

2022. II. félév

Szakpolitikai elemzések



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

2022. II. félév

Szakpolitikai elemzések



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

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

Szerkesztőbizottság

Schmidt Laura

Tárnok Balázs

Tóth Bettina

Szerkesztői assisztens

Balázs Boglárka

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: Kutas Éva

Korrektor: György László

Tördelőszerkesztő: Tihanyi József

DOI: https://doi.org/10.36250/01145_00

ISBN 978-615-6598-07-3 (ePDF)

ISBN 978-615-6598-08-0 (ePub)

Tartalom

A szerzők rövid szakmai életrajza	6
Szakpolitikai elemzések 2022. II. félév	11
Soros elnökség	12
<i>Tárnok Balázs</i>	
Mit várhatunk a cseh uniós elnökségtől?	13
<i>Pató Lilla Viktória</i>	
A Tanács cseh elnöksége, quo vadis digitális kodifikáció?	18
<i>Tárnok Balázs</i>	
Nehéz hónapok elé néz a cseh soros elnökség	21
Demokrácia és jogállamiság	26
<i>Petri Bernadett</i>	
Európai bírák kontra Tanács: jogállamisági számonkérés vagy hatalmi játszma?	27
<i>Petri Bernadett</i>	
Jogállamisági kondicionalitás: az Európai Bizottság függő játszmája	32
<i>Tárnok Balázs</i>	
Külső és belső támadások az EU demokráciája ellen – SOTEU 2022	37
<i>Petri Bernadett</i>	
Uniós intézmények és jogállamiság: erősödőben az európai ombudsman?	42
<i>Gát Ákos Bence</i>	
A „jogállamisági” viták aszimmetrikus jellegéről	48
<i>Petri Bernadett</i>	
Lengyelország esete a fegyelmi kamarával és a feljogosító feltételekkel	50
<i>Gát Ákos Bence</i>	
Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben?	57
<i>Petri Bernadett</i>	
Pegasus-jelentés: tagállami ügy helyett közös európai nemzetbiztonság?	61
<i>Gát Ákos Bence</i>	
Véghajrában? – A magyar uniós források körüli vita állása szakértői szemmel	66
Uniós intézményi és közpolitika	70
<i>Gát Ákos Bence</i>	
Jogállam, föderalizmus és nemzeti függetlenség: Magyarország a fő uniós politikai törésvonal középpontjában	71
<i>Petri Bernadett</i>	
Kevesek álma vagy sokak reménye? – az Európai Parlament első féléves mérlege 2022-ben	74

Tartalom

<i>Navracsics Tibor</i>	
Bővítés vagy Európai Politikai Közösség?	78
<i>Navracsics Tibor</i>	
Csúcsjelölti rendszer: harmadik forduló?	81
<i>Kalas Vivien</i>	
Lassan, de nem biztosan? Az uniós intézmények helyzetértékelése az Európa jövőjéről szóló konferencia ajánlásainak teljesítéséről	84
<i>Petri Bernadett</i>	
Uniós eljárás a magyar EU-forrásokról: meddig tart a lojális együttműködés?	89
Gazdaságpolitika	94
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Egyetértünk, csak nem tudni, hogyan valósítsuk meg	95
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Az autarkia előnyei és hátrányai: avagy mi lesz most Oroszországgal?	98
Zöld- és energiapolitika	102
<i>Tóth Bettina</i>	
A határidő egyre közeledik, a célok pedig csak gyarapodnak	103
<i>Tóth Bettina</i>	
Sokkal több cselekvésre van szükség a környezetvédelemben	107
<i>Tóth Bettina</i>	
COP27 és az EU27: a célok továbbra sincsenek összhangban a tényekkel	110
Digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés	115
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Emberközpontúság kontra vállalati érdekek az EU mesterségesintelligencia-szabályozásában	116
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
Digitális fejlettség vagy nyersanyagfüggőség	119
<i>Pató Viktória Lilla</i>	
MI-felelősség – új javaslatok születtek a digitális piac felelősségi szabályainak korszerűsítésére	123
Uniós külpolitika	127
<i>Petri Bernadett – Balázs Boglárka</i>	
Főszerepben Tajvan: a féldős amerikai választások hatása a kínai-euroatlanti kapcsolatokra	128
<i>Balázs Boglárka</i>	
EU–Kína kapcsolatok Tajvan árnyékában	136
Kisebbségpolitika	142
<i>Tárnok Balázs</i>	
A nemzeti kisebbségek identitásának megőrzése mint emberi jog	143

Tartalom

<i>Tárnok Balázs</i>	
Nemzeti kisebbségek védelme – progresszív vagy konzervatív cél?	147
<i>Tárnok Balázs</i>	
Pert vesztett a Minority SafePack az EU Törvényszéken	151
További uniós szakpolitikák	157
<i>Navracsics Tibor</i>	
Kohéziós politika válaszáton	158
Tagállami politikai helyzetkép	160
<i>Tárnok Balázs</i>	
Újra napirenden a skót függetlenségi népszavazás	161
<i>Tárnok Balázs</i>	
Szlovák kormányválság – jön az utolsó felvonás?	166

A szerzők rövid szakmai életrajza

Balázs Boglárka az Európa Stratégia Kutatóintézet mentori programjának mentoráltja volt a 2022-es őszi félévben.

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

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

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

Máthé Réka Zsuzsánna előbb kommunikációt, valamint német nyelvet és irodalmat tanult, később okleveles közgazdász végzettséget szerzett közintézmények menedzsmentje szakirányon a Michigan State University és a Babeş–Bolyai Tudományegyetem közösen működtetett mesterképzésén. Tanulmányait a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában folytatta, a képzés keretein belül ösztöndíjjal tanult a prágai Károly Egyetemen. Doktori tanulmányaival egy időben ösztöndíjasként tanult a College of Europe mesterképzésén, ahol európai politikatudomány és közigazgatás szakon végzett. Felsőfokú tanulmányait román, német, angol és francia nyelven végezte.

Tudományos tevékenysége során országos kutatói pályázatot nyert 2014-ben, amelynek szakmai felügyelője a Magyar Tudományos Akadémia volt, valamint 2017-ben az Új Nemzeti Kiválóság Program ösztöndíjpályázatán nyert

A szerzők rövid szakmai életrajza

doktorjelölt kategóriában. Számos nemzetközi konferencián adott elő és több hazai és nemzetközileg is jegyzett folyóiratban megjelent publikációja van. Oktatott a Budapesti Corvinus Egyetemen és a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen.

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

Navracsics Tibor 1990-ben szerzett diplomát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 1999-ben doktorált az ELTE ÁJK-n politikatudományból. 2006-tól 2014-ig a Fidesz országgyűlési képviselője és frakcióvezetője volt. 2010 és 2014 között közigazgatási és igazságügyi miniszteri és miniszterelnök-helyettesi pozíciót töltött be. 2014-ben külgazdasági és külügyminiszter volt, majd 2014 és 2019 között az Európai Bizottság kultúráért, oktatásért, ifjúságpolitikáért és sportügyért felelős biztosaként dolgozott.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (Eustrat) vezetője volt 2022. júniusig, és a Veszprém–Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa program kormánybiztosa. Emellett a Nemzeti Közzolgálati Egyetem címzetes egyetemi tanára és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének egyetemi docense. Jelenleg területfejlesztési miniszter.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közzolgálati Egyetem igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012 és 2017 között, ami alatt Erasmus-program keretein belül a Milánói Egyetem jogi karán is folytatott tanulmányokat, majd 2017-ben az NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában kezdte meg PhD-képzését a tudományirányítás kérdéseit kutatva. Egyetemi tanulmányai alatt több ízben szerzett szakmai tapasztalatot Magyarország Alkotmánybíróságán, az Országgyűlési Hivatalban és Magyarország Római Nagykövetségén.

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

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

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

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

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

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

Tárnok Balázs 2015-ben szerzett jogi diplomát (dr. jur.) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. Erasmus-ösztöndíjas hallgatóként egy évet töltött Hollandiában, a Radboud Egyetemen. 2015-től a PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának hallgatója, 2020-ban szerzett doktori fokozatot (PhD). Doktori kutatási témája az európai polgári kezdeményezés mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítési eszköze. Doktori értekezésének kiegészített változata *Mire elég egymillió aláírás?* címmel jelent meg a Ludovika Egyetemi Kiadónál. 2018-tól angol fordító szakjogász (LL.M.).

Az elmúlt években a nemzeti kisebbségek védelme és érdekeinek érvényesítése, valamint az európai uniós szakpolitikák és döntéshozatal terén több

intézményben szerzett tapasztalatot. 2014–15-ben dolgozott a Kisebbségi Jogvédő Intézetben. 2016-tól jogi tanácsadó a Dr. Sobor Ügyvédi Irodában, ahol a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezésének jogi képviselőt segítette. 2017-től a Rákóczi Szövetség jogi szakértője, feladata a Minority SafePack polgári kezdeményezés magyarországi aláírásgyűjtési kampányának szakmai koordinálása. 2018-tól a Miniszterelnökség Európai Uniói Kapcsolatokért Felelős Államtitkárság Uniói Intézményi Kapcsolatokért Felelős Főosztály munkatársa. 2019-től 2020 végéig a Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetközi Igazgatóságán dolgozott. Jelenleg kutatóintézetbeni munkája mellett a Károli Gáspár Református Egyetemen működő Károli Interdiszciplináris Akadémia „Határtalanul – nemzet, kisebbség, diaszpóra” képzési műhelyének műhelyvezető-helyettese, valamint a Kisebbségi Jogvédő Intézet kisebbségi jogi tanácsadója.

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

2020 januárjától a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos segédmunkatársa, később tudományos munkatársa. 2022. június 1-jétől a kutatóintézet megbízott intézetvezetője. Kutatási területei: európai uniói jog és politika, kisebbségi és emberi jogok, a nemzeti kisebbségek nemzetközi jog- és érdekérvényesítési lehetőségei, európai uniói közvetlen demokrácia és visegrádi együttműködés.

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

Szerzők rövid szakmai életrajza

Unió zöldpolitikája, közös kül- és biztonságpolitikája, valamint Németország védelempolitikája és politikai rendszere.

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

Szakpolitikai elemzések 2022. II. félév

Absztrakt

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

A Szakpolitikai elemzések 2022. II. féléves kiadványának írói a soros elnökség, a demokrácia és jogállamiság, az uniós intézményi és közpolitika, a gazdaságpolitika, a zöld- és energiapolitika, a digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés, az uniós külpolitika, 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 2022 Semester II 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, EU foreign policy, minority policy, the political situation in member states, as well as covering topics of other EU policies.

Soros elnökség



Mit várhatunk a cseh uniós elnökségtől?

A mai nappal hat hónap erejéig Csehország veszi át az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét Franciaországtól. Az Ukrajna elleni orosz agressziót követően – amely a francia elnökségi terveket is borította – Prága egy különösen nehéz világpolitikai helyzetben veszi át az uniós kormányrudat. Mi a cseh elnökség programja, prioritásai, melyek lesznek a legnagyobb kihívások, amelyekkel szembe kell néznie Prágának az EU soros elnökeként?

Petr Fiala cseh kormányfő 2022. június 15-én beszélt a cseh soros elnökség célkitűzéseiről, prioritásairól és teendőiről, amelynek hivatalos mottója az „Európa mint feladat – Újragondolás, újraépítés, megerősítés” (Europe as a Task: Rethink, Rebuild, Repower).¹ Fiala elmondta: az Ukrajna elleni orosz agresszió megmutatta, hogy szabadságunk és biztonságunk ma éppúgy veszélyben van, mint a múltban, a szabadságunkért folyamatosan küzdenünk kell.

Az orosz–ukrán háború nem csupán a francia soros elnökség,² illetve az elnökségi trió³ programját alakította át,⁴ de a cseh elnökséget is újratervezésre készítette:⁵ Prága korábban azt tervezte, hogy féléves elnökségének kiemelt feladatait egyebek között a koronavírus-járvány következményeinek felszámolása, a klímaváltozások, valamint a migrációval és a biztonsággal kapcsolatos problémák alkothatnák. Ehhez képest a cseh elnökség az alábbi öt fő prioritásra épül:⁶ az ukrajnai menekülthullám kezelése és Ukrajna újjáépítése; az Európai Unió energetikai biztonsága; védelmi képességeinek megerősítése; az európai gazdaság megerősítésének stratégiája; a demokratikus intézmények megerősítése (a prioritások már június 8-án kiszivárogtak).⁷

1. *Ukrajna.* Az ukrajnai menekülthullám kezelésével és Ukrajna újjáépítésével kapcsolatos prioritás Petr Fiala június 15-i beszédének leghangsúlyosabb részét képezte. A cseh miniszterelnök elmondta, hogy Ukrajna orosz megszállása

¹ Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége 2022a.

² TÁRNOK 2022a.

³ Az Európai Unió Tanácsa 2021.

⁴ NAVRACSICS 2022.

⁵ *Öt témával fog kiemelten foglalkozni a cseh uniós elnökség 2022.*

⁶ Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége 2022b.

⁷ BERTUZZI 2022.

a második világháború vége óta a legnagyobb népességmozgást váltotta ki Európában, amely a 2015-ös migrációs hullámot is messze meghaladja. A cseh elnökség az Európai Bizottsággal együttműködve az uniós források rugalmas felhasználhatóságára fog törekedni, illetve olyan struktúrák létrehozásán fog dolgozni, amelyek lehetővé teszik a leginkább érintett tagállamok, szervezetek és a civil szektor támogatását. A cseh elnökség Ukrajnával kapcsolatos másik fontos feladata – az elnökségi vállalások értelmében – Ukrajna háború utáni újjáépítése lesz, összpontosítva a kritikus infrastruktúrák helyreállítására, az alapvető szolgáltatások biztosítására és az általános gazdasági stabilitás erősítésére.

A cseh elnökség számára prioritás az Ukrajna szuverenitásának és területi integritásának megvédésére irányuló uniós eszközök és programok támogatása, beleértve a szankciók további szigorítását is. Prága szerint az EU és tagállamai által Ukrajnának nyújtott politikai és katonai támogatás alapvető közös érdek Európa biztonságának biztosítása érdekében.

2. *Energia.* A cseh kormány álláspontja szerint az EU nem függhet teljes mértékben olyan országoktól, amelyek közvetlenül veszélyeztetik biztonságát, ezért meg kell szüntetnie az orosz gáztól, olajtól és széntől való függőségét. Bár az EU iparának szén-dioxid-mentesítése és a földgázról a hidrogénre való átállás egy fontos cél, a cseh elnökség a legfőbb rövid távú célkitűzésre, vagyis az orosz fosszilis tüzelőanyagoktól való függőség megszüntetésére fog összpontosítani. Az unió energetikai biztonsága jelenleg sürgetőbb kérdés, mint a zöld átállás – áll az elnökségi prioritásokról szóló dokumentumban.

A cseh elnökség kiemelt figyelmet kíván szentelni a magas energiaárak okozta negatív társadalmi és gazdasági hatások csökkentésére. A cseh miniszterelnök figyelmeztetett, hogy az EU éghajlati kötelezettségvállalásaival kapcsolatos energiaátállást gazdaságilag és társadalmilag érzékenyen kell végrehajtani, hogy ne veszélyeztessék a polgárok életszínvonalát és az ipar versenyképességét. Az elnökség továbbá a *RePowerEU* csomag végrehajtásának előmozdítására is vállalat tett, amely az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és megújuló energiaforrásokra való gyorsabb átállást, az energiamegtakarítást, illetve a diverzifikáltabb forrásokra való átállást foglalja magában.

3. *Védelem.* „Az Ukrajna elleni orosz agresszió számos biztonsági pillérünket megingatta, meggyengítette és felfedte az európai biztonsági szerkezet gyengéit” – szögezte le Petr Fiala. A cseh elnökség ezért a biztonsági és védelmi képességek megerősítésére kíván összpontosítani, különösen a NATO keretén belül, ahol prioritás lesz a Stratégiai Iránytű kulcsfontosságú területeinek

végrehajtása. Emellett a cseh elnökség azt is ígéri, hogy költségvetési támogatást fog javasolni az európai hadseregek fegyverzetének megújításához.

Prága további prioritása a kiberbiztonság. A cseh elnökség vállalása értelmében kiemelt figyelmet szentelnek majd a kiberfenyegetésekre és az új technológiák geo- és úrpolitikai összefüggéseire, az uniós intézmények, szervek és ügynökségek kiberbiztonságára, valamint tervbe vették a Hibrid Eszköztár (*Hybrid toolbox*) fejlesztését is.

4. *Gazdaság.* Prága szerint az EU-nak drasztikusan csökkentenie kell az ellenes rezsimektől való függőségét. Mivel azonban a teljes önellátás jelenleg nem lehet életszerű lehetőség az EU számára, a stratégiai ellenálló képesség növelése érdekében elengedhetetlen a saját termelési kapacitásokon alapuló technológiai versenyképesség célzott támogatása, valamint a világ demokratikus nemzeteivel folytatott szabadkereskedelem elmélyítése. A cseh elnökség célja a mielőbbi megállapodások elérése a demokratikus államokkal kötött kereskedelmi egyezmények terén, valamint a transzatlanti együttműködés elmélyítése az EU–USA Kereskedelmi és Technológiai Tanácson (*EU-US Trade and Technology Council – TTC*) belül, a hangsúlyt a stratégiai együttműködésre helyezve.

A cseh kormány értelmezésében a Covid-19-világjárvány és az Ukrajnával szembeni orosz agresszió felfedte a globális ellátási láncok törékenységet, ezért meg kell erősíteni azok ellenálló képességét, különös tekintettel az IT ellátási láncokra. A digitális belső piac elmélyítése érdekében a cseh elnökség törekedni fog a polgárok személyazonosságának biztonságos igazolására szolgáló eszköz, az európai digitális személyazonossági tárca (*European Digital Identity Wallet*) létrehozására.

5. *Demokrácia.* Bár június 15-i beszédében Petr Fiala egyáltalán nem tért ki erre a prioritásra, egyfajta „kötelező elemként” a demokratikus intézmények megerősítése a cseh elnökség ötödik célkitűzése. A cseh kormány a demokrácia és a jogállamiság értékeinek megőrzésére, illetve az ezen értékeket támogató célkitűzésekre és eszközökre kíván összpontosítani, ideértve a politikai pártok átlátható finanszírozását, a tömegtájékoztatás függetlenségét és a polgárokkal folytatott nyílt párbeszédet. Az elnökség további prioritása az alapvető jogok és szabadságjogok tiszteletben tartásának előmozdítása a digitális térben.

A cseh elnökség szándéka, hogy hasznosítsa az Európa jövőjéről szóló konferencia során összegyűjtött gondolatokat, és teret nyisson a párbeszéd folytatására. Az ifjúság európai évének (2022) végrehajtása során az elnökség vállalása szerint hangsúlyt fektet majd a fiatalokkal folytatott párbeszéd javítására és a politikai és szakpolitikai folyamatokban való részvételük előmozdítására. Az elnökség támogatni kívánja továbbá az emberi jogokról

és a demokráciáról szóló európai cselekvési terv (*European Action Plan on Human Rights and Democracy*) végrehajtását is.

Az elnökségi program a francia elnökség által kényszerhelyzeti újratervzés eredményeként megkezdett irányvonal folytatására épül, illetve az idén januárban hivatalba lépő új cseh kormány programjának európai léptékű megvalósítását is jelenti. A januári elemzésünkben foglaltak érvényesülni látszanak:⁸ az új cseh kormány nagyobb figyelmet szentel a nyugat-európai kapcsolatok mélyítésének és az európai politikai fősodorhoz való közeledésnek, ezzel párhuzamosan pedig a V4 csoporttól való távolságtartás figyelhető meg Prága részéről. Erre a nyugat-európai közeledésre az orosz–ukrán háború is „rágégitett”, hiszen Prága a konfliktus eszkalálódása óta aktívan támogatja Kijevet az orosz agresszorral szemben viselt harcukban,⁹ ideértve a fegyverszállításokat is, valamint a kemény kommunikációt Oroszországgal szemben. Ez a fajta kommunikáció az elnökségi prioritásokról szóló dokumentumból is egyértelműen kitűnik (lásd a prioritások ismertetését).

A háború nem meglepő módon a cseh elnökség legnagyobb kihívása lesz, azonban az orosz agresszióval, illetve az arra adott európai válaszokkal kéz a kézben jár több olyan nehézség, amely történetének egyik legnagyobb kihívása elé állítja az Európai Uniót, és ezzel a soros elnök Csehországot is. Az energiabiztonság, illetve a kontinens energiaellátása az Oroszország elleni szankciók árnyékában, illetve a részben háború okozta inflációs válság bizonyosan sok fejfájást okoz majd a következő fél évben.¹⁰

Normális esetben egy visegrádi ország soros elnöki tisztsége jó lehetőségeket teremt a magyar érdekek érvényesítésére is, ez a tétel most azonban korlátozottan érvényesül. A cseh „válságelnökséget” olyan témák határozzák meg, amelyekkel kapcsolatban a magyar kormánynak jelentős vitái vannak nem csupán az unió brüsszeli vezetésével, de legszorosabb szövetségeseivel is.

Csehország második az „elnökségi trióban” Franciaország után és Svédország előtt.¹¹ Magyar szempontból ennek azért is van különös jelentősége, mert napra pontosan két év múlva, 2024. július 1-jén hazánk veszi át a Tanács soros elnöki feladatait a spanyol–belga–magyar elnökségi trió utolsó tagjaként.

A magyar elnökség tehát karnyújtásnyira, kétéves időtávon belülre került, amelynek az Európa Stratégia Kutatóintézet is kiemelt figyelmet szentel.

⁸ TÁRNOK 2022b.

⁹ TÁRNOK 2022c.

¹⁰ BAYER 2022.

¹¹ Az Európai Unió Tanácsa 2016.

Mit várhatunk a cseh uniós elnökségtől?

Kutatóintézetünk most induló két és fél éves kutatási projektjének közép-pontjában a magyar elnökség áll – a következő 24 hónapban úgy vizsgáljuk az uniós szakpolitikákat, hogy közben kiemelt figyelmet fordítunk a magyar elnökség előtt álló kihívásokra, a magyar elnökség szempontjából legrelevánsabbnak tűnő területekre; ezt követően pedig a magyar elnökség hat hónapját is a legszorosabb figyelemmel kívánjuk követni.

2022. július 1.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa (2016): *A Tanács 2016/1316 számú határozata a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN>
- Az Európai Unió Tanácsa (2021): *A stratégiai menetrend továbbvitele. A Tanács 18 hónapra szóló programja (2022. január 1. – 2023. június 30.* Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14441-2021-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége (2022a): *Message from the Prime Minister*. Online: <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/en/news/message-from-the-prime-minister/>
- Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége (2022b): *Priorities of the Czech Presidency of the Council of the European Union in 2022*. Online: https://czech-presidency.consilium.europa.eu/media/fk3pihaw/eng_priorities.pdf
- BAYER, Lili (2022): Czech Republic Braces for Rocky EU Presidency amid Ukraine War, High Inflation. *Politico*, 2022. június 23. Online: www.politico.eu/article/czech-presidency-council-of-the-eu-ukraine-inflation-energy/
- BERTUZZI, Luca (2022): LEAK: The Five Political Priorities of the Upcoming Czech Presidency. *Euractiv*, 2022. június 9. Online: www.euractiv.com/section/eu-council-presidency/news/leak-the-five-political-priorities-of-the-upcoming-czech-presidency/
- NAVRACSIGS Tibor (2022): Egy geopolitikaivá vált elnökség. *Ludovika.hu*, 2022. június 30. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/06/30/egy-geopolitikaiva-valt-elnokseg/?fbclid=IwAR0XtpunTsidXkCMwVY84Ns3Nc7XfXFntmpHIYOtWeqn1Q72S-noiqVZ0A
- Öt témával fog kiemelten foglalkozni a cseh uniós elnökség. *Ma7.sk*, 2022. június 15. Online: <https://ma7.sk/nagyvilag/ot-temaval-fog-kiemelten-foglalkozni-a-cseh-unios-elnokseg>
- 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): Veszélyt jelent-e a V4 egységére az új cseh kormány? *Ludovika.hu*, 2022. január 25. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/01/25/veszelyt-jelent-e-a-v4-egysegere-az-uj-cseh-kormany/
- TÁRNOK Balázs (2022c): A visegrádi együttműködés jövője a háború árnyékában. *Ludovika.hu*, 2022. április 19. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/04/19/a-visegradi-egyuttmukodes-jovoje-a-haboru-arnyekaban/

A Tanács cseh elnöksége, quo vadis digitális kodifikáció?

Az Európai Parlament július 5-én aláírta a digitális piacokról (DMA) és a digitális szolgáltatásokról (DSA) szóló jogszabálytervezeteket, miután tavasszal előzetes politikai megállapodásra jutott a Tanáccsal mindkét előterjesztés tekintetében. A cseh elnökség digitális törekvéseit mutatjuk be, kiemelt figyelemmel a jogszabályalkotásra, valamint arra, hogyan szövi át az elnökség által fontosnak vélt területeket a technológia.

Korábbi elemzésünkben a július 1-jétől december 31-ig, az Európai Unió Tanácsának elnökségét ellátó tagállam, Csehország prioritásait már bemutattuk,¹ amelynek nyomán most feltárjuk, hogy mi várható Európa digitális évtizedében a következő fél évben, és milyen hatással lehet a francia–cseh–svéd elnökségi trió a digitális fellendülésre.²

Megállapítható, hogy a francia,³ valamint az azt megelőző szlovén⁴ elnökség programjában erőteljesebben jelentek meg a digitális törekvések, mint jelenleg a cseh elnökségében. A cseh európai parlamenti képviselők sem helyezték előtérbe azokat, egyedül Radka Maxová szocialista képviselő hívta fel a figyelmet arra, hogy „a cseh elnökségnek az EU ellenálló képességének fokozására kell törekednie, biztosítva, hogy a digitális és a zöld átmenet társadalmilag igazságos módon menjen végbe”.⁵ A cseh elnökség mottója a közös szabadság, felelősség, biztonság és jólét megerősítése; programjában öt kiemelt területre összpontosít: a háború és a pandémia okozta válságokból való újjáépítésre, az energiabiztonságra, a védelmi kapacitás növelésére, a gazdaság és a demokrácia rezilienciájára. Az elnökségi program kitér arra, hogy a zöld és digitális átállás támogatása valamennyi kiemelt területen történő előrelépés szempontjából kritikus, a digitális fejlődés a jelenlegi humanitárius, biztonsági, gazdasági és energiaválság elleni rezilienciaépítés szempontjából elengedhetetlen. Európa iparának technológiai fejlesztése az unió stratégiaautonómia-építésének egyik

¹ TÁRNOK 2022.

² Az Európai Unió Tanácsa 2016.

³ PATÓ 2022.

⁴ PATÓ 2021a.

⁵ Európai Parlament 2022.

pillére, amellyel összhangban a körforgásos gazdaság ösztönzése tudja csökkenteni a nagyhatalmaktól való függőséget. A digitális készségfejlesztés fontossága továbbra is előtérben marad, amely globális versenyképességi tényező, és a régiók közötti digitális szakadékok csökkentésében is kulcsszerepet játszik, amit a befektetési politikában, az uniós források, a kohéziós politika révén már az elmúlt két évben is érzékelhattünk. A belső piac erősítése is szuverenitási tényező, amelyen belül a digitális gazdaság fejlődését és biztonságos környezetének megteremtését hivatottak szolgálni a jelenleg elfogadás alatt álló uniós jogszabályok, illetve előbbi tekintetében a pályázati források rendszere.

A digitális belső piac minőségi mélyítésére a cseh elnökség zászlajára tűzte egy megbízható páneurópai elektronikus személyazonosításra szolgáló eszköz, az Európai Digitális Személyazonosítási Tárca (amely továbbfejlesztése mindannak, amit az E-ID⁶ jogszabálytervezetben láthattunk),⁷ valamint a hatékony és méltányos adatpiac megvalósítását. Az európai értékek és jogok garantálásának továbbra is ugyanolyan erősnek kell lennie a személyes térben, mint a digitálisban, amihez az Európai Unió – a korábbi nyilatkozatainak megfelelően – hű maradna a cseh elnökség idején is, főként a globális standardok kidolgozásával, amelyek alapja az emberközpontúság. Az elnökségi prioritásokból kitűnik, hogy az unió továbbra is első helyen látja magát a mesterséges intelligencia és általában a digitális világ szabályozása tekintetében a globális játéktéren, így Csehország a transzparencia növelését is megcélozza a kriptovaluták világában, a visszaélések csökkentésére.

Az elnökség, noha nem kiemelten foglalkozik a digitalizáció kérdésével, ez mégsem róható fel neki, hiszen egy előre nem tervezett nemzetközi biztonságpolitikai helyzetben kell reagálnia a kihívásokra. A technológiai fejlődés természetesen nem rekedt teljesen kívül az elnökség munkáján, hiszen valamennyi kiemelt területet átsző, ráadásul a kodifikációs folyamatokban is előrelépést tapasztalunk, hiszen a közeljövőben várhatóan formálisan is elfogadják a digitális szolgáltatásokról és a digitális piacokról szóló jogszabálytervezet (DSA és DMA). A két normaszöveget egy időben terjesztette elő az Európai Bizottság 2020. december 15-én,⁸ azóta folytak az egyeztetések 2022. július 5-éig, amikor az Európai Parlament aláírta a két előterjesztést. A következőkben a Tanácson a sor, hogy döntsön a jogszabálytervezetek elfogadásáról, ami felől bizakodóak lehetünk, hiszen az Európai Parlament és a Tanács 2022. március 24-én előzetes

⁶ Európai Bizottság [é. n.].

⁷ PATÓ 2021b.

⁸ Európai Bizottság 2020.

politikai megállapodásra jutott a digitális piacokról szóló törvénytervezetről, április 23-án pedig a digitális szolgáltatásokról szóló előterjesztésről. A cseh elnökség tehát úgy indul, hogy a korunkat két igen meghatározó jogszabályt írhat alá, amelyek várhatóan 2023-tól lesznek alkalmazhatók. A jogszabályok végrehajtására Thierry Breton bejelentette, hogy a belső szakértelem növelésére lesz szüksége a Bizottságnak, így digitális területen létszámnövekedés és erőforrás-átcsoportosítás várható a felelős főigazgatóságon.

2022. július 11.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa (2016): A Tanács 2016/1316 számú határozata a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztségéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról. Online: www.consilium.europa.eu/media/56627/presidencies-until-2030.pdf
- Európai Bizottság [é. n.]: *Electronic Identification*. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/electronic-identification>
- Európai Bizottság (2020): *Europe Fit for the Digital Age: Commission Proposes New Rules for Digital Platforms*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2347
- Európai Parlament (2022): *Mit várnak a cseh EP-képviselők hazájuk soros elnökségétől?* Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20220624STO33808/mit-varnak-a-cseh-ep-kepviselok-hazajuk-soros-elnoksegetol
- PATÓ, Viktória Lilla (2021a): *How EU Council Pandemic-Trio-Presidency Fosters Artificial Intelligence*. *Ludovika.hu*, 2021. június 1. Online: www.ludovika.hu/en/blogs/the-daily-european/2021/06/01/how-eu-council-pandemic-trio-presidency-fosters-artificial-intelligence/
- PATÓ Viktória Lilla (2021b): *Európai Digitális Identitás*. *Ludovika.hu*, 2021. október 4. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/10/04/europai-digitalis-identitas/
- PATÓ Viktória Lilla (2022): *A francia elnökség digitális prioritásai*. *Ludovika.hu*, 2022. január 14. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/01/14/a-francia-elnokseg-digitalis-prioritasai/
- 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-elnoksegtol/

Nehéz hónapok elé néz a cseh soros elnökség

A nyári szünet után újra felpörögnek az események az uniós intézményekben, így a cseh soros elnökség háza táján is. A cseh kormány elkötelezett az elnökségi programja végrehajtásában, ugyanakkor Prága az elnökség átvétele óta kihívások sorával néz szembe: a háború árnyékában egyre drasztikusabb méreteket ölt az energia- és gazdasági válság, amely magával vonja a választók egyre növekvő elégedetlenségét, és ekképpen Petr Fiala miniszterelnök és kormánya népszerűségvesztését is.

Bár Prága már július elején átvette a soros elnökséget Franciaországtól,¹ a nyári szünet miatt eddig nem tudott teljes fordulatszámot üzemeltetni a soros elnökségi program. Az őszi főszezon néhány napja vette kezdetét a különböző miniszteri szintű találkozókkal – a védelmi,² a külügyi,³ majd a kohéziós⁴ miniszterek is informális találkozón vettek részt Csehországban.

Szeptember 5-én az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) és Alkotmányügyi Bizottsága (AFCO) is meghallgatta a cseh elnökség képviselőit.⁵ Míg a LIBE-ben Vít Rakušan belügyi, Pavel Blažek igazságügyi és Mikuláš Bek európai ügyekért felelős miniszterek tartottak előadást, az AFCO Mikuláš Bek EU-ügyi minisztert hallgatta meg. Utóbbi meghallgatáson a cseh miniszter részletesen ismertette a cseh soros elnökség öt fő prioritását,⁶ amelyek az ukrainai menekülthullám kezelése és Ukrajna újjáépítése; az Európai Unió energetikai biztonsága; az EU védelmi képességeinek megerősítése; az európai gazdaság megerősítésének stratégiája; valamint a demokratikus intézmények megerősítése.

Vít Rakušan belügyminiszter LIBE előtt elmondott előadása elején kifejtette, hogy Oroszország nem csupán Ukrajnát akarja elfoglalni, de az EU-t is gyengíteni akarja, ami soha nem látott belbiztonsági fenyegetés elé állítja az uniót. Ebben a destabilizációban a migráció kulcskérdés, hiszen a háború és annak

¹ TÁRNOK 2022a.

² Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége 2022a.

³ Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége 2022b.

⁴ Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége 2022c.

⁵ Európai Parlament 2022a; Európai Parlament 2022b.

⁶ Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége 2022d.

következményei, így az élelmezési válság is rendkívüli módon fokozza az Európára nehezedő migrációs nyomást. Rakušan a prioritások ismertetése során külön kitért a külső határok védelme megerősítésének fontosságára, valamint a migrációs politika megreformálására.

Mikuláš Bek európai ügyekért felelős miniszter LIBE-s meghallgatásán a jogállamisági prioritásokról beszélt. A miniszter kifejtette, hogy az Ukrajna elleni orosz agresszió még jobban rávilágított a jogállamisági követelmények teljesülésének fontosságára. Aláhúzta, hogy a jogállamiság valamennyi Általános Ügyek Tanácsa ülésen fontos szerepet tölt majd be, ennek során a Bizottság jogállamisági jelentéseire támaszkodnak, és strukturáltan haladnak majd az egyes tagállamok jogállamisági szempontjainak vizsgálatában. Bek miniszter külön kitért Magyarországra és Lengyelországra. Elmondta, hogy a soros elnökség elkötelezett e két tagállam vonatkozásában a megkezdett munka folytatásában, ugyanakkor ezen országokkal fenn kívánják tartani a konstruktív párbeszédet. Az Általános Ügyek Tanácsának október 18-i ülésén ezt a témát is megvitatják. Magyarország kapcsán hozzátette, hogy lesznek további javaslatok is az Európai Parlament részéről, amelyekhez soros elnökként Csehország is csatlakozni kíván. A cseh miniszter elmondta: bíznak abban, hogy a magyar parlament részéről lesznek olyan fejlemények, amelyek hozzájárulhatnak a helyzet rendezéséhez, erről a magyar kormánnyal is rövidesen egyeztetni fognak.

Bár a cseh kormány elkötelezett az elnökségi programjának végrehajtásában, Prága különösen nehéz őszi hónapok elé néz. A cseh elnökség kiemelt prioritása az Ukrajna szuverenitásának és területi integritásának megvédésére irányuló uniós eszközök támogatása, beleértve a szankciók további szigorítását is. Az ukrán hadszíntéren ugyanakkor jelentős előrelépés nem volt megfigyelhető az elmúlt hónapokban, a szankciók, illetve azok hatékonysága körül pedig egyre több vita bontakozik ki. Magyarország Kormánya⁷ mellett egyre több szakértő is felveti,⁸ hogy a szankciók kevesebbet ártanak az agresszor Oroszországnak, mint Európának, míg az uniós fősodor továbbra is azon állásponton van, hogy ki kell tartani a szankciós politika mellett.⁹

A szankciós politika körüli viták nem függetleníthetők az energiaválságtól, illetve részben a szankciós politika miatt egyre növekvő energiaáraktól.

⁷ A magyar kormány nem akar több szankciót Oroszországra, szerintük már többet árt a dolog, mint használ 2022.

⁸ EPISKOPOS 2022.

⁹ Zelenskiy Discusses Urgent Aid, Russia Sanctions with EU Chief 2022.

Az ennek nyomán egyre fokozódó polgári elégedetlenség Csehországban is egyre jelentősebb probléma, így amennyiben Prága az energiaárakat tovább növelő újabb szankciós intézkedések bevezetésén fog dolgozni soros elnökként, az a hazai népszerűségi mutatóira is negatív hatással lehet.

A januárban hivatalba lépő cseh kormány folyamatosan veszít a népszerűségéből.¹⁰ A *Morning Consult* elemzőcég augusztus végén végzett közvélemény-kutatása szerint a csehek 78 százaléka nem bízik a tavaly ősszel Andrej Babiš-t a parlamenti választáson legyőző Petr Fiala miniszterelnökben, tízből nyolc cseh polgár pedig úgy gondolja, hogy az ország rossz irányba halad.¹¹

A választópolgárok elégedetlenségére az ellenzék is igyekszik reagálni. A korábbi cseh miniszterelnök, Andrej Babiš vezette ANO mozgalom és a Közvetlen Demokrácia Pártja (SPD) bizalmatlansági indítványt nyújtott be a cseh alsóházban Fiala kormányával szemben. Szeptember 2-án, 22 órás vita után az indítvány elbukott;¹² 84 ellenzéki képviselő támogatása ellenében a teremben megjelent 100 kormánypárti képviselő elutasította azt. Bár ez volt az első kísérlet a nyolc hónapja hivatalban lévő cseh kormány megbuktatására, és az eredménnyel jelenleg a papírforma érvényesült, Petr Fiala nem hagyhatja figyelmen kívül az ellenzék próbálkozását. Amennyiben ötpárti kormánya tovább veszít népszerűségéből, a miniszterelnöknek nem csupán az uniós elnökségre nehezedő politikai teher, de saját hatalmának megtartása miatt is fájhat a feje.

A bizalmatlansági indítvány elbukását követő napon ráadásul több tízezer – a szervezők szerint százezer – ember tüntetett Prága utcáin a cseh kormány távozását követelve, és egyúttal kritizálva annak háborús és energiaügyi politikáját.¹³ A szombati prágai tüntetés volt a nyolc hónapja hivatalban lévő koalíciós kormány elleni eddigi legnagyobb lakossági megmozdulás, amelyet a parlamenti pártok közül egyedül a Közvetlen Demokrácia Pártja (SPD) támogatott (így a Babiš-féle ANO sem).¹⁴ A cseh miniszterelnök szerint szélsőséges, oroszbarát csoportok állnak a tüntetés mögött, azonban Fiala ezzel együtt sem lehet nyugodt az egyre növekvő polgári elégedetlenség miatt, amely várhatóan tovább fokozódik az energiaválság súlyosbodásával.

¹⁰ TÁRNOK 2022b.

¹¹ SHELBURNE 2022; JINDROVÁ 2022.

¹² Nem sikerült Fiala kormányát megbuktatni 2022.

¹³ Ács 2022.

¹⁴ Kormányellenes tüntetés Prágában: a mai kormány semmi módon nem védi a csehek érdekeit 2022.

Csehország második az aktuális elnökségi trióban Franciaország után és Svédország előtt.¹⁵ Magyar szempontból ennek azért is van különös jelentősége, mert 2024. július 1-jén hazánk veszi át a Tanács soros elnöki feladatait a spanyol–belga–magyar elnökségi trió utolsó tagjaként. Csehország tehát az utolsó közép-európai tagállam a soros elnöki tisztség betöltésében a magyar elnökség előtt. A közelgő magyar elnökségnek az Európa Stratégia Kutatóintézet is kiemelt figyelmet szentel.¹⁶

2022. szeptember 6.

Felhasznált irodalom

- Ács Gábor (2022): Tízezrek tüntettek a cseh kormány lemondását követelve. *Euronews*, 2022. szeptember 3. Online: <https://hu.euronews.com/2022/09/03/tizezrek-tuntettek-a-cseh-kormany-lemondasat-kovetelve>
- A magyar kormány nem akar több szankciót Oroszországra, szerintük már többet árt a dolog, mint használ. *Portfolio*, 2022. június 24. Online: www.portfolio.hu/global/20220624/a-magyar-kormany-nem-akar-tobb-szankciot-oroszorszagra-szerintuk-mar-tobbet-art-a-dolog-mint-hasznal-552509#
- Az Európai Unió Tanácsa (2016): *A Tanács (EU) 2016/1316 határozata a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN>
- Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége (2022a): *Informal Meeting of Defence Ministers*. Online: <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/en/events/informal-meeting-of-defence-ministers-29-3008/>
- Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége (2022b): *Informal Meeting of Foreign Affairs Ministers – Gymnich*. Online: <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/en/events/informal-meeting-of-foreign-affairs-ministers-gymnich-3108/>
- Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége (2022c): *Informal Meeting of Ministers Responsible for Cohesion Policy*. Online: <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/en/events/informal-meeting-of-ministers-responsible-for-cohesion-policy-01-0209/>
- Az Európai Unió Tanácsának Cseh Elnöksége (2022d): *Priorities of the Czech Presidency of the Council of the European Union in 2022*. Online: https://czech-presidency.consilium.europa.eu/media/fk3pihaw/eng_priorities.pdf
- EPISKOPOS, Mark (2022): Have Western Sanctions Against Russia Failed? *The National Interest*, 2022. augusztus 19. Online: <https://nationalinterest.org/feature/have-western-sanctions-against-russia-failed-204354>

¹⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2016.

¹⁶ NKE Európa Stratégia Kutatóintézet 2022.

Nehéz hónapok elé néz a cseh soros elnökség

- Európai Parlament (2022a): *Draft Agenda*. LIBE(2022)0905_1. Online: http://redmapl3.europarl.europa.eu/RedmapFront/media/reds_iCmOj/LIBE-OJ-2022-09-05-1/LIBE-OJ-2022-09-05-1_en.pdf
- Európai Parlament (2022b): *Draft Agenda*. AFCO(2022)0905_1. Online: http://redmapl3.europarl.europa.eu/RedmapFront/media/reds_iCmOj/AFCO-OJ-2022-09-05-1/AFCO-OJ-2022-09-05-1_en.pdf
- JINDROVÁ, Tereza (2022): Fialova popularita se propadá. V Evropě je mezi premiéry nejhorší. *Seznam Zprávy*, 2022. augusztus 26. Online: www.seznamzpravy.cz/clanek/fakta-popularita-premiera-fialy-klesla-na-22-procent-v-evrope-je-na-tom-nejhur-212447
- Kormányellenes tüntetés Prágában: a mai kormány semmi módon nem védi a csehek érdekeit. *Felvidék.ma*, 2022. szeptember 3. Online: <https://felvidek.ma/2022/09/kormanyellenes-tuntetes-pragaban-a-mai-kormany-semmi-modon-nem-vedi-a-csehek-erdekeit/>
- Nem sikerült Fiala kormányát megbuktatni. *Ma7.sk*, 2022. szeptember 2. Online: <https://ma7.sk/nagyvilag/nem-sikerult-fiala-kormanyat-megbuktatni>
- NKE Európa Stratégia Kutatóintézet (2022): *A 2024. évi magyar uniós elnökség – intézeti kutatás*. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/kutatasi-projektek/a-2024-evi-magyar-unios-elnokseg-intezeti-kutatas>
- SHELburnE, Peyton (2022): Global Leader Approval Ratings. *Morning Consult*, 2022. december 15. Online: <https://morningconsult.com/global-leader-approval/#section-2>
- TÁRNOK Balázs (2022a): 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-elnoksegtol/
- TÁRNOK Balázs (2022b): Veszélyt jelent-e a V4 egységére az új cseh kormány? *Ludovika.hu*, 2022. január 25. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/01/25/veszelyt-jelent-e-a-v4-egysegere-az-uj-cseh-kormany/
- Zelenskiy Discusses Urgent Aid, Russia Sanctions with EU Chief. *Reuters*, 2022. szeptember 4. Online: www.reuters.com/world/europe/zelenskiy-discusses-urgent-aid-russia-sanctions-with-eu-chief-2022-09-04/

Demokrácia és jogállamiság



Európai bírák kontra Tanács: jogállamisági számonkérés vagy hatalmi játszma?

Európai bírói szervezetek megsemmisítési keresetet indítottak az Európai Unió Tanácsával szemben a lengyel helyreállítási tervet jóváhagyó határozat érvénytelenítését kérve az Európai Bíróságtól. A kereset szerint a Bizottság és a Tanács megszegte a Szerződéseket, sőt a felperesek a jogállamisági elvek megsértését is számonkérlik rajtuk. Az ügy valódi vesztese Lengyelország, nyertese pedig az Európai Bíróság lehet.

Néhány hónappal ezelőtt, 2022. május végén fogadta el a lengyel szejm azt a jogszabálytervezetet, amely a lengyel Legfelsőbb Bíróság fegyelmi kamarájának az uniós intézmények által szorgalmazott megszüntetését irányozta elő, és amely lehetővé tette a 35,4 milliárd eurós lengyel helyreállítási terv brüsszeli jóváhagyását.¹ Pár héttel később, június közepén már az ehhez szükséges formális döntés is megszületett az Európai Unió Tanácsa részéről.² Annak ellenére került sor az engedélyezésre, hogy az Európai Parlament plenáris ülésén és külön határozatában egyaránt bírálta a Bizottságot a lengyel kormány tervének jóváhagyásáért.³ A képviselők kihangsúlyozták, hogy az Európai Bíróság ítéleteinek végrehajtása és az uniós jog elsőbbsége nem kezelhető alkualapként. Az Európai Parlament liberális frakciójának képviselői még egy bizalmatlansági indítvány megszervezésébe is belekezdtek az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság elnöke ellen.⁴ Utóbbi ügy végül csak azért sikkadt el, mert a Bizottság egyértelművé tette: a lengyel kormánynak számos mérföldkövet teljesítenie kell az uniós jogszabályoknak való megfelelés érdekében, mielőtt Lengyelország bármilyen kifizetésben részesülhetne.⁵

Annak ellenére, hogy folyósítás Lengyelország részére azóta sem történt, a lengyel terv jóváhagyása jelentős politikai és intézményközi feszültségforrás

¹ A lengyel szejm megszavazta az EU által bírált bírósági fegyelmi kamara megszüntetését 2022.

² Az Európai Unió Tanácsa 2022.

³ Európai Parlament 2022.

⁴ MEPs Want Confidence Vote in Ursula von der Leyen over COVID Cash Decision for Poland 2022.

