



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

XXIII. évfolyam (2020)
2. szám

EURÓPAI TÜKÖR

ISSN 1416-6151 (nyomtatott)
ISSN 2560-287X (elektronikus)

EURÓPAI
TUKÖR  EUROPEAN
MIRROR

Európai Tükör
A Nemzeti Közszolgálati Egyetem tudományos folyóirata

Főszerkesztő: Kecsmár Krisztián

Szerkesztőségi titkár: Pásztor Szabolcs

Szerkesztőség:

Kecsmár Krisztián

Koller Boglárka

Ördögh Tibor

Pásztor Szabolcs

A szerkesztőbizottság elnöke: Koller Boglárka

A szerkesztőbizottság tagjai:

Arató Krisztina

Balogh Csaba

Baranyai Gábor

Christian Schweiger

Csehi Zoltán

Fehér Miklós Zoltán

Fóris György

Gazdag Ferenc

Győri Enikő

Halmai Péter

Hegyaljai Mátyás

Jobbágy Zoltán

Kaló József

Karin Liebhart

Ladislav Cabada

Martonyi János

Navracsics Tibor

Nyikos Györgyi

Olga Gyárfásóva

Palánkai Tibor

Pap András László

Papp Tekla

Simonné Gombos Katalin

Somssich Réka

SzecsKay András

Takács Szabolcs

Zupkó Gábor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

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

A folyóirat weboldala: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror>

Megjelenik évente négy alkalommal.

Kiadó: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

Olvasószerkesztő: Resofszki Ágnes, Szarvas Melinda

Nyelvi lektor: Orbán Áron

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Nyomdai kivitelezés: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

ISSN 1416-6151 (print)

ISSN 2560-287X (online)



Tartalom

Itt van az ősz, itt van újra... 5

TANULMÁNY

Sulyok Márton – Tribl Norbert: „A gazda bekeríti házát”? – A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása. 7

Kecsmár Krisztián: A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába? 31

Soós Eszter Petronella: Félidőben: Emmanuel Macron mérlege az uniós politikákban 53

Lőrinczné Bencze Edit: A Zágrábi Csúcstól a Zágrábi Csúcsig: az Európai Unió bővítési politikájának változásai a Nyugat-Balkán vonatkozásában. 75

Kollárik Ferenc: Magyarország, Csehország és Szlovákia regionális és makrogazdasági konvergenciája az EU-csatlakozás előtt és után 99

ESSZÉ

Martonyi János: A Schuman-deklaráció 117

Palánkai Tibor: Az euró és magyarországi bevezetésének néhány kérdése. 129

KÖNYVISMERTETÉS

Kőrösi István: Európa történelmi sorskérdései és kilátásai. 139

Itt van az ősz, itt van újra...

Rossz hírnél csak egy rosszabb van, a rossz egészség – véli Gabriel García Márquez. Ha ezt elfogadjuk, akkor duplán érezhetjük a 2020-as év nyűgét vállainkon.

Az ősz beköszöntével mintha még nagyobb súllyal nehezedne ránk az év elején Európában is kirobbant egészségügyi világjárvány. Mondhatni, hogy most kezdődött el Európa számára a második felvonás. Reméljük most már az utolsó.

Azonban az élet nem áll meg. Jelenleg, ha átmenetileg is, de kénytelenek vagyunk hétköznapi szokásainkat a jelentősen megváltozott körülményekhez igazítani. Belgiumból például szinte lehetetlen eljutni Párizsba, így nem mindenki tud az ősszel találkozni „Szent Mihály útján”. Az ősz tehát nemcsak „a fáknak ágait” terhelte meg, hanem mindannyiunk életére kihatással van. De az ősz nem csak Petőfit, Csokonait vagy Adyt ihlette meg.

Az Európai Uniót – úgy tűnik – nem a George Eliot-i értelemben vett őszi „melankólia” kerítette hatalmába, ugyanis az uniós politikák szempontjából nem egy lagymatag időszak vár ránk. State of the Union – az Európai Unió helyzetéről szóló éves – beszéd, új migrációs és menekültügyi paktumra tett bizottsági javaslat, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetés további etapjai vagy a jogállamiság körüli viták, kérdések fogják a tagállami döntéshozókat és az uniós intézményeket lekötni és remélhetőleg nem megosztani, hogy csak a legfontosabbakat emeljük ki.

Ha a természet el is „szendereg”, mégiscsak mozgalmas ősz elé nézünk.

De lássuk, most milyen volt a tavasz és a nyár vagy akár az azt megelőző időszak. A jelen lapszámban megjelenő írások aktualitása megkérdőjelezhetetlen. Olyan témák kerülnek terítékre, mint a Német Alkotmánybíróság május 5-i határozata, a jogállamiság kérdése, Macron eddigi uniós politikájának értékelése, az uniós bővítési politikája a Nyugat-Balkán vonatkozásában, a térségünket érintő konvergencia makrogazdasági elemzése, az euró bevezetése körüli magyar dilemmák bemutatása, a Schuman-deklaráció 70 év távlatából és Európa történelmi sorskérdéseinek és kilátásainak bővebb megvilágítása.

Reméljük tartalmas, kellemes és hasznos lesz a jelen lapszám is.

Kecsmár Krisztián
főszerkesztő

Sulyok Márton – Tribl Norbert

„A gazda bekeríti házát”? A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása¹

‘The master pulls a fence around his house’?

The Significance of the PSPP Decision of the German Federal Constitutional Court and the Reality of Constitutional Responsibility for European Integration

A nemzeti alkotmánybíróságok és az EUB kapcsolatát, illetve az uniós jog abszolút primátusát a tagállami alkotmányok felett az alkotmányértelmező testületek az európai alkotmányos párbeszéd eszközével igyekeztek és igyekeznek a mai napig a fenntarthatóság medrén belül tartani, míg az e relációk meghatározása iránti igény időközben életre hívta az alkotmányos identitás védelmének szükségességét. Az elmúlt évek tudományos diskurzusában mind többször találkozhattunk a „nyílt kenyértörés” pillanatával, mikor az e testületek közötti viszony meghatározatlanságából fakadóan a testületek és az általuk védelmezett jogforrások összeütköznek. 2020. május 5-én úgy tűnik, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP tárgyában hozott döntésével e pillanat elérkezett, bár talán kevésbé lesznek hevesek az ezt követő folyamatok, mint azt elsősre gondolnánk. A tanulmány bevezetője

Sulyok Márton, adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet; E-mail: msulyok@juris.u-szeged.hu

Tribl Norbert, tudományos segédmunkatárs, doktorjelölt, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Közjogi Intézet; E-mail: tribl@juris.u-szeged.hu

¹ A kutatást az „EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban” című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

röviden érinti az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti hatásköri kérdéseket, majd – annak fő részében – e német döntés alkotmányjogi magvának, az integrációért viselt alkotmányos felelősségnek (*Integrationsverantwortung*) az elemzéséből kiindulva írja le annak elméleti és gyakorlati fontosságát, várható hatásait és utóéletét az alkotmánybíráskodást végző nemzeti fórumok és az EUB közötti kapcsolat vonatkozásában, kitekintve a releváns EUB-gyakorlat megállapításaira is.

