¹² TAYLOR 2023.

¹³ European Climate Neutrality Observatory 2023.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa (2023): *A Tanács megállapodásra jutott a természet-helyreállítási jogszabályról*. 2023. június 20. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/06/20/council-reaches-agreement-on-the-nature-restoration-law/
- Biodiversity Information System for Europe [é. n.]: *Natura 2000*. Online: <https://biodiversity.europa.eu/natura2000/en/natura2000>
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség [é. n.]: *Mi a biodiverzitás, és miért fontos megőrizni?* Online: www.eea.europa.eu/hu/help/gyakran-ismetelt-kerdesek-gyik/mi-a-biodiverzitas-es-miert
- European Climate Neutrality Observatory (2023): *State of EU Progress to Climate Neutrality*. 2023. június 26. Online: https://climateobservatory.eu/sites/default/files/2023-06/ECNO_Flagship%20report%20-%20State%20of%20EU%20progress%20to%20climate%20neutrality_June%202023.pdf
- European Commission (2022): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Nature Restoration*. 2022. június 22. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0304>
- European Commission [é. n. a]: *Biodiversity Strategy for 2030*. Online: https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en
- European Commission [é. n. b]: *Natura 2000*. Online: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_hu.htm?etrans=en
- European Commission [é. n. c]: *Nature Restoration Law*. Online: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_hu
- European Council [é. n.]: *Infographic – What is the State of Nature in the EU?* Online: www.consilium.europa.eu/en/infographics/state-of-eu-nature/
- Greendex [é. n.]: *Biodiverzitás*. Online: <https://greendex.hu/biodiverzitas/>
- Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (2022): *A Természet helyreállítási jogszabálytervezet – nemzetközi vélemények és aggályok*. 2022. december 5. Online: www.nak.hu/tajekoztatasi-szolgaltatas/erdogazdalkodas/105212-a-termeszet-helyreallitasi-jogszabalytervezet-nemzetkozi-velemenyek-es-aggalyok
- TAYLOR, Kira (2023): *EU's Nature Restoration Law Hangs in the Balance ahead of Decisive July Vote*. *Euractiv*, 2023. június 28. Online: www.euractiv.com/section/climate-environment/news/eus-nature-restoration-law-in-the-balance-ahead-of-decisive-july-vote/
- TÓTH Bettina (2023): *A svéd „zöldség” – eddigi eredmények és az elnökségi elképzelések*. *Ludovika.hu*, 2023. január 19. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/01/19/a-sved-zoldseg-eddigi-eredmenyek-es-az-elnoksegi-elkepzelesek/

Digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés



ChatGPT: tiltás vagy oktatási reform?

Az OpenAI által a Microsoft támogatásával 2022 novemberében piacra dobott ChatGPT (Generative Pre-Trained Transformer) elnevezésű, generatív gépi tanulási modell iránti globális érdeklődés 2023. januárra jutott el az információs technológia világához nem szakmai szinten kapcsolódó társadalmi rétegekhez. A robbanásszerű piaci felfutás az Európai Unió mesterséges intelligencia jogszabálytervezetének tárgyalási folyamatait is lerövidítheti, de magával vonja azt a kérdést is, hogy vajon a két éve benyújtott javaslat megfelelően szabályozza-e a jelenlegi technológiai közeget.

A belső piacért felelős uniós biztos közelmúltban tett nyilatkozata szerint szükséges, hogy a ChatGPT-t, a DALL-E-t és számos más alkalmazást fejlesztő OpenAI szorosan együttműködjön a későbbiekben a magas kockázatú mesterségesintelligencia-rendszerek fejlesztőivel a jogszabályoknak való megfeleléshez. Utóbbi szabályozási keret jelenleg négy kockázati szintet határoz meg a mesterséges intelligencia területén: az elfogadhatatlan kockázat, a magas kockázat, a korlátozott kockázat és a minimális kockázat. A jogszabálytervezet a ChatGPT-t általános célú mesterségesintelligencia-rendszernek minősíti, amely többféle kockázati kategóriába sorolható célra is használható. A kockázati kategóriák egyre szigorodó felügyeleti és alkalmazási előírásokkal bírnak a hamis információk kiküszöbölése és a visszaélések elkerülése érdekében. Az AI Act javaslat feltételeinek való megfelelés noha többletköltséget ró az alkalmazást fejlesztő cégekre, a Bizottság szerint az EU-ban jelenleg használt rendszerek nagy többsége az alacsony kockázati kategóriába sorolható. A kockázati kategóriák, így az AI Act elfogadását követően a mesterségesintelligencia-technológiát alkalmazó iparág szereplői közül a megkérdezettek kétharmada – az appliedAI felmérése szerint – arra számít, hogy lassulni fog az MI-fejlesztés Európában.¹

Visszakanyarodva a ChatGPT alkalmazásához, nem csak az uniós jogalkotóknak okoz nehézségeket a generatív, vagyis a rendelkezésére álló hatalmas adathalmazból új tartalom létrehozására képes MI-modellek nyilvános elérhetősége, hiszen világszerte egyre több oktatási intézmény jelezte, az online

¹ LIEBL–KLEIN 2022.

öntanuló alkalmazást a diákok könnyedén és hatékonyan tudják használni a tananyag számonkérése vagy akár esszéírás során. Hovatovább, kutatók is alkalmazhatják a technológiát tudományos cikkek megírásához, ám mivel az applikáció forrásmegjelölés nélkül dolgozik, a plagizálás esete felmerülhet, ahogyan a hamis információk felhasználása nyomán keletkező eredménytorzulás is. Az internetről származó hatalmas mennyiségű adatra alapozó – beleértve a beszélgetéseket is – RLHF (Reinforcement Learning from Human Feedback) gépi tanulási technikával fejlesztett modellnek vannak korlátai is. Mivel egy 2021-ig betáplált adathalmazra van kiképezve, és nem csatlakozik az internethez, a tudásbázisának van egy határpontja, aminek okán nem tudja naprakészen tartani a felhasználókat az aktuális eseményekről. Az OpenAI a ChatGPT gyakori kérdések felületén kijelenti, hogy alkalmanként helytelen válaszokat adhat a szoftver, és „káros utasításokat vagy elfogult tartalmat” is produkálhat. Azt is leszögezi, hogy „hihetően hangzó, de helytelen vagy értelmetlen válaszokat is írhat”, ezért fontos az éberség fenntartása. A hitelesség és átláthatóság követelményét nem erősíti az a tény sem, hogy a ChatGPT-t fejlesztő OpenAI még nem tette közzé azokat az információkat, amelyek az alkalmazás mögött meghúzódó gépi algoritmusok válaszait visszavezetik a modellhez adott dokumentumokra és weboldalakra, vagyis a betanításhoz használt adatok forrása ismeretlen.

A ChatGPT az elmúlt húsz év leggyorsabban terjedő felülete, amely elsőrendű előnyhöz juttatja az OpenAI-t más mesterségesintelligencia-cégekkel szemben. Az alkalmazás víruszerű terjedése újszerűsége és könnyen kezelhetősége mellett annak is betudható, hogy hatékonyan, gyorsan és akár saját anyanyelven is alkalmazható bárki számára, ugyanakkor jogi esetek, programozási kódok, tudományos munkák megírását is képes elvégezni. Szinte nincs olyan korosztály, amely ne tudná felhasználni a mindennapi élete során a chatbot által kínált lehetőségeket.

A ChatGPT nyilvános és ingyenes elérhetősége a „mesterséges intelligencia demokratizálására” való törekvés mellett annak is köszönhető, hogy a jelenleg több mint tízmillió aktív felhasználó keresései is hozzájárulhatnak az alkalmazás fejlesztéséhez és vonzóvá tételéhez a befektetők és a piaci felhasználók számára az előfizetés rendszerének kiépítésére. Az előbbieken kívül rendkívüli marketingeredményt is hozott a fejlesztő és a mögötte álló befektetők számára. Az OpenAI a szövegíró ChatGPT mellett már korábban bemutatta a digitális tartalomgyártókat megszégyenítő DALL-E képkészítő szoftverét, és most tervezi piacra dobni a felolvasó (text-to-speech) VALL-E-t.

A számológépek használatát általános iskolában keretek közé szorítják, vajon ez a megoldás a mesterséges intelligencia vonatkozásában is?

A ChatGPT oktatási tesztelése során kirajzolódott, hogy alkalmazásával több vizsgán és esszékérdésen elégséges eredményt lehet elérni. A Minnesotai Egyetem jogi karán anonim osztályozás során arra az eredményre jutottak négy kurzus vizsgái tekintetében, hogy a 95 feleletválasztós kérdés és 12 esszé-kérdés kitöltése után a chatbot átlagosan C+-os hallgatói szinten teljesített, így mind a négy kurzuson alacsony, de elégséges osztályzatot ért el.²

Felmerül a kérdés, hogy a számonkérés módját, így sok esetben a tanítási és tanulási módszerek megváltoztatását szükséges bevezetni, vagy az alkalmazások használatát ellenőrizni és tiltani. Utóbbira több példa is született, így míg Ausztráliában a legrangosabb egyetemek konzorciuma (Go8) bejelentette,³ hogy a papíralapú vizsgáztatást fogják előnyben részesíteni a visszaélések elkerülése érdekében, addig New Yorkban, Seattle-ben és számos amerikai közoktatási intézményben tiltják⁴ a ChatGPT alkalmazását. A francia Sciences Po a plágiumbotrányok elkerülése érdekében szintén tiltja⁵ az alkalmazás használatát, sőt a Harvard és a Yale egyetemek oktatói bizonyosságot szeretnének nyerni arról, hogy nem segítette mesterséges intelligencia a kutatási folyamatokat. Utóbbi két egyetemről több mint hatezeren kezdeményezték a GPTZero program⁶ alkalmazását, amely kiszűri a mesterséges intelligencia által létrehozott szövegrészeket.

A másik lehetőség az oktatási és számonkérési módszerek megváltoztatása, ami a ChatGPT-től függetlenül is időszerű lehet a digitális korban. Egyre elterjedtebbé válik az élményalapú és kreatív oktatás, a gyakorlati foglalkozások és a projekt munkák ösztönzése. A számonkérés során ennek megfelelően a diákok a gondolkodási képességükről, és nem elsődlegesen a lexikális tudás elsajátításáról tehetnek tanúbizonyságot, az értékelési módszerek tekintetében pedig az írásbeliségről a szóbeli előadásra helyeződhet át a hangsúly. A Google előtti időkben a tények megjegyzése sokkal fontosabb volt, mint most, amikor szinte majdnem minden kereshető, így ahhoz kellett alkalmazkodnunk az elmúlt húsz évben, hogy az jelent előnyt, ha megtanulunk jól keresni. A gépi tanulású nyelvi modellek vélhetően újra változtatnak a tanulási folyamatokon, de az ahhoz való alkalmazkodás már nem jelent akkora ugrást, mint

² CHOI et al. 2023.

³ CASSIDY 2023.

⁴ SHEN-BERRO 2023.

⁵ Sciences Po Bans the Use of ChatGPT without Transparent Referencing 2023.

⁶ <https://gptzero.me/>

a technológiai fejlődés korábbi szakaszaiban. A ChatGPT alkalmazását támogató pedagógusok szerint azt kell megtanítani, hogy mi az, aminek az alapját le tudja fektetni a ChatGPT, és mi az, amit a diákok saját tudásukból tudnak hozzáilleszteni.

2023. február 8.

Felhasznált irodalom

- CASSIDY, Caitlin (2023): Australian Universities to Return to 'Pen and Paper' Exams after Students Caught Using AI to Write Essays. *The Guardian*, 2023. január 10. Online: www.theguardian.com/australia-news/2023/jan/10/universities-to-return-to-pen-and-paper-exams-after-students-caught-using-ai-to-write-essays
- CHOI, Jonathan H. et al. (2023): ChatGPT Goes to Law School. *Journal of Legal Education*, 71(3), 387–400. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4335905>
- LIEBL, Andreas – KLEIN, Till (2022): *AI Act Impact Survey: Exploring the Impact of the AI Act on Startups in Europe*. Online: https://aai.frb.io/assets/files/AI-Act-Impact-Survey_Report_Dec12.2022.pdf
- Sciences Po Bans the Use of ChatGPT without Transparent Referencing. *Sciencespo.fr*, 2023. január 27. Online: <https://newsroom.sciencespo.fr/sciences-po-bans-the-use-of-chatgpt/>
- SHEN-BERRO, Julian (2023): New York City Schools Blocked ChatGPT. Here's What Other Large Districts are Doing. *Chalkbeat*, 2023. január 6. Online: www.chalkbeat.org/2023/1/6/23543039/chatgpt-school-districts-ban-block-artificial-intelligence-open-ai/#:~:text=ChatGPT%20is%20not%20blocked%20by%20the%20school%20district%2C%20a%20spokesperson%20said.&text=In%20a%20statement%2C%20a%20spokesperson%20said%20%E2%80%9CBaltimore%20County%20Public%20Schools,earlier%20in%20the%20school%20year.%E2%80%9D

Úton az intelligens nyersanyag-politika felé

A Parlament 2021-ig tartó kritikusnyersanyag-stratégiáról szóló jelentése világossá tette,¹ hogy Európa ambiciózus éghajlati célokat tűzött ki, de nagymértékben függ a kritikus nyersanyagok importjától. A szélturbinák nyersanyagainak mindössze 1%-át, a lítiumakkumulátoroknak és az üzemanyagcelláknak kevesebb mint 1%-át, a robotika szempontjából releváns nyersanyagoknak csak 2%-át termelik ki Európában. Az Európai Parlament 2023. február 13–16. közötti plenáris ülésén a tavaly bejelentett, kritikus nyersanyagokról szóló jogszabálytervezet is vita² tárgyát képezte. A vitán két dologban megegyeztek a képviselők, egyrészt hogy stratégiai szuverenitási kérdés a kritikus nyersanyagokhoz való hozzáférés biztosítása, másrészt hogy üdvözlik a Bizottság bejelentését³ az új szabályozási kezdeményezésre.

Az orosz–ukrán háború és az energiakrízis rámutatott arra, hogy milyen sérülékeny az Európai Unió kritikusnyersanyag-ellátási lánc, ugyanakkor az is világossá vált, hogy a nyersanyagokhoz való kiegyensúlyozott hozzáférés biztonsága a fenntarthatóság és az ellenálló képesség növelése szempontjából nélkülözhetetlen. A vitán megerősítést nyert az, amit az Európai Bizottság elnöke a Bledben rendezett Stratégiai Fórumon kiemelt, miszerint a ritka-földfémek és a lítium hamarosan fontosabb nyersanyaggá fognak válni, mint az olaj és a gáz. A kritikus nyersanyagok a digitális és zöld átmenet fő motorjai, amelyek nélkül a karbonsemlegesség elképzelhetetlen, hiszen utóbbi elérése érdekében technológiai fejlődésre, illetve az új technológiák társadalmiasítására van szükség.

Jelenleg azonban a stratégiaiilag fontos nyersanyaglelőhelyek Európán kívül találhatók, ráadásul egy-egy országban koncentráálódtak. A diverzifikáció hiánya erősíti a stratégiai függőséget, ezáltal érzékenyebbé válik az Európai Unió a globális ellátási láncok működésére.

A parlamenti vitán javasolták a stratégiai partnerségek számának növelését, amelyre a szabadkereskedelmi megállapodások hálózata, a fenntartható

¹ European Parliament 2021.

² European Parliament 2023.

³ European Commission 2022.

befektetést elősegítő megállapodások, illetve a Global Gateway Kezdeményezés keretében megvalósuló zöld beruházások is jó lehetőséget kínálnak. Többször elhangzott az is, hogy a kritikus nyersanyagokról szóló stratégiában a fenntarthatóság, a környezetvédelem, a körkörösség (circularity) és a tisztességes verseny elveinek kell érvényesülniük. A körkörösség kívánalma magában foglalja a hulladéokra vonatkozó szabályok megerősítését, az anyaghatékonyság növelését, valamint az európai fenntarthatósági és műszaki szabványok alkalmazását. Mindezek az intézkedések nemcsak a szükséges ellátásbiztonságot garantálhatják az EU gazdaságának, hanem új munkahelyeket is teremthetnek, így a kritikus nyersanyagok finomításába, feldolgozásába és újrahasznosításába való befektetés Európában a 21. század legnagyobb ipari átalakulásaként jelenik meg.

Az EU-n kívüli országokban koncentrált kritikusnyersanyag-lelőhelyek arányában Kína dominálja a piacot, az EU magnéziumellátásának több mint 90%-át és a ritkaföldfémek 98%-át biztosítja, ugyanakkor Törökországból származik az EU-n belül felhasznált borát 98%-a, Dél-Afrikából pedig a platina-csoportoz tartozó fémek 71%-a. Érdemes ezért felfedezni az EU határain belül található nyersanyag-lelőhelyeket, és megkezdeni az uniós értékeknek megfelelő kitermelést és újrahasznosítást, mint amilyenek a svéd tanácsi elnökség alatt januárban bemutatott, a svédországi Kirunában található ritkaföldfém-lelőhelyek.⁴ Amellett, hogy új kitermelő állomásokat telepít, a belső piac védelme tekintetében is jó példával jár elől az Egyesült Államok az új inflációcsökkentő törvénnyel,⁵ amely arra ösztönzi a fogyasztókat, hogy olyan termékeket vásároljanak, amelyekből a nyersanyagok legalább 40%-a az USA-ból származik.

A képviselők megfogalmazták, hogy a kritikus nyersanyagokról szóló európai jogszabálynak négy pilléren kell állnia. Elsősorban fontos a (1) kritikus nyersanyagok fogalmának meghatározása, amely a befektetők számára jelzi a szükségletet. A törvénynek az (2) EU kritikusnyersanyag-értékláncát is meg kell erősítenie a bányászattól az újrahasznosításig úgy, hogy a társadalmi és környezeti normáknak megfeleljen. Az értékláncban a (3) körforgásosságnak is nagy szerepet kell tulajdonítani, és mindezt egy olyan (4) irányítási rendszer alatt kell tartani, amely ösztönzi a nyersanyagügynökségek együttműködését. A partnerségépítésen túl a nyersanyagok újrahasznosítását megreformáló kutatásokat is érdemes előmozdítani.

⁴ LKAB 2023.

⁵ Inflation Reduction Act of 2022.

A kritikus nyersanyag fogalmának meghatározása érthető cél, azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy egy nyersanyag kritikussá minősítése a kereslet-kínálati összefüggésekből fakad, emiatt időről időre változik a lista. Az értékláncok olyan stratégiai projektekbe történő befektetéssel erősíthetők, amelyek növelik az EU kapacitásait, és befektetést ösztönző piaci környezetet teremtenek az átláthatóság szabályainak betartásával, illetve az Európai Nyersanyag Szövetség is segít megteremteni az együttműködést az üzleti szektorral a projektgazdák és a magánbefektetők összekötésével.

A képviselők figyelmeztettek arra, hogy a kimunkálás alatt álló jogszabálytervezet megvalósításának nagy erőforrásigénye van, így a beruházási lehetőségeket is be kell építeni a stratégiai tervezésbe. Ahogy nő a kereslet a kritikus nyersanyagokra, úgy azoknak az európai kereskedelempolitika egyre inkább központi kérdését kell képezniük.

A stratégiai partnerségek uniós értékeknek való megfelelése érdekében a jogszabályt tervezetten egy közlemény kíséri majd, amely részletezi a kritikus nyersanyagok biztonságos és fenntartható beszerzését biztosító uniós integrált megközelítést. Noha korábban tervezték, a Bizottság legutóbbi napirendje azt jelzi, hogy a kritikus nyersanyagokról szóló jogszabálytervezetet 2023. március 14-én mutatja be a „Nettó Zéró Ipar” javaslattal együtt.

2023. február 22.

Felhasznált irodalom

- European Commission (2022): *Critical Raw Materials Act: Securing the New Gas & Oil at the Heart of Our Economy I Blog of Commissioner Thierry Breton* [A kritikus nyersanyagokról szóló törvény: az új gáz és olaj biztosítása gazdaságunk középpontjában]. 2022. szeptember 14. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5523
- European Parliament (2021): *Report on a European Strategy for Critical Raw Materials* [Az Európai Kritikus Nyersanyagstratégiáról Szóló Jelentés]. 2021. november 12. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0280_EN.html
- European Parliament (2023): *Access to Strategic Critical Raw Materials (Debate)* [A kritikus nyersanyagokhoz való hozzáférésről szóló vita leirata]. 2023. február 15. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-02-15-ITM-017_EN.html
- Inflation Reduction Act of 2022, H.R.5376. Online: www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376
- LKAB (2023): Europe's Largest Deposit of Rare Earth Metals is Located in the Kiruna Area [Európa legnagyobb ritkaföldfém-lelőhelye Kiruna térségében található]. *Lkab.com*, 2023. január 12. Online: <https://lkab.com/en/press/europes-largest-deposit-of-rare-earth-metals-is-located-in-the-kiruna-area/>

Virágok helyett digitális egyenlőség

Március 8-a hivatalosan 1917 óta – a kezdetekben munkásmozgalmi keretesszel – a női egyenjogúság és a nők emberi jogainak napja. Az elemzés célja, hogy uniós összehasonlításban képet alkosson a nők digitális és technológiai térben tapasztalható szerepvállalásáról, arra keresve a választ, hogy a digitális forradalomban a nők milyen nehézségekkel küzdenek.

Kijelenthető, hogy 2023-ban a fejlett társadalmak tagjai életének megkerülhetetlen része a digitalizáció, mégis, az ENSZ felmérése alapján a nők 37%-a nem használja a világhálót, aminek következményeként nem fejlődnek digitális készségeik, így csökkennek esélyeik hosszú távon a munkavállalás során. Az előrejelzések alapján 2050-re a munkaerőpiaci kínálat 75%-a a STEM (tudomány, technológia, mérnök és matematika) területekkel kapcsolatos munkák irányába tolódik el. Napjainkban a digitális hozzáférés terén a nemek között fennálló szakadék visszatartja a nőket attól, hogy a technológia teljes potenciálját kiaknázzák. Alulreprezentáltságuk a STEM-oktatásban és -karrierben továbbra is jelentős akadály a technológiai tervezésben és irányításban való részvételük előtt. Mindemellett az online nemi alapú erőszak kiterjedt fenyegetése – párosulva a jogorvoslati lehetőség hiányával – gyakran a digitális tértől való elfordulást eredményezi.

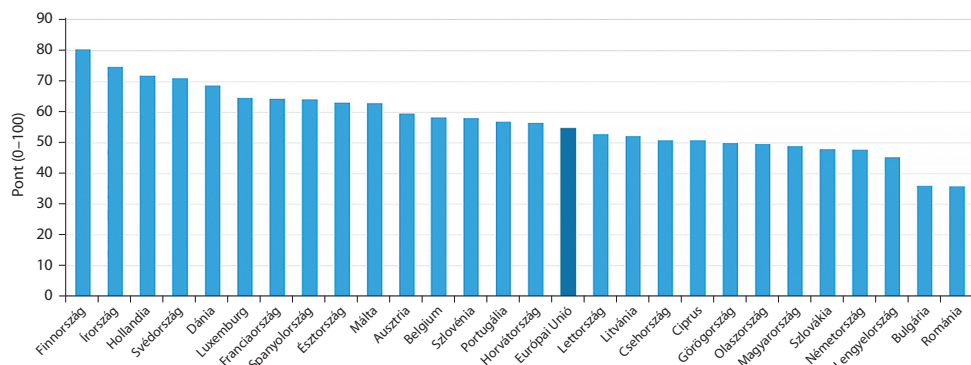
Az „egyenlő digitális jövő” előmozdítása érdekében 2023-ban az ENSZ nőnap rendezvényének témája DigitALL címmel azt járja körül, hogyan csökkenthető a digitális szakadék a nemek között, és hogyan növelhető általánosságban a nők szerepvállalása a digitális és technológiai szektorban. Az ENSZ a fenntartható fejlődési célokkal összhangban négy területet jelölt meg, amelyek a nemek közötti egyenlőség és erőszakmentesség előmozdítását szolgálják, mivel a technológiai fejlődés üteme meghaladja a nemek közötti egyenlőség irányába tett lépések hatását. A négy terület (1) a digitális világhoz való hozzáférés előli akadályok leküzdése, (2) a STEM-szektorokban a nők oktatása és képzése, (3) a nők igényeinek megfelelő technológiaalkotás lehetővé tétele, valamint (4) az online nemi alapú erőszak megszüntetése.

Az ENSZ mellett nőnap alkalmából az Európai Parlament is az energiaszegénység nemi aspektusait vizsgálta március elsejei parlamentközi ülésén,¹

¹ European Parliament 2023.

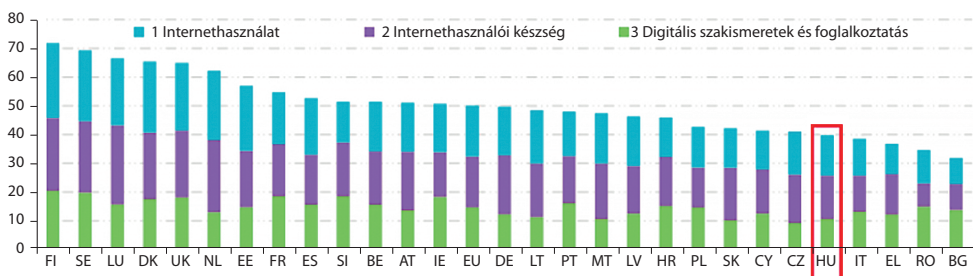
amelyen a Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság találkozott az uniós országok nemzeti parlamentjeinek képviselőivel. Jóllehet, hogy az energiaszegénység tekintetében nemi alapú különbség főként a kevésbé fejlett országokban jelentkezik, az EU szakpolitikai szinten szeretné kezelni az ügyet, hiszen a felszólalók szerint az egyenlőtlenség mélyítésében szerepet játszik a fizetési aránytalanság is. Az uniós törekvés kapcsolódik az ENSZ DigitALL gondolati fonalához, hiszen a munka világa digitális átalakulásának fejlettségében tapasztalható nemi egyenlőtlenség hosszú távon nagyobb fizetésbeli különbséget (gender pay gap) eredményez, így az energiaszegénység szempontjából is erőteljesebb kitettség mutatkozhat meg a nők oldalán.

Korábbi elemzésünkben² a digitális térben megmutatkozó esélyegyenlőség kérdéskörét a Women in Digital Index alapján mutattuk be a 2019-es értékekre támaszkodva, amelyek most összehasonlíthatók az elmúlt két év adataival.



1. ábra: Women in Digital 2022

Forrás: European Commission 2022b

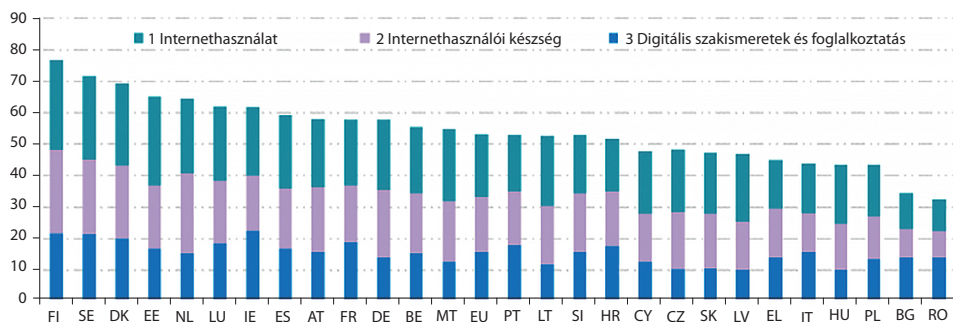


2. ábra: Women in Digital 2021

Forrás: European Commission 2021

² PATÓ 2020.

Virágok helyett digitális egyenlőség



3. ábra: Women in Digital 2019

Forrás: PATÓ 2020

Az eredménytáblák értékei három részdimenzió súlyozott átlagaként számítva (1) az internethasználat (33,3%), (2) az internethasználói készség (33,3%), valamint (3) a digitális szakismeretek és foglalkoztatás (33,3%) mértéke alapján hasonlítják össze az unió tagállamait. A 2019-es, 2021-es, valamint 2022-es eredménytábla tehát az Európai Unió országait azonos indikátorok mentén veti össze, azonban nemcsak az országok sorrendje változott, némely tagállam tekintetében megfigyelhető fejlődés, viszont akad olyan is, amely stagnáló vagy éppen alacsonyabb értéket mutat az évek előrehaladtával.

A Women in Digital Index mellett érdemes megvizsgálni a Nemi Egyenlőség Mutató³ (European Gender Equality Index) 2022-es állapotát is, amely szerint az Európai Unióban a digitális készségek fejlesztésének hiánya jelentős az idősebb, illetve az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező nők között. Az utóbbi csoportba tartozó nőkre tekintettel a szociális jogok európai pillérére vonatkozó cselekvési terv egyik célja, hogy hozzásegítse a digitális lemaradásban lévőket a felnőttoktatáshoz és a továbbképzéshez. A készségek fejlesztésével és az átképzéssel különösen a hátrányos helyzetű csoportokból származó nők munkaerőpiaci lehetőségei bővülnek. Kiderül, hogy az alapvető digitális készségek mellett a fejlett digitális készségek oktatására és a nők STEM-szektorban való részvételének ösztönzésére is nagy hangsúlyt kell fektetni, ami a 2022-ben bemutatott új európai egyetemi stratégia egyik célkitűzése is. A felmérés ugyan elismerte, hogy a tagállamok szakpolitikai szinten napirenden tartják a nők digitális és technológiai térben való részvételének előmozdítását, azt is megállapította, hogy a Covid-19-világjárvány idején a nemi alapú erőszak elterjedtsége és súlyossága megugrott, különösen a digitális térben, úgymint

³ EIGE 2022.

az online zaklatás és a képi alapú szexuális visszaélés, utóbbi veszélynek a fiatalabb korosztályba tartozó nők kitettebbek. Ez azért is szorul szabályozásra, mert hosszú távú társadalmi következményei lehetnek, hiszen az áldozatok hajlamosak visszavonulni a közösségi médiától és a digitális interakciótól, elszigetelve magukat, ami az oktatási és szakmai karrierépítést gátolhatja. Az elemzés megállapította, hogy a digitális zaklatás a legtöbb tagállamban nem szabályozott, pedig a technológiák új utat nyitnak annak, illetve bizonyos esetben normalizálják az abúzust, amely a virtuális tér és a valóság határainak elmosódásával a személyes térben is megjelenhet. Az EU Nemi Egyenlőségi Stratégia (Gender Equality Strategy)⁴ 2020–2025 célkitűzéseivel összhangban az Európai Bizottság a nők elleni erőszak és a családon belüli erőszak megelőzéséről és leküzdéséről szóló, 2022. március 8-án elfogadott irányelvjavaslat⁵ révén kriminalizálná az online erőszak meghatározott formáit. A terv szerint az áldozatok megfelelő támogatásra is jogosultak lennének, beleértve a jogi segítségnyújtást és az online tartalmak eltávolítására vonatkozó tanácsadást is.

Az Európa Tanács az Isztambuli Egyezmény és a Kiberbűnözésről szóló Budapesti Egyezmény jelentőségéről 2021-ben megjelent tanulmányában is felhívta a figyelmet arra, hogy a digitális térben a nők milyen hátrányokat szenvedhetnek, amelyek leküzdésére nemzetközi összefogásra sürget, főként a nők elleni online erőszak kezelésére.⁶

A digitális technológia az egyenlőtlenségek mélyítése, ugyanakkor a nők érvényesülésének lehetőségei előtt is nyithat új kapukat. A virtuális térnek nincsenek országhatárai, így nemzetközi szinten szükséges előmozdítani a készségfejlesztést, meghatározni a visszaélések következményeit, valamint körültekintően kell eljárni a szabályok betartatása során.

2023. március 6.

Felhasznált irodalom

EIGE (2022): *Gender Equality Index 2022: The COVID-19 Pandemic and Care* [Nemek közötti egyenlőségi index 2022: A Covid-19-világjárvány és ellátás]. 2022. október 24. Online: <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2022-covid-19-pandemic-and-care>

⁴ European Commission 2020.

⁵ European Commission 2022a.

⁶ VAN DER WILK 2021.

Virágok helyett digitális egyenlőség

- European Commission (2020): *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025*. COM/2020/152 végleges. 2020. március 5. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>
- European Commission (2021): *Women in Digital Scoreboard 2021*. 2021. november 12. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/women-digital-scoreboard-2021>
- European Commission (2022a): *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Combating Violence against Women and Domestic Violence* [Javaslat a nők elleni erőszak és a családon belüli erőszak elleni küzdelemről]. COM/2022/105 végleges. 2022. március 8. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105>
- European Commission (2022b): *Women in Digital Scoreboard 2022*. Online: https://womandigital.es/wp-content/uploads/2022/06/0_DESI_Full_European_Analysis_2022_2_C01Jg-PAatnNf0qL2LL103tHsw_88764.pdf
- European Parliament (2023): *Inter-Parliamentary Meeting on International Women's Day 2023: Gender Aspects of Energy Poverty* [Parlamentközi ülés a 2023-as nemzetközi nőnapon: Az energiaszegénység nemi vonatkozásai]. 2023. március 1. Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/inter-parliamentary-meeting-on-international-women-s-day-2023-gender-aspects-of-energy-poverty_20230301-0900-COMMITTEE-FEMM
- PATÓ Viktória Lilla (2020): Nemek közötti egyenlőtlenség a digitális térben, a Digital Gender Gap. In BAGI Nikolett Dóra et al. (szerk.): *Eustrat Műhelytanulmányok 2020*. Budapest: Ludovika, 58–62.
- Van der Wilk, Adriane (2021): *Protecting Women and Girls from Violence in the Digital Age* [A nők és lányok védelme az erőszaktól a digitális korban]. Európa Tanács, 2021. december. Online: <https://rm.coe.int/the-relevance-of-the-ic-and-the-budapest-convention-on-cybercrime-in-a/1680a5eba3>

Saját erőforrások kiaknázása és globális partnerségek a nyersanyagfüggőség csökkentésére

Bevezetés

A korábbi terveknek¹ megfelelően az Európai Bizottság március 16-án ismertette a kritikus nyersanyagokról szóló jogalkotási kezdeményezését, amely célokat tűzött ki a zöld és digitális átálláshoz szükséges kulcsfontosságú nyersanyagok előállítására, finomítására és újrahasznosítására.

Az előterjesztés az EU iparosítási és versenyképesség-növelési menetrendjéhez illeszkedve az integráció stratégiai szuverenitásának erősítése irányába is fontos lépést jelent, hiszen a kritikus nyersanyagokban kifejezetten megmutatókozó kínai függés enyhülését várják tőle. Utóbbi megállapítás volt kihallható az ügyvivő biztosok közös sajtótájékoztatóján² a tervezet bemutatásakor, ugyanis Valdis Dombrovskis és Thierry Breton ugyanazon kulcsfontosságú célt tartják szem előtt: Európa „behozatali függőségének csökkentését”, amely „gyakran kvázi monopolhelyzetű harmadik országbeli beszállítóktól származik”. Ezt a megállapítást egybevetve a Bizottság elnökének 2022-es SOTEU-beszédében elhangzottakkal kétség sem fér hozzá, hogy Kína monopolhelyzetének, illetve az ellátási láncok kiszolgáltatottságából fakadó gazdasági kényszer kialakulási lehetőségének csökkentése a cél.