⁵ BAYER 2022.

az intézményeken belül és kívül egyaránt. A múlt héten, gyakorlatilag az Európai Parlament júniusi határozatának érvelését megismételve, illetve azt továbbgondolva, négy európai bírói szervezet, az Európai Közigazgatási Bírák Szövetsége (AEAJ), az Európai Bírák Szövetsége (EAJ), a *Rechters voor Rechters* (Bírák a Bírákért) és az Európai Bírák a Demokráciáért és Szabadságért (MEDEL) terjesztett elő keresetet a lengyel helyreállítási tervet jóváhagyó tanácsi határozattal szemben, annak megsemmisítését kérve.⁶ A keresetben azzal érvelnek, hogy a Tanács határozata nem állítja helyre a lengyel igazságszolgáltatás függetlenségét, és figyelmen kívül hagyja az EU Bíróságának korábbi döntéseit, ebből adódóan pedig sérti a jogállamiságot.⁷ A kereset jogi érveit a The Good Lobby Profs, jogász akademikusokat magában foglaló csoport dolgozta ki, amelyben olyan jól ismert jogászprofesszorok is feltűnnek, mint a magyar és a lengyel jogállamisági ügyekben gyakran állást foglaló Laurent Pech, Alberto Alemanno és Dimitrij Kochenov, akiknek egyébként a jogállamisági kondicionalitási rendelet alapötletének kidolgozásában is szerepük volt.

A szerzők álláspontja szerint a Bizottság által meghatározott és a kifizetések feltételévé tett mérföldkövek megkerülik az Európai Bíróság számos, a lengyelországi igazságszolgáltatási rendszer függetlenségével kapcsolatban meghatározott előírásait.⁸ A mérföldkövek a bírák fegyelmi rendszerének reformját és a kamara helyett egy új testület felállítását, továbbá a fegyelmi kamara határozataival érintett bírák ügyeinek áttekintését írják elő. A keresetet támasztó szervezetek szerint a fegyelmi tanács határozatainak szükség-szerűen semmisnek kell lenniük, a fegyelmi intézkedések hatálya alá tartozó lengyel bírákkal kapcsolatos ügyeket pedig nem áttekinteni kellene, hanem ezeket a bírókat azonnali hatállyal vissza kellene helyezni korábbi pozíciójukba, mivel az Európai Bíróság korábbi ítéletei ezt írták elő. A Bizottság és a Tanács nem térhet el ettől, nem elégedhet meg ennél kevesebbel. Ezzel ellentétben azonban szerintük a megtámadott lengyel RRP-határozat (Recovery and Resilience Plan) joghatással ruházza fel annak a lengyel fegyelmi kamarának a határozatait, amely a Bíróság döntése alapján az uniós jog megsértésével jött létre, s amelynek döntései ebből adódóan semmisek.

A kereset központi állítása és egyben az integrációs szempontból leglényegesebb érve, hogy az Európai Bíróság kötelezettségszegési eljárásokban hozott ítéletei nemcsak a címzett tagállamokra, hanem magukra az uniós

⁶ Európai Bírák a Demokráciáért és Szabadságért 2022.

⁷ SHIPLEY 2022.

⁸ Európai Bizottság 2022a.

intézményekre, az unió szerveire is kötelezőek. Következésképpen pedig ezeknek az ítéleteknek a figyelmen kívül hagyása sérti a jogállamiság elvét, és sérti az intézmények közötti lojalitási kötelezettséget. Az irat hivatkozik a Bosman-ügyre (C-415/93) is.⁹ Ebben a jogesetben a Bíróság kimondta, hogy az uniós intézmények nem engedélyezhetnek, illetve hagyhatnak jóvá olyan gyakorlatokat, amelyek ellentétesek a Szerződésekkel. A kifizetés feltételeként előírt mérföldkövekkel kapcsolatban a kereset nem kevesebbet állít, mint hogy ezek nemcsak megkerülik a Bíróság kötelező döntéseit, hanem a Bizottság és a Tanács meghatározásuk során kifejezett hatáskör hiányában jár el. Következésképpen mindketten megsértették a jogállamiság azon feltételrendszerét, amelyet mind ez idáig uniós intézményeken, illetve az unió szervein nem, csak a tagállamokon kértek számon.

A kereset azzal is érvel, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 325. cikkében és az RRF-rendelet¹⁰ 22. cikkében foglalt azon követelményt is megsértette az RRP határozat, hogy Lengyelország helyreállítási tervének keretében ki kellene mutatni, hogy az igazságügyi rendszer függetlenségének védelmében rendelkezésre állnak-e hatékony jogi normák. Ráadásul a mérföldkövek által megkövetelt reformok a kereset szerint nem orvosolják azokat a hiányosságokat sem, amelyeket maguk az uniós intézmények azonosítottak olyan dokumentumaikban, mint például a Bizottság 2022-es jogállamisági jelentése.¹¹

A fentiek alapján ez az ügy az elmúlt évtizedek egyik leglényegesebb jogesetévé nőheti ki magát, azonban az érvek érdemi elbírálását egy eljárási döntés előzi meg az Európai Bíróság részéről, ami arról szól, hogy befogadható-e a kereset. Ezzel kapcsolatban lényeges kitétel, hogy miután a felperesek bírói egyesületek, vagyis eljárásjogi értelemben magánfelek, meg kell felelniük a Plaumann-tesztnek, és igazolniuk kell közvetlen érintettségüket és érdeküket az üggyel kapcsolatban. Azt a jogesetet megelőzően, amelynek során a Bíróság a Plaumann-tesztet kidolgozta (C-25/62),¹² a német kormány azt kérte a Bizottságtól, hogy engedélyezze a mandarin behozatalára kivetett vám beszedésének felfüggesztését. A Bizottság a német kormányhoz intézett

⁹ A Bíróság 1995. december 15-i ítélete a Union royale belge des sociétés de football association ASBL kontra Jean-Marc ügyben.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 sz. rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

¹¹ Európai Bizottság 2022b.

¹² A Bíróság 1963. július 15-i ítélete a Plaumann & Co kontra Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ügyben.

határozatában elutasította a kérést, azonban Plaumann, aki egy mandarin-importőr volt, megtámadta a döntés érvényességét. Az Európai Bíróság az ügy kapcsán kimondta, hogy olyan személyek, akik a határozatnak nem címzettjei, csak akkor tekinthetők személyesen érintettnek, ha a határozat valamely olyan jellegzetességük folytán érinti őket, amely csak rájuk jellemző, vagy olyan körülmények állnak fenn, amelyek – hasonlóan a címzett személyéhez – őket mindenki mástól megkülönböztetik. Ez egy meglehetősen szigorú kritérium-rendszernek tűnik, azonban a Bíróság gyakorlata az elmúlt évtizedekben egyre megengedőbbé vált, elsősorban környezetvédelmi ügyekben. A keresetet támogató bírói szervezetek a Plaumann-teszt feltételeinek való megfelelésüket elsősorban azzal támasztják alá, hogy tagjaik között olyan lengyel bírák is vannak, akik a kérdéses fegyelmi intézkedések hatálya alá tartoznak.

Amennyiben az Európai Bíróság befogadná a bírói szervezetek keresetét, annak számos joghatása lenne már a jelen helyzetre nézve is. Többek között függő jogi helyzet jönne létre a helyreállítási tervet jóváhagyó tanácsi határozatra nézve, s bár az Európai Unió Bíróságához benyújtott kereseteknek nincs halasztó hatályuk, a Bíróság elrendelheti a megtámadott jogi aktus végrehajtásának felfüggesztését, ha a körülmények alapján azt szükségesnek tartja (EUMSz 278. cikk). Ennek következtében pedig a döntés meghozataláig Lengyelországnak esélye sem lenne arra, hogy bármilyen kifizetésben részesüljön a helyreállítási alaphól. A kereset érdemi elbírálásával kapcsolatban persze lehetséges, de mégiscsak nehezen elképzelhető, hogy az Európai Bíróság egy önmagának ellentmondó és saját maga számára hátrányos döntést hozzon. Ráadásul ez az ügy kihagyhatatlan lehetőséget biztosít a Bíróság uniós intézmények közötti rangjának és reputációjának emelésére, olyannyira, hogy jogállamisági kérdésekben egyenesen primátust nyerne a Bíróság. A kereset állításainak értelmében ugyanis bármely európai uniós intézmény csak az Európai Bíróság által meghatározott keretek között lenne jogosult számonkérni a tagállamokon a rule of law kritériumok teljesülését. Figyelemmel pedig a magyar helyreállítási terv körüli heves vitákra, annak jóváhagyása esetén, a lengyel ügghöz hasonló per megindítása egyáltalán nem lenne meglepő fejlemény.

2022. szeptember 4.

Felhasznált irodalom

- A Bíróság 1963. július 15-i ítélete a Plaumann & Co kontra Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-HU-ARRET-C-0025-1962-200406978-05N00.html>
- A Bíróság 1995. december 15-i ítélete az Union royale belge des sociétés de football association ASBL kontra Jean-Marc ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0415>
- A lengyel szejm megszavazta az EU által bírált bírósági fegyelmi kamara megszüntetését. *Hvg.hu*, 2022. május 26. Online: https://hvg.hu/vilag/20220526_Lengyelország_szejm_fegyelmi_kamara_megszuntetes
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 sz. rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. OJ L 57, 2021. február 18. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): *NextGenerationEU: Ministers Approve the Assessment of Poland's National Plan by the European Commission*. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/17/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-poland-s-national-plan/
- BAYER, Lili (2022): Amid Commission Rebellion, von der Leyen Defends Polish Recovery Cash Plan. *Politico*, 2022. június 2. Online: www.politico.eu/article/amid-commission-rebellion-von-der-leyen-defends-polish-recovery-cash-plan/
- Európai Bírák a Demokráciáért és Szabadságért (2022): *TGL Profs Action in Support of Unprecedented Lawsuit Against the Council of the EU's Decision to Approve Poland's Recovery and Resilience Plan*. Online: www.thegoodlobby.eu/wp-content/uploads/2022/08/TGL-Prof-Press-Release-28-Aug-2022-.pdf
- Európai Bizottság (2022a): *Questions and Answers on Poland's Recovery and Resilience Plan*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3376
- Európai Bizottság (2022b): *2022 Rule of Law Report – Communication and Country Chapters*. Online: https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en
- Európai Parlament (2022): *Do Not Approve Polish Recovery Plan until Conditions are Met, MEPs*. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220606IPR32324/do-not-approve-polish-recovery-plan-until-conditions-are-met-meps-warn
- MEPs Want Confidence Vote in Ursula von der Leyen over COVID Cash Decision for Poland. *Euronews*, 2022. június 6. Online: www.euronews.com/my-europe/2022/06/06/meps-want-confidence-vote-in-ursula-von-der-leyen-over-covid-cash-decision-for-poland
- SHIPLEY, Trajan: Op-Ed: "European Judges v Council: The European Judiciary Stands up for the Rule of Law". *EU Law Live*, 2022. augusztus 30. Online: <https://eulawlive.com/op-ed-european-judges-v-council-the-european-judiciary-stands-up-for-the-rule-of-law-by-trajan-shipley/>

Petri Bernadett

Jogállamisági kondicionalitás: az Európai Bizottság függő játszmája

Rendhagyó időpontban, vasárnap reggel került sor az Európai Bizottság e heti rendes kollégiumi ülésére, amelynek során az uniós biztosok egyhangúlag döntöttek a Magyarországnak járó uniós források ügyében. A 65 százalékos feltételes korrekcióval az arról szóló találgatásokhoz és szivárogtatásokhoz képest végül középutas megoldást talált a Bizottság, Johannes Hahn költségvetési biztos júliusi javaslatához képest 5 százalékkal csökkent a lehetséges levonás mértéke, és ami ennél is fontosabb, a döntés továbbra is függőben maradt.

A javaslat értelmében a jogállamisági feltételeességről szóló, úgynevezett kondicionalitási rendelet keretében részleges pénzügyi korrekciót javasol a Bizottság.¹ A Tanács számára tett javaslat azonban az indokolás értelmében csak feltételes, két hónap múlva ugyanis a Bizottság újra felméri a helyzetet a magyar részről tett vállalások fényében. Ekkor tehát annak megfelelően tesz majd új javaslatot, hogy Magyarország eleget tett-e az általa vállalt intézkedéseknek, vagyis elfogadta és alkalmazza-e azt a jogi keretet, amely a Bizottság értékelése szerint alkalmas az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás céljainak elérésére. Amennyiben a magyar kormány a vállalásokat teljesíti, és azokat a Bizottság elfogadja, az eljárás még az év vége előtt lezárulhat.

A Magyar Kormány széles körű intézkedéscsomagra tett javaslatot annak érdekében, hogy eloszlassa a Bizottság által az eljárás hivatalos megindítása-kor, ez év április 27-én megfogalmazott aggályokat.² Ezekkel kapcsolatban a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy azok alkalmasak arra, hogy kezeljék a felvetett kérdéseket, de csak abban az esetben, ha megfelelő módon és kellő részletességgel szabályozzák, és megfelelő módon végre is hajtják őket. E tekintetben Magyarországnak 2022. november 19-ig, vagyis a korrekciós intézkedések kulcsfontosságú végrehajtási lépésének tekintett Integritás Hatóság működésének tervezett megkezdéséig ezeknek az intézkedések a jelentős részére vonatkozóan további részleteket kell kidolgoznia. Az összesen

¹ Európai Bizottság 2022a.

² MAKSZIMOV 2022.

17 javaslat – azok elfogadása esetén – a Helyreállítási Alap mérföldköveinek teljesítéséhez is elfogadhatóvá válik.

A vasárnap délelőtt bemutatott, az Európai Unió Tanácsának címzett javaslat szerint az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, a Kohéziós Alapból, az Igazságos Átmenet Alapból és az Európai Szociális Alap Pluszból finanszírozott, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó három operatív programhoz tartozó kötelezettségvállalások 65 százalékának felfüggesztésére kerülhetne sor. Ezek a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program Plusz, az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program Plusz és a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz névre hallgató programok. Ezeket a programokat, illetve egészen pontosan Magyarország és az Európai Bizottság közötti partnerségi megállapodást az Európai Bizottság mind ez idáig nem hagyta jóvá, és vélhetően a tanácsi végső döntés meghozataláig erre már nem is kerül sor. Az intézkedést a javaslat értelmében a közérdekű vagyonkezelő alapítványokra nézve az uniós programok keretében történő új jogi kötelezettségvállalások tilalma egészíti ki. A közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal, vagyis az úgynevezett KEKVA-kkal kapcsolatosan a korábbiakban több civil szervezet kifejtette,³ hogy azok sértik az Európai Bizottság elmúlt 30 évben kidolgozott, az állami támogatások gazdasági elemzésére és ezen keresztül az állami támogatások tiltott vagy megengedett voltára vonatkozó, úgynevezett piaci magánbefektető elvet. Az Európai Bizottság azonban végül nem osztotta ezt az érvet, és csak azt várja el a magyar kormánytól, hogy ezen közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok átlátható gazdálkodását biztosítsa.

Az érintett programok a gazdasági és társadalmi célkitűzések széles körét fedik le. A környezeti és energiahatékonysági program célja a környezetszennyezés és az erőforrások túlzott kihasználásának csökkentése, a biológiai sokféleség megóvása, a körforgásos gazdaság előtérbe helyezése, a vízmegtartás ösztönzése, a zöld-kék infrastruktúra fejlesztése, valamint a helyi energia-közösségek alapításának támogatása.⁴ Emellett célkitűzéseikhez tartozik új munkahelyek létrehozása és a kibocsátások csökkentése az egyes, úgynevezett karbonintenzív megyékben. A közlekedésfejlesztési program a tiszta üzemű városi-elővárosi közlekedés erősítésére, a vasúti közlekedés fejlesztésére és a fenntartható, biztonságos közúti mobilitásra törekszik,⁵ míg a településfejlesztési program a helyi gazdaságfejlesztés, az energiahatékonyság, a humán

³ LIGETI 2021.

⁴ Magyarország Kormánya [é. n. a].

⁵ Magyarország Kormánya [é. n. b].

és szociális infrastruktúra, továbbá a városfejlesztés és városrehabilitáció céljait támogatja.⁶ Ezeket a jelenleg is futó uniós programokat a nemzeti költségvetés jelenleg előfinanszírozza, amennyiben pedig a programokat jóváhagyják, az eddigi költségek az uniós költségvetés terhére leszámíthatóvá válnak.

A mai döntés intézményközi kontextusához tartozik, hogy az Európai Parlament néhány nappal ezelőtt elfogadott határozata olyan kijelentéseket tartalmazott, amelyek távol állnak az Európai Bizottság konstruktívnak mondható hozzáállásától.⁷ A szöveg szerint ugyanis Magyarországon olyan mértékben romlott a jogállamiság helyzete, hogy az már nem tekinthető demokráciának, hanem egy úgynevezett „választásos autokráciává”, hibrid rezsimmé vált. A Parlament határozata szerint az uniós forrásokat és a helyreállítási alapból származó pénzeket mindaddig teljes egészében vissza kell tartani, amíg az ország nem teljesíti az uniós ajánlásokat és az Európai Bíróság határozatait. Az pedig, hogy a Tanács értékelésük szerint nem halad a 7. cikk szerinti eljárással, a jogállamiság megsértésének számít. Az Európai Parlament azt javasolta a Bizottságnak, hogy az teljes egészében vonja ki a finanszírozás alól azokat a kohéziós programokat, amelyek esetében felmerül az uniós forrásokkal való visszaélés vagy a jogállamiság megsértésének kockázata.

Johannes Hahn uniós biztos vasárnapi sajtótájékoztatóján úgy fogalmazott az Európai Parlament fenti határozatával kapcsolatban, hogy azt a Bizottság „természetesen tudomásul vette, a Parlament álláspontja nem jelentett meglepetést”.⁸ Ezenfelül nem kommentálta azt. Ezzel egyező módon az Európai Parlament frakciói – a döntést éljenző és azt saját sikerének elkönyvelő Európai Néppárt kivételével⁹ – a Bizottság kihirdetett javaslatát szintén tudomásul vették, ezenfelül a továbbiakban nem kommentálták.

Az Európai Bizottság és a Parlament közötti viszonyokat nemcsak ez a kölcsönösen visszafogott reakció, de az is jól demonstrálja, hogy a Bizottság a kondicionalitási rendelethez fűzött értelmező rendelkezéseiben külön nevesítette, hogy miként rangsorolja az egyes tájékoztatói forrásokat a tagállamok jogállamisági helyzetével kapcsolatban.¹⁰ Ennek értelmében az Európai Bizottság olyan dokumentumokat tekint értékelése során mérvadónak, mint az Európai Unió Bíróságának ítéletei, a Számvevőszék jelentései, a Bizottság éves jogállamisági jelentése és uniós igazságügyi eredménytáblája, az OLAF

⁶ Magyarország Kormánya [é. n. c].

⁷ Európai Parlament 2022.

⁸ Európai Bizottság 2022b.

⁹ Európai Parlamenti Európai Néppárt Képviselőcsoport 2022.

¹⁰ Európai Bizottság 2022c.

és az Európai Ügyészség jelentései, valamint az egyes releváns nemzetközi szervezetek és hálózatok értelmezései, míg az Európai Parlament jelentéseit csak az egyéb források között nevesíti, amelyek figyelembe vehetők ugyan, de nem rendelkeznek konkrét bizonyító erővel.

Az eljárás rendje szerint az Európai Unió Tanácsa számára egy hónap áll rendelkezésre annak eldöntésére, hogy elfogadja-e a javasolt intézkedéseket, amely határidő további két hónappal meghosszabbítható.¹¹ A Tanács a szabályok szerint tehát már október 19-én döntést hozhatna az Európai Bizottság javaslata alapján, ami egy hónappal megelőzi a bizottsági javaslat revízióját. Tekintettel azonban arra, hogy a Magyar Kormány a vállalt intézkedéseket két törvénycsomagban, szeptember 19-én és szeptember 23-án terjeszti elő, a tagállamok már a rendes határidő lejáratakor ismerni fogják az intézkedések részleteit. A Bizottság ennek ellenére Johannes Hahn biztos vasárnapi kijelentése és a végrehajtási határozatjavaslat indokolása szerint arra kéri a Tanácsot, hogy az a meghosszabbított határidőt alkalmazza. A döntéshez a tagállamok részéről minősített többség szükséges.

2022. szeptember 19.

Felhasznált irodalom

- Európai Bizottság (2022a): *Proposal 12551/22 for a Council Implementing Decision on Measures for the Protection of the Union Budget Against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12551-2022-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság (2022b): *Remarks by Commissioner Hahn at the College Read-out on the Protection of the EU Budget in Hungary*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_5583
- Európai Bizottság (2022c): *EU Budget: Commission Publishes Guidance on the Conditionality Mechanism*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1468
- Európai Parlament (2022): *Magyarország többé nem tekinthető teljes értékű demokráciának, mondja az EP*. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20220909IPR40137/magyarorszag-tobbé-nem-tekintheto-teljes-erteku-demokracianak-mondja-az-ep
- Európai Parlamenti Európai Néppárt Képviselőcsoport (2022): *EPP Demands Substantial Reforms from Hungary*. Online: www.eppgroup.eu/newsroom/news/epp-demands-substantial-reforms-from-hungary

¹¹ 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.

- LIGETI Miklós (2021): *Levél Dr. Sulyok Tamás részére*. Transparency International Magyarország Alapítvány, 2021. június 18. Online: https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/07/II-02280-2021_amicus_curiae_kekva_Transparency_International_Magyarország.pdf
- Magyarország Kormánya [é. n. a]: *Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program Plusz (KEHOP Plusz)*. Online: www.palyazat.gov.hu/kornyezeti_es_energiahatekonysagi_operativ_program_plusz
- Magyarország Kormánya [é. n. b]: *Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program Plusz (IKOP Plusz)*. Online: www.palyazat.gov.hu/integralt_kozlekedesfejlesztési_operativ_program_plusz
- Magyarország Kormánya [é. n. c]: *Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz)*. Online: www.palyazat.gov.hu/terlet-s-településfejlesztési-operativ-program-plusz-top-plusz
- MAKSZIMOV, Vlad (2022): Hungary: Commission Officially Launches Procedure Linking Bloc Funds to Rule of Law. *Euractiv*, 2022. április 27. Online: [www.euractiv.com/section/politics/news/hungary-commission-officially-launches-procedure-linking-bloc-funds-to-rule-of-law/](https://euractiv.com/section/politics/news/hungary-commission-officially-launches-procedure-linking-bloc-funds-to-rule-of-law/)
- 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. OJ L 4331, 2020. december 22. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.433.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2020:433:TOC>

Külső és belső támadások az EU demokráciája ellen – SOTEU 2022

2022. szeptember 14-én tartotta Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke az unió állapotáról szóló beszédét, amelyben az EU demokráciáját fenyegető külső és belső támadásokra hívta fel a figyelmet, valamint fontos bejelentéseket tett az európai demokrácia védelmével kapcsolatban is.

Az uniós demokrácia megerősítése az elmúlt években az Európai Bizottság egyik kiemelt célkitűzésévé vált; az Európai Bizottság rendre indít különböző hangzatos programokat a demokrácia védelme érdekében, illetve a soros elnökségek is folyamatosan prioritásaik között határozzák meg az uniós alapértékek, így különösen a demokrácia védelmét. Az európai demokrácia védelme ennek megfelelően Ursula von der Leyen beszédének is fontos részét képezte.¹

Külső támadások – Kína és egyéb autokrata rezsimek dezinformációja

Az uniót fenyegető külső tényezők vonatkozásában Ursula von der Leyen elmondta, hogy a tagállamokat különböző módokon külföldi autokraták veszik célba, külföldi szervezetek olyan intézeteket finanszíroznak, amelyek aláássák a közös európai értékeket. Példaként hozta fel, hogy az év elején az Amszterdami Egyetem bezárt egy kutatóközpontot, amelyet kínai szervezetek finanszíroztak. Ez a központ úgynevezett emberi jogi kutatásokat tett közzé, amelyekben „híreszteléseknek” minősítette az ujugurok megbüntetésére szolgáló kényszermunkatáborokkal kapcsolatos bizonyítékokat.

A Kínai Kommunista Párt, illetve általában véve a kínaiak egyetemi szférába való túlzott benyomulása az Egyesült Államokban egyre felkapottabb kérdés az elmúlt időszakban,² különösen, de nem kizárólag az amerikai jobboldalon (az Egyesült Államokban Kínát rendszeresen kritizálják a jobb és bal oldalról

¹ Európai Bizottság [é. n.].

² ZAKHEIM 2021.



egyaránt).³ Mike Pompeo (Trump külügyminisztere) idén júniusban azt emelte ki,⁴ hogy az amerikai egyetemek egyre inkább függnek a „Kínai Kommunista Párt pénzétől”, Ron DeSantis (Florida kormányzója és a 2024-es elnökválasztás egyik lehetséges esélyese) pedig még tavaly lépett fel a kínai befolyás ellen a floridai egyetemek vonatkozásában.⁵

Ursula von der Leyen a külföldi rosszindulatú beavatkozások elleni védelem szükségessége mellett továbbá azzal érvelt, hogy az európaiak a gazdaság védelmében már eddig is hajlandók voltak megtenni a szükséges lépéseket, hiszen az európai vállalatokba irányuló közvetlen külföldi befektetések biztonsági átvilágítása érdekében jogszabályokat vezettek be (külföldi beruházásvédelem). Az Európai Bizottság elnöke szerint ugyanezt kellene tenni szélesebb keretek között, a közös európai értékek védelmében. Ennek kapcsán Ursula von der Leyen bejelentette, hogy az Európai Bizottság elő fog terjeszteni egy demokráciavédelmi csomagot, amelynek szabályai fel fogják tární a rejtett külföldi befolyást és a tisztességtelen finanszírozást.

Belső támadás – a „trójai falovak” és a korrupció

A demokrácia elleni belső támadások tekintetében Ursula von der Leyen a jogállamisági agendát hangsúlyozta. Elmondta, hogy a jogállamiság védelme az általa vezetett Bizottság „kötelessége és egyben legnemesebb feladata”.

Bár a Bizottság elnöke egyszer sem nevezte meg hazánkat, a beszéd e része érezhetően Magyarországnak (is) címzett üzenet volt. Elmondta: „nem fogjuk hagyni, hogy az autokráciák trójai falovakkal belülről támadják demokráciáinkat”. Nyugat-európai politikusok gyakran illetik Magyarországot Putyin EU-n belüli trójai falovaként, azzal érvelve, hogy a magyar miniszterelnök asszisztál az orosz elnöknek az unió meggyengítéséhez. Von der Leyen továbbá azt is hozátette, hogy az Európai Bizottság továbbra is ragaszkodni fog az igazságszolgáltatás függetlenségéhez, valamint a kondicionalitási eljárás által meg fogja védeni az uniós költségvetést is – két újabb példát említve, amely Brüsszelben visszatérő kérdés hazánk vonatkozásában.

A demokrácia elleni belső támadások keretén belül Ursula von der Leyen programadó jelleggel külön kitért a korrupció elleni harcra. Bejelentette, hogy

³ SIEGEL 2022.

⁴ WOLFSOHN 2022.

⁵ Florida Governor Signs Bill to Crackdown on Chinese Influence at State Universities 2021.

az Európai Bizottság a következő évben intézkedéseket fog előterjeszteni a korrupcióellenes jogszabályok aktualizálására. Előírányozta, hogy a legjellemzőbb bűncselekményeken – például a vesztegetésen – túlmenően szigorítani fogják az olyan bűncselekményekre vonatkozó normákat is, mint a jogellenes meggazdagodás, a befolyással üzérkedés és a hatalommal való visszaélés.

„EU Magnitsky-törvény”

A Bizottság elnöke a korrupció elleni harcban egy új szintre lépne. Az Európai Bizottság javasolni fogja, hogy az uniós közös értékek külföldi védelmét szolgáló új eszköz, az emberi jogi szankciórendszer a korrupciót is szankcionálja. Arról az „EU Magnitsky-törvény”⁶ néven is ismert globális emberi jogi szankciórendszeréről van szó,⁷ amelyet a Tanács 2020 végén hozott létre. Ez az eszköz lehetővé teszi, hogy az EU – az elkövetés helyétől függetlenül – fellépjen azon személyekkel és szervezetekkel szemben, akik felelősek a világszerte elkövetett súlyos emberi jogi jogsértésekért. A szankciós rendszer olyan cselekményekre vonatkozik, mint a népirtás, az emberiség elleni bűncselekmények és az egyéb súlyos emberi jogi jogsértések és visszaélések, illetve amelyek az EUSz 21. cikkében foglalt közös kül- és biztonságpolitikai célok tekintetében egyéb módon súlyos aggodalomra adnak okot.

Ursula von der Leyen bejelentése nyomán a korrupció is ennek a rezsimnek a hatálya alá tartozna. Ez a javaslat tehát a külső veszélyek dimenziójában igyekszik fellépni a korrupció, illetve annak kapcsán harmadik országokkal szemben. Ez a javaslat egyfelől furcsának tűnhet, legalábbis a hagyományos emberi jogi megközelítés szempontjából nézve. A korrupciótól való mentesség csak rendkívül tágan értelmezve képezheti részét az uralkodó, egyéni szabadságokra épülő emberi jogi értelmezésnek. Sokkal inkább értékről, és nem emberi jog védelméről van szó. Másfelől azonban nem is teljesen ismeretlen ez a minta, hiszen az amerikai külügyminisztérium (*U.S. State Department*) az 1980-as évektől adja ki éves emberi jogi jelentéseit a világ legtöbb állama vonatkozásában.⁸ Ezek a jelentések a korrupcióra is kitérnek, illetve

⁶ MIADZVETSKAYA 2021.

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2020.

⁸ United States Department of State [é. n. a].

az amerikai Magnitsky-törvény is kiterjed a korrupció elleni fellépésre⁹ (Magnitsky-törvényt számos más államban is elfogadtak).¹⁰

Kettős mérce feloldása?

Ursula von der Leyen egy fontos elvi megállapítást is tett a korrupció elleni harc legitimizálása érdekében. A Bizottság elnöke szerint „ha hitelesek akarunk lenni, amikor arra kérjük a tagjelölt országokat, hogy erősítsék meg demokráciáikat, akkor nekünk is fel kell számolnunk a korrupciót”.

Az elv – miszerint, ha valamit elvárunk a tagjelölt államoktól, azt várjuk el a tagjainktól is – még ha észszerű is, nem teljesen magától értetődő az Európai Unióban. A szakirodalom ezt problémakört a „kettős mérce” kifejezéssel illeti – vagyis hogy a koppenhágai kritériumok bizonyos kérdésekben szigorúbb feltételeket állapítanak meg, mint ami a tagokra alkalmazandó uniós elsődleges és másodlagos jogi aktusokból következik.

Az egyik legszembetűnőbb példa erre a nemzeti kisebbségek védelme. Bár az EU a koppenhágai kritériumok alapján a tagjelölt államoktól megköveteli a „kisebbségek tiszteletét és védelmét”, saját tagállamai vonatkozásában semmilyen garanciákat nem rögzít a kisebbségek védelmére nézve. Következésképpen az Unión belül a kisebbségek védelme sokkal kevésbé volt biztosított, mint az unión kívüli tagjelölt államokban, ez pedig a legkevésbé sem fér össze az uniós alapértékek céljával (Bruno de Witte szerint a kisebbségekért való aggodalom „elsősorban exportcikk, és nem hazai fogyasztásra ajánlott”).¹¹ Ezen ellentmondásos jogi helyzet legszembetűnőbb példája Litvánia, ahol 2010-ben hatályon kívül helyezték az euroatlanti integráció során elfogadott kisebbségi törvényt.¹²

Amíg tehát az Európai Bizottság a korrupció elleni harcot éppen a tagjelöltek és tagállamok irányába megfogalmazott elvárások közti kettős mérce feloldásával igazolná, ugyanez a probléma a kisebbséghez tartozó személyek jogának tiszteletben tartása – mint EUSz 2. cikk szerinti alapérték – vonatkozásában nem sarkallja cselekvésre Brüsszelt.

2022. szeptember 20.

⁹ United States Department of State [é. n. b].

¹⁰ The EU Adopts its First Sanctions under its New Global Human Rights Sanctions Regime 2021.

¹¹ DE WITTE 2000.

¹² MANZINGER 2019.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa (2020): *Az EU globális emberi jogi szankciórendszer fogadott el*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime/
- DE WITTE, Bruno (2000): *Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. Fiesole: European University Institute.
- Európai Bizottság [é. n.]: *Az Unió helyzetét értékelő beszédek*. Online: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_hu
- Florida Governor Signs Bill to Crackdown on Chinese Influence at State Universities. *Insight Into Diversity*, 2021. június 9. Online: www.insightintodiversity.com/desantis-signs-bill-targeting-foreign-influence-in-floridas-universities/
- MANZINGER Krisztián (2019): A 2019-es európai parlamenti választások nemzetiségi vonatkozásai. *Kisebbségvédelem*, (1), 95–132. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2019/08/folyoirat_2019_2_2_manzinger.pdf
- MIADZVETSKAYA, Yuliya (2021): Habemus a European Magnitsky Act. *European Law Blog*, 2021. január 13. Online: <https://europeanlawblog.eu/2021/01/13/habemus-a-european-magnitsky-act/>
- SIEGEL, Benjamin (2022): Nancy Pelosi's Long History of Criticizing China, Advocating for Human Rights. *ABC News*, 2022. augusztus 2. Online: <https://abcnews.go.com/Politics/nancy-pelosis-long-history-criticizing-china-advocating-human/story?id=87425441>
- The EU Adopts its First Sanctions under its New Global Human Rights Sanctions Regime. *Norton Rose Fulbright*, 2021. március 26. Online: www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/81a274ea/the-eu-adopts-its-first-global-human-rights-sanctions-regime
- United States Department of State [é. n. a]: *Country Reports on Human Rights Practices*. Online: www.state.gov/reports-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/country-reports-on-human-rights-practices/
- United States Department of State [é. n. b]: *Global Magnitsky Act*. Online: www.state.gov/global-magnitsky-act/
- WOLFSOHN, Jack (2022): Pompeo Claims All U.S. Universities Financially Dependent on CCP. *National Review*, 2022. június 14. Online: www.nationalreview.com/2022/06/pompeo-claims-all-u-s-universities-financially-dependent-on-ccp/
- ZAKHEIM, Dov S. (2021): Why not Replace Students from China with those from America? *The Hill*, 2021. április 23. Online: <https://thehill.com/opinion/national-security/549715-why-not-replace-students-from-china-with-those-from-america/>

Unió intézmények és jogállamiság: erősödőben az európai ombudsman?

Az európai ombudsman néhány nappal ezelőtt hivatalosan nyilvántartásba vette a *The Good Lobby Profs* és a *Transparency International* közös panaszát az Európai Parlament új főtitkárának kinevezése miatt. 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 Chiochetti.

Amikor 2018 februárjában az Európai Bizottság elnöke, Jean-Claud Juncker oly mértékben felgyorsította kabinetfőnökének, Martin Selmayrnek az intézmény főtitkárává történő kinevezését, hogy a döntésre egyetlen kollégiumi ülés során, a szokásos kiválasztási eljárások megkerülésével került sor, az Európai Parlament puccsszerű akcióról beszélt, majd határozatában egyenesen lemondásra szólította fel az új főtitkárt.¹

Ebben a kontextusban különösen meglepő, hogy az Európai Parlament három legnagyobb képviselőcsoportja, hasonlóképpen a bizottsági esethez, az eljárások teljes figyelmen kívül hagyásával 2022 nyarán titkos alkut kötött, amelynek eredményeképpen a Parlament elnöksége 2022. szeptember 12-én Roberta Metsola, az EP elnökének korábbi kabinetfőnökét és bizalmasát, Alessandro Chiochetti választotta az Európai Parlament főtitkárává jövőbeli, 2023. január 1-jei hatállyal.² Mindezért cserébe 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.

A Selmayr-ügyben az európai ombudsman, Emily O'Reilly, aki egyébként az Európai Parlament kérésére járt el az ügyben, négy szabálytalanságot azonosított az eljárással kapcsolatban. Az ügy kivizsgálásának előkészítését egyébként a Parlament már elvégezte, a Költségvetési Ellenőrző Bizottság ugyanis Selmayr bejelentését követően egy 195 kérdést tartalmazó jegyzéket küldött

¹ Európai Parlament 2018.

² Európai Parlament 2022a.

a Bizottságnak az ügy körülményeinek feltárása érdekében. Ezt a dokumentumot, amely a válaszokat is tartalmazta, az európai ombudsman elé terjesztették. 2019. február 11-i jelentésében az ombudsman úgy foglalt állást, hogy az Európai Bizottság mesterségesen a sürgősség érzetét keltette a főtitkári poszt betöltésével kapcsolatban, így igazolva, hogy nem írtak ki pályázatot az állásra.³ Mint írta, úgy manipulálták a szabályokat, hogy az eljárás tiszteségesnek és korrektnek tűnjön, de a valóságban a kivételes sürgősségi eljárás csak azt a célt szolgálta, hogy biztosítsák Selmayr kinevezését. Az európai ombudsman ugyanakkor nem szólította fel az Európai Bizottságot a döntés visszavonására.

Az Európai Parlament néhány héttel ezelőtti kinevezési ügyében a lengyel helyreállítási terv jóváhagyásának ügyében indított kereset háttér munkáját végző *The Good Lobby Profs* és a Transparency International fordult közösen az európai ombudsmanhoz, és az ügyben felmerült jogállamisági kifogásokra való tekintettel formálisan kérelmezte az ügy kivizsgálását. Az ügy háttere szempontjából lényeges, hogy amikor a *Transparency International EU* néhány hónappal ezelőtt részletes tanulmányt készített az uniós intézmények integritási és etikai rendszereiről, az Európai Parlament volt az egyetlen a három nagy uniós intézmény közül, amely megtagadta az együttműködést.⁴ Ezt a hozzáállást az uniós intézmények integritását is számontartó lobbiszervezet már akkor kifogásolta, és felkérte a Parlament elnökét, hogy a jövőben hatékonyabban működjön együtt a civil szervezetekkel.⁵

Az európai ombudsman működésének jogalapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 228. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 43. cikke határozza meg. A Maastrichti Szerződés által létrehozott uniós szerv célja a polgárok védelmének javítása az európai uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek tevékenysége során felmerülő hivatali visszaosságokkal kapcsolatban és ezáltal a közösségi intézmények döntéshozatalának és ügyvitelének nyitottabbá tétele, demokratikus elszámoltathatóságuk növelése.

Az európai ombudsman vizsgálatainak fő területei az uniós intézmények igazgatása átláthatóságához és elszámoltathatóságához kapcsolódnak, ide tartozik a lobbizás átláthatósága, az etikai kérdések kivizsgálása, az alapvető jogok védelme, a pártatlanság az EU versenypolitikájában és a polgárok

³ Európai ombudsman 2019.

⁴ GIMÉNEZ BOFARULL et al. 2021.

⁵ VAN HULTEN 2022.

részvételének biztosítása az uniós döntéshozatalban. Tekintettel arra, hogy az európai ombudsman hatásköre szervesen összekapcsolódik az uniós intézmények demokratikus működésének újabban egyre fokozódó számonkérésével és jogállamisági kritériumoknak való megfeleltetésével, szerepe ennek megfelelően jelentős mértékben nőtt, és a továbbiakban is növekedhet, amit az elé tárt ügyek jellegének változása is jellemez.

Az ombudsman a korábbiakban jellemzően egyedi, gyakran személyzeti fókuszú ügyeket vizsgált ki, amelyek kevésbé kapcsolódtak szakpolitikákhoz vagy uniós programokhoz. Jellemző ügy volt, amikor egy panaszos beadványa nyomán az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal, az EPSO-t hívta fel arra,⁶ hogy az pontosítsa a felvételi versenyvizsga-felhívásokban a jogosultságra és az előválogató tesztekre vonatkozó információkat. A lobbitevékenység átláthatóságának biztosítása különösen fontos a jelenlegi ombudsman számára, hivatalba lépését követően szinte azonnal eljárást indított, majd 2014-ben is határozatot tett közzé, amelyben kijelentette, hogy „hivatali visszaélésnek minősül az, hogy a Bizottság megtagadta azon találkozókat online közzétételét, amelyeket szolgálati és alkalmazottai a dohányipar képviselőivel tartottak”.⁷ Akkori határozatának hatására jelentős mértékben javult az Európai Bizottság lobbitevékenységgel kapcsolatos átláthatósági gyakorlata.

A tavalyi évben azonban nem járt ilyen sikerrel az ombudsman az Európai Bizottsággal szemben: a Pfizer oltóanyagok beszerzésével kapcsolatos ügyben következmény nélkül maradt az elmarasztaló határozat. 2022. júliusi határozatában Emily O'Reilly hivatali visszasságot állapított meg, amikor azoknak az SMS-üzeneteknek az ügyét vizsgálta, amelyeket Ursula von der Leyen bizottsági elnök az oltóanyag-vásárlások idején váltott Albert Bourlával, a Pfizer gyógyszercég vezérigazgatójával.⁸ Határozatában kimondta: az Európai Bizottság még mindig nem tisztázta, hogy léteztek-e ezek az üzenetek, és hogy a nyilvánosságnak joga van-e betekinteni ezekbe. Arra kérte a Bizottságot, hogy végezzen átfogó kutatást az SMS-ek után, azonban Věra Jourová értékekért és átláthatóságért felelős uniós biztos legutóbbi válaszából nem derült ki az ügyben semmi érdemleges. A válaszban Jourová elismerte, hogy a munkával kapcsolatos szöveges üzenetek uniós dokumentumok

⁶ Európai ombudsman 2018.

⁷ Európai ombudsman 2016.

⁸ Európai ombudsman 2022a.

lehetnek, ugyanakkor azt is közölte, hogy a Bizottság belső politikája szerint ezeket nem kell nyilvántartásba venni.⁹

Az ombudsman eljárásának szakpolitikai irányba való eltolódását mutatja a közelmúlt két példája. Néhány héttel ezelőtt európai parlamenti képviselők kezdeményezték az ombudsman eljárását,¹⁰ kérelmükben pedig amiatt fejezték ki aggodalmukat, hogy az Európai Bizottság nem megfelelően dolgozta ki azokat az uniós szabályokat, amelyek meghatározzák, hogy mely gazdasági tevékenységek minősülnek környezeti szempontból fenntarthatónak az úgynevezett taxonómia-rendelet szempontjából.¹¹ Nagy port kavart ugyanis, amikor nemrégiben elbukott az Európai Parlament indítványa,¹² amely megakadályozta volna, hogy az Európai Bizottság javaslata szerint a gáz- és atomenergia-ágazatok bizonyos tevékenységei környezeti szempontból fenntarthatónak minősüljenek. Miután az EP többsége elutasította az elsősorban zöldpárti és baloldali képviselők által jegyzett indítványt, az érintett politikusok az európai ombudsmanhoz fordultak. A képviselők kérelmét végül az ombudsman elutasította, mivel úgy találta, hogy nincs ok a panasszal kapcsolatban vizsgálatot indítani, a Bizottság ugyanis hatáskörén belül járt el, és észszerű magyarázatot adott arra nézve, hogy mi alapján döntött a gáz- és atomenergia-ágazatok bizonyos tevékenységeinek környezeti szempontból fenntarthatóvá nyilvánításáról. Részben azonban ez az ügy szolgáltatott indokként, amikor az európai ombudsman szeptemberben nyilvános konzultációt indított az uniós környezetvédelmi döntéshozatal átláthatóságáról.¹³

Ezzel szemben a helyreállítási alappal kapcsolatos átláthatósági kifogások ügyében az ombudsman lényegesen kritikusabb álláspontot foglalt el. Hivatalához ugyanis számos panasz érkezett azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság nem megfelelően kezelte a nemzeti helyreállítási tervekkel kapcsolatos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés iránti kérelmeket. Ezeket a nemzeti helyreállítási tervek átláthatóságára és értékelésére, valamint az alapok elköltésének felügyeletére bevezetett mechanizmusokra vonatkozó kifogásokat az ombudsman alaposnak találta, és 2022 februárjában levélben fordult az Európai Bizottsághoz, amelyben további tájékoztatást kért az intézménytől.¹⁴ Válaszában

⁹ Európai ombudsman 2022b.

¹⁰ Európai ombudsman 2022c.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról.

¹² Európai Parlament 2022b.

¹³ Európai ombudsman 2022d.

¹⁴ Európai ombudsman 2022e.

a Bizottság elismerte a magas szintű átláthatóság és elszámoltathatóság fontosságát, azonban nem szolgáltatott kellő információkat az RRF végrehajtásával kapcsolatban.¹⁵ Így az európai ombudsman néhány nappal ezelőtt ismét levelet küldött az Európai Bizottság elnökének, amelyben jelezte, hogy az eddig beérkezett válaszok nem oszlatták el a programmal kapcsolatos kétségeket.¹⁶ Arra kérte az elnököt, hogy december 1-jéig nyújtson kellő tájékoztatást a nemzeti helyreállítási tervek és értékelésük átláthatósága, a nyilvánosság biztosítása és a felügyeleti mechanizmusok működtetése kapcsán.

Az uniós intézmények tevékenysége felett egyre intenzívebbé válik a jogállamisági kontroll megjelenése, egyre gyakrabban kerül az érdeklődés középpontjába, hogy az intézményi aktusok összhangban állnak-e az uniós alapszerződésekkel és maguk az uniós intézmények teljesítik-e jogszabályi kötelezettségeiket. Politikai szempontból a jelenség egyelőre túlnyomórészt periferikus, a mainstream – vagy legalábbis a magukat oda soroló – pártok fő üzeneteiben nem jelennek meg az intézményekkel szembeni kritikus kijelentések, ugyanakkor a jogállamisági ellenőrzés szándéka alól a főáramlathoz sorolható politikai csoportok sem vonják ki magukat. E téren pedig az ombudsman szerepe, az uniós intézmények közötti hatalmi dinamikákra is tekintettel, egyre lényegesebbé válhat.

2022. október 10.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról. OJ L 198, 2020. június 22. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32020R0852>
- Az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 rendelete az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (az európai ombudsman alapokmánya) és a 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. 2021. június 24. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/statute/hu
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

¹⁵ Európai ombudsman 2022f.

¹⁶ Európai ombudsman 2022g.

Unió intézmények és jogállamiság: erősödőben az európai ombudsman?