Kulcsszavak: ultra vires, PSPP, nemzeti alkotmánybíróság, EUB, Európa, szuverenitás, alkotmányos identitás, előzetes döntéshozatal

*The relationship between national constitutional courts and the CJEU, and the absolute primacy of EU law over the constitutions of the Member States, has been and continues to be sustained by all bodies interpreting the constitutions through the so-called European constitutional dialogue, while the need to define these relations invoked the necessity of protecting constitutional identity. In the scientific discourse of recent years, we can come across moments of ‘bread breaking’ with increasing frequency, when, due to the uncertainty of the relationship between these organs, they and the sources of law they protect collide. On May 5, 2020, with the German Federal Constitutional Court’s PSPP-decision, said moment seems to have arrived, although perhaps the resulting processes will be less intense than we might first think. In its introduction, the paper shortly touches upon standing questions of the competences between national constitutional courts and the CJEU, then, starting out from the constitutional core of the decision – that is, the constitutional responsibility for the integration (*Integrationsverantwortung*) – the main part presents the practical and theoretical importance of this German decision, as well as its expected effects and its afterlife regarding national bodies in charge of constitutional adjudication and the CJEU, with an eye on relevant CJEU jurisprudence as well.*

Keywords: ultra vires, PSPP, national constitutional courts, CJEU, Europe, sovereignty, constitutional identity, preliminary ruling

1. Bevezetés

„Léckatonáim sorban állnak már, pici földem a földből kikerítve, könnyü szál dzsidások módján állnak őrt, hatalmasan igazságukban; ők a törvény, ők a jog, erőm, munkám, nyugalmam és jutalmam ők, s jel hogy vagyok.”²

Babits Mihály *A gazda bekeríti házát (Új barbár század jövetelére)* versének címe igen találó felütés lehet a jelen írás témájához. A vers itt idézett kezdősorai pedig akár a nemzeti

² Babits Mihály: *A gazda bekeríti házát (Új barbár század jövetelére)*. *Nyugat*, 18. (1925), 19. Elérhető: <https://epa.oszk.hu/00000/00022/00381/11693.htm> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)



alkotmánybíróságoktól (AB, beleértve ebbe az alkotmánybíráskodást végző más fórumokat) is íródhattak volna az Európai Unió Bíróságához (EUB). A nemzeti AB-k „léckatonái” azok a belső jog és az EU-jog viszonyát elemző határozatok, amelyek e testületek/intézmények és a nemzeti alkotmány létjogosultságát jelzik, olykor válaszul az EUB-től érkezett inputokra az alkotmányos párbeszéd jegyében. Azt jelzik, hogy vannak, és „kikerítik azt a kicsi földet” az integráció jogának területéről, amely felett „dzsidások módján” örködhethetnek. Oliver Garner a Dansk Industri- (Dánia),³ a Miller- (Egyesült Királyság)⁴ és a Taricco- (Olaszország)⁵ ügyek kapcsán pont ezzel a hasonlattal él, vagyis, hogy e döntések a két jogrendszer közötti határvonal kijelölésére szolgálnak, amikor *ultra vires* kontrollt végeznek.⁶

Noha az európai integráció azért jelenleg még nem egy Babits által vizionált „új bár század eljövételét” példázza, egyes tendenciák az EU-s intézményeknek tulajdonított lopakodó hatáskörtúllépés és *ultra vires* aktusok kapcsán azért nyugtalanítók lehetnek, ahogy a jelen írás is rámutat majd arra a német AB úgynevezett PSPP-döntésének elemzésén keresztül. Idézett művében Garner Hans Lindahl és Kaarlo Tuori elméleteire támaszkodva mutatja be, hogy miként választhatók fel a nemzeti AB-k és az EUB között megrajzolható határok (*boundaries*), korlátok (*limits*) és törésvonalak (*fault-lines*). A határok ez alapján arra vonatkoznak, hogy a jog hogyan tereli határok közé egy közösség viselkedését számos, például időbeli, térbeli, materiális és egyéb szubjektív határok meghatározásával. Ezek válnak korláttá abban a pillanatban, amikor a közösségek valamely tevékenységet jogszerűnek vagy jogszerűtlennek minősítenek. Törésvonalak ezekből akkor keletkeznek, amikor egy normatív változás következik be, és azt egy jogi közösségnek – addigi korlátaival változtatva – adaptálnia kellene, de bebizonyosodik, hogy saját szabályai értelmében vannak elrendelhető (*orderable*) és el nem rendelhető (*unorderable*) dolgok.⁷

Az előbbi kontextusban kialakult törésvonalak kapcsán a dialogikus problémamegoldás az EU jogrendszere tekintetében, következtet Oliver Garner, akkor lehet sikeres, ha a konfliktus egyik szereplője nem feloldhatatlan törésvonalaként tekint egy problémára, és saját határait képes és hajlandó módosítani.⁸ Az alábbi írásban egy olyan törésvonalat mutatunk be, amelynek esetében az látszik bizonyosnak, hogy ezen az alárendelt jogi közösség nem képes és nem is hajlandó módosítani, és a létrejött törésvonal alapján kitarthatja a saját maga által emelt korlátok jogszerűsége mellett.

³ Case no.15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A.

⁴ R (on the application of Miller and another) v. Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.

⁵ Corte Costituzionale, n. 24/2017.

⁶ Oliver Garner: The Borders of European Integration on Trial in the Member States: Dansk Industri, Miller, and Taricco. *European Journal of Legal Studies*, 9. (2017), 2. 1–12. Elérhető: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46065/EJLS_2017_EditGarner237UK.pdf?sequence=1&isAllowed=y (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

⁷ Garner i. m. 5–6. (Lindahl-ra utalással: Hans Lindahl: *The Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality*. Oxford, Oxford University Press, 2013.)

⁸ Garner: i. m. (6. lj.) 10. [Tuori-ra utalással: Kaarlo Tuori: Crossing the limits but stuck behind the fault lines? *Transnational Legal Theory*, 7. (2016), 1. 133–153.]