A rendelettervezet³ egy szabályozási keretet határoz meg a belső kapacitások fejlesztésének támogatására, valamint a kritikusnyersanyag-ellátási láncok fenntarthatóságának és körforgásosságának megerősítésére az EU-ban. Az előterjesztés mellett kiadott közlemény⁴ intézkedéseket javasol az ellátási láncok diverzifikációjának támogatására új, kölcsönösen előnyös nemzetközi partnerségek révén. Kitér továbbá azokra az elvekre, amelyeknek meg kell

¹ PATÓ 2023.

² European Commission 2023a.

³ European Commission 2023b.

⁴ European Commission 2023c.

felelniük a stratégiai projekteknek, úgymint a biztonság a termelés teljes életciklusa során, a fenntarthatóság és az észszerűség, utóbbi az eljárások lefolytatásának határidejére is vonatkozik.

Gazdasági kényszerhelyzetek

A kritikus és stratégiai nyersanyagok ellátási láncainak biztosítása döntő eleme a hatékony zöld átállásnak, amire jó példa, hogy becslések szerint a szélturbinákhoz használt ritkaföldfémek iránti kereslet 2030-ra várhatóan 4,5-szeresére fog nőni. A lítium az elektromos járművek és eszközök akkumulátorainak kulcsfontosságú eleme, amely iránt a kereslet 2030-ra 11-szeresére, 2050-re pedig 57-szeresére nő, noha csak elhanyagolható része származik európai bányákból. A stratégiai függés csökkentése sürgető, hiszen az egyre kiélezettebb globális versenyben a teljes ellátási láncot megzavarhatják az exportkorlátozó intézkedések. Jelenleg Kína ellenőrzi számos nyersanyag, különösen a magnézium és a ritkaföldfémek kinyerési és finomítási folyamatának nagy részét, a Kongói Demokratikus Köztársaság pedig az újratölthető akkumulátorokhoz nélkülözhetetlen kobalt 63%-át exportálja az EU-ba. A tervben a Bizottság azt a célküzöböt tűzte ki, hogy egy stratégiai nyersanyag uniós importjának legfeljebb 65%-a származhat ugyanazon országból.

Diverzifikáció

A rendelet ezért egyértelmű referenciaértékeket határoz meg annak érdekében, hogy 2030-ra diverzifikáltabbak legyenek az ellátási láncok, eszerint az éves európai szükséglet 10%-át a kontinensen kell kitermelni, a nyersanyag-feldolgozás 40%-át az EU-n belül kell végezni, és az éves európai szükséglet 15%-át újra kell hasznosítani. Ugyanakkor a sajtótájékoztatón a biztosok között nem volt összhang a célok megítélésében, míg Breton hiányolta az ambíciókat, addig Dombrovskis arra figyelmeztetett, hogy az EU nem tervgazdaság. Az előterjesztés középpontjában a stratégiai projektek szerepelnek, amelyek létrehozásához egyszerűsített engedélyezési (5 év helyett 12–24 hónapra rövidüljön) és finanszírozási folyamatokat tartanak szükségesnek, hiszen egy hatalmas volumenű növekedésre, 20 milliárd eurós támogatásra van szüksége az uniós nyersanyag-ágazatának, amely a magánbefektetők, a tagállamok és az InvestEU költségvetési zsebet is érinti. A rendelet előírja a tagállamok számára olyan nemzeti

programok kidolgozását, amelyek a geológiai erőforrások feltárását szolgálják. Az ellátási láncok rugalmasságának biztosítása érdekében a tervezet előírja a kritikusnyersanyag-ellátási láncok nyomon követését, valamint a stratégiai nyersanyagkészletek tagállamok közötti koordinációját, a nagyvállalatok számára pedig a nyersanyagellátási lánc-auditot. A javaslat a tagállamok számára a hulladékfeldolgozással összefüggésben határoz meg kötelezettségeket, főleg a kritikus nyersanyagokban gazdag hulladékok összegyűjtése és újrahasznosítása terén, a körkörösség elve mentén. A Bizottság a nemzeti szint koordinálásával stratégiai prioritásként kezeli, hogy közös európai szabványokat dolgozzon ki a kritikus nyersanyagok feltárására, kitermelésére, finomítására és újrahasznosítására.

Kutatás-innováció

A Bizottság Közös Kutatóközpontja (JRC) kutatásaiban aktívan foglalkozik a kritikus nyersanyagok körüli kérdésekkel, továbbá Nyersanyag-információs Rendszert⁵ vezet, amely tájékoztatást ad az elsődleges (kitermelt/begyűjtött) és másodlagos (újrahasznosított) nyersanyagokról. Az előterjesztés a kutatás és innováció ösztönzésére is kitér, amely területen partnerségek építését, és a készségek fejlesztésére egy „Nyersanyag-akadémia” létrehozását szorgalmazza.

Újdonság, hogy a Bizottság egyértelmű különbséget tesz a „stratégiai” és a „kritikus” nyersanyagok között. A stratégiai fémek azok, amelyek bizonyos ágazatokban nagy jelentőséggel bírnak – például mikrochipek vagy akkumulátorok –, amelyek tekintetében globális kereslet-kínálati egyensúlyhiányt tapasztalhatunk, és amelyek elé a kitermelő harmadik országok kereskedelmi akadályokat emelhetnek. A kritikus nyersanyagok ezzel szemben kulcsfontosságúak az EU gazdasága egészében, miközben komoly kockázatot jelent az ellátási lánc zavara.

Partnerség – a CRM-klub

A monopolhelyzetben lévő beszállítóktól való függés csökkentése diverzifikáció útján érhető el, ezért a tervezet célja hosszú távú kapcsolatok kialakítása

⁵ A rendszer elérhetősége: <https://rmis.jrc.ec.europa.eu/>

nemzetközi partnerekkel, egy „CRM-klub” (CRM: Critical Raw Materials) létrehozásával. A közlemény szerint a klub összefogná a fogyasztó országokat és az erőforrásokban gazdag országokat, hogy elősegítse a fenntartható befektetéseket a termelő országokban, és lehetővé tegye számukra, hogy feljebb léphessenek az értékláncban. A klub előremutató kezdeményezés, mert a történelmi tanulságok nyomán a kölcsönösen előnyös és egyenrangú partnerségépítésre kell törekedni. Noha Kína világelső finomítóiparral rendelkezik, az EU a nemzetközi partnerek helyi gazdasági fejlesztését is ösztönözné, így a tervek szerint nemcsak a kitermelés, hanem a finomítóipar telepítését is elősegítené. A Bizottság szerint az USA és az EU közötti nyersanyagpartnerségről szóló tárgyalások a CRM-klub kezdetét jelentik, csakúgy, mint a közelmúltban megkötött EU–Chile szabadkereskedelmi egyezmény, amely a lítiumtermelést pontosítja.

Nem csak az EU törekszik nemzetközi partnerségek építésére a kritikus nyersanyagok kereskedelmében, március 27-én az Egyesült Államok és Japán megállapodott⁶ az elektromos járművek akkumulátoraihoz kulcsfontosságú nyersanyagok (ritkaföldfémek és lítium) kereskedelméről, amely az ellátási láncok megerősítésére irányul a Kína által uralt ágazatban. A megállapodás a kritikus nyersanyagok exportvámmentességét garantálja a két ország viszonylatában. Az Egyesült Államok más módon is együttműködik szövetségeseivel az ellátási láncok fellendítésére, többek között az inflációcsökkentési törvény (Inflation Reduction Act, IRA) révén, amely előírja, hogy az elektromos járművek akkumulátorában található kritikus nyersanyagok 40%-át olyan országokból kell importálni vagy feldolgozni, amelyek szabadkereskedelmi megállapodást kötöttek Amerikával.⁷ Ez az arány 2027-ben 80%-ra emelkedik, és a szabály eredetileg kizárta volna az Európai Uniót és Japánt, a legutóbbi megállapodás azonban megnyitja a kaput a Japánban feldolgozott kritikus nyersanyagok előtt, amelyek a törvény értelmében jogosultak bizonyos amerikai támogatásokra. Ami az EU-t illeti, Ursula von der Leyen és Joe Biden bejelentette, hogy megkezdődnek a tárgyalások a kritikus nyersanyagokról szóló megállapodásról, hogy az Európai Unióban kitermelt vagy feldolgozott erőforrások is jogosultak legyenek az IRA támogatására. Ez fontos, hiszen az IRA 370 milliárd dollárt irányoz elő az USA-ban megvalósuló projektekre, amelyek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentését, az elektromos járművekkel, akkumulátorokkal és megújuló energiával kapcsolatos

⁶ SWANSON 2023.

⁷ BAZILIAN–BREW 2022.

fejlesztéseket támogatják. Az egyezmény az elektromos járművek akkumulátoraihoz leginkább szükséges öt kritikus ásványra vonatkozik, és kétévente felülvizsgálják azokat, ahogy az EU kritikusnyersanyag-listája is folytonos revízió alatt áll, hiszen a nyersanyagok kritikus minősége a kereslet-kínálat változása szerint alakul.

2023. március 29.

Felhasznált irodalom

- BAZILIAN, Morgan D. – BREW, Gregory (2022): *The Inflation Reduction Act is the Start of Reclaiming Critical Mineral Chains* [Az inflációcsökkentési törvény a kritikus ásványi láncok visszanyerésének kezdete]. *Foreign Policy*, 2022. szeptember 16. Online: <https://foreign-policy.com/2022/09/16/inflation-reduction-act-critical-mineral-chains-congress-biden/>
- European Commission (2023a): *Remarks by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Breton at the Press Conference on the Critical Raw Materials Act, the EU's Long-Term Competitiveness Strategy, and 30 Years of the Single Market*. 2023. március 16. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_1704
- European Commission (2023b): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for Ensuring a Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials and Amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/102*. 2023. március 16. Online: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-critical-raw-materials-act_en
- European Commission (2023c): *A Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials in Support of the Twin Transition*. COM(2023) 165. 2023. március 16. Online: <https://circabc.europa.eu/rest/download/7ce37e41-1d9a-4f96-a24b-4f89207700bf>
- PATÓ Viktória Lilla (2023): Úton az intelligens nyersanyagpolitika felé. *Ludovika.hu*, 2023. február 22. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/02/22/uton-az-intelligens-nyersanyagpolitika-fele/
- SWANSON, Ana (2023): U.S. and Japan Reach Deal on Battery Minerals [Az Egyesült Államok és Japán megállapodott az akkumulátor-ásványokról]. *The New York Times*, 2023. március 27. Online: www.nytimes.com/2023/03/27/business/economy/us-japan-battery-minerals-deal.html

Stratégiai szerepe van az oktatás digitalizációjának az EU-ban

A 2020-as évek a digitális oktatás fejlődését hozhatják el az unióban. A digitális korszakra való átállást célozza meg az Európai Unió 3 éve hatályban lévő digitális oktatási cselekvési terve.¹ A 7 éves terv célja, hogy felkészítse a diákokat a korszak jelentette kihívásokra magas színvonalú, inkluzív és hozzáférhető oktatás révén. Ez pedig a tagállamok oktatási rendszereinek támogatásán keresztül történhet meg. Az elmúlt évek távlatából már értékelni lehet a cselekvési terv eddigi erőfeszítéseit, illetve hogy valóban sikerül-e az EU-nak a digitalizáció korából hasznot húzni az oktatásban is.

A Világgazdasági Fórum 2022-es kutatása szerint az oktatás mai formájához képest teljesen új alakot ölt a jövőben.² A ma megszokott egyetemi előadásoknak leáldozni látszik, illetve a számonkérés is más formában fog a jövőben zajlani a digitalizáció elterjedésével az oktatásban. A mostani tudásátadás hatékonyságát veszítette a digitális oktatás nyújtotta lehetőségekkel szemben, mert az több interakciót és problémamegoldási készséget képes átadni a diákok számára.

A koronavírus-járvány egyszerre mutatta meg a digitális oktatásra való átállás előnyeit és hátrányait. Bebizonyította, hogy az online oktatás lehetséges, sőt akár hatékonyabbá teheti az oktatás egyes szegmenseit, azonban rámutatott arra is, hogy kicsit kevesebb, mint 100 évvel az első digitálisan történő tanulást lehetővé tevő eszköz feltalálását követően sem tud a legtöbb diák egyenlően hozzáférni a tananyaghoz, vagy annak átadása akadályokba ütközik.³

A 2021–2027-es időszakra részben a koronavírus-járvány és a korszak adta kihívások miatt a Bizottság meghirdette a Digitális Oktatási Cselekvési Tervet annak érdekében, hogy tanuljunk a Covid-19-válságból, és az oktatási és képzési rendszereket a digitális korhoz igazítsuk. A Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen szerint a terv célja: „az oktatási és képzési rendszerek minőségének

¹ Európai Bizottság [é. n.].

² Euronews 2022.

³ JUEL 2021.

és inkluzivitásának javítása, valamint a digitális készségek mindenki számára való biztosítása a digitális és zöld átállás során”.⁴

A Bizottság által kidolgozott 7 éves cselekvési terv mellett a 2021–2030-as időszakra vonatkozóan új uniós szintű oktatáspolitikai együttműködési célokat is elfogadtak a tagállamok oktatási miniszterei. A korábban már felmerült oktatási térség ezzel még nem jött létre, hiszen azt a tagállamok 2025-re tervezik létrehozni,⁵ amelynek alapja, hogy megállapodtak a megfelelő oktatás biztosításában, a tagállamok oktatási rendszerei közötti együttműködés erősítésében, a szabad mozgás és az esélyegyenlőség biztosításában.

Az Európai Parlament jelentése szerint a cselekvési terv végrehajtása rendben halad.⁶ Az eredmények közzé sorolják, hogy a Tanács 2021-ben elfogadta a kevert oktatási módszerre tett ajánlást,⁷ azaz hogy a diákok digitális eszközök használatával kiegészített hagyományos oktatásban miként vehetnek részt. Továbbá a Bizottság etikai irányelveket tett közzé a feltörekvő mesterséges intelligencia és az adatok tanításban való felhasználásáról.⁸ Az iránymutatások bevált gyakorlatokat és forrásokat biztosítanak a tanárok számára ahhoz, hogy megtanítsák a tanítványaikat a kritikus gondolkodásra, a hamis információk értékelésére és azonosítására. Mindezeket pedig a Bizottság által összeállított akadémiai, oktatási és civil társadalomból érkező szereplőkből álló szakértői csoport dolgozta ki.⁹ Legközelebb 2023 májusában ül össze, amikor újabb javaslatokkal állhatnak elő. Az oktatásért felelős biztos, Marija Gabriel úgy fogalmazott, tízből nyolc európai úgy gondolja, hogy a hamis hírek jelenléte problémát okoz az országában.¹⁰

Annak köszönhetően, hogy a 2000-es évek közepén a digitális készségfejlesztés és az ehhez szükséges környezet megteremtése került az unió oktatáspolitikájának középpontjába, a legújabb tervben is kitüntetett helyen szerepel.¹¹ 2023 második negyedévében a Bizottság várhatóan két tanácsi ajánlásra tesz javaslatot a digitális oktatásra, a digitális készségekre vonatkozóan az oktatásban.

⁴ EU Monitor 2020.

⁵ APÁTI 2005.

⁶ European Parliament 2023.

⁷ European Council 2021.

⁸ MOLLY 2022.

⁹ European Commission 2022.

¹⁰ MOLLY 2022.

¹¹ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on Key Competences for Lifelong Learning.

2024-ben a Bizottságnak átfogó felülvizsgálatot kell végeznie, hogy értékelje a cselekvési terv elért eredményeit és azok hatását, valamint ha szükséges, javasoljon további intézkedéseket vagy módosításokat. Vélhetően az Európai Parlament 2021-es állásfoglalását erősítik meg, azaz hogy minden egyéb módosítást az oktatási rendszerek digitális kapacitásának növelésére, az egyenlőtlenségek csökkentésére kell fordítani, és az élethosszig tartó tanulás elvét kell szem előtt tartani. Továbbá a pedagógusok szakmai fejlődéséhez szükséges anyagi támogatást szorgalmaznak.

2030-ig az unió az EU digitális évtizedét akarja maga mögött tudni. Az egyik fő cél, hogy a 16 és 74 év közötti európaiak 80%-a 2030-ra rendelkezzen alapvető digitális készségekkel.¹² Ez ambiciózus célnak tekinthető, ha az Eurostat adatait vesszük alapul, miszerint 2021-ben ennek a korcsoportnak csak 54%-a rendelkezett ezen készségekkel.¹³ Az északiaknál, köztük Svédországban, Finnországban és Dániában, valamint Írországban, Hollandiában és Spanyolországban is magas, 64% feletti a digitális készségekkel rendelkezők aránya. Míg Olaszország, Lengyelország, Litvánia és a kelet-európai országok esetében 50% alatti ez az arány. Magyarország esetében pedig 49, amivel Németországot meghaladjuk, de Ausztriát, Csehországot és Szlovákiát már nem.

A pandémia egy másik jelentős tapasztalata az internetes lefedettségben felmerülő hiányosságok megléte volt Európa-szerte. A nagy sebességű internet terjedése 2019-től gyorsult fel, akkor uniós szinten 50%-os lefedettséget mért az Eurostat.¹⁴ Majd 2021-ben már 70%-ot. Magyarország az uniós átlagot meghaladva 78,6%-os nagy sebességű internetes lefedettséggel rendelkezett 2021-ben. A Bizottság támogatja, hogy az 5G- és a gigabit-lefedettség növekedjen ott, ahol oktatási és képzési intézmények működnek.¹⁵ Emögött pedig gazdasági és társadalmi érdekek is meghúzódnak, hiszen a bevételek növekedését és a szolgáltatások felgyorsulását várják. Az oktatás területén a Bizottság felhívásokat intéz a tagállamok felé, hogy ösztönözze ezen technológiák telepítését. Erre 2022-ben kétszer már sor került, majd 2023-ban is várható egy. Az 5G terjedése pedig tovább folytatódik világ-, illetve Európa-szerte.¹⁶

Az Európai Unió emellett több, a digitális készségfejlesztést és egyenlőséget célzó programot hozott létre vagy bővített. Így például az Erasmuson keresztül

¹² European Parliament 2023.

¹³ Eurostat 2023.

¹⁴ Eurostat 2022.

¹⁵ European Commission 2021.

¹⁶ GSMA 2023.

a felsőoktatásban, a szakképzésben vagy a felnőttképzésben részt vevők számára digitális képzést indítottak, amelyet 2022-ben bővítettek, ez pedig több tízezer diákot érint.¹⁷ Továbbá az iskolás lányok képzettségének szintjét is növelni szeretnék, ennek érdekében képzést is indítottak, amelyen 2022-ben 26 ezren vettek részt.¹⁸

A digitális oktatás fejlesztésének kulcsszerepe van abban, hogy az unió és tagállamai versenyképesek maradjanak, illetve a jövő kihívásainak eleget tegyenek. Az infokommunikációs eszközök ismerete és az új technológiákhoz való alkalmazkodás képessége fontos, hogy a piaci, valamint az állami szektor az unióban fejlődni tudjon. A digitalizáció egy olyan terület, ahol Európa fel tudja venni a versenyt az Egyesült Államokkal és Kínával. Ezért a versenyképesség megtartásának a jövő generációinak megfelelő oktatásán kell nyugodnia. Azonban valódi cselekvésre van szükség, és nem merülhet ki az unió ezen téren való politikája felhívásokban. Az uniónak ösztönzést kell adnia, hogy a tagállamok együttműködjenek, és külön-külön is teljesítsék az elvártakat a digitális készségek oktatása terén.

2023. április 21.

Felhasznált irodalom

- APÁTI Anna Zita (2005): Az egységes európai oktatási térség kialakulásának esélyei. *Pedagógiai Folyóiratok*, 2005. szeptember. Online: <https://folyoiratok.oh.gov.hu/uj-pedagogiai-szemle/az-egyseges-europai-oktatasi-terseg-kialakulasanak-eselyei>
- Digital connectivity: How Technology is Shaping the Future of Education. *Euronews*, 2022. december 21. Online: www.euronews.com/next/2022/12/21/digital-connectivity-how-technology-is-shaping-the-future-of-education
- EU Monitor (2020): *Explanatory Memorandum to COM(2020)624 – Digital Education Action Plan 2021-2027 Resetting Education and Training for the Digital Age*. 2020. szeptember 30. Online: www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdjdk3hydzc_j9vvik7m1c3gyxp/vlcis37domym
- Európai Bizottság [é. n.]: *Digitális oktatási cselekvési terv (2021–2027)*. Online: <https://education.ec.europa.eu/hu/focus-topics/digital-education/action-plan>
- European Commission (2021): *Connectivity for a European Gigabit Society – Brochure*. 2021. február 26. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/connectivity-european-gigabit-society-brochure>
- European Commission (2022): *Education Professionals: Help Us Shape the European Framework for Digital Education Content*. 2022. december 9. Online: <https://education.ec.europa.eu/>

¹⁷ MIRIGLIANO 2021.

¹⁸ Girls Go Circular [é. n.].

Stratégiai szerepe van az oktatás digitalizációjának az EU-ban

[news/education-professionals-help-us-shape-the-european-framework-for-digital-education-content](#)

European Council (2021): *Drawing Lessons from the Pandemic, Council Adopts Recommendation on Blended Learning*. 2021. november 29. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/29/drawing-lessons-from-the-pandemic-council-adopts-recommendation-on-blended-learning/

European Parliament (2023): *Progress on the European Commission's 2021-2027 Digital Education Action Plan*. 2023. március. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/745689/EPRS_BRI\(2023\)745689_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/745689/EPRS_BRI(2023)745689_EN.pdf)

Eurostat (2022): *Increase in High-Speed Internet Coverage in 2021*. 2022. augusztus 22. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220822-1>

Eurostat (2023): *Share of Individuals Having at Least Basic Digital Skills, by Sex*. 2023. december 15. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_04_70__custom_4713299/default/map?lang=en

Girls Go Circular [é. n.]: *About the Project*. Online: <https://eit-girlsgocircular.eu/about/>

GSMA (2023): *European 5G Performance Trails its International Peers*. 2023. február 24. Online: www.gsma.com/membership/resources/european-5g-performance-trails-its-international-peers/

JUEL, Tailor (2021): Looking Back to Think Ahead: The History of Digital Learning and Best Practices for Modern Deployment. *Training Industry*, 2021. június 8. Online: <https://trainingindustry.com/articles/remote-learning/looking-back-to-think-ahead-the-history-of-digital-learning-and-best-practices-for-modern-deployment-spon-allencomm/>

MIRIGLIANO, Matteo (2021): Digital Opportunity Traineeships. *Digital Skills & Jobs Platform*, 2021. április 21. Online: <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/actions/european-initiatives/digital-opportunity-traineeships>

MOLLY, Killeen (2022): EU Offers Guidelines for Schools to Boost Digital Literacy. *Euractiv*, 2022. október 12. Online: www.euractiv.com/section/digital-inclusion/news/eu-offers-guidelines-for-schools-to-boost-digital-literacy/

Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on Key Competences for Lifelong Learning. HL L 394/10., 2006. december 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:en:PDF>

Újluddizmus vagy nélkülözhetetlen védelmi intézkedések a digitális forradalomban?

Bevezetés

Megkérdeztem a ChatGPT-t, hogy mit gondol, milyen kockázatot lát benne az Európai Unió: az adatvédelem hiányát, a megkülönböztetést és a biztonsági kitétségeket emelte ki. Jelen bejegyzés bemutatja, hogy Olaszország milyen kockázati elemek miatt korlátozta ideiglenesen a ChatGPT használatát, hogyan reagált erre az OpenAI, mit igyekszik tenni az Európai Unió, és mit gondol Elon Musk.

Olaszország 2023. március 30-án, az európai országok közül elsőként (Oroszország, Kína, Észak-Korea, Kuba, Irán és Szíria után) ideiglenesen korlátozta a ChatGPT használatát azzal, hogy április végére az alkalmazást üzemeltető, kaliforniai székhelyű OpenAI feleljen meg az európai adatbiztonsági követelményeknek. A Garante, az olasz adatvédelmi hatóság a ChatGPT átmeneti betiltásakor (geoblokkolásakor) hangsúlyozta,¹ hogy a chatbot működése nem felel meg az adatvédelmi törvénynek. Az olasz hatóság a személyes adatok illegális gyűjtését és a kiskorúak védelmében az életkor ellenőrzésére szolgáló rendszerek hiányát találta a legsúlyosabb jogsértésnek. Az olasz felhasználók védelme érdekében a hatóság elrendelte² az adataik kezelésének ideiglenes korlátozását a platformot fejlesztő OpenAI céggel szemben, egyúttal vizsgálatot kezdeményezett. Olaszország arra az adatszivárgási botrányra is reagált ezzel, amely március 20-án törte meg a ChatGPT körüli rózsaszín ködöt, amikor kiderült, hogy több százezer felhasználó beszélgetése és az előfizetők személyes adatai napvilágra kerültek. Az OpenAI által közzétett felhasználói feltételek ugyan kimondják, hogy a szolgáltatás a 13 éven felülieket célozza, azonban a felhasználók életkorának ellenőrzésére szolgáló szűrő nem létezik. A hatóság húsz napon belüli válaszádra szólította fel a kaliforniai céget, amely az Európai Unióban székhellyel nem rendelkezik ugyan, de az EGT-n belül

¹ GPDP 2023a.

² GPDP 2023b.

kijelölt képviselője van. Amennyiben a vitát továbbra sem rendezik, az olasz hatóság 20 millió euró pénzbírságot vagy a vállalat globális éves forgalmának 4%-át követeli. Az OpenAI vezérigazgatója, Sam Altman erre válaszul április 5-én videókonferencia³ keretében vitatta meg a Garante Testületével a ChatGPT adatkezelésével és működési mechanizmusaival szembeni kifogásokat, ezután hajlandóság mutatkozott mindkét fél részéről az együttműködésre.

Átláthatóság, az érintettek jogai és az adatkezelés jogalapja

Az OpenAI által válaszul javasolt intézkedéseket az adatvédelmi kollégium április 11-én megtárgyalta,⁴ és úgy határozott,⁵ hogy feloldja a korlátozást, amennyiben április 30-ig végrehajtja a vállalásokat. A döntés értelmében az OpenAI-nak az átláthatóság elve szerint tájékoztatót kell készítenie, és elérhetővé kell tennie azt a honlapján, amely leírja a ChatGPT működésének adatkezelési szabályait, és a szolgáltatásra való feliratkozás előtt elolvashatóvá kell tenni azt. A kiskorúak védelme érdekében az olaszországi felhasználóknak a feliratkozáskor be kell bizonyítaniuk, hogy tizennyolcadik életévüket betöltötték, és a szolgáltatás újraaktiválásakor korhatárkapus ellenőrzésen kell átesniük. Az olasz hatóság arra is kötelezi az OpenAI-t, hogy az elszámoltathatóság elvével összhangban a felhasználók személyes adatainak algoritmusképzésre való feldolgozása csak beleegyezéssel, illetve jogos érdek alapján történhet. Emellett a hibás adatok helyesbítésének vagy törlésének kérését is lehetővé kell tenni a felhasználóknak és a nem felhasználóknak egyaránt. Utóbbi azért is fontos, mert a ChatGPT a nem regisztrált személyek adatait is fel tudja dolgozni, amennyiben azok digitálisan rendelkezésre állnak, így az OpenAI-nak hozzáférhetővé kell tennie azokat az eszközöket, amelyek útján a ChatGPT-t nem használók személyes adataik feldolgozása elleni tiltakozási jogukat gyakorolhatják. Az olasz hatóság az életkor ellenőrzése terén felszólította az amerikai céget arra, hogy május 31-ig nyújtson be egy tervet az életkor-ellenőrző rendszer bevezetésére a tizenhárom év alatti, illetve a 13–18 év közötti felhasználók kiszűrésére. Végül, az együttműködés jegyében, az OpenAI és az olasz Garante május 15-ig tájékoztató kampányt folytat valamennyi médiumon keresztül az egyének személyes adatainak képzési algoritmusokhoz való felhasználásáról.

³ GPDP 2023c.

⁴ GPDP 2023d.

⁵ GPDP 2023e.

Mivel az OpenAI nem hozott létre helyi központot az Európai Unió 27 országának egyikében sem, így bármelyik tagország adatvédelmi hatósága kezdeményezhet újabb vizsgálatokat a cég ellen.

Április 17–21. között Velencében tartották meg a Privacy Symposium elnevezésű fórumot, amelyen a digitális biztonság több kérdése mellett a ChatGPT-t és a nemzetközi adattranszferrel kapcsolatos kihívásokat is tárgyalták. A szimpóziumon a mesterséges intelligencia és a magánélet kapcsolatával foglalkoztak, amelynek tanulsága az volt, hogy a tagállami szabályozások mellett elkerülhetetlen, hogy az európai AI Act elfogadása felgyorsuljon, hogy végrehajtása megkezdődhessen. A rendezvényen az adatok gazdasági értéke körüli vita is felélénkült, amely téren a nemzeti és európai joggyakorlat egyezik, azonban erősebb védelmet szorgalmaztak a kiszolgáltatott helyzetben lévők (egészségügyi adatok, munkanélküliek, gazdasági nehézségekkel küzdők) számára.

Európai Unió, ChatGPT-munkacsoport

A ChatGPT felhasználóinak robbanásszerűen megemelkedett létszáma, az európai Mesterséges Intelligencia Jogszabálycsomag tárgyalása körüli viták, a ChatGPT adatszivárgási botránya, valamint Olaszország márciusi fellépése az amerikai cég ellen, mind egy irányba mutatnak: szabályozásra szükség van, hovatovább, már rég elkéstünk. Az Európai Unió tűzoltóként igyekszik a technológia fejlődésére reagálni, aminek legújabb tanúságtétele, hogy a GDPR-ral megalakult Európai Adatvédelmi Testület (EDPB) – amely a nemzeti adatvédelmi testületek delegáltjaiból és az európai adatvédelmi főfelügyelőből áll – április 13-án bejelentette egy új munkacsoport létrehozását⁶ a ChatGPT kapcsán az európai rendelet alkalmazására irányuló lehetséges kezdeményezésekkel kapcsolatos adatvédelmi együttműködések és a nemzetközi információcsere előmozdítására.

Ursula Pacht, az Európai Fogyasztóvédelmi Szervezet (BEUC) igazgatóhelyettese szerint a fogyasztók még nem állnak készen a technológiára, nem ismerik fel, hogy mennyire manipulatív és félrevezető lehet. Az EU évek óta küzd a dezinformáció ellen, amely jelenség célzatát tekintve lehet szándékos vagy véletlen, de eredményét tekintve mindkét módon káros. A ChatGPT a több mint 100 millió aktív felhasználójának bizonyítja nap mint nap, hogyan egyszerűsíti vagy éppen gyorsítja életüket, egyúttal azonban utat enged a téves

⁶ EDPB 2023.

információk korlátok és ellenőrzés nélküli áramlásának. Az Europol március 27-én kiadott közleményében⁷ figyelmeztetett, hogy ha a szabályozási keret még nem is, de a bűnözők készen állnak arra, hogy kihasználják a ChatGPT-hez hasonló mesterségesintelligencia-chatbotokat csalás és kiberbűnözési cselekmények (adathalászat, félretájékoztatás, álhír) elkövetésére.

ChatGPT – TruthGPT

Elon Musk, aki társalapítója volt 2015-ben az OpenAI-nak, majd 2018-ban kihátrált belőle, a ChatGPT ismertté válása óta többször kifejezte aggodalmát annak etikai problémáival és a technológia gyors fejlődésével kapcsolatban. 2023. március 22-én több száz MI-fejlesztővel együtt aláírta azt a nyílt levelet,⁸ amely globális szinten kéri a mesterségesintelligencia-kutatással foglalkozó laboratóriumokat a nagyszabású MI-rendszerek fejlesztésének hat hónapos szüneteltetésére, „a társadalom és az emberiség számára súlyos kockázatok” miatti félelmekre hivatkozva. Mindeközben február óta több Twitter-bejegyzésében és közszereplése során is felmerült, hogy a ChatGPT sokszor nem megbízható, és ezeket a hallucinációkat egy TruthGPT tudná kiküszöbölni. Az még nem világos, hogy valóban így nevezné-e el Musk a Microsoft chatbotjának riválisát, azonban a márciusban Nevadában bejegyzett⁹ X.AI cég igazgatójaként elképzelhető, hogy egy új, generatív mesterségesintelligencia-termék fejlesztésén dolgozik, a hat hónapos technológiai szünet pedig sokat segítené ebben. Noha Muskot vélhetően nem azok a motivációk vezérlik, mint az unió döntéshozóit, a technológiai fejlesztés globális lassítása esélyt adhat a védelmi rendszerek felépítésére.

A ChatGPT körüli kérdések rámutatnak arra, hogy a digitális kor hasonló dilemmák elé állítja a piacgazdaságot, mint amely értékek a kapitalizmus kialakulásakor vitatottak voltak; a ChatGPT használatától versenyképesebbé váló gazdaság oltárán milyen mértékben áldozhatók fel – ha egyáltalán feláldozhatók – az emberi jogok. A technológiai forradalomban az előbbi kérdés vizsgálata nehezebb, mert a határok felismerése és megsértésének ellenőrzése nem garantálható teljeskörűen, legfeljebb törekedni lehet rá.

2023. április 24.

⁷ EUROPOL 2023.

⁸ Future of Life Institute 2023.

⁹ JIN-SEETHARAMAN 2023.

Felhasznált irodalom

- EDPB (2023): *EDPB Resolves Dispute on Transfers by Meta and Creates Task Force on Chat GPT*. 2023. április 13. Online: https://edpb.europa.eu/news/news/2023/edpb-resolves-dispute-transfers-meta-and-creates-task-force-chat-gpt_en
- EUROPOL (2023): *ChatGPT: The Impact of Large Language Models on Law Enforcement*. 2023. március 27. Online: www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tech%20Watch%20Flash%20-%20The%20Impact%20of%20Large%20Language%20Models%20on%20Law%20Enforcement.pdf
- Future of Life Institute (2023): *Pause Giant AI Experiments: An Open Letter*. 2023. március 22. Online: <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/>
- GPDP (2023a): *Intelligenza artificiale: il Garante blocca ChatGPT, Raccolta illecita di dati personali. Assenza di sistemi per la verifica dell'età dei minori*. 2023. március 31. Online: www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9870847
- GPDP (2023b): *Provvedimento del 30 marzo 2023 [9870832]*. 2023. március 30. Online: www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9870832
- GPDP (2023c): *ChatGPT: OpenAI collabora con il Garante privacy con impegni per tutelare gli utenti italiani*. 2023. április 6. Online: www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9872832
- GPDP (2023d): *ChatGPT: Garante privacy, iniziato l'esame delle misure proposte da OpenAI*. 2023. április 8. Online: www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9873602
- GPDP (2023e): *ChatGPT: Garante privacy, limitazione provvisoria sospesa se OpenAI adotterà le misure richieste. L'Autorità ha dato tempo alla società fino al 30 aprile per mettersi in regola*. 2023. április 12. Online: www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9874751
- JIN, Berber – SHEETHARAMAN, Deepa (2023): *Elon Musk Creates New Artificial Intelligence Company X.AI. The Wall Street Journal*, 2023. április 14. Online: www.wsj.com/articles/elon-musks-new-artificial-intelligence-business-x-ai-incorporates-in-nevada-962c7c2f?mod=Searchresults_pos1&page=1

Helyzetkép a Digitális Egységes Piacról

Az európai integráció létrejöttét május 9-én ünnepeljük, ami azért is különleges, mert május 1-jén csatlakozott Magyarország az Európai Unióhoz, így ezekben a napokban nemcsak az EU keletkezéséről, hanem Magyarország uniós tagállammá válásáról is megemlékezünk.