- Európai ombudsman (2016): *Decision Concerning the European Commission's Compliance with the Tobacco Control Convention (852/2014/LP)*. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/73774
- Európai ombudsman (2018): *Decision in Case 1641/2015/ZA on the European Personnel Selection Office's Refusal to Allow the Complainant to Apply under Two Concurrent Competitions for Recruiting Translators and Failure to Explain the Reasons for Applying this Practice*. Online: www.ombudsman.europa.eu/ga/decision/en/99700
- Európai ombudsman (2019): *Decision in the Joint Inquiry in Cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission's Appointment of a New Secretary-General*. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/109855
- Európai ombudsman (2022a): *The European Commission's Refusal of Public Access to Text Messages Exchanged between the Commission President and the CEO of a Pharmaceutical Company on the Purchase of a COVID-19 Vaccine*. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/59777
- Európai ombudsman (2022b): *Reply of the European Commission to the Recommendation from the European Ombudsman Regarding the European Commission's Refusal of Public Access to Text Messages Exchanged between the Commission President and the CEO of a Pharmaceutical Company on the Purchase of a COVID-19*. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/157681
- Európai ombudsman (2022c): *Decision on how the European Commission Prepared EU Rules Defining the 'Taxonomy' Classification for Sustainable Investments (1459/2022/VB)*. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/160716
- Európai ombudsman (2022d): *Public Consultation on Transparency and Participation in EU Decision Making Related to the Environment (SI/5/2022/KR) – Background information*. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/document/en/160381
- Európai ombudsman (2022e): *The Transparency and Accountability of the Recovery and Resilience Facility*. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/opening-summary/en/148742
- Európai ombudsman (2022f): *Reply of the European Commission to the European Ombudsman on the Transparency and Accountability of the Recovery and Resilience Facility (SI6/2021/PL)*. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/correspondence/en/158511
- Európai ombudsman (2022g): *Letter from the European Ombudsman to the European Commission on the Transparency and Accountability of the Recovery and Resilience Facility*. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/correspondence/en/161530
- Európai Parlament (2018): *Az Európai Parlament 2018. december 13-i állásfoglalása az európai ombudsman 2017. évi tevékenységéről szóló éves jelentésről [2018/2105(INI)]*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0531_HU.html
- Európai Parlament (2022a): *Parliament Appoints a New Secretary General*. Online: www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220912IPR40211/parliament-appoints-a-new-secretary-general
- Európai Parlament (2022b): *Taxonomy: MEPs do not Object to Inclusion of Gas and Nuclear Activities*. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34365/taxonomy-meps-do-not-object-to-inclusion-of-gas-and-nuclear-activities
- GIMÉNEZ BOFARULL, Angels et al. (2021): *One Rule for Them, One Rule for Us. Integrity Double Standards in the European Parliament*. Transparency International EU. Online: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2021/02/EUIS2_EP.pdf
- VAN HULTEN, Michiel (2022): *Transparency International EU and The Good Lobby to Launch European Ombudsman Complaint over European Parliament Top Jobs Fiasco*. Transparency International EU, 2022. szeptember 13. Online: <https://transparency.eu/tieu-and-good-lobby-ombudsman-complaint-parliament-top-jobs-fiasco/>

A „jogállamisági” viták aszimmetrikus jellegéről

Amikor a vitázó felek egyike a vita tárgya, nem beszélhetünk klasszikus, kiegyensúlyozott európai vitáról.

A jogállamiság kérdése a 2010-es évek elejétől egyre meghatározóbb helyet foglal el az Európai Unió napirendjén. A többi politikai és szakpolitikai kérdés mellett rendszeressé váltak a jogállamiságról szóló viták, amelyek azonban jellegükben jelentősen eltérnek a hagyományos uniós vitáktól.

Egy európai uniós politikai vita tárgya klasszikusan olyan jogszabály- vagy programtervezet, amely elfogadása után minden tagállam számára kötelezettségeket ír elő, ezért minden tagállam legitim érdeke véleményt alkotni róla és befolyásolni a tartalmát. A tervezet mentén egymással versengő politikai szövetségek alakulnak ki, amelyek befolyásolni akarják a születendő jövőbeli politikai döntést. Az érvek és álláspontok ütköztetése után az a tábor győz, amelyik nagyobb politikai erőt képes mozgósítani, és megszerzi a kellő politikai többséget az unió különböző döntéshozatali szerveiben.

Az európai jogállamiság-viták jelentősen eltérnek ettől a modelltől. Az ilyen típusú viták tárgyát nem semleges, mindegyik felet ugyanúgy érintő politikai kérdés képezi, hanem közvetlenül bizonyos tagállami kormányok politikája kerül górcső alá. Azaz a jogállamiság-vitákban szokatlan módon az európai viták egyes résztvevői, egyes tagállami kormányzatok maguk válnak a vita tárgyává. Mivel a jogállamiság-vitákban a felek nem egy közös európai ügyről, hanem a vitában részt vevő bizonyos szereplőkről mondanak véleményt, az egymással versengő szövetségek sem racionális érvek, hanem pártpolitikai preferenciák, személyes szimpátiák és szubjektív meglátások mentén alakulnak ki.

A jogállamiság-viták további sajátossága, hogy a különböző felek nem egyenlő eséllyel indulnak. Az ilyen viták ugyanis struktúrájukból adódóan azoknak kedveznek, akik ezeket sorozatosan napirendre tűzik. Ők vannak offenzívában, míg a jogállamisági bírálatok címzettjei taktikai szempontból sokkal kedvezőtlenebb, defenzív pozícióból indulnak. A bírálók szabadon támadhatnak, ezzel szemben a védekezésre kényszerített tagállamok energiáját felemészti, hogy az ellenük felhozott vádak alól kimagyarázzák magukat. Az ellentámadások ritkák és erőtlenek. Ha a bírált tagállamok meg is próbálják felhívni a figyelmet, hogy más tagállamokban, sőt az uniós intézmények

környékén is tapasztalhatók jogállami szempontból kifogásolható jelenségek, ezekkel sem az uniós intézmények, sem a sajtó nem foglalkozik. Így a szemben álló felek nem ugyanazzal a tétellel és politikai kockázattal vágnak neki a megmérettetésnek. Olyan ez, mintha egy meccs elején kikötnék, hogy csak az egyik csapat rúghat gólt, a másik találatait pedig automatikusan figyelmen kívül kell hagyni.

A jogállamiság-viták az említett aszimmetria miatt jobban hasonlítanak egy „politikai bűnvádi eljárásra”, mint normális, kiegyensúlyozott európai vitára. Adott egy politikai erőcsoport (a „vádoló”), amely a jogállamiság megsértésével vádol meg egyes tagállamokat („vádoltak”). A „vádoló” „vádiratot” készít (lásd például az Európai Parlament Magyarországot elítélő jelentéstervezetei), amelyre a „vádoltaknak” felelniük kell. Amennyiben a „vádoltak” nem adnak kielégítő válaszokat, a fenti „vádiratokat” hivatalosan is átültetik politikai ítélet formájába (lásd például az Európai Parlament Tavares-jelentésen és Sargentini-jelentésen alapuló állásfoglalásait). Az ilyen jellegű eljárás sajátossága, hogy a jelenlegi európai erőviszonyok miatt számos esetben ugyanazok a politikai erők készítik el a „vádiratokat”, mint amelyek később az „ítéletet” is meghozzák. Tehát a jogállamiság-vitákban abszurd módon az a jogállamiság szempontjából megkérdőjelezhető helyzet áll elő, hogy a „vádoló” egyúttal a „bíró” szerepét is magára ölti.

Ezzel párhuzamosan, részben a politikai erőviszonyokból, részben pedig a jogállamisági viták struktúrájából adódóan a „vádolónak” sokkal több lehetősége van álláspontját kifejezteni, mint a „vádoltaknak”, akik úgy érezhetik, hogy nem biztosítottak számukra a megfelelő védekezési garanciák. A Magyarországgal szemben a 7. cikk szerinti eljárást elindító Sargentini-jelentésről szervezett, két és fél órán keresztül tartó európai parlamenti plenáris vitán például a magyar miniszterelnök csak öt percben fejthette ki álláspontját az ülés elején, az ülés végén pedig még kevesebb idő állt rendelkezésére, hogy megválaszolja a Magyarországgal szemben megfogalmazott vádakat. Hasonló egyenlőtlenséget lehetett tapasztalni 2020 áprilisában, amikor a koronavírus okozta válság kellős közepén az Európai Parlament plenáris vitát szervezett Magyarországról. Ekkor a magyar igazságügyi miniszter felszólalási lehetőséget kért, hogy bemutassa Magyarország álláspontját, amelyet azonban megtagadtak.

A jogállamisági viták kiegyensúlyozatlan jellege nemcsak elvi kérdés, hanem jelentős szerepet játszik abban, hogy a nemzetek közötti békés együttműködés és isze alatt létrehozott Európai Unió egyre inkább korábban példátlan, agresszív pártpolitikai csaták és veszélyes nemzetközi küzdelmek színterévé válik.

2022. október 21.

Lengyelország esete a fegyelmi kamarával és a feljogosító feltételekkel

Annak ellenére, hogy néhány hónappal ezelőtt az Európai Bizottság jóváhagyta a lengyel helyreállítási tervet, Lengyelország egyetlen eurócentet sem látott még az uniós helyreállítási alapból. Az Európai Bizottság az Európai Unió Alapjogi Chartájára való hivatkozással a többéves pénzügyi kerethez sem engedne hozzáférést Lengyelország számára, ha az nem visz végbe bizonyos igazságügyi reformokat. Varsó azonban úgy véli, hogy ezeknek a feltételeknek már hónapokkal ezelőtt eleget tett.

„Az Európai Bizottság nem téríthet meg semmilyen, Lengyelország által az uniós források terhére benyújtott kiadást, mert az nem teljesíti a feljogosító feltételeket. Amennyiben a Lengyelország év végéig nem tesz eleget a feljogosító feltételeknek, a Bizottság az éves elszámolás során visszaigényelheti a korábban folyósított előlegeket” – így fogalmazott néhány nappal ezelőtt újságírói kérdésre Stefan De Keersmaecker, az Európai Bizottság szóvivője.

„Az Európai Bizottság megszegte a lengyel helyreállítási tervre vonatkozó megállapodást, politikai ügyként kezeli Lengyelország uniós forrásokhoz való hozzáférését” – jelentette ki a napokban a lengyel elnök, Andrzej Duda.¹

2022. május végén a lengyel szejm jogszabálycsomagot fogadott el a lengyel Legfelsőbb Bíróság fegyelmi kamarájával kapcsolatban az uniós intézmények által megfogalmazott kifogások rendezése érdekében.² A csomag elfogadásának eredményeként lehetővé vált a 35,4 milliárd eurós lengyel helyreállítási terv brüsszeli jóváhagyása,³ miközben a Bizottság egyértelművé tette:⁴ a lengyel kormánynak számos mérőkövet kell teljesítenie az uniós jogszabályoknak való megfelelés érdekében, mielőtt az ország bármilyen kifizetésben részesülhetne.

Varsó szerint a Brüsszel által előzetesen elvárt módosításoknak a lengyel kormány teljes mértékben eleget tett, hiszen július 15-én hatályba lépett

¹ ŐRY 2022.

² A lengyel szejm megszavazta az EU által bírált bírósági fegyelmi kamara megszüntetését 2022.

³ Az Európai Unió Tanácsa 2022a.

⁴ BAYER 2022.



Lengyelországban a fenti reformtörvény.⁵ Az új jogszabály értelmében megszűnt az EU által kifogásolt legfelsőbb bírósági fegyelmi kamara, és megkezdte munkáját az új, a szakmai felelősség ügyeivel foglalkozó kamara. A lengyel kormány pedig olyannyira bizakodó volt a helyzettel kapcsolatban, hogy előfinanszírozás útján már el is kezdte a helyreállítási tervben foglalt projektek megvalósítását.

Lengyelország részére azonban azóta sem történt semmilyen kifizetés. Ezzel szemben pár héttel ezelőtt a *The Good Lobby Profs* lobbicsoport támogatása mellett négy jogászszervezet keresetet nyújtott be az Európai Bírósághoz a helyreállítási tervet jóváhagyó tanácsi határozattal szemben, annak megsemmisítését kérve.⁶ A keresetben felsorolt érvek pedig kísértetiesen hasonlítanak azokra a kifogásokra, amelyekre tekintettel a Bizottság nem kívánja megtéríteni a Lengyelország által előfinanszírozott kiadásokat az uniós alapok terhére.

A kérelemben felvázolt álláspont szerint a Bizottság által meghatározott és a kifizetések feltételévé tett mérőföldkövek megkerülik az Európai Bíróság számos, a lengyelországi igazságszolgáltatási rendszer függetlenségével kapcsolatban meghatározott előírását.⁷ A mérőföldkövek a bírák fegyelmi rendszerének reformját, és a kamara helyett egy új testület felállítását, továbbá a fegyelmi kamara határozataival érintett bírák ügyeinek áttekintését írják elő. A keresetet előterjesztő szervezetek szerint azonban a fegyelmi tanács határozatainak szükségszerűen semmisnek kell lenniük, a fegyelmi intézkedések hatálya alá tartozó lengyel bírákkal kapcsolatos ügyeket pedig nem áttekinteni kellene, hanem ezeket a bírókat azonnali hatállyal vissza kellene helyezni korábbi pozíciójukba, mivel az Európai Bíróság korábbi ítéletei ezt írták elő.

Az Európai Bizottság most a fentiekkel azonos kifogásokat támasztva, egy teljesen más jogalapra, az úgynevezett feljogosító feltételekre hivatkozva lép fel a lengyel ügyben, ami veszélyezteti Lengyelország hozzáférését egy jelentős, 73 milliárd eurós összeghez.⁸

De mik azok a feljogosító feltételek? Az úgynevezett horizontális feljogosító feltételek definíció szerint az uniós programokhoz kapcsolt egyedi célkitűzések

⁵ TÓTH 2022.

⁶ PETRI 2022.

⁷ Európai Bizottság 2022.

⁸ SKOLIMOWSKI 2022.

hatékony és eredményes végrehajtásához szükséges előzetes feltételek.⁹ Az Európai Unió Közös rendelkezésekről szóló rendelete a 2021–2027 közötti időszakra nézve első ízben tartalmaz az EU és a tagállamok közös irányítása alá tartozó alapok vonatkozásában meghatározott feljogosító feltételeket.

E feltételek egyike – olyan egyéb előírások mellett, mint a közbeszerzési piac működése vagy a fogyatékkal élő személyekkel kapcsolatos elvárások – az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelés biztosítása az uniós programok végrehajtása során. Az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó elvárást az uniós programok szabályozása a Chartának való megfelelés egyik részeként határozza meg.

Az uniós intézmények értelmezése szerint a feljogosító feltételek vizsgálatakor a Bizottságnak ugyan figyelembe kell vennie az igazságszolgáltatás függetlenségéhez kapcsolódó RRF-mérőföldkő kapcsán tett tagállami vállalásokat, az értékelés során azonban nem kell – sőt, jogi értelemben nem is lehetséges – a mérőföldkövek hatókörére korlátoznia magát. Ennek oka, hogy a Bizottság hivatkozása szerint a feljogosító feltételek jogalapja lényegesen szélesebb körű, mint az RRF-rendeletben foglalt követelmények.

A helyreállítási és rezilienciaépítési rendelet¹⁰ szerint a helyreállítási terveknek az európai szemeszter keretében meghatározott releváns, ország-specifikus ajánlásokkal kell összhangban lenniük, míg a többéves pénzügyi keretből a Charta előírásainak betartása és a jogállamisági kritériumoknak való megfelelés esetében lehet részesülni.

A helyreállítási alap esetében tehát szó sincs széles körű vizsgálati lehetőségekről. Az RRF-rendeletet ugyanis az Európai Bizottság valójában soha nem szánta a jogállamiság védelmét szolgáló eszköznek. Az európai szemeszter pedig – amelynek ajánlásaival a helyreállítási terveknek összhangban kell állniuk – szintén távol áll a *rule of law* eljárások világától. A 2010-ben, a két évvel korábbi gazdasági válságra adott válaszként bevezetett szemeszter eljárások eredeti célja a tagállamok gazdasági, foglalkoztatási és költségvetési politikáinak összehangolása volt, és ugyan számos szakpolitika koordinációja a hatálya

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

alá tartozik ma már, alapvetően mégis a gazdasági kormányzás keretrendszerének részét képezi.

A fentiekből adódóan nem meglepő, hogy a júniusban elfogadott 2022-es lengyel országjelentés leíró része pár sorban említi ugyan a bírósági rendszerrel kapcsolatos kifogásokat, az ajánlások azonban egyetlen ponton sem érintik a lengyel igazságszolgáltatást.¹¹ Jogi értelemben tehát a szemeszter ajánlások alapján nem lehet számonkérni az igazságszolgáltatási reformokat a lengyel kormányon a helyreállítási alaphoz való hozzáféréssel összefüggésben, tekintettel arra, hogy nem született az uniós intézmények részéről erre vonatkozó ajánlás.

A lengyel helyreállítási terv ennek megfelelően tehát nem is a szemeszter ajánlásokra, hanem az unió pénzügyi érdekeinek védelmére való hivatkozással tartalmaz vállalásokat, a tagállami belső ellenőrzési mechanizmus hatékonyságának fokozása érdekében. Ezek a lengyel helyreállítási tervben tett vállalások a lengyel bírósági fegyelmi rendszerrel kapcsolatban elsősorban arra irányulnak, hogy a bírák fegyelmi felelősségének körét jogszabály tisztázza, előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése vagy egyébként a bírói határozatok tartalma ne szolgáltatthasson okot a fegyelmi jellegű fellépésre, azonban szakmai okokból az eljárás elindítható legyen. Ezenfelül pedig a korábbi fegyelmi határozatok által érintett bírák számára felülvizsgálati lehetőséget kell biztosítani. Ennél többet Lengyelország nem vállalt, és e vállalásának a júliusban hatályba lépett jogszabályokkal eleget is tett. A lengyel helyreállítási terv európai bizottsági jóváhagyása e tartalommal annyit jelent, hogy ezek az igazságügyi reformintézkedések elegendőek ahhoz, hogy az unió pénzügyi érdekeit ne fenyegetse veszély.

Más a helyzet a többéves pénzügyi kerethez való hozzáféréssel. A nemzeti bíróságok függetlenségével kapcsolatos jogállamisági jellegű elvárások azon alapulnak, hogy amennyiben az uniós bíróságoknak a függetlensége sérül, azok elveszítik azon képességüket, hogy az EUSz 2. cikkében foglalt értékek közül a jogállamiság fenntartásában elfoglalt szerepüket betöltsék. Mindezt pedig az Alapjogi Charta 47. cikke is rögzíti, amikor előírja a független és pártatlan bírói eljáráshoz fűződő jogot minden olyan jogalany számára, aki egy adott ügyben az uniós jog alapján őt megillető jogra hivatkozik. Arra nézve pedig, hogy egy tagállam megfelel-e a Charta szabályainak, a Bizottság – a horizontális feljogosító feltételekről szóló saját értelmezése szerint – a jogsértési eljárásoktól kezdve az EUB ítéletein át és az Alapjogi Ügynökség jelentésein keresztül

¹¹ Az Európai Unió Tanácsa 2022b.

bármit figyelembe vehet, így más uniós eljárásokban – jogállamisági eljárás, kondicionalitási eljárás, európai szemeszter – megállapított tényeket is, de akár egyéni panaszokra is hagyatkozhat. A tagállami igazságszolgáltatási rendszerek függetlenségének megítélése ráadásul igen széles skálán mozog, említést érdemel e tekintetben az EUB 2022. februári ítélete egy máltai ügyben,¹² amely szerint nem ellentétes a bíróságok függetlenségének elvével, ha egy tagállam miniszterelnöke maga dönt a bírói kinevezésekről, mivel a kérdéses esetben egy független szerv véleményezi a pályázókat a miniszterelnök számára...

Az így kialakult helyzetből számos bizonytalanság következik. Először is a helyreállítási alaphoz és a többéves pénzügyi keretből való tagállami részesezés összekapcsolása az Európai Bizottság részéről egy politikai döntés, hiszen a két instrumentum jogalapja és az abban meghatározott célok, valamint előfeltételek egyaránt különböznek egymástól. Ami elégséges a helyreállítási forrásokhoz, az lehet kevés az európai strukturális és beruházási alapokhoz való hozzáféréshez. Ebből adódóan azonban a horizontális feljogosító feltételekre való hivatkozással nyilvánvalóan nem tartható vissza a helyreállítási alaphoz való kifizetés.

Másrészt, ha a jogállamiság elveinek megsértése – ilyen az igazságügyi függetlenséggel kapcsolatos kifogás – közvetlenül érinti az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét, a magyar részről már jól ismert kondicionalitási eljárás indításának van helye. Lengyelországgal szemben azonban ilyen eljárás soha nem indult. A helyreállítási terv szerinti mérföldköveknek való megfeleléssel és a feljogosító feltételek fennállásával kapcsolatos kifogásoknak és az uniós alapokból kifizetések ilyen módon való visszatartásának egyetlen közös pontja van: ezeket az intézkedéseket az Európai Bizottság egyoldalúan, a Tanács nélkül is megteheti.

Annak megítélése, hogy a Bizottság milyen okból kerüli a lengyel ügyben a tanács eljárást, meghaladja ennek az elemzésnek a kereteit. Tovább fokozza a zavart azonban, hogy a lengyel helyreállítási terv jóváhagyása és a vállalt feltételek teljesítése ellenére az Európai Bizottság továbbra is napi egymillió eurós pénzbírságot szab ki Lengyelországra, arra hivatkozva, hogy az nem teljesítette az Európai Bíróság tavalyi ítéletét a fegyelmi kamarával kapcsolatban. Ennek összege tavaly óta összesen 325 millió eurót tesz ki.¹³

A lengyel ügyben kialakult helyzet igen tanulságos példaként szolgálhat Magyarország számára is, hiszen a hírek szerint a helyreállítási alapról szóló

¹² Európai Unió Bírósága 2020.

¹³ EU Fines Poland €1 Million per Day over Judicial Reforms 2021.

Lengyelország esete a fegyelmi kamarával és a feljogosító feltételekkel

tárgyalások során is felmerültek újabb, igazságügyireform-elvárások. A jogállamisági kondicionalitási eljárás lezárása tehát semmire nem garancia, s még ha az Európai Bizottság jóvá is hagyja a magyar helyreállítási tervet, a horizontális feljogosító feltételek kérdése a magyar ügyben is bizonytalanságot okozhat.

2022. október 24.

Felhasznált irodalom

- A lengyel szejm megszavazta az EU által bírált bírósági fegyelmi kamara megszüntetését. *Hvg.hu*, 2022. május 26. Online: https://hvg.hu/vilag/20220526_Lengyelorszag_szejm_fegyelmi_kamara_megszuntetes
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- Az Európai Unió Tanácsa (2022a): *NextGenerationEU: Ministers Approve the Assessment of Poland's National Plan by the European Commission*. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/17/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-poland-s-national-plan/
- Az Európai Unió Tanácsa (2022b): *Javaslat a Tanács (EU) javaslatára Lengyelország 2022-es Nemzeti Reform Programjáról és a Tanács (EU) Lengyelország 2022-es Konvergencia Programjáról való véleményének meghozataláról*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9769-2022-INIT/en/pdf>
- BAYER, Lili (2022): Amid Commission Rebellion, von der Leyen Defends Polish Recovery Cash Plan. *Politico*, 2022. június 2. Online: www.politico.eu/article/amid-commission-rebellion-von-der-leyen-defends-polish-recovery-cash-plan/
- EU Fines Poland €1 Million per Day over Judicial Reforms. *Deutsche Welle*, 2021. október 27. Online: www.dw.com/en/eu-fines-poland-1-million-per-day-over-judicial-reforms/a-59635269
- Európai Bizottság (2022): *Questions and Answers on Poland's Recovery and Resilience Plan*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3376

- Európai Unió Bírósága (2020): *Gerard Hogan főtanácsnok indítványa a C-896/19. sz. Republika v. Il-Prim Ministru, WY ügyben*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62019CC0896>
- ŐRY, Mariann (2022): European Commission Withholds Poland's Cohesion Funds. *Hungary Today*, 2022. október 18. Online: <https://hungarytoday.hu/the-european-commission-withholds-polands-cohesion-funds/>
- PETRI Bernadett (2022): Jogállamisági számonkérés vagy hatalmi játszma? *Ludovika.hu*, 2022. szeptember 5. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/09/05/jogallamisagi-szamonkeres-vagy-hatalmi-jatszma/
- SKOLIMOWSKI, Piotr (2022): Polish Row With EU Worsens With \$73 Billion in Aid At Risk. *Bloomberg*, 2022. október 17. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-17/poland-s-row-with-eu-worsens-threatening-73-billion-in-new-aid
- TÓTH Loretta (2022): Brüsszel továbbra is követel Varsótól. *Magyar Nemzet*, 2022. augusztus 11. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/08/brusszel-tovabbra-is-kovetelo-zik-varsotol>

Milyen jogállamisági eljárások vannak folyamatban Magyarországgal szemben?

Rövid, praktikus iránytű az uniós jogállamisági útvesztőhöz. Nap mint nap érkeznek hírek az Európai Unió Magyarországgal szemben folytatott „jogállamisági eljárásáról”. Valójában azonban több párhuzamos eljárás van folyamatban, amelyek jogi formája és háttere különböző.

Magyarországot a 2010-es évek eleje óta folyamatos külföldi bírálatok érik, amelyeket néhány év elteltével soroltak a „jogállamisági probléma” gyűjtőfogalma alá. Kezdetben az európai baloldal és nemzetközi háttérű NGO-k nyomására az uniós intézmények és nemzetközi szervezetek kritikus jelentéseket készítettek, és vitákat szerveztek Magyarország egyes politikai és alkotmányos kérdéseivel kapcsolatban. Ezt követően szemtanúi lehettünk annak, ahogy az EU elkezdett gondolkodni az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 7. cikkének alkalmazásán. Ezzel párhuzamosan egyre több eszközt hozott létre annak érdekében, hogy kontroll alá helyezhesse a tagállamokat a jogállamiságra hivatkozva. A kezdeti politikai és értékviták a migrációs válság időszakában, valamint a föderalista kontra nemzeti szuverenista erők közötti ellentét élesedésével váltottak magasabb fokozatra, és rögzültek kiemelt témaként az uniós politikai napirenden.

A Magyarország szempontjából releváns uniós jogállamisági eszköztár lajstromát érdemes a „7-es cikkes eljárással” kezdeni, ez ugyanis az egyetlen jogállamisági eljárás, amelyet az uniós alapszerződés is rögzít. Rögtön pontosítani szükséges, hogy valójában két eljárásról van szó, amelyet az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének két különböző bekezdése tartalmaz.

Az első típusú, a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás lehetővé teszi annak megállapítását, hogy fennáll az EUSz 2. cikkében felsorolt értékek – köztük a jogállamiság – súlyos sérelmének egyértelmű veszélye, valamint lehetőséget nyújt nem kötelező erejű ajánlások megfogalmazására. Ez az eljárás indítható el könnyebben az Európai Bizottság, az Európai Parlament vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére. Ezután a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az Európai Parlament egyetértésének elnyerésére van szükség.

A második típusú, a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás alapján már az EUSz 2. cikkében felsorolt értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmét lehet megállapítani. Ezt az eljárást már csak a Tanács vagy a Bizottság indíthatja el, a Parlament nem. A végleges határozat elfogadásához – amely már szankciókat is vonhat maga után az adott tagállammal szemben, beleértve szavazati jogának felfüggesztését a Tanácsban – a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatára (leszámítva az érintett tagállamot) és a Parlament egyetértésére van szükség.

Magyarországgal szemben a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás van jelenleg folyamatban. Az eljárást az Európai Parlament indította el 2018. szeptember 12-én a Judith Sargentini holland zöldpárti EP-képviselő jelentése alapján elkészült állásfoglalás elfogadásával. Fontos leszögezni, hogy ezen eljárás keretében nem függeszthetik fel Magyarország szavazati jogát, a Tanács legfeljebb ajánlásokat fogalmazhat meg Magyarország részére. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a gyakorlatban ez az eljárás meglehetősen passzív és hosszúra nyúló. Az uniós tagállamok miniszterei időről időre meghallgatják Magyarország igazságügyi miniszterét, és vitát folytatnak a magyarországi helyzetről, de ügydöntő szavazásra az immár több mint négy éve tartó folyamat során még nem került sor. Megjegyzendő, hogy nem Magyarország az első tagállam, amelylyel szemben a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást elindították. Lengyelországgal szemben a Bizottság kezdeményezte az eljárást 2017. december 20-án. A lengyel ügyből levonható tapasztalatok hasonlóak a magyarhoz, az eljárás Lengyelország esetében lassan már 5 éve nem került lezárásra.

A 7. cikkel párhuzamosan az Európai Bizottság alkalmazni kezdte Magyarországgal szemben a közbeszédben csak „jogállamisági kondicionalitási” rendeletként emlegetett, egyébként hivatalos nevén az „uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről” szóló rendeletet. A rendelet az unió legújabb, jogállamisági kérdéskörhöz kapcsolódó eszköze, amelyet az unió többéves költségvetéséről szóló 2020-as tárgyalások során sikerült az uniós döntéshozatalon áterőltetni több tagállam, köztük az ilyen típusú eljárások egyértelmű „veszélyzónájában” található Magyarország és Lengyelország fenntartásai ellenére. A mechanizmus Magyarországgal szembeni elindítását Ursula von der Leyen bizottsági elnök két nappal a magyar országgyűlési választásokat követően, 2022. április 5-én jelentette be.

A rendelet lehetővé teszi, hogy a Bizottság kezdeményezésére a Tanács intézkedéseket hozzon abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy „a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást

vagy az unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll”. A rendelet keretében a Bizottság aggályokat fogalmazhat meg egy adott tagállam tekintetében, és kérheti a tagállamot az általa problémásnak vélt kérdések orvoslására. Ha a Bizottság és a tagállam nem tud megállapodni a felvetett ügyekben, a Bizottság a rendelet alapján intézkedésekre tehet javaslatot, amelyet a Tanács elé terjeszt. A Tanács minősített többséggel dönt a Bizottság intézkedési javaslatairól, azokat elfogadhatja, elutasíthatja vagy módosíthatja. A Tanácsban a minősített többséghez két feltételnek kell egyszerre teljesülnie. A tagállamok 55 százalékának (vagyis a gyakorlatban a 27 tagállamból 15 tagállam) kell azonos módon szavaznia, és a javaslatot támogató tagállamok az EU teljes népességének legalább 65 százalékát kell hogy képviseljék.

Magyarország és a Bizottság között ennek az eljárásnak a keretein belül zajlottak 2022 második felében intenzív tárgyalások. Az eljárás során a Bizottság és Magyarország is arról számolt be, hogy sikerült 17 pontos magyar intézkedési csomagban megállapodni, amely elviekben megfelelően képes orvosolni a Bizottság aggályait. A Bizottság 2022. szeptember 18-i közleményében jelentette be, hogy „a végrehajtás kulcsfontosságú lépéseinek megtételéig” többek között javasolja a Tanácsnak a kötelezettségvállalások 65 százalékának felfüggesztését három, a kohéziós politika keretébe tartozó operatív program esetében. Magyarország vállalta, hogy november 19-ig mindenre kiterjedő tájékoztatást nyújt a Bizottságnak a végrehajtás kulcsfontosságú lépéseinek megtételéről, amelyet teljesített is. Didier Reynders uniós biztos 2022. november 21-i európai parlamenti felszólalásában tájékoztatott, hogy a Bizottság jelenleg a beszámoló kiértékelésén dolgozik. Ezt követően értékeléséről tájékoztatja a Tanácsot, ezzel együtt rá bízva a helyzet végső megítélését. A Tanács gazdasági és pénzügyekkel foglalkozó formációja (ECOFIN) 2022. november 21-én közzétett előzetes napirendtervezete alapján a 2022. december 6-i ülés keretében szavazhatnak az intézkedésekről.

A kondicionalitási eljárással párhuzamosan egy másik tárgyalás is zajlik a Bizottság és Magyarország között, amely a koronavírus-válság utáni gazdasági helyreállítást célzó alaphoz Magyarország számára járó 5,8 milliárd eurós támogatás folyósítása körül zajlik, amelyet az Európai Unió a tagállamok által közösen felvett kölcsönből finanszíroz. Fontos megjegyezni, hogy ebben az esetben nem formális eljárásról, hanem politikai tárgyalásról van szó. A Bizottság előzetes politikai feltételekhez köti ugyanis a magyar helyreállítási terv jóváhagyását, amely szükséges ahhoz, hogy Magyarország megkapja az említett forrásokat. Bár a tárgyalás 2021 óta zajlik, időközben a Bizottság többé-kevésbé informálisan a kondicionalitási eljárás kimenetelével

is összekapcsolta a helyreállítási alapról való megegyezést. Bár a tárgyalások nem zárultak le, pozitív jelként értelmezhető, hogy a fent említett december 6-i ülés napirendtervezetében a RRF-fel kapcsolatban is szavazást tűztek ki.

Magyarországon kívül Lengyelország sem kapta még meg a helyreállítási alapról járó uniós forrásokat. A lengyelek annyival tartanak előrébb, hogy az orosz–ukrán háborúval kapcsolatos szerepvállalásuk kontextusában a Bizottság elnöke jóváhagyta a helyreállítási tervüket. Ezt követően azonban a Bizottság belső politikai nyomásra visszakozva még nem folyósította a kérdéses forrásokat Lengyelország számára.

A két ország tehát ebben az ügyben hasonló helyzetben van. Ugyanakkor megállapítható az is, hogy az uniós intézmények tendenciózan újabb és újabb eszközeiket felváltva tesztelik Magyarországon és Lengyelországon. A Bizottság például alkalmazta a 2014-ben létrehozott jogállamisági keretét Lengyelországgal szemben, amelyet Magyarországgal szemben sosem vetett be. A 7. cikk 1) bekezdése szerinti eljárást a Bizottság indította el Lengyelországgal szemben, míg Magyarországgal szemben ezt nem kezdeményezte (mint fentebb említettük, hazánk az Európai Parlament politikai döntése alapján került ezen eljárás alá). A kondicionalitási rendelet esetében úgy tűnik, Magyarországon volt a sor a „kísérleti laborban”, a Magyarországgal szemben folytatott eljárás tapasztalatai és kimenetele azonban jelentős precedenst teremthet, amelyet ezért az összes uniós intézmény és tagállam szoros figyelemmel követ.

2022. november 23.

Pegasus-jelentés: tagállami ügy helyett közös európai nemzetbiztonság?

Ma délután tárgyalja hivatalos jelentését a Pegasus vizsgálóbizottság. A tényfeltárás helyett inkább a szubjektív véleményközlés irányába tartó jelentéstervezet nemcsak uniós hatáskörbe utalná a tagállamok nemzetbiztonsági kérdéseit, de a kémprogramok használatát még a jogállamisági kondicionalitási mechanizmushoz is hozzákapcsolná.

A Pegasus szoftver tagállami alkalmazásával foglalkozó vizsgálóbizottság mai ülésén a jelentéstevő holland liberális politikus, Sophie in 't Veld hivatalosan is bemutatja több mint ötvenoldalas jelentését a kémprogramok alkalmazásának európai gyakorlatáról.¹ Ez már egy hónapon belül a második prezentáció, mivel néhány héttel ezelőtt a képviselő sajtótájékoztató keretében tárt a nyilvánosság elé egy bő kétszáz oldalas dokumentumot, amelyet eredetileg szintén jelentéstervezetnek szánt.² Tekintettel azonban arra, hogy az európai parlamenti jelentések terjedelme korlátozott, kénytelen volt negyedére rövidíteni az eredeti szöveget, amely „findings”, tehát megállapítások címen él tovább, háttéranyagként kiegészítve a hivatalos állásfoglalást.

Annak ellenére, hogy a nemzetbiztonsági feladatok ellátását az Európai Unió alapszerződésai kivételt nem ismerő módon a tagállamok kizárólagos feladatkörébe sorolják, a PEGA vizsgálóbizottság eleve céltudatos munkatervet fogadott el egyéves mandátumának idejére.³ Ennek középpontjában a tagállamok nemzetbiztonsági célú eszközbeszerzési, adatgyűjtési és adatfelhasználási tevékenysége áll. Az Európai Parlament vizsgálóbizottságai az eddigiekben mérsékelt sikereket értek el a tényfeltárás terén, ugyanakkor politikai hatásuk nem lebecsülendő. A Pegasus vizsgálóbizottság e körben is különleges, mivel jogi értelemben egy lehetetlen küldetést vállalt: uniós hatásköri felruházás hiányában állást foglalni az egyre növekvő számban érintetté váló uniós országok titkos információgyűjtési gyakorlatával kapcsolatban. Az Európai Unióról szóló

¹ Európai Parlament 2022a.

² Európai Parlament 2022b.

³ Európai Parlament 2022c.



szerződés ugyanis kifejezetten nevesíti a közrendet és a nemzetbiztonságot mint a tagállamok kizárólagos feladatkörébe tartozó területeket.

In 't Veld jelentése részben vagy egészben a tagállamok több mint felét érinti. Részleteiben bemutatja Lengyelországot, Magyarországot, Görögországot, Ciprust és Spanyolországot és ezen felül további tizenkét tagállam vonatkozásában ad rövid leírást a Pegasus kémprogram beszerzésétől kezdve a tagállami jogi környezet bemutatásán át a célpontokra is kiterjedően. A jelentéstevő részletezi az Európai Bizottság kémsoftverügyeit is: 2021 novemberében ugyanis az Apple hivatalos értesítést küldött Reynders biztos és „további bizottsági alkalmazottak” készülékeire arról, hogy „államilag támogatott támadók célpontja” voltak, és készülékeik veszélybe kerülhettek. S míg a Bizottság biztonsági okokból elhárította, hogy bármilyen módon is beszámoljon az ezzel kapcsolatos vizsgálat részleteiről, a jelentéstevő azt is tudni véli, hogy az ügyben Věra Jourová biztos kabinetjének egyik tagja is érintett volt. Tovább elmélkedve a kérdésen, a politikus összefüggést lát a támadások és a között, hogy Reynders biztos és Jourová munkatársa egyaránt a jogállamiság témakörével foglalkoznak, bár azt elismeri, hogy az Európai Bizottság vitatja ezt a korrelációt.

Még érdekesebb álláspontot foglalt el In 't Veld a nemzetbiztonsági kérdések és az uniós hatáskör hiánya kapcsán.

Előljáróban fontos kiemelni, hogy az esetjog – mint oly sok más ügyben is – folyamatos elméleti térnyerést biztosít az Európai Unió javára a tagállamok nemzetbiztonsági ügyeivel kapcsolatban. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a 2000-es évek végén részben kitágította az addig alkalmazott hatáskörhiány-elveket, miután olyan kritériumokat fogalmazott meg az Emberi Jogok Európai Egyezményére hivatkozva, amelyeket a tagállami nemzeti hatóságoknak nemzetbiztonsági ügyekben is tiszteletben kell tartaniuk.⁴ Lényeges eset volt többek között a 2010-es Dalea kontra Franciaország ügy,⁵ amelyben az EJEB kijelentette, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján a nemzetbiztonsági eljárások során is biztosítani kell a bírósági ellenőrzés garanciáit, így a függetlenséget, pártatlanságot, illetve az intézkedések célhoz kötöttségét. A titkos felderítésekkel kapcsolatos panaszok egyébként leggyakrabban az Egyezménynek a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó 6. cikkelyét, a magán- és családi élet, valamint a lakás és levelezés tiszteletben tartását garantáló 8. cikkelyét, valamint a hatékony jogorvoslatról szóló

⁴ PETRI 2022.

⁵ Az EJEB 2010. február 2-ai ítélete a 964/07. sz. Dalea kontra Franciaország ügyben.

13. cikkelyét érintik.⁶ Az, hogy ezeknek az ügyeknek a kivizsgálására csak a tagállamok rendelkeznek döntési hatáskörrel, az Emberi Jogok Európai Bíróságának részéről sem volt soha vita tárgya.

Az EJEB-döntések köréből fontos kiemelni a Gerhard Klass és társai kontra Németország ügyet.⁷ Nem is aktualitása miatt, hiszen az ügy a hetvenes évekből származik, hanem elsősorban azért, mert maga a jelentéstevő hivatkozik rá, és a politikus érvelésével ellentétesen a legtöbb kérdésben nem állapította meg az Egyezmény megsértését, hanem éppen hogy a nemzetbiztonsági indokok szükségszerűségét támasztotta alá.

Az ügyben a felperes azt kifogásolta, hogy egy 1968-as törvény a Német Szövetségi Köztársaságban lehetővé tette a titkos felderítés során a levél- és telefonforgalom bizonyos feltételek megléte esetén történő ellenőrzését, az érintetteket pedig az ilyen intézkedésekről nem kellett értesíteni, sem azok folyamán, sem pedig befejezésüket követően. Az EJEB kimondta, hogy a német szabályozás szükséges és jogos intézkedésekre ad felhatalmazást a közbiztonság, a nemzetbiztonság védelme, illetve a bűncselekmények megelőzése érdekében. Ami pedig még ennél is lényegesebb: a bíróság kifejezetten úgy foglalt állást, hogy nem ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményével a nemzetbiztonsági intézkedéssel érintettek értesítésének kizárása. Ennek ismeretében nehezen magyarázható Sophie in 't Veld állítása, hogy a Klass és társai kontra Németország döntés alapján az érintettek értesítése ilyen ügyekben kötelező lenne. Jobb esetben tévedés, rosszabb esetben szándékos félrevezetés éppen erre a határozatra hivatkozva felróni, hogy a magyar jog szerint nem kötelező a megfigyelt személyek tájékoztatása a nemzetbiztonsági intézkedésről. „Az intézkedések titkossága megnehezíti, ha nem lehetetlenné teszi az érintett személyek számára, hogy saját elhatározásukból bármilyen jogorvoslatot keressenek. [...] A titkos megfigyelés és következményei azonban olyan tények, amelyeket a Bíróság – bár sajnálatára – de szükségesnek ítélt a demokratikus társadalomban, a nemzetbiztonság védelme és a bűnözés megelőzése érdekében” – állítja a valóságban az ítélet.

A jelentés másik gyenge pontja a nemzetbiztonsági kérdésekkel kapcsolatos uniós hatáskör kérdése, ennek alátámasztása ugyanis igencsak ingatag lábakon áll. A jelentéstevő szerint a közelmúlt egyik esete alapján a tagállamok úgy döntöttek, hogy a kémiszoftverek kérdése mégiscsak uniós hatáskör. Ezt pedig

⁶ CSIZNER 2021.

⁷ Az EJEB 1978. szeptember 6-ai ítélete az 5029/71. sz. Klass és társai kontra Németország ügyben.

abból vezeti le, hogy az Európai Unió Tanácsa – az EP kérésére – napirendre tűzte a Pegasus szoftver ügyét, a tagállami kormányok pedig úgy döntöttek, hogy válaszolnak az Európai Parlament kémszoftverekkel kapcsolatos kérdőívére. Mi mást bizonyíthat mindez, mint azt, hogy ezzel teljes mértékben elismerték: a kémszoftverek alkalmazása valójában a Tanács hatáskörébe tartozik – foglalt állást a Pegasus vizsgálóbizottság jelentéstevője. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy ennél összetettebb eljárásra van szükség, amennyiben a tagállamok úgy határoznak, hogy el kívánnak térni a Szerződésektől.

Mindezekre alapozva a holland politikus egy cselekvési tervvel is előállt, amely húsz javaslatot tartalmaz. Első intézkedésként az EU gyakorlatilag betiltaná a kémprogramok alkalmazását, és esetről esetre tenné lehetségessé a tiltás feloldását az adott tagállam jogszabályainak és gyakorlatának alapos áttekintését követően. Ezenfelül többek között egységes definíciót és egységes exportszabályokat írna elő a nemzetbiztonság és a kémprogramok legális használatáról, illetve szorgalmazná, hogy az Europol, valamint az Európai Parlament nyomozhasson a tagállamok nemzetbiztonsági ügyeiben. A javaslatcsomag alapján a kémprogramok eladása, beszerzése, átruházása és használata esetenként és tagállamonként külön elbírálásra kerülne az Európai Bizottság részéről, mi több, a jogállamisági feltételeességi mechanizmus keretében a kémszoftverek használatának tényét is értékelniük kellene az intézményeknek az uniós forrásokhoz való hozzáférésről való döntéshozatal során. Ambiciózus intézkedéseknek tűnnek ahhoz képest, hogy végrehajtásukhoz nem áll rendelkezésre semmilyen uniós kompetencia, és több konvent sem lenne elegendő, hogy az alapszerződéseket a javaslatokhoz igazítsa.

S hogy mire számíthatunk ezek után az Európai Bizottság részéről? Az uniós intézmény rá nem jellemző módon előre menekült az ügyben: már két hónappal ezelőtt, 2022. szeptember közepén új javaslattal állt elő, még hozzá a médiaszabadságról szóló európai jogszabállyal.⁸ Az új jogi aktus az újságírók és a médiaszolgáltatók számára egy sor új jogot, a kormányok számára pedig újabb szabályokat és tilalmakat irányoz elő,⁹ például hogy az uniós tagállamoknak tilos lesz megfigyelési műveleteket folytatni az újságírók és hozzátartozóik ellen és kémprogramot használni az újságírók eszközein. Az Európai Parlament pedig lelkesen hirdethetné a viharos gyorsaságú részsikert, ha a jogszabály

⁸ Európai Bizottság 2022.

⁹ LIBOREIRO–ZSÍROS 2022.

Véghajrában? – A magyar uniós források körüli vita állása szakértői szemmel

Mit kell tudni a Magyarországnak járó uniós források helyzetéről? Hogyan keveredett a képbe a globális minimumadó, valamint Ukrajna és az újabb közös uniós hitelfelvétel?

A Magyarországnak járó uniós források körüli tárgyalások az év végi határidők közeledtével rendkívül intenzív szakaszba érkeztek, amelyben az aktuális helyzet nagyon gyorsan változik. Az uniós intézményrendszer különböző szereplői, köztük különösen az Európai Bizottság, az Európai Parlament és annak frakciói, valamint a Tanács 27 tagállama most szoros interakcióban vannak, és folyamatosan befolyásolják egymás lépéseit. Az elmúlt hetek fejleményei is azt mutatják, hogy a különböző akciók és reakciók könnyen eredményeznek jelentős fordulatokat, míg el nem jutunk a végkifejletig. A tárgyalások pontos állására a tárgyaló felek látnak csak rá, a történések figyelmes követésével, a nyilvánosan elérhető információk feldolgozásával azonban több, a közvélemény tájékozódását szolgáló megállapítás is levonható.

Az Európai Bizottság november 30-án bejelentette,¹ hogy a Tanács számára jóváhagyásra javasolja Magyarország helyreállítási tervét. Ez mindenképpen pozitív fejlemény, hiszen a Tanácsnak még 2022-ben jóvá kell hagynia a helyreállítási tervet ahhoz, hogy ne következzen be forrásvesztés a helyreállítási alapból Magyarországnak járó források tekintetében.² Ugyanakkor a Bizottság az alapból járó támogatás tényleges kifizetését 27 „szupermérőföldkőhöz” köthette, ami azt jelzi, hogy a tárgyalások nagy valószínűséggel a 2023-as évre is áttolódnak.

A Bizottság szintén november 30-án döntött a kondicionalitási eljárás keretében javasolt részleges uniós forrásfelfüggesztés ügyében. 2022 nyaratól hónapokon keresztül intenzív tárgyalások folytak a magyar kormány és a Bizottság között, és a feleknek sikerült is megállapodni egy 17 pontos intézkedési csomagról. A Bizottság 2022. szeptember 18-i közleményében³ azt javasolta

¹ Európai Bizottság 2022a.

² NAVRACSICS 2022.