Arthur Dyevre, a KU Leuven professzora a cseh AB Landtová (vagy Holubec, Slovak Pensions)⁹ ügyét hozza példaként a cikkben is elemzett viszonyrendszer problémáira, amelyben *ultra vires* vizsgálatot végeztek. Szerinte – leegyszerűsítve – a tágabb értelemben vett történet az EU-jogot kutatók előtt ismert, és arról szól, hogy „az EUB által támogatott integrista felfogását a nemzeti felsőbbbíróságok hogyan próbálták meg elnyomni. Szerinte a német Szövetségi Alkotmánybíróság pedig már kezdettől vezette a palotaforradalmat az EUB-vel szemben”. E cikkében Dyevre azt jósolja, hogy a Landtová nem lesz e hatásköri viták „töréspontja”, hanem „izolált incidens” marad. Szerinte a német AB (akkor még az OMT-határozat kapcsán) nem fog hadat üzeni, hanem engedményeket fog kicsikarni az EUB-tól.¹⁰

A közelmúlt nagy jelentőségű ügyei sem voltak képesek eldönteni a vitákat az alkotmányjog európai dimenzióiról folytatott diskurzusban az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti kapcsolatáról,¹¹ hiszen előbbi az uniós jog, míg utóbbi a nemzeti alkotmányok autentikus, *erga omnes* hatályú értelmezői.¹² A testületek közötti reláció kérdése azonban már önmagában is csak következmény: az uniós jog és a nemzeti alkotmányok viszonyának látszólag szabályozott,¹³ a felszín alatt azonban törékeny egyensúlyi állapotban alapuló kapcsolata.¹⁴ Az uniós jog elsőbbségének elve a tagállami alkotmányokkal szemben nem az Alapító Szerződésekben *expressis verbis* lefektetett klauzula: az EUB munkálta ki a van Gend en Loos, majd a Costa vs. E.N.E.L. döntésekben.¹⁵ (Talán azt is érdemes itt megjegyezni, hogy azóta sem került bele a Szerződésbe, pusztán a 17. nyilatkozatban olvasható, a Tanács Jogi Szolgálatának véleménye részeként.¹⁶) Az EUB gyakorlata azonban nem kapott fenntartás nélküli támogatást a tagállamok részéről. 1974-ben a német Szövetségi Alkotmánybíróság az Solange I. majd később a Solange II. és III. döntésekkel kinyilvánította, hogy meghatározott feltételek teljesülése esetén fenntartja magának a jogot arra, hogy kimondja az utolsó szót és mellőzze az uniós jog alkalmazását a német alaptörvénnyel szemben.¹⁷

⁹ Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*.

¹⁰ Arthur Dyevre: *Domestic Judicial Defiance in the European Union: A Systemic Threat to the Authority of EU Law?* Yearbook of European Law, 2016. 1–33. 2–4.

¹¹ Vö.: Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány*, 60. (2019), 2. 63–91.; Szakály Zsuzsa: Történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2015), 2. 24–38. 35.

¹² Vincze Attila – Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 493–515.

¹³ Martin Below: The Functions of Constitutional Identity Performed in the Context of Constitutionalization of the EU Order and Europeanization of the Legal Orders of EU Member States. *Perspectives on Federalism*, 9. (2017), 2. 72–97.

¹⁴ Trócsányi László: Alkotmányos identitás és európai integráció. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (2014), 76. 473–482. 473–476.

¹⁵ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 366–377.

¹⁶ Ld.: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – A2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok – A. A szerződések rendelkezéseire vonatkozó nyilatkozatok – 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről. 12008E/AFI/DCL/17. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12008E/AFI/DCL/17> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

¹⁷ Vö.: BVerfGE 37, 271 – Solange I., BVerfGE 73, 339 – Solange II.



A Szövetségi Alkotmánybíróság elvi jellegű megállapításai azonban sohasem váltak valósággá: a testület az *alapjogi fenntartás* és az *ultra vires* tesztjének megalkotása óta egyszer sem helyezkedett olyan álláspontra, amely a Solange-döntésekben megfogalmazottak tényleges, adott esetre alkalmazását jelentette volna.¹⁸ Egészen mostanáig. Az évtizedek alatt, az Unió értékközösségé válásával és a belső feszültségek erősödésével az uniós jog és a nemzeti alkotmányok közötti esetleges összeütközés látszólag elméleti és az utóbbi évtizedben egyre inkább politikai jellegű vitává formálódott, amely hipotetikus jellegével mind jobban az euroszkepticizmus egyik jelképévé vált. Az uniós jog abszolút elsőbbsége a nemzeti alkotmányokkal szemben doktrínává szilárdult. Ezen *alkotmányos paradoxon*¹⁹ által életre hívott rendszerbe azonban kódolva van a destabilizálódás veszélye: egy hallgatólagosan elfogadott, fenntartásokkal kezelt szabályra épül, az uniós jog abszolút, kivétel nélküli primátusának integrációs igényével. Kukorelli István ezzel kapcsolatban kijelenti: „az Alaptörvény fensőbbbsége és a közösségi jog elsőbbsége között nincs hierarchikus viszony. [...] A történet ebben az új államkapcsolatban is az alkalmazkodásról, az együttműködésről, a kölcsönhatásokról szól. A kétirányú hatásmechanizmusokban helye van a szuverenitást védő filozófiának is. Ha az alkalmazkodás nem egyoldalú, és nem megkésett, hanem konstruktív és előrelátó, akkor helyben vagyunk Európában.”²⁰

A Kukorelli István által is említett kétirányúság szellemében a nemzeti alkotmánybíróságok és az EUB kapcsolatát, illetve az uniós jog abszolút primátusát a tagállami alkotmányok felett az alkotmányértelmező testületek az európai alkotmányos párbeszéd²¹ eszközével igyekeztek és igyekeznek a mai napig a fenntarthatóság medrén belül tartani. Időközben az e kölcsönhatásból létrejövő kapcsolatok meghatározása iránti igény életre hívta az alkotmányos identitás meghatározásának és védelmének szükségességét.²² Az elmúlt évek tudományos diskurzusában mind többször találkozhattunk a *nyílt kenyértörés pillanatával*, amikor az e két típusú testület közötti viszony meghatározatlanságából fakadóan az általuk védelmettség jogforrások védelmében e testületek ütköznek egymással a jog- és alkotmányértelmezésben.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-én hozott, röviden csak PSPP-nek²³ nevezett döntésével²⁴ sokaknak úgy tűnhet, hogy a Kukorelli István által is emlí-

¹⁸ Vö.: Vincze–Chronowski i. m. (12. lj.) 197–218.

¹⁹ Blutman László – Chronowski Nóra: Az alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.). *Európai Jog*, 7. (2007), 2. 3–16.

²⁰ Kukorelli István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2013), 1. 7–14. 12–13.

²¹ Vö.: 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, AB 2016, 1418, 33–34. pont, 45–46. pont, 76. pont. Stumpf István: Alkotmányos párbeszéd. Gondolatok Drinóczi Tímea könyvét olvasván. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2018), 2. 46–51., Drinóczi Tímea: Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században. *Jogtudományi Alap kutatások 1.* Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2017. 86–161.

²² Vö.: Orbán Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, (2018), 3. 1–13.

²³ *Implementation aspects of the public sector purchase programme (PSPP)*. 2020. European Central Bank. Elérhető: www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/omt/html/pspp.en.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 22.)