Ilyen alkalmakkor lehetőségünk van számot vetni azzal, hogy milyen folyamatok vezettek el napjainkig, milyen célok vezérelték az európai integrációt a kezdetekkor, és milyen jövőképet jósolhatunk. Az Európai Unió létrejötte óta a különböző integrációs szintek mentén rengeteg változás történt, az egyik legjelentősebb az egységes digitális piac létrehozása volt, amelynek célja, hogy az unió minden tagállamában azonos feltételeket teremtsen a digitális gazdaság számára, és így elősegítse az innovációs kapacitás és a versenyképesség kibontakozását, valamint a személyek és vállalkozások számára a digitális szolgáltatások és termékek szabad áramlását.

Az egységes digitális piac létrehozása egy hosszú folyamat, amely során az infrastrukturális feltételek megteremtésén túl talán a legnagyobb kihívás az eltérő szabályozások harmonizálása. A digitális gazdaság fejlődése érdekében az Európai Bizottság 2015-ben bemutatta a Digitális Egységes Piaci Stratégiáját,¹ amelyben öt szabályozandó területet jelölt ki: a digitális szolgáltatások, a digitális készségek, a közösségi gazdaság, a digitális infrastruktúra és az egységes digitális piac. A digitális piacokról szóló jogszabályt (Digital Markets Act, DMA) 2022. október 12-én hirdették ki² az Európai Unió Hivatalos Lapjában, és 2023. május 2-től alkalmazandó. Jelen bejegyzés – aktualitása miatt – e mérföldkövel foglalkozik, amely a digitális egységes piac felé vezető út fontos eleme.

A DMA célja, hogy versenyképes és tisztességes piacot biztosítson a digitális szektorban, hatálybalépése jelentős mérföldkő az egységes digitális piac kialakításában, mivel az EU eddig nem rendelkezett olyan jogszabállyal, amely kifejezetten a digitális piacot szorítaná keretek közé. A DMA célja, hogy

¹ Európai Bizottság 2023.

² Regulation (EU) 2022/1925 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector and Amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act).

az online platformokat és a digitális piacokat átláthatóbbá és versenyképesebbé tegye azáltal, hogy szigorúbb szabályozásokat vezet be azoknak a kapuőrnek³ nevezett óriáscégeknek a tevékenységére, amelyek jelenleg monopolszeremben vannak jelen az online térben, úgymint a Google, az Amazon, a Meta vagy az Apple. A piaci verseny élénkítése a fogyasztóvédelmen túl a diverzifikáció útján ösztönözheti az európai digitális gazdaság innovációs képességét.

A jogalkotók szerint a kapuőrök erős piaci pozíciójuk révén magán-szabályalkotóként monopolhelyzetbe kerülhetnek, ezáltal beszűkítik a digitális gazdasági lehetőségeket más piaci szereplők előtt. E problémák megoldása érdekében a DMA egy sor konkrét kötelezettséget határoz meg, amelyeket a kapuőrnek minősített vállalatoknak be kell tartaniuk az uniós piacon. A jogszabály a méltányos és tisztességes versenyelveket ismétlődően hangsúlyozza, ami heves vitákat váltott ki⁴ arról, hogy a DMA az EU versenyjogi kudarcának utólagos orvoslásaként szolgál-e, vagy inkább a versenypolitikán túlmutató méltányosság előmozdítására irányuló szélesebb szabályozási törekvésnek tekinthető.

A potenciális kapuőröknek 2023. július 3-ig kell bejelenteniük az Európai Bizottságnak az alapvető platformszolgáltatásaikat, majd utóbbi legkésőbb 2023. szeptember 6-ig jelöli ki a kapuőröket (vagyis állapítja meg azt, hogy teljesítik-e a küszöbértéket), akiknek ezután legfeljebb hat hónap áll rendelkezésükre (2024. március 6-ig), hogy megfeleljenek az új digitális piacokról szóló törvényi kötelezettségeknek.

Az DMA előnyeit az online fogyasztók és vállalkozások is érzékelhetik, hiszen – ahogy arra már korábban is utaltunk – az új szabályok célja, hogy megakadályozzák a digitális piactereken a visszaéléseket és a monopolhelyzetek kialakulását, amelyek korlátozzák a vállalkozások versenyképességét és a fogyasztók szabad választását. A kis piaci szereplők (kkv-k, startupok) számára a szabályozás lehetőséget teremt a nagyobb és erősebb piaci szereplőkkel szembeni versenyben, és ezzel elősegíti az innovációt és az új vállalkozások létrejöttét. Emellett a DMA előírja az átláthatóságot a felhasználók és a digitális platformok között, ami lehetővé teszi a fogyasztók számára, hogy jobban megértsék, milyen adatokat gyűjtenek róluk, és hogyan használják fel azokat.

A DMA ugyanakkor nem volt elég bátor az új fogalmak bevezetése terén, legalábbis ami a „fogyasztókat” illeti, hiszen őket következetesen „végfelhasználó”-ként említi, így elszalasztja a lehetőséget a „fogyasztó” régóta várt,

³ PATÓ 2022.

⁴ MOSKAL 2023.

aktualizált definíciójának bevezetésére. Az „átlagfogyasztó” modelljét az 1960-as évek közepén vezették be, azonban újraértékelése elengedhetetlen ahhoz, hogy az uniós jogszabályok lépést tudjanak tartani a digitalizációval, a platformosítással és a fenntartható fejlődéssel. A fogalom újrakeretezése a fogyasztók új szerepeit is tisztázhatná, mint például a „termelői fogyasztó”, erre azonban a DMA nem tesz kísérletet.

A leggyakoribb általános kritika a DMA bevezetésének időbeliségével és a megfelelési költségek mértékével kapcsolatban merült fel a vállalatok oldalán, illetve vannak olyan kritikusok is, akik a túlszabályozás ellen érvelve úgy vélik, hogy a DMA túlzottan korlátozza a digitális vállalkozások működési szabadságát, és hogy a javasolt intézkedések, a maguk bürokratikus és költségigényes természetükből fakadóan, valójában megakadályozzák a digitális innovációkat és a gazdasági növekedést az EU-ban, így az európai digitális vállalkozások hátrányba kerülnek a globális szintén.

Egy másik vita a digitális vállalkozások és a hagyományos iparágak közötti verseny körül bontakozik ki.⁵ A hagyományos iparágak képviselői azt állítják, hogy a digitális vállalkozások méltánytalan előnyökhöz jutnak, mert nem kell ugyanolyan szabályoknak megfelelniük, a digitális vállalkozások viszont azért tudnak innovatívabb és hatékonyabb szolgáltatásokat nyújtani, mert nagyobb rugalmasságot élveznek a szabályozás terén. A DMA alkalmazása a hagyományos és digitális iparágak szabályozási környezete közötti eltérést is ellensúlyozhatja. Az egyensúly fontos, hiszen a fenntartható és innovatív gazdaságban a hagyományos iparágak és a digitális vállalatok is szerepet játszanak.

Az egységes digitális piac nemcsak az Európai Unió számára jelent fontos előrelépést, hanem a digitális világ globális fejlődése szempontjából is. Az uniós szabályozási kísérletei ugyanis befolyásolhatják az Európán kívüli digitális piaci szabályozási folyamatokat annak érdekében, hogy az európai piaccal való együttműködés töretlen és harmonikus legyen. Noha digitális fejlettségben és erőforrásokban az Egyesült Államok és Kína töltenek be vezető szerepet, nem szabad megfeledkezni arról, hogy az európai – főként fogyasztói – piac fontos exportcélja a globális szinten áramló digitális termékeknek és szolgáltatásoknak.

2023. május 8.

⁵ ATLURI-DIETZ-HENKE 2017.

Felhasznált irodalom

- ATLURI, Venkat – DIETZ, Miklós – HENKE, Nicolaus (2017): Competing in a World of Sectors without Borders. *McKinsey Quarterly*, 2017. július 12. Online: www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/competing-in-a-world-of-sectors-without-borders
- Európai Bizottság (2023): *Digitális egységes piaci stratégia – félidős értékelés*. Online: https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital_market.html?locale=hu
- MOSKAL, Anna (2023): Digital Markets Act (DMA): A Consumer Protection Perspective. *European Papers*, 7(3), 1113–1119. 2023. január 31. Online: www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/digital-markets-act-consumer-protection-perspective#_ftnref37
- PATÓ Viktória Lilla (2022): Kapuőrök: a DMA bevezetése. *Ludovika.hu*, 2022. november 24. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/11/24/kapuorok-a-dma-bevezetese/
- Regulation (EU) 2022/1925 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector and Amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act). HL L 265/1, 2022. október 12.

ChatGPT és plágiumpara

A mesterséges intelligencia (MI) területén jelenleg egy rendkívül jelentős változást látunk a szabályozási megközelítésekben a Mesterséges Intelligencia Jogszabálycsomag¹ (AI Act) javasolt bevezetésével.

Az AI Act 2023. május 11-én az Európai Unió (EU) jogalkotásának újabb szakaszába lépett,² amikor az Európai Parlament Belső Piaci Bizottság és az Állampolgári Jogi Bizottság 84 igen, 7 nem szavazattal és 12 tartózkodás mellett elfogadta az AI Act tárgyalási mandátumtervezetet. Ez egy széles körű jogi keret, amelynek célja az MI-alkalmazások szabályozása és a transzparencia, a felelősség és a felhasználói biztonság normáinak megállapítása, és áttörést jelent a globális diskurzusban. Az új szabályozás kimunkálása során több kérdés is előkerül, amelyek komplex megoldásokat igényelnek. Az egyik ilyen kihívás az MI-alapú generatív nyelvi modellek, mint az OpenAI által fejlesztett ChatGPT és a plágium közötti kapcsolat.

A generatív nyelvi modellek MI-rendszerek, amelyek adott parancsok alapján szöveget generálnak.³ Ezek a modellek képesek egyedi tartalmat létrehozni, előrejelzéseket tenni, emberi teljesítményhez hasonló írott anyagokat alkotni, válaszokat adni, ezzel számos területen felgyorsítják, illetve egyszerűsítik a munkavégzést. A modellek fejlődése azonban kihívásokat is hordoz magában, különösen a szellemi tulajdon védelme és a plágium összefüggésében. Mivel a nyelvi modellek a beviteli adatok óriási tárházán alapuló szöveget generálnak, (1) véletlenül előállíthatnak már létező, szerzői jogokkal védett tartalmat, ekkor egy ember által korábban előállított tartalom esetében állapítható meg a plagizálás ténye, de előfordulhat az is, hogy (2) a nyelvi modell által létrehozott tartalom nem hasonlít korábbi ember által alkotott szövegre, és annak átemelése a saját szellemi termékbe a gép által alkotott tartalom plagizálását jelentheti. Mindenekelőtt természetesen fontos megválaszolni azt a kérdést, hogy vajon az MI által létrehozott tartalom átvétele tekinthető-e plágiumnak, hiszen az azt szabályozó jogi norma még nem létezik, a ChatGPT tartalmára

¹ European Commission 2021.

² European Parliament 2023.

³ BROWN 2020.

való hivatkozás még nem jelent meg, de a tudományos világban kibontakozott már vita akörül, hogy lehet-e társszerző a mesterséges intelligencia.

Mindezen gondolatokhoz először is fontos megjegyezni, hogy a mesterséges intelligenciáknak nincs eredeti gondolatuk és kreativitásuk, csak a tanuló-adatok mintáit és szerkezeteit másolják. Az MI által generált tartalom plágiumként való kezelése tehát akkor válik kritikussá jogi és etikai szempontból, amikor olyan szöveget hoz létre, amely azonos vagy lényegesen hasonló egy szerzői jogokkal védett forráshoz. Az AI Act tervezete jelenlegi formájában nem foglalkozik közvetlenül ezzel a kérdéssel, azonban hangsúlyozza, hogy az MI-rendszereknek tiszteletben kell tartaniuk az összes meglévő jogszabályt: beleértve a szerzői jogokra vonatkozó törvényt is.

Mint azt az innováció kontra szabályozás terén már oly sokszor tapasztaltuk, a kihívás ezúttal is abban rejlik, hogy egyensúlyt találjunk a generatív nyelvi modellek technológiai fejlesztése és a szellemi tulajdonjogok védelme között. Gyakorlati szinten az egyik megoldás lehet a szigorúbb ellenőrzések bevezetése, például olyan plágiumérzékelő mechanizmusok integrálásával az MI-modellekbe, amelyek a kimeneti adatot, vagyis a generált tartalmat vizsgálják. Törvényhozási szinten az AI Act elfogadása után szükség lehet a szerzői jogi törvények módosítására vagy speciális rendelkezések meghozatalára az MI által generált plágium közvetlen kezelésére. Alternatív megoldásként a jogtudósoknak és a politikai döntéshozóknak lehet, hogy újra kell definiálniuk a plágium fogalmát az MI korában.

Az MI által generált tartalmak plágium-ellenőrzésére globális szinten több egyetem tett már kísérletet⁴ tartalom-ellenőrző szoftverek fejlesztésével, illetve több weboldal is foglalkozik a területtel,⁵ többek között az OpenAI AI Text Classifier,⁶ a GPTRadar⁷ és a Copyleaks.⁸ A jelenleg elérhető felületekkel számos probléma felmerül, egyrészt nem mindegyik képes valamennyi nyelven ellenőrizni a szöveget, másrészt megbízhatatlanok. Az OpenAI is egyértelműen kijelentette, hogy az AI Text Classifier még nem teljesen megbízható, és nem használható elsődleges módszerként a másolt szöveg azonosítására. A megbízhatósági teszten ember és GPT által generált szöveget is próbára tettem a három fent nevesített felületen, azonban az ember által létrehozott tartalom esetén jutottam olyan eredményre, amely nagy valószínűséggel MI

⁴ PATÓ 2023.

⁵ SHARMA 2023.

⁶ A platform elérhető: <https://platform.openai.com/ai-text-classifier>

⁷ A platform elérhető: <https://gptradar.com/>

⁸ A platform elérhető: <https://copyleaks.com/ai-content-detector>

által generált szövegre gyanakszik, és ez fordítva is megtörtént, sőt az MI által generált szövegeket kis részben módosítva a legtöbb eszköz már egyáltalán nem fedezte fel a gépi egyezést. A jelenleg legnépszerűbb ellenőrző platformok tehát nem alkalmasak a szövegek megbízható klasszifikálására, azonban megállapítható, hogy az OpenAI ChatGPT által megalkotott szövegét az ugyanazon cég által létrehozott AI Text Classifier nagy valószínűséggel felismeri. Az eredmény mindazonáltal még mindig nem hitelt érdemlő.

A már meglévő online tartalmakkal kapcsolatos plágiumgyanún túl a közeljövő kérdése az is, hogy vajon az MI-alapú generatív nyelvi modellek által létrehozott tartalom saját szellemi terméként feltüntetve plágiumnak minősül-e akkor, ha nem más ember által alkotott, a hatályos jogszabályok szerint szellemi tulajdonjog védelme alá nem eső tartalmat jelent. 2023 tavaszán a tudományos világban felütötte fejét a vita, miszerint lehet-e társszerző a ChatGPT. Amennyiben előbbi kérdésre a válasz igen, akkor az MI által létrehozott szöveg tekintetében nem beszélhetnénk plagizálásról, hiszen szerzőtársként jelenik meg.

A folyamatban lévő AI Act körüli viták alkalmas időpontot kínálnak a szerzői jog és a plagizálás kérdéseinek kezelésére, rávilágítva egyúttal a technológiai szakemberek, politikai döntéshozók és jogi szakértők közötti egyeztetés szükségességére. Az összetett kihívások közvetlen kezelésével biztosítható, hogy a mesterséges intelligenciák jól szolgálják az embereket, miközben megőrizzük a szellemi tulajdon integritását.

2023. május 22.

Felhasznált irodalom

- BROWN, Tom B. et al. (2020): *Language Models are Few-Shot Learners*. Cornell University, 2022. július 22. Online: <https://arxiv.org/pdf/2005.14165.pdf>
- European Commission (2021): *Proposal for a Regulation of Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts*. COM/2021/206, 2021. április 21. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0206>
- European Parliament (2023): *AI Act: A Step Closer to the First Rules on Artificial Intelligence*. 2023. május 11. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR84904/ai-act-a-step-closer-to-the-first-rules-on-artificial-intelligence
- PATÓ Viktória Lilla (2023): ChatGPT: tiltás vagy oktatási reform? *Ludovika.hu*, 2023. február 8. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/02/08/chatgpt-tiltas-vagy-oktatasi-reform/
- SHARMA, Upanishad (2023): 15 Best AI Plagiarism Checkers to Detect ChatGPT-Generated Content. *Beebom.com*, 2023. május 20. Online: <https://beebom.com/best-ai-plagiarism-checkers/>

Az EU–USA Kereskedelmi és Technológiai Tanács negyedik ülése 2023. május 30–31-én zajlott a svédországi Luleåban, amelyen a miniszterek számba vették a folyamatban lévő transzatlanti együttműködések, és egyeztettek a jövőbeni prioritásokról. A miniszteri találkozó digitalizációt érintő következtetései az európai integráció transzatlanti kapcsolatainak erősítését jelzik.

Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kereskedelmi és technológiai együttműködés jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni a globális gazdasági és politikai térben. A két világhatalom közötti szoros kapcsolat erősítésére és a közös érdekek előmozdítására 2021-ben létrejött az EU–US Trade and Technology Council (EU–US TTC), azaz az Európai Unió és az Egyesült Államok Kereskedelmi és Technológiai Tanácsa. A kezdeményezés új lendületet adott a két fél közötti párbeszédnek a stratégiai és gyakorlati együttműködési pontok felfedezése érdekében olyan kérdésekben, mint a kereskedelem, a technológia, az innováció és a digitalizáció.

A Tanácsnak négy fő területre kell összpontosítania:

1. *Kereskedelem:* A cél a transzatlanti kereskedelem fellendítése az akadályok csökkentésével. Ez magában foglalhatja az ipari termékek, szolgáltatások és agrárárúk kereskedelmének elősegítését, a szabályozási akadályok lebontását és a globális kereskedelmi viták megoldását.
2. *Technológia és innováció:* Az EU–US TTC az innováció és a technológia terén kétoldalú együttműködést kíván előmozdítani, az új technológiák fejlesztésével, az adatvédelem és a digitális kereskedelem szabályozásával, valamint kölcsönös piaci nyitással a technológiai vállalatok számára.
3. *Normák és szabványok:* A Tanács célja, hogy közös normák és szabványok kialakítása révén az európai és az amerikai vállalatok átláthatóan és könnyen hozzáférjenek a piacokhoz, hiszen a következetes szabályozási környezet elősegíti az innovációt és megkönnyíti a kereskedelmet mindkét fél számára.
4. *Biztonság és adatvédelem:* Az EU–US TTC prioritásként kezeli a kiberbiztonságot, a hálózatbiztonságot és az adatvédelmet, amelyekkel kapcsolatban közös kötelezettségvállalásokat tesznek és irányelveket dolgoznak ki.

A múlt heti ülésen a kereskedelem területén az orosz–ukrán konfliktus kapcsán a felek kifejezték egyező törekvésüket az exportkorlátozások fenntartására, valamint a dezinformáció elleni küzdelem¹ ösztönzésére. Az ellátási láncok elmúlt három évben tapasztalt sérülékenysége kapcsán azok diverzifikálásának, és a függőségek csökkentésének fontosságát is megállapították. A G20 és G7 fórumokon létrejövő, valamint az OECD-vel és ENSZ-szel történő együttműködésről és a globális kereskedelmi szabályok korszerűsítéséről is tárgyaltak, illetve mind az amerikai, mind az európai partnerek kereskedelempolitikájában kölcsönösen vállalták, hogy együttesen fejtik ki dekarbonizációs erőfeszítéseiket, felgyorsítva a zéró gazdaságra való átállást, amelynek érdekében a Tanács új munkaprogramot fogadott el. Az ülésen, a Fenntartható Kereskedelem Transzatlanti Kezdeményezés keretében megerősítették a zöld piaci együttműködést. 2023 októberéig egy ambiciózus cél elérését ígérik az acélra és alumíniumra vonatkozó globális fenntartható megállapodás révén, miután az Európai Bizottság elnöke 2023 márciusában a Fehér Házban tett látogatása során megállapodott az Egyesült Államok elnökével a kritikus nyersanyagokról szóló egyezmény kiadásáról. Az egyezmény célja az volt, hogy a kritikus nyersanyagok ellátásának biztonsága, valamint a kiszolgáltatottság elkerülése érdekében az EU-ban kitermelt nyersanyagok beszámíthatóvá váljanak a „tisztá” járművekre vonatkozó követelmények közé az amerikai inflációcsökkentő törvényben foglaltak szerinti adójóváíráshoz.

Az ülést követően kiadott nyilatkozat tehát a folytatása annak az EU–USA energia-párbeszédnek, amely az Atlanti-óceán mindkét felén sürgeti a tiszta energiagazdaságok és ipari bázisok létesítésére irányuló beruházásokat a napenergia és a kritikus nyersanyagok terén. A kölcsönös információáramlás biztosítása érdekében elindult Tiszta Energia Ösztönzői Párbeszéd részeként – vélhetően Kínára utalva – azt is tervezik, hogy közös elemzéseket végeznek harmadik felek nem piaci politikáiról és gyakorlatairól, hogy jobban megértsék hatásukat az egyesült államokbeli és uniós vállalatokra.

Mindezzel felcsillan a remény arra, hogy a párbeszéd megállapításainak gyakorlatba ültetésével a jövőben a kompetitív piaci magatartás helyett kooperatív áttrendeződés felé haladunk a geopolitikában. A kereskedelem és a digitalizáció találkozásának fontosságát hangsúlyozva a transzatlanti kereskedelmi kapcsolatok digitális eszközökkel történő fejlesztését és közös normák útján, egy globális digitális kereskedelmi elvrendszer kialakítását is fontosnak tartják a miniszterek. Természetesen szó esett a munkaerőpiaci helyzetről, amellyel

¹ EEAS 2023.

kapcsolatban a kkv-k fejlesztése és a digitális készségfejlesztés is napirenden volt, jól illeszkedve a 2023. május 7-én indult készségek európai éve kezdeményezéséhez.

A találkozó főbb megállapításai:

1. Erőteljes transzatlanti együttműködés a feltörekvő technológiák terén
2. A fenntarthatóság, a kereskedelem és a befektetés új lehetőségeinek előmozdítása
3. Biztonság és gazdasági jólét
4. Konnektivitás és digitális infrastruktúra
5. Az emberi jogok és értékek védelme a változó digitális geopolitikai környezetben

A továbbiakban a feltörekvő technológiákhoz tartozóan a mesterséges intelligenciára vonatkozó megállapítások vizsgálata zajlik. A mesterséges intelligencia által kínált lehetőségek kiaknázása mellett az ülésen megállapodtak a felek abban, hogy a technológiai kockázatok mérséklése globális együttműködést kíván. Az AI Act tervezetben foglaltaknak megfelelően az Európai Unió és az Egyesült Államok megerősítette elkötelezettségét a mesterséges intelligencia kockázatalapú megközelítése mellett a megbízható MI-technológiák innovációja érdekében.

A találkozón szó esett a generatív mesterséges intelligencia legújabb fejlesztéseiről is, amelyek kiválóan rávilágítanak a lehetőségekre, de egyúttal a kapcsolódó kockázatok kezelésének szükségességére is. A felek úgy döntöttek, hogy különös hangsúlyt fektetnek a generatív mesterséges intelligenciára a korábban megállapított MI-ütemtervvel kapcsolatos munka során, továbbá a megbízható mesterséges intelligencia és a kockázatkezelés értékelési és mérési eszközeiről szóló közös ütemterv² végrehajtását három külön szakértői csoport létrehozásával támogatják, amelyek a (1) terminológia és taxonómia meghatározására, a (2) szabványok egységesítésére, valamint a (3) kockázatelemzési rendszer bevezetésére összpontosítanak.

Terminológia: A szakértői csoportok kiadtak egy listát 65 kulcsfontosságú mesterségesintelligencia-kifejezésről,³ közös definíciókat alkotva, amelyek elengedhetetlenek a mesterséges intelligencia kockázatalapú megközelítései-
nek megértéséhez és értelmezéséhez.

² European Commission 2022.

³ European Commission 2023a.

A mesterséges intelligencia és a hozzá szorosan fűződő technológiai környezet terminológiájának meghatározása kulcsfontosságú az MI-vel kapcsolatos együttműködésben a szélesebb körű tudományos paradigmák felépítésére és magyarázatára. Az EU és az Egyesült Államok értelmezése a „Megbízható MI” kifejezésen alapul, amely három összetevőből áll: (1) törvényesnek, (2) etikusnak és (3) mind technikai, mind társadalmi szempontból robusztusnak kell lennie. A közös technológiai nyelv, így a terminológia meghatározása azért is fontos, mert 2023. január 27-én az Európai Bizottság és az Egyesült Államok egy megállapodás⁴ keretében szorgalmazta a fejlett mesterségesintelligencia-kutatással kapcsolatos együttműködést, amely öt területre fókuszál: (1) szélsőséges időjárási és éghajlati előrejelzések, (2) vészhelyzeti reagálás kezelése, (3) egészségügyi és orvostudományi fejlesztések, (4) energiahálózat optimalizálása és (5) mezőgazdaság optimalizálása. Információcsera útján, az együttműködés megvalósítását az Európai Bizottság és az Egyesült Államok tudományos ügynökségei közötti belső katalógus létrehozásával szeretnék elérni.

Mobilitás, 6G, adatátjáró kábelek: A felek egy ajánlás elfogadásával kifejezték együttműködési szándékukat az elektromos nehézgépjárművek töltésére vonatkozó közös szabvány⁵ kidolgozására is, különös tekintettel a nemzetközi szabványügyi szervezetek által elfogadott Megawatt Charging Systemre (MCS). Céljuk, hogy biztosítsák a fizikai csatlakozók megfelelőségét és a közös járműhálózat kommunikációs csatornáját, csökkentve a költségeket és előmozdítva a transzatlanti együttműködést az elektromobilitás terén, amely több ágazat előtt is utat nyithat, különösen a hajózás, a bányászat és a légi közlekedés terén.

A miniszterek közös jövőkép⁶ és iparági ütemterv kidolgozását is vállalták a 6G vezeték nélküli kommunikációs rendszerek kutatására és fejlesztésére vonatkozóan, amely technológia várhatóan 2030-ra felváltja a jelenleg domináns vezeték nélküli szabványt.

A felek megegyeztek abban is, hogy az Észak-Amerikát Európával és Ázsiával összekötő tenger alatti adatátjáró kábelek létrehozásáról folytatják az egyeztetéseket. A 2021-ben rendezett Európai Digitális Közgyűlésen átadták⁷ a Brazíliát és Portugáliát összekötő EllaLink tenger alatti adatátjáró kábelt, a mostani törekvések ennek kibővítését jelentik.

⁴ The White House 2023.

⁵ European Commission 2023b.

⁶ European Commission 2023c.

⁷ PATÓ 2021.

Az EU–US TTC létrehozása és működése pozitív fejlemény az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kapcsolatokban. A Tanács létrejötte lehetőséget teremt a párbeszéd elmélyítésére és a közös érdekek előmozdítására a kereskedelem és a technológia terén. Az együttműködés erősítése révén mindkét fél profitálhat a transzatlanti gazdasági kapcsolatok fejlődéséből, valamint a technológiai innováció és az ipari együttműködés előmozdításából. Tervezetten 2023 végén ismét összeül a tanács megvitatni az előrehaladást, amely ülés keretein belül vállalták, hogy az érdekelt felek bevonásával rendeznek egy szakmai konferenciát a Zöld Transzatlanti Piacterről, és bejelentik a transzatlanti körkörös gazdaság kezdeményezést is.

2023. június 6.

Felhasznált irodalom

- EEAS (2023): *Trade and Technology Council Fourth Ministerial – Annex on Foreign Information Manipulation and Interference in Third Countries*. 2023. május 31. Online: www.eeas.europa.eu/eeas/trade-and-technology-council-fourth-ministerial-%E2%80%93-annex-foreign-information-manipulation-and_en
- European Commission (2022): *TTC Joint Roadmap for Trustworthy AI and Risk Management*. 2022. december 1. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ttc-joint-roadmap-trustworthy-ai-and-risk-management>
- European Commission (2023a): *EU-U.S. Terminology and Taxonomy for Artificial Intelligence*. 2023. május 31. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eu-us-terminology-and-taxonomy-artificial-intelligence>
- European Commission (2023b): *Transatlantic Technical Recommendations for Government Funded Implementation of Electric Vehicle Charging Infrastructure*. 2023. május 30. Online: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/document/aeabfa59-7073-427d-8f92-75cfe5abfca5_en
- European Commission (2023c): *6G Outlook*. 2023. május 31. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/6g-outlook>
- PATÓ Viktória Lilla (2021): „Ez egy boldog nap” 2021 Digitális Közgyűlés Lisszabonban. In BAGI Nikolett Dóra et al. (szerk.): *EUSTRAT Műhelytanulmányok 2021 I. félév*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 60–63.
- The White House (2023): *Statement by National Security Advisor Jake Sullivan on the New U.S.-EU Artificial Intelligence Collaboration*. 2023. január 27. Online: www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/27/statement-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-new-u-s-eu-artificial-intelligence-collaboration/

Kisebbségpolitika



The Fight for Minority Rights in the EU Continues at the Court of Justice

Introduction

After the General Court of the European Union, on 9 November 2022, confirmed the Commission's decision refusing to take any action in the *Minority SafePack Initiative*, the organisers, on 23 January 2023, filed an appeal with the Court of Justice of the EU. The organisers keep fighting for the legislative package, affecting almost 50 million citizens in the EU, which aims to promote minority rights, language rights and the protection of their cultures in the Union. Will the EU institutions ever take the fundamental values of the EU seriously and respect the rights of persons belonging to (national) minorities?

History of the case

The *Minority SafePack Initiative* (MSPI) is a European Citizens' Initiative (ECI) that was launched in 2013 asking for EU-level protection and promotion of their languages, cultures and rights. Even though the European Commission initially refused the registration of the initiative, the organisers successfully challenged this decision at the General Court in 2017.¹ After this, the MSPI was finally registered and the organisers could start collecting the supportive signatures.

In a Europe-wide campaign, 1,123,422 validated statements of support were collected by April 2018. Later on, the MSPI also obtained the support of the Bundestag,² the Hungarian Parliament,³ the lower chamber of the Dutch Parliament, many regional parliaments and the European Parliament,⁴ too, which adopted a supportive resolution in December 2020 with an overwhelming majority.

¹ TÁRNOK 2017: 79–94.

² FUEN 2020.

³ FUEN 2021.

⁴ European Parliament 2020.

The Fight for Minority Rights in the EU Continues at the Court of Justice

The European campaign and the initiative itself is coordinated by the Federal Union of European Nationalities (FUEN).

Despite this, the European Commission decided to reject the package in its entirety in January 2021 and not to propose any legal act or other action based on its proposals.⁵ On 24 March 2021, the organisers of the MSPI filed an application at the General Court of the EU requesting the annulment of the European Commission's decision on the initiative. The organisers argued that the European Commission infringed its legal obligation to state reasons and committed manifest errors of assessment.

The General Court's judgment

On 9 November 2022, the General Court confirmed the Commission communication refusing to take the action requested in the MSPI.⁶ According to the General Court, "the action already taken by the European Union to emphasize the importance of regional or minority languages and to promote cultural and linguistic diversity is sufficient to achieve the objectives of that initiative".

The organisers argued that the Commission failed to provide sufficient reasoning for its decision, and thus, violated the law. Even though the Commission is not obliged to submit a proposal for a legislative act following a successful ECI, adequate justification must be provided if the Commission decides not to submit a legal proposal. In its judgment, the General Court found that the Commission clearly and sufficiently explained the legal and political reasons for which it decided to reject the initiative. The General Court also stated that the Commission cannot be expected to respond to all written or oral comments related to the initiative in its communication.⁷

The organisers also argued that the Commission violated the principle of equal treatment because while the representatives of the European Commission met the organisers of other ECIs several times, they only met the representatives of the MSPI once, which is the minimum requirement. In this respect, the General Court found that the Commission is not required to organise an identical number of meetings with the organisers of every ECI because the

⁵ TÁRNOK 2021.

⁶ Judgment of the General Court in Case T-158/21, *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe v Commission*.

⁷ Judgment of the General Court in Case T-158/21, *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe v Commission*.

number of meetings may vary depending on the nature or complexity of the respective initiative.⁸

Finally, the organisers argued that the Commission commit a manifest error of assessment as regards the examination of four proposals of the package, namely the first (Council recommendation for the protection of cultural and linguistic diversity), third (linguistic diversity center), sixth (equal treatment between stateless persons and EU citizens) and the eighth proposal (abolition of *geo-blocking*). The General Court examined the merits of the Commission's responses to these proposals and concluded that the European Commission did not make an error of assessment when it rejected these proposals.⁹

In its challenged communication, the European Commission referred to the Council of Europe several times, arguing that the existence of its documents and institutions are sufficient to achieve the objectives of the initiative. This was the case, for example, when the organisers required a recommendation of the Council of the EU on the protection of cultural and linguistic diversity. The General Court ruled that even though the EU itself and several of its member states are not party to the European Charter for Regional or Minority Languages of the Council of Europe, the EU regularly refers to the Charter as the legal instrument defining the guidelines for the promotion and protection of regional and minority languages, and thus, such references are capable of contributing to the attainment of the objectives pursued by the initiative. Among EU member states, however, Belgium, Bulgaria, Estonia, France, Italy, Latvia, Lithuania, Malta, Greece, Ireland and Portugal did not sign or ratify the Charter. Therefore, it is not clear on what basis the General Court came to the conclusion that purely political references to the Charter, that has absolutely no binding effect in almost half of the EU member states, can actually promote the protection of cultural and linguistic diversity in the EU.

The appeal against the first instance judgment

On Monday, 23 January 2023, the organisers of the MSPI filed an appeal with the Court of Justice of the European Union in the context of the annulment

⁸ Judgment of the General Court in Case T-158/21, *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe v Commission*.

⁹ Judgment of the General Court in Case T-158/21, *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe v Commission*.

The Fight for Minority Rights in the EU Continues at the Court of Justice

proceedings brought by the MSPI against the European Commission.¹⁰ Thus, the process continues at the second instance court.

According to the FUEN's press statement, the organisers in their twenty-five-page submission cite as an example of institutional bias the fact that the European Commission officials met with representatives of the ECI entitled *End the Cage Age* on seven occasions, and only once with representatives of the MSPI, as required by the Statute.¹¹ Reference to the Council of Europe institutions and legal instruments will likely be part of the legal reasoning, too.