³ Európai Bizottság 2022b.

a Tanácsnak, hogy Magyarország uniós pénzügyi forrásainak egy részét függesse fel. Ugyanakkor azt is hozzátette, hogy a javaslat tárgytalanná válhat abban az esetben, ha az időközben elért megállapodást Magyarország megfelelően végrehajtja. A kormány a 2022. november 19-i határidőig végre is hajtotta a megállapodás szerinti intézkedések nagy részét, amiből logikusan következett volna, hogy a Bizottság visszavonja, vagy legalább enyhíti a forrásfelfüggesztésekre tett korábbi, szeptember 18-i javaslatát. A testület november eleji megnyilvánulásából is arra lehetett következtetni, hogy ez a logika érvényesül, Hahn biztos európai parlamenti felszólalása is ezt sugallta.⁴ Végül azonban a Bizottság november 30-án úgy döntött, hogy teljes egészében fenntartja korábbi forrásfelfüggesztési javaslatát. Ez azt jelenti, hogy – legalábbis a kondicionalitási eljárás keretében – nem vette figyelembe az októberi és novemberi fejleményeket, amelyek során Magyarország feszített ütemben fogadta el a Bizottság aggályait orvosoló jogszabályokat és hozta létre a megállapodás szerinti új korrupcióellenes intézményeket.

A Bizottság meglepetésszerű húzásával vélhetően az Európai Parlament részéről érkező, Magyarország minél súlyosabb megbüntetésére irányuló politikai nyomásgyakorlás élet kívánta elvenni. Azzal, hogy nem enyhített korábbi forrásfelfüggesztési javaslatán, az EP számára gyakorolt gesztust, amely korábban attól tartott, hogy a Bizottság a folyamat végén túl engedékenynek bizonyul. A változatlan bizottsági javaslat azonban a Tanács dorgát nehezítette meg. Érdemi bizottsági változtatási javaslat híján a tagállamokra maradt annak mérlegelése, hogy a forrásfelfüggesztés kapcsán milyen mértékben veszik figyelembe az októberi és novemberi magyarországi fejleményeket. Eleinte úgy tűnt, a Bizottság ezzel a manőverrel sikeresen hátrította el magától a politikai felelősséget, ugyanakkor a gordiuszi megoldás hátulütői hamar jelentkeztek. Objektíven bizonyíthatóvá vált, hogy a Bizottság aránytalan intézkedési javaslatot tett Magyarországgal szemben, ellenkező esetben ugyanis nem fordulhatott volna elő, hogy szeptember 18-án és november 30-án ugyanolyan súlyú forrásfelfüggesztést javasol, holott a helyzet a köztes két hónap alatt jelentősen változott a Bizottság elvárásait követő magyarországi intézményi és jogszabályi változtatások miatt. Ennek meg is lett a következménye, ugyanis a legfrissebb hírek alapján⁵ a tagállamok a Tanács december 6-i ülése előtti munkareggelin úgy döntöttek, visszagurítják a labdát a Bizottság térfelére, és felkérlik a testületet, hogy rövid határidővel értékelje újra a helyzetet.

⁴ GÁT 2022.

⁵ Á. Z. – Sz. Zs. 2022.

Mindeközben az európai mainstream orgánusok összekötik a Magyarországnak járó uniós források kérdését a globális minimumadó és az Ukrajna megsegítését célzó közös uniós hitelfelvétel ügyével. Mindkét esetben a tagállamok egyhangú döntésére van szükség, így Magyarország szavazata ügydöntő. A bírálatok szerint Magyarország ezeket az ügyeket használja fel arra, hogy engedményeket érjen el az uniós források területén, amit nyugati politikusok moralizálva egyszerűen „zsarolásnak” titulálnak.

Magyarország ugyanakkor egyértelművé tette, hogy az említett ügyeket külön kezeli, és mindkét ügyben konkrét, nemzeti érdekeire visszavezethető érvekkel támasztotta alá ellenérzéseit. A globális minimumadó esetében Magyarország versenyképessége kerülne veszélybe, mivel a jelenlegi 9 százalékos vállalati adót 15 százalékra kellene emelni. Az Ukrajna támogatását célzó hitelfelvétellel kapcsolatban a kormány mélyebb elvi ellenvetéseket fogalmazott meg, nem akarja ugyanis, hogy az unió tovább haladjon a nemzetállamok mozgásterét szűkítő adósságközösség irányába.

Mint ismeretes, az unió történetében eddig egyszer került sor közös hitelfelvételre, a koronavírus utáni helyreállítási alap finanszírozására. A 2020-as döntés előtt Magyarország többször is kifejezte ezzel kapcsolatos ellenérzéseit, majd a déli államok iránti szolidaritásra hivatkozva végül megszavazta a hitelfelvételt, kikötve ugyanakkor, hogy kizárólag egyszeri hozzájárulásról van szó, amely nem teremthet precedenst, azaz a közös uniós eladósodás nem válhat napi rutinná az EU-ban. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy Magyarország ne akarná támogatni Ukrajnát, csupán az ehhez alkalmazandó eszközben térnek el az álláspontok. A kormány ugyanis közös uniós eladósodás helyett a magyar költségvetésből kigazdálkodva, bilaterális úton juttatná el Ukrajnának az unió által előírányzott összeg Magyarországra eső részét.

A globális minimumadó nemcsak az EU hatalmi központjai, hanem az USA számára is kiemelten fontos, amely már korábban is erős politikai nyomást gyakorolt ez ügyben Magyarországra többek között az USA és Magyarország közötti adóegyezmény 2022. júliusi felmondásával.⁶ Az újabb közös uniós hitelfelvétel az EU-t mindinkább föderális államként elképzelő politikai erők egyik kedvelt eszköze, mivel a közös eladósítás kiváló módszer a tagállamok szuverenitásának csökkentésére. Mindkét ügyben nagy erők sorakoznak fel Magyarországgal szemben, és elképzelhető, hogy az uniós források felfüggesztését használnák arra, hogy Magyarországot jobb belátásra bírják. Erre utal az is, hogy a Tanács soros elnöksége december 6-án egyértelművé tette,

⁶ PwC Magyarország 2022.

egy csomagban kezelik a magyar helyreállítási terv, az Ukrajnának nyújtandó támogatás és a globális minimumadó ügyét: ha egy kérdésben nincs megállapodás, a többiben sincs.⁷ Ez esetben azonban adódik a kérdés: végül is ki is zsarol kit ebben a történetben?

2022. december 8.

Felhasznált irodalom

- Á. Z. – Sz. Zs.: Nem döntöttek ma a Magyarországnak járó EU-s támogatásról, az Orbán-kormány újra kihúzta a gyufát. *Népszava*, 2022. december 6. Online: https://nepszava.hu/3177864_veto-eu-magyarorszag-ukrajna-kedvezmenyes-hitel
- 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. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_7273
- Európai Bizottság (2022b): Uniós költségvetés: A Bizottság intézkedéseket javasol a Tanácsnak a kondicionalitási rendelet alapján. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_22_5623
- GÁT Ákos Bence (2022): Harc az uniós forrásokért – ki nyer a végén? *Ludovika.hu*, 2022. október 7. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/10/07/harc-az-unios-forrasokert-ki-nyer-a-vegen/
- MTI–Népszava (2022): A cseh uniós elnökség kimondta, hogy egy csomagban kezelik a magyar helyreállítási terv, az Ukrajnának nyújtandó hitel és a globális minimumadó ügyét. *Népszava*, 2022. december 6. Online: https://nepszava.hu/3177940_cseh-unios-elnokseg-magyar-helyreallitasi-terv-unios-hitelfelvetel-globalis-minimumado
- NAVRACSICS Tibor (2022): Útban a megoldás felé. *Ludovika.hu*, 2022. december 1. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/12/01/utban-a-megoldas-fele/
- PwC Magyarország (2022): Az Egyesült Államok felmondta a Magyarországgal 1979-ben kötött adóegyezményt. 2022. július 13. Online: www.pwc.com/hu/hu/sajtoszoba/2022/usa-magyar-egyezymeny-felmondas.html

⁷ MTI–Népszava 2022.

Uniós intézményi és közpolitika



Jogállam, föderalizmus és nemzeti függetlenség: Magyarország a fő uniós politikai törésvonal középpontjában

A brüsszeli jogállamisági kritikák az utóbbi években beépültek mindennapjainkba, ma már senki nem kapja fel a fejét, ha egy-egy uniós politikus vagy magas rangú tisztviselő arról beszél, hogy hazánkban veszélyben van vagy éppen megszűnt a jogállamiság. De miért pont Magyarország van mindig célkeresztben? Az egyik lehetséges válaszhoz érdemes a 2010-es évek elejére visszatekintenünk, amikor világossá vált, hogy Magyarországon és az EU-ban ellentétes politikai trendek érvényesülnek.

A Fidesz–KDNP 2010-ben nyolcévnyi szocialista-liberális kormányzás után komoly politikai, gazdasági és társadalmi válságoktól szenvedő ország irányítását vette át. Őszödi beszéd, folyamatos tüntetések, megerősödött szélsőjobb, utcákon masírozó Magyar Gárda, IMF-mentőv, valamint rekordmagas munkanélküliség, költségvetési hiány és államadósság... Az Orbán-kormány ezen kihívásokkal szemben tüneti kezelés helyett mélyreható reformok mellett döntött, amelyek a nemzeti szuverenitás vezérelvére épültek. A kormány a munkanélküliség, államadósság és költségvetési hiány csökkentésével, az IMF-hitel idő előtti visszafizetésével, a gazdaság újraindításával, a magyar tulajdon stratégiai ágazatokban való megerősítésével jelentősen megnövelte az ország gazdasági mozgásterét. A konzervatív többség kétharmados felhatalmazásával élve új alkotmányt is elfogadott, amely bár nem alakította át az államberendezkedést, komoly adósságot pótolta azáltal, hogy két évtizeddel a rendszerváltozás után rögzítette a magyar alkotmányos identitás ezeréves történelmünkéből fakadó elemeit.

Egy magára találó, szuverenitásában megerősödő ország szükségszerűen ellentétbe került az Európai Unióval, amelyben – bár az uniós csatlakozásunk utáni első években ezt kevésbé érzékeltük – már akkoriban is ellentétes trendek voltak megfigyelhetők. Az unió legambiciózusabb reformterve, az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés tervezete 2005-ben megbukott a francia és holland népszavazáson, a brüsszeli föderalista politikai és intézményi erők ugyanakkor nem tettek le arról, hogy az Európai Uniót közelítsék az általuk vizionált szuperállam felé. A 2009. december 1-jén életbe léptetett Lisszaboni

Szerződést az unió szupranacionális intézményei sikerként könyvelhették el, ami azonban nemhogy csillapította volna, tovább fokozta hatalmi ambícióikat. Ehhez párosult a balliberális politikai erők fokozatos térnyerése az Európai Parlamentben, amelyek egyre kíméletlenebbül támadták a jobboldali konzervatív kormányok által irányított tagállamokat.

A tagállami szuverenitásban ellenérdekelt szupranacionális intézmények és a jobboldal gyengítését célzó politikai formációk egyszerre vették össze tűz alá Magyarországot. Brüsszelben eleinte úgy gondolták, hogy politikai nyomásgyakorláson keresztül megbuktatható a magyar kormány. A magyarok azonban Brüsszel lépéseit illegitim külső beavatkozásként értékelték, ami tovább növelte a kormány választói támogatottságát. A Fidesz-KDNP sorra könyvelhette el újabb és újabb választási győzelmeit, ami miatt egy idő után nehéz volt a kormányzatot a demokrácia szemszögéből megkérdőjelezni.

Emiatt válhatott a „jogállamiság” az EU új „politikai csodafegyverének” hívószavává. A demokrácia (a többség uralmának elve) és a jogállamiság (a többség hatalmát korlátozó elv) egyaránt a modern államok alapfogalmai, azonban nem szinonimák, hanem egymást kölcsönösen korlátozó fogalmak. Brüsszel hivatkozhat a jogállamiság megsértésére anélkül, hogy zavartatná magát a sorozatos választási győzelmektől, sőt, bizonyos logika mentén, utóbbiakban akár a jogállamiság leépülését is láthatja.

Miután megszületett az új politikai narratíva, lássuk, mi is történik pontosan az EU-ban a jogállamiság nevében! Az uniós intézmények ezt az eredendően alkotmányjogi fogalmat arra kezdték el felhasználni, hogy megkerüljék az EU hatályos jogrendjét. Azaz paradox módon az EU a jogállamiságra hivatkozva kezdte el megsérteni a jogállamiság alapját képző joghoz kötöttség elvét.

Az EU jogrendje az alapszerződésekre épül, amelyek tartalmazzák a hatáskör-átruházás elvét. Eszerint az uniós intézmények csak olyan területeken járhatnak el, ahol a tagállamok hatáskört ruháztak rájuk. Utóbbi esetben a Bizottság kötelezettségszegési eljáráson keresztül számonkérheti a tagállamokon az uniós jog megfelelő végrehajtását. Az uniónak azonban nincs joga olyan területeken politikai vagy jogi nyomást gyakorolni egy tagállamra, amely nem tartozik a hatáskörébe, és a tagállamok belpolitikai intézkedései, családpolitikai kérdései vagy alkotmányos ügyei mind ilyen területek. Ha ezen változtatni szeretnének, a szerződéseket kell átírni, amely azonban időigényes folyamat, és csak a tagállamok egyöntetű beleegyezésével valósítható meg.

A fent említett szupranacionális és balliberális intézményi és politikai erők az unió jogi és politikai status quóját ezért nem szabályos jogi eszközökkel, hanem politikai és intézményes erőfőlnyüket kihasználva kezdték el

megváltoztatni. Szerződésmódosítás nélkül igyekeztek kiterjeszteni az unió hatásköreit a tagállamok rovására. A tagállamok belügyeibe való illegitim politikai beavatkozást „jogállamisági eljárásokként” leplezték.

A legelső ilyen eszköz, az úgynevezett „jogállamisági keret” létrehozásakor a Bizottság közleményében nyíltan vállalta, hogy célja olyan eszközt teremteni, amelynek segítségével az uniós jogon kívül eső területeken is eljárhat. A Tanács Jogi Szolgálatja akkoriban élesen bírálta a Bizottság önkényesen létrehozott eszközét, és jogi véleményében megállapította, hogy a hatályos alapszerződések szerint az uniós intézmények nem folytathatnak vizsgálatot a tagállamokkal szemben a jogállamiságra hivatkozva. A jog azonban ezúttal nem volt képes akadályt képezni a politikai akaratnak. A „jogállamisági eszközök” 2014-től gomba módra szaporodtak el. Még 2014-ben létrejött a Tanács jogállamisági párbeszéde, az Európai Parlament 2016 óta folyamatosan éves jogállamisági „mammut” mechanizmust követel, amelynek részben megfelelően a Bizottság 2020-tól éves jogállamisági jelentéseket fogad el. Az idei évtől pedig alkalmazni kezdték a jogállamisági kondicionalitási rendeletet, amelynek keretében az uniós támogatások megvonásával fenyegetve már el is kezdték Magyarországgal szemben a pénzügyi nyomásgyakorlást. Ezzel párhuzamosan a Bizottság, valamint az Európai Parlament 7. cikk szerinti eljárásokat indított Lengyelországgal (2017) és Magyarországgal szemben (2018).

A hosszú éveken keresztül épített jogállamisági politika mára meghozta gyümölcsét, hiszen komoly viták és tárgyalások zajlanak Magyarországgal kapcsolatban a jogállamiság égisze alatt. Ugyanakkor a mindennapi fejlemények, a látszólag meghatározott kérdések körül zajló viták sem szabad hogy elfeledtessék: a harc valójában a politikai főhatalomért zajlik az EU és a függetlenségükért kiálló tagállamok között.

2022. július 5.

Petri Bernadett

Kevesek álma vagy sokak reménysége? – az Európai Parlament első féléves mérlege 2022-ben

Konrad Adenauer azt mondta: „Európa egysége kezdetben kevesek álma volt, melyből sokak reménysége lett. Ma pedig már egyikünk sem lenne meg nélküle.” Ezt az idézetet választotta jelmondatául Roberta Metsola, az Európai Parlament elnöke idén januári megválasztása okán. Székfoglaló beszédében Metsola ugyan utalt az Ukrajna szuverenitását és területi integritását sértő támadásokra, de ekkor még nem tudhatta, hogy 2022 a helyreállítás helyett a háború éve lesz.

Az orosz–ukrán konfliktus a nemzeti politikát dominánssá tevő koronavírus-járványtól eltérően fokozottabb mértékben terelte az európai állampolgárok figyelmét az uniós politikára. A koronavírus-járványt követő háborús konfliktus és az abból kialakuló energiaválság, valamint gazdasági recesszió egy úgynevezett „*perfect storm*” – tehát tökéletes vihar vagy viharkatasztrófa – helyzetet hozott, ami az eddig megszokott politikai térfelek, irányok kereteinek feloldódását és a választópolgárokkal fennálló viszonyrendszer újrendeződését okozza. A kialakult helyzet rámutat az európai gazdaságok sérülékenységre és arra is, hogy az európai politikai résztvevők célkitűzései milyen képlékennyé válnak válságok idején.

Az Európai Parlament ebben a helyzetben politikaelméleti szempontból konstruktivista válságkezelési módszert követ. E metodika szerint a vezető körülményeket nem csupán rendellenességként mutatja be, hanem retorikai eszközökkel megváltoztatja a válság értelmezési lehetőségeit, adott esetben „értelmezési harcot” generál a politikai szereplők között, amit aztán saját hatalmának növelésére használ fel. Az Európai Parlament a konfliktuskezelést a „több Európáért” folytatott harc értelmezési keretébe helyezte, ahol nemcsak a rend és biztonság, de a tágabb mozgástér megteremtése is a célok között szerepel. Orosz szankciók, uniós bővítés, magasabb klímacélok, energia-kvóta, jogállamisági kondicionalitás, leszámolás a tagállami vétóval – hogy csak néhány olyan témát említsünk, amely az Európai Parlament elé került az elmúlt hat hónap alatt, a Parlament pedig minden téren minden uniós intézménynél többet, szigorúbbat, ambiciózusabbat akart elérni.

 https://doi.org/10.36250/01145_14

Eközben az EP azon törekvése, hogy saját jogalkotási kezdeményezési jogot alapítson magának, szinte minden nagyobb jelentés szövegében felbukkan. A Parlament tehát cselekvésének részévé tette azt, hogy politikai lehetőségeit próbálja kiszélesíteni, miközben tettei – vagy legalábbis kommunikációja – során az európai összefogás reményét igyekszik jelképezni. Mindez az elmúlt fél évben az uniós intézmények között zajló hatalmi verseny látszólagos nyertesévé tette. A kérdés az, hogy cselekvésének jelenlegi irányával meddig tudja maga mellett tartani a lelkesedésében egyre inkább megfogyatkozó európai közvélemény támogatását.

Az Európai Parlament a kezdetektől élen járt az orosz szankciók szigorításával kapcsolatban,¹ többek között teljes gazdasági embargót követelve, ezzel pedig az európai közvélekedés szerint a konfliktus szabadságharcosává vált. A stratégia az első időszakban kifizetődni látszott, a Parlament 2022 tavaszi saját Eurobarométer felmérésének eredményei szerint Oroszország Ukrajna elleni háborúja és az annak következtében kialakult helyzet kifejezetten megerősítette az EU és az Európai Parlament támogatottságát az európai közvéleményben.² A felmérés eredményei alapján az európaiak csaknem 65 százaléka jó dolognak tartja az uniós tagságot, ami a legmagasabb eredmény 2007 óta. Magyarországon a megkérdezettek 46 százaléka mondta azt, hogy pozitív kép él benne az EU-ról, ami két százalékpontos csökkenést mutat a fél évvel ezelőttihez képest. Az infláció és a megélhetési költségek már az Ukrajna elleni háború kezdete előtt, részben a járványhelyzet következtében is emelkedni kezdtek, most pedig tízből négy európai úgy foglalt állást, hogy a háború következményeit saját életszínvonalukon is érzékelik. Érdekes különbség, hogy ebben a kutatásban a nyugat-európaiak nagy része szerint a közös európai értékek védelmének elsőbbséget kell élveznie, még akkor is, ha ez hatással van az árakra és a megélhetési költségekre, míg a déli és a közép-kelet-európai országok, köztük Magyarország esetében a többség szerint az árak és a megélhetési költségek szinten tartásának kell elsőbbséget kapnia.

Egy másik, az Eurobarométerhez képest pár héttel később, az Európai Külkapcsolati Tanács által tíz uniós tagállamban, csaknem tízezer ember részvételével végzett közvélemény-kutatás még ennél is árnyaltabb eredményre jutott.³ Következtetései szerint folyamatosan nő a szakadék azok között, akik gyorsan véget akarnának vetni a háborúnak, illetve azok között, akik

¹ Európai Parlament Magyarországi Kapcsolattartó Irodája 2022a.

² Eurobarometer 2022.

³ KRASTEV–LEONARD 2022.

Oroszországot akarják legyőzni. A háború negyedik hónapjában az európaiak továbbra is támogatják Kijevet, de egyre inkább megosztottak abban, hogy meddig hajlandók elviselni a konfliktus gazdasági hatásait. A közvélemény egyre inkább aggódik a háború közvetett hatásai, különösen a megélhetési költségek emelkedése miatt.

A Parlament cselekvésének irányát az európai politika aktuális összetétele és irama határozza meg. Ezen a téren azt látjuk, hogy a szociális célok, a válság hatásainak a kompenzálása, a társadalmi egyenlőség érvényre juttatása egyre inkább előtérbe kerül a jobboldali politizálásban, jelentős térelvonást eredményezve a szociáldemokrata pártok kárára, akik a jelenleg érvényesülő dinamika vesztesei lehetnek. Eközben a zöldpártokat elsősorban az a veszély fenyegeti hosszú távon, hogy elveszíthetik saját politikájuk hitelességét azon a ponton, amikor az európai állampolgárok már a pénztárcájukon érzik annak hatását. Németország legnagyobb gazdaságpolitikai agytrösztje, az Ifo Intézet volt elnöke, Hans-Werner Sinn néhány héttel ezelőtt komolyan kritizálta azt az energiaátmenetet, amelyet a jelzőlámpa-koalíció megcéloz, és ami mellett mind ez idáig az Európai Parlament is kiállt.⁴ „A zöld energiának az anyagi jólétet és a környezeti minőséget kell előnyben részesítenie a hagyományos energiához képest, ami ellentmondás. Az államnak vagy a hagyományos energiák betiltásával, vagy mesterséges áremeléssel kell erőltetnie a zöldenergiát, ami viszont megerősíti az inflációt és csökkenti az anyagi életszínvonalat. Tönkretesszük a német autóipart, népszerűsítjük távol-keleti versenytársainkat, és még csak egy cseppet sem segítjük a környezet védelmét” – fogalmazott Sinn.⁵ Az energiaválság és a gazdasági visszaesés hatására az európaiak könnyen a klímacélok ellen fordulhatnak. E téren rövidesen élesedhet a helyzet, hiszen a fogyasztáscsökkentést, az energiakvótákat és kötelező energiaszolidaritást kilátásba helyező téli energiapolitikai csomagot heteken belül bemutatja az Európai Bizottság.

Ami pedig az Európai Parlament következő félévét illeti, a politikai erőviszonyok átrendeződése és az olyan szűk többségű döntéshozatal lesz várhatóan jellemző, mint legutóbb azzal kapcsolatban, hogy zöldnek számít-e az atomenergia.⁶

2022. július 12.

⁴ SINN [é. n.].

⁵ MAYERHOFER 2022.

⁶ Európai Parlament Magyarországi Kapcsolattartó Irodája 2022b.

Felhasznált irodalom

- Eurobarometer (2022): *EP Spring 2022 Survey: Rallying around the European Flag – Democracy as Anchor Point in Times of Crisis*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2792>
- Európai Parlament Magyarországi Kapcsolattartó Irodája (2022a): *Orosz támadás: A képviselők szigorítanak a szankciókat*. Online: www.europarl.europa.eu/hungary/hu/aktualis/2022-hirek/2022-marcius/orosz-tamadas-a-kepviselok-szigoritanak-a-szankciokat.html
- Európai Parlament Magyarországi Kapcsolattartó Irodája (2022b): *A földgáz és az atomenergia bekerülhet az uniós taxonómiába, döntött a Parlament*. Online: www.europarl.europa.eu/hungary/hu/aktualis/2022-hirek/2022-julius/a-foldgaz-es-az-atomenergia-bekerulhet-az-unios-taxonomiaba-dontott-a-parlament.html
- KRSTEV, Ivan – LEONARD, Mark (2022): *Peace versus Justice: The Coming European Split over the War in Ukraine*. *European Council on Foreign Relations*, 2022. június 15. Online: <https://ecfr.eu/publication/peace-versus-justice-the-coming-european-split-over-the-war-in-ukraine/>
- MAYERHOFER, Lisa (2022): *Top-Ökonom Hans-Werner Sinn kritisiert Energiepolitik: „Wir ruinieren die deutsche Autoindustrie“*. *Merkur.de*, 2022. július 12. Online: www.merkur.de/wirtschaft/gas-aktuell-autoindustrie-ukraine-ifo-hans-werner-sinn-energiepolitik-energie-wende-muenchen-zr-91629352.html
- SINN, Hans-Werner [é. n.]: *Energiewende*. Online: www.hanswnersinn.de/de/themen/Energiewende

Bővítés vagy Európai Politikai Közösség?

Olaf Scholz német szövetségi kancellár német politikustól is szokatlanul határozott hangvétellal beszédében szállt síkra az Európai Unió bővítése mellett az európai szocialisták egyik rendezvényén. Megszólalása – noha nem számít teljesen újnak tartalmát tekintve – rövid idővel az Európai Politikai Közösség első prágai tanácskozása után egyértelműen válasznak tekinthető a franciák jövőképre.

Alig egy héttel az Európai Politikai Közösség prágai alakuló ülése után Olaf Scholz az európai szociáldemokraták tanácskozásán az Európai Unió bővítésének fontosságára hívta fel a figyelmet. Miközben az október 6-i prágai csúcson a rugalmas párbeszéd kereteit kívánta megteremteni az Európai Unió tagállamai és más európai országok vezetői között, addig Scholz egyértelműen a teljes jogú tagság szükségességét vetette fel pontosan abban a pártcsaládban, amelynek számos nemzeti tagszervezete – például a holland – meglehetősen szkeptikus egy nagyobb és befogadóbb Európai Unióval kapcsolatban.

Nem csak az időbeli egybeesés mutatja egyfajta, a francia elnök és a német kancellár között az Európai Unió jövőjéről szóló vita keretében zajló párbeszédnek a két eseményt. Emmanuel Macron fél évvel ezelőtti, a francia elnökválasztási kampányban vázolt tervzetét általában mindenki úgy értelmezte, mint egy sikerrel kecsegtető kezdeményezést arra, hogy az Európai Unió kivergődjön a bővítésekkel kapcsolatos ígérek dzsungeléből.¹ Az Európai Politikai Közösség, ha teljes tagságot nem is, intézményesített, állandó és közvetlen párbeszédet ígért azoknak az országoknak, akik évek óta az uniós tagsággal kapcsolatos pozitív hírre várnak.

Mint általában a francia elnök által tett kezdeményezésekre, az Európai Politikai Közösség ötletére is nagyon gyorsan reagáltak az uniós intézmények. Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke szeptemberi, az Európai Unió állapotáról szóló beszédében biztosította a francia elnököt támogatásáról. Az év második felében a Tanács soros elnöki feladatait ellátó Csehország pedig október hatodikára össze is hívta az első tanácskozást.

¹ NAVRACSICS 2022.

Noha ezen az eseményen a megalakuláson túl sok minden nem történt, ám ez egyáltalán nem biztos, hogy a kezdeményezők akarata ellenére volt. Az Európai Politikai Közösség elérte a célját azzal, hogy a kezdeményezés iránt érdeklődő negyvennégy ország – közöttük huszonhét európai uniós tagállam – vezetői között létrejött a kötetlen eszmecsere lehetősége – jelentette ki Petr Fiala, aki sikeresnek minősítette a találkozót, és hangsúlyozta, hogy a résztvevők megegyeztek a folytatásban.² A találkozó visszhangja – egészen pontosan visszhangtalansága – tökéletesen megfelelt azoknak a politikusoknak, akik egy kibővült Európai Unióban veszélyt látnak, és éppen ezért az uniós vezetők által tett korábbi bővítési ígéreteket más csatornába szeretnék terelni.

Míg Franciaország hagyományosan a bővítés iránt kevésbé lelkes, Németország a bővítéseket pártoló országok közé tartozik. Bár az utóbbi időben ez a különbség mintha elmosódni látszódott volna, Olaf Scholz ismétlődő megszólalásai egyre inkább azt éreztetik, hogy Németország nem akarja átadni az Európai Unió jövőjéről szóló vitában a vezető szerepet, hanem legalábbis alternatívát akar kínálni a francia forgatókönyvvel szemben.

Augusztus végén Prágában a Károly Egyetemen elmondott egyórás beszédében már vázolta egy kibővített Európai Unió képét, amelynek azonban ahhoz, hogy alkalmas legyen az új tagállamok befogadására, intézményi reformokat is végre kell hajtania.³ Ennek keretében a német kancellár szerint ki kell bővíteni a minősített többségi döntések körét, hogy hatékonyabbá tehessek a többszereplős döntéshozatali eljárásokat. A jövőbeli bővítések ugyanakkor nem szabad, hogy az intézmények áttekinthetetlenné válásával járjanak. Ennek keretében nem engedné meg az Európai Parlament létszámának további növelését, míg az Európai Bizottságban úgy egyszerűsítene a működést, hogy minden tárcáért két biztos felelne a jövőben.

Scholz mostani beszédében gyakorlatilag a másfél hónappal ezelőtti prágai előadásának mondanivalóját ismételte meg.⁴ Két körülmény azonban fontos változást jelent a megszólalás aktuálpolitikai jelentőségét illetően. Egyrészt míg Prágában, a Károly Egyetemen egy alapvetően értelmiségi közönséghez beszélt, hosszabb távon elemezve az Európai Unió és a bővítés lehetőségeit, addig itt, most, az európai szociáldemokraták gyűlésén potenciális döntéshozókhoz intézte szavait. Másrészt az augusztusi prágai beszéd az Európai Politikai Közösség megalakulása előtt hangzott el. A tény, hogy annak a beszédnek

² Az Európai Politikai Közösség első ülésére Európa számára kritikus pillanatban került sor 2022.

³ GEHRKE 2022.

⁴ Germany's Scholz Calls for Bigger European Union 2022.

az üzeneteit – azaz a bővítés fontosságát – most, az Európai Politikai Közösség megalakulása után is szükségesnek tartotta megismételni, egyértelműen arra utal, hogy – Macronnal ellentétben – Scholz az Európai Politikai Közösséget nem a bővítés helyett, hanem annak kiegészítéseként tudja csak elképzelni.

Ebben a kontextusban pedig ez a beszéd az Európai Unió jövőjéről szóló francia–német vita új kezdetét jelenti. Azzal, hogy Németország visszatér a látszik az európai integrációban betöltött történelmi szerepéhez, újabb reményt ad a tagságra évek óta hiába várakozó nyugat-balkáni államoknak. Az Európai Politikai Közösség helyett ugyanis számukra és számunkra egyaránt ez jelenti az igazi európai perspektívát.

2022. október 20.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Politikai Közösség első ülésére Európa számára kritikus pillanatban került sor. *Magyar Nemzet*, 2022. október 7. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/10/az-europai-politikai-kozosseg-elso-ulesere-europa-szamara-kritikus-pillanatban-kerult-sor>
- GEHRKE, Laurenz (2022): Scholz Pitches Major EU Enlargement – with Reform. *Politico*, 2022. augusztus 29. Online: www.politico.eu/article/scholz-eu-enlargement-reform-prague-charles-university/
- Germany's Scholz Calls for Bigger European Union. *Reuters*, 2022. október 15. Online: www.reuters.com/world/europe/germanys-scholz-calls-bigger-european-union-2022-10-15/
- NAVRACSICS Tibor (2022): Európai Politikai Közösség: második olvasat. *Ludovika.hu*, 2022. október 6. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/10/06/europai-politikai-kozosseg-masodik-olasat/

Csúcsjelölti rendszer: harmadik forduló?

Noha a legutóbbi európai parlamenti választás után az Európai Bizottság elnökét a tagállamok nem a csúcsjelölti rendszer alapján jelölték, a megoldás, most úgy tűnik, kap egy harmadik esélyt is a döntéshozóktól. Az Európa jövőjéről szóló vitában ismét előkerült, hogy az Európai Bizottság demokratikussá tétele megköveteli azt, hogy a Bizottság elnökének kiválasztásánál az európai parlamenti választások eredményére is legyenek tekintettel. Mindez azt jelenti, hogy a 2019-ben elvetett módszer most visszatérhet. Méghozzá a Tanács akaratából akár erősebb jogi alappal is rendelkezhet, mint eddig.

A 2014-es európai parlamenti választások az európai parlamentarizmus hívei számára az uniós demokrácia legszebb pillanatai voltak. Míg 2009-ben inkább csak említették a csúcsjelölti rendszert, öt évvel később már a nagy pártok mindegyike ügyelt arra, hogy listavezetőik egyben olyan fényben tűnjenek fel, mint akik közül a győztes egyben az Európai Bizottság elnöki székének várományosa is.

A szocialisták jelöltje, Martin Schulz, az Európai Parlament elnöke, és az Európai Néppárt jelöltje, Jean-Claude Juncker – a magánéletben jó barátok lévén – tökéletesen imitálták egy európai elnökválasztás látványelemeit. Választási nagygyűléseket tartottak, sőt televíziós vitákban mérték össze elképzeléseiket, és győzködtek az események iránt egyébként nem túl nagy érdeklődést mutató választópolgárokat. Minden hiábavalónak tűnt: a 2014-es európai parlamenti választás minden addiginál alacsonyabb részvételt mutatott. Adódott tehát a következtetés, hogy a csúcsjelölti rendszer sem jelent orvosságot az uniós demokrácia híveinek a legnagyobb fejfájást okozó választói apátiára.

Mindazonáltal a választás után a tagállamok túlnyomó többsége magára nézve kötelezőnek tartotta az Európai Parlamentnek adott korábbi ígértét, és a győztes Európai Néppárt csúcsjelöltjét, Jean-Claude Junckert jelölte két ellenszavazattal – a brit és a magyar miniszterelnök szavazott nemmel – az Európai Bizottság elnökének, akit az Európai Parlament meg is szavazott. Ezzel, úgy tűnt, az Európai Parlament kezdeményezése célba ért, és ugyan az Európai Unió alapját jelentő Szerződés nem így szabályozta a Bizottság elnökének jelölési folyamatát, a tagállamok többsége belenyugszik abba, hogy

a jövőben az elnök személye a választási eredménytől, és nem a tagállamok mérlegelésétől függ.

Talán az is megkönnyítette ekkor a precedens megteremtését, hogy a több évtizedes politikai tapasztalatokkal rendelkező Jean-Claude Juncker poszttra való alkalmasságát még ellenfelei sem vonták kétségbe. Nem ez volt azonban a helyzet 2019-ben, amikor a semmilyen korábbi kormányzati tapasztalattal nem bíró Manfred Weber lett az Európai Néppárt csúcsjelöltje. Noha továbbra sem szabályozta semmilyen dokumentum, hogy az Európai Tanácsnak a Bizottság jövődöbéli elnökének kijelölése során figyelembe kellene vennie az európai parlamenti választási eredményeket, a 2014-es példán felbuzdulva az Európai Parlament lehetetlennek tartotta, hogy nem ismétlődik meg az öt évvel azelőtti folyamat.

A csúcsjelölti rendszerrel, illetve személy szerint a győztes Európai Néppárt csúcsjelöltjével, Manfred Weberrel szembeni bizalmatlanság azonban olyan mértékű volt, hogy a tagállamok – hosszas egyeztetés után – a német szövetségi kormány akkori védelmi miniszterét, Ursula von der Leyent jelölték a Bizottság elnökének posztjára. 2014-gyel szemben tehát 2019 nyara egyértelműen az Európai Parlament törekvéseinek kudarcával zárult. Azzal, hogy 2019. december elsején az új Bizottság Ursula von der Leyen vezetésével elfoglalhatta hivatalát, és az Európai Parlament végül áldását adta a tagállamok döntésére, azt is jelentette, hogy a csúcsjelölti rendszer, amelynek sikere öt évvel korábban biztosnak tűnt, ismét a feledés rémével kellett hogy szembenézzen.

Úgy tűnik azonban, hogy a csúcsjelölti rendszer hívei harmadik fordulóra készülnek. Tanulva a múlt tapasztalataiból, ezúttal nem hagyatkoznak az Európai Tanács önkéntes együttműködési készségére, hanem szilárdabb alapot keresnek megoldásuk sikerének biztosítására. Az Európa jövőjéről szóló vita¹ folytatásaként éppen ezért az Európai Parlament egy olyan átfogó javaslatot juttatott el a Tanácshoz,² amelyben egy sor reformjavaslat elfogadására tesz indítványt. Így például rögzítené az európai parlamenti választások időpontját, amelyet innentől kezdve mindig május 9-én, az Európa-napon tartanának, bevezetné a nemi kvótát a választási listákon. Kezdeményezi egy olyan transznacionális lista felállítását, amelyről összesen 28 európai parlamenti képviselőt választhatnának az Európai Unió minden pontjáról.

Ennek a javaslatcsomagnak a része a csúcsjelölti rendszer bevezetésére vonatkozó indítvány is. A kezdeményezést az év során már megelőzte az egyik

¹ RYBACKI 2021.

² ZALÁN 2022.

európai integrációs kérdésekkel foglalkozó elemzőintézet tanulmánya is, amely érveket kíván szolgáltatni a harmadik ütközet megvívására a csúcsjelölti rendszer elfogadásáért.³ Az intézet javaslata tanul az előző kudarcból, és mindenképpen be akarja vonni az Európai Tanácsot is az Európai Parlamenttel együtt a jelölési eljárásba, és elismeri az Európai Tanács végső jogát arra, hogy – kudarc esetén – ő jelölje az Európai Bizottság elnökét. Fontosnak tartja ugyanakkor, hogy a csúcsjelölti rendszer alapját mindenkire kötelező jogi rendelkezések védjék.

A tagállamok európai ügyi miniszterei október 19-én tárgyalták meg az Európai Parlament javaslatait, köztük a csúcsjelölti rendszer bevezetésére vonatkozót is. A vita menetéből és következtetéseiből úgy tűnik, hogy a tagállamok egyelőre nincsenek meggyőzve a rendszer hasznosságát illetően. Miközben a két legnagyobb, és hagyományosan az európai integrációt vezető tagállam, Franciaország és Németország támogatja az Európai Parlament javaslatait, a legtöbb közepes és kis tagállam idegenkedik tőlük.

Az első vélemények alapján tehát, úgy tűnik, hogy a csúcsjelölti rendszernek hosszú utat kell még bejárnia, amíg a Bizottság elnökének kiválasztására állandó és intézményesített hatással lehet. Franciaország és Németország támogatása fontos, de még nem elégséges kritérium. Most, másfél év alatt, a többi tagállamot kell a kezdeményezőknek meggyőzniük.

2022. november 3.

Felhasznált irodalom

- RYBACKI, Michał (2021): A More Democratic European Commission: Lead Candidates (Spitzenkandidaten). *Conference on the Future of Europe*, 2021. április 19. Online: https://futureu.europa.eu/hu/processes/Democracy/f/6/proposals/193?component_id=6&locale=hu&participatory_process_slug=Democracy
- RUSSACK, Sophia (2022): Third Time Lucky? How to Appoint the Next President of the European Commission. *CEPS Policy Insights*, (24), 1–12. Online: www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/07/CEPS-PI2022_24_Third-Time-Lucky-Appointing-a-new-Commission-President.pdf
- ZALÁN Eszter (2022): Parliament Elections Unlikely to Include EU-wide MEP Candidates. *EU Observer*, 2022. október 24. Online: <https://euobserver.com/eu-political/156328>

³ RUSSACK 2022: 1–12.

Lassan, de nem biztosan? Az uniós intézmények helyzetértékelése az Európa jövőjéről szóló konferencia ajánlásainak teljesítéséről

December 2-án ismertették az uniós intézmények, hogy milyen lépések történtek eddig az Európa jövőjéről szóló konferencia ajánlásaival kapcsolatban. Noha szakpolitikai szinten már beszélhetünk változásokról, a politikailag érzékenyebb kérdésekben való előrelépés egyelőre még várat magára. A tagországok megosztottsága miatt pedig egyhamar nem is várhatók radikális reformok az Európai Unióban.

Az Európa jövőjéről szóló konferencia 2021. május 9-én vette kezdetét, és egy évvel később, 2022. május 9-én zárult le hivatalosan, amikor is nyilvánosságra hozták az eredményeit. A két dátum nem véletlen, a szervezők szimbolikus módon az Európa-napra időzítették a rendezvénysorozat elindulását és végét. Május 9-e 1985 óta jelenti az Európa-napot a közösség tagországai számára, emlékezve vele az 1950-ben bemutatott Schuman terv évfordulójára. A konferencia megszervezésének kettős célja volt: a politikai vezetők egyfelől általa kívánták demokratikusabbá tenni az Európai Uniót (EU), másfelől az EU reformjára irányuló szándékoknak is alapjául szolgált.

Az unió demokratikus legitimációjának növelése érdekében az Európa jövőjéről szóló konferencián az uniós intézmények és nemzetek képviselői mellett civilek, civil szervezetek, érdekképviselői szervezetek is elmondhatták véleményüket az együttműködés lehetséges új irányvonalairól. Az átlátható működés céljából pedig a szervezők valamennyi rendezvényt és dokumentumot elérhetővé tettek a konferencia hivatalos oldalán,¹ amely a rendezvény lezárultát követően is hozzáférhető maradt a nyilvánosság számára. Az egyeztetések több szinten, több alkalommal zajlottak ezen egyéves időszak alatt, a tárgyalat témakörök minden egyes uniós szakpolitikát lefedtek. A legélesebb ellentétek, különösképpen az uniós intézmények között – Európai Bizottság, Európai Parlament és a Tanács –, mégsem a szakpolitikák

¹ Konferencia Európa jövőjéről 2022.

kapcsán, hanem annak kérdésében mutatkoztak meg, hogy föderálisabbá váljon-e az Európai Unió.

Már a konferencia kezdete előtt is jól tükrözték a felfogásbeli különbségeket az elnök személye és a végkimenetеле körül kialakult viták.² Az Európai Parlament a hagyományosan a szorosabb kooperáció mellett érvelő Guy Verhofstadtot látta volna szívesen a rendezvénysorozat elnökeként, akinek jelölését azonban a tagállamok képviselőit tömörítő Tanács egyértelműen elutasította. A kialakuló patthelyzetet az akkori soros elnöki tisztséget betöltő ország, Portugália oldotta fel. A portugálok javaslata nyomán lett végül hármas elnöksége az Európa jövőjéről szóló konferenciának, amely a Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsának első emberéből tevődött össze.

A másik, konfliktust kiváltó tényező a konferencia természete és következményének ügye volt. Míg az Európai Parlament egy szerződésmódosítást előkészítő konventként értelmezte volna szívesen, addig a Tanács ragaszkodott a meglévő jogszabályi keretek fenntartásához. A vita a tagállamok akaratának érvényesülésével zárult le, és a rendezvények szerkezetét, menetét tartalmazó közös nyilatkozatba belefoglalták,³ hogy a résztvevők által megfogalmazott elvárásoknak minden intézmény csakis a Szerződésekben lefektetett hatásköreivel összhangban tehet eleget.

Reformjavaslatok az Európai Unióval kapcsolatban

Az Európa jövőjéről szóló konferencia zárójelentését, amely az eredményeket tartalmazta, 2022. május 9-én hozták nyilvánosságra. A javaslatcsomagot a plenáris ülés tagjai fogadták el,⁴ ahova horizontálisan és vertikálisan is számos szereplő – összesen 449 fő – meghívást kapott. Érdekesség, hogy míg az egyik célkitűzése a rendezvénynek a demokratikus deficit csökkentése volt, és ezáltal valamennyi szinten – köztük a plenárison is – képviseltették magukat civilek, addig a javaslatokat tartalmazó dokumentum elfogadásához szükséges konszenzusnak csupán a politikusok között kellett megteremtődnie.⁵

A résztvevők szorosabb kooperációt látnak szükségesnek a különböző szakpolitikai területeken, ezen túlmenően pedig több olyan intézményi

² KALAS 2021.

³ *Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe* 2021.

⁴ *Konferencia Európa jövőjéről. Jelentés a végeredményről* 2022

⁵ *Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe* 2021.

reformjavaslatot is megfogalmaztak, amelyek egy föderálisabb Európai Unió képét vetítik előre. Módosítanak egyebek mellett a Tanácsra vonatkozó döntéshozatali szabályokat, és mindössze a bővítéspolitikát, illetve az uniós alapértékeken való változtatás kapcsán őriznék meg az egyhangúságot, minden más területen a minősített többséggel történő elfogadást tartanák kívánatosnak. Bővítenék továbbá az Európai Parlament hatáskörét a jogalkotási kezdeményezési jog biztosítása és társjogalkotó szerepének kiterjesztése formájában, valamint támogatják a transznacionális pártlisták alkalmazását az európai parlamenti választásokon. A plenáris ülés tagjainak jelentése a Bizottság és elnöke legitimitásának növelését is tartalmazza vagy közvetlen elnökválasztás, vagy a csúcsteljesítési rendszer intézményesítése útján.

Amiben történt előrelépés, és amiben nem

Az uniós intézmények a leírtak teljesítéséről, az azokkal kapcsolatos előrehaladásról először december 2-án számoltak be a szélesebb közönség felé. A javaslatok megvalósítása irányába mind ez idáig leginkább a szakpolitikai területeken tettek lépéseket. Az Európai Bizottság új jogalkotási javaslatok kidolgozását kezdte el, a konferencia több ajánlását pedig a 2023-as munkaprogramjába építette bele.⁶ Ezen túlmenően, a polgárok döntéshozatalba való nagyobb mértékű bevonása céljából az intézmény úgynevezett Polgári Testületeket állít fel, amelyekbe civilek kapnak meghívást, és feladatuk az lesz, hogy még a jogalkotási javaslatok benyújtása előtt mondják el véleményeiket azokra vonatkozóan. A Tanács részéről is történtek intézkedések, sok ajánlás ugyanis megegyezett már folyamatban lévő kezdeményezésekkel, de a következő hónapok során is kiemelt prioritás lesz számukra, hogy a jelenlegi jogszabályi keretek között megvalósítható elvárásoknak eleget tegyenek.

A zárójelentésben foglaltak megvalósítása érdekében a legfontosabb lépést az Európai Parlament tette meg, amikor júniusban egy új szerződés tartalmát megvitató kormányközi konferencia megrendezését kezdeményezte.⁷ Az Európai Unióban az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 48. cikke alapján a tagállamok kétféle módon tudják a szerződéseket módosítani. Az egyik típusa az egyszerűsített módosítási eljárás, ekkor azonban csak az EU belső politikáival és tevékenységeivel összefüggő jogszabályokon változtathatnak.

⁶ Európai Bizottság 2022.

⁷ Európai Parlament 2022.

A másik módja a rendes felülvizsgálati eljárás, amelynek keretében a szerződések bármely részén módosíthatnak. Felülvizsgálatot valamennyi tagállam kormánya, az Európai Bizottság és az Európai Parlament is javasolhat. A javaslatot a Tanácsnak továbbítania kell az Európai Tanácsnak (EiT), valamint értesítenie kell róla a nemzeti parlamenteket. Ezt követően a felülvizsgálat megkezdéséről az EiT határoz egyszerű többséggel. A mostani folyamat következő lépésével kapcsolatban hamar intézményi vita bontakozott ki a Tanács és az EP között. Míg a Parlament azt az álláspontot képviseli, hogy a Tanács – kihasználva, hogy a jogszabályban nem szabtak meg számára határidőt – nem tesz eleget a szerződésekben foglalt kötelezettségének, és nem küldi tovább a megfelelő helyekre javaslataikat,⁸ addig a Tanács azt hangsúlyozza, hogy azután, hogy az EP a hiányzó reformötleteit is továbbítja nekik, maradéktalanul ellátják majd feladatukat, és megteszik a következő lépést.