²⁴ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 05 May 2020 – 2 BvR 859/15, 1–237.



tett szuverenitásvédő filozófia pénzügyi vonatkozásai kapcsán elérkezett az a pillanat, amikor az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok bizonytalan viszonya gyújtópontjává válik egy mélyen gyökerező vitának, amelyben a föderatív és a nemzetállami fejlődési irányok képviselői szállnak síkra az európai integráció jövőjéért.

Ugyanakkor talán kevésbé lesznek hevesek a PSPP-döntést követő közép- és hosszú távú folyamatok, mint azt elsőre gondolnánk. Rövid távon a határozat heves reakciókat váltott ki mind a politikai, mind az alkotmányjogi diskurzusban. A döntést követően alkotmányjogászok egy csoportja közös nyilatkozatot tett közzé,²⁵ amelyben hangot adtak azon meggyőződésüknek, amely szerint megengedhetetlen, hogy egy nemzeti alkotmánybíróság kinyilvánítsa egy az EUB által hozott döntésről annak alkalmazhatatlanságát, mivel ez – véleményük szerint – az európai jogrend és a teljes integrációs folyamat destabilizálódásának veszélyét hordozza magában. A nyilatkozatot megfogalmazók ugyanakkor nem térnek ki a PSPP-döntés fundamentumát képező alkotmányjogi indokolásra, amely az integrációs folyamat alapgondolatából és szellemiségéből indul ki és jut el az ultra vires aktus alkalmazhatatlanságáig pontosan ezen folyamat és szellemiség védelmében. A jelen tanulmány ezt a hiányosságot igyekszik áthidalni a döntés releváns részének bemutatásával és elemzésével.

A döntés európai fogadtatása a jogászok és politikusok között meglehetősen vegyes volt, egy francia álláspontot azonban érdemes kiemelni ezek közül is. François Asselineau gorselemzése szerint a nagyon hosszú és precíz döntés következtetései két ponton nagyon jelentősek a jelenleg folyó európai vitákban: a) az „európaistákat” (*Européistes*) annyiban elégíti ki a döntés egy ponton, hogy a PSPP-program önmagában nem ütközik a tagállamok monetáris finanszírozásának (*financement monétaire des États*) az Alapító Szerződések általi tilalmába, bár ezzel együtt a döntésnek b) feltehetően katasztrofális következményei lesznek az euró és az EU jövője tekintetében, hiszen a német AB szuverén és autonóm módon egyoldalúan jelenti ki az EUB egy döntéséről, hogy az részben ellene megy a német alkotmánynak, és elutasítja annak alkalmazását.²⁶ A második pontban említett jövőkép meglehetősen baljós, de talán éppen ezért érdemes alkotmányjogi szempontból megvizsgálni, hogy tehet-e, s tett-e ilyen kijelentést egyáltalán a német alkotmánybíróság? S joggal mondta-e ki, amit kimondott a német vonatkozások kapcsán?

²⁵ Vö.: R. Daniel Kelemen et alii: *National Courts Cannot Override CJEU Judgments*. 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/national-courts-cannot-override-cjeu-judgments/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.); illetve I. a nyilatkozat közzétételét követően született, azt kritikai éllel vizsgáló reakciót: Maciej Krogel: *Is the Theory Culpable? A Response to a Statement against Constitutional Pluralism*. 2020. Elérhető: <https://blogs.eui.eu/constitutionalism-politics-working-group/theory-culpable-response-statement-constitutional-pluralism/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

²⁶ François Asselineau: *La décision historique du Tribunal constitutionnel allemand du 5 mai 2020*. Elérhető: www.upr.fr/actualite/la-decision-historique-du-tribunal-constitutionnel-allemand-du-5-mai-2020/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)



Nem lehet meglepő a vonatkozó német AB-judikatúrát ismerő olvasó számára az a tény, hogy egy ilyen ügyben és egy ilyen döntés született német részről.²⁷ Nemcsak a 2009-es német Lisszabon-határozat költségvetési vonatkozásában (egészen pontosan a „fiskális politika alapvető elemei” tekintetében²⁸) kimondott következtetései alapján nem meglepő a döntés, de azért sem, mert, mint említettük, a döntés alapja egy EDH volt. Fontos itt emlékeztetni, hogy az első német EDH 2014-ben szintén költségvetési vonatkozó kérdéseket fogalmazott meg az EUB felé. Ezek vezettek az úgynevezett OMT-határozat²⁹ meghozatalához, amely érdekes módon szintén egy, az EKB által kezdeményezett kötvényvásárlási programhoz (ld. Gauweiler és társai ügyet³⁰) és az alkotmányos identitás – most a PSPP kapcsán mellőzött – német tesztjéhez (kontrolljához) kapcsolódott.

Hiába tartoznak a tagállamok fiskális politikájával kapcsolatos rendelkezések az alkotmányos identitás fogalmi körébe egyes értelmezések szerint, sokkal erősebb ebben a vonatkozásban a német dichotómiában kialakított és például a magyar AB által is átvett „szuverenitáskontroll” gyakorlása,³¹ amely itt mint *ultra vires* vagyis hatásköri kontroll jelenik meg.

2. Az alapul fekvő előzetes döntéshozatali eljárás

A német Szövetségi Alkotmánybíróság az EUMSZ 267. cikk alapján nyújtott be előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az EUB-hez 2017. augusztus 17-én az előtte folyamatban lévő alkotmányjogi panasz eljárás keretében.³² A panaszosok az Európai Központi Bank (EKB) kötvényfelvásárlási programjával összefüggő határozatait támadták, tekintettel

²⁷ A német AB és az EU-jog viszonyáról a 2020-as alapjogvédelmi esetjog két kulcsügye kapcsán ír elemzést Auer Ádám és Orbán Endre: Auer Ádám – Orbán Endre: Záróköszerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában (felejtéshez való jog I–II.). *Jogtudományi Közöny*, 75. (2020), 1. (megjelenés alatt – a kézirat idézve a szerző engedélyével.)

²⁸ Damien Chalmers a döntés kapcsán 4 lépésben elemzi azt, és harmadikként jelöli meg az *ultra vires* kontroll és az identitáskontroll létrehozását. Az első az EU általi hatáskörtülpelés, a második pedig az alkotmányos identitás olyan aspektusai tekintetében, amelyek felett a Bundestagnak kellene – az ő szóhasználatában – monopóliummal rendelkeznie. Chalmers idesorolja a tagállami pénzügyi (fiskális) politika alapvető elemeit, amelybe egyértelműen beletartoznak a költségvetéssel kapcsolatos, azt érintő kérdések. Ezek sorába sorolja a PSPP-döntés a PSPP-programot is. Chalmers idézett írása: Damien Chalmers: A Few Thoughts on the Lisbon Judgment. In Andreas Fischer-Lescano – Christian Joerges – Arndt Wonka (szerk.): *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political-Science Perspectives*. Bremen, ZERP Diskussionspapier. 1/2010. 5–10. 6. Elérhető: www.mpifg.de/people/mh/paper/ZERP%20Discussion%20Paper%201.2010.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

²⁹ 2 BvR 2728/13.