"In the reasoning of the tribunal, we did not receive a satisfactory answer to all our questions and arguments, and the claim that the EU had already done everything possible to protect minority languages and cultures as set out in the MSPI cannot be legally supported", said Loránt Vincze, President of FUEN. According to the organisers, the Court of Justice of the EU is expected to rule on the case within two years.

25 January 2023

References

- European Parliament (2020): *European Parliament Resolution of 17 December 2020 on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe'*. P9_TA(2020)0370. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_EN.html
- FUEN (2020): *The German Bundestag Appeals in a Resolution to the European Commission to Implement the Minority SafePack Initiative*. 27 November 2020. Online: <https://fuen.org/en/article/The-German-Bundestag-appeals-in-a-Resolution-to-the-European-Commission-to-implement-the-Minority-SafePack-Initiative>
- FUEN (2021): *The Hungarian Parliament Adopts a Resolution in Support of the Minority SafePack Initiative*. 28 April 2021. Online: <https://fuen.org/en/article/The-Hungarian-Parliament-adopts-a-resolution-in-support-of-the-Minority-SafePack-Initiative>
- FUEN (2023): *Appeal Filed against the Lower Court Decision on the Minority SafePack*. 23 January 2023. Online: <https://fuen.org/en/article/Appeal-filed-against-the-lower-court-decision-on-the-Minority-SafePack>
- Judgment of the General Court in Case T-158/21, *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe v Commission*. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=97833CD86847E6D9BDEA9884120C7719?text=&docid=267915&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3500888>

¹⁰ FUEN 2023.

¹¹ Judgment of the General Court in Case T-158/21, *Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe v Commission*.

Balázs Tárnok

- TÁRNOK, Balázs (2017): European Minorities Win a Battle in Luxembourg – The Judgment of the General Court in the Case Minority SafePack European Citizens’ Initiative. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 16(1), 79–94. Online: www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2017/Tarnok.pdf
- TÁRNOK, Balázs (2021): The European Commission Turned Its Back on National and Linguistic Minorities. *Europe Strategy Research Institute*, 20 January 2021. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/01/20/the-european-commission-turned-its-back-on-national-and-linguistic-minorities>

Ukrajna tovább korlátozza a nemzeti kisebbségek jogait

Bevezetés

Miközben véres háború dúl Ukrajnában, Kijev számára létfontosságúvá vált az ország mielőbbi EU-csatlakozása. Az új ukrán kisebbségi törvény elfogadásával Ukrajna azonban az orosz agresszió árnyékában is tovább korlátozza a kisebbségi jogokat, amivel nem csupán a nemzetközi jogi kötelezettségeit sérti meg, de a saját morális pozícióját és uniós csatlakozását is szükségtelenül veszélyezteti.

Nemzetközi kritika

A kisebbségek tiszteletét és védelmét is megkövetelő uniós csatlakozási kritériumoknak való megfelelés érdekében az ukrán parlament 2022. december 13-án új törvényt fogadott el a nemzeti kisebbségekről.¹ Az új törvény tartalmát tekintve azonban éppen ellentétes hatást kíván elérni, hiszen megerősíti a korábbi jogfosztásokat, és tovább szűkíti a kisebbségi jogokat Ukrajnában.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének monitoring bizottsága magyar–román közös kezdeményezés eredményeképpen 2023 januárjában felkérte a Velencei Bizottságot az ukrán kisebbségi törvény nemzetközi kötelezettségekkel való összhangjának vizsgálatára.² A Velencei Bizottság a június 9–10-i plenáris ülésén fogadhatja el a jogszabállyal kapcsolatos véleményét.³

Ez nem az első alkalom, hogy a Velencei Bizottság vizsgálatnak veti alá az ukrán jogszabályokat a nemzeti kisebbségek jogainak lehetséges megsértése miatt. A Krím félsziget Oroszország általi 2014-es megszállása után Ukrajna radikálisan megváltoztatta kisebbségpolitikáját. 2017-ben az ukrán

¹ Törvény Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) 2022; HERASIMOVA 2022.

² MÁZI 2023.

³ Council of Europe Venice Commission 2023.

parlament elfogadta az oktatási törvény módosítását,⁴ amely súlyosan korlátozta a nemzeti kisebbségek anyanyelvű oktatáshoz fűződő jogait. Két évvel később az államnyelvtörvény módosítása szó szerint megtiltotta a kisebbségi nyelvek használatát a közélet szinte valamennyi területén.⁵ A Velencei Bizottság mindkét esetben (902/2017. és 960/2019. számú vélemények)⁶ megállapította, hogy az ukrán jogszabályok nem teremtettek megfelelő egyensúlyt az ukrán nyelv megerősítésének legitim célja és a kisebbségek nyelvi jogainak megfelelő védelme között.⁷

Bár e rendelkezések Kelet-Ukrajna orosz ajkú lakossága ellen irányultak, minden más nemzetiségi csoportot – például bolgárokat, lengyeleket, románokat és magyarokat – is érintettek. Több nemzetközi szervezet, köztük az Európa Tanács,⁸ az Európai Unió⁹ és a NATO¹⁰ aggodalmát fejezte ki az új jogszabályokkal kapcsolatban, és felszólította Ukrainát, hogy tartsa tiszteletben polgárainak alapvető jogait.

Az ukrán parlament által tavaly decemberben elfogadott, nemzeti kisebbségekről szóló törvénnyel kapcsolatos aggályok most is ugyanazok, mint korábban; míg az ukrán mint államnyelv megerősítése legitim célkitűzés, a nemzeti kisebbségeket korábban megillető jogok elvétele és a kisebbségi jogokra vonatkozó nemzetközi normák teljes figyelmen kívül hagyása nem lehet a nemzetépítés elfogadható módja.¹¹

Az új jogszabályt Magyarország mellett Románia is élesen kritizálta. A román külügy röviddel a törvény elfogadása után felemelte szavát a jogfosztásokkal szemben,¹² majd a román államfő is aggodalmát fejezte ki az új törvény miatt.¹³

⁴ Council of Europe Venice Commission 2017a.

⁵ Council of Europe Venice Commission 2019a.

⁶ Council of Europe Venice Commission 2017b; 2019b.

⁷ MÁZI 2023.

⁸ Parliamentary Assembly 2017.

⁹ TÁRNOK 2021.

¹⁰ NATO 2018.

¹¹ MÁZI 2023.

¹² PATAKY 2022.

¹³ MTI 2023.

A 2022. évi kisebbségi törvénnyel kapcsolatos jogi aggályok

Az új törvénnyel kapcsolatban a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség és az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség közös nyilatkozatot adott ki, amelyben kifejtették, hogy a jogszabály nem áll összhangban Ukrajna nemzetközi kötelezettségeivel. A nyilatkozat szerint „a törvényalkotók teljes egészében figyelmen kívül hagyták a magyar és más kisebbségi szervezetek által korábban megfogalmazott konstruktív javaslatokat. A jogszabály gyakorlatilag megerősíti az oktatási és nyelvtörvényben korábban kodifikált jogszűkítéseket, illetve újabbakat is eszközöl.”¹⁴

Az új törvény nem garantálja a nemzetiségi szimbólumok használatát, ami a munkácsi Turul-emlékmű eltávolítása után különösen jelentős, gyakorlatban is értelmezhető visszalépés a kisebbségi jogok területén. A törvény továbbá „a kisebbségi jogokat kizárólag a kisebbségekhez tartozó személyek egyénileg gyakorolható jogaként értelmezi, ami megfosztja a nemzeti kisebbségeket (azok közösségeit, szervezeteit) bármiféle intézményesen gyakorolható politikai, oktatási, nyelvi jogok érvényesítésétől, s így saját sorsuk befolyásolásának lehetőségétől is”.

Bár a kisebbségek kollektív jogokként történő elismerése alapvetően nem uniós követelmény, mivel Ukrajna a 2017., 2019. és 2022. évi törvénnyel is korábban meglévő jogokat vett el a nemzeti kisebbségektől, a visszalépés nemzetközi és európai jogi szempontból is elfogadhatatlanná teszi az új ukrán törvényt. Az uniós csatlakozási követelmények ugyanis minimumelvárásokat rögzítenek, amelyek átültetése nem járhat a korábban meglévő jogok elvételével, a kisebbségekre vonatkozó jogi garanciák lebontásával.

A kisebbségi törvény elfogadása mellett továbbá szigorodott az ukrán médiatörvény is. Az ukrán nyelv kötelező használata az elektronikus médiumokban a műsoridő jelenlegi 75%-áról 90-re fog majd emelkedni.

Az ukrán kisebbségpolitikával kapcsolatos morális aggályok

Ukrajna nemzetiségei joggal érezhetik úgy, hogy saját politikai vezetésük elárulta őket. Hogyan kérheti az ukrán vezetés a nemzeti kisebbségekhez tartozó polgárait, hogy harcoljanak Ukrajnáért, ha közben kulturális, nyelvi

¹⁴ A KMKSZ és az UMDSZ közös nyilatkozata Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) című törvénnyel kapcsolatban 2022.

és nemzeti identitásuk eltörlésén munkálkodnak? Az ukrainai bolgárok, lengyelek, románok és magyarok, akik a vonatkozó ukrán jogszabályok értelmében ma még anyanyelvüket sem használhatják szabadon a mindennapi közéleti érintkezésben, ugyanúgy harcolnak és halnak meg a mostani véres háborúban Ukrajna szabadságáért, mint a többségi nemzethez tartozó társaik.

A mostani háború nemcsak Ukrajna területi integritásáról és függetlenségéről szól, hanem Ukrajna identitásának megőrzéséről is. Oroszország célja egyértelműen az önálló ukrán identitás eltörlése. Ukrajna ugyanakkor saját morális pozícióját sodorja veszélybe, ha mindeközben ő maga az Ukrajnához egyébként hű nemzeti kisebbségek identitásának eltörlésén munkálkodik.

A Nyugatnak és az Európai Uniónak világossá kell tennie, hogy ha Ukrajna valóban komolyan gondolja a nyugati és európai uniós integrációt, akkor tiszteletet kell mutatnia a nemzeti kisebbséghez tartozó polgárai iránt. Ukrajna nem lehet úgy sikeres, demokratikus állam, ha az ország szabadságáért életüket áldozó nemzeti kisebbségek üldöztetésnek vannak kitéve.

Kiutak és megoldások

A legkézenfekvőbb jogi megoldás Ukrajna számára az lenne, ha visszaállítanák az EU hivatalos nyelvét beszélő nemzetiségeket (így a bolgárokat, lengyeleket, románokat és magyarokat) korábban megillető valamennyi jogot. Ez a megoldás nem tűnik kivitelezhetetlennek, hiszen Ukrajna az ezen nyelveket beszélő polgárok vonatkozásában korábban már kitolta a 2017. évi és 2019. évi törvény-módosítások időbeli hatályának kezdetét 2023 szeptemberére.

Tekintettel arra, hogy Ukrajna EU-csatlakozásához valamennyi uniós tagállam beleegyezésére szükség lesz, Kijev számára is ez lenne a legkézenfekvőbb és a közös európai megközelítés szempontjából is legjobb megoldás. Bár az ukrán vezetés választhatná azt az utat is, hogy bilaterális alapon állapodik meg az érintett uniós tagállamokkal az Ukrajna területén élő nemzeti kisebbségeiket megillető jogokról, ez jelentős aggályokat vethet fel. Az ukrainai nemzetiségeket érintő kérdések elvi jelentőségűek, ráadásul több uniós tagállamot is hasonlóképpen érintenek, ennek okán pedig közös európai megoldást igényelnek.

2023. február 13.

Felhasznált irodalom

- A KMKSZ és az UMDSZ közös nyilatkozata Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) című törvénnyel kapcsolatban. 2022. december 16. Online: <https://kmksz.com.ua/2022/12/16/a-kmksz-es-az-umdsz-koz-os-nyilatkozata-ukrajna-nemzeti-kisebbségeirol-kozossegeirol-cimu-torvennyel-kapcsolatban/>
- Council of Europe Venice Commission (2017a): *Ukraine. The Law on Education*. CDL-REF(2017)047. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2017\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2017)047-e)
- Council of Europe Venice Commission (2017b): *Ukraine. Opinion on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which Concern the Use of the State Language and Minority and Other Languages in Education, Adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8–9 December 2017)*. CDL-AD(2017)030-e. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-e)
- Council of Europe Venice Commission (2019a): *Ukraine. Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language*. CDL-REF(2019)036. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2019\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2019)036-e)
- Council of Europe Venice Commission (2019b): *Ukraine. Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language, Adopted by the Venice Commission at Its 121st Plenary Session (Venice, 6–7 December 2019)*. CDL-AD(2019)032-e. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)032-e)
- Council of Europe Venice Commission (2023): *Request for Opinion – PACE / Ukraine*. 2023. február 2. Online: www.venice.coe.int/webforms/events/?id=3462
- HERASIMOVA, Tetiana (2022): Rada Adopts New Law on National Minorities. *Ukrainews*, 2022. december 13. Online: <https://ukrainews.com/en/amp/news/901757-rada-adopts-new-law-on-national-minorities>
- MÁZI András (2023): Az ukrán kisebbségi törvény felülvizsgálata. *Ludovika.hu*, 2023. január 31. Online: www.ludovika.hu/blogok/kormblog/2023/01/31/az-ukran-kisebbségi-torveny-felulvizsgalata/
- MTI (2023): A román államfőt is aggasztja az ukrán kisebbségi törvény. *Magyar Nemzet*, 2023. január 4. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2023/01/a-roman-allamfot-is-aggasztja-az-ukran-kisebbségi-torveny>
- NATO (2018): *Brussels Summit Declaration*. Press Release (2018) 074, 11 July 2018. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=en
- Parliamentary Assembly (2017): *The New Ukrainian Law on Education: A Major Impediment to the Teaching of National Minorities' Mother Tongues*. Resolution 2189(2017). Online: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24218&lang=en>
- PATAKY István (2022): A román kisebbséget is sújtja az ukrán jogfosztás. *Magyar Nemzet*, 2022. december 24. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/12/a-roman-kisebbséget-is-sujtja-az-ukrainai-jogfosztas>
- TÁRNOK, Balázs (2021): European Commission: Ukraine Must Respect the Rights of National Minorities. *Ludovika.hu*, 2021. március 24. Online: www.ludovika.hu/en/blogs/the-daily-european/2021/03/24/european-commission-ukraine-must-respect-the-rights-of-national-minorities/
- Törvény Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) (2022). Online: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-IX#Text>

Újabb konfliktusok várhatóak Úzvölgyében

Bevezetés

Két, magyar szempontból kedvező jogerős ítélet is született 2023. február közepén az úzvölgyi temető ügyében, amelyekkel a román bíróságok rendezték a temető feletti tulajdonjogot, és elrendelték a korábban illegálisan épített román kőkeresztek lebontását. Most mégis úgy tűnik, hogy nehéz lesz érvényt szerezni a román bíróságok döntésének, és további konfliktusok várhatóak az erdélyi magyarság szimbolikus emlékhelyén.

Előzmények

Az úzvölgyi temető az erdélyi és az egyetemes magyarság szimbolikus emlékhelye. Az első világháború alatt az Osztrák–Magyar Monarchia katonáit temették itt el, majd a második világháborúban a környékbeli harcok során elesett magyar és német katonák nyughelyévé vált, így több ezer katona alussza örök álmát a temetőben. 1916-ban és 1944-ben is súlyos harcok folytak ezen a vidéken, a román hadsereg katonáit a magyarok itt szorították vissza, súlyos vereséget mérve a román erőkre, akiket később az orosz, illetve szovjet hadsereg erői segítettek ki. Az elesett magyar, osztrák és német katonáknak ma 600 fakeszt állít emléket a sírkertben.

Az úzvölgyi katonatemető Székelyföld határán fekszik, Bákó és Hargita megye határán, a magyar többségű Csíkszentmárton és a román Dormánfalva (Dămanești) városa között. A temető az elmúlt évtizedekben a két megye közti határvita tárgyát képezte.¹ A temető az 1968-as közigazgatási reform óta Hargita megyéhez tartozik (előtte a Magyar Autonóm Tartomány része volt). A határvita a két megye között az 1990-es évek végén, illetve a 2000-es évek elején élesedett ki. A román érvelés szerint az 1996–2001 közti időszakban a két megye vezetői között létezett egy egyezség arról, hogy Úzvölgye Bákó

¹ MAKKAY 2019.



https://doi.org/10.36250/01194_40

megyéhez tartozzon.² Ennek azonban jogi kötőereje nincs, ráadásul ezekről az egyeztetésekről hiányzott a Hargita Megyei Tanács és Csíkszentmárton község képviselője is. Ettől függetlenül Dormánfalva saját közvagyonaként tekintett a temetőre, csakúgy, mint Csíkszentmárton. Utóbbi 2007-es határozatával közvagyonaként tüntette fel az úzvölgyi katonatemetőt és a közelében álló használaton kívüli kaszárnyasort.³

Dormánfalva önkormányzati határozatban adott engedélyt a környező hegyekben, jeltelen sírokban nyugvó román katonáknak emléket állító kőkeresztek építésére. A döntés ellen Csíkszentmárton és az erdélyi magyar politikusok is tiltakoztak.⁴ 2019. június 6-án az elmúlt évtizedek egyik legsúlyosabb nemzetiségi alapú incidensére került sor az úzvölgyi katonatemetőnél a Dormánfalva által illegálisan felállított katonai emlékmű felavatására érkező román tüntetők, valamint a temetőnél élőláncot formáló helyi magyar lakosok között. Az incidens során magyarellenessé rigmusok hangzottak el, a román „emlékezők” megrongálták a temetőt, és tettlegességgel alkalmazásával jutottak be oda. Egy héttel az erőszakos cselekmények után az illetékes román hatóság tisztázta, hogy nem az úzvölgyi katonatemetőben nyugszik az a 149 román katona, akinek a névsorolvasása is részét képezte a temető erőszakos elfoglalása utáni ceremóniának.

Bírószági eljárások – a jog ereje

Az esetet követően Csíkszentmárton önkormányzata a Mikó Imre Jogvédelmi Szolgálattal, valamint a szervezetet képviselő Kis Júlia ügyvéddel számos bírószági eljárást indított a temetővel kapcsolatos jogszerűtlen önkormányzati döntésekkel szemben, illetve azok folyamánként (a peres eljárásokat a Kisebbségi Jogvédő Intézet is támogatta). 2023 februárjára az ügyek többsége magyar szempontból kedvező jogerős ítélettel zárult.

Az első kiemelendő peres eljárás tárgya Csíkszentmárton úzvölgyi területén fennálló tulajdonjoga volt, tehát a fent említett határvita került terítékre. Dormánfalva ugyanis megtámadta azt a csíkszentmártoni határozatot, amellyel a székellyföldi település közvagyonaként tüntette fel a nevezett területet. A Marosvásárhelyi Ítéltábla 2020. október 6-án helybenhagyta a Hargita

² MAKAY 2019.

³ MTI 2020.

⁴ FARKAS 2019.

Megyei Törvényszék 2020. áprilisi elsőfokú ítéletét,⁵ amely kimondta, hogy a megtámadott csíkszentmártoni önkormányzati határozat törvényes volt.⁶ A jogerős ítélet értelmében tehát az úzvölgyi katonatemető és a hozzá tartozó kaszárnyák a Hargita megyei település közvagyonába tartoznak.

Szintén ehhez kapcsolódik az az eljárás, amelynek tárgya Dormánfalva úzvölgyi területeket köztulajdoni nyilvántartásába soroló határozatának semmissége volt. A dormánfalvi önkormányzat 2019 márciusában fogadott el egy határozatot, amely gyakorlatilag kimondta, hogy a terület a Bákó megyei városhoz tartozik. A határozatot Csíkszentmárton önkormányzata megtámadta, annak megsemmisítését kérve a bíróságtól. A Bákó Megyei Törvényszék elsőfokú ítéletével hatályon kívül helyezte a határozatot, e döntését pedig a Bákói Ítéltábla 2021. október 28-i másodfokú döntésével is megerősítette.⁷ Ez a két jogerős döntés kiemelkedően fontos volt a katonatemetővel kapcsolatos további eljárások szempontjából.

Szintén 2019-ben indított egy eljárást Csíkszentmárton az eredeti állapot helyreállítását, tehát a meglátásuk szerint illegálisan emelt kőkeresztek lebontását kérve a bíróságtól. A 2023. február 10-én közzétett, ekképpen jogerős döntésében a Bákói Ítéltábla helybenhagyta az alapfokú ítéletet, amely megsemmisíti a román emlékmű és a betonkeresztek építési engedélyét, kötelezi azok lebontását, illetve az eredeti állapot visszaállítását.⁸

A 2021. októberben jogerősen lezárult, Csíkszentmárton tulajdonjogát megállapító ítélet folyamánként egy további peres eljárást is kezdeményezett a székelyföldi település, amelynek tárgya a telekkönyvi helyzet rendezése volt a kedvező döntést követően. 2022. március 24-én elsőfokon, 2023. február 14-én pedig másodfokon, jogerősen ez az eljárás is magyar szempontból kedvező eredménnyel zárult; a Bákó Megyei Törvényszék megerősítette, hogy törölni kell a telekkönyvből Dormánfalva városnak az úzvölgyi temető fölött bejegyzett tulajdonjogát.⁹

⁵ Úzvölgyi temető: jogerősen pert nyert Csíkszentmárton Dormánfalva ellen 2020.

⁶ MTI 2020.

⁷ Úzvölgye – Jogerős: Székelyföldé marad a katonatemető 2021.

⁸ KOVÁCS-BIRÓ – PATAKY 2023.

⁹ BALOGH 2023.

Román ellenállás a jogerős döntésekkel szemben – a gyakorlat tehetetlensége

Az úzvíölgyi temető ügye tehát jogi szempontból tisztázódott, de kérdéses, hogy mikor és egyáltalán érvényt lehet-e szerezni a jogerős döntéseknek. Ettől tart Csíkszentmárton polgármestere is.¹⁰ Az aggodalom nem tűnik alaptalannak, ugyanis a Bákó megyei prefektúra március elején közölte, hogy nem kíván beavatkozni az úzvíölgyi katonatemető eredeti állapotának helyreállításába, mert meglátása szerint nem illetékes az ügyben.¹¹ Lucian-Gabriel Bogdănel prefektus álláspontja azonban nem helytálló, hiszen az elsőfokú bírósági döntés értelmében a betonkeresztek lebontása Dormánfalva polgármesteri hivatalát terheli (mindezt megerősítette a 2023. február 10-i táblabírószági ítélet is), a prefektus pedig a kormány területi képviselőjeként a törvényesség betartásáért felel Romániában.

Ezenfelül a Calea Neamului (Nemzet Útja) és a Frăția Ortodoxă nacionalista román szervezetek jelezték, hogy nem fogadják el az úzvíölgyi katonatemetőben illegálisan felállított román emlékmű és betonkeresztek lebontásáról szóló jogerős ítéletet, és nem engedik eltávolítani a betonkereszteket; a keresztekhez kötözik magukat, hogy megakadályozzák a bontást.¹² A sepsiszentgyörgyi sajtótájékoztatón az is elhangzott, hogy a jogerős döntés kézbesítését követően Dormánfalva rendkívüli jogorvoslattal kíván élni a döntéssel szemben a román legfelsőbb bíróságon, azonban az eddigi pertörténetet is figyelembe véve egy ilyen kereset inkább időhúzó célokat szolgál, a korábbi ítéletek megsemmisítése nem tűnik életszerűnek. Dan Grăjdeanu, a Frăția Ortodoxă nevű szervezet vezetője továbbá kifejtette, hogy sátánisták azok a magyarok, akik le akarják dönteni a kereszteket.¹³

A román nacionalista szervezetek vallásszabadsági kérdésként kívánják beállítani az ügyet. A vallási jelképek illegális létesítésével, annak tettlegességgel történő felavatásával azonban ezek a követelések is hiteltelenné válnak. Egyrészt jogszerűtlen eljárással nem keletkeztethető jogos és védendő igény. Másrészt nem felelt meg az arányosság és szükségesség követelményének a román fellépés. Nem az volt ugyanis az egyetlen lehetőség a román katonák emléke előtt való tisztelgésre, hogy illegálisan telepítenek román parcellát

¹⁰ Úzvíölgyi katonatemető: „papíron visszaállt a rend, de...” 2023.

¹¹ MTI 2023.

¹² Kovács 2023.

¹³ Kovács 2023.

az úzvölgyi temetőben, a román elesett katonáknak számos más módon lehetett volna méltó módon és a hatályos jogszabályi előírásokat tiszteletben tartva emléket állítani, akár a környékbeli román katonatemetők rehabilitálásával, akár új emlékmű emelésével olyan területen, amely valóban Dormánfalva kataszterébe tartozik.

Újabb konfliktusok a láthatáron

A nacionalista román szervezetek ellenállása, Dormánfalva mint eredeti állapot helyreállítására kötelezett ezzel kapcsolatos kifejezett elutasítása, illetve a törvényesség betartásáért felelős prefektus megnyilatkozásai egyaránt arra engednek következtetni, hogy elhúzódó nemzetiségi konfliktus alakulhat ki a temető körül. A törvényesség a székelek oldalán áll, azonban ezt egyelőre határozottan figyelmen kívül hagyják a helyi román politikai szereplők. Ráadásul 2024 választási év lesz Romániában – előbb európai parlamenti, majd helyhatósági választások lesznek az országban (a 2019-es incidens is éppen egy EP-választás kampányában, illetve közvetlenül az után történt), ami szintén nem a gyors, törvényességen alapuló megoldás irányába mutat.

Az önkormányzatok és a hatóságok bírósági ítéleteket ilyen módon semmibe vevő hozzáállása súlyos jogállamisági kérdéseket is felvet, ekképpen pedig az Európai Bizottság fellépése is felmerülhet, figyelemmel a testület elmúlt években rendkívül aktív fellépésére ezen a területen. Másrészt az úzvölgyi helyzet elmérgesedése súlyos hatással lehet a magyar–román kapcsolatokra is. A politikai kompromisszumot azonban jelentősen korlátozza a bíróságok által szolgáltatott igazság. Minden olyan politikai megállapodás, amely ezt árnyalataiban is kétségbe vonja, súlyos precedenst teremthet, és ekképpen nem tűnik elfogadhatónak.

2023. március 22.

Felhasznált irodalom

BALOGH Levente (2023): Újabb győzelem az úzvölgyi katonatemető ügyében: a törvénytörő törölte Dormánfalvának a sírkert fölötti tulajdonjogát. *Krónika Online*, 2023. február 15. Online: <https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/ujabb-gyozelem-az-uzvolgyi-katonatemeto-ugyeben-a-torvenyszek-torolte-drmneti-nek-a-sirkert-folotti-tulajdonjogot>

Újabb konfliktusok várhatóak Úzvölgyében

- FARKAS Endre (2019): Temetőfoglalás Úz-völgyében: kézfogással, közös imával tüntettek Csíkszentmártonban. *Maszol*, 2019. május 25. Online: www.maszol.ro/index.php/tarsadalom/112203-temet-foglalas-uz-volgyeben-kezfogassal-kozos-imaval-tuntettek-csik-szentmartonban
- KOVÁCS-BIRÓ Blanka – PATAKY Lehel Zsolt (2023): Végleges döntés: el kell távolítani a betonkereszteket az úzvölgyi temetőből. *Maszol*, 2023. február 10. Online: <https://maszol.ro/belfold/El-kell-tavolitani-a-torvenytelenul-felallitott-uzvolgyi-betonkereszteket-a-masodfoku-birosag-itelet-szerint>
- KOVÁCS Zsolt (2023): Az úzvölgyi betonkeresztekhez kötőznék magukat, hogy megakadályozzák a bontást. *Maszol*, 2023. március 14. Online: <https://maszol.ro/belfold/Az-uzvolgyi-betonkeresztekhez-kotoznek-magukat-hogy-megakadalyozzak-a-bontast>
- MAKKAY József (2019): Harc az úzvölgyi magyar temető nyugalmáért. *ErdélyiNapló.ro*, 2019. május 16. Online: <https://erdelyinaplo.ro/extra/harc-az-uzvolgyi-magyar-temeto-nyugalmaert#>
- MTI (2020): Úzvölgyi katonatemető: Dormánfalva első fokon elvesztette a Csíkszentmárton ellen indított pert. *Maszol*, 2020. április 10. Online: www.maszol.ro/index.php/belfold/125084-uzvolgyi-katonatemet-dormanfalva-els-fokon-elvesztette-a-csik-szentmarton-ellen-inditott-pert
- MTI (2023): Nem kíván részt venni az úzvölgyi temető helyreállításában a Bákó megyei prefektúra. *Maszol*, 2023. március 2. Online: <https://maszol.ro/belfold/Nem-kivan-reszt-venni-az-uzvolgyi-temeto-helyreallitasaban-a-Bako-megyei-prefektura>
- Úzvölgye – Jogerős: Székelyföldé marad a katonatemető. *Maszol*, 2021. október 28. Online: <https://maszol.ro/belfold/Uzvolgye-Jogeros-nem-Dormanfalvahoz-tartozik-a-temeto>
- Úzvölgyi katonatemető: „papíron visszaállt a rend, de...” *Infostart*, 2023. február 15. Online: <https://infostart.hu/kulfold/2023/02/15/uzvolgyi-katonatemeto-papiron-vissza-allt-a-rend-de>
- Úzvölgyi temető: jogerősen pert nyert Csíkszentmárton Dormánfalva ellen. *Maszol*, 2020. október 6. Online: <http://www.maszol.ro/index.php/belfold/133064-uzvolgyi-temet-jog-sen-pert-nyert-csik-szentmarton-dormanfalva-ellen>

Az Európa Tanács és az Európai Unió közti szorosabb együttműködés: a kisebbségvédelem új útja?

Várhatóan az áprilisi plenáris ülésén szavaz az Európai Parlament Vincze Loránt erdélyi magyar EP-képviselőnek az EU és Európa Tanács közti intézményi kapcsolatról szóló jelentéséről. A dokumentum szerint létre kell hozni egy mechanizmust, amely nem csupán a jogállamiságot, de az EU egyéb alapvető értékeinek érvényesülését is vizsgálja, így különösen a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását.

Az EP Alkotmányügyi Bizottsága (AFCO) február 28-án hagyta jóvá Vincze Loránt (EPP) jelentését.¹ Az április 17-i strasbourgi plenáris ülésre szavazásra előterjesztett dokumentumot olyan állásfoglalás formájában fogadhatja el az Európai Parlament, amely bár nem bír kötelező erővel, egy politikai relevanciával rendelkező felhívás az unió többi intézménye és tagállamai számára.

Az Európa Tanács mint a demokráciáért, jogállamiságért és emberi jogokért fellépő regionális nemzetközi szervezet és az EU közti szorosabb kapcsolat nem új keletű kérdés; a két szervezet közti együttműködés jogalapja a Lisszaboni Szerződés, amely jogilag kötelezte az EU-t az ET keretén belül elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) való csatlakozásra [EUSz 6. cikk (2) bekezdés], továbbá az EUMSz 220. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az unió megfelelő együttműködési formákat épít ki az Európa Tanáccsal. A két szervezet vezetői 2007-ben továbbá egy együttműködési megállapodást is aláírtak a kapcsolatok szorosabbra fonásáról.²

Az EU–ET közti együttműködés kardinális kérdése az EU EJEE-hez való csatlakozása, amely nem pusztán javaslat az EP részéről, hanem a Szerződésekben eredő jogi kötelezettség. Bár az EUSz 6. cikk (2) bekezdése értelmében az EU csatlakozik az EJEE-hez, ez nem történik meg a jog erejénél fogva. A 2010-es évek elején elsősorban az Egyesült Királyság és Franciaország ellenvetései megakasztották a ratifikációs folyamatot,³ az Európai Unió Bíróságának

¹ Európai Parlament [é. n.].

² The Council of Europe – European Union 2007.

³ Európai Parlament 2012.

2014. decemberben elfogadott 2/13 sz. véleménye pedig több évre levette a kérdést a napirendről. A Bíróság véleménye szerint az EU csatlakozása az EJE-hez ellentétes az uniós joggal, mivel az unió külső, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ellenőrzése alá kerülne.⁴ A csatlakozást követően ugyanis lehetővé válna, hogy az uniós polgár magánszemélyek közvetlenül az unió intézményeit idézzék az EJEB elé az egyezmény tiszteletben tartásának elmulasztásáért. A Bíróság aggályai tehát elsősorban az uniós jog értelmezésére vonatkozó, saját kizárólagos hatáskörével voltak kapcsolatosak. A Bíróság továbbá megjegyezte, hogy a csatlakozásnak megfelelően az EJEB hatáskörrel rendelkezne a közös kül- és biztonságpolitikai intézkedések elbírálásánál is, amelyek az Európai Unió Bírósága felülvizsgálatán is kívül esnek. A csatlakozási tárgyalások 2020 szeptemberében indultak újra. A Bíróság által megállapított problémák túlnyomó részére már adtak választ, azonban a közös kül- és biztonságpolitika bírósági ellenőrzése a fennmaradó problémák közé tartozik.

A jelentés több olyan javaslatot tartalmaz, amelyek elfogadása új utat nyitna az európai uniós kisebbségvédelemben és kisebbségi érdekérvényesítésben, ideértve a nemzeti kisebbségeket és a határon túli magyarokat is.

Ezek közül kiemelendő, hogy a jelentés értelmében az Európai Parlament megismétli a 2016-ban és 2020-ban elfogadott állásfoglalásokban megfogalmazott álláspontját, miszerint létre kell hozni egy, az EUSz 2. cikkében meghatározott valamennyi értékre kiterjedő, a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmét szolgáló uniós mechanizmust.⁵ A jelentés hozzáteszi, hogy az EU-nak az Európa Tanács szerveinek az emberi jogokkal és a kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogaival kapcsolatos szakértelmére és folyamataira kell építenie.

A jelenlegi gyakorlatban a jogállamiság mint az EU egyik alapvető értéke kiemelt szerepet élvez az uniós jogban és politikában, gondoljunk a különböző jogállamisági mechanizmusokra és a Bizottság éves jogállamisági jelentésére. Az EUSz 2. cikke azonban további értékeket is meghatároz, amelyek az elmúlt években sokkal kevesebb figyelmet kaptak, így különösen az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartása. Egy ilyen mechanizmus azt jelenthetné, hogy a kisebbségek, így a nemzeti kisebbségek jogainak tagállami érvényesülése is uniós ellenőrzési mechanizmusok részét képezné. Ez sajátos érdekérvényesítési lehetőséget jelentene

⁴ Bíróság 2/13. sz. véleménye.

⁵ Európai Parlament 2016; 2020.

a határon túli, elsősorban a felvidéki és erdélyi magyarok számára Szlovákia és Románia ellenőrzése során. Egy ilyen mechanizmus lehetőséget jelenthetne a felvidéki és erdélyi magyar érdekvédelmi szervezetek és jogvédők számára, hogy a magyar közösségeket érő jogsértéseket hatékonyabban megjelenítsék az uniós szintén, és az EU ekképpen nyomást gyakoroljon Szlovákiára és Romániára a kisebbségek jogainak tiszteletben tartása érdekében.