A december 2-ai rendezvényen az uniós intézmények képviselői nem beszéltek ugyanakkor az Európai Parlament jövőbeli hatásköeiről, az Európai Bizottság legitimációjának növeléséről, vagy éppen a transznacionális pártlisták bevezetéséről. A döntéshozatali szabályok módosításával összefüggésben is a Tanács csak megbeszéléseket helyezett kilátásba arra vonatkozóan, hogy a szerződés adta lehetőséggel élve egyes területeken minősített többségre térjenek át egyhangúság helyett.

Lesznek-e nagyszabású reformok?

Az Európa jövőjéről szóló konferencia abban az esetben teljesítheti céljait, és az EU valódi reformjáról is csak akkor beszélhetünk, ha a politikusok az intézményi kérdésekben is eleget tesznek az ajánlásoknak, akár szerződésmódosítással, akár, amiben lehet – például a döntéshozatali szabályok megváltoztatása, a csúcsteljesítmény rendszer alkalmazása –, anélkül. Mindazonáltal a tagállamok – mint a szerződések kizárólagos aláírói – között olyan mértékű jelenleg még az érdeklentét ezekben a témákban, és tágabban is azzal kapcsolatban, hogy föderálisabb legyen-e az Európai Unió, hogy nem tűnnek valószínűnek efféle jelentős reformok az EU-ban a közeljövőben.

2022. december 7.

⁸ CASTALDI 2022.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- CASTALDI, Roberto (2022): Experts Criticise Council's Shady Delay of EU Parliament's Treaty Reform Request. *Euractiv*, 2022. október 3. Online: www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/https-www-euractiv-com-section-eu-priorities-2020-news-experts-criticise-shady-delay-of-eu-parliaments-treaty-reform-request/
- Európai Bizottság (2022): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission work programme 2023. A Union standing firm and united*. COM(2022)548 végleges. 2022. október 18. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2022-10/com_2022_548_3_en.pdf
- Európai Parlament (2022): *A Parlament elindítja az uniós szerződések módosítására irányuló eljárást*. Sajtóközlemény, 2022. június 9. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/eu-jovoje-a-konferencia-nyomon-kovetese/20220603IPR32122/a-parlament-elinditja-az-unios-szerzodesek-modositasara-iranyulo-eljarast
- Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe* (2021). Online: https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/6/EN_-JOINT_DECLARATION_ON_THE_CONFERENCE_ON_THE_FUTURE_OF_EUROPE.pdf
- KALAS Vivien (2021): Miért nem kezdődött még el az Európa jövőjéről szóló konferencia? *Ludovika.hu*, 2021. február 2. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2021/02/02/miert-nem-kezdodott-meg-el-az-europa-jovojerol-szolo-konferencia/
- Konferencia Európa jövőjéről* (2022). Online: <https://futureu.europa.eu/hu/>
- Konferencia Európa jövőjéről. Jelentés a végeredményről* (2022). Online: <https://futureu.europa.eu/hu/pages/reporting?locale=hu>
- Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe* (2021). Online: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9340/sn02700.en21.pdf>

Unió eljárás a magyar EU-forrásokról: meddig tart a lojális együttműködés?

Az év végéig mindenképpen lezárulnak azok az uniós eljárások, amelyek tanácsi részről a magyar helyreállítási terv jóváhagyásához és az uniós források részleges felfüggesztésének megerősítéséhez vezethetnek. Kivételes intézményi precedensnek tekinthető azonban a két kérdés nyílt, feltételként való összekapcsolása az ukrán hitelfelvétel és a globális minimumadó ügyével, amelyek Magyarország uniós forrásokhoz való hozzáférésétől teljesen függetlenek, s amelyekben a Magyar Kormány a többi tagállamtól eltérő álláspontot képvisel.

Az uniós pénzügyminiszterek múlt heti brüsszeli tanácskozását követően most úgy tűnik, hogy a magyar helyreállítási terv tartalmát minden tagország támogatja, így év végéig megtörténhet a hivatalos jóváhagyás.¹ Ezzel párhuzamosan a jogállamisági kondicionalitási eljárás újabb fejleményeként az Európai Bizottság költségvetési biztosa, Johannes Hahn arról értesítette a cseh elnökséget, hogy pénzügyi korrekciós intézkedésekre vonatkozó javaslatát továbbra is fenntartja, és nem változtat a november 30-i értékelésén.² Az uniós forrásokra vonatkozó felfüggesztési arányt a Bizottság annak ellenére nem csökkentette, hogy a megfogalmazott tizenhét vállalásból csak három olyan maradt, amelyekkel kapcsolatban továbbra is kifogásokat támaszt.

Elöljáróban érdemes leszögezni, hogy az Európai Unió intézményeinek működésétől nem idegen az úgynevezett csomagmegállapodások („*package deal*”), tehát ügyeken átívelő kompromisszumok megkötése. Az egyik olyan ok, amely miatt azonban ez az ügy mégis eltérő, az elsősorban az a nyílt megközelítés, amely az ügykezelését tekintve legkevésbé transzparens és működését elsősorban háttérmegállapodásokra építő Tanácsra egyáltalán nem jellemző. A másik, még ennél is jelentősebb indok pedig az, hogy míg a Tanács számára a helyreállítási alapról szóló rendelet nem állapít meg mérlegelési jogot a tagállami helyreállítási tervek végrehajtásának vonatkozásában, Magyarország

¹ Hirado.hu 2022.

² HARANGOZÓ 2022.

számára jogi értelemben nem kötelező az ukrán hitelfelvétel és a globális minimumadó kérdésében a többi tagállammal egyező álláspontot elfoglalni.

A helyzet megítélésével kapcsolatban számos uniós alapelv is irányadó lehet, a legvilágosabb értelmezést azonban ezek közül a lojális együttműködés alapelve nyújtja.

A lojális együttműködés alapelvéről az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 4. cikk (3) bekezdése rendelkezik, amelynek értelmében az unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, segítik az uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az unió célkitűzéseinek megvalósítását. A szakirodalomban sok helyen hűségrendelkezésként vagy egyfajta hűségzáradékként hivatkoznak rá. A rendelkezés szövege egyébként alig változott az 1950-es évek óta, az Európai Gazdasági Közösségről szóló Római Szerződés (EGK) 5. cikkében szereplő hűségzáradékot,³ amelyet a Római Szerződés fogadott el, annak idején a német delegáció kezdeményezésére iktatták be a német szövetségi hűség elve⁴ (*Bundestreue*) mintájára, és az Európai Szén- és Acélközösségről szóló szerződés (ESZAK) 86. cikke alapján⁵ szövegezték meg. Ez azért is jelentős, mert az ESZAK kidolgozása során többször hangsúlyozták a tárgyaló felek, hogy maga az együttműködési alapelv *a pacta sunt servanda* nemzetközi közjogi elv egy variációja, vagyis azt támasztja alá a tagállamok és az uniós intézmények viszonyrendszerében, hogy a megállapodásokat be kell tartani.

Az Európai Bíróság gyakorlatából következik, hogy a lojális együttműködés fő címzettjei a tagállamok, azonban az EUB több döntésében hangsúlyozta,⁶ hogy az EUSz 4. cikkének (3) bekezdése kölcsönösséget ír elő: az alapelv által támasztott kötelezettségek tehát nemcsak a tagállamokat, hanem az uniós intézményeket is kötik (például 358/85. és 51/86. sz., Franciaország kontra Európai Parlament egyesített ügyek,⁷ a C-213/88 és C-39/89 sz. Luxemburg

³ Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK-t) létrehozó szerződés.

⁴ Friedrich Ebert Stiftung [é. n.].

⁵ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés.

⁶ KLAMERT 2014.

⁷ A Bíróság 1988. szeptember 22-i ítélete a Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyben.

kontra Európai Parlament egyesített ügyek,⁸ a C-234/89. sz. Delimitis-ügyben hozott ítélet⁹ vagy a C-344/01. sz. Németország kontra Bizottság ügy).¹⁰

Egyes döntésekben (például C-45/07 sz. Európai Községek Bizottsága kontra Görögország, az úgynevezett IMO-ügy)¹¹ még az az állítás is megtalálható, hogy a lojális együttműködés elvárása ugyanolyan mértékben terheli az intézményeket, mint a tagállamokat, azonban a kölcsönösség egyértelműen aszimmetrikus voltát jól példázza, hogy addig, amíg a Tanács jogalkotási lépései ezen elv alapján sosem minősülhetnek jogsértőnek, ha mondjuk valamely tagállamra sérelmesek, a nemzeti jogalkotás lojális együttműködésnek való megfeleltetése a tagállamok egyik elsődleges kötelezettsége.

Ami az uniós intézmények magatartását illeti tehát, a lojális együttműködés elvének megközelítése csak részben vezet eredményre a magyar üggyel kapcsolatos csomagmegközelítés értékelésével kapcsolatban, hacsak azt nem tekintjük annak, hogy a helyreállítási terv jóváhagyása a Tanács részéről az együttműködés elve alapján is kötelező lenne. Az alapelv horizontális, tehát tagállamok közötti viszonyrendszerében további fontos következtetéseket lehet levonni. A C-63/90 sz. és C-67/90 sz. Portugália és Spanyolország kontra Tanács egyesített ügyekben a Bíróság ugyanis azt állapította meg a lojális együttműködés elvének értelmezésével kapcsolatban, hogy a tagállamok nem kötelesek együttműködni a Tanácsban, nem kötelesek kompromisszumokat kötni, vagy többséget alkotni egy adott aktus elfogadása érdekében.¹² Ezenkívül ugyanebben a döntésben azt is kinyilvánította, hogy a tagállamok nem kötelesek a közös érdekek érdekében fellépni, és különösen nem kötelesek tartózkodni a nemzeti érdekek uniós intézményeken belüli érvényesítésétől. Ezenfelül pedig az sem követelhető meg a tagállamoktól, hogy szavazáskor figyelembe vegyék a többi tagállam álláspontját. Ez az értelmezés – túl azon, hogy sötét jövőt fest a külügyi vétó ellenzői számára – nem teszi éppen megalapozottá azt a tanácsi megközelítést, amely Magyarország uniós forrásokhoz való hozzáféréseinek ügyét ahhoz a feltételhez köti, hogy az két eltérő kérdésben megadja támogatását egy-egy uniós javaslatához. Ha ugyanis Magyarország

⁸ A Bíróság 1991. november 28-i ítélete a Grand Duchy of Luxemburg kontra Európai Parlament egyesített ügyben.

⁹ A Bíróság 1991. február 28-i ítélete a Stergios Delimitis kontra Henninger Bräu AG ügyben.

¹⁰ A Bíróság 2004. március 4-i ítélete a Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Községek Bizottsága ügyben.

¹¹ A Bíróság 2009. február 12-i ítélete az Európai Községek Bizottsága kontra Görög Köztársaság ügyben.

¹² A Bíróság 1992. október 13-i ítélete a Portugál Köztársaság és Spanyol Királyság kontra az Európai Községek Tanácsa ügyben.

megváltoztatná álláspontját ebben a két kérdésben, azzal nem kötelezettséget teljesítene, hanem olyan jogáról mondana le, amelyet a Szerződések és a bírói gyakorlat többszörösen megerősítenek.

A teljesség érdekében egy gondolat erejéig érdemes még kitérni az Európai Bizottság jogállamisági feltételelességi határozatára. A kondicionalitási ügyben alkalmazott megközelítés megítélése során lényeges lehet ugyanis a bizalomvédelem elve, amely az állandó ítélkezési gyakorlat szerint szintén az unió alapvető elvei közé tartozik. Az ezen elvre való hivatkozás joga minden jogalanyt megillet, akiben vagy amelyben valamely uniós intézmény megalapozott várakozásokat keltett (például C-545/11 sz. Agrargenossenschaft Neuzelle ítélet,¹³ valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezekben a jogesetekben pedig a Bíróság úgy határozott, hogy jogsértő egy uniós intézmény döntése, ha figyelmen kívül hagyja egy olyan gyakorlat megalapozottságát, amelyet ő maga hagyott jóvá, illetve utólag megváltoztat olyan feltételeket és az azokhoz fűzött következményeket, amelyeket előzetesen ő maga határozott meg...

2022. december 12.

Felhasznált irodalom

- A Bíróság 1988. szeptember 22-i ítélete a Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0358>
- A Bíróság 1991. február 28-i ítélete a Stergios Delimitis kontra Henninger Bräu AG ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0234>
- A Bíróság 1991. november 28-i ítélete a Grand Duchy of Luxemburg kontra Európai Parlament egyesített ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0213>
- A Bíróság 1992. október 13-i ítélete a Portugál Köztársaság és Spanyol Királyság kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0063>
- A Bíróság 2004. március 4-i ítélete a Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0344>
- A Bíróság 2009. február 12-i ítélete az Európai Közösségek Bizottsága kontra Görög Köztársaság ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0045>

¹³ A Bíróság 2013. március 14-i ítélete a Agrargenossenschaft Neuzelle eG kontra Landrat des Landkreises Oder-Spree ügyben.

Unió eljárás a magyar EU-forrásokról: meddig tart a lojális együttműködés?

- A Bíróság 2013. március 14-i ítélete a Agrargenossenschaft Neuzelle eG kontra Landrat des Landkreises Oder-Spree ügyben. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0545>
- Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK-t) létrehozó szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/treaty-of-rome-eec.html>
- Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés. Online: https://publications.europa.eu/resource/cellar/d3283d93-8b4a-4846-ad1f-d4ad219ccf86.0019.02/DOC_1
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- Friedrich Ebert Stiftung [é. n.]: *Judicial Safeguarding of the Federal System*. Online: <http://library.fes.de/fulltext/bueros/london/00538008.htm>
- HARANGOZÓ Éva (2022): A jogállamisági eljárás utolsó idei felvonása. *Magyar Nemzet*, 2022. december 11. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2022/12/a-jogallamisagi-eljaras-utolso-idei-felvonasa>
- Hirado.hu (2022): Varga Mihály: Az év végéig jó esély van a magyar helyreállítási terv elfogadására. *Hirado.hu*, 2022. december 6. Online: <https://hirado.hu/belfold/cikk/2022/12/06/varga-mihaly-az-ev-vegeig-jo-esely-van-a-magyar-helyreallitasi-terv-elfogadasara>
- KLAMERT, Marcus (2014): *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press. Online: <https://library.oapen.org/viewer/web/viewer.html?file=/bitstream/handle/20.500.12657/33483/468331.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Gazdaságpolitika



Egyetértünk, csak nem tudni, hogyan valósítsuk meg

Egyelőre nem született megállapodás az energiaárak megfékezését célzó intézkedésről. Október 6–7. között került sor az Európai Tanács cseh elnökség által szervezett informális ülésére. A megbeszélés főbb pontjai elsősorban az orosz–ukrán háború kapcsán felmerülő biztonsági kérdések, valamint a térség energiaellátása voltak. A gázárak 2022 második negyedévétől tapasztalt rendkívüli emelkedése több tagállamot is arra késztetett, hogy a lakossági árakat bizonyos mértékben befagyassza.¹

Az unió egyik terve az úgynevezett gázársapka bevezetése, amellyel elvben egyet is értenek a tagállamok, a gyakorlat viszont azt mutatja, hogy az elképzelések nagyon eltérőek. Az egyik elképzelés szerint csak az orosz importból származó árak szabnának egy maximális határt, amelyet azonban többek között Magyarország érvelése miatt elvetettek, hiszen a beszállító egyszerűen visszamondhatja a szállítást.

Egy második elképzelés szerint az összes, importból származó gázra vonatkozna az árhatár. Ennek az lenne az elsődleges előnye, hogy az USA-ból származó import „asztronómiai árakat” fékezné meg valamennyire.² Hátránya viszont az, hogy ha túl alacsony érték van meghatározva, akkor nem biztos, hogy a beszállítók vállalnák – így az is elképzelhető, hogy uniós szintű energiahiány alakulhat ki.

A harmadik elképzelés egy rugalmasabb, a világpiaci árakhoz rögzített, mintegy „lebegő” ársapka bevezetése lenne.³ Ebben az esetben az árak egy összesen tíz százalékos kilengést engedélyező tartományban mozognának. Így az uniónak viszonylag több lehetősége volna új beszállítókat találni és a nyersanyagot megosztani a tagállamok között. Ez a legutóbbi megoldási javaslat tűnik a legjobb lehetőségnek, bár ebben az esetben is bőven felmerülnek lehetséges viták. Ilyenek például az egyes tagállamok által bevezetett támogatások, amelyekkel a rendkívül magas árak által okozott kiadásokat szeretnék megfékezni.

¹ Monthly update [é. n.].

² Germany Criticizes U.S. for Charging ‚Astronomical’ Gas Prices 2022.

³ Ursula von der Leyen levele az Európai Unió Tanácsának 2022.

Például Németország terve, hogy kétszázmilliárd eurós támogatási programot indít az energiaárak enyhítése érdekében, megosztotta az európai közösséget. Lengyelország élesen bírálta az intézkedést, azt kifogásolva, hogy így a német ipar jelentős versenyelőnyre tehet szert, torzítva ezzel a piacokat. Mindez ismét rávilágít az egységes piac számos kihívására, pontosabban a közös fiskális politika hiányából adódó éles különbségekre és ellenérdekeltségekre.

A prágai csúcstalálkozón tartották meg az Európai Politikai Közösség (EPK) első ülését is. Az Európai Politikai Közösség (EPK) tagjai az EU 27 tagállama, az Egyesült Királyság, Albánia, Azerbajdzsán, Bosznia és Hercegovina, Grúzia, Izland, Koszovó, Liechtenstein, Moldova, Montenegró, Észak-Macedónia, Norvégia, Örményország, Svájc, Szerbia, Törökország és Ukrajna. Zelenszkij ukrán elnök videóhíváson keresztül csatlakozott a tárgyalásokhoz.

Az Európai Politikai Közösséget Macron elnök indítványozására hozták létre. A platform elsődleges célja, hogy az unió kapcsolatait erősítse és javítsa harmadik államokkal. Elsősorban azokkal az országokkal szeretné a kapcsolatot ápolni, amelyek csatlakozási folyamata a bővítési fáradtság miatt lelassult, és így fennáll a kockázat, hogy csatlakozásukban más érdekszférák felé nyithatnak. Másodlagos célja, hogy az unió értékeit tiszteletben tartó, de csatlakozásokról még nem tárgyaló országokkal is erősítse politikai és gazdasági kapcsolatait. Ezen túlmenően, az EPK az Oroszország elleni közös nemzetközi összefogás egyik látványos felülete is. Érdekes megemlíteni, hogy a közelmúltban például Moldovának és Grúziának is voltak fegyveres konfliktusai Oroszországgal, és jelzésértékű, hogy az Európai Politikai Közösség következő ülése Moldovában lesz megtartva.

A Közösség megbeszélésének fontos témája volt a térség energiaellátásának biztosítása. Az informális platform 44 országot tömörít, amelyeknek 2021-ben összesen 288 billió dollár bruttó hazai jövedelme volt, és 694,28 millió lakosa van. Így, egy közös fellépés esetén az államok egy rendkívül erős tárgyalási pozíciót biztosíthatnak maguknak az energiapiacokon. A Közösségben fontos szerepe van Azerbajdzsánnak, amely jelentős kőolaj- és gázexportőr: jövedelmének 95 százaléka a nyersanyagok forgalmazásából származik.⁴

A Közösség hosszú távú együttműködése azonban számos kihívással járhat együtt, hiszen több ország között éles konfliktusok és ellenérdekek vannak, amelyek később jelentősen lassíthatják, vagy akár meg is akadályozhatják az eredményes együttműködést. Így például Szerbia és Koszovó között,

⁴ Azerbaijan Exports [é. n.].

valamint Törökország, Örményország és Azerbajdzsán között is éles konfliktusok vannak. Az Örményország és Azerbajdzsán közötti fegyveres konfliktusok rendezése pillanatnyilag rendeződni látszik,¹ és remélhetőleg hosszú távú megoldás is születik.

Örményország és Azerbajdzsán különleges státuszát jelzi, hogy egy nappal az EPK ülése után az örmény miniszterelnök és az azeri elnök is részt vett a Putyin elnök által rendezett Független Államok Közösségének informális csúcstalálkozóján. A rendezvényen Fehéroroszország, Kazahsztán, Tádzsikisztán, Türkmenisztán és Üzbegisztán elnökei is részt vettek, valamint Moldovát is meghívták, ám az nem képviseltette magát.

Úgy tűnik, hogy a prágai csúcs alkalmával ugyan nem született végleges döntés az energiaárak megfékezéséről, de egy jelentős politikai folyamat elkezdődött. Az Európai Unió – a korábbiaktól eltérően – igyekszik a globális térben proaktívabban fellépni és az érdekszférájába tartozó országokkal szorosabban együttműködni. Várhatóan súlyos konfliktusokkal kell majd megküzdenie, és kérdéses, hogy az érdekszférájába tartozó országok mennyire látják majd csábítónak az európai értékeket és a közös piacból adódó előnyöket. Mindebben kulcsfontosságú szerepet fog játszani a soron következő, október 20–21-i Európai Tanács ülése, amikor várhatóan döntés születik az uniós gázárakkal kapcsolatban.

2022. október 11.

Felhasznált irodalom

Azerbaijan Exports [é. n.]. *Trading Economics*. Online: <https://tradingeconomics.com/azerbaijan/exports>

Európai Tanács (2022): *Statement Following Quadrilateral Meeting between President Aliyev, Prime Minister Pashinyan, President Macron and President Michel, 6 October 2022*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/10/07/statement-following-quadrilateral-meeting-between-president-aliyev-prime-minister-pashinyan-president-macron-and-president-michel-6-october-2022/

Germany Criticizes U.S. for Charging 'Astronomical' Gas Prices. *CGTN*, 2022. október 6. Online: <https://news.cgtn.com/news/2022-10-06/Germany-criticizes-U-S-for-charging-astronomical-gas-prices-1dTYzF9WsSs/index.html>

Monthly update [é. n.]. *Energy Price Index*. Online: www.energypriceindex.com/price-data

Ursula von der Leyen levele az Európai Unió Tanácsának. *Euractiv*, 2022. október 5. Online: www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2022/10/Letter-2.pdf

¹ Európai Tanács 2022.

Az autarkia előnyei és hátrányai: avagy mi lesz most Oroszországgal?

Az Oroszország elleni gazdasági szankciók látványosan érintik a gazdaságot, ám az intézkedéseknek paradox hatásai is lehetnek.

A hivatalos állásfoglalás szerint az Oroszország ellen bevezetett szankciók célja, hogy gyengítse az ország azon képességét, hogy az Ukrajna ellen indított háborút finanszírozni tudja. Az intézkedések elvileg az invázióért felelős politikai, katonai és gazdasági elitet célozzák, és nem az orosz társadalom ellen irányulnak, így nem vonatkoznak az olyan ágazatokra, mint az élelmiszeripar, a mezőgazdaság, az egészségügy és a gyógyszeripar.

Október 21-én a Bizottság bemutatott egy hatástanulmányt az európai állam- és kormányfők ülésén, amely a nyugati szankciók orosz gazdaságra kifejtett eredményességét igyekezett bizonyítani. A dokumentum szerint a nemzetközi szankciók következtében Oroszország gazdasági modelljének megváltoztatására kényszerült, és „megkísérel az autarkia egy formája felé elmozdulni”,¹ vagyis az önellátásra kényszerülő gazdasági modellt bevezetni. A hatástanulmány nem tartalmaz különösebben meglepő adatokat, hiszen az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának honlapja legutóbb 2022. október 7-én frissítette azokat az adatokat,² amelyek részletezik, hogy az elfogadott uniós szankciós csomagok hogyan befolyásolják az orosz gazdaságot.

A honlapon közzétett jelentés a Világbank, az OECD és a Nemzetközi Valutaalap adataira hivatkozik. A Világbank elemzése szerint az orosz bruttó hazai termék várhatóan több mint 11 százalékot fog esni, amely a legsúlyosabb visszaesés lenne a Szovjetunió összeomlása óta. Az OECD és a Nemzetközi Valutaalap azonban ennél kevésbé súlyos visszaeséssel, mintegy 5,5 és 6 százalék közötti értékkel számol.

A becsléseket olvasva joggal gondolhatjuk, hogy az unió intézkedései sikerrel járnak, és Oroszország képtelen lesz a háborút hosszú ideig folytatni. A legfrissebb, szeptemberi adatok szerint az orosz gazdasági növekedés 4,1 százalékot csökkent, valamivel kevesebbet, mint az várható volt. Ezzel együtt ez a csökkenés

¹ Gyévai 2022.

² Az Európai Unió Tanácsa – Európai Tanács 2022.

kevésbé drasztikus, mint ahogyan elsőnek tűnik, különösen a 2020-as év hasonló időszakával összehasonlítva, amikor is a GDP zsugorodása több mint 10 százalékos volt.³ Figyelemre méltó, hogy abban az időszakban nem voltak igazán súlyos gazdasági szankciók érvényben az ország ellen, valamint az is, hogy a történelem során Moszkva rendszeresen átlendült a gazdasági nehézségek során.

A becslések szerint a kereskedelmet érintő korlátozások miatt az orosz export értéke várhatóan 30,9 százalékot esik vissza, míg az import 35,2 százalékot. Az uniós energiaembargó miatt kieső exportból származó jövedelem vesztesége valóban fájdalmas, ám 2022 júliusában az orosz folyó fizetési mérleg egyenlege jóval magasabb volt, mint két évvel korábban, ugyanabban az időszakban.⁴

Az OECD 14 százalékos, míg a Világbank 22 százalékot inflációs rátát becsül 2022 végére. A jelenleg rendelkezésre álló adatok szerint az orosz lakosoknak 13,7 százalékos inflációval kell szembenézniük, amelyen belül az élelmiszerárak 14,2 százalékot emelkedtek.⁵ Ennek hatása nyilvánvalóan sokkal kevésbé érinti az invázióért felelős politikai, katonai és gazdasági elitet, mint az alacsonyabb jövedelmű szélesebb orosz társadalom tagjait.

Vagyis a szankciók ellenére az orosz gazdaság egyelőre még sokkal jobban működik, mint két évvel korábban – hasonló időszakban. A szankciók miatt magas infláció alakult ki, amely kevésbé érinti az invázióért felelős elit tagjait. A nyugati kereskedelmi kapcsolatok megszakadása azonban nem feltétlenül vezet majd egy, a béketárgyalásokra fogékonyabb orosz elit kialakulásához. Annál is inkább, mert a 2014-ben bevezetett szankciók miatt Oroszország már elkezdte átalakítani belső struktúráját.⁶ Kifejlesztette a belső önvédelmi mechanizmusokat, mozgósította a hazai forrásokat, és átalakította a jövedelem- és vagyoneelosztást. Más szavakkal, sikerült alkalmazkodnia a külső gazdasági nyomásokhoz, egy még autokratikusabb rendszert épített, valamint erősebb Nyugat-ellenes retorikát használt. Az újabb szankciók hatására a már elindult folyamatok erősödése és felgyorsulása várható. Így a Bizottság által bemutatott hatástanulmány fő állítása megalapozottnak tűnik: Oroszország esetében egy gyors összeomlás vagy államcsőd helyett valószínűbb egy autarkia kialakulása.

Az autarkia egy gazdasági elszigetelődés miatt kialakuló önellátás politikája, amelynek lényege, hogy az adott ország alig tart fenn kereskedelmi

³ Russia Current Account [é. n.].

⁴ Russia Inflation Rate [é. n.].

⁵ Russia Monthly GDP [é. n.].

⁶ KIRKHAM 2022.

kapcsolatokat a külvilággal. Teljes mértékű autarkia nem létezik, a világ jelenleg leginkább elszigetelődött országa Észak-Korea,⁷ amelynek jelenleg nem fűződik túl sok érdeke ahhoz, hogy gazdasági modelljét megváltoztassa – különösen amíg Kínával fenntarthatja kapcsolatait.⁸

Észak-Korea azonban nem az első vagy az egyetlen elszigetelődött állam. A Világbank adatait felhasználva egy tanulmány a leginkább elszigetelődött államokat vizsgálta.⁹ A rangsort az import összértéke alapján állította össze, amelyet a bruttó hazai termék százalékában méri. Az így kialakult, leginkább elszigetelődöttnek számított ország a polgárháború miatt szenvedő Szudán, amely importjának értéke a bruttó hazai termék alig 0,35 százaléka. Ezt követi Kuba 7,51 százalékkal, majd Türkmenisztán 12,5 százalékkal. A negyedik helyen már egy teljesen más gazdasági modellt, az Egyesült Államokat láthatjuk, a maga 13,28 százalékával. Vagyis a kereskedelmi kapcsolatok lazulása és az önellátó gazdasági modell gyakran nem túl vonzó képet fest, de a nyitott gazdaság nem feltétlenül szükséges a gazdasági fejlődéshez.

A *Foreign Affairs* egy 2021-es cikke már a nagyhatalmak globalizációtól való részleges visszavonulása kapcsán egy újabb autarkiával jellemezhető időszak kezdetéről ír.¹⁰ A cikk szerint az Egyesült Államok, Kína és India jelenleg paradoxnak tűnő vállalkozásban vesz részt, amely szerint arra töreksenek, hogy globális státuszukat növeljék, miközben befelé fordulnak, hogy önállóbbá váljanak. Érdekes megjegyezni, hogy a három állam a világ gazdaság legnépesebb országa és három legnagyobb gazdasága, együttesen a globális GDP 60 százalékát birtokolják, tehát gazdasági politikájuk globális szinten is érezhető lesz.

A cikkben említett három gazdasági modell lényegesen eltér egymástól. Kína és India esetében azonban közös tulajdonság, hogy mindketten a globális ellátási láncok adta lehetőségeknek köszönhetik gazdasági fejlődésüket. Ahogyan a cikk is kiemeli, ezt a hazai piacok fejlesztésével szeretnék kiegészíteni vagy akár fel is váltani. Érdekes itt megjegyezni, hogy sem Kína, sem India nem szavazta meg az ENSZ Biztonsági Tanácsának azt a határozatát, amely elítélte az orosz inváziót, és az újabban elcsatolt területek elfoglalását törvénytelennek minősítette.

Összegezve, nem garantált, hogy a befelé forduló, gazdasági önállóságra kényszeredett oroszországi elit jobb belátásra tér, és megváltoztatja politikai

⁷ Marcus Noland Explains the North Korean Economy 2018.

⁸ Ho 2017: 112–134.

⁹ YOUNG 2022.

¹⁰ MALCOLMSON 2021.

Az autarkia előnyei és hátrányai: avagy mi lesz most Oroszországgal?

és katonai döntéseit. Ahogyan láttuk, számos ország évtizedeken át képes és hajlandó volt hasonló gazdasági körülmények között működni. Mi több, az Oroszországot el nem ítélő két nagyhatalom is igyekszik visszavonulni a globalizációtól és saját piacát erősíteni. A következő években a három ország vélhetően szorosabb szövetséget fog kialakítani egymással, amely lehetővé lehet Moszkva számára, hogy az Ukrajna elleni háborús cselekményeket még jó ideig fenntartsa – csak azért, hogy annak NATO-csatlakozását megakadályozhassa. Valódi áttörést olyan mértékű gazdasági lassulás hozhat, amikor Oroszország már nem képes katonai kiadásait finanszírozni, ami egyelőre nem várható.

2022. október 25.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa – Európai Tanács (2022): *Infografika – A szankciók hatása az orosz gazdaságra*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/impact-sanctions-russian-economy/
- GYÉVAI Zoltán (2022): Brüsszeli hatástanulmány: a szankciók működnek, az orosz gazdaság autarkióba fordul. *Szabad Európa*, 2022. október 21. Online: www.szabadeuropa.hu/a/brusszeli-hatastanulmany-a-szankciok-mukodnek-az-orosz-gazdasag-autarkiaba-fordul/32094360.html
- HO, Mi Young (2017): Implications of Near-Autarky for North Korean Economy. *Journal of Economic Theory and Econometrics*, 28(2), 112–134. Online: www.es.re.kr/eng/upload/jetem-28-2-5.pdf
- KIRKHAM, Ksenia (2022): *The Political Economy of Sanctions: Resilience and Transformation in Russia and Iran*. London: Palgrave Macmillan. Online: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-04055-9>
- MALCOLMSON, Scott (2021): The New Age of Autarky. Why Globalization's Biggest Winners Are Now on a Mission for Self-Sufficiency. *Foreign Affairs*, 2021. április 26. Online: www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-04-26/new-age-autarky?check_logged_in=1&utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20221023
- Marcus Noland Explains the North Korean Economy. *Financial Times*, 2018. február 16. Online: www.ft.com/content/49e14c0c-fee7-3924-92ba-0ec084c83e5c
- Russia Current Account [é. n.]. *Trading Economics*. Online: <https://tradingeconomics.com/russia/current-account>
- Russia Inflation Rate [é. n.]. *Trading Economics*. Online: <https://tradingeconomics.com/russia/inflation-cpi>
- Russia Monthly GDP [é. n.]. *Trading Economics*. Online: <https://tradingeconomics.com/russia/monthly-gdp-yoy>
- YOUNG, Angelo (2022): Most Self-Sufficient Economies in the World. *24/7 Wall Street*, 2022. február 15. Online: <https://247wallst.com/special-report/2022/02/15/most-self-sufficient-economies-in-the-world/6/>

Zöld- és energiapolitika



A határidő egyre közeledik, a célok pedig csak gyarapodnak

A francia uniós elnökség utolsó napjai során két, az Európai Unió klímacéljait és energiahatékonyságát ösztönző tanácsülésre került sor Brüsszelben. A Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács, valamint a Környezetvédelmi Tanács ülései ismét ambiciózus megállapodásokkal zárultak.

Ahogy korábbi írásainkban összefoglaltuk, mind a francia,¹ mind a cseh² uniós elnökség programjaiban prioritásként jelent és jelenik meg a gazdaság zöld átállása, az éghajlat-politika, az energiabiztonság és összességében a klímaváltozás elleni küzdelem. Az orosz–ukrán háború ugyan egyrészt elvonta a figyelmet erről a területről, másrészt viszont megerősítette a tagállamokat az összehangolt cselekedetekben. Erről tesz tanúbizonyságot az is, hogy a soros elnöki pozíciót betöltő Párizs a hivatalban eltöltött utolsó napjai során meglehetősen sikeres kimenetelű tanácskozásokat bonyolított le.

Június 27-én a Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács fogadta el tárgyalási álláspontját az energiahatékonysági és a megújulóenergia-irányelv felülvizsgálatát illetően, ugyanis az energiatermelés és -felhasználás az Európai Unió kibocsátásának 75 százalékáért felel, így elengedhetetlen ezen terület folyamatos monitorozása.³ A megújuló energiákra történő áttérés az Irány az 55%! (azaz az üvegházhatásúgáz-kibocsátás 55 százalékkal való redukálása az 1990-es szinthez képest) intézkedéscsomag egyik prioritását képezi, ezért emelték meg 32 százalékról 40 százalékra a megújulók alkalmazási arányát. Az azonban már más kérdés, hogy az orosz–ukrán háború miatt meghirdetett, az energiadiverzifikációt és a fenntarthatóságot célzó *REPowerEU*-tervben meghatározott 45 százaléktól ez a cél kissé elmarad.⁴ Így a cseh elnökség számára akár ez is egy feladat lehet.

Mivel ágazatonként eltérő ütemben tud haladni az áttérés, valamennyi nagy felhasználószektorban is kötelező szabályokat határoztak meg az uniós

¹ TÁRNOK 2022a.

² TÁRNOK 2022b.

³ Az Európai Unió Tanácsa 2022a.

⁴ TÓTH 2022.

szakminiszterek. Eerre példa a közlekedésben történő kibocsátás, ahol 2030-ig 13 százalékos csökkenést kell elérni, vagy a fűtésnél és hűtésnél alkalmazott energia, ahol 2026-ig évente 0,8, 2026-tól 2030-ig pedig 1,1 százaléknak kell lennie nemzeti szinten a megújulóknak használatának. Az épületekben pedig mintegy 50 százalékos részarányt kell kialakítani 2030-ig. A diverzifikáció mellett az energiafogyasztás redukálására irányuló célt is meghatároztak, amely szintén ágazatonként eltérő mennyiséget követel, így például a közsférában évi 1,7 százalékos csökkenést kell elérni, de folyamatos korrekció és a különböző sférákban történő teljesítések egymáshoz való igazítása is szükséges. Továbbá a gáztárolók feltöltéséről is megállapodtak, ahol a szolidaritás jegyében a tagállamok feltöltött tárolóinak kapacitását egymással megoszthatják.⁵

Június 28-án a Környezetvédelmi Tanács ülésén további öt javaslatról született megegyezés,⁶ ahol hazánkknak is kiemelt szerep jutott, hiszen számos esetben a V4 országainak érdekei mentén sikerült közös álláspontot kialakítani. Az első szegmens az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (EU ETS),⁷ amely szerint az EU éves szinten meghatározza az üvegházhatású gázok kibocsátásának maximális lehetséges mértékét, kompenzálásképp pedig a szereplők számára lehetővé teszi az ezekkel való kereskedelmet. A felső határon átnyúló kibocsátásért azonban fizetniük kell, tehát ez a rendszer ösztönözheti a piaci szereplőket a kibocsátáscsökkentésre. A tanácsi ülésen most megállapodtak a 61 százalékos kibocsátáscsökkentési cél fenntartásában, magyar kezdeményezésre pedig úgy alakítják át és teszik rugalmasabbá a rendszert, hogy a kvótaárak hirtelen és túlzott megugrása fékezhető legyen. Emellett számos elemmel is kibővítik, mivel a tengeri szállításokból származó kibocsátást bevonják az EU ETS-be, de különálló rendszert hoznak létre az építőipar és a közúti közlekedés számára.

Utóbbival összefüggésben döntöttek a Szociális Klímaalap 2027 és 2032 közötti létrehozásáról is, amely a kiszolgáltatott helyzetű háztartásokat és mikroállalkozásokat fogja támogatni, illetve segíteni fogja az építőipari és a közúti közlekedési ágazatra vonatkozó kibocsátáskereskedelmi rendszer létrehozását. Ennek keretében a tagállamok Szociális Klímaterv benyújtására lesznek kötelesek, hogy részesülni tudjanak az alap forrásaiból meghatározott intézkedések és beruházások végrehajtása céljából.

⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2022b.

⁶ Az Európai Unió Tanácsa 2022c.

⁷ Európai Parlament 2022.

A határidő egyre közeledik, a célok pedig csak gyarapodnak

Az ülés során döntöttek még a közös kötelezettségvállalási rendelet, a földhasználat, földhasználat-megváltozáshoz és erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó rendelet, valamint a személygépkocsikra és a könnyű haszongépjárművekre vonatkozó CO₂-kibocsátási előírások felülvizsgálatáról is, amelyek esetében szintén emelték a 2030-ig elérendő célokat. Utóbbi kapcsán kiemelendő, hogy 2030-ra a személygépkocsik esetében 55 százalékra, a könnyű haszongépjárművek esetében 50 százalékra emelik a szén-dioxid-kibocsátás redukálására vonatkozó értéket, 2035-re pedig 100 százalékos célértéket vezetnek be. Azonban nem kell teljes mértékben megválni a belső égésű motorral hajtott járművektől, hiszen az alternatív üzemanyagok alkalmazása kiküszöbölheti az eszközpark cseréjének szükségességét.

A tartalmas, kétnapos tanácskozást a francia uniós elnökség egyértelmű sikerként könyvelheti el, hiszen míg januárban a hivatalba lépéskor ambiciózus tervekkel kezdtek bele a fél éves feladatba, az orosz–ukrán háború alapjaiban változtatta meg a helyzetet, és készítette az uniós agendát az előzetes célkitűzések reformjára.

Paradox jelenséget idéz elő azonban a háború keltette energiaválság, ugyanis a *Fit for 55* céljai felé vezető „zöld” úttal párhuzamosan több európai ország, mint Németország, Ausztria, Olaszország vagy Hollandia is jelezte,⁸ hogy a szénerőművek újra üzembe helyezésével lehetne megteremteni a következő fűtési időszak ellátásának biztonságát. Ezzel a lépéssel viszont jelentősen megnőne az üvegházhatásúgáz-kibocsátás, ami teljes mértékben ellentmond az alapvető céloknak. Ha ez valóban bekövetkezik, és esetleg még több európai ország csatlakozik ehhez a mozgalomhoz, búcsút inthetünk az első kibocsátásmentes kontinens címnek.

2022. július 4.

Felhasznált irodalom

Az Európai Unió Tanácsa (2022a): „*Irány az 55%!*”: A Tanács magasabb célértékekről állapodott meg a megújuló energiaforrások és az energiahatékonyságot illetően. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/06/27/fit-for-55-council-agrees-on-higher-targets-for-renewables-and-energy-efficiency/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=13732&pnespid=7rZpBHRbLqoFhfrKty7lFp2VoEnwT8R-1N0nlnOV6sU1mA4KX2A3wKfm2ZDowTaqKSzG180Afzw

⁸ MORRIS–THEBAULT–WESTFALL 2022.

- Az Európai Unió Tanácsa (2022b): *Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács (Energia)*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/tte/2022/06/27/
- Az Európai Unió Tanácsa (2022c): „*Irány az 55%!*” intézkedéscsomag: a Tanács általános megközelítéseket fogadott el a kibocsátáscsökkentéssel és annak társadalmi hatásaival kapcsolatban. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general-approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/
- Európai Parlament (2022): *Amit érdemes tudni az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszeréről és reformjáról*. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20170213ST062208/amit-erdemes-tudni-az-eu-kibocsatas-kereskedelmi-rendszerrol-es-reformjarol
- MORRIS, Loveday – THEBAULT, Reis – WESTFALL, Sammy (2022): Russia’s Chokehold over Gas could Send Europe Back to Coal. *The Washington Post*, 2022. június 22. Online: www.washingtonpost.com/world/2022/06/22/coal-plant-europe-germany-austria-netherlands-russia-gas/
- 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. július 1. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/07/01/mit-varhatunk-a-cseh-unios-elnoksegtol/
- TÓTH Bettina (2022): Emelik a tétet. *Ludovika.hu*, 2022. május 24. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/05/24/emelik-a-tetet/

Sokkal több cselekvésre van szükség a környezetvédelemben

Az Európai Bizottság szeptember 8-án tette közzé a környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálatáról szóló harmadik jelentését. Habár egyes területeken történt előrelépés az előző felülvizsgálat óta, számos szegmensben további sürgető cselekvésekre van szükség.

A környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálatáról szóló jelentést (*Environmental Implementation Review* – EIR) az Európai Bizottság először 2017-ben,¹ majd 2019-ben,² az Európai Zöld Megállapodás (*Green Deal*) meghirdetése előtt, majd ez év szeptemberében hozta nyilvánosságra a tagállamok országjelentései alapján.³ A jelentés lényegében összefoglalja az Európai Unió tagállamainak a körforgásos gazdaság, a biodiverzitás megőrzése, a szennyezőanyag-mentesség és az éghajlat-politika érdekében tett erőfeszítéseit, valamint summázza a környezetvédelemre fordított nemzeti ráfordításokat. Az elemzés ösztönzően hathat a tagállamok számára a projektek hatékonyságának növelésére azzal, hogy rámutat az egyes országok vagy szegmensek közötti szakadékokra. A Bizottság iránymutatásokkal, finanszírozással, de akár kötelezettség-szegési eljárás indításával is sarkallhatja a tagállamokat a környezetvédelmi politikák és szabályok jobb implementálására, végrehajtására.

A körforgásos gazdaság kialakítása már számos országban zajlik cselekvési tervek vagy nemzeti stratégiák megalkotása révén, azonban meghatározó eltérések figyelhetők meg a tagállamok körforgásos anyagfelhasználásai között. Míg az uniós átlag 12,8 százalékon áll, a skála 1,3 százalék (Románia) és 30,9 százalék (Hollandia) között mozog. A kiemelt jelentőségű gazdasági ágazatokban (műanyagok, textil- és építőipar) pedig mindössze öt tagállam (Németország, Magyarország, Málta, Szlovákia és Horvátország) erősítette meg eddig a szakpolitikai kereteket a körforgásos gazdaság kialakítására vonatkozóan.

¹ Európai Bizottság 2017.

² Európai Bizottság 2019.

³ Európai Bizottság 2022.

A biológiai sokféleség és az ökoszisztémák fenntartása kérdéskörében az EU továbbra sem mutat elmozdulást pozitív irányba, a biodiverzitás továbbra is csökken mind a szárazföldön, mind a vizekben. A védett területek kijelölése nem halad a megfelelő ütemben (habár huszonöt tagállamban már zajlik vagy lezajlott a folyamat), ezért a tagállamoknak fel kell gyorsítania a *Natura 2000* hálózatok kiépítését. A jelentés Észtországot emeli ki a vizes élőhelyek helyreállításában, mint követendő példa, valamint a közös agrárpolitika (KAP), illetve a 2023–2027-es KAP-stratégiai tervek átfogó fejlesztésében látja az egyik megoldást a problémára.

További jelentős ügyként jelenik meg az Európai Unióban a lég- és vízszennyezés, valamint a vegyi anyagok használata. Előbbi esetében a Bizottság többször élt már a kötelezettségszegési eljárás intézményével a szennyező anyagok, mint a nagy problémát okozó nitrogén-dioxid vagy a (többnyire a) mezőgazdaságból származó ammónia nagy fokú használata miatt. Ezért például itt is kardinális kérdésként merülhet fel a KAP reformja. Sikeres gyakorlatként említ több, uniós finanszírozással rendelkező, a klíma- és környezetvédelmet célzó LIFE-projektet,⁴ mint a Mátrai Erőmű dekarbonizációja vagy az Olaszországban (és kis részben Szlovéniában) található Pó-medence régiójában futó energiahatékonysági, közlekedési és infrastrukturális fejlesztés. Továbbá integrált együttműködés áll fenn például a vegyi anyagok szabályozásával kapcsolatban Görögország és Ciprus között a tapasztalatok megosztása érdekében.

Az átfogó jelentés az éghajlat-politika kapcsán meglehetősen derűlátó, ugyanis összességében megfelelő szintűnek találja a terület jogszabályainak végrehajtását az EU-ban. A 2030-ra kitűzött cél,⁵ miszerint a tagállamokban 55 százalékkal kell csökkennie a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak az 1990-es szinthez képest, elérhetőnek látszik, hisz a 2020-as adatok szerint – a légi közlekedést is beleszámítva – már 31 százalékkal csökkent a kibocsátás az EU27 országaiban. Ez az adat messzemenően felülmúlja az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben meghatározott, 2020-ig elérendő 20 százalékos csökkentést. Ehhez többek között az is hozzájárult, hogy immáron huszonöt tagállamban növelték a tiszta és megújuló energiaforrások elérhetőségét és alkalmazását. Követendő példaként a felülvizsgálati jelentés a Dánia helyreállítási és rezilienciaépítési tervében szereplő zöld adóreformot emelte ki, amelynek keretében a vállalatok zöldberuházásait adótámogatással illetik meg.