³⁰ Lásd az EUB (nagytanács) C-62/14. sz. *Gauweiler és társai* ügyben 2015. június 16-án hozott ítéletét [ECLI:EU:C:2015:400], illetve a döntésről bővebben l. Darinka Piqani irásának fordítását itt: *Az EU Bíróság jóváhagyja az EKB államkötvényvásárlási programját: előzetes észrevételek a Bíróság a C-62/14. sz. ügyben hozott ítéletéről*. Elérhető: <https://hpops.tk.mta.hu/blog/2015/07/az-eub-jovahagyja-az-ekb-alkotmenvyasarlasi-programjat> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

³¹ L. bővebben: 22/2016 (XII. 5.) AB határozat.

³² A testülethez érkezett alkotmányjogi panaszok az EKB 2014 óta zajló kötvényfelvásárlási programjának (lásd 12. lábjegyzet) alkotmányossági felülvizsgálatát kérték a testülettől a Szövetségi Kormány és a Bundestag felelősségén keresztül. Vö.: 2 BvR 859/15, (24. lj.) 12–63. pont.



azok *ultra vires* jellegére, amelynek következtében álláspontjuk szerint a Bundesbanknak, a Szövetségi Kormánynak, illetve a *Bundestagnak* azok végrehajtásában történő közreműködése – utóbbi kettő esetén mulasztás útján – ellentétes az Alaptörvénnyel.³³ (A jelen tanulmánynak nem célja a PSPP-program és az EKB döntéseinek közgazdaságtani, illetve célszerűségi vizsgálata. Az alapügyben támadott határozatokat bővebben lásd: C-493/17. sz. ügy, 3–12. pont.)

A panaszosok szerint az EKB határozatai együttesen *ultra vires* jogi aktust képeznek, megsértik az EUMSZ 119. cikkében rögzített hatáskörmegosztás elvét, tekintettel arra, hogy azok nem tartoznak az EKB hatáskörébe, amelyet az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 17–24. cikke határoz meg.³⁴ A panaszosok előadták továbbá, hogy az EKB határozatai sértik az EUMSZ 123. cikkét, illetve a német Alaptörvényben rögzített demokrácia követelményét és ezáltal a német alkotmányos identitást.³⁵

A panaszosok által előterjesztett indítványokra tekintettel a Szövetségi Alkotmánybíróság az alábbi kérdésekben fordult az EUB-hez:

1. Ellentétesek-e az EKB határozatai, a határozatok végrehajtásának módja, illetve a PSPP-rendszer végrehajtásának egyes elemei az EUMSZ 123. cikkének (1) bekezdésével?³⁶
2. Ellentétesek-e ezek a határozatok az EUMSZ 123. cikkével akkor, ha annak további végrehajtása a pénzügyi piacok megváltozott körülményeire tekintettel az eredetileg alkalmazandó vásárlási szabályok folyamatos lazítását igényli, vagyis gyakorlatilag folyamatos többletkötelezettséget ró(hat) a részes tagállamok költségvetésére?³⁷
3. Ellentétes-e az EKB 2015/774. sz. határozata az EUMSZ 119. cikkel és az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 17–24. cikkével azért, mert az túllép az EKB e rendelkezésekben szabályozott monetáris politikai hatáskörén, és ezért beavatkozik a tagállamok (gazdaságpolitikai) hatáskörébe?³⁸
4. Az EKB hatáskörének túllépését jelenti-e különösen az, hogy a) az első kérdésben említett határozatok a PSPP – 2017. május 12-én 1534,8 milliárd eurós – volume folytán nagymértékben befolyásolja a tagállamok refinanszírozási feltételeit? b) Az első kérdésben említett határozatok által testet öltő PSPP-program a tagállamokra nézve nemcsak közvetett gazdaságpolitikai következményekkel jár, hanem a monetáris politikai célkitűzés mellett azzal legalább egyenrangú gazdaságpolitikai célkitűzéssel is rendelkezik? c) Az első kérdésben említett

³³ Az EUB C-493/17. sz. *Weiss és társai* ügyben 2018. december 11-én hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2018:1000] 13. pontja.

³⁴ C-493/17. sz. ügy – ítélet, (33. lj.) 14. pont.

³⁵ Uo.

³⁶ Uo. 16/1. pont.

³⁷ Uo. 16/2. pont.

³⁸ Uo. 16/3. pont.



határozatok azok erőteljes gazdaságpolitikai hatásai miatt sértik az arányosság elvét? d) Az első kérdésben említett határozatok részletes indokolás hiányában a több mint két évig tartó végrehajtás során nem vizsgálhatók felül abból a szempontból, hogy azok továbbra is szükségesek és arányosak-e?³⁹

5. Ellentétes-e a PSPP-program az EUMSZ 119. cikkel és az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint a KBER-ről és az EKB-ről szóló jegyzőkönyv 17–24. cikkével azért, mert annak volumene és több mint két évig tartó végrehajtása, valamint az ebből eredő gazdaságpolitikai hatások a PSPP szükségességének és arányosságának eltérő megítélését teszik indokolttá, és a határozat emiatt egy meghatározott időponttól az EKB monetáris politikai hatáskörének túllépését jelenti?⁴⁰
6. Ellentétes-e az első kérdésben említett határozatban a központi kormányzatok és a velük egyenrangú kibocsátók kötvényeinél felmerülő veszteségek tekintetében az eurórendszerbeli nemzeti központi bankok között alkalmazott korlátlan kockázatmegosztás az EUMSZ 123. és EUMSZ 125. cikkel, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével, ha ez a nemzeti központi bankok költségvetési forrásokból történő feltőkésítését teheti szükségessé?⁴¹

Az EUB döntésében lényegében valamennyi, a Szövetségi Alkotmánybíróság által feltett kérdésben az EKB határozatainak javára döntötte el a kérdéseket. Nem látta megalapozottnak az EKB döntéseiben sem a megfelelő indokolás hiányát, sem az arányosság elvének túllépését, és így az *ultra vires* jelleget, az alkotmányos identitásra történő hivatkozást – az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés – pedig gyakorlatilag figyelmen kívül hagyta.

A PSPP-program szükségességének indokolásával kapcsolatban az EUB megállapította, hogy amikor olyan általánosan alkalmazandó jogi aktusról van szó, amelyből kitűnik az uniós intézmény által elérni kívánt cél lényege, nem lehet külön indokolást megkövetelni az intézménytől minden egyes alkalmazott technikai megoldás esetében.⁴² Az EUB álláspontja szerint a PSPP és az annak alapjául szolgáló EKB-határozatok esetében a határozatok indoklását az EKB különböző, a határozatoktól elkülönült dokumentumokon (így különösen elemzéseken, kimutatásokon) keresztül tette közzé, amelyek tartalmazták az EKB Kormányzótanácsa által fontolóra vett különféle lehetőségeket, valamint „a meghozott döntéseket alátámasztó okokat, különös tekintettel a PSPP megfigyelt és várható hatásaira”.⁴³

Az EUB hivatkozott továbbá az indokolási kötelezettséggel összefüggésben arra is, hogy a kötvénnyvásárlási programra vonatkozóan az EKB elnöke rendszeresen sajtóközleményeket tett közzé, illetve sajtótájékoztatók keretében megválaszolták a felmerülő kérdéseket, illetve elérhetők az EKB Kormányzótanácsa monetáris politikai üléseinek jegyzőkönyvei is, amelyek tartalmazzák a Kormányzótanácson belül zajló vitákat

³⁹ Uo. 16/3. pont.