A jelentés értelmében az EP határozottan úgy véli, hogy – a kisebbségek védelme mint az egész EU-ban érvényes közös, általános elv iránti elkötelezettség okán – az Európai Uniónak a jogállamiság és az alapvető jogok EU-n belüli nyomon követésének részévé kell tennie a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény normáit. A Keretegyezmény a délszláv háború hatására az Európa Tanács keretén belül 1995-ben elfogadott dokumentum, amely egyben az egyetlen jogi kötőerővel bíró átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi szerződés. Bővítési és szomszédsági politikájában az unió már eddig is nagymértékben támaszkodott az Európa Tanács szakértelmére. A mostani javaslat tehát azt szorgalmazza, hogy az EU ugyanezt alkalmazza a tagok vonatkozásában is.

A jelentés továbbá ismételten felhívja az Európai Uniót, hogy csatlakozzon a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményhez és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához, valamint szorosabb jogi kapcsolatokat szorgalmaz az EU és az Európa Tanács között a kisebbségi jogok területén. A Keretegyezményhez és a Nyelvi Kartához való EU-csatlakozás egy régi felvetés, amelyet azonban beárnyékol, hogy a Keretegyezményt az EU tagállamai közül Franciaország nem írta alá, míg Belgium, Görögország és Luxemburg aláírta, de nem ratifikálta; a Nyelvi Kartát pedig nem írta alá Belgium, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Görögország, Írország és Portugália, illetve aláírta, de nem ratifikálta Franciaország, Olaszország és Málta.⁶ Az EU tagállamainak jelentős részében tehát különösen az utóbbi dokumentum nem bír jogi kötőerővel, így legalábbis kérdéses, hogy az EU csatlakozása ezen egyezményekhez mennyire tekinthető életszerűnek.

Bár az Európai Uniónak főszabály szerint nincs hatásköre a nemzeti kisebbségek védelmére, az uniós jogban – a korábban hivatkozott EUSz 2. cikkén túl – vannak olyan jogszabályhelyek, amelyek felhívhatók a nemzeti kisebbségek védelmére. Különösen ilyen a kulturális sokféleség védelme, amelybe a nemzeti kisebbségek kulturális sajátosságainak, így nyelvüknek a védelme is beletartozik. A jelentés ennek megfelelően hangsúlyozza az együttműködés

⁶ Council of Europe [é. n. a]; [é. n. b].

fontosságát a regionális és kisebbségi nyelvek és kultúrák előmozdításában és védelmében. Rámutat továbbá, hogy az unió nem tud eredményesen e cél elérésére törekedni az Európa Tanács szerveivel való megfelelő koordináció nélkül, ezen a területen pedig a leginkább mérvadó ellenőrzés Európában a Nyelvi Kartájának keretében folyik, amely a legfontosabb, egész Európára kiterjedő jogi referenciakeret. A jelentés továbbá leszögezi, hogy rendszeres konzultációt kell tartani a Bizottság és az Európa Tanács megfelelő szervezeti egységei között, különösen a Bizottság és a Nyelvi Kartája Szakértői Bizottsága közötti szorosabb együttműködés lenne indokolt, amelynek révén horizontálisan jobban azonosíthatók lennének a több országot érintő, EU-szerte tapasztalható problémás területek, és ezekre uniós támogatással lehetne megtalálni a lehetséges megoldást.

Amennyiben az Európai Parlament plenáris ülése elfogadja a jelentést, az bár nem kötelezi az uniót az abban foglaltakra, egy újabb erős politikai üzenet lehet az EU vezetése számára, és ekképpen az uniós kisebbségvédelmi törekvések fontos referenciapontjává válik. Ahogy a jelentés is kifejti, az Európa Tanács az egyetlen páneurópai kormányközi szervezet, amely jogi eszközöket és mechanizmusokat biztosít a kisebbségek védelméhez Európában. Az Európa Tanács kisebbségvédelmi normáinak alkalmazása nem új felvetés, a politikai realitásokkal azonban továbbra sem feltétlenül egyeztethető össze.

Életszerűbb felvetésnek tűnik a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartására mint az EUSz 2. cikk szerinti uniós alapértékre is kiterjedő ellenőrzési mechanizmus létrehozása. Vannak azonban jelentős aggályok a Bizottság ilyen természetű ellenőrzési mechanizmusaival kapcsolatban azok politikai természete okán, gondolván itt elsősorban a jogállamisági jelentésekre. Ráadásul az EU–ET közti szorosabb együttműködés nem csupán a nemzeti kisebbségek jogainak, hanem egyéb alapjogoknak is a szorosabb figyelemmel követését eredményezné. Jogos az az aggály is, hogy ha a Bizottság az elmúlt években rendre lesöpörte az asztalról a nemzeti kisebbségek védelmére irányuló kezdeményezéseket, illetve általában véve elzárkózott a nemzeti kisebbségek védelmétől,⁷ egy ilyen ellenőrzési mechanizmus miért jelentene érdemi változást a testület kérdéssel kapcsolatos hozzáállásában. Ezzel együtt a mechanizmus egy sajátos, eddig nem létező érdekérvényesítési lehetőséget jelentene a nemzeti kisebbségek és a határon túli magyarok számára az őket érő jogsértések hatékonyabb megjelenítésére az Európai Unióban, ez pedig

⁷ TÁRNOK 2021.

hosszú távon a jelenleg uralkodó elutasító politikai hozzáállás megváltozását eredményezheti.

2023. április 3.

Felhasznált irodalom

- Bíróság 2/13. sz. véleménye, 2014. december 18. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160882&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3632696>
- Council of Europe [é. n. a]: *Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 148*. Online: www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=148
- Council of Europe [é. n. b]: *State Parties to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Online: www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie
- Európai Parlament (2012): *Az EU csatlakozása az EJE-hez és az EJEB reformja*. Parlamenti kérdés, O-000032/2012, 2012. február 8. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-7-2012-000032_HU.html?redirect
- Európai Parlament (2016): *Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról*. P8_TA(2016)0409. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_HU.html
- Európai Parlament (2020): *Az Európai Parlament 2020. október 7-i állásfoglalása a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról*. P9_TA(2020)0251. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_HU.html
- Európai Parlament [é. n.]: *2022/2137(INI) – Institutional Relations Between the EU and the Council of Europe*. Online: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2137\(INI\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2137(INI)&l=en)
- TÁRNOK Balázs (2021): Újabb pofon a nemzeti kisebbségeknek és az európai értékekbe vetett hitnek az Európai Bizottságtól. *Ludovika.hu*, 2021. július 13. Online: www.ludovika.hu/blog/ot-perc-europa-blog/2021/07/13/ujabb-pofon-a-nemzeti-kisebbsenek-es-az-europai-ertekekbe-vetett-hitnek-az-europai-bizottsagtol/
- The Council of Europe – European Union (2007): *Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*. Online: <https://rm.coe.int/16804e437b>

A Velencei Bizottság az új ukrán kisebbségi törvényről

Bevezetés

Júniusi plenáris ülésén hagyta jóvá a Velencei Bizottság a tavaly elfogadott ukrán kisebbségi törvénnyel kapcsolatos véleményét. A vizsgálatra magyar–román kezdeményezésre került sor. Az Európa Tanács független alkotmány-jogászokból álló tanácsadó testülete szerint bár történt előrelépés, a jogszabály és általában véve a nemzeti kisebbségekre vonatkozó jogszabályi keret továbbra sincs összhangban az Ukrajnára nézve is kötelező nemzetközi standardokkal, ezért a testület a törvény módosítását javasolja.

Előzmények

Az ukrán parlament 2022. december 13-án fogadta el a nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvényt.¹ A jogszabályt számos kritika érte a korábbi jogfosztások bebetonozása és a további jogszűkítések miatt. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének monitoring bizottsága magyar–román közös kezdeményezés eredményeképpen 2023 januárjában felkérte a Velencei Bizottságot a törvény nemzetközi kötelezettségekkel való összhangjának vizsgálatára.²

Ez nem az első alkalom, hogy a Velencei Bizottság a nemzeti kisebbségek jogainak megsértése miatt vizsgálta az ukrán jogszabályokat. 2017-ben az ukrán parlament elfogadta az oktatási törvény, két évvel később az államnyelvtörvény módosítását.³ A jogszabály-módosítások a nemzeti kisebbségek korábban meglévő jogait szűkítették. A testület mindkét esetben (902/2017. és 960/2019. sz. vélemények) megállapította,⁴ hogy az ukrán jogszabályok nem

¹ HERASIMOVA 2022; Council of Europe Venice Commission 2023a.

² MÁZI 2023.

³ Council of Europe Venice Commission 2017a; 2019a.

⁴ Council of Europe Venice Commission 2017b; 2019b.

állnak összhangban Ukrajna nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi kötelezettségeivel, mivel nem teremtettek megfelelő egyensúlyt az ukrán nyelv megerősítésének legitim célja és a kisebbségek nyelvi jogainak megfelelő védelme között.⁵

A Velencei Bizottság véleménye

A Velencei Bizottság a június 9–10-i plenáris ülésén fogadta el az ukrán kisebbségi törvénnyel kapcsolatos véleményét, amelyben kimondta, hogy bár a jogszabály több területen a nemzetközi kisebbségvédelmi standardoknak megfelelő garanciális szabályokat vezet be, továbbra sincs összhangban Ukrajna nemzetközi kötelezettségeivel.⁶

A Velencei Bizottság felidézi az oktatási törvény és az államnyelvtörvény módosítása kapcsán tett javaslatait, amelyeket Ukrajna nem, vagy csak részben vett figyelembe a kisebbségi törvény megalkotása során. A korábbi véleményeknek azért is van jelentőségük, mert a kisebbségi törvény több nyelvi és oktatási jogokra vonatkozó cikkében pusztán visszautal az államnyelvtörvény vagy az oktatási törvény rendelkezéseire, illetve a jogszabály bizonyos pontjai kizárólag a korábban vizsgálat alá vont két jogi aktus rendelkezéseivel együttesen értelmezhetők. Ennek okán a Velencei Bizottság a véleményben rendszeresen visszatér a korábbi véleményeiben tett megállapításaira, azokat továbbra is irányadónak tekintve.

A Velencei Bizottság korábban arra hívta fel Ukrajnát, hogy a kisebbségi törvény megalkotása során vegyék figyelembe a nemzeti kisebbségeket képviselő szervezetek meglátásait. A 2022 decemberében elfogadott törvénnyel kapcsolatban a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség és az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség közös nyilatkozatot adott ki, amelyben azt sérelmezték, hogy a törvényalkotók figyelmen kívül hagyták a magyar és más kisebbségi szervezetek által korábban megfogalmazott konstruktív javaslatokat.⁷ Ezzel szemben a Velencei Bizottság véleményében azt közli, hogy az ukrán hatóságok arról tájékoztatták, hogy a jogszabály készítése során kiterjedt konzultációra

⁵ MÁZI 2023.

⁶ Council of Europe Venice Commission 2023b.

⁷ A KMKSZ és az UMDSZ közös nyilatkozata Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) című törvénnyel kapcsolatban 2022.

került sor a kisebbségi szervezetek képviselőivel. Ellentmondás mutatkozik tehát az ukrán hatóságok és a KMKSZ–UMDSZ állításai között.

A nyelvi jogok vizsgálata

A Velencei Bizottság véleményében kiemelt figyelemben részesültek a nyilvános események mint a gyülekezéshez való jog garanciái a nemzeti kisebbségek számára. A kisebbségi törvény értelmében a nemzeti kisebbségi szervezetek kulturális eseményeket szervezhetnek az adott nemzeti kisebbség nyelvén. A Velencei Bizottság szerint ez korlátozza a gyülekezés szabadságát, és a testület javasolja a jogszabály módosítását olyan módon, hogy bárki szervezhessen kulturális eseményt a nemzeti kisebbségek nyelvén, ne csupán a kisebbségi szervezetek.

A kisebbségi törvény azt is előírja, hogy kötelező az ukrán nyelvű szimultán tolmácsolás biztosítása a nemzeti kisebbség nyelvén rendezett kulturális eseményeken, ha erre vonatkozó kérés az esemény előtt 48 órával érkezik a szervezőkhöz. A Velencei Bizottság ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy bár legitim célt határoz meg az előírás, homályos megfogalmazása problémát okoz; nem részletezi a törvény, hogy hány ember erre vonatkozó kérése esetén kötelező a tolmácsolás biztosítása, ez pedig a gyakorlatban ellehetetleníti az ilyen események szervezését, ugyanis a tolmácsolás biztosítása a kevésbé indokolt esetekben aránytalan terhet ró a szervezőkre. A testület ennek okán utóbbi előírás törlését javasolja, de legalábbis módosítás útján történő arányossá tételét.

A közösségi média használata kapcsán a kisebbségi törvény a kisebbségi törvénnyel egyazon napon elfogadott médiatörvény, valamint a 2019-ben módosított államnyelvtörvény rendelkezéseit tartja irányadónak. Ennek értelmében az ukrán nyelv kötelező használata a nemzeti és regionális szolgáltatók műsoridejében 75%-ról 90-re emelkedik. A Velencei Bizottság szerint ez a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozza, ezért a testület javasolja a média- és államnyelvtörvény módosítását a közösségi médiához való szabad hozzáférés biztosítása érdekében a nemzeti kisebbség nyelvén is.

A kisebbségi törvény értelmében azokon a településeken, ahol hagyományosan nemzeti kisebbséghez tartozó személyek élnek, vagy ahol ezek a személyek a lakosság jelentős részét alkotják, lehetőség van kétnyelvű feliratok elhelyezésére. A Velencei Bizottság arra hívja fel a figyelmet, hogy ez a megfogalmazás túl homályos, és növeli a jogbizonytalanságot, ugyanis nem határozza meg,

hogy mely településeket tekinti hagyományosan a nemzeti kisebbségek által lakottnak, illetve mit kell érteni a lakosság jelentős része alatt. A jogbizonytalanság kiküszöbölése érdekében a Velencei Bizottság a törvény pontosítását javasolja, méghozzá kiterjesztő értelmezéssel.

A vizuális kétnyelvűséggel kapcsolatos előírás, hogy a fenti településeken lehet kétnyelvű kampánytermékeket is közzétenni, ami azt is jelenti, hogy a nemzeti kisebbségek politikai szervezeteinek államnyelven is meg kell jeleníteni kampányüzeneteiket. A Velencei Bizottság szerint ugyanakkor az ilyen kampányanyagok ukrán nyelven való közzétételére irányuló kötelezettség aránytalan terhet ró a kisebbségi politikai szervezetekre, ez pedig veszélyezteti a véleménynyilvánítás szabadságát. A Velencei Bizottság itt is a 2019-es államnyelvtörvény értékelése során kifejtett véleményét ismétli, miszerint a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja az eszközök és a kommunikáció nyelve megválasztásának szabadságát.

Kiutak és lehetőségek

A Velencei Bizottság kifejezett ajánlása, hogy Ukrajna tovább halassza az ukránai nemzetiségi iskolák reformjának megvalósítását, valamint az egész reformot gondolja át a bizottság 2017. évi véleménye alapján. Az időbeli hatály kezdetének eltolására korábban is volt példa, hiszen az eredeti 2020-as céldátum helyett 2023 szeptemberére halasztották az oktatási reform kezdetét az unió hivatalos nyelvein oktató intézmények esetében. A Velencei Bizottság véleménye következményének is tekinthető, hogy június 11-én az ukrán parlament további egy évvel meghosszabbította az ukrán nyelvre történő átállást azokban az iskolákban,⁸ ahol az oktatás valamelyik uniós ország nyelvén folyik (az ukrán parlament még május végén vette napirendre a javaslatot),⁹ így ezeknek az intézményeknek idén szeptemberben nem kell átállniuk ukrán nyelvre.

Az EU hivatalos nyelvein oktató intézmények átállásának halasztása felveti az EU hivatalos nyelvei (Ukrajna esetében ezek a bolgár, a görög, a német, a lengyel, a román, a szlovák és a magyar) és egyéb kisebbségi nyelvek (orosz, belorusz és jiddis) közti megkülönböztetés jogszerűségét. A kétfajta kisebbségi nyelv között az államnyelvtörvény is különbséget tesz, az ukrán

⁸ ALVAREZ 2023.

⁹ Halaszthatják a hatályba lépését az ukrán oktatási törvénynek, amely ellehetetleníti a magyar anyanyelvi oktatást 2023.

alkotmánybíróság pedig 2021-es döntésében kimondta, hogy az ilyen különbségtétel nem valósít meg az ukrán alkotmány szerint tiltott megkülönböztetést, mivel elősegíti Ukrajnának az uniós alapértékeknek való jobb megfelelését.¹⁰ A Velencei Bizottság mostani véleményében emlékeztet, hogy 2020. évi, a lett kisebbségi nyelvű oktatási törvény módosításáról szóló véleményében maga is elfogadta az EU hivatalos nyelveit beszélő és egyéb nemzeti kisebbségek közti különbségtételt.¹¹ Felhívja ugyanakkor a figyelmet, hogy két jelentős eltérés van a lett és az ukrán eset között: Lettország az EU tagállama, illetve a lett alkotmány nem biztosítja kifejezetten semmilyen kisebbségi nyelv védelmét, az ukrán alkotmány azonban előírja az orosz nyelv védelmét. A Velencei Bizottság azonban azt is hozzáteszi, hogy – figyelemmel az Ukrajna elleni brutális agresszióra – jogilag igazolható lenne, ha Ukrajna egy időre felfüggesztené ezt az orosz nyelv védelmére vonatkozó alkotmányos előírást.¹²

Bár jogilag kifogásolható a különbségtétel az EU-s és nem EU-s nyelvek között, politikai értelemben ez egy kézenfekvő megoldás lenne Ukrajna számára. Egyrészt a Velencei Bizottság fenti megállapításából is kitűnik, hogy az uniós hivatalos nyelvek kiemelt státuszban részesítése (párhuzamosan pedig az orosz agresszió miatt az orosz nyelv alacsonyabb státuszba sorolása) még jogilag is igazolható lehet. Másrészt egy ilyen megoldással a kijevi rezsim gesztust gyakorolhatna az EU és az érintett uniós tagállamok felé. Ha Ukrajna visszaállítaná az EU hivatalos nyelvét beszélő nemzetiségeket 2017 előtt megillető nyelvi és oktatási jogokat, akkor valószínűleg a mostani eljárásra sem került volna sor, Kijev pedig végérvényesen le tudna zárni egy olyan ügyet, amelyben uniós partnerei részéről jogosan érik kritikák az orosz agressziónak kitett államot.

2023. június 19.

Felhasznált irodalom

A KMKSZ és az UMSZ közös nyilatkozata Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) című törvénnyel kapcsolatban. 2022. december 16. Online: <https://kmksz.com.ua/2022/12/16/a-kmksz-es-az-umdsz-kozos-nyilatkozata-ukrajna-nemzeti-kisebbségeirol-kozossegeirol-cimu-torvennyel-kapcsolatban/>

¹⁰ Council of Europe Venice Commission 2023b: 40. pont.

¹¹ Council of Europe Venice Commission 2020.

¹² Council of Europe Venice Commission 2023b: 41. pont.

- ALVAREZ Péter (2023): Hatott Ukrajnára a brüsszeli magyar vétó. *Index*, 2023. június 11. Online: <https://index.hu/kulfold/2023/06/11/ukrajna-oktatas-torveny-kisebbségi-torveny-szijas-jarto-peter-magyarország-kulugy-kisebbségek-karpataljai-magyarok/>
- Council of Europe Venice Commission (2017a): *Ukraine. The Law on Education*. CDL-REF(2017)047. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2017\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2017)047-e)
- Council of Europe Venice Commission (2017b): *Ukraine. Opinion on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which Concern the Use of the State Language and Minority and Other Languages in Education, Adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8–9 December 2017)*. CDL-AD(2017)030-e. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-e)
- Council of Europe Venice Commission (2019a): *Ukraine. Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language*. CDL-REF(2019)036. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2019\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2019)036-e)
- Council of Europe Venice Commission (2019b): *Ukraine. Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language, Adopted by the Venice Commission at Its 121st Plenary Session (Venice, 6–7 December 2019)*. CDL-AD(2019)032-e. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)032-e)
- Council of Europe Venice Commission (2020): *Latvia – Opinion on the Recent Amendments to the Legislation on Education in Minority Languages, Adopted by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session*. CDL-AD(2020)012. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)012-e)
- Council of Europe Venice Commission (2023a): *The Law of the Land “On National Minorities (Communities) of Ukraine”*. Strasbourg, 2023. április 28. CDL-REF(2023)019. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2023\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2023)019-e)
- Council of Europe Venice Commission (2023b): *Opinion on the Law on National Minorities (Communities). Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9–10 June 2023)*. CDL-AD(2023)021. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)021-e)
- Halaszthatják a hatályba lépését az ukrán oktatási törvénynek, amely ellehetetleníti a magyar anyanyelvi oktatást. *Krónika Online*, 2023. május 31. Online: <https://kronikaonline.ro/kulfold/halaszthatjak-a-hatalyba-lepeset-az-ukran-oktatasi-torvenynek-amely-ellehetetleniti-a-magyar-anyanyelvi-oktatast#>
- HERASIMOVA, Tetiana (2022): Rada Adopts New Law on National Minorities. *Ukranews*, 2022. december 13. Online: <https://ukranews.com/en/amp/news/901757-rada-adopts-new-law-on-national-minorities>
- MÁZI András (2023): Az ukrán kisebbségi törvény felülvizsgálata. *Ludovika.hu*, 2023. január 31. Online: www.ludovika.hu/blogok/kormblog/2023/01/31/az-ukran-kisebbségi-torveny-felulvizsgálata/

További uniós szakpolitikák



Közös agrárpolitika 2023: amikor az agrárpolitika és a klímacélok találkoznak

A 2023-as évvel megkezdődött az unió közös agrárpolitikájának új 5 éves ciklusa. Az Európai Unió által kijelölt klímapolitikai célok is megjelentek a legújabb mezőgazdasági és erdőgazdálkodási tervben, amelynek eleget kell tenniük az EU-s országoknak. Az agrárszektor azonban soha nem látott kihívással nézett szembe 2022-ben. A szárazság és a háború, valamint annak következményei sújtották a gazdákat. Az elmúlt két évben az agráriumra nehezedő nyomás történelmi élelmiszer-inflációhoz vezetett, ami pedig együtt járt azzal is, hogy az unióknak engednie kellett a zöldpolitikai elvárásokból.

2023. január 1-jétől vette kezdetét az Európai Unió új ötéves közös agrárpolitikai (KAP) ciklusa.¹ A legújabb KAP több kihívásra kell választ adjon, így az időközben elfajult, Európát sújtó szárazságra és az európai mezőgazdaságot több fronton érő orosz-ukrán háborúra is. Az új közös agrárpolitikai programot 2021-ben fogadták el, azaz a 2022-es év előtt, amikor az európai agráriumot régen tapasztalt aszály érte, de a válságok sora már több éve húzódik a koronavírus-járványtól kezdve egészen az energiaválságig. A mezőgazdaságot a legnagyobb kihívás elé 2022 nyara állította, hisz az átlagosnál kevesebb csapadék, szárazabb idő volt jellemző. Az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontjának 2022. augusztusi kutatása szerint Európa területeinek közel kétharmadát aszály fenyegette, amire már ötszáz éve nem volt példa.²

Az agráriumot érintő válság a megugrott élelmiszerárakban mutatkozik meg. Az EU tagállamaiban az élelmiszerek árának emelkedése 2022 decemberében 18,2%-ot tett ki.³ Magyarország és a balti országok különösen magas élelmiszer-inflációval kellett számoljanak. Hazánkban mérték a legmagasabb élelmiszer-inflációt, közel 50%-os átlagos árnövekedést, amelyet részben külső és belső tényezők hoztak létre. Ilyen tényezők voltak az európai energiaárak emelkedése, a kedvezőtlen időjárási viszonyok, ami a magyar Alföldet különösen sújtotta, valamint a forintárfolyam romlása, ami az importált élelmiszerek

¹ European Commission [é. n. a].

² Copernicus 2022.

³ PALFI 2023.

árát tovább növelte. Az élelmiszerek mellett az energia és a szolgáltatások is drágultak az EU tagállamaiban. Mindez fokozta a megélhetési válságot,⁴ amely a legnagyobb félelme az unió lakosainak, a szegénységet és a társadalmi kirekesztettséget megelőzve.

A válság idejében különösen nagy figyelem hárul az uniós tagállamokban a bizonytalanná vált élelmezésbiztonságra. Az Európai Unióban nézeteltérések is keletkeztek abból, hogy alkalmazkodva a válsághoz, csökkentsék-e a káros-anyag-kibocsátás mérséklésére és az egyéb klímapolitikai célokra vonatkozó elvárásokat,⁵ hiszen ezáltal további élelmezésbiztonsági problémák keletkezhetnek a kontinensen. Az EU-tagállamok vezetői ezért elhatározták, hogy csökkenteni kell a kulcsfontosságú mezőgazdasági termékek importját, ezek esetében a függetlenségre kell törekedni.⁶ A tagállamok mezőgazdaságért felelős miniszterei és az Európai Parlament a gabonatermelés növekedése érdekében cselekvésre szólították fel a Bizottságot, amely ideiglenesen lazított az agrárrium felé támasztott elvárásokon 2022 júliusában.⁷ A Bizottság javaslata szerint a szántóföldi vetésforgóval és a szántóföldeken található nem termelési célú jellegzetességek fenntartásával kapcsolatos szabályok lazulnak. Így az évenkénti, szigorú vetésváltás bevezetését elengedte a Bizottság a termelőképesség megőrzése érdekében. Egyes természetvédelemhez kapcsolódó szabályok felett szemet hunynak 2024-ig, mint például az eddig kötelező terménydiverzifikáció. A várakozások szerint a döntés 1,5 millió hektárral gyarapíthatja a termőterületet Európában, ez nagyobb termeléshez és az árak csökkenéséhez vezethet.⁸

Az uniós zöld megállapodás célkitűzéseinek megjelenése az agrárpolitikában nem alaptalan. A mezőgazdasági szektor is intenzív kibocsátója az üvegházhatású gázoknak. Az Európai Unió üvegházhatású gázainak 11,4%-át teszi ki az agrárrium.⁹ Ezzel szemben az energiaszektor 23,3%-ot, a közlekedési ágazat 23,2%-ot, a háztartások pedig 15,4%-ot tesznek ki. Fontos megjegyezni azonban, hogy az 1990-es évektől 2020-ig 20%-kal csökkent az agrárszektor üvegházhatásúgáz-kibocsátása. Más szektorokban is csökkenést láthatunk, ami alól egyedüli kivételt a szállítás és a közlekedés képez. A várakozások szerint tovább mérséklődhet a kibocsátás minden egyes szektorban, hiszen

⁴ ROMÁN 2023.

⁵ J. R. 2022.

⁶ ROMÁN 2023.

⁷ DEVUYST 2022.

⁸ DEVUYST 2022.

⁹ MASTERSON 2022.

2030-ig 55%-os csökkenést szorgalmaz az Európai Unió, illetve 2050-re a teljes klímasemlegességet tűzte ki céljául.¹⁰

Az agrárszektor emissziója több elemből áll össze. Károsanyag-kibocsátásra kerül sor az intenzív földműveléssel, a műtrágyázással, valamint többek között a feldolgozással is. Azonban az agrárium nehezen – vagy egyes munkafolyamatokban egyáltalán nem – tudja elérni, hogy megújuló energiaforrásokat használjon fel. A talaj megmunkálásában léteznek alternatívák a károsanyag-kibocsátás csökkentésére, amelyek együtt járnak a hatékony és hosszú távú mezőgazdálkodással. A második világháború után elterjedt intenzív mezőgazdaság térnyerése a termőföldek elfáradását és azok használhatatlanságát okozza, továbbá ahhoz vezet, hogy a talaj széntartalma a légkörbe jut. Ennek következtében az egyik kitűzött cél a talaj szénttartalmának növelése és védelme.¹¹

A KAP eredeti „nagyratörőbb céljai a környezetvédelmi és éghajlat-politikai intézkedések terén” a szénben gazdag talajok megőrzésére, illetve az ökorendszerek kiépítésének támogatására helyezi a hangsúlyt.¹² Utóbbi célja, hogy az éghajlat és a környezet számára előnyös mezőgazdasági gyakorlatokat alkalmazzanak, amire a tagállamok kifizetéseinek 25%-át kell fordítsák. Azonban nézeteltérések húzódnak meg abban, hogy mennyire lehet a termelés elé helyezni a környezetvédelmi célokat. Egy friss kutatás alapján az organikus alapú mezőgazdaságok kevesebbet termelnek, azonban költséghatékonyabbak.¹³ A 40 organikus és 40 hagyományos mezőgazdaságot vizsgáló tanulmány szerint „számos tanulmány igazolja, hogy ha a hektáronkénti, éves termés hozamot vesszük figyelembe, a biogazdálkodás általában 8–25 százalékkal kevésbé termelékeny, mint a hagyományos gazdálkodás”.

A következő évek fontos kérdése lesz, hogy az Európai Unió és tagállamai a termelést vagy a fenntarthatóságot helyezik-e előtérbe, erre pedig az idei év is megoldásokkal állhat elő. A 2022-es év kihívásai és a 2023-as KAP megmutatta, hogy nem szükségesek a radikális klímapolitikai megkötések a mezőgazdaság területén, hiszen a kontinens élelmiszer-biztonsága elsőbbséget élvez. Az éghajlati és más világpolitikai események rugalmasságot kívánnak meg azért, hogy egy esetleges válság során könnyen alkalmazkodhasson az agrárszektor. Meg kell jegyezni, hogy nem kizárólag a döntéshozóknak kell teret

¹⁰ European Commission [é. n. b].

¹¹ MTA/NAK 2018.

¹² Európai Tanács 2023.

¹³ DEANDREIS 2023.

adni, hanem maguknak a gazdáknak, hiszen a leginnovatívabb megoldásokat nem a tudomány, hanem ők maguk teremtik meg.¹⁴

2023. március 13.

Felhasznált irodalom

- Copernicus (2022): *Summer 2022 Europe's Hottest on Record*. 2022. szeptember 8. Online: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-summer-2022-europes-hottest-record>
- DEANDREIS, Paolo (2023): Organic Farms Produce Less, but are More Cost Effective, Study Finds. *Olive Oil Times*, 2023. március 2. Online: www.oliveoiltimes.com/production/organic-farms-produce-less-but-are-more-cost-effective-study-finds/117556
- DEVUYST, Pieter (2022): EU Commission Delays New CAP Environmental Rules to Boost EU Grain Production. *S&P Global*, 2022. július 26. Online: www.spglobal.com/commodity-insights/en/ci/research-analysis/eu-commission-delays-new-cap-environmental-rules-to-boost-eu-g.html
- Európai Tanács (2023): *A 2023–2027-es időszakra szóló közös agrárpolitika*. 2023. február 6. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/#what
- European Commission [é. n. a]: *The Common Agricultural Policy: 2023-27*. Online: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en
- European Commission [é. n. b]: *A European Green Deal*. Online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- J. R. (2022): Lazít az agrárpolitikai szabályokon a fenyegető élelmiszerválság miatt Brüsszel. *Világ-gazdaság*, 2022. július 27. Online: www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2022/07/lazit-az-agrarpolitikai-szabalyokon-a-fenyegeto-elelmiszervalsag-miatt-brusszel
- MASTERTON, Victoria (2022): The European Union has Cut Greenhouse Gas Emissions in Every Sector – Except This One. *World Economic Forum*, 2022. szeptember 29. Online: www.weforum.org/agenda/2022/09/eu-greenhouse-gas-emissions-transport/
- MTA/NAK (2018): Lényeges a talaj széntartalmának növelése. *Agrofórum*, 2018. november 19. Online: <https://agroforum.hu/agrarhirek/agrarkozelet/lenyeges-talaj-szentartalmának-novelese/>
- PALFI, Rita (2023): Inflation in Europe is Falling But Food Prices are Rising. Who is Paying the Most and What for? *Euronews*, 2023. január 26. Online: www.euronews.com/next/2023/01/26/inflation-in-europe-is-falling-but-food-prices-are-rising-who-is-paying-the-most-and-what-
- ROMÁN, Antonio Albaladejo (2023): *Question Time: Food Price Inflation in Europe?* European Parliamentary Research Service, 2023. január. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739298/EPRS_ATA\(2023\)739298_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739298/EPRS_ATA(2023)739298_EN.pdf)
- TEDx Talks [TEDx] (2019): Megmenthet-e a mezőgazdaság a klímaválságtól? Attila Kökény, TEDxBekescsaba. *YouTube*, 2019. június 13. Online: www.youtube.com/watch?v=YFvjJ-RoT0mU

¹⁴ TEDx Talks 2019.

Korszakhatár az energetikai fogyasztók védelmében?

Az Európai Bíróság minap meghozott ítéletében uniós jogi szempontból aggálytalannak találta azt az olasz szabályozást, amely lehetővé teszi, hogy a tagállami energiahivatal bizonyos körülmények között kvázi kártérítést ítélhessen meg villamosenergia-fogyasztók számára. Az ügy különösen fontos Magyarország számára is: figyelemmel arra, hogy a magyar szabályozás jelentős hasonlóságot mutat az olasz joggal.

Az energetika közismerten speciális iparág. Olyan tevékenységről van szó, amelynek működtetésénél a hagyományos piaci szempontok mellett egyéb tényezőket – jelesül meghatározó műszaki kérdéseket, az ellátásbiztonságot, a kiszámíthatóságot s nem utolsósorban a fogyasztóvédelmet – is számításba kell vennie a jogalkotónak. E jellegzetességei mellett az energetika továbbá az unió figyelmére is igényt tart. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (az EUMSZ) az energiapolitikát önálló uniós szakpolitikának tekinti (lásd EUMSZ 194. cikk), s e téren az EU által kitűzött célok elérése érdekében jogszabályokat, így többek között irányelveket alkot. Az irányelvek jellegzetessége, hogy azok az elérendő célokat tekintve kötelezőek a tagállamokra, amelyek ugyanakkor a kitűzött EU-s célok eléréséhez szükséges eszközök megválasztásában szabadságot élveznek. Másképpen szólva, a tagállam saját maga választhatja meg, miképpen kívánja érvényre juttatni otthon az uniós elképzeléseket.

Ebből a típusú, tartalmi megfelelésre kötelező jellegű szabályozásból természetesen számos jogi bizonytalanság származik, amelyek egy olyan összetett szabályozású jogterületen, mint az energetika, még inkább jelen vannak. Az uniós jog egységes értelmezésének és a jogviták feloldásának egyik eszközeként az uniós jog minden tagállami bíróság számára egy speciális jogi eljárást, az úgynevezett „előzetes döntéshozatal” lehetőségét kínálja. Ezen eljárás keretében a tagállami bíróságok az Európai Bírósághoz fordulhatnak elvi iránymutatásért.