⁴ Európai Bizottság [é. n.].

⁵ Az Európai Unió Tanácsa – Európai Tanács 2022.

Sokkal több cselekvésre van szükség a környezetvédelemben

A projektek a nemzeti források mellett európai uniós támogatással valósulnak meg, amely a 2021–2027-re vonatkozó pénzügyi keretből egymilliárd eurót jelent a zöldberuházások ösztönzésére. A költségvetésen belül emellett a környezetvédelmi politikák végrehajtását a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz is támogatja. Habár a 2020-as adatokon alapuló harmadik EIR-jelentés már számos terület és tagállam előrehaladottságáról tesz tanúbizonyságot, az új többéves pénzügyi keretnek még inkább egyengetnie kell a 2030-as, majd a 2050-es célok eléréséhez vezető utat, ugyanis bőven van még mit tenni egy fenntartható Európa kialakításáért.

2022. szeptember 14.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa – Európai Tanács (2022): *Irány az 55%! Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/*
- Európai Bizottság (2017): *A Bizottság COM(2017) 63 final közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a környezetvédelmi politikák végrehajtásának uniós felülvizsgálata: Közös kihívások és az erőfeszítések egyesítésének lehetőségei a jobb eredmények elérése érdekében.* Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:602f44b6-ec53-11e6-ad7c-01aa-75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság (2019): *A Bizottság COM(2019) 149 final közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a környezetvédelmi politikák végrehajtásának 2019. évi felülvizsgálata: A polgárainak védelmet és jobb életminőséget nyújtó Európa.* Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fcafcdcd-0abf-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság (2022): *A Bizottság COM(2022) 438 final közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálata, 2022. Fordulat környezetvédelmi megfelelés révén.* Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:-784da925-2f5e-11ed-975d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság [é. n.]: *LIFE Programme.* Online: https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en

COP27 és az EU27: a célok továbbra sincsenek összhangban a tényekkel

Az elmúlt két hétben rendezték meg Egyiptomban az ENSZ 27. éghajlatváltozási konferenciáját, ahol a világ országainak vezető politikusai, hatóságok, vállalkozások és a civil társadalom képviselői folytattak eszmecserét a globális éghajlat-politikai cselekvésről. Az EU27 közös állásponttal érkezett Sarm es-Sejkbe annak érdekében, hogy fokozzák az ambíciókat a Párizsi Megállapodásban foglalt célok elérését illetően.

Habár az utóbbi időszakban az energia(ár)válság határozta meg a globális diskurzust, az ENSZ 27. éghajlatváltozási konferenciájának résztvevői nem feledkeztek meg az éghajlatváltozás okozta kihívásokról sem. Ennek lenyomata, hogy az éves rendezvény az éghajlatvédelmi intézkedések végrehajtásáról szóló csúcstalálkozóval vette kezdetét, ahol többek között az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen és az Európai Tanács elnöke, Charles Michel is ismertette az Európai Unió tagállamainak álláspontját:¹ a Párizsi Megállapodásban megfogalmazott globális átlaghőmérséklet-változás 1,5 °C felé történő közelítése kizárólag a globális ambíciószint növelésével érhető el. Ezt például a következő kulcsfontosságú elemekkel lehet elérni: fel kell hagyni a fosszilis tüzelőanyagok használatával vagy ezek nem hatékony támogatásával, országonként kell fokozottabb erőfeszítéseket tenni, utóbbit jelentős finansziális keretekkel kiegészítve.

A klímaváltozás negatív hatásai ugyan már a fejlett országokat is elérték például aszályok, heves esőzések és áradások formájában, a legnagyobb mértékben továbbra is az alacsonyabb üvegházhatásúgáz-kibocsátó, fejlődő társadalmakat érinti. Az ENSZ éghajlatváltozással foglalkozó tanácsadó testülete, az IPCC egyik jelentéséből kiderül,² hogy az éghajlatváltozás a jövőben 3,3-3,6 milliárd ember életét fogja veszélyeztetni, többségében a fejlődő régiókban, ugyanis ők kevesebb képességgel rendelkeznek a negatív hatásokhoz való alkalmazkodáshoz. Ebből kifolyólag már régóta a nemzetközi diskurzus eleme egy, a fejlett gazdaságok által finanszírozott pénzügyi alap létrehozása

¹ Az Európai Unió Tanácsa – Európai Tanács 2022a.

² Éghajlatváltozási Kormányközi Testület 2021.

a „klímaigazságosság” jegyében. A „veszteségek és károk” (*loss and damages*)³ kompenzálását szolgáló finanszírozási eszközre már korábban ígéretet tettek a fejlett országok, köztük az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok is, évi 100 milliárd dolláros hozzájárulással a fejlődő országok részére.⁴ Ez a célkitűzés azonban eddig nem valósult meg, ezért sem véletlen, hogy az „Afrikai COP” napirendjén kiemelt szerepet kapott a „veszteségek és károk” kérdése.

Rögtön a konferencia első napjaiban olvasni lehetett, hogy Skócia 5 millió font, Németország 170 millió euró, Belgium pedig 2,5 millió euró hozzájárulást jelentett be a természeti katasztrófák által leginkább sújtott fejlődő országok támogatására,⁵ amely szorosan összefügg az összesen mintegy 200 millió eurós biztosítási programmal,⁶ a *Global Shield*del, amelyet Németország és a G7 csoport hirdetett meg. A fejlődő és a kis szigetországok sajnálatára ez a felajánlás nem az általuk remélt pénzügyi alap létrehozásával történt. Nem véletlen, hiszen az Európai Unió (és az Egyesült Államok is) korábban és most is fenntartásokkal kezeli ezt az eszközt, hiszen már rendelkezésre állnak más, a területet szolgáló eszközök, mint a Zöld Éghajlati Alap⁷ vagy az úgynevezett *Santiago Network*.⁸

A konferencia zárónapja előtt azonban mégis előállt az Európai Unió egy újabb alap létrehozásának ötletével, amely az éghajlati katasztrófák áldozatainak megsegítésére szolgálna a legsebezhetőbb országokban.⁹ Ezzel a lépéssel szembement az eddigi álláspontjával, ugyanakkor szigorú kikötéseket fogalmazott meg az alapot illetően: elsődleges tevékenység továbbra is az üvegházhatásúgáz-kibocsátás radikális csökkentése, vagyis újabb kötelezettségvállalásokat kell tenni az éghajlatváltozás mérséklése érdekében. Emellett az EU szigorúan ragaszkodik ahhoz, hogy a globális pénzügyi folyamatokat a globális klímacélokhoz igazítsák, valamint hogy az Egyesült Államok és Kína is aktív finanszírozója legyen az alapnak. A megállapodásról egyelőre nem áll rendelkezésre több információ, az viszont biztos, hogy utóbbi két nagyhatalom majd csak magára marad a vonakodók táborában.

Az egyiptomi konferenciával egy időben zajlott Balin a világ 19 jelentős gazdaságát és az egész Európai Uniót tömörítő szervezet (G20) kétnapos

³ ÅBERG et al. 2022.

⁴ Az Európai Unió Tanácsa – Európai Tanács 2022b.

⁵ SIMON 2022a.

⁶ COLLINS 2022.

⁷ Az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye 2022.

⁸ Az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye [é. n.].

⁹ MATHIESEN–SCHONHARDT 2022.

találkozója is, ahol az országok képviselői ismét megerősítették elköteleződésüket a Párizsi Megállapodás céljai felé.¹⁰ A G20 tagjai közé tartozik Kína is, aki a világ szén-dioxid-kibocsátásának csaknem egyharmadáért felel.¹¹ A keleti ország ezért kiemelt szerepet játszik a globális üvegházhatásúgáz-kibocsátás redukálása szempontjából, mindazonáltal nagyobb felelősséggel tartozik az elszenvedők kárpótlásáért is. Ezért az új pénzügyi alap finanszírozásában kiemelt szerepet szánnak Kínának.

A G20 csoportba tartozó országok a globális kibocsátás mintegy 80 százalékáért felelősek, amire Frans Timmermans zöld átmenetért felelős uniós biztos és az Európai Bizottság alelnöke is rávilágított egy interjúban.¹² A csoport európai tagjai (mint Franciaország vagy Németország) aligha járnak az élen az üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentése relációjában, nem beszélve arról, hogy a többi európai ország sem tud egyelőre felmutatni jelentős eredményeket a 2030-as, valamint a 2050-es célokat illetően.¹³ Ennek ellenére Timmermans ambiciózus ígérekkel érkezett a klímakonferenciára, ahol bejelentette a 2030-ig elérendő, eddig 55 százalékos üvegházhatásúgáz-kibocsátáscsökkentési cél megemelését. Az 57 százalékos meghatározott értéket pedig az utóbbi időben elfogadott jogszabályokkal indokolta, mivel 2035-től minden új személygépkocsinak és kisteherautónak nulla károsanyag-kibocsátásúnak kell lennie.¹⁴

A vállalatok köre meglehetősen bőséges, habár a Bizottság alelnöke szerint a mostani megállapodás még mindig kevés, pláne, hogy eddig sem láthattunk konkrét eredményeket a korábbi években tett megállapodásokból.¹⁵ A COP egy megfelelő nemzetközi fórum lenne arra, hogy a közös tevékenységnek évről évre újabb löketet adjon, azonban amíg nincs megfelelő szankcionálóeszköz a teljesítések elmaradása esetén, a világ vezetői nem fogják megérezni a (nem) cselekvés következményeit. Ez esetben leghamarabb a környezeti katasztrófák hatásai bírhatnak majd ébresztő erővel a világ döntéshozóinak számára.

2022. november 22.

¹⁰ Fehér Ház 2022.

¹¹ DUPONT 2022.

¹² SIMON 2022b.

¹³ Eurostat 2022.

¹⁴ Európai Bizottság 2022.

¹⁵ Ács 2022.

Felhasznált irodalom

- Åberg, Anna et al. (2022): What is Loss and Damage? *Chatham House*, 2022. december 6. Online: www.chathamhouse.org/2022/08/what-loss-and-damage
- Ács Gábor (2022): Kompenzációs alapról határoztak a COP27 klímacsúcson. *Euronews*, 2022. november 20. Online: <https://hu.euronews.com/2022/11/20/kompenzacios-alaprol-hataroztak-a-cop27-klimacsucson>
- Az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye (2022): *Green Climate Fund*. Online: https://unfccc.int/process/bodies/funds-and-financial-entities/green-climate-fund?gclid=Cj0KCQiA99ybBhD9ARIsALvZavWCWJHxjDdAzbZOYtDvYFs4qdVMVQq2J_HABN9zRNo8upy-p0ZHwhvkaAgIFEALw_wcB
- Az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye [é. n.]: *Santiago Network*. Online: https://unfccc.int/santiago-network?gclid=Cj0KCQiA99ybBhD9ARIsALvZavUxoUPG72WvSvMctYIRM-DeIYkWirED8epwf7RSmUKALOnnFd_RedUAaAtIPEALw_wcB
- Az Európai Unió Tanácsa – Európai Tanács (2022a): *A Tanács meghatározta az ENSZ Sarm-es-Sejken tartandó éghajlatváltozási csúcstalálkozóján (COP27) képviselendő uniós álláspontot*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/10/24/council-sets-out-eu-position-for-un-climate-summit-in-sharm-el-sheikh-cop27/
- Az Európai Unió Tanácsa – Európai Tanács (2022b): *Az ENSZ éghajlatváltozási konferenciája (COP27), az éghajlatvédelmi intézkedések végrehajtásáról szóló csúcstalálkozó. Sarm-es-Sejk, Egyiptom, 2022. november 7–8*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-summit/2022/11/07-08/
- COLLINS, Jennifer (2022): Germany, G7 Launch 'Global Shield' Climate Finance at COP27. *Deutsche Welle*, 2022. november 14. Online: www.dw.com/en/germany-g7-launch-global-shield-climate-finance-at-cop27/a-63728889
- DUPONT, Baptiste (2022): China and the EU in Climate Geopolitics. *European Institute for Asian Studies*, 2022. április 8. Online: <https://eias.org/publications/op-ed/china-and-the-eu-in-climate-geopolitics%E1%BF%BC/>
- Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (2021): *AR6 Climate Change 2021*. Online: www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/resources/spm-headline-statements/
- Európai Bizottság (2022): *Zero Emission Vehicles: First 'Fit for 55' Deal Will End the Sale of New CO2 Emitting Cars in Europe by 2035*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6462
- Eurostat (2022): *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
- Fehér Ház (2022): *G20 Bali Leaders' Declaration*. Online: www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/16/g20-bali-leaders-declaration/
- MATHIESEN, Karl – SCHONHARDT, Sara (2022): EU Climate Finance Proposal Upends COP27 Talks. *Politico*, 2022. november 8. Online: www.politico-eu.cdn.ampproject.org/c/s/www.politico.eu/article/cop27-china-us-eu-greenhouse-gas-energy-climate-finance-proposal-upends-talks/amp/?utm_source=LinkedIn&utm_medium=social&fbclid=IwAR1B0EAtz-1M24pIldZinraXJo-kte7-K0cQXA28HeKv2Hj_00beOu-PWKSc
- SIMON, Frédéric (2022a): COP27: EU, US Push Back on Climate 'Loss and Damage' Reparation Fund. *Euractiv*, 2022. november 10. Online: www.euractiv.com/section/energy-environment/news/cop27-eu-us-push-back-on-climate-loss-and-damage-reparation-fund/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=25153&pnespid=5qt8VHVBOb4fg-KffuWqldpHVuxz0WocodLC43vQ5sBpmbd789wNb5BQY3n.tVeZjXly8pS49g

SIMON, Frédéric (2022b): Timmermans: EU's 2030 Climate Goal 'Can Now be Increased to 57%'. *Euractiv*, 2022. november 14. Online: www.euractiv.com/section/energy-environment/news/timmermans-eus-2030-climate-goal-can-now-be-increased-to-57/?utm_source=pi-ano&utm_medium=email&utm_campaign=25153&pnespid=7_E8FH0abKcAgfzJrSS4As.W5BHzXZ0vLfXs3bF0pQxms9ZR7Fk9TyL5Oc3x7ST5iVCnnq29NQ

Digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés



Emberközpontúság kontra vállalati érdekek az EU mesterségesintelligencia-szabályozásában

Ha digitális technológiákról van szó, az Európai Unió progresszív és emberközpontú mesterségesintelligencia-politikájával határozza meg a globális kodifikációs teret. Az európai technológiai szabályozás a centralista Kína és a decentralista Amerikai Egyesült Államok között helyezkedik el, úgy igyekszik kialakítani mesterségesintelligencia-stratégiáját, hogy ösztönözze a tudományos és vállalati innovációt, ugyanakkor megvédje a társadalmat a túlkapásoktól. Mindezt teszi úgy, hogy a digitális térben ugyanazon jogokat és kötelezettségeket kívánja garantálni, amelyek az offline térben megilletik a polgárokat.

Az Európai Unió intézményeiben 2018 óta aktív diskurzus folyik az MI-technológiák fejlesztését és alkalmazását szabályozó folyamatok kialakításáról,¹ ahogy az UNESCO és más nemzetközi szervezetek is figyelemmel kísérik a technológia evolúcióját.² Az EU mesterséges intelligenciával kapcsolatos politikai vitáinak alapjai az etikai keretek, az irányelvek, az értékelés, valamint az ágazati ajánlások. A politikai diskurzust a megbízhatóság, a kiszámíthatóság, az átláthatóság, az emberközpontúság, fenntarthatóság és a diverzitás értékei vezetik.

A megbízható mesterséges intelligencia etikai irányelvei hét olyan kulcsfontosságú követelményt tartalmaznak, amelyeknek meg kell felelniük ahhoz, hogy megbízhatónak minősüljenek.

Az emberközpontúság elvének több definíciója is lehet, társadalomtudományos szempontból vizsgálva a technológiai fejlesztés célja az emberi evolúció előmozdítása, vagyis a gépnek az ember szolgálatába állítása. A biztonság tudományok területéről vizsgálva az emberközpontúság olyan technológiai megoldást is jelent, amely a végső irányítást meghagyja az embernek, a biztonságos mesterséges intelligencia addig garantálható, ameddig végső soron az ember felelős az irányításért olyan döntéseknél, amelyek káros hatásuk is lehetnek. Jogtudományi szempontból a technológiai fejlesztéskor az egyetemes emberi jogoknak érvényesülniük kell.

¹ Európai Bizottság [é. n.].

² SRINIVAN 2018.

A mesterséges intelligencia tanításához adatokra van szükség, viszont az adatokat létrehozó személynek vagy csoportnak engedélyeznie kell adatok felhasználásának célját. A magánélet és az adatvédelem teljes körű tiszteletben tartása mellett megfelelő adatkezelési mechanizmusokat is biztosítani kell, figyelembe véve az adatok minőségét és integritását, valamint az adatokhoz való legitim hozzáférést. Erre a Mesterséges Intelligencia Jogszabálycsomagban (*AI Act*) a szabványosítás jelenthet némiképp megoldást. A jelenleg gyártott MI-modellek többsége feketedoboz-szerű, felépítésükből fakadóan működési mechanizmusuk nem elemezhető az ember által, hiszen több milliárd információból állít elő egy újat. Az adatkezelési hozzájárulásnál az átláthatóság elve azt is jelölheti, hogy az MI-rendszerek működését és azok döntéseit az érintett felekhez igazodó módon kell elmagyarázni, illetve a rendszerek képességéről és korlátairól tájékoztatást adni. Erre a GDPR rendelettel kötelezővé tett adatkezelési tájékoztatók jóváhagyása nem jelent teljes körű megoldást, hiszen az adatok szolgáltatói legtöbb esetben nem értelmezik a hozzájáruláshoz szükséges rendelkezést. Fontos lenne az is, hogy egy kijelölt ellenőrző hatóság felelősségre vonható legyen a mesterségesintelligencia-rendszerek tevékenységeiért.

A sokszínűség előmozdítása érdekében a mesterségesintelligencia-rendszereknek mindenki számára hozzáférhetőnek kell lenniük, ehhez azonban olyan képzési rendszerre van szükség, amelyre még nem készült fel a tömegoktatás. A sokszínűség elvének érvényesülése azt is jelenti, hogy törekedni kell arra, hogy egyik népcsoport se marginalizálódhasson, így a mesterséges intelligencia fejlesztéséhez használt adatokra a lehető legszínesebb adatbázist kell építeni. Az MI-rendszereknek minden ember javát kell szolgálniuk, beleértve a jövő generációit is. Ezért biztosítani kell, hogy ezek fenntarthatók és környezetbarátak legyenek, és alaposan meg kell fontolni társadalmi hatásukat.

A felelősség és elszámoltathatóság érvényesülésében az auditálhatóságnak kulcsszerepe van. Utóbbi lehetővé teszi az algoritmusok, adatok és tervezési folyamatok értékelését, különösen a kritikus alkalmazásokban a megfelelő jogorvoslat lehetőségének megteremtésével. Jelenleg nincs politikai konszenzus abban, hogy ki a felelős az MI hibáiért, mert a fejlesztők nem okolhatók miután modelljeiket legyártották, azok az alkalmazottak pedig, akik a rendszerek működését biztosítják, egy szabályozott protokollt követnek, amitől eltérő hibáért nem vonhatók felelősségre.

A jogalkotás során arra törekednek Európa-szerte, hogy mindig legyen emberi felelős és jogorvoslati szint is a mesterségesintelligencia-rendszer mögött. Ezzel szemben az EU jelenlegi politikája és stratégiája az „algoritmus

hibáztatása” megközelítést ösztönzi, amely a vállalati érdekeket jobban szolgálja, mint az polgári jogokat.

Ha az EU versenyezni szeretne a Szilícium-völgy innovációs piacával a mesterséges intelligencia szektorban, az emberközpontú technológiai megközelítést háttérbe kellene szorítani a vállalati érdek érvényesüléséhez. Az Európai Unió Tanácsának cseh elnökségi prioritásai között szerepel a mesterséges intelligencia jogszabálytervezet körüli vita sürgetése. Jelenleg a mesterséges intelligencia szűkebb definíciójának kidolgozása zajlik, amely az európai alapokmányokban foglalt értékek érvényesítésére törekszik, azonban a politikai viták erősen átítatottak a vállalati lobbifolyásával. A cseh elnökség júliusban a definíció pontosítása mellett a magas kockázatú MI-rendszerek listájának felülvizsgálatát és lerövidítését, az MI igazgatótanács szerepének megerősítését és a nemzetbiztonsági mentesség átfogalmazását javasolta.³ 2024-ben, a magyar elnökség idején várható a jogszabály elfogadása.

2022. augusztus 25.

Felhasznált irodalom

- BERTUZZI, Luca (2022): AI Act: Czech Presidency Pushes Narrower AI Definition, Shorter High-risk List. *Euractiv*, 2022. július 18. Online: www.euractiv.com/section/digital/news/ai-act-czech-presidency-pushes-narrower-ai-definition-shorter-high-risk-list
- Európai Bizottság [é. n.]: *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*. Online: <https://ec.europa.eu/futurium/en/ai-alliance-consultation.1.html>
- SRINIVAN, Rajeev (2018): The Ethical Dilemmas of Artificial Intelligence. In SRINIVASAN, Rajeev: *Human Decisions: Thoughts on AI*. 104–107. Online: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367514?posInSet=19&queryId=76d829de-c50c-4220-877c-4dd6ee379305>

³ BERTUZZI 2022.

Digitális fejlettség vagy nyersanyagfüggőség

A digitális fejlődés újabb függőséget eredményezhet, mint ahogy azt az energia-piacon tapasztaljuk jelenleg. A Peking-hatás¹ és a Brüsszel-hatás² szándékai eltérőek, míg előbbi a digitális tekintélyelvűség kiterjesztésére törekszik, az Európai Unió jogalkotása a piacok differenciálását és a stratégiai partner-ségek megerősítését célozza.

A digitális átalakulás egyrészt jelenti a digitális technológiák bevezetését a gazdasági és kormányzati szektorba, másrészt a digitalizáció társadalmi befolyására is utalhat. A technológiai fejlődés világméretű hatásai elvitathatatlanok. Elég csak arra gondolni, hogy olyan üzletágak automatizálási folyamatai szárnyalnak, amelyekkel az emberek a mindennapokban találkoznak, mint például a vásárlási igények mesterséges intelligencia általi személyre szabása,³ az önvezető autók, sőt az autonóm taxik közúti forgalomba helyezése,⁴ az egészségügy digitális átalakulása a betegségek kiszűrésére és kezelésére.⁵

2018-ban az európai digitális átalakulási figyelő azt állapította meg, hogy a mesterséges intelligencia globális gazdasági hatásának 70 százaléka az Egyesült Államokba és Kínába fog koncentrálni.⁶ Az akkori technológiai fejlettség, piaci ösztönző közeg, és szakértelem miatt a leggyorsabb GDP-növekedést az Egyesült Államokban jósolták, azonban 2030-ra várhatóan Kína behozza hátrányát. Noha a gazdaság dübörög, a szabályozási környezet korántsem tart azon az érettségi fokon, amelyen a technológiai képesség megmutatkozik. Az Európai Unió a mesterségesintelligencia-szabályozás élvonasa kíván lenni, ugyanakkor 2017 óta Kína is progresszív stratégiát követ.⁷ A távol-keleti ország célul tűzte ki, hogy 2030-ra a mesterséges intelligencia terén világvezető állammá váljon. Kína úgy alakítja a transznacionális adatkezelést, hogy

¹ ERIE-STREINZ 2021: 11–42.

² BRADFORD 2020.

³ SALPINI 2022.

⁴ CHENG 2022.

⁵ MELCHIONNA 2022.

⁶ Európai Bizottság 2018.

⁷ China Aerospace Studies Institute 2017.

digitális infrastruktúrát biztosít a feltörekvő piacoknak. A jelenség uralkodó magyarázata a digitális tekintélyelvűség, amellyel Kína nemcsak technológiáját, hanem értékeit és irányítási rendszerét is exportálja a fogadó államokba. A Peking-hatás eredményeképpen növekszik Kína befolyása az adatkezelésben a határain túl, hiszen a feltörekvő gazdaságok kormányai Kínában épített digitális infrastruktúrákat és Kína adatkezelési megközelítését követik a digitális fejlődés érdekében. A fejlődő államokban a „digitális selyemút” fő mozgatórugói a kínai technológiai vállalatok, amelyek egyre inkább nyújtanak távközlési és e-kereskedelmi szolgáltatásokat szerte a világon. A Brüsszel-hatás a piaci szektor nemzetközi működésében mutatkozik meg, amely nyomán a vállalatok globális tevékenységei az EU szabályozása felé hajlanak. A mesterséges intelligencia jogi környezetének megteremtése az európai piacon található technológiai cégek számára korlátokat állít, kiadásait növeli, amelyre többféle választ adnak. Az egyik lehetőség, hogy a kedvezőtlenebb piaci környezet miatt egyes cégek kivonulnak Európából, de azt is tapasztalhatjuk, hogy két prototípust (egy európai szabványoknak megfelelőt és egy Európán kívüli piacokra tervezett) gyártanak egyazon termékekre, azonban a kétszeresére nő a differenciálás költsége is. A Brüsszel-hatásnak megfelelően az is előfordulhat ugyanakkor, hogy a technológiai nagyvállalatok belső szabályozási folyamataikba integrálják az uniós szabályozás egyes elemeit, ezáltal a piaci szektoron keresztül fejtik ki hatásukat az európai normák szerte a világon. Nemcsak a vállalatok, hanem az egyes politikai erők is együttműködhetnek a szabályok világméretű finomhangolásában, erre jó példa az EU–USA Kereskedelmi és Technológia Tanács létrehozása, amely egyeztető fórumként szolgál a két kontinens között. Utóbbira azért is van szükség, hogy a piaci kilengéseket moderálják, a gazdaság stabilitására törekedve a technológiai fejlődésben. A digitalizáció gazdasági hatásait jól szemlélteti, hogy az Egyesült Államok a globális adatkezelést a nemzetközi gazdasági jog eszközeivel kívánja alakítani.

Ahogy a pandémia felhívta a figyelmet a digitális tér szerepére, az orosz–ukrán háború az energiatülszórásra mutatott rá. A pandémia kitörésétől tapasztaljuk azt, hogy a digitális fejlődés az európai politikai napirend meghatározó szereplőjévé vált, ugyan az energiakérdés és a zöld átállás már korábban is jelen volt, de a diskurzus élénkebb lett a háború hatására, amire jó példa, hogy az uniós irányelvekben a digitális átalakuláshoz szükséges nyersanyagok nem kaptak eddig nagy figyelmet.

Ursula von der Leyen augusztus végén a hagyományokhoz híven Bledben megrendezett Stratégiai Fórumon a digitalizáció nyersanyagigénye kapcsán

megemlítette,⁸ hogy Kína dominálja a piacot, ezért a stratégiai autonómia és a partnerség diverzifikálása kiemelt cél az uniós politikában. A zöld és digitális átmenettel megnövekszik a nyersanyagigény, hiszen például lítium szükséges az akkumulátorokhoz, szilícium a chipkekhez, ritkaföldfémek a mágnesekhez, amelyek az elektromos járműveket és szélturbinákat hajtják. 2030-ra azt prognosztizálta a Bizottság elnöke, hogy mindezekre megduplázódhat a kereslet, a lítiumra 2020–2025 között évi 40 százalékos keresletnövekedésre számíthatunk, azonban a feldolgozópiacot Kína uralja, sőt, a harminc kritikus nyersanyagból tíz Kínából származik. Mindez előrevetíti egy hasonló függőségi rendszer kiépülését, amely az orosz gáz és olaj esetében heves politikai vitákat és gazdasági kitettséget okoz Európában. E témák vélhetően előkerülnek a héten esedékes, az Európai Bizottság elnökének Európa helyzetéről szóló beszédében.

2022. szeptember 13.

Felhasznált irodalom

- BRADFORD, Anu (2020): *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York: Columbia Law School. Online: <https://scholarship.law.columbia.edu/books/232/>
- CHENG, Evelyn (2022): Investing in Supertrends. Baidu's Robotaxis don't Need any Human Staff in these Parts of China. *CNBC*, 2022. augusztus 7. Online: www.cnb.com/2022/08/08/baidus-robotaxis-dont-need-any-human-staff-in-these-parts-of-china.html
- China Aerospace Studies Institute (2017): *In Their Own Words: A Next Generation Artificial Intelligence Development Plan State Council Notice on the Issuance of the Next Generation Artificial Intelligence Development Plan*. Online: www.airuniversity.af.edu/Portals/10/CASI/documents/Translations/2021-03-02%20China's%20New%20Generation%20Artificial%20Intelligence%20Development%20Plan-%202017.pdf?ver=N2TtRVNODYy-WR0yGHuK_cA%3d%3d
- ERIE, S. Matthew – STREINZ, Thomas (2021): The Beijing Effect: China's 'Digital Silk Road' as Transnational Data Governance. *New York University Journal of International Law and Politics*, 54(1), 11–42. Online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3810256#
- Európai Bizottság (2018): *Digital Transformation Monitor: USA-China-EU Plans for AI: Where do we Stand?* Online: <https://ati.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-07/USA-China-EU%20plans%20for%20AI%20-%20where%20do%20we%20stand%20%28v5%29.pdf>
- Európai Bizottság (2022): *Keynote Speech by President von der Leyen at the Bled Strategic Forum*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/speech_22_5225
- MELCHIONNA, Mark (2022): MA Researchers Create AI Algorithm to Enhance Lung Cancer Radiation Therapy. *Health IT Analytics*, 2022. augusztus 31. Online: <https://healthitanalytics.com/news/ma-researchers-create-ai-algorithm-to-enhance-lung-cancer-radiation-therapy>

⁸ Európai Bizottság 2022.

SALPINI, Cara (2022): J.C. Penney Releases Skincare Adviser Experience, AR Try-on. *Retail Dive*, 2022. szeptember 9. Online: www.retaildive.com/news/jc-penney-revieve-beauty-skinca-re-adviser-experience-augmented-reality-try-on/631524/

MI-felelősség – új javaslatok születtek a digitális piac felelősségi szabályainak korszerűsítésére

2022. szeptember 28-án az Európai Bizottság javaslatot tett a digitális korhoz, a körforgásos gazdasághoz, valamint a globális értékláncokhoz illeszkedő felelősségi szabályok meghatározására.¹ A előterjesztés a jogbiztonság erősítése érdekében a meghibásodott, digitális technológiával készülő termékek kapcsán meghatározható felelősségi szabályok korszerűsítését, valamint a mesterséges intelligenciára vonatkozó nemzeti felelősségi szabályok célzott harmonizációját javasolja. A javaslatok értelmében a károsultak méltányos kártérítésben részesülnének egy kiszámíthatóbb és objektívebb rendszer szerinti kevésbé bürokratikus működésben.

Az előterjesztések összhangban állnak a 2020-ban bemutatott Mesterséges Intelligencia Fehér Könyvvel,² kiegészítve a 2021-ben előterjesztett Mesterséges Intelligencia jogszabálycsomag javaslatot a bizalomépítés szempontjából fontos védelmi intézkedések tervezett bevezetésével.³ A cél továbbra is az, hogy a fogyasztók ugyanolyan jogi védelmet élvezzenek az MI-termékek piacán, mint a hagyományos technológiájú termékek vonatkozásában.

A mesterséges intelligencia felelősségéről szóló irányelvjavaslat (AILD) célja a belső piac működésének javítása az okozott kárért való szerződésen kívüli polgári jogi felelősség egyes vonatkozásaira alkalmazandó egységes szabályok megállapításával az MI rendszerek esetén.⁴ A javaslat előterjesztését több szakértői csoport jelentése is megelőzte,⁵ amelyek közül az egyik legjelentősebb a 2020-ban az Európai Bizottság által kiadott, a mesterséges intelligencia, a IoT és a robotika biztonsági és felelősségi vonatkozásairól szóló jelentés,⁶ amelynek alapját a Bizottság által 2018-ban publikált az Európai

¹ Európai Bizottság 2022.

² Európai Bizottság 2020a.

³ Európai Bizottság 2021.

⁴ Európai Bizottság [é. n.].

⁵ Európai Bizottság 2019.

⁶ Európai Bizottság 2020b.

Mesterséges Intelligenciáról szóló állásfoglalás képezte.⁷ Utóbbiban a Bizottság hangsúlyozza, hogy az átmeneti időszakban nagyobb érdeksérelem nélkül alkalmazhatók a hatályos felelősségi szabályok a digitális termékek piacán is, de sürgeti a korszerűsítésüket.

Az új termékfelelősségi irányelvek a zöld és digitális kornak való megfelelést hivatottak biztosítani, korszerűsítve és megerősítve a nem biztonságos termékek által okozott személyi sérülések, anyagi károk vagy adatvesztések megtérítésére vonatkozó, a gyártók szigorú felelősségén alapuló szabályokat. Noha a javaslatok, a fogyasztók védelmére többlétszabályokat rónak a vállalkozásokra, kiszámíthatóságukkal az egész piac érdekeit szolgálják hosszú távon. A körforgásos gazdaság üzleti modelljében például a felelősségi szabályok részletes tisztázása szükséges a termékek lényegi módosításakor. A digitális kor gyártmányai tekintetében a digitális termékek (robotok, drónok vagy intelligens otthoni rendszerek, szoftverfrissítések, mesterséges intelligencia vagy a termék működéséhez szükséges digitális szolgáltatások) által okozott esetleges károk kezelésére is fel kell építeni az átlátható és egyértelmű felelősségi rendszert, amely azért is fontos, mert a gyártók gyakran nem tudják kezelni a kiberbiztonsági sebezhetőséget.

A javaslatok az EU globális piaci kapcsolataira is utalnak, egyenlő versenyfeltételeket kívánnak teremteni az uniós és az EU-n kívüli gyártók között úgy, hogy az uniós importtermékek által okozott károk esetében meghatározzák, hogy az importőrhez vagy a gyártó uniós képviselőjéhez fordulhatnak a sértettek kártérítésért. Az egyenlőség elve alapján a fogyasztók és a gyártók egyenrangúvá tételére is törekszik a javaslat, amely kártérítési kérelem esetén a fogyasztó bizonyítási terheinek csökkentését, rugalmasabb időbeli korlátozásokat ír elő.

A mesterséges intelligencia felelősségéről szóló irányelv célja, hogy egységes szabályokat állapítson meg az információhoz való hozzáférésre és a bizonyítási teher enyhítésére az MI-rendszerek által okozott károkban kapcsolatban, szélesebb körű védelmet biztosítva az áldozatok számára (legyen szó magánszemélyekről vagy vállalkozásokról), valamint az MI előmozdítása garanciák növelésével. Kiemelten védendő terület az MI-jogszabálytervezet által bevezetni kívánt magas kockázatú mesterséges intelligencia által okozott károkkal szemben a jogi jóvátétel igénylése.

Az előterjesztés két fontos változást vezetne be az eddigi termékfelelősségi irányelvbe. Egyszerűsödik az áldozatok jogi eljárása a károkozás bizonyítására

⁷ Európai Bizottság 2018.

vonatkozóan, ha olyan körülmények között állapítanak meg releváns hibát, amikor észszerűen valószínűnek tűnik a mesterséges intelligencia teljesítményével való okozati összefüggés. Ezt a kauzalitás vélelmének nevezik, amely abban segíti a sértetteket, hogy nem szükséges részletesen elmagyarázniuk a kár keletkezését, hiszen az nehezen értelmezhető a komplex MI-rendszerek által okozott sérelem esetén. A másik novum a fogyasztók számára a bizonyítékokhoz való hozzáférés jogának bevezetése azokban az esetekben, amelyekben magas kockázatú mesterséges intelligencia is érintett. Ennek értelmében az áldozatok több eszközzel fognak rendelkezni a jogi jóvátételre.

A digitális korhoz illeszkedő, átdolgozott Termékfelelősségi Irányelv bevezetésére tett javaslatot a Bizottság, amely a belső piac sarokköve volt az elmúlt négy évtizedben a hagyományos technológiájú termékek esetében. Időszerűvé vált azonban a módosítása, hiszen a szabályozási keretet a digitális valósághoz szükséges igazítani. Thierry Breton, belső piacért felelős biztos szerint a fogyasztói bizalom az innováció elengedhetetlen feltétele, ezért szükséges a módosítás bevezetése, amelynek megfelelően a tervezet egyensúlyt kíván teremteni a fogyasztók védelme és az innováció ösztönzése között. A Bizottság javaslata az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsának vizsgálati szakaszába lép.

2022. október 3.

Felhasznált irodalom

- Európai Bizottság (2018): *A Bizottság COM(2018) 237 final állásfoglalása az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A közös európai adattér kialakítása felé.* Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A237%3AFIN>
- Európai Bizottság (2019): *Liability for Artificial Intelligence and other Emerging Digital Technologies.* Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1c5e-30be-1197-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en>
- Európai Bizottság (2020a): *White Paper on Artificial Intelligence: a European Approach to Excellence and Trust.* Online: https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en#files
- Európai Bizottság (2020b): *A Bizottság COM/2020/64 final jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Tanácsnak a mesterséges intelligencia, a dolgok internete és a robotika biztonsági és felelősségi vonatkozásairól.* Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1593079180383&uri=CELEX%3A52020DC0064>
- Európai Bizottság (2021): *Europe Fit for the Digital Age: Commission Proposes New Rules and Actions for Excellence and Trust in Artificial Intelligence.* Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1682

Európai Bizottság (2022): *New Liability Rules on Products and AI to Protect Consumers and Foster Innovation*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5807

Európai Bizottság [é. n.]: *Liability Rules for Artificial Intelligence*. Online: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/contract-rules/digital-contracts/liability-rules-artificial-intelligence_en

Uniós külpolitika



Főszerepben Tajvan: a félidős amerikai választások hatása a kínai–euroatlanti kapcsolatokra

Az Egyesült Államokban november 8-án került sor a félidős választásokra. Az eredmények egyik hatása, hogy amennyiben a Kongresszusban a jelenlegi republikánus ellenzék kerül többségbe – ami a szavazatok eddigi értékelése alapján lehetséges feltételezés –, az jelentős mértékben befolyásolhatja a hivatalban lévő elnök hatalomgyakorlásának irányát. Bár a külpolitika elsősorban az elnök és a végrehajtói hatalmi ág befolyási körébe tartozik, érdemes megvizsgálni, hogy az új politikai felállásban miként változnának az USA nemzetközi kapcsolatai, különös tekintettel „legkövetkezetesebb stratégiai vetélytársára”,¹ Kínára nézve. Az előállt helyzet arra enged következtetni, hogy a sino–euroatlanti kapcsolat olyan új fejezetéhez érkezhetsz, amelyet az eddigi legkeményebb fellépés fog jellemezni.

Kína kampánytéma az amerikai félidős választások során

Külpolitikai kérdések ritkán merülnek fel kampánytémaként az amerikai félidős választások során, ám a kampányüzenetek alapos vizsgálata azt mutatja, hogy mindkét fél részéről konkrét hivatkozások történtek Kínára. Olyan kérdésről van szó ugyanis, amellyel kapcsolatban a Demokrata és a Republikánus Párt egyetért,² és amelyben a végrehajtó és a törvényhozó hatalom is minden esetben együttműködik egymással. A Trump- és a Biden-adminisztráció számos kemény intézkedést tett Peking ellen, míg a Kongresszus kétpárti törvényt fogadott el,³ amely korlátozta a kínai befektetések számára az amerikai technológiához való hozzáférést, és komoly mértékben megerősítette a Tajvan–USA-kapcsolatokat. A Kínához való politikai hozzáállás a közakaratot tükrözi:

¹ PETHE 2022.

² LIN 2022.

³ SEAH 2022.

2018-ról 2022-re 45 százalékról 82 százalékra nőtt azoknak az amerikaiaknak az aránya,⁴ akik kedvezőtlenül vélekednek Kínáról.

Az utóbbi években a sino–amerikai kapcsolatokra a Donald Trump elnöksége alatt meghatározott narratíva volt a jellemző, amelytől a jelenlegi elnök, Joe Biden sem távolodott el. Az amerikai felfogás szerint a Kínai Népköztársaság egyre nagyobb kihívást jelent. Kína megállíthatatlannak tűnő gazdasági fejlődése révén a világ második legnagyobb gazdaságává vált, az első helyezettől, az Egyesült Államoktól való lemaradása pedig rohamosan csökken. Az amerikai Kína-ellenes felfogás azon alapul, hogy a Népköztársaság célja a demokráciák hitelességének aláásása és a társadalom kulturális és szociális szakadékainak szélesítése, amelyet a nyugati demokratikus hatalmak megosztásával és negatív propagandával ér el.⁵ Kiváló példa erre Kína kritikája a Covid-19-járvány kezelésével kapcsolatban⁶ vagy a közelmúltban tett megjegyzése a brit miniszterelnök, Liz Truss lemondásáról, miszerint a Nyugat nem tudja megoldani a saját problémáit.⁷ Ehhez hasonló történt a november 8-án tartott amerikai választásokkal kapcsolatban is.

Azon vádak, amelyek a 2016-os egyesült államokbeli választások kapcsán érték Kínát, miszerint be akar avatkozni az amerikai belpolitikába, tényszerűen nem sikerült bizonyítani. A mostani választásoknál azonban más a helyzet: a Facebook és az Instagram közösségi oldalak szülővállalata, a *Meta* arról adott jelentést, hogy már márciusban távolított el kínai telephelyű, dezinformációt terjesztő, magukat amerikaiak beállító felhasználókat saját felületeiről.⁸ Emellett egyes sajtóértésülések szerint a *Dragonbridge* nevű, szintén kínai hacker-csoport a napokban kísérelte meg aláásni az időközi választásokat,⁹ többek között a szavazók részvételtől való eltántorítása által. Ezek – a főként közösségi médiában zajló – támadások nem a kínai–amerikai kapcsolatokra fókuszálnak,¹⁰ hanem olyan aktuális amerikai belpolitikai problémákat állítanak középpontjukba, mint a fegyvertartási szabályok reformja vagy a demokrata kampány során fontos szerepet kapott abortuszkérdés. Ez a kínai befolyásolás

⁴ MARTINA–BRUNNSTROM 2022.

⁵ SINGLETON 2022.

⁶ MARK–SCHUMAN 2022.

⁷ „Liz Truss the Brief?” World Reacts to UK Political Turmoil 2022.

⁸ Pro-China Influence Campaign Targeting US Midterms: Report 2022.

⁹ Pro-PRC DRAGONBRIDGE Influence Campaign Leverages New TTPs to Aggressively Target U.S. Interests, Including Midterm Elections 2022.

¹⁰ SCOTT 2022.

egyik jellegzetessége:¹¹ nem pozitív, Kína-párti, hanem negatív, Nyugat-ellenes propagandával próbálják elérni céljaikat.

Annyit leszögezhetünk, bármi is lesz a választás végleges eredménye, az Egyesült Államok Kína-politikájának irányvonala szigorodni fog. Erre utal többek között a közelmúltban bejelentett *Chips Act* kibővítése is,¹² amely a félvezetők és chipek exportjának korlátozása által a kínai iparral szemben kívánja megvédeni az Egyesült Államok piacát.

Republikánusok többségben – széles körű fellépés Kínával szemben

A republikánusok többségi helyzetbe kerülése esetében Biden elnöknek a politikai nyomás hatására még keményebbnek kell lennie Kínával szemben, mivel az előrejelzések szerint számolnia kell azzal, hogy a republikánusok vezette Kongresszus a jelenlegi fellépést kevesellni fogja. Lényeges továbbá, hogy a konzervatívok győzelme esetén a Képviselőház jelenlegi kisebbségi vezetője, Kevin McCarthy a legesélyesebb a házelnöki pozíció betöltésére,¹³ akinek konkrét elképzelései vannak a kínai–amerikai kapcsolatokról. McCarthy tervei között szerepel az Egyesült Államok Kínával szembeni katonai és gazdasági felkészítése, amely a térség más államaival való kapcsolatok újragondolását, illetve további exportkorlátozások bevezetését is magába foglalja. Emellett a republikánus vezető kivizsgálást kezdeményezne a koronavírus-járvány eredete, gazdasági és katonai fenyegetések, a szellemi tulajdon elbirtoklása, illetve az amerikai kulcsiparágak, például a mezőgazdaság kínai dominálásának ügyében is.

Fontos eleme a Republikánusok Kínához való hozzáállásának Tajvan, a Kína által szakadár tartományának tekintett sziget. Az orosz–ukrán háború nyomán augusztusban ismét felmerült a sziget és a Népköztársaság kapcsolatának kérdése, amikor Nancy Pelosi demokrata házelnök hivatalos látogatást tett Tajvan szigetén,¹⁴ Kína pedig ezt konkrét fenyegetésként értelmezte. A republikánus McCarthy esetleges szigetlátogatása mellett az is feltehető, hogy egy megváltozott összetételű Kongresszus az elnököt Tajvanról való állásfoglalásra is kényszerítené, ami adott esetben elmozdulást jelenthet abba az irányba, hogy

¹¹ LUCAS 2022.

¹² Fehér Ház 2022.

¹³ WIDAKUSWARA 2022.

¹⁴ HAENLE–SHER 2022.

az Egyesült Államok Tajvant szuverén országgént kezelje. A kínai–amerikai kapcsolatok romlása súlyos következményekkel járhat a békére és a stabilitásra nézve, főleg a Tajvani-szoros vonzáskörzetében, míg ezzel párhuzamosan a Kínától való függetlenedés atlanti részről alapvető elvárássá válik az Európai Unió irányába. Pedig a német *Ifo* Gazdaságkutató Intézet tanulmánya szerint a Kínától való függetlenedés hatszor annyiba kerülhet az Európai Unió legnagyobb gazdaságai számára, mint amennyit a brexit jelentett.¹⁵

Eközben az Európai Unióban

Egy nappal az amerikai félidős választások után – de annak eredményével nem szükségszerűen összefüggésben – Robert Habeck német gazdasági miniszter hivatalosan is blokkolta a kínai befektetőket egy német chipgyár megvásárlásában, mondván, hogy az országnak meg kell védenie a kulcsfontosságú iparágakat a potenciális biztonsági fenyegetésektől.¹⁶ A kínai *Sai MicroElectronics* svéd leányvállalata ugyanis 85 millió euróért kívánta megvásárolni az Elmos chipgyártó dortmundi üzemét. „Megtiltottuk egy nem uniós befektetőnek, hogy üzleti vállalkozásokba kezdjen Németországban. A kritikus termelési területek különleges védelmet igényelnek” – jelentette ki Habeck újságírói kérdésre. Egyébként az elmúlt hetekben a német kormány a bajor ERS elektronikai vállalat megvásárlását is blokkolta egy kínai befektető számára.

Miközben Peking hónapok óta nyíltan fenyegetőzik Tajvan erőszakos „viszszavételével”, fenyegető hadgyakorlatokat tartva a sziget közelében, Tajvan egyre inkább kulcsszerepet játszik Európa gazdaságában, mivel az EU innen igyekszik fedezni mikrochipimportjának nagy részét.