⁴⁰ Uo. 16/4. pont.

⁴¹ C-493/17. sz. ügy – ítélet, 16/5. pont.

⁴² Uo. 32. pont.

⁴³ Uo. 36. pont.



a PSPP-vel összefüggésben.⁴⁴ Az EUB szerint „mindezen tényállási elemből az következik, hogy a KBER magyarázatot adott arra, hogy az infláció tartósan elégtelen szintje és a monetáris politikájának gyakorlásához hagyományosan használt eszközök kimerítése alapján miért is tartotta szükségesnek egy olyan kötvénnyvásárlási program elfogadását, majd bevezetését 2015-től kezdődően, amely mind az alapelvét, mind pedig az egyes részletszabályait illetően a PSPP jellemzőit mutatja⁴⁵ [...] ezek a tényállási elemek arra engednek következtetni, hogy az EKB kellőképpen megindokolta a 2015/774 határozatot,⁴⁶ [amelyre tekintettel] a 2015/774 határozat kapcsán nem merül fel olyan indokolási hiányosság, amely e határozat érvénytelenségét eredményezné”.⁴⁷

A Szövetségi Alkotmánybíróság hatásköri aggályaival összefüggő kérdésekkel kapcsolatban az EUB hasonlóan az indokolási kötelezettséghez, elutasító álláspontra helyezkedett. A későbbiek során részletesen tárgyalt PSPP-döntés megszületésének egyik központi eleme a testület azon meggyőződése, hogy az EUB az előzetes döntéshozatali eljárás során hiányosan vizsgálta, illetve válaszolta meg a Szövetségi Alkotmánybíróság által feltett kérdéseket, különös tekintettel az arányosság követelményére. A Szövetségi Alkotmánybíróság által feltett (fentebb v. sz. alatt jelzett) kérdés alapján az EUB-nek arra kellett választ adnia, hogy a 2015/774. sz. határozatban foglaltak meghozatalára a KBER rendelkezik-e megfelelő, az elsődleges jogból fakadó hatáskörrel, különös tekintettel a határozat hosszú távú hatásaira, amelyek a PSPP keretében megvásárolható kötvények mennyiségéből és annak időtartamából erednek.

Az EUB a kérdés megválaszolása során az EUMSZ 119. cikk (2) bekezdéséből indult ki, azaz abból a tényből, hogy a tagállamok és az Unió tevékenysége magában foglalja az euró bevezetését, ami egységes monetáris és árfolyampolitikát tesz szükségessé.⁴⁸ Az EUB hivatkozott arra, hogy az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján az unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a monetáris politika területén azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró,⁴⁹ illetve az EUMSZ 282. cikk (1) bekezdése értelmében az unió monetáris politikáját az EKB, és azon tagállamok központi bankjai irányítják, amelyek pénzneme az euró, és amelyek az eurórendszert alkotják.⁵⁰ Ennek keretében az EUMSZ 127. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 130. cikk és az EUMSZ 282. cikk (4) bekezdése alapján a KBER feladata az euróövezeti monetáris politika „független meghatározása és végrehajtása, tiszteletben tartva a hatáskör-átruházás elvét, amelyet bírósági felülvizsgálata révén – a Szerződésben meghatározott feltételekkel – a Bíróságnak kell biztosítania”.⁵¹ A Bíróság – miután gyakorlatilag megállapította saját hatáskörét ennek kimondására – kimondta, hogy az EUMSZ nem tartalmazza a monetáris politika pontos meghatározását, „viszont meghatározza a monetáris

⁴⁴ Uo. 37. pont.

⁴⁵ Uo. 41. pont.

⁴⁶ Uo. 42. pont.

⁴⁷ Uo. 44. pont.

⁴⁸ C-493/17. sz. ügy – ítélet, 46. pont.

⁴⁹ Uo. 47. pont.

⁵⁰ Uo. 48. pont.

⁵¹ Uo. 49. pont.



politika célkitűzéseit és e politika végrehajtása érdekében a KBER rendelkezésére álló eszközöket”.⁵² Az EUB az EUMSZ idézett rendelkezéseinek értelmezéséből arra a következtetésre jutott, hogy a „Szerződések alkotói amellettt döntöttek, hogy az Unió monetáris politikájának elsődleges célját, nevezetesen az árstabilitás fenntartását, általános és elvont módon határozzák meg, annak pontos megállapítása nélkül, hogy milyen módon kell számszerűen konkretizálni e célkitűzést”.⁵³

Az EUB tehát a fentiek alapján úgy ítélte meg, hogy a PSPP-program az euróövezeti monetáris politika meghatározása körében az EKB feladata, és ezáltal nem valósul meg a hatáskörtúllépés, illetve nem beszélhetünk *ultra vires* aktusról.⁵⁴ A Bíróság tehát lényegében figyelmen kívül hagyta a Szövetségi Alkotmánybíróság azon érvelését, miszerint a PSPP-program a monetáris hatásokon kívül gazdaságpolitikai célkitűzésekkel (és hosszú távú következményekkel) is rendelkezik, amelynek meghatározása pedig már a tagállami szuverenitásból fakadó, át nem ruházott tagállami hatáskör⁵⁵ és a Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányos identitás által védett körbe tartozik.⁵⁶

A hatásköri problematikát követően az EUB az arányosság uniós jogi követelményét vizsgálta, amelyben a hatásköri kérdésekhez hasonlóan nem azonosította az uniós jog sérelmét.⁵⁷ Az arányosság vizsgálata során az EUB kifejtette, hogy az arányosság elve a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint megköveteli, hogy „az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken”.⁵⁸ Ennek keretében az EUB gyakorlatilag azt mondta ki, hogy a PSPP összetett, kockázati tényezőt magában foglaló jellegére – miután ez a fentiek szerint a monetáris politika keretén belül az EKB hatáskörébe tartozik –, illetve arra tekintettel, hogy e hatáskör keretében az EKB-nek „összetett előrejelzéseket és értékeléseket kell végeznie”, ezért „számára széles mérlegelési jogkört kell biztosítani”.⁵⁹

Miután az EUB megállapította, hogy a PSPP rendszere álláspontja szerint az EKB hatáskörébe tartozó rendelkezéseket tartalmaz, illetve a kötvényfelvásárlási program megfelelő eszköz az EKB által meghatározandó monetáris politikai célok eléréséhez, lényegében figyelmen kívül hagyva a Szövetségi Alkotmánybíróság által felhozott érveket – gazdaságpolitikai vonatkozások, veszteségért viselt felelősség stb. – akként foglalt állást, hogy a PSPP nem sérti az arányosság követelményét, sem annak volumenét,

⁵² Uo. 50. pont.