Az Európai Bíróság most március 30-án meghozott ítéletében¹ egy ilyen eljárás keretében azt vizsgálta, hogy ellentétes-e az uniós joggal, hogy egy tagállam lehetőséget biztosítson a nemzeti energiahivatala számára arra, hogy jogsértés megállapítása esetén az ne pusztán bírságot szabhasson ki, hanem a fogyasztóktól jogellenesen beszedett díjak visszatérítését (kvázi kártérítést) is elrendelhesse. A luxemburgi vizsgálat előzménye, hogy az olasz energetikai hatóság közel 14 millió (!) euró összeg (megközelítőleg 5,25 milliárd forint) fogyasztóknak történő visszafizetésére kötelezte a jogvitában érintett olasz energiaszolgáltató társaságot. Tette mindezt azért, mert megállapítása szerint a szolgáltató jogellenesen számított fel meghatározott tarifális elemeket (úgynevezett „adminisztratív kezelési költségeket”) ügyfelei irányába. A szolgáltató a hatóság határozatát az olasz bíróságok előtt megtámadta, állítva, hogy a költségek meghatározása és felszámítása a társaság és ügyfelei között magánjogi szerződés keretében történt, amellyel kapcsolatban az energetikai hatóságnak nincsen hatásköre. A társaság állítása szerint a vonatkozó (korábban hatályos) európai uniós irányelv (a korábbi villamos energia irányelv) meghatározza, hogy a tagállami energetikai hatóság milyen jogosítványokkal rendelkezik, s ilyen tartalmú (magánjogi) szankciót az nem nevesít. Állítása szerint ezért az olasz jog nincs összhangban az európai uniós rendelkezésekkel.

A villamos energia irányelv² vonatkozó rendelkezései szerint [lásd irányelv 36. cikk (4) bek.] a szabályozó hatóság hatásköre legalább arra kell hogy kiterjedjen, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat szabhasson ki a szabályokat be nem tartó vállalkozásokkal szemben. Ez a rendelkezés, az irányelv nyelvtani értelmezéséből világosan kitűnve, gyakorlatilag a hagyományos, hatósági – azaz közigazgatási anyagi jogi – bírság szankció kiszabásának lehetőségét jelenti. Arról ugyanakkor hallgat az uniós jog, hogy kell-e, illetve biztosíthat-e a tagállami jogalkotó olyan hatáskört energetikai hatósága számára, hogy olyan esetben, amennyiben a hatóság valamilyen, a szolgáltató által alkalmazott tarifális rendelkezés jogellenességét állapítja meg, kvázi kártérítés megítéléséről is döntsön. Ez olyan kérdés, amely hagyományosan bírósági útra tartozik. Így is érvelt az energiaszolgáltató társaság a jogvitában.

Látni kell, hogy az ügy saját magán jelentősen túlmutató gyakorlati és elméleti jelentőséggel is bír. Gyakorlati jelentősége nyilvánvalóan az, hogy

¹ A Bíróság 2023. március 30-i ítélete a C-5/22. sz. Green Network SpA kontra SF, YB, az Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) ügyben.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

amennyiben a szolgáltató a hatóság által megállapított módon (akár csak részben) jogellenes összeget számláz a fogyasztó felé, a hatósági döntés elegendő ahhoz, hogy a fogyasztó a tőle jogtalanul elvont összeget visszakapja, s nem kell hogy bírósághoz forduljon, és hosszas polgári peres eljárásban követeljen kártérítést. Ez az ügy praktikus oldala. Dogmatikai-elméleti szempontból azonban a kérdés legalább ilyen fontos. Arról van szó ugyanis, hogy mekkora jelentőséget tulajdonít az európai (és a tagállami) jogalkotó a fogyasztóvédelemnek, s lehetővé teszi-e, hogy egy hatósági eljárásban egy közigazgatási szerv egy főszabályként bírói hatáskört gyakoroljon. Tudniillik az energetikai hatóság, ha így jár el, egy magánjogi jogviszony (részleges) érvénytelenségéről és annak polgári jogi jogkövetkezményeiről határoz.

Az Európai Bíróság a jelen ügyben, amely ugyanakkor a jövőre és más tagállamok szabályozására nézve is irányadó, úgy határozott, hogy noha az uniós jog nem kívánja meg ilyen kártérítési hatáskör biztosítását a tagállamoktól, azt nem is tiltja meg. Azaz uniós jog hallgatása a taláros testület szerint nem tilalmat, hanem lehetőséget jelent: értelmezése szerint a tagállamok mérlegelésén múlik, hogy milyen súlyt adnak a fogyasztóvédelmi szempontoknak, amikor vonatkozó szabályaikat megalkotják. Az uniós jogalkotó ebbe – legalábbis egyelőre – úgy tűnik, nem kíván beleszólni. Az ugyanakkor világosan kiolvasható az ítéletből, hogy a Bíróság a fogyasztóvédelem szempontjaira komoly hangsúlyt fektet az energetikában. Olyan komolyat, hogy az uniós szabályozás hallgatása dacára ítéletében szinte sugalmazza, hogy a villamosenergia-ipar olyan terület, ahol a fogyasztók védelme érdekében a tagállami hatóságok ilyen, másutt jelen nem lévő, rendkívül erőteljes jogosultságokkal is felruházhatók.

Magyarország a kérdéskör kapcsán az olasz jogalkotóhoz hasonló szemléletet követ: a villamos energiáról szóló törvény³ ugyanis kifejezetten felhatalmazza a Magyar Energia- és Közmű-szabályozási Hivatalt arra, hogy gyakorlatilag bármilyen, a törvényben meghatározott árszabályozási előírás megszegése esetén a szolgáltató által elért többletbevétel (azaz praktikusán a túlárazás mértékének megfelelő összeg) a sérelmet szenvedett szerződő fél részére való visszatérítéséről határozzon [lásd 141. § (12) bek.]. Az Európai Bíróság most meghozott döntése fényében több mint valószínű, hogy ez a magyar szabályozás – hasonlóan olasz párjához – kiállná Luxemburg próbáját egy esetleges brüsszeli vizsgálat esetén.

2023. április 17.

³ A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény.

Felhasznált jogforrások

A Bíróság 2023. március 30-i ítélete a C-5/22. sz. Green Network SpA kontra SF, YB, az Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=00DDB1D5FF48D3766374432684703CC2?-text=&docid=272073&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&-cid=3052141>

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény.

Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

Határkerítés és kvóta: milyen irányba halad az uniós migrációs politika?

Bevezetés

A februári uniós csúcson egyik témája a migráció volt. A felek célként tűzték ki az illegális bevándorlás visszaszorítását, az Európai Unió területére lépők számának csökkentését. A már Unióban lévő bevándorlókkal kapcsolatos kölcsönös felelősségvállalásról, annak formáiról azonban ez alkalommal sem egyeztek meg.

Az Európai Tanács február 9-ei ülésének egyik legfontosabb napirendi pontja az orosz–ukrán háború és a gazdasági helyzet mellett az utóbbi időszakban háttérbe szorulni tűnő migráció volt. Az uniós állam- és kormányfők egynapos tanácskozásukon megállapodtak,¹ hogy szorosabb kooperációt alakítanak ki a kibocsátó- és a tranzitországokkal annak érdekében, hogy az illegálisan Európába igyekvőket már útjuk legelején sikerüljön megállítani, mindemellett hatékonyabbá tennék a visszaküldésüket, fokoznák a külső határok védelmét, valamint továbbhaladnának az új migrációs és menekültügyi paktum elfogadásához vezető úton. Azonban az immár közel tíz éve éles vitákat kiváltó kérdésben, hogy miként csökkentsék az úgynevezett frontországokra nehezedő migrációs nyomást, a feleknek továbbra sem sikerült egyezsége jutniuk.

A hatályos uniós migrációs és menekültügyi politika és hiányosságai

Az uniós migrációs és menekültügyi politika egyik legnagyobb problémája a kezdetek óta az, hogy nincsen egy átfogó, egységes szabályrendszer. Mind a mai napig két európai egyezmény jelenti a közös migrációs – legyen szó menekültekről vagy gazdasági bevándorlókról – politika alapját. A 2008-ban hatályba lépett migrációs és menekültügyi paktum alappilléreit a kölcsönös felelősségvállalás

¹ European Council 2023.

és szolidaritás képezi,² amelynek érdekében a tagországok prioritásként fogalmazták meg az illegális bevándorlás visszaszorítását, a jogszerűtlenül az unió területére jutó emberek hazájukba történő visszatelepítését, a külső határok védelmének megerősítését, a kibocsátó államokkal való együttműködést, továbbá egy közös menekültügyi rendszer kialakítását.

A másik egyezmény, amely a tagállamok ezen a területen történő kooperációjának keretét szolgálja, a dublini rendelet (Dublin III).³ Az eredeti szabályozást a politikai vezetők 1990-ben fogadták el, azóta két ízben is módosították, legutoljára 2013-ban. Az egyezmény a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos eljárási szabályokat tartalmazza. A dublini rendelet kimondja, hogy a menedékkérelmét először annak a nemzethez kell elbírálania, amelynek a területén a bevándorló először lépett az Európai Unióba (első ország elve).

Ezen egyezmények tehát az egymás iránti szolidaritást csupán mint előtérben tartandó szemléletet rögzítik, jogszabályi kötelezettséget nem kapcsolnak hozzá, az unió külső határán elhelyezkedő tagországokat – így például Görögországot, Ciprust, Olaszországot, Máltát vagy éppen Spanyolországot – magukra hagyják a menedékkérőkkel kapcsolatos feladatok ellátásában. E problémák a dublini rendelet eddigi utolsó reformját követően rövid időn – egy-két éven – belül kiütköztek, amikor is 2014-ben először Olaszországnak,⁴ majd 2015-től az EU más államainak is megnövekedett migrációs nyomással kellett szembenézniük az Afrikából, illetve a Közel-Keletről leginkább illegális úton érkezők miatt. A frontországok a tömeges bevándorlás okán közös, uniós megoldást sürgettek a kérelmek elbírálására vonatkozóan. Ez nemcsak hogy nem született meg, de a fentebb felsorolt államoknak az úgynevezett „dublini transzfereket” is vissza kellett fogadniuk. Ez a kifejezés azokat az embereket jelöli, akiket más uniós nemzet küldött vissza – a dublini rendelet értelmében – abba az országba, ahol először léptek az unió területére. Ezen transzferek száma 2021-ben összesen 27 114 fő volt.⁵

² Council of the European Union 2008.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás).

⁴ KALAS 2021.

⁵ Eurostat 2023.

Unió kezdeményezések

Az Európai Unió, érezvén, hogy valóban közösen kellene kezelni a felmerülő problémát, több megoldási javaslatot is kidolgozott az elmúlt mintegy nyolc esztendő során. 2015-ben az Olaszországban és Görögországban lévő bevándorlók egy részének szétesztásáról döntöttek a tagállamok között,⁶ ami azonban kivívta több nemzet – például Magyarország és Szlovákia – ellenállását.

2020 szeptemberében az Európai Bizottság (EB) bemutatta az új migrációs és menekültügyi paktumról szóló javaslatát.⁷ Az EB felgyorsítaná a menedékkérelmek elbírálását azáltal, hogy már az unió külső határain – de az EU-n belül – megkezdődne az illegálisan érkezők átvilágítása. Egy másik fontos reformja lenne az uniós migrációs politikának a rugalmas szolidaritás elvének, és annak részeként a szolidaritási mechanizmusnak a bevezetése. Ha egy állam életbe lépteti ezt a mechanizmust, akkor a Bizottság a GDP- és népességarányokat figyelembe véve meghatározza, mely nemzetnek hány személyről kell gondoskodnia. Az EB tehát megőrizte javaslatában a kötelező kvótákat, a 2015-ös tanácsi határozathoz képest viszont különbség, hogy ez alkalommal egy tagország a befogadást kiválthatja a menekültstátuszra nem jogosultak visszaküldésével. Amennyiben ezt nem sikerül a megszabott határidőn belül teljesítenie, úgy köteles átvenni bevándorlókat a rá eső kvóta alapján. A Bizottság ezen javaslata ugyanakkor a tagországok közötti megosztottság okán mindmáig nem került elfogadásra.

Pozitívabb fogadtatásra talált, és el is fogadták a politikusok tavaly nyáron az önkéntes szolidaritási mechanizmus bevezetéséről szóló francia javaslatot,⁸ amelynek célja a frontországokra nehezedő migrációs nyomás enyhítése. Ebben a tagállamokra van bízva, hogy szeretnének-e részt vállalni benne, vagy inkább kimaradnának, továbbá ha részt is vesznek benne, eldönthetik, hogy milyen formában teszik azt. Lehetőségük van bevándorlók befogadására és kérelmük elbírálására – kötelező kvóta meghatározása nélkül –, vagy anyagi támogatás nyújtására a külső határokon fekvő nemzetek számára. Franciaország eredeti célkitűzése az volt, hogy évente legalább tízezer főt vállaljanak át mások Görögországtól, Ciprustól, Olaszországtól, Máltától, illetve Spanyolországtól, az Európai Bizottság féléves jelentése alapján viszont még távol van ennek

⁶ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

⁷ Európai Bizottság 2020.

⁸ KALAS 2022.

elérése.⁹ 2022. decemberig csupán Olaszország, és mindössze kétszázhét személyt tudott ennek keretében más uniós államba küldeni.

Mindeközben a tavalyi évben 64%-kal növekedett az Európai Unióban az illegális határátlépők száma az azt megelőző esztendőhöz képest, egyúttal 2016 óta 2022-ben érkezett a legtöbb bevándorló az unió területére.¹⁰

Tagállami megosztottság

Mindezek fényében nem meglepő, hogy az Európai Tanács ülésére készülve széles körű egyetértés volt az uniós intézmények között a határvédelem megerősítése és az illegális bevándorlással szembeni fokozottabb fellépés, valamint a visszatelepítések felgyorsítása tekintetében.¹¹ A pontos megvalósítással kapcsolatban viszont már kirajzolódtak az ellentétek. Míg az Európai Parlament hagyományosan jobboldalhoz sorolt frakciói, a tagállamok közül pedig Ausztria, Olaszország, Bulgária, Magyarország, Görögország azon a véleményen voltak, hogy fizikai akadályra, határkerítésre is szükség van, amelynek felépítéséhez az Európai Unió nyújtson támogatást,¹² addig az Európai Bizottság következetesen elutasította mindkét feltevést.¹³

Egy másik kérdésben ennél is élesebb törésvonal húzódik a nemzetek között, ez pedig a bevándorlók szétosztásának ügye. Láthattuk, hogy valamennyi uniós kezdeményezés e két területre, a szigorúbb külső határellenőrzésre és a frontországok mentesítésére irányult. Értelemszerűen a déli államok, amelyeknek a területére érkeznek az emberek, és amelyeknek a feladata lenne a jelenlegi rendszerben valamennyi menedékkérelem elbírálása, a kötelező kvóta bevezetését sürgetik.¹⁴ Őket támogatva az Európai Bizottság is egy ilyen mechanizmus bevezetését látná szívesen.¹⁵ Más politikai vezetők – például a V4-ek és Ausztria – viszont ellenérzésüket fejezik ki e megoldás iránt, és megőriznék a dublini rendszert.¹⁶

⁹ European Commission 2022.

¹⁰ Frontex 2023.

¹¹ Kovács 2023.

¹² Live blog: European Council summit 2023.

¹³ VASQUES 2023.

¹⁴ KALAS 2020a.

¹⁵ Kovács 2023.

¹⁶ KALAS 2020b.

Hogyan alakulhat az uniós migrációs politika jövője?

Az Európai Tanács, február 10-én, hajnalban elfogadott következtetéséből az tűnik ki, hogy az Európai Unióban a korábbinál nagyobb figyelmet szentelnének a bevándorlók származási országukban való tartásának, de legalábbis az unió területe védelmének. Míg előbbivel összefüggésben konkrét intézkedésekről nem határoztak az állam- és kormányfők, addig utóbbival kapcsolatban jelentős előrelépésnek lehet tekinteni, hogy felszólították a Bizottságot, nyújtson anyagi támogatást tagországainak a határvédelmi infrastruktúrára. Noha külön nem emelték ki a határkerítést, az mégis belefoglalható ezen kategóriába, így több nemzet is elégedetten állhatott fel a tárgyalóasztal mellől.

A másik, nagyobb vitákat kiváltó ügyben, a szolidaritás és módjának kérdésében viszont nem jutottak előbbre a felek. Ezzel mindkét oldal elégedetlen lehet, a kvótákat támogatók azért, mert nem vezették be, a szétosztást ellenzők pedig azért, mert a jövőben sem lehetnek nyugodtak, hiszen továbbra is napirenden marad a téma.

Összességében a legutóbbi uniós csúcstalálkozó nyomán érdemi változásra nem lehet számítani az uniós migrációs politikában.

2023. február 15.

Felhasznált irodalom

- A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=HU>
- Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>
- Council of the European Union (2008): *European Pact on Immigration and Asylum*. 2008. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság (2020): *Új kezdet a migráció terén: bizalomépítés és a felelősségvállalás és a szolidaritás közötti új egyensúly kialakítása*. Online: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/hu/IP_20_1706
- European Commission (2022): *Solidarity Platform 'Pact' Thursday, 1 December 2022 Operational Conclusions*. Online: www.statewatch.org/media/3711/eu-com-solidarity-platform-pact-vsm-op-conclusions-1-12-22.pdf

Határkerítés és kvóta: milyen irányba halad az uniós migrációs politika?

- European Council (2023): *Conclusions*. 2023. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/en/pdf>
- Eurostat (2023): *Pending Incoming 'Dublin' Transfers by Submitting Country (PARTNER), Sex and Type of Applicant*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_DUBTPENI__custom_540080/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=15a0bf93-afc2-47fd-879f-ec106b334c1c
- Frontex (2023): *EU's External Borders in 2022: Number of Irregular Border Crossings Highest since 2016*. Online: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29>
- KALAS Vivien (2020a): *Preparing for the New Pact on Migration and Asylum*. EUSRAT, 2020. június 8. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/06/08/preparing-for-the-new-pact-on-migration-and-asylum>
- KALAS Vivien (2020b): *Uniós migrációs paktum: távolinak tűnik a megállapodás*. EUSRAT, 2020. november 18. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/11/18/unios-migracios-paktum-tavolinak-tunik-a-megallapodas>
- KALAS Vivien (2021): Olaszország migrációs politikája a 2014-es válság után. *Külügyi Szemle*, 20(2), 96–116. Online: http://real-j.mtak.hu/16776/7/KSZ_2021_2.pdf
- KALAS Vivien (2022): Újabb kísérlet az uniós migrációs politika megújítására. *Ludovika.hu*, 2022. június 15. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/06/15/ujabb-kiserlet-az-unios-migracios-politika-megujitasara/
- Kovács Ferenc (2023): Már finanszírozná a határkerítések építését az Európai Néppárt. *Index*, 2023. február 1. Online: https://index.hu/kulfold/2023/02/01/europai-parlament-europai-unio-bevandozlas-menekult-kerites/?fbclid=IwAR1U_tLHmcnZFVTfRUG9fwh_8qC-lom_uM0pSO4F5AmMMn3hXfbLZZpkgqay
- Live blog: European Council Summit (2023). *Politico*, 2023. február 9. Online: www.politico.eu/article/volodymyr-zelenskyy-ursula-von-der-leyen-france-germany-ukraine-live-blog-european-council-summit/
- VASQUES, Eleonora (2023): Eight EU States Demand Tougher Migration Curbs Ahead of Summit. *Euractiv*, 2023. február 8. Online: www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eight-eu-states-demand-tougher-migration-curbs-ahead-of-summit/?fbclid=IwAR2Ab60g-PKF3Dbv54aq4qQ09x0aLzbNQpAy_6dZgxT587vhlU9x0_8Zdk4

A kohéziós politika jövője: térségekre vagy személyekre koncentráljunk?

Az Európai Unió kohéziós politikájának hagyományos célja a területi és szociális kohézió. Azaz annak a jóléti szakadéknak a csökkentése, amely egyrészt a leggazdagabb és legszegényebb régiók, másrészt a különböző szociális csoportok között húzódik. A feladat könnyűnek tűnik, ugyanakkor a szakpolitika történetének eddigi évtizedei arról tanúskodnak, hogy még uniós szinten is komoly akadályok tornyosulnak a siker útjában. Mindenesetre az új pénzügyi időszakra készülve már sokan korszakváltásról beszélnek a kohéziós politikában is.

A regionális különbségek kiegyenlítése két okból is az európai integráció első lépéseitől kezdve az együttműködés legfontosabb céljai között szerepelt. Egyrészt a gazdasági közösség alapító atyái a kezdetektől fogva tudták, hogy nem jöhet létre egységes – akkori megnevezésében: közös – piac anélkül, hogy a piacon belüli területi egyenlőtlenségek csökkentésére ne törekednének. Másrészt pedig gyakorlati okokból is sürgős volt a regionális különbségek csökkentését támogató szakpolitika megerősítése, ugyanis az alapító tagállamok között meglévő fejlettségbeli különbség, különösen az olasz Dél felzárkóztatásának problémája a kezdetektől feszítette a frissen létrejött együttműködés kereteit.

Viszonylag hosszú története ellenére a szakpolitika múltja nem dúskál sikerekben. Bár önmagában nem elhanyagolható tény, hogy például a 2004-ben csatlakozott tagállamok fejlettsége az Európai Unió átlagához viszonyítva 59-ről 77%-ra nőtt, ez az örömdetes tény jobbára a nagyvárosi régiók szárnyalásának köszönhető. Igaz ez a megállapítás Magyarországra is: míg Budapest az uniós átlag 156%-án áll, a kis túlzással vele szomszédosnak tekinthető észak-alföldi régió a maga 49%-ával az Európai Unió átlagának felét sem éri el fejlettségben.

Erre a tényre mutat rá az Európai Bizottság háromévente publikált kohéziós jelentései közül a legutóbbi, a 2022 elején megjelent Nyolcadik Kohéziós Jelentés,¹ amely szintén tényként rögzíti, hogy a területi felzárkózás folyamatát ma

¹ European Commission 2021.

valóban csupán a nagyvárosi és fővárosi régiók versenye hajtja. A dokumentum megállapításai új lendületet adtak a kohéziós politika jövőbeni reformjáról szóló gondolkodási folyamatnak.

Tavaly szeptemberben a kohézióért felelős miniszterek Prágában már azonosították azokat a főbb témákat, amelyek a szociális és regionális kohézió jövőjét meghatározzák.² Idén januárban pedig Elisa Ferreira és Nicolas Schmit regionális politikáért, illetve szociális kohézióért felelős biztosok hívták össze azt a tanácsadó testületet, amelynek feladata, hogy 2024-ig folyó munkája során dolgozza ki a kohéziós politika jövőjét.³

A testület munkájának jelentősége nem kicsi: várhatóan 2025 elején fogja megjelentetni a Bizottság a Kilencedik Kohéziós Jelentését, amelynek megállapításai nagymértékben kihathatnak magának a szakpolitikának a következő pénzügyi időszakban érvényesülő jellegére. Nem titok, hogy a tagállamokban egyre élesebb vita folyik a kohéziós politika jövőjéről, alapvetően annak hatékonyságát vitatva.

Míg a közép-európai országok megtartanak a jövőben is az alapvetően a területi felzárkóztatásra koncentráló regionális politikai megközelítést, addig azok a nyugat-európai országok, amelyek egyrészt nettó befizetői az uniós költségvetésnek, másrészt pedig az elmúlt évek bevándorlási válságának következményeivel is kénytelenek szembenézni, vitatják ennek a megközelítésnek a relevanciáját. Ők sokkal inkább a szociális kohézió aspektusait hangoztatják, és azt állítják, hogy az elmúlt évek regionális politikája inkább súlyosbította a térségek közötti fejlettségbeli különbségeket, nem csökkentette.

Ezt a megközelítést hivatott tudományos módszerekkel egy, a közleműltban megjelent tanulmány is alátámasztani.⁴ A kutatók 2,4 millió európai háztartás vizsgálatán keresztül bizonyították, hogy a regionális megközelítés nem képes a térségek közötti különbségeket kezelni az Európai Unión belül. Állításuk szerint a kilencvenes évektől kezdve az unión belüli szociális különbségek ennek következtében nem csökkentek, hanem nőttek. Következtetésük, hogy ebből adódóan a jövő kohéziós politikáját nem a térségek, hanem a személyek felzárkóztatására kell alapozni, ugyanakkor messzemenő következményekkel bír.

A 2028. január elsején kezdődő új – és már előkészítés alatt álló – többéves pénzügyi keretterv egyik várható nagy vitapontja lesz a kohéziós politika jövője. Már most látszik kirajzolódni az a frontvonal, amelyet az iménti

² NAVRACSICS 2022.

³ European Commission 2023.

⁴ LANG-REDEKER-BISCHOF 2023.

tanulmány konklúziója is kirajzol: a regionális vagy a szociális megközelítés határozza meg a jövő kohéziós kasszáját. Ha az előbbi, annak a közép-európai országok lesznek a nyertesei. Ha az utóbbi, akkor azok a fejlett országok, amelyek egyébként leszakadó régiókkal nem, vagy nem nagyon, leszakadó társadalmi csoportokkal azonban – a bevándorlási válság következményeként – nagy számban rendelkeznek. A kérdés megválaszolásának mikéntje stratégiailag is meghatározhatja a közép-európai térségek felzárkózási ütemét.

2023. május 4.

Felhasznált irodalom

- European Commission (2021): *Cohesion in Europe towards 2050*. Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf
- European Commission (2023): *EU Cohesion Policy beyond 2027: Commission Establishes High-Level Reflection Group*. 2023. január 31. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/31-01-2023-eu-cohesion-policy-beyond-2027-commission-establishes-high-level-reflection-group_en
- LANG, Valentin – REDEKER, Nils – BISCHOF, Daniel (2023): *Place-Based Policies and Inequality Within Regions*. 2023. március 30. Online: <https://osf.io/2xmzj/>
- NAVRACSICS Tibor (2022): Kohéziós politika válaszüton. *Ludovika.hu*, 2022. szeptember 8. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/09/08/kohezios-politika-valaszuton/

Porto második évfordulója: hogyan áll a Szociális Európa?

Idén májusban emlékezhettünk meg a portói szociális csúcstalálkozóról, annak második évfordulója kapcsán. A születésnap jó alkalmat szolgáltat a Szociális Európa több évtizedes álma megvalósulásának összegzésére is.

Idestova négy évtizeddel ezelőtt, az egységes belső piaci program indulásával egy időben vetődött fel az a Jacques Delors, a Bizottság akkori elnöke által is felkarolt gondolat, hogy az európai integráció ne csak a piacok és a tőke, hanem a szociális szolgáltatások integrációját is jelentse. Míg azonban az egységes belső piaci program látványos sikereket magáénak tudva diadalmasan menetelt előre, a Szociális Európa elképzelése sokáig csak politikai vágyálom maradt.¹ A tagállamok, ragaszkodva hatásköreikhez, évtizedeken keresztül megőrizték teljes önállóságukat ezekben a szakpolitikákban, az elképzelés hívei pedig nem nagyon találtak jogilag is kifogástalan megoldást a szupranacionális szabályozás megágyazására.

Egy ideig a szociális dömping jelszava volt sokak számára a megfelelő politikai alap.² Elsősorban a keleti bővítés utáni időszakban a saját munkaerőpiacukat az olcsó és hatékony kelet-európai munkavállalóktól féltő nyugat-európai politikusok használták érvként a szociális dömpinget, akik – a kereskedelempolitikában megszokott dömpingellenes jogalkotáshoz hasonlóan – olyan uniós szintű jogalkotást tartottak szükségesnek, amely megakadályozza, hogy a számukra irreális bérért dolgozó kelet-európaiak munkát vállalhassanak a nyugat-európai országokban.

A 2016-os brexitnépszavazás csak katalizátor volt a probléma uniós szintű megoldásában. Az Európai Uniót elhagyni kívánók ugyanis az Egyesült Királyságban – sikeresen – éppen azzal érveltek, hogy a szabad és korlátozásmentes európai munkaerőpiac előnyeit kihasználva az olcsó kelet-európai munkavállaló lassan kiszorítja a britet a szigetország állásaiból. Az érvelés hatásosnak bizonyult, és nem kis mértékben járult hozzá az Európai Unió elhagyását támogatók győzelméhez a népszavazáson.

¹ FERNANDES-VANDENBROUCKE 2018.

² Európai Parlament 2016.

A brexitnépszavazás után alig több mint egy évvel tartották meg 2017 őszén a göteborgi szociális csúcstalálkozót, ahol már elsődleges célként jelölték meg, hogy az erősödő populizmus elleni lépésként erősítsék meg az Európai Unió szociális dimenzióját.³ Az ekkor elfogadott dokumentum szélesen értelmezte a szociális dimenziót, és nemcsak a hagyományos népjóléti, hanem a társadalmi integrációt szolgáló, valamint az oktatás, a képzés és a kultúra közösségeket erősítő hatását is támogató lépésekről is hoztak döntéseket a tagállamok állam- és kormányfői. Átfogó programként ekkor hirdették meg a szociális jogok európai pillérét,⁴ amely átfogó és egymással összefüggő elemekből szakpolitikai rendszerré alakítja az európai integráció szociális dimenzióját támogató politikákat.

Három és fél évvel később, a portugál elnökség egyik legfontosabb eseményeként szervezték meg a portói szociális csúcstalálkozót,⁵ amelynek egyrészt a göteborgi elvek gyakorlatba ültetése, másrészt pedig egyfajta számvetés volt a küldetése. A csúcstalálkozó előtt két hónappal az Európai Bizottság egy cselekvési tervet jelentetett meg azzal a céllal, hogy kimozdítsa a Szociális Európa elképzelés megvalósítását a holtpontról. Valójában azonban fordulópontot sem a cselekvési terv, sem pedig maga a csúcstalálkozó nem tudott elérni.⁶

A portói csúcstalálkozó kétéves évfordulója ugyanakkor jó alkalmat szolgáltatott arra, hogy az erre emlékező szociális fórumon Nicolas Schmit szociális jogokért felelős biztos beszámoljon az érdekelteknek a folyamat állásáról.⁷ Ha áttörés nem is, az egyes szakpolitikákban számos olyan lépés történt, amely legalábbis jogi kereteit tekintve egységesebb szabályozású Európai Uniót céloz meg ezeken a területeken. Ugyanakkor a koronavírus-járvány, az orosz–ukrán háború, a migrációs válság bőven szolgáltat magyarázatot arra is, hogy a Szociális Európa víziójának megvalósítása miért nem halad kellő ütemben.

Az eddig meghozott döntések végrehajtása az esetek többségében – uniós hatáskör hiányában – önkéntes, nem kikényszeríthető. Ennek fényében például a készségek paktumához csatlakozó 1500 szervezet, amely tízmillió ember átképzését ígéri ez elkövetkező évekre, ugyan tekinthető tiszteletre méltó számnak, ám az európai gazdaság szempontjából alig észrevehető. Vállalásuk sikeressége pedig felettébb bizonytalan.

³ Európai Bizottság 2017.

⁴ European Commission [é. n.].

⁵ KALAS 2021.

⁶ KALAS 2021.

⁷ European Commission 2023a.

Hasonlóképpen inkább csak programszerű, a jövő nagyszerűnek szánt elképzeléseire koncentráló beszéd Ursula von der Leyené, amelyet az Európai Szakszervezeti Konföderáció (ETUC) tizenötödik kongresszusán mondott el,⁸ annak ötvenedik születésnapján. Az európai szociális piacgazdaság elképzelésének ünneplésén, valamint a szakszervezeti konföderáció dicséretén túl sok gyakorlati eredményt nem tudott felmutatni, amikor az uniós szintű szociális piacgazdaság eredményeiről számolt be.

A Szociális Európa elképzelésének megvalósítása tehát egyelőre várat magára. Valószínűleg ez így is marad mindaddig, amíg a tagállamok el nem tudják dönteni, hogy a megkívánt szociális színvonal megvalósításának finanszírozását kinek kell állnia. Ha megmarad a nemzeti kasszák főszerepe, akkor nem nagyon lesz változás a közeljövőben. Ha az uniós költségvetés átveszi a finanszírozás terhét, akkor pedig a nettó befizető országoknak kell alaposan a zsebükbe nyúlniuk, hogy a közép- és kelet-európai jóléti átmenetet finanszírozzák.

2023. június 1.

Felhasznált irodalom

- Európai Bizottság (2017): *Szociális csúcstalálkozó a tisztességes munkafeltételekről és a növekedésről: az EU szociális dimenziójának megerősítése*. Sajtóközlemény, 2017. november 16. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_17_4643
- Európai Parlament (2016): *Szociális dömping: egyenlő béreket és juttatásokat sürgetnek az EP-képviselők*. 2016. szeptember 21. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/economy/20160916STO43171/szocialis-domping-egyenlo-bereket-es-juttatasokat-surgetnek-az-ep-kepviselok
- European Commission (2023a): *Speech by Commissioner Schmit at the Porto Social Forum 2023*. 2023. május 27. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2961
- European Commission (2023b): *Speech by President von der Leyen at the 15th Congress of the European Trade Union Confederation*. 2023. május 25. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2926
- European Commission [é. n.]: *Employment, Social Affairs & Inclusion*. Online: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=en>

⁸ European Commission 2023b.

- FERNANDES, Sofia – VANDENBROUCKE, Frank (2018): Social Europe: From Slogan to Reality. In CHOPIN, Thierry – FOUCHER, Michel (szerk.): *Schuman Report on Europe, State of the Union 2018*. Editions Marie B, coll. "Lignes de repères". Online: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/SocialEuropefromSlogantoReality-FernandesVandenbroucke-Sept18-1.pdf>
- KALAS Vivien (2021): Szociális csúcstalálkozó Portóban. *Ludovika.hu*, 2021. május 7. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/05/07/szocialis-csucstalalkozo-portoban/

Korlátozná az unió saját vállalatai versenyképességét

Egy új uniós irányelv értelmében az EU-ban működő nagyvállalatok mozgásteret világszerte beszűkülne. Eszerint a nagyvállalatok saját értékláncuk ellenőrzésére kényszerülnek szigorú emberi jogi és környezetvédelmi szabályok szerint. Az Európai Bizottság javaslata, amelyet az Európai Parlament tovább rontott, a civil szervezeteknek és a nem kormányzati nemzetközi szervezeteknek hatalmas ütőkártyát ad a kezébe azáltal, hogy különböző panasztételi eljárásokkal leterhelhetik a vállalatokat. Az átgondolatlan szabályozás a nemzeti érdekek súlyos károsodásához és az unió versenyképességének csökkenéséhez vezet, miközben a háborútól és annak következményeitől, valamint a Covid utóhatásaitól szenved az európai gazdaság.

Az Európai Bizottság már amúgy is számos kérdést felvető javaslatából az Európai Parlament (EP) az uniós nagyvállalatok számára ketyegő bombát csinált. Az elfogadott javaslat értelmében az uniós és nem uniós nagyvállalatoknak ellenőrizniük kell, hogy partnereik betartják-e az emberi jogi és környezetvédelmi szabályokat.¹ Ez vonatkozna a teljes értékláncon belül a közvetlen és közvetett üzleti kapcsolatokra is. Azaz egy nagyvállalatnak tisztában kell lennie, hogy terméke előállításától egészen a végső fogyasztóig az üzleti partnerek betartják-e az emberi, szociális és munkajogokat, valamint a környezetvédelmi szabályokat.

A Bizottság eredeti tervezetét kétszer is elutasította saját ellenőrző testülete, a Szabályozási Ellenőrzési Testület, ennek ellenére 2022 februárjában a biztosi kollégium útjára indította a javaslatot.² A baloldali pártok által hosszú ideje szorgalmazott javaslat az Európai Parlament Jogi Bizottsága elé került, amelynek módosításai és kiegészítései még inkább kontrollálják a vállalatokat. Főleg azáltal, hogy az érintett vállalatok körét is kibővítették.