Szeptember 13-án, az Európai Parlament plenáris ülésén Josep Borrell főképviselő úgy fogalmazott,¹⁷ hogy az EU a Tajvannal való együttműködés kiszélesítésére törekszik, azonban mindezt az egy Kína-politika keretében, tehát a Népköztársaságot Kína egyedüli kormányaként elismerve. Ennél azonban összetettebb a jelenlegi helyzet. Berlin új Kína-stratégián dolgozik,¹⁸ amelynek a tisztességes gazdasági versenyfeltételek, az emberi jogok tiszteletben tartása és a nemzetközi jog elismerése állnak a középpontjában. S míg Olaf

¹⁵ Germany's China Strategy must Include Level Playing Field – Lindner 2022a.

¹⁶ Germany Blocks Sale of Two Chipmakers to China 2022.

¹⁷ Az Európai Unió Tanácsa – Európai Tanács 2022.

¹⁸ Trade War with China could Cost Germany Six Times as much as Brexit, Study Says 2022b.

Scholz kancellár múlt heti kínai látogatása során megerősítette az egy Kína-elv tiszteletben tartását, Tajvan státuszával kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy a status quo bármilyen változásának békésen és kölcsönös megegyezéssel kell történnie, elutasítva ezzel a jelenlegi fellépést Kína részéről.

Tovább árnyalja a képet, hogy az Európai Parlament októberben a Nemzetközi Kereskedelmi Bizottságban elfogadta az Európai Unió új, gazdasági kényszerítéssel kapcsolatos jogi eszközét.¹⁹ Ennek az új uniós javaslatnak a célja nem kevesebb, mint leszámolni azokkal a gazdasági kényszerítő intézkedésekkel, amelyeket bizonyos esetekben a nem uniós országok – elsősorban Kína – az EU-val szemben alkalmaznak vagy alkalmazni próbálnak. A gazdasági megfélemlítés formái közé tartozik például, ha egyes országok nyíltan kényszerítő piacvédelmi eszközöket alkalmaznak az EU-val szemben, vagy ha szelektíven folytatnak határon történő vagy élelmiszer-biztonsági ellenőrzéseket valamely uniós országból érkező árukon, illetve ha bojkottálnak meghatározott származású termékeket.

Az új szabály célja, hogy eltántorítsa a harmadik országokat attól, hogy kereskedelem- vagy befektetéskorlátozó intézkedéseket hozzanak az EU-val vagy a tagállamokkal szemben. A javaslatot elsősorban Litvánia és Kína tavaly év végén előállt ellentéte tette sürgetővé.²⁰ 2021 novemberében ugyanis Peking és Vilnius között vita támadt amiatt, hogy saját nevén és nem a főváros, Tajpej neve alatt nyitott nagykövetséget Litvániában Tajvan. Mindez Kína számára azt jelentette, hogy a szigetet Litvánia független országnak tekinti.

Peking válaszlépése bőven túlhaladta a szoros értelemben vett diplomáciai következményeket:²¹ miután a pekingi litván nagykövetet nemkívánatos személynek minősítve gyakorlatilag kiutasította az országból, a diplomáciai kapcsolatokat teljes egészében megszakította Litvániával, vámrendszeréből törölte, és a teljes árucserét befagyasztotta vele. Ezt követően pedig multinacionális vállalatokat is megfenyegetett, hogy kizárja őket a kínai piacról, ha nem szakítják meg kapcsolataikat Litvániával. Így aztán egy adott ponton a német autóipar is érintetté vált a kérdésben.²² Az ügy ugyanis oda eszkalálódott, hogy a kínai gépek és alkatrészek behozatala, valamint a litván termékek Kínába történő értékesítése leállt, megszakítva ezzel a globális ellátási láncot. Az autóiparnak okozott kár ezáltal néhány hét után már több száz millió euróra

¹⁹ Európai Parlament 2022.

²⁰ NÉMETH 2022.

²¹ PARKER 2022.

²² O'DONNELL–SYTAS 2021.

rúgott, az Európai Bizottság pedig felgyorsította az uniós kereskedelemvédelmi mechanizmusokkal kapcsolatos javaslatának előkészítő eljárását. Így került a biztosi kollégium elé tavaly decemberben a gazdasági kényszerítő intézkedések elleni fellépésről szóló szabály, amelyet hatálybalépése esetén az EU elsősorban Kínával és Oroszországgal szemben alkalmazna.

A litván fellépés pedig ezenfelül is igencsak kifizetődőnek bizonyult: az év elején Tajvan 200 millió eurós tőkebefektetési alapot és egymilliárd eurós hitelkeretet indított Litvánia és más közép- és kelet-európai országok számára.²³ Eric Huang, a vilniusi tajvani képviselő vezetője pedig néhány héttel ezelőtt bejelentést tett:²⁴ Tajvan 10 millió eurót meghaladó összegben fektet be a litvániai chipgyártásba, és a tajvani Ipari Technológiai és Kutatási Intézet együttműködik a litván Teltonika elektronikai gyárával, hogy félvezető-technológiai kapacitásokat építsen ki a balti országban.

A Kínával fenntartott euroatlanti kapcsolatok alakulásának iránya tehát az egyértelmű szigorodás felé mutat, Tajvan helyzete pedig annak központi kérdésévé válhat. E téren pedig akár az is szimbolikus jelentőségüként értelmezhető, hogy míg az Egyesült Államok félidős választásait tartotta, az Európai Parlament épületében a novemberi plenáris ülés alkalmából egy Tajvan által bemutatott orchideakiállításban gyönyörködhettek a képviselők...²⁵

2022. november 11.

Felhasznált irodalom

- CHIANG, Michelle (2022): 600 Taiwanese Orchids Wow the European Parliament. *Radio Taiwan International*, 2022. november 10. Online: <https://en.rti.org.tw/news/view/id/2008504>
- Európai Parlament (2022): *MEPs Back New Trade Instrument to Protect the EU from Economic Blackmail*. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221010IPR42635/meps-back-new-trade-instrument-to-protect-the-eu-from-economic-blackmail
- Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa (2022): *EU HR Borrell on the Situation in the Taiwan Strait*. Online: <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/136625-eu-hr-borrell-on-the-situation-in-the-taiwan-strait-20220913>
- Fehér Ház (2022): *FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China*. Online: www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/

²³ M. Cs. 2022.

²⁴ SYTAS 2022.

²⁵ CHIANG 2022.

- Germany Blocks Sale of Two Chipmakers to China. *Euractiv*, 2022. november 9. Online: www.euractiv.com/section/global-europe/news/germany-blocks-sale-of-two-chipmakers-to-china/
- Germany's China Strategy must Include Level Playing Field – Lindner. *Reuters*, 2022. november 4. Online: www.reuters.com/business/germanys-china-strategy-must-include-level-playing-field-lindner-2022-11-04/
- HAENLE, Paul – SHER, Nathaniel (2022): How Pelosi's Taiwan Visit Has Set a New Status Quo for U.S-China Tensions. *Carnegie Endowment for International Peace*, 2022. augusztus 17. Online: <https://carnegieendowment.org/2022/08/17/how-pelosi-s-taiwan-visit-has-set-new-status-quo-for-u.s-china-tensions-pub-87696>
- LIN, Yang (2022): US Midterm Election Outcome Expected to Shape US Policies on China. *VOA*, 2022. november 9. Online: www.voanews.com/a/us-midterm-election-outcome-expected-to-determine-us-policies-on-china/6827425.html
- „Liz Truss the Brief?” World Reacts to UK Political Turmoil. *BBC*, 2022. október 17. Online: www.bbc.com/news/world-63285480
- LUCAS, Edward (2022): Chinese Influence in Central and Eastern Europe. *Center for European Policy Analysis*, 2022. augusztus 2. Online: <https://cepa.org/comprehensive-reports/chinese-influence-in-central-and-eastern-europe/>
- MARK, Jeremy – SCHUMAN, Michael (2022): China's Faltering “Zero COVID” Policy: Politics in Command, Economy in Reverse. *Atlantic Council*, 2022. május 11. Online: www.atlantic-council.org/in-depth-research-reports/report/chinas-faltering-zero-covid-policy-politics-in-command-economy-in-reverse/
- MARTINA, Michael – BRUNNSTROM, David (2022): Americans' Unfavorable Views of China Hit New High, Pew Survey Shows. *Reuters*, 2022. április 29. Online: www.reuters.com/world/china/americans-unfavorable-views-china-hit-new-high-pew-2022-04-28/
- M. Cs. (2022): Szorosabbra fűzi kapcsolatait Tajvan Litvániával. *Világgazdaság*, 2022. november 7. Online: www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2022/11/tajvan-litvania-felvezetogyartas
- NÉMETH Árpád (2022): Litvánia értékalapú külpolitikájával borsot tör Kína orra alá: a bolha csatája a harcias elefánttal. *Euronews*, 2022. január 7. Online: <https://hu.euronews.com/2022/01/07/litvania-ertekalapu-kulpolitikajaval-borsot-tor-kina-orra-ala-a-bolha-csataja-a-harcias-el>
- O'DONNELL, John – SYTAS, Andrius (2021): EXCLUSIVE China Pressures Germany's Continental to Cut out Lithuania – Sources. *Reuters*, 2021. december 17. Online: www.reuters.com/world/china/exclusive-china-asks-germanys-continental-cut-out-lithuania-sources-2021-12-17/
- PARKER, Jessica (2022): Lithuania-China Row: EU Escalates Trade Dispute with Beijing. *BBC*, 2022. január 27. Online: www.bbc.com/news/world-europe-60140561
- PETHE, Shreikha (2022): Elections Spell More Trouble For China? *Tipranks*, 2022. november 7. Online: www.tipranks.com/news/will-the-u-s-midterm-elections-spell-more-trouble-for-china
- Pro-China Influence Campaign Targeting US Midterms: Report. *Al Jazeera*, 2022. október 27. Online: www.aljazeera.com/economy/2022/10/27/pro-china-influence-campaign-targeting-us-midterms-report
- Pro-PRC DRAGONBRIDGE Influence Campaign Leverages New TTPs to Aggressively Target U.S. Interests, Including Midterm Elections. *Mandiant*, 2022. október 26. Online: www.mandiant.com/resources/blog/prc-dragonbridge-influence-elections
- SCOTT, Mark (2022): China Influence Operation Targeted US Midterm Elections. *Politico*, 2022. szeptember 27. Online: www.politico.eu/article/china-us-midterm-election-influence-meta-facebook/

Főszerepben Tajvan: a féldős amerikai választások hatása a...

- SEAH, Jessica (2022): The US Is About to Increase Its Investment Controls. Will China Deal Lawyers Feel More Pain? *Law.com*, 2022. október 30. Online: www.law.com/international-edition/2022/10/30/the-us-is-about-to-increase-its-investment-controls-will-china-deal-lawyers-feel-more-pain-what-will-new-scrutiny-on-inbound-and-outbound-u-s-transactions-mean-for-china-deals-and-their-legal-advisor/
- SINGLETON, Craig (2022): Chinese Election Meddling Hits the Midterms. *Foreign Policy*, 2022. november 4. Online: <https://foreignpolicy.com/2022/11/04/china-us-midterm-election-interference-meddling-social-media-cybersecurity-disinformation/>
- SYTAS, Andrius (2022): Taiwan to Invest 10 mln Euros towards Chip Production in Lithuania. *Reuters*, 2022. november 10. Online: www.reuters.com/technology/taiwan-invest-10-mln-euros-towards-chip-production-lithuania-2022-11-07/
- Trade War with China could Cost Germany Six Times as much as Brexit, Study Says. *Reuters*, 2022. augusztus 8. Online: www.reuters.com/markets/europe/trade-war-with-china-could-cost-germany-six-times-much-brexit-ifo-2022-08-08/
- WIDAKUSWARA, Patsy (2022): After Midterms, Pressure for Biden to Stay Tough on China. *VOA*, 2022. október 22. Online: www.voanews.com/a/after-midterms-pressure-for-biden-to-stay-tough-on-china-/6800774.html

EU–Kína kapcsolatok Tajvan árnyékában

A november 22-én tartott EU–Kína kapcsolatokról szóló európai parlamenti vita,¹ habár nem kapott akkora figyelmet, mint Oroszország terrorista állammá nyilvánítása, nagy jelentősége lehet a jövőben. Az elmúlt néhány év Pekinghez kötődő válságai – a Covid-19-járvány, Hongkong, a litván–kínai konfliktus, a sorozatos emberi jogi sérelmek, Kína orosz–ukrán háború kapcsán tanúsított magatartása, legutóbb pedig a Pelosi-ügy és a Kínai Kommunista Párt XX. Kongresszusa hatására ismét felszínre kerülő Tajvan kérdése – úgy tűnik, aláássák az Európai Unió és Kína kapcsolatát. A több EP-képviselő által hangoztatott leválás azonban beláthatatlan következményekkel járna, ez tovább bonyolítja az EU–Kína, illetve EU–Tajvan-kapcsolatokat.

Miért fontos Tajvan?

2022 augusztusában Nancy Pelosi, az Egyesült Államok Képviselőházának elnöke Tajvanra látogatott.² Kína ezt az egy Kína-elv megsértéseként értelmezte, és hadgyakorlatot rendelt el a Tajvani-szorosban, amellyel lényegében blokád alá vette a szigetet. Amellett, hogy több rakéta szállt el Tajvan felett, amelyek egy része a japán kizárólagos kereskedelmi övezetben landolt, Kína egyidejűleg kibertámadásokat is indított Tajpej ellen.

A feszült helyzet ismét felhívta a nemzetközi szereplők, így az EU figyelmét is a térségre, különös tekintettel Kína és Tajvan kapcsolatára. Ez utóbbi világgazdasági, illetve a globális ellátási láncokban betöltött szerepe ugyanis rendkívül jelentős a digitalizáció korszakában, nem beszélve az egyéb üzleti kötelekekről, hiszen Tajvan uralja első számú chipgyártóként a high-tech szektort.³

Maga az incidens jelentős károkat okozhatott volna az Európai Uniónak, amennyiben tényleges agresszióra került volna sor. Ugyanis a Tajvani-szoros

¹ Európai Parlament 2022a.

² Európai Parlament 2022b.

³ HАЕСК–KIJEWСKI 2022.

az elsődleges vízi útvonal, amelyen át a hajók Kínából, Japánból, Dél-Koreából és Tajvanból Európába jutnak. Ha hosszú távon átjárhatatlanná teszik és elzárják a szorost, az unió csak Kína miatt teljes importjának majdnem egynegyedétől esik el.⁴ A földrajzi elhelyezkedésén kívül azonban számos más szempontból fontos Európa számára, hogy Tajvan helyzete változatlan maradjon.

Az Európai Unió már több éve Tajvan legnagyobb külföldi befektetési forrása és negyedik legfontosabb kereskedelmi partnere.⁵ Emellett Tajvan volt 2021-ben az EU tizenkettedik legjelentősebb kereskedelmi partnere,⁶ ami a 2018-as tizenötödik helyhez viszonyítva azt jelzi,⁷ egyre meghatározóbb lesz Tajpej gazdasági értelemben az unió számára. Az előrejelzések szerint a tajvani befektetések aránya is növekedni fog az EU-ban.⁸

A már fentebb említett high-tech szektort meghatározó szerepe Tajvant még fontosabbá teszi. A világon csupán két vállalat gyárt 5 nanométer alatti vastagságú chipeket, amelyek elengedhetetlenek többek közt az autógyártáshoz: az egyik a koreai Samsung, a másik a *Taiwan Semiconductor Manufacturing Company* (TSMC). Ez utóbbi minősége, illetve a szigetre jellemző rugalmas alkalmazási kultúra kedvező hatásai miatt Tajpej globális jelentőséggel bír a világ gazdaságban.

Az EU érdeke

Az Európai Unió első számú érdeke a stabilitás fenntartása a térségben és a Peking–Tajpej-kapcsolatokban. Ugyanis Tajvan esetleges megszállása esetén a digitalizáció és klímasemlegesség céljainak elérése nemcsak veszélybe kerül, hanem lényegében elérhetetlenné válik, amellett, hogy a polgárok életét is közvetlenül befolyásolná, nem beszélve az európai vállalatokról.

A status quo fenntartása iránti szándékát erősíti meg az Európai Parlament szeptemberben elfogadott határozata, amelyben az augusztusban történetekre reagálva felhívja a felek figyelmét a párbeszéd és az együttműködés fontosságára. Emellett kéri Kínát, hogy maradjon távol a továbbiakban a destabilizáló tevékenységtől, ugyanis a Népköztársaság „provokatív lépései Tajvannal szemben nem maradhatnak következmény nélkül az EU–Kína kapcsolatokra nézve”.

⁴ Európai Bizottság 2022a.

⁵ Európai Bizottság 2022b.

⁶ Európai Bizottság 2022c.

⁷ Európai Bizottság [é. n. a].

⁸ Kínai Köztársaság (Tajvan) Külügyminisztériuma 2013.

Az Európai Parlament határozatában a Tajvannal való kapcsolatok szorosabbá tételére buzdítja mind a Bizottságot, mind a tagállamokat. Ez utóbbiakat kéri, hogy kövessék Litvánia példáját, aki idén ősszel nyitott kereskedelmi irodát Tajpejben, és erősítsék ők is bilaterális kapcsolataikat a szigettel.⁹

Az EU–Tajvan kapcsolatok az utóbbi években egyre fontosabbak az unió számára, ami több területen is megmutatkozik. Az európai chipkekről szóló jogszabály keretében az EU bizonyos gyártókat, többek közt a TSMC-t Európába kívánja csalogatni, hogy itt telepítsenek gyárakat.¹⁰ Habár ez még nem történt meg, Tajvan politikai vezetése úgy fogalmazott, nagyon örülnének,¹¹ ha ezek a vállalatok Európába mennének, kifejezetten támogatják a chipgyártó cégek befektetéseit Európában. Tajpej azt is mondta, akár szabadkereskedelmi megállapodást is szívesen kötnének az EU-val, feltéve, hogy ezt ők is szeretnék.

Kiemelendő tény viszont, hogy az EP határozatában többször is kiemelik, hogy Tajvant csupán gazdasági partnernek tekintik, a vele való kapcsolatokat szigorúan az egy Kína-elv keretében szándékozzák mélyíteni.

Felmerülhet a kérdés, hogy az Európai Unió miért nem szakítja meg teljesen kapcsolatait a Kínai Népköztársasággal. Az utóbbi néhány évben ugyanis megfigyelhető egy bizonyos távolodás az EU részéről, amelynek hátterében több esemény és ok áll. A szkepticizmus Kínával szemben a Japán elleni embargó, az emberi jogi ügyek, a Covid-19-járvány, a litván–kínai konfliktus, legutóbb pedig az ukrán–orosz háború kapcsán tanúsított magatartása hatására egyre erősödik. Az unió ezekre reagálva és ezektől független, gazdasági okokból igyekszik lazítani a kínai kötődésein. Az egyetlen terület, amelyen még mindig változatlan az együttműködés, a zöldpolitika és a klímacélok elérése.

A klímasemlegesség az Európai Unió egyik, ha nem a legjelentősebb célkitűzése, amelyért aktívan tesz mind a tagállamok, mind harmadik országok segítségével. Ez utóbbiak közé tartozik a Kínai Népköztársaság is. Tekintve, hogy a globális szén-dioxid-kibocsátás csaknem egyharmadáért Kína felel,¹² az EU feladatának érzi, hogy támogassa a kínai zöld átállást. Ezt a segítséget pedig Kína örömmel fogadja. A két gazdasági nagyhatalom közt már a 2000-es évektől kezdve szoros és folyamatos az együttműködés többek közt a hosszú

⁹ HALE 2022.

¹⁰ Európai Bizottság 2022d.

¹¹ BLANCHARD–KAO 2022.

¹² DUPONT 2022.

távú üvegházhatásúgáz-kibocsátás, a kibocsátáskereskedelem, az energiahatékonyság, a tiszta kibocsátás, valamint a klímaprojektekbe való befektetések területén.¹³

Az Európai Unió klímasemlegességgel kapcsolatos célkitűzéseinek elérése és a közös felelősségvállalás mellett más okokból tartja fenn a zöld kapcsolatot Kínával.¹⁴ Ahogy a gazdaság több területén, így a zöldtechnológiához szükséges kritikus anyagok feldolgozásában is függ az EU Kínától. Például a nap-
elemekhez szükséges polyszilikon, az elemekhez használt lítiumot és a szél-
turbinákban lévő neodímiumot is a Kínai Népköztársaságban dolgozzák fel, ezzel az országnak kiemelt szerepet biztosítva az uniós klímacélok elérésében.

Eltérő tagállami álláspontok

Az unió tagállamainak többsége támogatóan áll Tajvanhoz. Az utóbbi időszak válságai és az orosz–ukrán háború miatt egyre több tagállam áll ki nyíltan is a sziget mellett.

A leghangosabb Litvánia,¹⁵ aki 2021-ben hívta fel magára a figyelmet, amikor is Vilniusban nem a főváros, Tajpej, hanem a sziget nevén nyitott de facto nagykövetséget. Kína ezt az egy Kína-elv súlyos megsértésének érzékelte, és megszakította a balti állammal a diplomáciai kapcsolatot, majd kereskedelmi szankciókat vetett ki ellene. Az unió erre reagálva beperelte a Kínai Népköztársaságot a Kereskedelmi Világszervezetnél (WTO), amelynek eredményeképp felszólították Kínát, hogy szüntesse meg a szankciókat, mivel azok a nemzetközi jog szabályait sértik. Litvániát nem tántorította el a kínai embargó, éppen ellenkezőleg. A konfliktus kitörése óta mondhatni mozgalmat indított Tajvan támogatásáért. Legutóbb, ősszel például kereskedelmi irodát nyitott a szigeten az együttműködés további mélyítése jelül.

Szintén rendelkezik kereskedelmi irodával Franciaország és Németország, azonban ők kevésbé hangosak. Az orosz–ukrán háború hatására azonban mind az orosz, mind a kínai kapcsolataiktól elhatárolódtak, akárcsak Hollandia.

A Tajvant újonnan támogatók körébe főként a balti országok, illetve Közép- és Kelet-Európa államai tartoznak, mint például Csehország, Szlovákia, Lettország és Észtország. Ezek a tagállamok úgymond „megtehetik”, hogy Tajvant

¹³ Európai Bizottság [é. n. b].

¹⁴ STEC 2022.

¹⁵ Lithuania is a China-free Country, Says FM 2022.

jobban támogassák, ugyanis ezekben az országokban nem olyan jelentős a kínai befektetések jelenléte. Emellett a támogatás szimbólumaként az utóbbi időszakban Franciaország, Svédország és több kelet-európai tagállam törvényhozói is látogatást tettek Tajvanban.

Kína érdeke

Ha kizárólag gazdasági szempontból vizsgáljuk, pillanatnyilag nem áll Kína érdekében Tajvan megszállása. A kínai–tajvani konfliktus kapcsán egy ismert kínai közgazdász úgy nyilatkozott, itt az idő a TSMC „elfoglalására”. Ez azonban egyáltalán nem szolgálná a Népköztársaság érdekét, sőt. Ugyanis a TSMC más cégekre támaszkodik, a chipgyártáshoz szükséges berendezéseket a holland ASML Holdingtól szerzi be. Így Európának az ASML képében ütőkártyája van Kínával szemben, ugyanis a holland vállalat eszközei nélkül sehol nincs chipgyártás.

2022. november 25.

Felhasznált irodalom

- BLANCHARD, Ben – KAO, Jeanny (2022): Taiwan ‚Happy’ to See Chip Investment in EU, Wants Deeper Ties. *Reuters*, 2022. július 12. Online: www.reuters.com/technology/taiwan-happy-see-chip-investment-eu-wants-deeper-ties-2022-07-12/
- DUPONT, Baptiste (2022): China and the EU in Climate Geopolitics. *European Institute for Asian Studies*, 2022. április 8. Online: <https://eias.org/publications/op-ed/china-and-the-eu-in-climate-geopolitics%E2%99%BC/>
- Európai Bizottság (2022a): *European Union, Trade in Goods with China*. Online: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_china_en.pdf
- Európai Bizottság (2022b): *EU and Taiwan Hold Trade and Investment Dialogue*. Online: https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-taiwan-hold-trade-and-investment-dialogue-2022-06-02_en
- Európai Bizottság (2022c): *European Union, Trade in Goods with Taiwan*. Online: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_taiwan_en.pdf
- Európai Bizottság (2022d): *European Chips Act: Communication, Regulation, Joint Undertaking and Recommendation*. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-communication-regulation-joint-undertaking-and-recommendation>
- Európai Bizottság [é. n. a]: *Taiwan*. Online: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/taiwan_en
- Európai Bizottság [é. n. b]: *China*. Online: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/cooperation-non-eu-countries-regions/china_en

EU–Kína kapcsolatok Tajvan árnyékában

- Európai Parlament (2022a): *EU-China Relations: MEPs Debate*. Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/hu/video/eu-china-relations-meps-debate_1233413
- Európai Parlament (2022b): *Joint Motion for a Resolution on the Situation in the Strait of Taiwan*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2022-0389_EN.html
- HAECK, Pieter – KIJEWSKI, Leonie (2022): Why Europe Needs Taiwan. *Politico*, 2022. augusztus 5. Online: www.politico.eu/article/nancy-pelosi-us-china-tensions-european-union-needs-taiwan/
- HALE, Erin (2022): Lithuania Deepens Relations With Taiwan Amid China Tensions. *VOA*, 2022. szeptember 13. Online: www.voanews.com/a/lithuania-deepens-relations-with-taiwan-amid-china-tensions-/6745292.html
- Kínai Köztársaság (Tajvan) Külügyminisztériuma (2013): *European Parliament Adopts Resolution on EU-Taiwan Economic and Trade Relations, Supports Bilateral Investment Agreement*. Online: https://en.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=1328&s=33288
- Lithuania is a China-free Country, Says FM. *LRT*, 2022. október 6. Online: www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1794830/lithuania-is-a-china-free-country-says-fm
- STEC, Grzegorz (2022): EU-China Climate Cooperation + China's New Special Representative for Central and Eastern Europe. *Mercator Institute for China Studies*, 2022. szeptember 15. Online: <https://merics.org/en/merics-briefs/eu-china-climate-cooperation-chinas-new-special-representative-central-and-eastern>

Kisebbségpolitika



A nemzeti kisebbségek identitásának megőrzése mint emberi jog

2022. szeptember 21-én tartották New York-ban az ENSZ Közgyűlés keretei között az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat elfogadásának harmincadik évfordulója alkalmából szervezett ünnepi ülést. Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter kifejtette, az ENSZ-nek biztosítania kell a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését, és ezt fontos lenne alapvető emberi jogként elismerni nemzetközi szinten.

Harminc évvel ezelőtt, 1992. december 18-án fogadta el az ENSZ 47/135. sz. határozatát, a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatot (ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat).¹ A dokumentum azért is történelmi jelentőségű a nemzetközi jog szempontjából, mert ezáltal először jelent meg a „nemzeti kisebbség” fogalma az ENSZ dokumentumaiban, továbbá ez volt a nemzetközi közösség első próbálkozása, hogy önálló dokumentumban tegyen hitet a kisebbségi jogok védelmének szükségessége mellett.² A nyilatkozat elfogadására 1992-ben, 14 évnyi tárgyalást követően került sor.³

A Kisebbségi Nyilatkozat kötelezi a területi államot arra, hogy védje a kisebbségek létét és identitását, előírja önazonosságuk előmozdítását, rendelkezik a kisebbségek saját kultúrához, hitélethez való jogáról, előírja az államok számára a kisebbségi nyelv és kultúra fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítását, az anyanyelvi oktatás és a kisebbségi nyelv elsajátítása lehetőségének biztosítását. A területi államnak tehát minden szükséges jogalkotói és egyéb intézkedést meg kell tennie ahhoz, hogy a kisebbségek tagjai emberi jogait diszkriminációmentesen gyakorolhassák, anyanyelvüket megtanulhassák, kultúrájukat megismerhessék.

A dokumentum a nemzetközi *soft law* keretébe tartozik, tehát nem kötelező erejű. Ráadásul mivel a legkisebb közös többszörös elve alapján fogadták el, hazánk nemzetpolitikai törekvései számára számos fontos szempontot nem

¹ Egyesült Nemzetek Szervezete 1992.

² MAJTÉNYI 2013: 167–177.

³ LAKATOS 2017: 9–30.

foglal magában. A Kisebbségi Nyilatkozat mégis fontos hivatkozási pont mind a nemzetközi diskurzusban, mind pedig a bilaterális kapcsolatokban. Jó példa erre a szlovák–magyar alapszerződés, amelyben a felek magukra nézve kötelező erővel ruházták fel a nyilatkozatot.

Szijjártó Péter a Kisebbségi Nyilatkozat aláírásának harmincadik évfordulója alkalmából szervezett szeptember 21-i ünnepi ülésen leszögezte,⁴ hogy a nemzeti közösségek jogainak biztosítása nem nemzeti, hanem nemzetközi kérdés, illetve hogy a kisebbségekhez tartozók identitásának megőrzését is garantálni kell, ehhez pedig az egyéni és a kollektív jogokat is tiszteletben kell tartani. Mindezek okán Szijjártó Péter annak megfontolására szólította fel az ENSZ-t, hogy ismerje el alapvető emberi jogként a nemzeti közösségekhez tartozók identitásának megőrzését, amit így mindegyik tagállamnak biztosítania kellene.

Egy régi, de annál fontosabb kérdés, hogy a nemzeti kisebbségek jogai az emberi jogok részének tekinthetők-e. Bizonyos megközelítésben igen, ugyanakkor ahhoz képest többletet jelentek. A kisebbségi jogok egyéni része az adott (nemzeti) kisebbséghez tartozó személy védelmét szolgálja, amelynek célja a többség tagjaival egyenlő bánásmód biztosítása – ez összhangban van az egyéni emberi jogi megközelítéssel. A kisebbségi jogoknak – ahogy ezt Szalayné Sándor Erzsébet kifejti – azonban van egy közösségi része is, amely a csoport védelmére, sajátosságainak fenntartására irányul.⁵ Ez viszont már túlmutat az egyéni megközelítésen alapuló emberi jogi koncepción. A két rendszer közti – egyéni szabadság érvényre juttatására vonatkozó – átfedés azonban az emberi jogi dogmatika alkalmazhatóságát jelenti azokra a jogokra vonatkozóan, amelyek az egyéneket egy kisebbségi csoporthoz való tartozásukból eredően illetik meg.

A közösség védelmére irányuló, csoportjogi felfogás alkalmazása alapvetően idegen az egyéni megközelítésen alapuló emberi jogi felfogástól. A kollektív jogi megközelítés a kisebbségek védelme során azonban szükségszerűnek tekinthető, ugyanis a nemzeti kisebbségek egyes jogai kizárólag csoportjogként értelmezhetők, például az anyanyelvi oktatáshoz való jog. Manzinger Krisztián megfogalmazásában e jogokat „egyéniül gyakoroljuk, mégis kollektív jogként értelmezzük, hiszen igénybevételi lehetőségük annak köszönhető,

⁴ Szijjártó Péter: Az ENSZ-nek biztosítania kell a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését 2022.

⁵ SZALAYNÉ SÁNDOR 2003.

hogyan egy adott közösség számára biztosítottak”.⁶ Az egyéni szabadság tehát nem valósulhat meg bizonyos helyzetekben, ha a közösségnek nem biztosítunk védelmet. Ahogy Németh Zsolt és Lőrincz Csaba 1992-ben megfogalmazta: „Közép- és Kelet-Európa térségében az egyén szabadsága nem növelhető, ha a kisebbségi csoportnak nem biztosítunk védelmet. [...] Régióink sajátosságai közé tartozik a nacionalizmusok fokozott jelenléte. A nacionalizmus jellegzetessége pedig az, hogy a közösség ellen irányul, a közösségen keresztül veszélyezteti, csökkenti az egyén szabadságát.”⁷ Hasonló megfogalmazással élt Orbán Viktor is 1991-ben: „a nacionalizmus a közösségen, a közösséghez tartozáson keresztül fenyegeti az egyén szabadságát, ezért az individuális szabadság megteremtéséhez és fenntartásához a közösség védelmén keresztül vezet az út.”⁸

A Kisebbségi Nyilatkozat bizonyos értelemben összeköti a kisebbségek védelmét az emberi jogok védelmével, azonban ebből nem következik, hogy a kisebbségi jogok teljes egészében az emberi jogok részei lennének, éppen e kollektív jogi jellegzetességek miatt, amelyeket az emberi jogi megközelítés nehezen tud értelmezni.

Éppen ezért fontos Szijjártó Péter javaslata, amely a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzése, identitásválasztásának szabadsága keretein belül fogalmazza meg a nemzeti kisebbségek jogos törekvéseit. A nemzeti kisebbséghez tartozók identitásának megtartása egy olyan egyéni szabadságot és jogos igényt szolgál, amely az emberi méltósághoz való joggal mint az egyetemes emberi jogi megközelítés sarokkövével függ szorosan össze, attól nem elválasztható. A javaslat tehát egy olyan megközelítést kínál, amely közvetlenül nem tekinthető összeegyeztethetetlennek az uralkodó emberi jogi rezsim dogmatikai alapjaival, mégis reagál azokra az élethelyzetekre, amelyek a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek identitásának megőrzéséből fakadó mindennapi kihívásokból fakadnak.

2022. szeptember 26.

⁶ MANZINGER 2018.

⁷ LŐRINCZ-NÉMETH 1998.

⁸ ORBÁN 1998: 25.

Felhasznált irodalom

- Egyesült Nemzetek Szervezete (1992): *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. A Közgyűlés 47/135. sz. határozata*. Online: <http://adat-tar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm>
- LAKATOS István (2017): Az ENSZ kisebbségvédelmi rendszere. *Kisebbségi Szemle*, 3(4), 9–30. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_folyoiratok/kisebbségi_szemle/2017_03/kszo201703_4.Lakatos.pdf
- LŐRINCZ Csaba – NÉMETH Zsolt (1998): Nemzet, kisebbség Közép- és Kelet-Európában. In LŐRINCZ Csaba – NÉMETH Zsolt – ORBÁN Viktor – ROCKENBAUER Zoltán: *Nemzetpolitika '88–'98. Tanulmányok, publicisztikák, beszédek, interjúk*. Budapest: Osiris, 154–163.
- MAJTÉNYI Balázs (2013): Az ENSZ és a kisebbségek védelme. *Kisebbségkutatás*, 12(1), 167–177. Online: <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00017/pdf/06.pdf>
- MANZINGER Krisztián (2018): *A területi alapú hatalommegosztás mint a multikulturális európai államok demokratikus stabilitásának lehetséges modellje*. Doktori értekezés. Online: http://real-phd.mtak.hu/740/1/Manzinger_ertekezes-10.24395_KRE.2019.003.pdf
- ORBÁN Viktor (1998): Nyitóbeszéd a liberalizmus és kollektív jogok című konferencián. In LŐRINCZ Csaba – NÉMETH Zsolt – ORBÁN Viktor – ROCKENBAUER Zoltán: *Nemzetpolitika '88–'98. Tanulmányok, publicisztikák, beszédek, interjúk*. Budapest: Osiris, 23–25.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2003): *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest: Gondolat Kiadói Kör. Online: <https://mek.oszk.hu/06900/06949/06949.pdf>
- SZIJJÁRTÓ Péter: Az ENSZ-nek biztosítania kell a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését. *Hirado.hu*, 2022. szeptember 21. Online: <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2022/09/21/szijasrt-peter-az-ensz-nek-biztositania-kell-a-nemzeti-kisebbssegek-identitasanak-megorzeset/>

Nemzeti kisebbségek védelme – progresszív vagy konzervatív cél?

Bár a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének előmozdítását számos jogi és politikai tényező nehezíti, a mindenkor magyar kormány hagyományosan kiemelt figyelmet fordít a kérdésre. Milyen súllyal jelenhet meg ez a célkitűzés a 2024. július elején kezdődő magyar EU soros elnökség programjában? A magyar kormány politikai mozgásterét e tekintetben az is befolyásolhatja, hogy a nemzeti kisebbségek védelme a konzervatív és/vagy a progresszív agendaába illeszkedik-e inkább.

Elméleti megközelítésben azt feltételezhetjük, hogy a nemzeti kisebbségek védelmét mind a jobboldali és konzervatív, mind pedig a baloldali és progresszív oldal magáénak tekintheti. Ez részben abból fakad, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak van egy individuális és egy közösségi része is. Amíg a kisebbségvédelem egyéni része az adott kisebbséghez tartozó személy védelmét szolgálja, amelynek célja a többség tagjaival egyenlő bánásmód biztosítása (ez összhangban van az egyéni emberi jogi megközelítéssel), a közösségi része a csoport védelmére, a csoport sajátosságainak fenntartására irányul (ez túlmutat az emberi jogi keretrendszeren, hiszen az emberi jogok koncepciója az egyéni jogokra épül, a közösségi szegmenst nem tudja értelmezni).¹

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

¹ TÁRNOK 2022: 3–13.

A nemzeti kisebbségek védelmének konzervatív megközelítése a kisebbségvédelem – emberi jogi narratíván túlmutató – közösségi részére reagál, vagyis arra a célkitűzésre, hogy a kisebbség mint csoport sajátosságai, így a nemzeti, nyelvi, kulturális vagy vallási identitás meghatározó elemei fennmaradjanak. A regionális kultúrák, nemzeti sajátosságok – beleértve a nemzeti kisebbségek sajátosságait is – gazdagítják Európát, a nemzeti kisebbségek nyelve, kultúrája és identitását formáló egyéb elemek az európai örökség részét képezik. Európát nem csupán annak hivatalos nyelvei és a tagállamok többségi nemzeteinek kultúrája teszi igazán sokszínűvé, hanem a nemzeti kisebbségek is. E megközelítésben a nemzeti kisebbségek védelme, identitásuk megőrzésének elősegítése egyértelműen egybevág a konzervatív célkitűzésekkel.

Az elméleti megközelítéstől jelentősen eltér a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai politikai gyakorlat, amely azt mutatja, hogy éppen az európai konzervatív erők a legnagyobb kerékkötői a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmének. Jó példa erre a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés támogatásáról szóló európai parlamenti állásfoglalásról szóló szavazás, amelyre 2020. december 17-én került sor az Európai Parlament plenáris ülésén. Az EP nagy többséggel fogadta el az állásfoglalást;² 524 igen, 67 nem szavazattal és 103 tartózkodó szavazat mellett.

Ami a szavazatok képviselőcsoportok szerinti megoszlásának vizsgálatából kiderül,³ hogy a Szocialisták (S&D) és a Renew Europe csoportból csak a román, a Zöldek/Európai Szabad Szövetség (Greens/EFA) csoportból csak a spanyol, a Baloldal (GUE/NGL) frakcióból pedig csak a francia képviselők szavaztak a javaslat ellen (vagy tartózkodtak), de túlnyomó többségük mellett szavazott. Hasonló volt a helyzet az Európai Néppártban (EPP), ahol a többség támogató szavazata mellett román, bolgár, francia, szlovák és cseh képviselők szavaztak a javaslat ellen (vagy tartózkodtak). Ez egyben egy tanulságos képet is fest a nemzeti kisebbségek védelmének helyzetéről az egyes uniós tagállamokban, amennyiben azt jelzi, hogy mely tagállamok képviselői ellenzik ezt a kérdést annyira, hogy a képviselőcsoportjuk többségétől eltérően szavaznak a kérdésben.

Az Identitás és Demokrácia (I&D) és az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR) EP-képviselőinek túlnyomó többsége azonban ellenezte Minority SafePack javaslatcsomag támogatásáról szóló állásfoglalást, vagy tartózkodott a szavazás során. Így tettek a lengyel kormányzó Jog és Igazságosság (PiS),

² Európai Parlament 2020.

³ Európai Parlament 2021.

a 2022 őszi választásokat nyerő Olaszország Fivérei (Fratelli d'Italia), a spanyol VOX, a Marine Le Pen vezette francia Nemzeti Tömörülés (RN) és a német Alternatíva Németországért (AfD) képviselői is (a Matteo Salvini vezette olasz Lega képviselői a javaslat mellett szavaztak).

A fenti példa szemlélteti, hogy amíg európai szinten a baloldali, progresszív és középpártok néhány kivételtől eltekintve egységesen támogatták a nemzeti kisebbségek védelmének növelését célzó javaslatot, addig a jobboldali és konzervatív pártok túlnyomó többségben nem támogatták azt. A konzervatív pártok Európában tehát egyelőre nem támogatják a nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmét, ami vélhetően belpolitikai okokra vezethető vissza. Ezen érvelések középpontjában jellemzően az áll, hogy a nemzeti kisebbségek védelme nem uniós, hanem tagállami hatáskör, a nemzeti kisebbségek védelme ekképpen a lopakodó uniós hatáskör-kiterjesztést segíti elő.

Ez a gyakorlati tapasztalat hozza nehéz helyzetbe a magyar kormányt a nemzeti kisebbségek védelmének európai szintű előmozdítása vonatkozásában, különösen a Soros elnökségi program keretén belül, hiszen a kormánypártok legközelebbi európai szövetségesei éppen azok a pártok, amelyek határozottan elleneznek mindenfajta uniós jogkiterjesztést a nemzeti kisebbségek védelme területén. A nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmét ráadásul számos tagállam és konzervatív politikai tömörülés azon az alapon ellenzi, hogy az az uniós hatáskörök lopakodó és jogellenes kiterjesztését eredményezné. Magyarország az elmúlt években aktívan fellépett a hatáskörök kiterjesztése és a tagállami hatáskörök Szerződésekkel ellentétes elvonása ellen. Így amennyiben Magyarország – akár a Soros elnökségi programja keretén belül – a hatásköri kereteket érintő javaslatokkal állna elő a nemzeti kisebbségek védelme terén, számos tagállam a lopakodó hatáskör-kiterjesztés támogatásával vádolhatja a magyar kormányt, ami más területeken szűkítheti hazánk politikai mozgásterét.

A magyar kormánynak a 2024-es elnökségi program tekintetében a nemzeti kisebbségek védelme vonatkozásában tehát rendkívül óvatosan kell eljárnia. Az elmúlt évtizedek nemzetközi és uniós politikája fényében ugyanakkor az sem lehet alternatíva, hogy a téma semmilyen szempontból ne képezze részét az elnökségi törekvéseknek. Budapest vélhetően egy szűk mezsgye azonosítására fog törekedni, ahol a fenti politikai aggályok még nem merülnek fel érzékelhetően, de legalább részeredmények elérése joggal remélhető. A hosszú távú stratégia továbbra is a nemzeti kisebbségek védelme konzervatív politikai értelmezési keretének erősítése lenne, vagyis az európai örökség részét képező nemzeti, nyelvi, kulturális és vallási identitások megőrzése,

a regionális kultúrák és sajátosságok, ekképpen pedig Európa valódi kulturális sokféleségének fenntartása.

2022. november 2.

Felhasznált irodalom

- Európai Parlament (2020): *Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezésről [2020/2846(RSP)]*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_HU.html
- Európai Parlament (2021): *Jegyzőkönyv az Európai Parlament B9-0424/2020 sz. állásfoglalásához*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2020-12-17-RCV_HU.pdf?fbclid=IwAR27GY7eIU34Rx9qFcXKNMC_L-icx2ul5XAXtwKvXk-D1OvGo4Hgl-nTZvhM
- TÁRNOK Balázs (2022): A nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmének kihívásai és lehetőségei az új világrendben. *Pro Minoritate*, 31(2), 3–13. Online: https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2022/10/Pro-Minoritate_2022_nyar-Tarnok.pdf

Pert vesztett a Minority SafePack az EU Törvényszéken

Az Európai Unió Törvényszéke 2022. november 9-én elutasította a *Minority SafePack* szervezői által az Európai Bizottság 2021. januári közleménye ellen benyújtott keresetet. A bírói fórum helybenhagyta az Európai Bizottság nemzeti kisebbségvédelmi javaslatcsomag teljes egészét elutasító tavalyi döntését. Fontos csatát vesztett a *Minority SafePack*, de a küzdelem várhatóan tovább folytatódik a bírói és politikai fórumok előtt.

Amint arról tavaly beszámoltunk,¹ az Európai Bizottság 2021. január 14-én tette közzé a *Minority SafePack* nemzeti kisebbségvédelmi kezdeményezéssel kapcsolatos közleményét.² A brüsszeli testület teljes egészében elutasította a javaslatcsomagot, annak kilenc eleme közül egyik vonatkozásában sem indította meg az uniós jogalkotási eljárást. A Bizottság közleményében egyenként megvizsgálta a csomag részét képező kilenc javaslatot, és minden egyes rész vonatkozásában arra a következtetésre jutott, hogy a hatályos szabályozás megfelelő jogi keretet ad, ezért nem szükséges újabb jogi aktusok elfogadása.

A *Minority SafePack* szervezői 2021. március 24-én keresetet nyújtottak be az EU Törvényszékhez,³ amelyben az Európai Bizottság döntésének semmissé nyilvánítását kérték. A felperesek szerint az Európai Bizottság megsértette az indokolási kötelezettségét (formai hiba), illetve nyilvánvaló értékelési hibát követett el, amikor megtagadta, hogy a *Minority SafePack* kezdeményezést követően jogalkotási javaslatot fogadjon el (tartalmi hiba). Az ügyben a felperes szervezők oldalán Magyarország, az alperes Európai Bizottság oldalán pedig Görögország és Szlovákia avatkozott be.

A Törvényszék 2022. november 9-én közzétett ítéletében megerősítette az Európai Bizottság közleményét, amellyel a brüsszeli testület teljes egészében elutasította a *Minority SafePack* javaslatcsomagban kért intézkedések

¹ TÁRNOK 2021.

² Európai Bizottság 2021.

³ Európai Unió Bírósága 2021.

megtételét.⁴ A Törvényszék arra a következtetésre jutott,⁵ hogy az EU által a regionális vagy kisebbségi nyelvek fontosságának hangsúlyozása, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség előmozdítása érdekében már megtett lépések elegendőek a kezdeményezés célkitűzéseinek eléréséhez.

A kereset első jogalapja az Európai Bizottság indokolási kötelezettségének elmulasztására irányult. A szervezői csoport értékelése szerint az Európai Bizottság a kilenc javaslat közül hét esetében nem tett eleget az indokolási kötelezettség követelményeinek, továbbá nem vette figyelembe és elmulasztotta megválaszolni a kezdeményezés képviselőinek szóbeli észrevételeit és magyarázatait, amelyek a Bizottsággal folytatott találkozón és az Európai Parlamentben tartott nyilvános meghallgatáson hangzottak el, illetve amelyeket írásban is benyújtottak a Bizottságnak.⁶

A Bizottság nem köteles jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani egy sikeres európai polgári kezdeményezés nyomán (ezt az Európai Unió Bírósága is megerősítette az *Egy közülünk* kezdeményezés esetében,⁷ és a Törvényszék a mostani ítéletben is gyakran utal vissza erre az esetjog által is rögzített tételre), azonban minden esetben megfelelő indokolást kell nyújtania. Az ezzel kapcsolatos joggyakorlatot éppen a *Minority SafePack* nyilvántartásba vételének elutasításáról szóló peres eljárás keretén belül szolgáltatta a Törvényszék 2017-ben.⁸ Különbség azonban a két ügy között, hogy az első esetben a Bizottság egyáltalán nem adott indokolást arra vonatkozóan, hogy a javaslatcsomag mely elemeit ítéli nyilvánvalóan hatáskörön kívül esőnek, a mostani ügyben viszont megindokolta a döntését, amely azonban a szervezők szerint nem volt megfelelő annak nyilvánvaló hibái és hiányosságai miatt.

A Törvényszék szerint azonban az Európai Bizottság indokolása megfelelt az európai polgári kezdeményezésről szóló 2019/788 rendeletben, valamint az EUMSz 296. cikkében foglalt előírásoknak, így különösen a Bizottság érthetően és kellő alaposággal kifejtette azon jogi és politikai okokat, amelyek miatt a kezdeményezés elutasítása mellett döntött. A Törvényszék továbbá azt is leszögezte, hogy a Bizottságtól nem várható el, hogy közleményében

⁴ A Törvényszék 2022. szeptember 26-i határozata a Sophienwald kontra Zalto Glas (Sw Sophienwald) ügyben.

⁵ Európai Unió Bírósága 2022.

⁶ A *Minority SafePack* kezdeményezői bírósági eljárást indítottak az Európai Bizottság döntése ellen 2021.

⁷ A Bíróság 2019. december 19-i ítélete az *European Citizens' Initiative One of Us* kontra Európai Bizottság ügyben.

⁸ A Törvényszék 2017. február 3-i ítélete a *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one Million Signatures for Diversity in Europe* kontra Európai Bizottság ügyben.

a kezdeményezéssel kapcsolatos valamennyi írásban vagy szóban tett észrevételre reagáljon.

A kereset második jogalapja szerint az Európai Bizottság értékelési (tartalmai) hibát vétett, amikor az egész javaslatcsomagot, különösen pedig az első (tanácsi ajánlás a kulturális és nyelvi sokszínűség védelméért), harmadik (nyelvi sokféleségi központ), hatodik (hontalanok és az uniós polgárok közötti egyenlő bánásmód) és nyolcadik (*geo-blocking* eltörlése) javaslatot elutasította. A Törvényszék e jogalap vizsgálata során érdemben vizsgálta a Bizottság e javaslatokra adott válaszait, és arra következtetésre jutott, hogy az Európai Bizottság nem vétett értékelési hibát, amikor elutasította ezeket a javaslatokat. A javaslatcsomag kilenc javaslatból állt, a Bizottság valamennyi javaslatot elutasította, de a szervezők csupán négy javaslat tekintetében fogalmaztak meg érveket alaptalan elutasításuk miatt.

A javaslatcsomag első eleme, a kulturális és nyelvi sokféleség védelméről szóló tanácsi ajánlás kapcsán a felperesek kifogásolták, hogy közleményében az Európai Bizottság részben arra hivatkozva utasította el a szervezők kérését, hogy az Európa Tanács keretén belül elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európa Kartája (Nyelvi Karta) számos kötelezettséget megállapít, ami hozzájárul a szervezők céljainak az eléréséhez. A szervezők szerint az Európa Tanács dokumentumai nem részei az uniós jogi keretnek, így az ezekre hivatkozás nem elegendő. A Törvényszék ítélete értelmében azonban az a tény, hogy az Európai Unió nem részese ennek a szerződésnek, nem bizonyítja, hogy az Európai Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett volna el, mivel az EU rendszeresen hivatkozik erre a dokumentumra, bátorítja a tagállamokat annak aláírására, ezen pedig az sem változtat, hogy egyes tagállamok nem írták alá vagy ratifikálták ezt a szerződést.

Ehhez hasonló érvelést alkalmaz a Törvényszék a javaslatcsomag harmadik eleme, vagyis a nyelvi sokféleségi központ felállítása kapcsán. A megtámadott közleményben a Bizottság kifejtette, hogy az Európa Tanácsnak már van egy Élő Nyelvek Európai Központja (ECML), amelyet az Európai Bizottság támogat, és amellyel együttműködik, ennek fényében pedig indokolatlan a szervezők által javasolt központ felállítása. A Törvényszék szerint az Európa Tanács nyelvi központja által elvégzett tevékenységek alkalmasak arra, hogy hozzájáruljanak a szervezők által megfogalmazott célkitűzések érvényre juttatásához, különösen a regionális vagy kisebbségi nyelvek fontosságának tudatosításához.

A Törvényszék tehát mindkét javaslat tekintetében az Európa Tanács mint az Európai Uniótól független nemzetközi szervezet keretei között létrejött intézmények és szerződések létrehozására hivatkozott, és ennek okán utasította el

az uniós cselekvést. A bírói fórum szerint ezek a nemzetközi jogi szerződések úgy is képesek elérni a szervezők által kitűzött célokat az unióban, hogy azokhoz számos tagállam nem csatlakozott. A Nyelvi Kartát az EU tagállamai közül például nem írta alá Belgium, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Görögország, Írország és Portugália, illetve aláírta, de nem ratifikálta Franciaország, Olaszország és Málta. Nem világos, hogy a Törvényszék mi alapján jutott arra a következtetésre, hogy a politikai jellegű hivatkozások a Nyelvi Karta létrejöttére miként képesek előmozdítani annak céljait azokban a tagállamokban, amely ekképpen jogi kötőerővel sem bír a nevezett államok vonatkozásában.

A javaslatcsomag hatodik eleme a hontalanok és uniós polgárok közti szinte egyenlő bánásmód biztosítása, amellyel a szervezők a baltikumi orosz ajkú és a vándorló életet folytató roma közösségek tagjainak helyzetét kívánták rendezni (e közösségek számos tagja egyetlen állampolgársággal sem rendelkezik). Az Európai Bizottság a megtámadott közleményben arra hivatkozott, hogy a hontalan személyek integrációja is az alapvetően harmadik országból származó, bevándorló személyek integrációjáról szóló *Cselekvési terv az integrációról és a befogadásról a 2021–2027-es időszakra* című dokumentum hatálya alá tartozik.⁹ Ezt erősítette meg a Törvényszék is, továbbá hozzátette, hogy az állandósult esetjog alapján az uniós polgári jogálláshoz kapcsolódó jogok nem terjeszthetők ki olyan személyekre, akik nem rendelkeznek valamely tagállam állampolgárságával.¹⁰ A tagállami állampolgárság biztosítása viszont nem uniós hatáskör, így e tekintetben a szervezőknek a hontalan személyek fent idézett cselekvési tervben előírányzott integrációján túlterjedő kérése nem megvalósítható.

A javaslatcsomag nyolcadik elemével a szervezők azt kívánták elérni, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2010/13/EU irányelv¹¹ módosításával biztosított legyen a szolgáltatásnyújtás és a tartalmak vételének szabadsága a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban (*geo-blocking* eltörlése). Ítéletében a Törvényszék megerősítette, hogy a nevezett irányelv már rendezte ezt a helyzetet, ezért az Európai Bizottság helyesen ítélte meg, hogy az irányelv alkalmazásának ellenőrzése hozzájárulhat a különböző eredetű és nyelvű audiovizuális tartalomhoz való hozzáférés javításához, az irányelv további módosítására nincs szükség a szervezők céljainak eléréséhez.

⁹ Európai Bizottság 2020.

¹⁰ A Bíróság 2022. június 9-i ítélete a EP v. Préfet du Gers és Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ügyben.

¹¹ Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv.

A döntés vélhetően nem jelenti az immár tíz évvel ezelőtt útjára indult *Minority SafePack* kezdeményezés végét. A szervezők nyilatkozata alapján jó eséllyel várható fellebbezés a Törvényszék ítélete ellen, így a jogi küzdelem a másodfokú Európai Unió Bíróságán folytatódhat.¹² Másrészt a szervezők igyekeznek a *Minority SafePack* javaslatait az egyes európai uniós és tagállami politikai fórumok napirendjén tartani. Ettől függetlenül azonban az ítélet jelentős veszteséggént könyvelhető el a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekérvényesítése szempontjából.

2022. november 14.

Felhasznált irodalom

- A Bíróság 2019. december 19-i ítélete az European Citizens' Initiative One of Us kontra Európai Bizottság ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=246777>
- A Bíróság 2022. június 9-i ítélete a EP v. Préfet du Gers és Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=260522&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=159470>
- A Minority SafePack kezdeményezői bírósági eljárást indítottak az Európai Bizottság döntése ellen. Vincze Loránt, 2021. március 24. Online: <https://vinczelorant.eu/hu/a-minority-safe-pack-kezdemenyezoi-birosagi-eljarast-inditottak-az-europai-bizottsag-dontese-ellen/>
- A Törvényszék 2017. február 3-i ítélete a Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe kontra Európai Bizottság ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=187422&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=246949>
- A Törvényszék 2022. szeptember 26-i határozata a Sophienwald kontra Zalto Glas (Sw Sophienwald) ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268101&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=205965>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>
- Ellenünkben döntött a luxemburgi bíróság, de Vincze Loránt szerint tovább folytatódik a küzdelem az uniós kisebbségvédelemért. Ma7.sk, 2022. november 9. Online: <https://ma7.sk/aktualis/ellenunkben-dontott-a-luxemburgi-birosag-de-vince-lorant-szerint-tovabb-folytatodik-a>

¹² Ellenünkben döntött a luxemburgi bíróság, de Vincze Loránt szerint tovább folytatódik a küzdelem az uniós kisebbségvédelemért 2022.

- Európai Bizottság (2020): *A Bizottság COM(2020) 758 final közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Cselekvési Terv az integrációról és a befogadásról a 2021–2027-es időszakra*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0758&from=EN>
- Európai Bizottság (2021): *A Bizottság C(2021)171 közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről*. Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171&lang=hu](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=hu)
- Európai Unió Bírósága (2021): *2021. március 24-én benyújtott kereset – Minority SafePack – egymillió aláírás az európai sokszínűségért kontra Bizottság*. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=242293&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=205965>
- Európai Unió Bírósága (2022): *A Verwaltungsgericht Köln (Németország) előzetes döntéshozatal iránti kérelme a die Länderbahn GmbH DLB és mások kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben*. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268088&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=205965>
- TÁRNOK Balázs (2021): *Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést*. *Ludovika.hu*, 2021. január 15. Online: www.ludovika.hu/blog/ot-perc-europa-blog/2021/01/15/az-europai-bizottsag-lesoporte-az-asztalrol-a-minority-safepack-kisebbssegvedelmi-kezdemenyezest/

További uniós szakpolitikák



Kohéziós politika válaszúton

Megújulni készül az egyik legrégebbi uniós szakpolitika. Nem először teszi története során, ám talán még sohasem szembesült annyi, létével és eszköztárával kapcsolatos ellentétes elvárással, mint most. Az előző hétvégén a Bizottság és a tagállamok kohézióért felelős miniszterei Prágában próbálták meghatározni a jövő útját a szakpolitikában.

Az európai integrációban részt vevő tagállamok régiói közötti területi és szociális különbségek csökkentése kezdetektől szerepelt célként az európai együttműködés dokumentumaiban. Nem is csoda, hiszen a kialakítandó egységes belső piac egyik alapkövetelménye, hogy a létező különbségek érzékelhetően csökkenjenek. Ennek megfelelően a múlt század ötvenes éveinek végétől kezdve a kohéziós politika, illetve elődje, a regionális politika központi szerepet foglalt el a belső piaccal foglalkozó politikák között.

Az elmúlt évtizedek változó körülményei természetesen jelentős változásokat idéztek elő a szakpolitika szerkezetében és szereplőiben. A kezdeti egyszeri beavatkozásokat 1975-ben váltotta fel az Európai Regionális Fejlesztési Alap. A déli bővítés, Görögország, majd Portugália és Spanyolország csatlakozása pedig életre hívta az egységes szakpolitikai keretrendszert, a kohéziós politikát, majd a Maastrichti Szerződés által létrehozott Kohéziós Alap – az Európai Regionális Fejlesztési Alappal, az Európai Szociális Alappal együtt – ma is a térségek felzárkóztatásának alapvető eszközrendszerét jelenti.

Ahogy a déli, majd a keleti bővítés, úgy az elmúlt évek kihívásai is válaszútra terelték a kohéziós politikát. Előbb a migránsválság, majd a koronavírus-járvány és az annak következtében kialakult gazdasági válság, végül pedig az orosz–ukrán háború elől menekülők milliói jelentettek olyan problémákat, amelyek ismét növelték az egyes régiók közötti különbségeket. A válsághelyzet mind az uniós intézmények, mind pedig a tagállamok számára szükségessé tette, hogy minden lehetséges pénzügyi forrást mozgósítsanak, akár az uniós költségvetésen belül, akár azon kívül is állnak azok rendelkezésre.

A kohéziós politika eszközrendszere is áldozatul esett a válságkezelésnek az elmúlt években, aminek következtében a szisztematikus, többéves programokra szánt források egy részét az azonnali problémakezelésre csoportosították át. Mindez értelemszerűen vetette fel egy új többéves pénzügyi

kerettern kezdetén a kérdést: változzon-e a kohéziós politika célja, időhori-zontja és eszközrendszere a jövőben, illetve hogyan tudja a kohéziós politika a jövőben jobban szolgálni eredeti célkitűzését, az Európai Unió egyenlőtlenségeinek csökkentését?

Önmagában a kohéziós politika nem tekinthető sikertelen történetnek. Az elmúlt években is komoly felzárkózási folyamat figyelhető meg az Európai Unió régiói között, aminek következtében a fent említett válságok ellenére is, az Európai Unió az utóbbi évtizedekben egységesebb lett, mint korábban volt. Jól mutatja ezt a folyamatot az a tény, hogy miközben a keleti bővítés idején az újonnan csatlakozó országok egy főre eső GDP-je az uniós átlag 59 százaléka volt, addig ez 2019-re 77 százalékra nőtt. A kohéziós miniszterek prágai informális tanácsülésén feltett kérdés éppen az volt, hogy a jelenlegi kihívások mellett hogyan őrizhető meg a kohéziós politika sikertörténete, illetve melyek lesznek azok a kihívások, amelyek meghatározzák az elkövetkező évtizedeket.

A tanácskozáson meglehetősen összhang alakult ki azzal kapcsolatban, hogy a kohéziós politika alapvetően csak rendkívüli esetekben és kiegészítő jelleggel váljon gyorsreagálású válságkezelő politikává. Az ilyen jellegű tevékenységekre egyéb, ezeket a célokat jobban szolgáló szakpolitikákat kell használni, míg a kohézióknak továbbra is a hosszabb távú, komplex felzárkóztatási programokat kell szolgálnia. Növelni kell ugyanakkor a szakpolitika belső szerkezetének rugalmasságát, ami lehetővé teszi az eszközök könnyebb átcsoportosítását, valamint azt is, hogy az eltérő igényekre rugalmasabban reagálhasson a programok finanszírozása.

A jövő kihívásainak számbavétele során is széles körű konszenzus uralkodott. A legtöbb tagállam a demográfiai és a migrációs helyzetet, az egyes térségek elnéptelenedésének megakadályozását, a klímaválság kezelését, valamint az orosz–ukrán háború következtében előállt energiaválság kezelését, továbbá az így leszakadó régiók hanyatlásának megakadályozását tartotta a jövő legfontosabb problémáinak.

A konszenzusnak köszönhetően az informális tanácsülés vitája viszonylag pontosan körülhatárolta a kohéziós politika jövőkének legfőbb elemeit. Most az Európai Bizottságon a sor, hogy a vita következtetései alapján megkezdje az előkészületeket a következő, 2028. január elsején életbe lépő új költségvetési időszak kohéziós politikájának megtervezésére. Ennek első lépése a 2025-ben a Bizottság részéről publikálandó kilencedik kohéziós jelentés, amely már konkrétan is beépítheti megállapításait a mostani vita lényegét.

2022. szeptember 8.

Tagállami politikai helyzetkép



Újra napirenden a skót függetlenségi népszavazás

Október 11–12-én tartott meghallgatást az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága arról, hogy a brit parlament hozzájárulása nélkül is tarthat-e Skócia egy újabb függetlenségi népszavazást. 2014-ben már volt egy ilyen referendum, ahol a skótok a maradás mellett döntöttek. A brexit azonban egy új helyzetet teremtett, hiszen a skótok közel kétharmada az EU-ban maradásra szavazott a brexit-népszavazáson, így újra felélénkültek a viták arról, hogy sor kerülhet-e egy második függetlenségi népszavazásra („indyref2”).

Nicola Sturgeon skót miniszterelnök, a Skót Nemzeti Párt (SNP) elnöke 2022. június 28-án jelentette be,¹ hogy kormánya újabb függetlenségi népszavazást kezdeményez, amelyet reményei szerint 2023. október 19-én tarthatnak meg Skóciában. Az SNP elnöke elmondta, hogy egy három lehetséges szakaszból álló eljárást kezdeményez: előbb kérvényezni fogja a központi brit kormánytól a népszavazás megtartását; ha Westminster e kérést elutasítja, akkor a Legfelsőbb Bírósághoz fordul annak tisztázása céljából, hogy szükséges-e a brit parlament jóváhagyása a skót népszavazás kiírásához; ha a Legfelsőbb Bíróság a skót kormány számára kedvezőtlen választ ad, akkor a 2023. évi általános választást fogják „de facto népszavazásként” megvalósítani, amely során a nemzetiek kizárólagos témája a skót függetlenség lesz.

Boris Johnson akkori brit miniszterelnök 2022. július 6-án elutasította a skót kormány kérelmét,² ezzel második szakaszába lépett a „Sturgeon-terv” (az új brit kormányfő, Liz Truss is határozottan kiállt az újabb skót függetlenségi népszavazás ellen).³ A skót kormány ígéretéhez híven benyújtotta a skót parlamentnek a függetlenségi népszavazás kiírására kiterjedő hatáskörével kapcsolatos kérdést a Legfelsőbb Bíróságnak,⁴ amely október 11-én és 12-én

¹ Scottish Independence: 19 October 2023 Proposed as Date for Referendum 2022.

² Beleaguered Boris Johnson Rejects Nicola Sturgeon's Indyref2 Call 2022.

³ GRANT 2022.

⁴ Supreme Court Date for Indyref2 Case Set for 11 October 2022.

tartotta az ügyben a meghallgatást.⁵ A bírói testület néhány héten vagy hónapon belül hozhatja meg döntését.⁶

2014-ben Skóciában már tartottak egy népszavazást a függetlenné válásról, amihez akkor Westminster hozzájárult. A 2014. szeptember 18-án tartott referendumon a résztvevők 55 százaléka azonban a maradásra voksolt,⁷ vagyis hogy Skócia ne szakadjon el az Egyesült Királyságtól (a választási részvétel 84,5 százalék volt). A népszavazás eredménye nem jelentett meglepetést az előzetes közvélemény-kutatások alapján,⁸ azonban az eredmény kialakulásában az is szerepet játszhatott, hogy számos kérdés kapcsán nem volt egyértelmű, hogy mit hozhat az igenek győzelme. Az egyik legfontosabb szempont az uniós tagság megőrzése volt. A népszavazás idején az Egyesült Királyság még az EU tagja volt, azonban a britek EU-ból való kilépésről szóló referendum már jelentős hatással volt a közhangulatra.⁹ Azt azonban még messze nem lehetett tudni, hogy miként alakul a brit kilépés ügye a két évvel későbbi voksoláson, így 2014-ben bizonyos szempontból elrettentő lehetett az EU-párti skótok számára a skót függetlenedés, amivel kapcsolatban akkor az Európai Bizottság sem csillapította a skót aggályokat.¹⁰

2016-ban a britek többsége az EU-ból való kilépésre szavazott, ami jelentős hatással volt a skót függetlenségi törekvésekre is. A skótok a brexit-referendumon – a szavazatok területi megoszlása alapján¹¹ – 62 százalékbán ellenezték a kilépést. A brexitet követően szinte azonnal felélénkültek a követelések egy második skót függetlenségi népszavazás kiírására, hiszen bekövetkezett az, ami két évvel korábban a választók egy részét vélhetően eltántorította a skót függetlenségtől, vagyis Skócia elhagyta az Európai Uniót.

A 2019-es brit általános választáson a már Nicola Sturgeon vezette Skót Nemzeti Párt 59 skót mandátumból 48-at szerzett, és azonnal kérte Boris Johnson miniszterelnöktől egy újabb népszavazás megtartását. Johnson elutasította a kérését, mondván Sturgeon és elődje, Alex Salmond megígérték, hogy a 2014-eshez hasonló függetlenségi népszavazás csak egyszer lesz egy nemzedék alatt (Johnson szerint ez hozzávetőleg 40 évet jelent).¹² 2021-ben újra a skót

⁵ Holyrood's Lack of Indyref2 Powers is 'Obvious', Says UK Government 2022.

⁶ MCILKENNY 2022.

⁷ Scottish Independence: Edinburgh Rejects Independence 2014.

⁸ Scotland Decides [é. n.].

⁹ TÁRNOK 2014.

¹⁰ SYAL 2014

¹¹ EU Referendum Results [é. n.].

¹² Boris Johnson Says Indyref Vote should be Once-in-Generation 2021.

függetlenséget támogató pártok (az SNP és a skót zöldek) szereztek többséget a skót parlamenti választáson, azonban a koronavírus-járvány miatt egy időre lekerült a kérdés a napirendről. A 2023-ra előirányzott függetlenségi népszavazás azért sem tekinthető meglepetésnek, mert a skót parlament mandátuma jövőre jár le, Sturgeon pedig korábban többször vállalást tett arra, hogy még ebben a ciklusban napirendre veszik a kérdést.

A skót társadalmat továbbra is megosztja a függetlenség kérdése. A *The Times* által közétett legutóbbi közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek 43 százaléka támogatná Skócia elszakadását, 45 százalék elutasítaná, ha most tartanának népszavazást.¹³ A *The Scotsman* napilapban megjelent felmérés is hasonló eredményre jutott; a választók fele-fele arányban támogatnák Skócia kiválását az Egyesült Királyságból.¹⁴

Bizonytalanságok továbbra is fennállnak a skót függetlenség kapcsán. A fizetőeszköz már a 2014-es kampánynak is fontos témája volt. Az elszakadás mellett kampányolók a font uniójának fenntartását hangsúlyozták, annak ellenére, hogy ezt Westminster nyolc éve kategorikusan elutasította. A kérdés a mostani elszakadási kampány során is vélhetően fel fog merülni. A kereskedelmi kapcsolatok fenntartása miatt egy esetleges függetlenedés esetén a brit kormánynak azonban szintén érdekében állhat a fizetőeszköz uniójának fenntartása.

A 2014-es kampány legnagyobb bizonytalansági tényezője, az uniós tagság továbbra is az egyik legfontosabb kérdés, azonban teljesen más megközelítésben, mint nyolc évvel ezelőtt. Akkor a polgárokat eltántoríthatta az elszakadástól, hogy a kilépéssel az uniót is elhagyták volna. Ma azonban éppen az elszakadás jelenthet lehetőséget Skóciának az EU-ba való visszatérésre.

A tét a skót vezetés számára óriási. A skót kormány 2016 óta a brexitre és az ekképpen megváltozott helyzetre hivatkozva követeli a második függetlenségi népszavazást. Jelenleg a közvélemény-kutatások azonban a nyolc évvel ezelőttihez hasonlóan nagyon szoros eredményt jósolnak. Az EU-ba való visszatérés lehetősége továbbá nem az egyetlen tényező, ami befolyásolja a skót választók döntését. Egy háromszáz éves együttműködés fenntartása vagy elvetése a tét. Ha végül sikerül megvalósítani a referendumot, és a függetlenség újra elbukik, akkor ténylegesen több évtizedre lekerülhet a kérdés a napirendről.

¹³ BOOTHMAN–MACASKILL 2022.

¹⁴ MILLER 2022.

Az is vitatott továbbá, hogy lenne-e kötelező ereje a népszavazásnak, vagy csupán konzultatív referendumra kerülne sor. Jelenleg az utóbbira mutatkozik nagyobb esély¹⁵ (a brexit-népszavazás is konzultatív volt,¹⁶ a kormány azonban ígéretet tett az eredménynek megfelelő cselekvésre). Az igenek győzelme ebben az esetben nem kötné Westminstert, azonban kockázatos lehet a brit kormánynak figyelmen kívül hagynia egy ilyen népszavazás eredményét, különösen egy olyan korban, amikor a brit birodalom fundamentumai inognak meg; gondoljunk a II. Erzsébet királynő halálával hetven év után bekövetkező változásokra,¹⁷ vagy az Észak-Írországból szintén egyre erősödő függetlenségi törekvésekre.¹⁸ A skótok elégedetlenségét pedig még a gazdasági válság hatásai is fokozhatják.

2022. október 13.

Felhasznált irodalom

- Beleaguered Boris Johnson rejects Nicola Sturgeon's Indyref2 call. *BBC*, 2022. július 6. Online: www.bbc.com/news/uk-scotland-62071426
- BOOTHMAN, John – MACASKILL, Mark (2022): Scottish Independence Referendum: Voters Split on Plans to Hold Referendum Next Year. *The Times*, 2022. július 2. Online: www.thetimes.co.uk/article/scottish-independence-referendum-voters-split-on-plans-to-hold-referendum-next-year-fdx2092x6
- Boris Johnson Says Indyref Vote should be Once-in-Generation. *BBC*, 2021. január 3. Online: www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-55521732
- EU Referendum Results. *BBC* [é. n.]. Online: www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results
- GRANT, Alistair (2022): Scottish Independence: Liz Truss Says she Will 'Never, Ever' Allow UK 'Family' to be Split up. *The Scotsman*, 2022. augusztus 17. Online: www.scotsman.com/news/politics/scottish-independence-liz-truss-says-she-will-never-ever-allow-uk-family-to-be-split-up-3808429
- HOLDEN, Michael – SHIRBON, Estelle (2016): Brexit Referendum not Legally Binding, Supreme Court Told. *Reuters*, 2016. december 7. Online: www.reuters.com/article/britain-eu-article50-idUSL5N1E237L
- Holyrood's Lack of Indyref2 Powers is 'Obvious', Says UK Government. *BBC*, 2022. október 12. Online: www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-63220635

¹⁵ KOTTÁSZ 2016.

¹⁶ HOLDEN-SHIRBON 2016.

¹⁷ SZADAI 2022.

¹⁸ TÁRNOK 2022.

Újra napirenden a skót függetlenségi népszavazás

- KOTTÁSZ Zoltán (2022): A brit legfelsőbb bíróságon múlik Skócia jövője. *Magyar Nemzet*, 2022. október 11. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/10/a-brit-legfelsobb-birosagon-mulik-skocia-jovoje>
- MCILKENNY, Stephen (2022): Scottish Independence Referendum: What Time is Indyref2 Supreme Court Judgement? How to Watch Supreme Court Ruling Live. *The Scotsman*, 2022. november 22. Online: www.scotsman.com/news/politics/scottish-independence-referendum-what-time-is-indyref2-supreme-court-judgement-how-to-watch-supreme-court-ruling-live-3874754
- MILLER, Dale (2022): Voters Split 50/50 on Scottish Independence, New Poll Suggests. *The Scotsman*, 2022. június 1. Online: www.scotsman.com/news/politics/voters-split-5050-on-scottish-independence-new-poll-suggests-3717141
- Scotland Decides. *BBC* [é. n.]. Online: www.bbc.co.uk/news/events/scotland-decides/poll-tracker
- Scottish Independence: 19 October 2023 Proposed as Date for Referendum. *BBC*, 2022. június 28. Online: www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-61968607
- Scottish Independence: Edinburgh Rejects Independence. *BBC*, 2014. szeptember 19. Online: www.bbc.com/news/av/uk-scotland-29271147
- SYAL, Rajeev (2014): Independent Scotland ,Would Find it Extremely Difficult to Join EU'. *The Guardian*, 2014. február 16. Online: www.theguardian.com/politics/2014/feb/16/independent-scotland-extremely-difficult-join-eu
- Supreme Court Date for Indyref2 Case set for 11 October. *BBC*, 2022. július 21. Online: www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-62250988
- SZADAI Gergely (2022): A skót függetlenséget is elhozhatja II. Erzsébet halála. *Világgazdaság*, 2022. szeptember 18. Online: www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2022/09/a-skot-fuggetlenseget-is-elhozhatja-ii-erzsebet-halala
- TÁRNOK Balázs (2014): Mi lesz Skóciával? – beszélgetés egy skót jogásszal. *Kaszás Attila Diákkör*, 2014. szeptember 16. Online: <http://kadbudapest.hu/?p=454>
- 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/

Szlovák kormányválság – jön az utolsó felvonás?

2022. december 13-án kellett volna a szlovák parlamentnek bizalmi szavazást tartania a Heger-kormányról, azonban az utolsó pillanatban két nappal elhalasztották a sorsdöntő szavazást. Egyre inkább úgy tűnik, hogy a 2020-as hivatalba lépése óta a konstans kormányválság állapotában működő, szeptembertől pedig kisebbségben kormányzó kabinet bukása csak idő kérdése, és nemsokára valóban pont kerülhet ennek a szenvedéstörténetnek a végére. Mi történt az elmúlt napokban, mi várható most, lehet-e előrehozott választás, és mi lesz a felvidéki magyar politikai érdekképviselettel?

Elhalasztott bizalmi szavazás

Ha a hétfői bizalmatlansági szavazásról szóló parlamenti vita idején még nem is,¹ a keddi szavazás előtti órákban már azt tűnt a legvalószínűbbnek, hogy a nap a kormány bukásával fog véget érni.²

A koalíció hivatalban maradásához a 150 fős szlovák parlamentben legalább 76 képviselőnek kellett volna támogatni a kormányt a napirendre tűzött bizalmi szavazás során. Az *Új Szó* szerint a hét elejét tükröző viszonyok alapján a 150 fős testületben 73 képviselő szavazott volna a Heger-kabinet mellett, míg 71 képviselő ellene.³ Hat képviselő hétfő estig még nem közölte egyértelműen a szándékát.

Közülük hárman azonban kedd reggelre bejelentették, hogy a kormány bukására fognak szavazni. Martin Borguľa, a Sme rodina (Család vagyunk) képviselője közölte, hogy Roman Mikulec belügyminiszter hivatalban maradása miatt kilép a pártból és a frakcióból is,⁴ majd párttársa, Ján Krošlák is bejelentette, hogy biztosan a kormány bukása mellett szavaz.⁵ Továbbá Slavěna

¹ Befejeződött a parlamenti vita, Heger reméli, hogy bizalmat kap a kormánya 2022.

² Egyre inkább úgy fest, a bukástól már a Jóisten sem menti meg a Heger-kormányt 2022.

³ Egy szavazaton is múlhat, folytatja-e a kormány a munkát, vagy sem 2022.

⁴ Egyre közelebb a kormány bukása, kilépett a Sme rodinából Borguľa! 2022.

⁵ Újabb koalíciós képviselő jelentette be, hogy a kormány bukása mellett szavaz 2022.

Vorobelová, a Marian Kotleba helyére került pótképviselő is kijelentette, hogy nem szavaz bizalmat a kormánynak.⁶ Kedd reggel Gyimesi György, az OĽaNO (Egyszerű Emberek és Független Személyiségek), a kormánykoalíció vezető pártjának magyar nemzetiségű képviselője a Facebook-oldalán még a szavazás előtt azt írta: „Vége.”⁷

Az utolsó pillanatban azonban sikerült elhalasztani a szavazást, ezzel időt nyerni a koalíciónak. Az eredeti napirend szerint kedden 11 órakor került volna sor a szavazásra, azonban az ülés elején Boris Kollár házelnök előbb a szavazás fél órával történő elhalasztásáról határozott, majd a parlament megszavazta, hogy a bizalmi szavazásra két nappal később, december 15-én kerüljön sor.⁸

A kormánykoalíciót idén szeptemberben elhagyó Richard Sulík, az SaS (Szabadság és Szolidaritás) elnöke szerint azért halasztották csütörtökre a szavazást, mert a kormánykoalíció Igor Matovič pénzügyminiszter, korábbi kormányfő és Sulík ellenlábasa visszahívásával akarja megoldani a kormányválságot.⁹ Sulík ugyanakkor azt is hozzátette, hogy nem politikai alku áll az ügy hátterében, az SaS mindenképpen a kormány bukására fog szavazni.¹⁰ Párttársa, Jana Bittó Cigániková néhány órával később már úgy nyilatkozott, hogy Matovič lemondása alapot jelenthet a tárgyalások folytatásához.¹¹

Lehet-e előrehozott választást tartani?

A probléma leginkább abban áll, hogy a bizalmi szavazás elvesztésével a mostani koalíciónak semmilyen legitimitása nem marad, a szlovák alkotmány szerint pedig főszabály szerint nincs lehetőség előrehozott választások kiírására.¹²

Az előrehozott választás lehetősége körüli vita még a tavalyi évre nyúlik vissza: tavaly a Smer mintegy hatszázezer aláírást gyűjtött össze egy előrehozott választásról szóló népszavazás kiírásáért.¹³ Zuzana Čaputová köztársasági elnök a kérdést az Alkotmánybíróság elé utalta, amely úgy határozott, az ország alkotmánya nem teszi lehetővé az ilyen népszavazások kiírását, sőt arra sincs

⁶ Vorobelová is a kormány bukására adja le a voksát 2022.

⁷ GYIMESI 2022.

⁸ Csütörtök délutánra halasztották a kormány bukásáról szóló szavazást 2022.

⁹ Sulík szerint Matovič lemondása állhat a bizalmatlansági szavazás elhalasztása mögött 2022.

¹⁰ Csütörtök délutánra halasztották a kormány bukásáról szóló szavazást 2022.

¹¹ Egészen januárig húzódhat a kormány bukásáról szóló szavazás, ha lemond Matovič 2022.

¹² A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 1992.

¹³ Most akkor lesz előrehozott választás Szlovákiában vagy sem? Összefoglaltuk, hogy is állnak a dolgok! 2022.

mód, hogy a törvényhozás, alkotmányos többség mellett, tulajdonképpen feloszlassa magát.¹⁴ Azt azonban hozzátette a testület, hogy egy vonatkozó alkotmánytörvény módosításával megteremthető a jogi lehetősége egy ilyen népszavazásnak. Szlovákia 1993-as függetlenedése óta többször is volt előrehozott választás az országban (1994, 2006, 2012), a szlovák alkotmánybíróság azonban tavalyi döntésével tulajdonképpen megszüntette ezt a gyakorlatot.

Robert Fico idén újra nekifutott az aláírásgyűjtésnek, immár két kérdéssel: az első arra irányult, hogy alkotmánytörvénnyel lehetővé tegyék-e az előrehozott választásokról szóló népszavazás kiírását, a második pedig a hivatalban lévő kormány azonnali lemondásáról szólt. Utóbbi kérdést az Alkotmánybíróság október végén elkaszált, az első kérdést azonban jóváhagyta, lehetővé téve egy előrehozott választások kiírásáról szóló népszavazás megtartását.¹⁵ Zuzana Čaputová államfő 2023. január 21-ére ki is írta a népszavazást, amelynek egyetlen kérdése a választási időszak lerövidítésére vonatkozik, méghozzá referendum útján vagy parlamenti határozattal (!).¹⁶

További lehetőség, hogy a képviselők még január előtt módosítják az Alkotmányt, lehetővé téve az előrehozott választás kiírását (ez lényegében értelmetlenné is tenné a januári népszavazást). Ehhez azonban alkotmányos többség, legalább 90 képviselő jóváhagyására lenne szükség, amely Grigorij Mesežnikov politológus szerint legalábbis kétséges.

Az előrehozott választás megtartására lenne választói akarat. A Median október végén és november elején végzett felmérése szerint a választópolgárok 62 százaléka azt szeretné, ha előrehozott választást tartanának, nagyjából ugyanennyien a kormány leváltását is akarják.¹⁷ Ezzel összhangban a politikai pártok többsége is az előrehozott választásban látja a megoldást: korábban a kormánypárti Sme rodina elnöke, Boris Kollár, és az ellenzéki Hlas vezetője, Peter Pellegrini is a mielőbbi előrehozott választást sürgette a kormány bukása esetén.¹⁸

Nem kizárt, hogy azért is került sor a bizalmi szavazás halasztására, hogy a képviselők időt nyerjenek azoknak a tárgyalásoknak a lebonyolításához, amelyek az előrehozott választások lehetősége jogi megteremtésének előkészítését szolgálják, az elhúzódó bizonytalan politikai átmeneti időszakok elkerülése érdekében. Ha azonban Igor Matovič valóban lemond csütörtökig, és ennek

¹⁴ Alkotmányellenes az előrehozott választásról szóló referendum 2021.

¹⁵ Kiss 2022.

¹⁶ Čaputová bejelentette a népszavazás időpontját 2022.

¹⁷ A szlovákok közel kétharmada előrehozott választást szeretne 2022.

¹⁸ Kollár és Pellegrini szerint, ha a kormány megbukik, előrehozott választást kell tartani 2022.

okán mégis kellő számú képviselő szavaz a kormány maradására, a kormányválság akár januárig, a népszavazásig is elhúzódhat.¹⁹

Kik vehetik át az ország irányítását, és hogy áll a magyar politikai érdekképviselés?

A Polis közvélemény-kutató cég november végi felmérése szerint a Robert Fico vezette Smer (Irány) és a belőle kivált, Peter Pellegrini vezette Hlas szociáldemokrata pártok fej fej mellett, 20 százalék körüli támogatottsággal állnak az élen. A képzeletbeli dobogó harmadik fokára a PS (Progresszív Szlovákia) férne fel, jócskán lemaradva, 8,8 százalékkal. A további, parlamentbe bejutó pártok sorrendje: Republika (7,2 százalék), SaS (7 százalék), OĽaNO (6,1 százalék), Sme rodina (5,5 százalék) és a Kereszténydemokrata Mozgalom (KDH) (5 százalék). A Szövetséget a cég parlamenti bejutási küszöb alá, 4,8 százalékra mérte.²⁰

Az új lehetséges kormányfő tehát a legnagyobb valószínűség szerint Peter Pellegrini vagy Robert Fico lesz. Bár mindkét szociáldemokrata tömörülés szuverenista irányvonalat képvisel, ami Budapestnek jó hír lehet, de amíg Pellegrini nyugatos, Robert Fico mára egyértelműen Nyugat-ellenes, oroszbarát retorikát alkalmaz.²¹ Fico nevéhez továbbá szorosan kötődnek a maffiakormányzás lemoshatatlan bűnei, az újságíró-gyilkosságokban részt vevő bűnözőkkel való szoros kapcsolatai, illetve a magyarellenességen sovinszta rendelkezések zöme is, így a nyelvtörvény és állampolgársági törvény szigorítása, Malina Hedvig megveretésének eltussolása és a DAC-szurkolók megveretése. Fico lehetséges hatalomra kerülése tehát több szempontból sem nevezhető örömdetes fejleménynek.

A 2021 őszen létrejött szlovákiai magyar egységpártot, a Szövetséget szinte valamennyi közvélemény-kutató rendre bejutási küszöb alá méri, 2 és 5 százalék közé. Bár a párt jelentős sikert ért el az október végi helyhatósági és megyei választásokon,²² ez nem jelenti azt, hogy országos viszonylatban is képes lehet elérni a párt a bejutáshoz szükséges 5 százalékos küszöböt (Szlovákiában a parlamenti választás teljesen arányos, az egész ország egy választóközvetet képez). A helyhatósági és megyei választásokon hagyományosan kisebb szerepe van

¹⁹ Egészen januárig húzódhat a kormány bukásáról szóló szavazás, ha lemond Matovič 2022.

²⁰ Friss POLIS-felmérés: Stabil Hlas-előny, a parlament küszöbén a Szövetség 2022.

²¹ RENCZES 2022.

²² POMICHAL 2022a.

a pártpolitikai hovatartozásnak, az etnikai magyar párt Felvidéken pedig jellemzően erős regionális beágyazottságú. Ez azonban nem jelenti azt, hogy országos viszonylatban is hasonló siker várható.

A magyar párt országos felméréseken való sikertelenségének több oka is van. Egyfelől a közvélemény-kutató cégek nehezen tudják mérni a magyar szavazók választási szándékát az alkalmazott mintavételi módszerek miatt. Másfelől, és ez az érdemi ok, hogy a magyar pártot folyamatosan belső ellentétek feszítik, amit a szlovákiai magyar választó is tökéletesen érzékel. A tavaly őszi pártegyesítés során az a döntés született, hogy az új egységpártban platformok formájában működnek tovább az elődpártok, megőrizve ezzel a pártok közti értékbeli és politikai különbségeket. Ezzel azonban a törésvonalak megőrzését is eredményezte, amelyek ezentúl nem pártok, hanem az „egységes” párt különböző platformjai között húzódtak. A törésvonalak menti viták jelentős része a nagy nyilvánosság előtt zajlik, így a választó azt érzékeli, hogy az évek óta országos viszonylatban sikereket elérni képtelen politikai formáció immár önmagával vitázik. A hétvégén a Szövetség Országos Tanácsának ülése például félbeszakadt, miután a platformok felszámolásáról szóló vita során az MKP-platform képviselői kivonultak az ülésről.²³ Ezzel párhuzamosan pedig a szlovák pártok szólítják meg a magyar választókat, ez a taktika – ahogy Gyimesi György esete is mutatja – pedig már 2020-ban is elég jól működött.

A szlovákiai magyar politikai érdekképviseletnek össze kell szednie magát, hiszen az előrehozott választás elérhető közelségbe került, a Szövetség pedig messze nincs a teljesítési képességei csúcsán. Egy esetleges kudarc az egységpártot is évekre zárójelbe teheti, ami végső soron az etnikai politizálás gondolatát is veszélybe sodorhatja.

2022. december 14.

Felhasznált irodalom

Alkotmányellenes az előrehozott választásról szóló referendum. *Új Szó*, 2021. július 7. Online: <https://ujsozso.com/kozelet/alkotmanyellenes-az-elorehozott-valasztasrol-szolo-referendum>

A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (1992). Online: www.torvenytar.sk/zakon-31

²³ POMICHAL 2022b.

Szlovák kormányválság – jön az utolsó felvonás?

- A szlovákok közel kétharmada előrehozott választást szeretne. *Új Szó*, 2022. november 13. Online: <https://ujso.com/kozelet/felmeres-a-szlovakok-kozel-ketharmada-elorehozott-valasztast-szeretne>
- Befejeződött a parlamenti vita, Heger reméli, hogy bizalmat kap a kormánya. *Új Szó*, 2022. december 12. Online: <https://ujso.com/kozelet/befejezodott-a-parlamenti-vita-heger-remeli-hogy-bizalmat-kap-a-kormanya>
- Čaputová bejelentette a népszavazás időpontját. *Új Szó*, 2022. november 3. Online: <https://ujso.com/kozelet/caputova-bejelentette-az-elorehozott-valasztasokrol-szolo-nepszavazas-idopontjat>
- Csütörtök délutánra halasztották a kormány bukásáról szóló szavazást. *Új Szó*, 2022. december 13. Online: <https://ujso.com/kozelet/csutortok-delutanra-halasztottak-a-kormany-bukasarol-szolo-szavazast>
- Egészen januárig húzódhat a kormány bukásáról szóló szavazás, ha lemond Matovič. *Új Szó*, 2022. december 13. Online: <https://ujso.com/kozelet/egesen-januarig-huzodhat-a-kormany-bukasarol-szolo-szavazas-ha-lemond-matovic>
- Egy szavazaton is múlhat, folytatja-e a kormány a munkát, vagy sem. *Új Szó*, 2022. december 12. Online: <https://ujso.com/kozelet/egy-szavazaton-is-mulhat-folytatja-e-a-kormanya-munkat-vagy-sem>
- Egyre inkább úgy fest, a bukástól már a Jóisten sem menti meg a Heger-kormányt. *Ma7.sk*, 2022. december 13. Online: <https://ma7.sk/aktualis/egyre-inkabb-ugy-fest-a-bukastol-mar-a-joisten-sem-menti-meg-a-heger-kormanyt>
- Egyre közelebb a kormány bukása, kilépett a Sme rodinából Borgula! *Új Szó*, 2022. december 13. Online: <https://ujso.com/kozelet/egyre-kozelebb-a-kormany-bukasa-kilepett-a-koliciobol-borgula>
- Friss POLIS-felmérés: Stabil Hlas-előny, a parlament küszöbén a Szövetség. *Ma7.sk*, 2022. december 5. Online: <https://ma7.sk/aktualis/friss-polis-felmeres-stabil-hlas-elony-a-parlament-kuszoben-a-szovetseg>
- GYIMESI György – NRSR (2022): Vége! *Facebook*, 2022. december 12. Online: www.facebook.com/Gyimesi/posts/pfbid02m76LDZrsYsU5F5nWoDKTpJ9pK2iR45xuBewG9t8yk6QrEFRChpcyd6RoAakdFSk4l
- KISS Balázs (2022): Eldőlt a szlovák kormány lemondását célzó népszavazási kérdés sorsa. *Infostart*, 2022. október 27. Online: <https://infostart.hu/tudositoink/2022/10/27/eldolt-a-szlovak-kormany-lemondasat-celzo-nepszavazasi-kerdes-sorsa>
- Kollár és Pellegrini szerint, ha a kormány megbukik, előrehozott választást kell tartani. *Új Szó*, 2022. december 9. Online: <https://ujso.com/kozelet/kollar-es-pellegrini-szerint-ha-a-kormany-megbukik-elorehozott-valasztast-kell-tartani>
- Most akkor lesz előrehozott választás Szlovákiában vagy sem? Összefoglaltuk, hogy is állnak a dolgok! *Ma7.sk*, 2022. szeptember 21. Online: <https://ma7.sk/aktualis/most-akkor-lesz-elorehozott-valasztas-szlovakiaiban-vagy-sem-osszefoglaltuk-hogy-allnak-a>
- POMICHAL Krisztián (2022a): Történelmi siker a megyei választásokon: Önálló pártszínekben a Szövetség adja a legtöbb megyei képviselőt. *Ma7.sk*, 2022. október 30. Online: <https://ma7.sk/aktualis/tortenelmi-siker-a-megyei-valasztasokon-onallo-partszineken-a-szovetseg-adja-a-legtobb>
- POMICHAL Krisztián (2022b): Félbeszakadt a Szövetség Országos Tanácsának ülése: az MKP-platform politikusai kivonultak a platformvítáról. *Ma7.sk*, 2022. december 10. Online: <https://ma7.sk/aktualis/felbeszakadt-a-szovetseg-orszagos-tanacsanak-ulese-az-mkp-platform-politikusai-kivonultak>

- RENCZES Ágoston (2022): A szlovák ellenzék is egyre inkább rácsavarodik az oroszbarátságra. *Azonnali*, 2022. április 19. https://azonnali.hu/cikk/20220419_a-szlovak-ellenzek-is-egy-re-inkabb-racsavarodik-az-oroszbaratsagra
- Sulík szerint Matovič lemondása állhat a bizalmatlansági szavazás elhalasztása mögött. *Új Szó*, 2022. december 13. Online: <https://ujsoz.com/sulik-szerint-matovic-lemondasa-allhat-a-bizalmatlansagi-szavazas-elhalasztasa-mogott>
- Újabb koalíciós képviselő jelentette be, hogy a kormány bukása mellett szavaz. *Új Szó*, 2022. december 13. Online: <https://ujsoz.com/kozelet/ujabb-koalicios-kepviselo-jelentette-be-hogy-a-kormany-bukasa-mellett-szavaz>
- Vorobelová is a kormány bukására adja le a voksát. *Új Szó*, 2022. december 13. Online: https://ujsoz.com/kozelet/vorobelova-is-a-kormany-bukasara-adja-le-a-voksat?utm_source=web-site&utm_campaign=legfrissebb_cikkek

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