Az irányelv értelmében a nagyvállalatoknak – azaz olyan cégeknek, amelyeknek több mint 250 alkalmazottjuk és több mint évi 40 millió eurós nettó forgalmuk van – feladatuk megelőzni, megszüntetni, számonkérni, sőt orvosolni is

¹ European Parliament 2023.

² European Parliament 2021.

a vélt vagy valós emberi jogi és környezetvédelmi kihágásokat üzleti partnereik körében. A nagyvállalatoknak beszámolót kell készíteniük arról, hogy partnereik megfelelnek-e a szabályoknak, különben ennek mellőzése szankciókat von maga után. A vállalatok pénzbüntetéssel és más szankciókkal is büntethetők.³ Így például a nyilvánosság előtti elismeréssel vagy egy adott vállalat import- és exporttevékenységének tiltásával, továbbá évi nettó árbevételének 5%-áig pénzbüntetéssel is. Az érintett uniós és nem uniós vállalatokat tehát arra kényszerítik, hogy viselkedjenek saját partnereik rendőrségeként, és járjanak el velük szemben.

A valódi veszélyt azonban a civil szervezeteknek és érdekvédelmi szervezeteknek juttatott jogosítvány jelenti, amelynek köszönhetően panasszal élhetnek a vállalatoknál, ha úgy vélik, hogy az értékláncuk részét képező vállalat jogsértést követett el. A vállalatoknak kötelező befogadniuk a panaszokat és tárgyalásra bocsátaniuk az ügyet, még akkor is, ha nem tartják megalapozottnak azokat. Félő, hogy egy civil szervezet szimplán politikai megfontoltságból egy vállalatnál eljárást kezdeményez, ha úgy gondolja, hogy valamelyik partnere, legyen az a világ és értéklánca bármely pontján, nem tartja be a környezetvédelmi szabályokat. Ezzel okozva további kihívásokat, hiszen a bizonyítás terhe arra a vállalatra hárul, amelyhez a civil szervezet fordult.

A főként zöld és szocialista képviselők által szorgalmazott javaslat alapja az az elvárás, hogy harmonizálni kell az uniós és nemzeti jogszabályokat a vállalati fenntarthatósági elvárások kapcsán. Ugyanis jelentős eltérések mutatkoznak a tagállamok között, ezzel előnytelen versenyfeltételeket okozva. Bár nem ennyire szigorú formában, de Németország és Franciaország is fogadott el hasonló szabályozást.⁴ Más tagállamokban (Hollandia, Dánia, Luxemburg) is látható hasonló igyekezet, míg másokban jóval enyhébb szabályokat vélhetünk felfedezni. Ez eltérő nemzeti polgári jogi felelősségi rendszerekhez vezet, ami a belső piacon belül a verseny torzulásával jár.

A verseny torzulásának elkerülése végett a Bizottság a belső piac megteremtése és működése érdekében az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 114. cikkére hivatkozva harmonizálja a szabályokat a tagállamokban. Ugyan az irányelv lefekteti az alapvető szabályokat, azok nemzeti jogba való átültetése azonban már a tagállamok hatásköre. A tagállamok feladata továbbá az is, hogy az irányelv által előírt szabályok betartatásáért felelős hatóságot

³ Európai Parlament 2023.

⁴ STEFANO 2023.

működtessenek.⁵ A nemzeti hatóságok vezetőit egy uniós hálózat fogná össze a hatékony együttműködés érdekében.

Az irányelvet több kritika érte érdekvédelmi szervezetek és társadalmi szervezetek részéről, amelyek többsége egyetért annak eredeti céljával: azzal, hogy a vállalatok járuljanak hozzá a fenntarthatósághoz, illetve az emberi jogok érvényesítéséhez.⁶ A vállalatok érdekeit védő szervezetek főként átgondolatlansággal, irrealizmussal, a társadalmi egyeztetés és az észszerűség hiányával illetik a jogszabálytervezetet.⁷ A civil társadalmi körök és akademikusok is több hibát véltek felfedezni a javaslatban.⁸

A több gazdasági érdekvédelmi szervezetből álló Európai Üzleti Közösség (Business Europe) támogatja ugyan a javaslat eredeti célját, ugyanakkor több korrekciót kérnek az uniótól.⁹ Többek közt aggodalmukat fejezték ki a kkv-k érintettsége miatt, miszerint így vagy úgy, de kihatással lesz rájuk az irányelv. Véleményük szerint az irányelv jogbizonytalanságot okozna, ami az alapvetően is válságos időket élő és túlszabályozott uniót feleslegesen sújtaná tovább.

A kritikák szerint inkább ösztönözni kellene az uniós nagyvállalatokat, hogy figyelembe vegyék közvetlen üzleti tevékenységük során az emberi jogokat és a klímavédelmet. Azonban az Európai Parlamentben a Néppárt többnyire az igazgatók felelősségi rendszerének törlését kezdeményezte módosító javaslatában.¹⁰ Szintén ezt módosította volna az euroszeptikus Identitás és Demokrácia nevű párt, valamint azt a javaslatot is törölték volna, amely előírná a vállalatoknak a társaság üzleti modellje és stratégiája összeegyeztethetőségét a Párizsi Megállapodással a felmelegedés 1,5 °C-ra való korlátozása érdekében.¹¹ Az Európai Konzervatívok és Reformisták javaslata szerint nemcsak a vállalatokra, hanem egyesületekre, alapítványokra, nem kormányzati szervezetekre (NGO-k) is vonatkozna az irányelv.¹²

Az Európai Parlament május 31-én vitázott a javaslatról, amelyet másnap, június 1-jén megszavazott, illetve azt is jóváhagyta, hogy a mandátumot az intézményközi egyeztetés megkezdéséhez megadja.¹³ Az irányelv elfogadásának esélyét jelentősen növelte, hogy az EP véleményyt adó szakbizottságainak

⁵ European Commission 2022.

⁶ SPINACI 2023.

⁷ European Confederation of Directors Associations 2022.

⁸ KAMPOURAKIS–ELLER 2022.

⁹ Business Europe 2023.

¹⁰ VOSS 2023.

¹¹ LEBRETON et al. 2023.

¹² VILLALBA 2023.

¹³ European Parliament 2023.

jelentéstevőí egy kivétellel mind a szocialisták és a liberálisok soraiból jöttek. Így a többnyire baloldaliak által szorgalmazott javaslat 366-225 szavazati arányban elfogadásra került. Mivel az EP megszavazta a trilógus mandátumot, a rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Unió Tanácsa, a Bizottság és az Európai Parlament intézményközi tárgyalást kezd. Ha a Tanács úgy is dönt, hogy visszautasítja a javaslatot, elhúzódó jogalkotási folyamatra lehet számítani.

2023. június 2.

Felhasznált irodalom

- Business Europe (2023): *Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CS3D) – Joint Business Statement*. 2023. május 25. Online: www.buinessurope.eu/publications/corporate-sustainability-due-diligence-directive-cs3d-joint-business-statement
- Európai Parlament (2023): *Jegyzőkönyv. Név szerinti szavazás eredménye*. 2023. június 1. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2023-06-01-RCV_FR.pdf
- European Commission (2022): *Just and Sustainable Economy: Companies to Respect Human Rights and Environment in Global Value Chains*. 2022. február 23. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_22_1147
- European Confederation of Directors Associations (2022): *Unclear Duties of Board Directors in EC Proposal Make for Legal Disputes*. 2022. február 24. Online: <https://ecoda.eu/wp-content/uploads/2019/08/20220222-Press-Release-Directors-Duties-1.pdf>
- European Parliament (2021): *European Parliament Resolution of 10 March 2021 with Recommendations to the Commission on Corporate Due Diligence and Corporate Accountability*. 2021. szeptember 23. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_EN.html
- European Parliament (2023): *REPORT on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937*. 2023. május 17. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0184_EN.html?fbclid=IwAR0BzDc9CgFfBy3vhcBHchAF7QpmZyk-sIKn8wmw0wHNFQOtGPicZ2mXSMgY
- KAMPOURAKIS, Ioannis – ELLER, Klaas Hendrik (2022): Quantifying 'Better Regulation'. *Verfassung blog*, 2022. február 21. Online: <https://verfassungsblog.de/quantifying-better-regulation/>
- LEBRETON, Gilles et al. (2023): *Amendment 392*. 2023. május 24. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0184-AM-392-394_EN.pdf
- SPINACI, Stefano (2023): Corporate Sustainability Due Diligence. How to Integrate Human Rights and Environmental Concerns in Value Chains. *Members Research Service*, 2023. május Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729424/EPRS_BRI\(2022\)729424_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729424/EPRS_BRI(2022)729424_EN.pdf)
- VILLALBA, Jorge Buxadé (2023): *Amendment 395*. 2023. május 24. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0184-AM-395-401_EN.pdf
- VOSS, Axel (2023): *Amendment 382*. 2023. május 24. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0184-AM-382-391_EN.pdf

Nem(csak) a méret a lényeg

Az Európai Bíróság egy május végén hozott ítéletében kimondta, hogy a tagállamoknak abban a kérdésben, hogy egy városi fejlesztési projekt kapcsán környezeti hatásvizsgálatot kötelezővé tesznek-e, nem elegendő a fejlesztés méretét figyelembe venniük, hanem tekintettel kell lenniük számos más szempontra is.

Gazdasági hatásain túl jogdogmatikai jelentőséggel is bíró döntést hozott a minap az Európai Bíróság (az EuB vagy a Bíróság) egy osztrák ingatlanfejlesztési projekt engedélyezésének ügyében.¹ A Bíróság ítéletében ismét megvilágította az irányelvek jogi természetét, illetve egyfajta sorvezetőt is adott a tagállamoknak az irányelvek mikénti átültetéséhez olyan esetekre, ahol az uniós jog konkrét célérték meghatározása nélkül teszi lehetővé a nemzeti jogalkotó számára hatósági engedélyezési küszöbérték előírását. Az ítélettel a Bíróság ismét egyértelművé tette, hogy az, hogy az uniós jog valamilyen kérdésről nem rendelkezik tételesen, nem jelenti azt, hogy a tagállamok az ügyben teljesen diszkréciót élveznének.

A szóban forgó ügy tényállása szerint Bécs történelmi belvárosában, UNESCO világörökségi helyszín minősítésű területen épített volna a beruházó egy grandiózus infrastrukturális projektet (Heumarkt Neu Projekt). Pusztán a nagyságrend érzékeltetése végett: a fejlesztés – a tervek szerint – magában foglalta volna a meglévő Intercontinental Hotel elbontását, és a területen két új szálloda, továbbá irodaépület és lakóépületek, illetve három, föld alatti szinten elhelyezkedő parkoló, uszoda és műjégpálya építését. Emellett a beruházó az egyik utcát tizenegy méterrel arrébb szeretne volna helyezni. A projekt valamivel több mint másfél hektáron valósult volna meg, az építmények teljes alapterülete pedig valamivel kevesebb mint 90 ezer négyzetméter lett volna.

Az európai környezetvédelmi jog² az elővigyázatosság és a megelőzés elvei mentén, továbbá a „szennyező fizet” elv szellemiségével összhangban

¹ A Bíróság 2023. május 25-i ítélete a C-575/21. sz., WertInvest Hotelbetriebs GmbH kontra Magistrat der Stadt Wien ügyben.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

szabályozza, hogy egyes infrastrukturális projektek esetén, azok engedélyezési eljárása során, milyen esetekben kötelező környezetvédelmi hatásvizsgálat lefolytatása.

Az irányelvet átültető osztrák környezetvédelmi jogszabály értelmében úgynevezett „városfejlesztési projektek” esetében csak akkor kötelező (és akkor is csak egyszerűsített eljárásban) környezeti hatásvizsgálatot végezni, amennyiben a projekt legalább 15 hektáron terül el, és bruttó alapterülete a 150 000 négyzetmétert meghaladja. A beruházó következőképpen azzal érvelt, hogy jelen ügyben nincsen szükség ilyen vizsgálat lefolytatására. Az eljáró hatóság (Bécs város önkormányzata) azonban a törvény által előírt határidőben nem hozott az engedélyezési ügyben döntést, s ezért a beruházó keresettel fordult az önkormányzat felett törvényességi felügyeletet gyakorló bírósághoz (Verwaltungsgericht Wien).

A bíróság az ügyet előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé terjesztette. Felterjesztésében több kérdést is megfogalmazva alapvetően arra kért választ az EuB-tól, hogy ellentétes-e az uniós szabályozással a tagállami jog azon előírása, amely a környezeti hatásvizsgálat elvégzését – minden más körülményre (így arra, hogy a beruházási célterület különleges történelmi, kulturális, várostervezési vagy építészeti jelentőségű) való tekintet nélkül – kizárólag a területfelhasználásnak és az ingatlan alapterületének mértékétől teszi függővé.

Az EuB saját korábbi esetjogi gyakorlatát³ is felhívva ismételten leszögezte, hogy az irányelveket a tagállamoknak akként kell végrehajtaniuk, hogy a tagállami szabályozás (és joggyakorlat) maradéktalanul megfeleljen az irányelv céljaira tekintettel megfogalmazott követelményeknek. Jelen esetben az irányelv alapvető célja az, hogy a tagállamok biztosítsák, környezeti hatásvizsgálatot végeznek minden olyan beruházás esetén, amely akár jellegénél, akár méreténél vagy elhelyezkedésénél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorol. A Bíróság kifejezetten kiemelte, hogy az, hogy egy projekt kisebb méretű, nem jelenti azt, hogy ne gyakorolhatna jelentős környezeti hatást, s számos szempont létezik, amelyeket a hatások felmérésekor tekintetbe kell venni – így a lakosság, emberi egészség, biológiai sokféleség, földterület, talaj, víz, levegő stb.

Az EuB hangsúlyozta továbbá, hogy abban az esetben, ha egy tagállam küszöbértéket állapít meg vagy szempontrendszerrel írt elő a környezeti hatásvizsgálat alá tartozó projektek kapcsán, akkor ezen előírások meghatározása

³ A Bíróság 2014. március 27-i ítélete a C-300/13 sz., Ayuntamiento de Benferri kontra Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana kontra Iberdrola Distribución Eléctrica SAU ügyben, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

során figyelembe kell vennie az irányelv III. sz. mellékletében meghatározott szempontokat. Márpedig e szempontok között az irányelv felsorolja a projektek jellemzőit, nevesítve azok helyszínét is, amely kapcsán kiemelt figyelmet kell fordítani az érintett terület érzékenységére, így különösen arra, hogy a terület sűrűn lakott-e, valamint a történelmi, kulturális, illetve régészeti jelentőségre, végül pedig a területen a projekt által kiváltott környezeti hatásokra.

Minderre tekintettel a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy abban az esetben, ha egy tagállam úgy ír elő környezeti hatásvizsgálati küszöbértékeket, hogy nem veszi a fentiek mindegyikét tekintetbe, hanem kizárólag a projekt mérete alapján állapítja meg, hogy a projekt engedélyezési kötelezettség alá esik-e, túllépi a számára az irányelvben biztosított mérlegelési hatáskört.

A tárgyi ügyben az osztrák jogalkotó – jöllehet több kategóriába sorolta az infrastrukturális projekteket – a „városfejlesztési projektnak” minősített esetcsoportban mindössze egyetlen küszöbértéket írt elő. Ez a küszöbérték pedig ebben a projektkategóriában – az empirikus vizsgálat eredményei alapján – olyan magas, hogy gyakorlatilag valamennyi városfejlesztési projektet ab initio kivon az uniós jog által megkívánt környezetvédelmi vizsgálat hatálya alól.

Amint arra a bevezetőben is utaltam, az ügynek önmagán túlmutató jelentősége van. Ez a jelentőség pedig abban áll, hogy minekutána a tagállamoknak az irányelvek átültetésekor is a lojális együttműködés elve szerint kell eljárniuk, s az EUMSz 288. cikke szerint „[a]z irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”, az EuB ítéletének értelmében a tagállamoknak alapos hatásvizsgálatot kell folytatniuk egy-egy, az irányelvben tételesen, illetve számszerűen meg nem határozott érték nemzeti jogban történő meghatározásakor, ellenkező esetben a túlzottan engedékeny tagállami szabályozást a Bíróság az irányelv célját sértőnek, s így az uniós joggal össze nem férőnek nyilváníthatja. (Érdekesség, hogy az osztrák kormány az ügy bírósági tárgyalása során maga is úgy nyilatkozott, hogy „lehetséges”, hogy az osztrák jog által meghatározott értékek túlzottan magasak, s vállalta, hogy módosítja a szabályozását.)

Ugyanakkor az ügyből – ki nem mondott módon – véleményem szerint következik az is, hogy az irányelv céljaival összeférhet és jogszerűnek minősülhet, ha egy-egy célérték meghatározásakor különböző tagállamok különböző értéket állapítanak meg – feltéve, hogy azt a helyi körülmények objektív módon megfelelően indokolják.

2023. június 9.

Felhasznált jogforrások

- A Bíróság 2014. március 27-i ítélete a C-300/13 sz., Ayuntamiento de Benferri kontra Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana kontra Iberdrola Distribución Eléctrica SAU ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-300/13&td=ALL>
- A Bíróság 2023. május 25-i ítélete a C-575/21. sz., WertInvest Hotelbetriebs GmbH kontra Magistrat der Stadt Wien ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A01CBE3889A1BBDABC0153CFF3F8FCBC?text=&docid=274102&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15706979>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

Tagállami politikai helyzetkép



Feloldható-e a patthelyzet Bulgáriában?

Bevezetés

Április 2-án két éven belül az ötödik választást rendezték Bulgáriában. Kormányt alakítani egyik párt sem tud egyedül, így koalíciós tárgyalások következnek. A nézetkülönbségek miatt az sem kizárható, hogy hamarosan újabb előrehozott választások lesznek az országban.

Április másodikán, vasárnap előrehozott parlamenti választásokat tartottak Bulgáriában, aminek következtében hat szervezet képviseltetheti magát a bolgár törvényhozásban. Az egyelőre nem hivatalos végeredmény szerint a legtöbb szavazatot – a voksok több mint 26%-át – a Bojko Boriszov vezette Polgárok Bulgária Európai Fejlődéséért (GERB) nevű párt kapta.¹ Második helyen a Folytatjuk a változást (PP) és a Demokratikus Bulgária (DB) választási szövetsége végzett, a leadott voksok közel 25%-ával. Kisebb támogatottsággal – valamivel több mint 14%-kal – harmadik lett az euroszkeptikus, nacionalista nézeteket valló Újjászületés elnevezésű szervezet. Kevesebb mint két százalékponttal lemaradva tőle negyedikként a török kisebbség érdekeit megjelenítő Mozgalom a Jogokért és Szabadságért végzett. Ötödik és hatodik politikai erőként a Bolgár Szocialista Párt – mintegy 9%-os eredménnyel – és a Vannak ilyen emberek (ITN) nevű párt – éppen csak elérve a 4%-os parlamentbe jutási küszöböt – került be a törvényhozásba.

Elhúzódó belpolitikai bizonytalanság

A vasárnapi választás két év leforgása alatt az ötödik – egyben a negyedik előrehozott – voksolás volt a délkelet-európai országban. A 2021 áprilisában rendezett törvényhozási választáson ugyanis egyik pártnak sem sikerült kormányt alakítania, amivel máig tartó belpolitikai válság vette kezdetét. 2021 tavaszán az akkor hatalmon lévő kormányfő, Bojko Boriszov szervezete, a jobboldali

¹ Electoral Commission of Bulgaria 2023.

 https://doi.org/10.36250/01194_50

Polgárok Bulgária Európai Fejlődéséért kapta a legtöbb voksot.² Másodikként a parlamentbe új pártként bekerülő Vannak ilyen emberek nevű populista politikai erő, a harmadik helyen pedig a Bolgár Szocialista Párt által vezetett baloldali koalíció (BSPzB) végzett. A kormányalakításhoz azonban koalíciós tárgyalásokra volt szükség. Mind a baloldal, mind pedig a jobboldal számára az ITN-nel való szövetségkötés jelentette volna a megoldást, a párt ugyanakkor elzárkózott az együttműködéstől, így az államfő új választásokat írt ki.

Az új szavazást 2021 júliusában tartották meg, ekkor a GERB és a Vannak ilyen emberek végzett megosztva az első helyen.³ A kormányalakítási kísérletek ismét kudarcha fulladtak, aminek eredményeképpen 2021 novemberében újból az urnák elé kellett járulniuk a választópolgároknak. Ez alkalommal Bojko Boriszov és a GERB csupán második lett, és egy frissen alakult szervezet, a Kiril Petkov és Asen Vaszilev alapította Folytatjuk a változást tudott győzni. A PP-nek sikerült az, ami az elmúlt két választás után egyik pártnak sem, vagyis kormányt tudott alakítani.⁴ A Bolgár Szocialista Párttal, a Vannak ilyen emberekkel és a Demokratikus Bulgáriával kiegészülve négy pártból álló kormánya lett Bulgáriának.

A végrehajtó hatalmon belüli nézeteltérések miatt azonban alig több mint fél évvel a választás után, 2022 júniusában az ITN kilépett a koalícióból,⁵ majd ugyanazon hónapban a kisebbségbe került bolgár kormány megbukott egy bizalmi szavazást követően. Az újbóli kormányalakítási kísérlet sikertelennek bizonyult, így az államfő kiírta a harmadik előrehozott választást is. A 2022. októberi voksoláson ismételten a GERB bizonyult a legeredményesebbnek, koalíciós partnereket ugyanakkor sem Boriszov, sem utána, a korábban rövid ideig hatalmon lévő PP nem tudott szerezni,⁶ így 2023. április másodikán a polgárok újfent dönthettek a parlament összetételéről.

Koalíciós alternatívák

Bulgáriában arányos választási rendszerről beszélhetünk, az ország harmincegy darab, többmandátumos választókerületre van felosztva. A választásra jogosult polgárok 240 képviselő személyéről döntenek egy-egy voksolás

² KALAS 2021.

³ NAVRACSICS 2021.

⁴ KOTKAMP 2021.

⁵ Bulgaria's ITN Party Exits Coalition Government 2022.

⁶ Bulgaria Faces Snap Polls as Socialists Abandon Plans to Form Government 2023.

alkalmával. Egyetlen szavazatukat nyílt listás rendszerben adják le valamely politikai szervezetre, ami azt jelenti, hogy a pártlistákon a bejutási sorrendet a választók, és nem a politikai szervezetek döntik el. Egy párt akkor kerülhet be a törvényhozásba, ha megkapta a leadott voksoknak legalább 4%-át.

A választási rendszer arányosságából fakadóan egy politikai erő rendszert nem szerzi meg egymaga a kormányalakításhoz szükséges 121 mandátumot – ahogyan az most is történt –, így koalíciót kell kötnie más szervezetekkel. Ez magyarázza az immár két éve fennálló belpolitikai bizonytalanságot, és emiatt várhatók a következő hetekben komoly tárgyalások a kormányalakításról. A kezdeményezés joga elsőként a GERB-et illeti meg, a leendő szövetségeseiket tekintve pedig leginkább két forгатókönyv lehetséges.⁷ Tekintettel arra, hogy a GERB erősítené Bulgária pozícióját az európai integrációban, valamint kiáll Ukrajna támogatása mellett is, kevésbé valószínű, hogy az Oroszországgal elfogadó Újjászületéssel kezdené meg az egyeztetéseket. Ehelyett az egyik lehetőség, hogy a PP–DB pártszövetséggel keresi az együttműködést, amire mindkét fél nyitott, a problémát ugyanakkor az jelenti, hogy a kooperáció előfeltételéül kölcsönösen azt szabták, hogy a pártelnökök nem lehetnek a tagjai az új kormánynak. Mindez azt jelentené, hogy a korábbi kormányfő és a mostani győztes Bojko Boriszov nem töltheti be ismét ezt a tisztséget. Annak valószínűsége, hogy ezt elfogadja, meglehetősen csekély.

A GERB számára a Bolgár Szocialista Párttal és a Mozgalom a Jogokért és Szabadságért nevű szervezettel való koalíciókötés szintén egy elképzelhető forгатókönyv, ám a szocialisták és a másik két szervezet között komoly nézeteltéréseket okozhat később az orosz–ukrán háborúhoz való viszonyulás.

Nemzeti érdek a stabil kormány

A korábbi tapasztalatok alapján nem jelenthető ki határozottan, hogy hamarosan új kormánya lesz Bulgáriának, egy stabil végrehajtó hatalom megalakulása ugyanakkor elemi érdeke lenne most már az államnak. Az előrehozott választások sorozata megingatja a polgárok demokráciába vetett hitét, és ez meg is mutatkozott a részvételi arányok alakulásán. A 2021. áprilisi választáson

⁷ BANKOV–DINEV 2023.

Feloldható-e a patthelyzet Bulgáriában?

az arra jogosultak fele vett csak részt,⁸ 2021 júliusában már csak 42%-a,⁹ 2022 októberében pedig ennél is kevesebben szavaztak.¹⁰

Ezen túlmenően az ország előtt álló kihívásokat is csak akkor lehet hatékonyan kezelni, ha stabil kormány jön létre. Bulgáriát rendszeresen az Európai Unió legkorruptabb államai közé szokták sorolni,¹¹ nem véletlen, hogy a vasárnapi választáson másodikként végzett PP-DB pártszövetség is az ezen való változtatást tűzte ki céljául a kampányban. Az eurót a bolgárok 2024 elején tervezték bevezetni, ám a belpolitikai válság miatt az erre való felkészülés lelassult, emiatt egy esztendővel későbbre, 2025 januárjára halasztották az uniós fizetőeszköz alkalmazásának kezdetét.¹² Az euró mielőbbi bevezetése iránt a győztes párt, a GERB is elkötelezett. A délkelet-európai ország a schengeni övezethez szintén csatlakozna, azonban ezt tavaly decemberben az uniós belügyminiszterek – Hollandia és Ausztria vétója miatt – elutasították.¹³ A két állam legfőbb kritikái a korrupcióhoz, a jogállamisági problémákhoz és a szervezett bűnözés elleni küzdelem hiányosságaihoz kapcsolódtak.

A következő hetek koalíciós tárgyalásainak tehát az egyik legfontosabb tékje az, hogy megkezdheti-e Bulgária az előtte álló kihívások kezelését, vagy pedig továbbra is fennmarad a politikai patthelyzet.

2023. április 4.

Felhasznált irodalom

BANKOV, Petar – DINEV, Ivaylo (2023): What to Expect from Sunday's Election in Bulgaria. *LSE Blogs*, 2023. március 31. Online: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2023/03/31/what-to-expect-from-sundays-election-in-bulgaria/>

Bulgaria Faces Snap Polls as Socialists Abandon Plans to Form Government. *Euractiv*, 2023. január 21. Online: www.euractiv.com/section/elections/news/bulgaria-faces-snap-polls-as-socialists-abandon-plans-to-form-government/?fbclid=IwAR0aEAVGH2Jcnrokp7J9f4lYogF_UI2RUPhbDMVE6zLvRPEWrP-7XiK2xgg

Bulgaria's ITN Party Exits Coalition Government. *Reuters*, 2022. június 8. Online: www.reuters.com/world/europe/bulgarias-itn-party-exits-coalition-government-2022-06-08/

⁸ Electoral Commission of Bulgaria 2021a.

⁹ Electoral Commission of Bulgaria 2021b.

¹⁰ Electoral Commission of Bulgaria 2022.

¹¹ Transparency International 2022.

¹² KERNER 2023.

¹³ PETŐ 2022.

- Electoral Commission of Bulgaria (2021a). Online: <https://results.cik.bg/pi2021/aktivnost/index.html>
- Electoral Commission of Bulgaria (2021b). Online: https://results.cik.bg/pi2021_07/aktivnost/index.html
- Electoral Commission of Bulgaria (2022). Online: <https://results.cik.bg/ns2022/aktivnost/index.html>
- Electoral Commission of Bulgaria (2023). Online: <https://results.cik.bg/ns2023/rezultati/index.html>
- KALAS Vivien (2021): Lesz-e kormányalakítás Bulgáriában? *Ludovika.hu*, 2021. április 6. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/04/06/lesz-e-kormanyalakitas-bulgariaban/
- KERNER Zsolt (2023): Bulgária egy évvel elhalasztja az euró bevezetését. *24.hu*, 2023. február 17. Online: <https://24.hu/kulfold/2023/02/17/bulgaria-euro-csuszas/>
- KOTKAMP, Lukas (2021): Bulgarian Parliament Backs Kiril Petkov as PM. *Politico*, 2021. december 13. Online: www.politico.eu/article/bulgaria-parliament-kiril-petkov-prime-minister/
- NAVRACSICS Tibor (2021): Tovább tart a patthelyzet Bulgáriában. *Ludovika.hu*, 2021. július 15. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/07/15/tovabb-tart-a-patthelyzet-bulgariaban/
- PETŐ Sándor (2022): Megvétózták Románia és Bulgária csatlakozását Schengenhez, Horvátország jöhet. *Világgazdaság*, 2022. december 8. Online: www.vg.hu/kozelet/2022/12/megvetoztak-romania-es-bulgaria-csatlakozasat-schengenhez-horvatorszag-johet
- Transparency International (2022): *Corruption Perceptions Index*. Online: www.transparency.org/en/cpi/2022

Irányváltás jön a szlovák külpolitikában?

Bevezetés

Előrehozott választást tartanak 2023. szeptember 30-án Szlovákiában. Az elmúlt huszonöt évben, Vladimír Mečiar 1998-as leváltása óta az ország külpolitikai irányultsága nem került veszélybe, azonban a jelenlegi szlovák közélet és a választási kampány meghatározó elemévé vált a külpolitika. Jó esély mutatkozik az elmúlt években a nyugati főszoddorral szembehelyezkedő Robert Fico visszatérésére a miniszterelnöki székbe, aki külpolitikai értelemben újra a mečiar útra vezetheti Szlovákiát. Lesz-e Nyugat-ellenes fordulat a szlovák külpolitikában, és magyar szempontból milyen veszélyeket és lehetőségeket rejt a lehetséges őszi kormányváltás?

Az 1998-as konszenzus

A szlovák külpolitikában az elmúlt évtizedekben létezett egy törésvonal, amely a nemzeti, nacionalista és populista, alapvetően keletre forduló külpolitikai irányvonal, valamint a nyugati orientációjú külpolitikai agenda között alakult ki.¹ Előbbi irányultság eddigi legjelesebb képviselője Vladimír Mečiar volt, akit 1990-ben, 1992-ben és 1994-ben is miniszterelnöknek választottak. Mečiar rendkívül népszerű volt több mint tíz éven át, azonban az 1994–1998 közti kormányzását Szlovákia történetének legsötétebb időszakaként tartjuk számon; a maffiamódszerekkel történő kormányzás mellett a még nem EU- és NATO-tagállam Szlovákia hangsúlyosan szembement a nyugati főszoddorral, a jogállam teljes leépítése zajlott. Mečiar a térség „fenegyereke” lett, aminek eredményeként az ország teljesen elszigetelődött, és veszélybe került a rendszerváltás óta áhított euroatlanti integráció (a mečiar évek eredményeként Szlovákia csak 2004-ben tudott csatlakozni a NATO-hoz). 1998-ban a demokratikus ellenzéknek sikerült leváltania Mečiar, aki bár megnyerte

¹ HAMBERGER 2001.

a választást, abszolút többséget nem szerzett, a korábbi évek politikája miatt pedig nem tudott kormányt alakítani.

1998-ban az a konszenzus alakult ki a szlovák külpolitikával kapcsolatban, hogy a szlovák lakosságot jellemző jelentős pánszlávérzet és oroszbarátság² ellenére az ország külpolitikájának – pártpolitikai nézetkülönbségektől függetlenül – soha nem szabad az európai és nyugati fősodorról szembefordulnia, mert ez súlyosan sérti Szlovákia érdekeit. A szlovák politikai elit tehát bár tudatában volt, hogy az ország lakosságának jelentős része sokkal inkább bízik Oroszországban, mint a Nyugatban,³ a Mečiar-korszakból levont tanulságok miatt az 1998-as konszenzus az elmúlt 25 évben sértetlen maradt. Mečiar szellemi és politikai örököse, Robert Fico kormányzásai során számos szimbolikus gesztust tett ugyan Oroszország irányába, de a lényeges külpolitikai kérdésekben a nyugati fősodorról nem ment szembe, az érzékeny egyensúlyt a lakosság többségének oroszbarátsága és a nyugatos külpolitika között fenntartotta.

Kül- és magyarpolitika Szlovákiában

A mečiar évek nem csupán az ország elszigetelődését hozták magukkal, de durván magyarellenes politika is jellemezte ezt az időszakot. Mečiar kormánya számos kísérletet tett a magyar nyelvű oktatás felszámolására, valamint a magyarellenes politikának része volt a választási törvény módosítása is, ami rákényszerítette a magyar pártokat az egyesülésre. Így született meg a Magyar Koalíció Pártja, amely a demokratikus ellenzékkel közösen váltotta le Mečiar 1998-ban és lépett kormányra a Mikuláš Dzurinda vezette koalícióban. A 2006-ig hivatalban lévő Dzurinda-kormány egyértelműen elköteleződött az euroatlanti integráció mellett, sikerrel vezette be az országot az EU-ba és a NATO-ba, valamint megteremtette azokat a gazdasági alapokat is, amelyek lehetővé tették az euró 2008-as bevezetését.

2006-ban Fico először lett miniszterelnök, koalíciós partnerei pedig Vladimír Mečiar és a radikálisan magyarellenes Ján Slota voltak. Ez a kormány is a mečiar évekhez hasonló magyarellenes politikát folytatott (gondoljunk az azóta is hatályban lévő nyelv- és állampolgársági törvényre, a DAC-szurkolók vagy Malina Hedvig megveretésére), azonban Fico a külpolitika egyéb

² Az oroszbarátságról lásd KOLLAI 2005.

³ KUCHARCZYK-MESEŽNIKOV 2015.

elemeinek vonatkozásában már nem tért vissza a mečiar útra, hanem maradt az 1998-as konszenzusnál.

Kétéves kihagyást követően (Iveta Radičová jobbközép, teljes mértékben nyugati irányultságú kormánya Mikuláš Dzurinda külügyminisztersége mellett) 2012-ben Fico visszatért a hatalomba, és a 2018-as bukásáig ő volt Szlovákia miniszterelnöke. Ebben az időszakban sikerült konszolidálni a kapcsolatot Magyarország kormányával, azonban a korábbi, alapvetően magyarellenes motívumú jogszabályok, mint a nyelv- és az állampolgársági törvény hatályban maradtak. Külpolitikájában Fico ekkor sem ment szembe a nyugati fősodorral a fontos kérdésekben, de szimbolikus lépéseket tett az oroszok irányába.

A fició külpolitika változásának jelei, okai és sikerei

Fico külpolitikai irányváltása több okra vezethető vissza. A folyamat 2018-ban kezdődött, amikor a Kuciak-gyilkosság után kirobbant tüntetések eredményeként Ficónak le kellett mondania a kormányfői posztról. Fico ekkor nyugati beavatkozást, személy szerint Soros György szervezeteit vádolta a tüntetések szervezésével. Később 2020-tól Fico erősen oltásellenes álláspontot foglalt el, a fősodorral ekkor is szembekerült. Ezzel párhuzamosan a 2018-ban kormányfői tisztségben Ficót váltó Peter Pellegrini és társai kiváltak Fico pártjából, a Smerből, és egy másik, szintén szociáldemokrata pártot alapítottak (Hlas). Pellegrini pártja néhány hónap alatt a népszerűségi listák élére tört, Fico pártja pedig elkezdett veszíteni a népszerűségéből (bár a 2020-as választást Ficóék elveszítették a hírhedtté vált maffiakormányzásuk után, a helyükbe lépő Matovič- és Heger-kormányok a permanens kormányválságok állapotában, rendkívül ügyetlenül kormányoztak, így nem meglepő módon újra a szociáldemokratáknak állt a zászló). A két párt között kevés markáns különbség mutatkozott, azonban Pellegrini alapvetően nyugati orientációjú politikát folytatott. Fico részben erre reagált, és a korábbi óvatos, szimbolikus keleti gesztusok politikáját felváltotta az egyértelmű oroszbarát álláspont, amely együtt járt a Nyugat-ellenes megszólalásokkal. Ez lehetőséget adott a két szociáldemokrata tömörülés elhatárolására, és Fico is immár nyíltan felvállalhatta oroszbarát álláspontját.

Ebben a helyzetben érkezett meg az orosz-ukrán konfliktus, amely Fico külpolitikai irányváltásának gyorsítópályát jelentett. A teljesen nyugati elköteleződésű Matovič és Heger kormányai Ukrajna egyik lehangosabb támogatójává léptek elő, miközben a lakosság többsége érezhetően nem támogatta ezt

a politikát.⁴ A kormány tavaly decemberi bukását követően az ügyvivő kormány ráadásul alkotmányos értelemben vitatható módon adott MiG-29 típusú vadászpilótákat Ukrajnának, ami a lakosság komoly rosszallását váltotta ki, jelentős mértékben Fico malmára hajtva a vizet.

Pellegrini pártja gyakorlatilag létrejötte óta vezette a közvélemény-kutatásokat, azonban a fenti tényezők együttállásának köszönhetően idén január-februártól trendforduló figyelhető meg a felmérésekben; a legnépszerűbb politikai párt újra a Fico vezette Smer.⁵ Fico Nyugat-ellenes külpolitikai fordulata egyelőre sikeresnek tűnik, amittől nem függetleníthető, hogy a szintén kihívó szerepében lévő, nyugatos Pellegrini nem tudott értelmezhető politikai víziót felvázolni a háború kérdésében. Az újságíró-gyilkosság és a maffiakormányzás ellenére tehát jelen állás szerint újra Robert Fico lehet a befutó a szeptemberi előrehozott választáson. 1998 óta nem volt kampánytéma a külpolitika, most azonban, nem meglepő módon, a választás első számú kérdésévé vált.

A lehetséges külpolitikai fordulat magyar szemmel

A magyar külpolitika szempontjából kedvezőnek tűnhet a lehetőség, hogy Fico miniszterelnöki visszatérése esetén jelentősen megváltoztathatja a jelenlegi szlovák külpolitikai irányultságot. Ezzel szorosabbra fűződhetne a külpolitikai együttműködés Pozsony és Budapest között, valamint az Ukrajnába irányuló fegyverszállításokat és az Oroszország elleni uniós szankciókat ellenző szlovák külpolitika a magyar mozgásteret is növelheti az európai politikai színtéren. Egy ilyen irányváltás kedvezően hathat a visegrádi csoporton belül az orosz–ukrán háború miatt felborult egyensúlyra is, azonban a háborúval kapcsolatos cseh és lengyel megközelítés miatt nem valószínű, hogy a visegrádi együttműködés korábbi dinamikája ennek következtében helyre tudna állni.

Robert Fico lehetséges visszatérése a hatalomba más okokból kifolyólag sem tekinthető kedvezőnek. Fico kormányzása során szoros kapcsolatokat épített ki a legfelső szervezett bűnözői körökkel. Ez a maffiakormányzás a 2018-as újságíró-gyilkosságban csúcsonyosodott ki. Ficóval Szlovákia egyik leg-sötétebb időszaka térhet vissza, különösen, ha ezen alkalommal nem csupán

⁴ KERN–KEREKES 2023.

⁵ KOLEK 2023.

a maffiakormányzás módszerei és a jogállamiság lerontása zajlik,⁶ de külpolitikai értelemben is szellemi és politikai elődje, Vladimír Mečiar nyomdokaiba lép. Mečiar idején Szlovákiának sokba került, hogy a térség „fekete lyukává” vált, ahogy az akkori amerikai külügyminiszter, Madeleine Albright fogalmazott.⁷ A szoros külpolitikai együttműködés egy ilyen Szlovákiával terhet is jelenthet a magyar külpolitika számára.

Ezenfelül Fico jelenlegi politikáját nem lehet és nem is érdemes elvonatkoztatni a 2006–2010 közti magyarellenés politikájától, hiszen az akkor elfogadott jogfosztó rendelkezések ma is hatályban vannak, a Beneš-dekrétumokat pedig szintén e kormány regnálása alatt erősítette meg hatályában a szlovák parlament. Ennek okán szoros együttműködés a Robert Fico vezette politikai tömörüléssel – elvi szempontból – kizárólag e sérelmek kiküszöbölése után lehetséges. Ez igaz a határon túli magyarok jogai mint zsinórmérték által meghatározott mindenkori magyar külpolitikára, valamint a szlovákiai magyar politika számára is. A politikai együttműködési lehetőségek, így különösen a lehetséges kormányalakítási tárgyalások mérlegeléséhez utóbbi viszonylatában azonban elsőként az szükséges, hogy a szlovákiai magyarság egységpártja, a Szövetség bejusson a törvényhozásba a szeptemberi előrehozott választáson.

2023. április 18.

Felhasznált irodalom

- CÚTH Csaba (2017): Meddig tart lebontani egy autoriter rendszert? *Magyar Nemzet*, 2017. június 12. Online: <https://magyarnemzet.hu/velemeney-archivum/2017/06/meddig-tart-lebontani-egy-autoriter-rendszert>
- DZURINDA, Mikuláš (2018): Slovakia, Still the 'Black Hole' of Europe. *Politico*, 2018. március 16. Online: www.politico.eu/article/slovakia-black-hole-of-europe/
- HAMBERGER Judit (2001): Sajátos törésvonalak és konfliktusok a cseh és a szlovák politikában az 1990-es években. *Politikatudományi Szemle*, 10(1–2), 45–70.
- KERN, Miro – KERÉKES, Daniel (2023): Migy by Ukrajine poslala len štvrtina Slovenska, väčšina sa však nechce vrátiť do sféry vplyvu Ruska (prieskum Ipsosu). *Dennikn.sk*, 2023. március 15. Online: <https://dennikn.sk/3281334/migy-by-ukrajine-poslala-len-stvrtina-slovenska-vacsina-sa-vsak-nechce-vratit-do-sfery-vplyvu-ruska-prieskum-ipsosu/?ref=mwat>
- KOLEK Zsolt (2023): Irányba hangolt közvélemény. *Ma7.sk*, 2023. március 8. Online: <https://ma7.sk/aktualis/iranyba-hangolt-kozvelemeney>

⁶ CÚTH 2017.

⁷ DZURINDA 2018.

KOLLAI István (2005): Kötöttségek és lehetőségek a szlovák Európa-politikában 1993–2004. *Külügyi Szemle*, 2005. tavasz–nyár, 157–180.

KUCHARCZYK, Jacek – MESEŽNIKOV, Grigorij szerk. (2015): *Diverging Voices, Converging Policies: The Visegrad States' Reactions to the Russia-Ukraine Conflict*. Varsó: Heinrich Böll Stiftung.
Online: https://cz.boell.org/sites/default/files/diverging_voices-converging_policies.pdf

Magyar miniszterelnök a szakértői kormány élén Szlovákiában

Bevezetés

Zuzana Čaputová szlovák államfő május 15-én hivatalnokkormányt nevezett ki Szlovákiában, miután egy héttel korábban Eduard Heger miniszterelnök a koalíció sokadik válságát követően benyújtotta lemondását. A szakértői kormány a várhatóan szeptemberben sorra kerülő előrehozott választások után felálló kormány hivatalba lépéséig irányítja majd az országot Ódor Lajos vezetésével. Először van magyar miniszterelnöke Szlovákiának, ráadásul két további magyar származású miniszter is helyet kap a hivatalnokokból álló testületben. Mit várhatunk a szlovák szakértői kormánytól és magyar miniszterelnökétől?

2020–2023: a permanens kormányválság időszaka

Az elmúlt két évben egymást követték a koalíciós válságok, gyakorlatilag a permanens kormányválság időszaka volt ez, amely során a koalíciós partnereknek nem csupán a világjárvány, az annak nyomán kibontakozó gazdasági válság, az infláció, az energiaválság és az Ukrajna elleni orosz agresszió okozta kihívásokkal kellett szembenézniük, de folyamatosan belső viszályokat is kellett vívniuk egymással.

A „szivárványkoalíciós” kormányba már elejétől bele volt kódolva a koalíciós válság lehetősége,¹ és ilyen értelemben nem is kellett csalódnunk. Az első bizalmi szavazásra már mintegy három hónappal az új kormány hivatalba lépése után sor került Boris Kollár házelnök plágiumbotránya kapcsán.² Ekkor még a Covid-járvány kezelésének viszonylagos sikerét fel tudta mutatni Pozsony, azonban a 2020. őszi, második hullám nyomán összeomlott járványkezelés újra megmutatta a koalícióban rejlő feszültséget, ami a kormányzási

¹ TÁRNOK 2020a.

² TÁRNOK 2020b.

képességre is jelentős negatív hatással volt.³ Ez leginkább a Richard Sulík gazdasági miniszter (Szabadság és Szolidaritás, SaS) és Igor Matovič (Egyszerű Emberek és Független Személyiségek, OĽaNO) akkori miniszterelnök közötti vitákban vált láthatóvá. 2021 márciusában, részben az orosz Szputnyik vakcina beszerzése okán, az SaS miniszterei lemondtak a kormányban betöltött tisztségeikről. A válságot úgy sikerült megoldani, hogy Igor Matovič „helyet cserélt” Eduard Heger akkori pénzügyminiszterrel, így az SaS miniszterei is végül visszatértek az új miniszterelnök vezette kormányba.⁴

A negyedik komolyabb koalíciós válság 2022 szeptemberében csúcsosodott ki,⁵ amelynek eredményeként az SaS párt újra kilépett a kormányból, ezúttal azonban már nem találtak megoldást a visszatérésükre; a Heger-kormány szeptembertől kisebbségben kormányzott.⁶ A kisebbségi kormányzás számos politikai kihívással járt, amelyeket Eduard Heger nem tudott kezelni; 2022. decemberben a szlovák törvényhozás megvonta a bizalmat a kormánytól. Ekkorra világossá vált, hogy bár az alkotmány nem ad rá lehetőséget,⁷ az előrehozott választás elkerülhetetlen az ország működőképessége érdekében. A szlovák parlament így megtette a szükséges jogi lépéseket, és lehetőség nyílt arra, hogy 2023. szeptember 30-án előrehozott választásokat tartsanak az országban. A kormány munkájának biztosítása érdekében a Heger-kormány ügyvezető kabinetként maradt az ország élén. 2023 tavaszán azonban nem csillapodtak a politikai viták, a koalíció pedig látszólag képtelennek bizonyult a kormányzásra.

A szakértői kormány mint ultima ratio megoldás

A mostani válság eredője, hogy Samuel Vlčan mezőgazdasági miniszter cége 1,4 millió euró támogatást kapott a Környezetvédelmi Minisztériumtól. Vlčan néhány nap múlva ugyan lemondott a tisztségéről, addigra Rastislav Káčer külügyminiszter is keményen kritizálta Heger a korrupciós botrány nem kellően erényes menedzselése miatt, így ő is benyújtotta lemondását. Ezt követően jutott arra Eduard Heger miniszterelnök május 7-én, hogy a kormány apránkénti széthullása előtt lemond a kormányfői tisztségről, ezzel pontot

³ TÁRNOK 2020c.

⁴ VARGA 2021.

⁵ TÁRNOK 2022a.

⁶ VARGA 2022.

⁷ TÁRNOK 2022b.

téve Szlovákia történelmének egyik, ha nem legsikertelenebb kormánya szenvedéstörténetének végére.

A folyamatosan válságban lévő kormánykoalíció az elmúlt három évben szinte minden lehetőséget kipróbált a hatalma megtartására; miniszterelnök cseréje, kisebbségi kormányzás, ügyvivő kormány, azonban egyik megoldás sem volt képes semlegesíteni azt a politikai válságot, amelynek eredője a szlovák parlament és a szlovák politikai pártok közötti viszony. Heger úgy nyilatkozott, hogy volt az államfő számára két politikai természetű megoldási javaslata, amelyeket azonban Zuzana Čaputová nem fogadott el, és így a szakértői kormány kinevezése mellett döntött. Kicsi azonban a valószínűsége, hogy ezek a politikai természetű javaslatok megoldást jelentettek volna (a szakértői kormány gondolata az elmúlt hónapokban folyamatosan napirenden volt a rendkívül gyenge kormányzati teljesítmény miatt).

A szakértői kormányban rejlő legfőbb probléma éppen a politikai legitimitásból fakad. E kormány legitimitását az államfő adja, hiszen ő nevezi ki, és nem a választások eredményeként történik meg. E szakértői kormány kinevezésére ráadásul nem a politikai pártok alkujának eredményeként került sor, hanem az államfő döntéseként, amelyről a pártelnököket csak utólag tájékoztatta (kérdéses azonban, ha az eddigiekben megállapodásra képtelen pártok alkujára várt volna az államfő, az valóban járt volna-e egy kormány kinevezésével). Csáky Pál korábbi miniszterelnök-helyettes szerint a politikai alku hiánya komoly legitimációs gondot okoz, e szakértői kormányt pedig könnyűszerrel tekinthetik Čaputová elnök bábkormányának.⁸

Egy ilyen mélységesen megosztott politikai helyzetben, mintegy fél évvel a választások útján potenciálisan hatalomra jutó új kormány hivatalba lépése előtt, a választópolgárok folyamatos és jelentős csalódottsága mellett kevés más politikai természetű megoldás kínálkozott. Egy ilyen helyzetben nincs olyan politikus, aki szívesen vette volna át a kormányrudat. Ennek okán kézenfekvő megoldás egy olyan kormány kinevezése, amely olyan szakemberekből áll, akik nem indulnak a szeptemberi előrehozott választáson.

Čaputová május 10-én folytatott megbeszéléseket a szakértői kormányról a politikai pártok vezetőivel. A szakértői kormány névsorát Čaputová és Ódor közösen határozta meg. A pártokat tehát vélhetően nem politikai alku megteremtése, hanem utólagos tájékoztatás érdekében hívta össze az államfő. Ráadásul nem is valamennyi pártot; a szélsőjobboldali Republika, azaz Kotleba pártja, valamint a Robert Fico vezette Smer nem kaptak meghívót a találkozóra.

⁸ CSÁKY 2023.

A megbeszélést követően a pártelnökök mérsékeltebben kommunikáltak a szakértői kormányról, amiből arra következtethetünk, hogy az államfőnek részben sikerült megnyugtattania a politikai vezetőket.

A szakértői kormány – magyar miniszterelnökkel és miniszterekkel

Zuzana Čaputová köztársasági elnök május 15-én nevezte ki az Ódor Lajos vezette szakértői kormányt.⁹ A testületnek ezt követően 30 napon belül kormányprogramot kell bemutatnia, amelynek fényében a szlovák parlamentnek bizalmi szavazást kell tartania a szakértői kormányról. Könnyen előfordulhat, hogy a szlovák törvényhozás nem szavaz bizalmat a szakértői kormánynak. Bár a korábban ellenzékben lévő pártok, így Robert Fico és Peter Pellegrini jelezték, hogy nem fogják támogatni a kormányt, a korábbi kormánypártok, így Igor Matovič (OLaNO) és Boris Kollár (Sme rodina) úgy nyilatkoztak, hogy a kormányprogram fényében hozzáuk majd meg döntésüket, Richard Sulík (SaS) pedig kifejezetten támogatóan nyilatkozott.

A szakértői kormány vezetésére Ódor Lajos kapott megbízást az államfőtől. Ódor Lajos komáromi születésű közgazdász, a felvidéki Nagykeszről származik, középiskolai tanulmányait magyar nyelven végezte. Iveta Radičová jobboldali-liberális kormánya idején a miniszterelnök és a pénzügyminiszter tanácsadója volt, 2018-tól a Szlovák Nemzeti Bank alelnöke. Korábbi tevékenységével hozzájárult az egységes adókulcs bevezetéséhez, az államháztartás irányításának pénzügyi reformjához, az euró bevezetésének stratégiájához, valamint a nyugdíjrendszer első és második pillérének megreformálásához.

Az új kormány névsorát pénteken ismertette Čaputová elnök.¹⁰ Ódor Lajos mellett két további magyar származású minisztere lett az új szlovák kormánynak. Egyrészt Horváth Mihály magyar származású bankszakember a pénzügyminiszteri székben, aki korábban Ódor Lajos közvetlen kollégája volt a Szlovák Nemzeti Banknál, valamint Balík Péter vidékfejlesztésért és informatizációért felelős miniszterként. A kormány tagjai olyan szakemberek, akiknek eddig nem volt közük a politikához, vagy jellemzően a jobboldali és liberális kormányok idején szakmai-politikai feladatokat láttak el, több tagja a kormánynak azonban szerepelt politikai pártok választási listáján is.

⁹ SOMOGYI-POMICHAL 2023.

¹⁰ Ki kicsoda Szlovákia új kormányában? Mutatjuk a miniszterek életrajzát 2023.

Mit várhatunk a kormány magyar tagjaitól akár a szlovák–magyar kapcsolatok, akár a szlovákiai magyarok helyzetének javítása szempontjából? Történelmi jelentőségű, hogy Szlovákiának magyar nemzetiségű kormányfője lett, hiszen erre korábban nem került sor. Ugyanakkor az nem várható, hogy a magyar kormánytagok jelentősebb előrelépést tudnak vagy akarnak elérni a magyar nemzetstratégia szempontjából jelentős kérdésekben. Ódor Lajost a szlovák választók többsége nem ismeri,¹¹ közéleti-szakmai szerepvállalásában pedig eddig sem hangsúlyozta magyar származását. Így az a tény, hogy magyar miniszterelnöke lett az országnak, a szlovák médiában és közéletben sem vert különösebben hullámokat. Ódor várhatóan nem fog képviselni a szlovákiai magyar politikát meghatározó ügyeket, ezek kiemelése nélkül is komoly kihívások várhatnak rá az ország működőképessé tétele szempontjából. Ráadásul egy politikailag ennyire megosztott helyzetben, amikor kormánya és intézkedései legitimitását a különböző politikai szereplők várhatóan naponta kérdőjelezi majd meg, nem várható, hogy szükségtelen konfliktusokat vállal érzékeny társadalmi kérdések megnyitásával, így különösen nemzetiségi kérdések feszegetésével.

2023. május 15.

Felhasznált irodalom

- CsÁKY Pál (2023): Ódor nehéz hetei. *Felvidék.ma*, 2023. május 9. Online: <https://felvidek.ma/2023/05/odor-nehez-hetei/>
- KEREKES, Daniel (2023): Budúceho premiéra nepozná ani polovica Slovenska. V čele vlády ho najviac akceptujú priaznivci PS a SaS. *Dennikn.sk*, 2023. május 7. Online: <https://dennikn.sk/3359525/buduceho-premiera-nepozna-ani-polovica-slovenska-v-cele-vlady-ho-najviac-akceptuju-priaznivci-ps-a-sas/?ref=list?ref=mwat>
- Ki kicsoda Szlovákia új kormányában? Mutatjuk a miniszterek életrajzát. *Ma7.sk*, 2023. május 12. Online: https://ma7.sk/aktualis/odor_lajos_kormany_szlovakia_szlovakkormany
- SOMOGYI Szilárd – POMICHAL Krisztián: Magyar kormányfő, szakértői kormány – Különleges nap ez a mai a szlovák demokrácia történetében. *Ma7.sk*, 2023. május 15. Online: <https://ma7.sk/aktualis/magyar-kormanyfo-szakertoi-kormany-kulonleges-nap-ez-a-mai-a-szlovak-demokracia>
- TÁRNOK Balázs (2020a): *Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. március 19. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/0319TB.pdf>
- TÁRNOK Balázs (2020b): *Egyelőre mégsem bomlik a szlovák kormány.* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 8. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/07/08/egyelore-megsem-bomlik-a-szlovak-kormany>

¹¹ KEREKES 2023.

- TÁRNOK Balázs (2020c): *Meddig bírja még egyben a szlovák kormány?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 2. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/02/meddig-birja-meg-egyben-a-szlovak-kormany>
- TÁRNOK Balázs (2022a): Kormányválság Szlovákiában. *Ludovika.hu*, 2022. augusztus 24. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/08/24/kormanyvalsag-szlovakiaban/
- TÁRNOK Balázs (2022b): Szlovák kormányválság: jön az utolsó felvonás? *Ludovika.hu*, 2022. december 14. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/12/14/szlovak-kormanyvalsag-jon-az-utolso-felvonas/
- VARGA Csilla (2021): Megoldódni látszik a szlovák kormányválság? – Matovič lemondott a miniszterelnöki posztról. *Ludovika.hu*, 2021. március 30. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/03/30/megoldodni-latszik-a-szlovak-kormanyvalsag-matovic-lemondott-a-miniszterelnoki-posztrol/
- VARGA Csilla (2022): Folytatódó szlovák kormányválság – újabb fejlemények. *Ludovika.hu*, 2022. szeptember 9. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/09/09/folytatodo-szlovak-kormanyvalsag-ujabb-fejlemenyek/

Parlamenti választások Montenegróban: megváltozott politikai erőviszonyok¹

Bevezetés

A 2022-ben alapított Európa Most Mozgalom (PES) kevesebb mint egy év alatt a legnagyobb politikai erővé lépett elő Montenegróban. Milojko Spajić és Jakov Milatović vezetésével a párt előbb győzelmet aratott az októberi önkormányzati választásokon mind Podgoricában, mind Danilovgradban, majd az áprilisi elnökválasztásokon a párt alelnöke, Milatović kényszerítette távozásra Milo Đukanović államfőt (Szociáldemokrata Párt, DPS) a szavazatok több mint 60%-ának megszerzésével.² A párt támogatottsága tovább nőtt, amit a június 11-i eredmények is igazolnak: a CEMI NGO által közölt adatok alapján az előrehozott parlamenti választásokat a PES nyerte meg, amely koalíciós kormányzásra készülhet.³

Eredmények, átalakult erőviszonyok

Június 11-én valamivel több mint 540 ezer választásra jogosult állampolgár adhatta le szavazatát Montenegróban, ugyanakkor az elmúlt évek politikai frusztráltsága erőteljesen érezte hatását: a részvétel a 2020. évi parlamenti (73,4%), majd az áprilisi elnökválasztás (70,2%) után rekordalacsony, 56,2%-os szintet ért el. Az előzetes (PolitPro⁴ és CEDEM⁵ által készített) felméréseket figyelembe véve az alacsony részvétel inkább a kisebb pártoknak kedvezett, míg a PES a várakozásokkal (~29%) ellentétben a szavazatok 25,6%-át

¹ A gyorselemzés a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-3-I-NKE-55 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

² CAMUT 2023.

³ CEMI 2023.

⁴ PolitPro 2023.

⁵ CEDEM 2023.

(24 mandátum) szerezte meg – mindazonáltal így is maga mögé utasítva a DPS vezette koalíciót, amely a voksok 23,2%-át (21 mandátum) tudhatja magáénak. A 81 fős törvényhozásba összesen kilenc párt(koalíció) delegálhat képviselőket, a két nagy párt mögött a szerbpárti Montenegró Jövőjéért koalíció a szavazatok 14,7%-át (13 mandátum), az Aleksa Bečić és Dritan Abazović vezette, Demokratikus Montenegró és URA pártokat tömörítő centrista koalíció a voksok 12,5%-át (11 mandátum) szerezte meg, míg a Bosnyák Párt (BP) 7,1%-ot ért el.

Tágabb kontextus: politikai instabilitás és gazdasági kihívások

A 2020. évi választásokon a DPS 30 mandátumot szerzett, amivel több évtizedes kormányzás után került ellenzékbe. A „legkisebb közös többszörös” elvén szerveződő, Zdravko Krivokapić vezette szakértői kormány, majd a bizalmatlansági indítvány hatására 2022 augusztusától ügyvezetőként működő Abazović-kormány instabilitását a Szociáldemokrata Párt nem tudta saját előnyére fordítani, a támogatottságában érzékelhető negatív trend miatt az akkor még államfői pozíciót betöltő Milo Đukanović nem írt ki előrehozott választásokat. Az azóta eltelt időszakban a politikai környezetet a törvényhozás és az államfő közötti ellentét jellemezte: az Alkotmánybíróság testületének határozatkép telensége miatt az októberi önkormányzati választások eredményei februárig nem kerültek jóváhagyásra; Milo Đukanović nem fogadta el Miodrag Lekićet (DEMOS) mint a parlament közös miniszterelnök-jelöltjét, valamint előrehozott választásokat sem írt ki arra hivatkozva, hogy a parlament nem oszlatta fel magát; válaszul a parlament az elnök jogköreit korlátozó jogforrást fogadott el (amelyet a Velencei Bizottság is alkotmányellenesnek minősített).⁶ A politikai patthelyzetet tovább súlyosbították az energiaválság gazdasági hatásai: a Montenegrói Statisztikai Hivatal adatai⁷ szerint az infláció éves összehasonlításban 2022 decemberére 17,5%-ra (élelmiszer 30,2%-ra), a munkanélküliség 20%-ra nőtt. Mindazonáltal a gazdasági mutatók áprilisra mérséklődni kezdtek (az infláció 8,7%-ra, a munkanélküliség 17%-ra csökkent), ugyanakkor a pozitív adatok előbbi tekintetében az energiaárak csökkenésében, míg utóbbiában a (GDP-növekedést legalább 25%-ban meghatározó) turizmus és vendéglátó szektor újraindulásában keresendő.

⁶ FELDE 2023.

⁷ MONSTAT 2023.

Milojko Spajić és a PES: political gamechangers

Spajić a Krivokapić vezette szakértői kormányban pénzügyminiszterként kapott helyet, és annak ellenére, hogy megbízatása alig egy évig tartott, számos eredményt ért el: többek között 2021 júliusában az általa vezetett minisztérium három nyugati bankkal írt alá megállapodást a Bar–Boljare-autópálya-projekt kínai finanszírozása kockázatának mérséklésére, valamint az általa és akkor még gazdaságfejlesztési miniszterként dolgozó Jakov Milatović által benyújtott fiskális program az IMF értékelése szerint a gazdaság rövid távú növekedéséhez járult hozzá.⁸ A később Európa Most Mozgalmat megalapító vezetőnk népszerűsége a mai napig a gazdasági reformok előmozdításának ambícióján alapszik. A párt a megalakulását követően az októberi 14-i helyhatósági választások többségét megnyerte, illetve Spajić már az áprilisi elnökválasztáson is esélyesnek számított. Habár Spajićot a Központi Választási Bizottság kizárta tekintettel arra, hogy 2019-ben szerb állampolgársággal is rendelkezett, a helyette induló pártalelnök – az önkormányzati választásokon polgármesteri pozícióért induló és győztes –, Milatović megnyerte az államfőválasztást, így a pártelnök a kiírásra került előrehozott parlamenti választásokra koncentrált. A párt igyekezett a DPS támogatottságában keletkező vákuumot betölteni, a korábbi választások politikai kampányainak központi elemeiről (korrupció, nemzetiségek közötti és vallási viták) a fókusz a gazdasági teljesítmények fellendítésére és – az Európai Unióhoz történő csatlakozás feltételeként is meghatározott – reformok irányába terelte. A vizionált intézkedések közvetlenül célozták a társadalmat is, május végén Spajić a minimálbér 700 euróra, a nyugdíjak 450 euróra történő emelését irányozta elő, ami mellett a munkanapok hét órára történő csökkentésére is ígéretet tett.⁹ A lépések meghozták a várt hatásokat, a CEDEM májusi felmérésében Jakov Milatović és Milojko Spajić a legnépszerűbb politikusok közé tartozott, megelőzve Aleksa Bečićet, Milo Đukanovićot, valamint Dritan Abazovićot is.¹⁰

⁸ KAJOSEVIC 2023a.

⁹ KAJOSEVIC 2023b.

¹⁰ CEDEM 2023.

Hogyan tovább?

Habár Milojko Spajić pártja az előzetes felmérésekhez képest szűkebben, de magabiztosan nyerte meg a választásokat, a kormányalakítás nem lesz egyszerű folyamat, és könnyen időigényessé válhat. Az elmúlt években mind a Zdravko Krivokapić vezette koalíció, mind az Abazović vezette kormány törékenynek bizonyult az eltérő pártérdekek miatt, ami bizalmatlansági indítványok elfogadásához és elhúzódó politikai válsághoz vezetett – közvetetten hozzájárulva az EU-integráció stagnálásához is.

Spajić a választások előtt úgy nyilatkozott, hogy a stabil kormány létrehozása érdekében minden parlamenti küszöböt elérő párttal hajlandó tárgyalni, ugyanakkor leszögezte, hogy a PES győzelme esetén a DPS és az URA biztosan nem lesznek a koalíció tagjai. A DPS azért, mert a PES mindenekelőtt Milo Đukanović (volt) pártja leváltásának, a korrupció elleni fellépésnek, valamint az átfogó gazdasági reformoknak az igényéből kovácsolt magának politikai tőkét, amelyet egy ilyen „fúzióval” aligha kockáztatna. A Dritan Abazović vezette URA habár ügyvezető kormányzása idején közelebb állt a PES politikájához, és a leköszönő miniszterelnök június elején még úgy nyilatkozott, hogy az URA és az Aleksa Bečić vezette Demokratikus Montenegró a kormány „gerincét” fogja adni, Spajić döntései megalapozottnak látszanak: egyrészt szakítani igyekszik az elmúlt két év bizalmatlansági indítványában (előbb benyújtóként, majd elszenvetődőként) érintett pártokkal, másrészt a külpolitikai elképzelésekben is eltérések mutatkoznak. Az ügyvezető kormány habár integrációpártiként azonosítja magát, a Bar–Boljare-autópálya-konstrukció kínai hitelezését övező EU-aggályok ellenére március végén újabb egyetértési megállapodást írt alá a kínai Shandong konzorciummal a Budva–Tivat-autópálya megépítésére (54 millió euró).¹¹ Spajić döntéséhez Abazović azon vádja is hozzájárult, miszerint a PES kampányát az összeomlott Terra kriptovalutavállalat alapítója, a dél-koreai Do Kwon finanszírozta (akinek a kiadatását az Egyesült Államok is követelte), amit a PES visszautasított.¹²

A Demokratikus Front által vezetett Montenegró jövőjéért koalíció királycsináló lehet a kormányalakítás során. A Milan Knežević vezette szerbpartíti tömörülés 2020-ban támogatta a Krivokapić vezette szakértői kormányt, ugyanakkor az elmúlt három évben nem sikerült kormányba kerülnie. A koalíció patronálta a vezetések nemzetközi ambícióit is, mint a NATO-csatlakozás

¹¹ RUDOVIC 2023.

¹² KAJOSEVIC 2023c.

és Koszovó függetlenségének elismerése, de az Oroszországgal szembeni EU-szankciókhoz való csatlakozást már ellenezte 2022 első negyedében. Mindazonáltal a kormányra nemzetközi nyomás helyeződhet egy potenciális összefogás során, a kérdés, hogy a nemzetközi szereplők mely kormánykoalícióban látják a stabilitás garanciáját. A PES előreláthatólag a szerbpárti koalícióval és a nemzetiiségi alapon szerveződő pártokkal kezdhet tárgyalásokat, ugyanakkor ezek sikertelensége esetén az URA-val, illetve a Demokratikus Montenegróval való megegyezés lehetőségét is alternatívaként szükséges számításba vennie.

Eddig sima, és úgy tűnik, fordított sem lesz

Milojko Spajić a mielőbbi kormányalakításban érdekelt. A vezetés első intézkedései között a gazdasági reformok végrehajtása szerepelhet, ami a nemzetközi környezet viszontagságaira tekintettel a kormányzatnak rövid távon hamar politikai tőkét kölcsönözhet. Az európai uniós integráció előmozdítását a korábbi kormányok is politikájuk középpontjába helyezték, aminek relációjában a PES is kontinuitást mutat. Mindazonáltal a belpolitikai célkitűzések elérésével szemben az integrációt érintő külpolitikai eredmények felmutatása nehezebb lehet: az integrációt érintő kérdésekben a potenciálisan szerbpárti kormánypártok az instabilitás jegyeit hordozhatják; másrésről a csatlakozási fejezetek lezárásának technikai részét nehezítheti valamennyi uniós intézmény (Európai Bizottság, Európai Parlament) apparátusának cserélődése 2024-ben.

2023. június 16.

Felhasznált irodalom

- CAMUT, Nicolas (2023): In Montenegro Election, Youthful Ex-Minister Milatović Beats Longtime Leader. *Politico*, 2023. április 3. Online: www.politico.eu/article/montenegro-jakov-milatovic-election-president-race/
- CEDEM (2023): *Political Public Opinion of Montenegro*. 2023. május. Online: www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/05/Prezentacija-MAJ-2023-FINALE-23h-ENG.pdf
- CEMI (2023): *Građansko nadgledanje parlamentarnih izbora 2023 – Resultati na osnovu uzorka*. 2023. június 11. Online: www.izbori.cemi.org.me/#/
- FELDE András Bence (2023): Elhúzódó politikai válság, közelgő államfőválasztás Montenegróban. *Ludovika.hu*, 2023. március 17. Online: www.ludovika.hu/blogok/messzelato/2023/03/17/elhuzodo-politikai-valsag-kozelgo-allamfovalasztas-montenegroban/

- KAJOSEVIC, Samir (2023a): Miloško Spajic – Political Game Changer in Montenegro or Populist Showman? *Balkan Insight*, 2023. február 8. Online: <https://balkaninsight.com/2023/02/08/miloško-spajic-political-game-changer-in-montenegro-or-populist-showman/>
- KAJOSEVIC, Samir (2023b): Centrist Newcomers Eye Breakthrough in Montenegro's Early Elections. *Balkan Insight*, 2023. június 6. Online: <https://balkaninsight.com/2023/06/06/centrist-newcomers-eye-breakthrough-in-montenegros-early-elections/>
- KAJOSEVIC, Samir (2023c): Montenegro Opposition Party Denies Funding from Crypto Fugitive. *Balkan Insight*, 2023. június 7. Online: <https://balkaninsight.com/2023/06/07/montenegro-opposition-party-denies-funding-from-crypto-fugitive/>
- MONSTAT (2023): *Statistical Office of Montenegro Data*. 2023. június 11. Online: www.monstat.org/eng/
- PolitPro (2023): *Election Trends and Current Polls for Montenegro*. 2023. június 11. Online: <https://politpro.eu/en/montenegro>
- RUDOVIC, Milos (2023): Montenegro Pushes Ahead with New Chinese Project Despite Previous Debt Controversy. *Radio Free Europe*, 2023. április 26. Online: www.rferl.org/a/montenegro-chinese-highway-debt-controversy/32380787.html

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

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

Navracsics Tibor