⁵³ Uo. 55. pont.

⁵⁴ Uo. 70. pont.

⁵⁵ Vö.: C-493/17. sz. ügy – ítélet, 16. pont.

⁵⁶ 2 BvR 859/15, (24. lj.) 1. pont.

⁵⁷ Vö.: C-493/17. sz. ügy – ítélet, 70–100. pont.

⁵⁸ C-493/17. sz. ügy – ítélet, 72. pont.

⁵⁹ Vö.: Uo. 75–78. pont.



sem idejét, sem pedig esetleges következményeit, így különösen a nemzeti jegybankokra háruló – veszteség esetén jelentkező – felelősséget tekintve.⁶⁰

Végül az EUB arra hivatkozással, hogy az hipotetikus jellegű, mellőzte a Szövetségi Alkotmánybíróság utolsó kérdésének megválaszolását, amely a kötvényeknél felmerülő veszteségek tekintetében az eurórendszerbeli, tagállami központi bankok között alkalmazott korlátlan kockázatmegosztás és az EUMSZ 123., EUMSZ 125. cikkek, illetve az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése közötti összhangra irányult.⁶¹ A kérdés tehát lényegében arra az esetre vonatkozott, ha a kockázatmegosztás a tagállami központi bankok költségvetési forrásokból történő feltőkésítését tenné szükségessé.

3. A német döntés és annak jogi következményei⁶²

Döntésében a Szövetségi Alkotmánybíróság több, az európai integrációt és az uniós jogrendet meghatározó megállapítást is tett, amelyek azonban csak első olvasatra minősíthetők az „integrációval szembeni” rendelkezéseknek. A testület határozatának geneziséjét a német alkotmányjogtudományban kimunkált *Integrationsverantwortung*⁶³ képezi, amely a német alkotmányos szervek – így jelen esetben a Szövetségi Kormány, a Bundestag, illetve a Szövetségi Alkotmánybíróság – integrációs folyamatért (*Integrationsprogramm*⁶⁴) viselt felelősségi alakzataként értelmezhető.⁶⁵ Az alkotmányos szervek integrációs folyamatért viselt felelősségének alapja az Alaptörvény 23. § (1) bekezdése, vagyis a német Alaptörvény integrációs klauzulája.⁶⁶ A Szövetségi Alkotmánybíróság állandó gyakorlata – és a PSPP-döntés – szerint a német alkotmányos intézmények az integrációs folyamatért viselt felelősségük körében kötelesek megfelelő lépéseket tenni annak megvalósítása és védelme érdekében.⁶⁷ A Szövetségi Alkotmánybíróság hangsúlyozza ugyanakkor, hogy az *Integrationsverantwortung* nem olyan egyoldalú eszköz, amely az uniós intézmények döntéseinek korlátlan elfogadását teszi kötelezővé az alkotmányos

⁶⁰ Vö.: Uo. 80–100. pont.

⁶¹ Vö.: Uo. 159–167. pont.

⁶² A döntés vizsgálatát eltérő megközelítésből lásd: Chronowski Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP döntése. *Közjogi Szemle*, 13. (2020), 2. 74–79.

⁶³ Vö.: Michael Tischendorf: *Theorie und Wirklichkeit der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane*, Jus Internationale et Europaeum 129., Universität Augsburg, 2017, 7–9.

⁶⁴ Vö.: Christoph Degenhart: *Staatsrecht I*. Heidelberg, C.F. Müller GmbH, 2019.

⁶⁵ Vö.: Gero Kellermann: *Integrationsverantwortung und Verfassungsidentität – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon. Akademie-Kurzanalyse*, (2009), 1. 1–6.

⁶⁶ „A Német Szövetségi Köztársaság az egyesült Európa megvalósításához hozzájárul az Európai Unió létrehozásán keresztül, melyet a demokratikus, a jogállami, a társadalmi és a föderatív alapelvek, valamint a szubszidiaritás elve köteleznek és az ezen alaptörvény által biztosított jogvédelemhez lényegében hasonló jogvédelmet biztosít. A Szövetség ehhez a Szövetségi Tanács által jóváhagyott törvényen keresztül felségjogokat ruházhat át. Az Európai Unió alapítása, szerződéses alapjainak megváltoztatása, valamint olyan hasonló szabályok vonatkozásában, melyek ezen alaptörvény tartalmát megváltoztatják vagy kiegészítik, illetve ilyen módosításokat vagy kiegészítéseket lehetővé tesznek, a 79. cikk (2) és (3) bekezdése érvényes.” A fordítást lásd: Heka László et alii: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 669.

⁶⁷ 2 BvR 859/15, (24. lj.) 116. pont.



intézmények számára. Ellenkezőleg: az *Integrationsprogramm*, vagyis az EUMSZ-ben megfogalmazott integrációs gondolat megvalósításaként értelmezhető és mint ilyen, ennek urai a tagállamok,⁶⁸ aminek következtében a német alkotmányos szervek felelőssége az uniós szervek rendelkezéseinek betartása és érvényesítése, amennyiben azok az Alapító Szerződésekkel összhangban megfelelnek az *Integrationsprogramm* gondolatának. Ugyanakkor amennyiben az uniós intézmények rendelkezései ellentétesek az „*integrációs gondolattal*”, a német alkotmányos szervek integrációért viselt felelőssége megköveteli, hogy fellépjenek a szerződésekből nem következő, *ultra vires* aktusokkal szemben, de legalább is megkíséreljék azok káros hatásainak enyhítését.⁶⁹

Rainer Arnold 2016-ban hosszasan elemzi a német AB esetjogának példáin keresztül, hogy az *Integrationsverantwortung* kapcsán mit is takar az *ultra vires* vita, és pár megállapítását szeretnénk itt kiemelni. Szerinte a jogállamiság külső aspektusának nagyon fontos része az, hogy a tagállamtól az EU-s intézményre ruházott hatáskörök határain belül járjanak el ezek az intézmények. Arnold azt is kifejti, az *ultra vires* vita az alkotmány által megtestesített „nyitott és zárt államiság” közötti egyensúlyi állapot (értsd: mi minősül kizárólagosan tagállami hatáskörnek, és mi nem) kifejeződése, és annak központi hangsúlya, hogy az integrációs folyamat jogállami alapon nyugszik. Intra vires aktus tehát az, amely az integráció és az államiság közötti megfelelő egyensúlyt tiszteletben tartja, de a kérdés viszont szerinte is az: ki jogosult értelmezni egy aktus *ultra vires* vagy *intra vires* mivoltát, a tagállami alkotmánybíróságok vagy az EUB.⁷⁰

A Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontja szerint – amely megjelent a döntést megelőző EDH indítványában is – az EKB kötvényvásárlási programja túllép az EKB és a KBER hatáskörén, tekintettel arra, hogy annak az eurózónára kiterjedő monetáris politikai hatásain túl gazdaságpolitikai – fiskális – következményei, illetve hosszú távú hatásai vannak,⁷¹ amelynek meghatározása azonban kizárólagosan a tagállamok át nem ruházott hatáskörei között tartódnak számon.⁷² A testület 2020. május 5-én kelt döntésében (több eljárást – 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15 – egyesítve) megállapította, hogy az EUB a Weiss ügyben azaz a C-493/17. sz. előzetes döntéshozatali eljárásban 2018. december 11-én kelt határozatában az EKB kérdéses határozatainak, illetve a PSPP-program hosszú távú gazdaságpolitikai hatásainak érdemi vizsgálata nélkül mondta ki, hogy az EKB határozatai, illetve a PSPP-program megfelel az uniós jog – így különösen az arányosság követelményeinek.⁷³ A Bíróság vizsgálata a Szövetségi Alkotmánybíróság szerint nem terjedt ki a PSPP valós gazdasági – hosszú

⁶⁸ Uo. 53. pont, 89. pont, 105–109. pont.

⁶⁹ Uo. 89. pont, 105–106. pont, 107. pont, 109. pont, 116. pont, 231. pont.

⁷⁰ Rainer Arnold: *Limitation of Sovereignty by European Integration: The German Experience in a Comparative View*. In Rainer Arnold (szerk.): *Limitations of National Sovereignty Through European Integration*. Springer, 2016, 1–13. 6–7.

⁷¹ 2 BvR 859/15, 133. pont, 136. pont, 139. pont, 159. pont, 161–162. pont.

⁷² Uo. 109. pont, 120. pont, 127. pont, 136. pont.

⁷³ 2 BvR 859/15, rendelkező rész 2. pont, 6. pont, indokolás 81. pont, 116. pont, 119–120. pont, 161–162. pont.



távú – hatásainak figyelembevételére, és így azt sem vizsgálta érdemben, hogy az EKB nem lépte-e túl az elsődleges jogból fakadó monetáris hatáskörét.⁷⁴

A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint az EUB nem alkalmazta megfelelően az arányossági tesztet,⁷⁵ így az EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének második mondatában és (4) bekezdésében rögzített arányosság követelménye nem tudta ellátni a tagállamok hatásköreinek védelmét biztosító – és az *ultra vires* aktusokat megakadályozó – funkcióját, kiüresítve ezáltal a hatáskörátruházásnak az EUSZ 5. cikk (1) bekezdés második mondatában és 5. cikk (4) bekezdésében foglalt elvét.⁷⁶

Az, hogy az EUB nem értékelte megfelelően a PSPP gazdaságpolitikai hatásait, illetve azt marginalizálva kvázi alárendelte az eurózóna monetáris célkitűzéseinek,⁷⁷ a Szövetségi Alkotmánybíróság szerint önkényes jogértelmezés,⁷⁸ amely lehetővé teszi, hogy az EKB a Szerződések által ráruházott (monetáris politikai) hatáskörén túllépve járjon el, és végső soron teljesen kivonja tevékenységét a bírói felülvizsgálat lehetősége alól.⁷⁹ Mindez olyan – precedensjellegű – gyakorlathoz vezet, amely az uniós intézmények számára – jelen esetben az EKB – lehetővé tenné önnön hatásköreinek megállapítását, illetve bővítését (*Kompetenz-Kompetenz*),⁸⁰ amely ellentétes az integrációs törekvésekkel (*Integrationsprogramm*) és az Alapító Szerződések rendelkezéseivel.⁸¹ A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint, mivel az EUB döntése – az arányosság elvének elégtelen vizsgálata következtében, illetve a fenti következményekre tekintettel – nem biztosítja az EKB döntéseinek megfelelő bírói felülvizsgálatát,⁸² és ezáltal az uniós intézmények Alapító Szerződéséből nem következő hatásköreinek bővítését eredményezi, *ultra vires* jellegű, és ezáltal a testület nem tartja magára nézve kötelezőnek az abban foglalt jogértelmezést.⁸³ A határozat összefoglalójának 2. pontja fogalmazza meg ezt a legérthetőbben talán, hogy a német AB „integrációért való (jogi) felelőssége” keretében miért jutott erre a döntésre. Eszerint az EUB döntése azért nem köti a német Alkotmánybíróságot, mert az EUB által alkalmazott értelmezési módszer az uniós jog olyan értelmezéséhez vezetett, amely érthetetlen, vagyis azt objektíve önkényesnek kell tekinteni.⁸⁴

A Szövetségi Alkotmánybíróság indokolása szerint a német alkotmányos szervek – így a Szövetségi Kormány a *Bundesbank* és az Alkotmánybíróság – Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a demokrácia elvének védelme, amelyet az Alaptörvény 20. és 79. cikke – utóbbi az örökkévalósági klauzula – helyez védelem alá, és amely forrása

⁷⁴ 2 BvR 859/15, 116–120. pont, 133. pont.

⁷⁵ Uo. 116. pont, 126–128. pont.

⁷⁶ 2 BvR 859/15, rendelkező rész 6b. pont, 6c. pont, indokolás, 116. pont, 119. pont, 123–126. pont.

⁷⁷ 2 BvR 859/15, 120–122. pont, 161–163. pont.

⁷⁸ Uo. 112–113. pont.

⁷⁹ Uo. 156. pont.

⁸⁰ Uo. 102. pont, 156. pont.

⁸¹ Uo. 102. pont, 105–106. pont, 116. pont.

⁸² Uo. 156. pont, 111–113. pont, 116–119. pont.

⁸³ 2 BvR 859/15, 154. pont, 163. pont, 178. pont

⁸⁴ Uo. 2. pont (Bevezetés).



Németország alkotmányos identitásának.⁸⁵ A testület a határozatban kifejti, hogy a német népet szuverenitásából fakadóan megilleti a demokratikus önrendelkezés joga, a demokrácia elvének érvényesülése, amely olyan fundamentális alkotmányos tényező, amelyet az integrációs folyamat sem veszélyeztethet.⁸⁶ A hatáskörök megosztásának rendszere hivatott biztosítani az integrációs folyamat során a demokrácia – és népszuverenitás – alapelvének megóvását és ezáltal a demokratikus legitimitációt. Ahhoz, hogy az uniós szervek döntései megfelelő demokratikus legitimitációval rendelkezzenek, azoknak visszavehetőnek kell lenniük az Alapító Szerződések rendelkezéseire és az azokat létrehozó integrációs gondolatra (*Integrationsprogramm*). Az arányosság követelménye pedig a hatáskörök megosztásának stabilitását hivatott biztosítani, amelynek figyelmen kívül hagyása destabilizál(hat)ja a hatáskörök megosztását az Unión belül.⁸⁷

A határozat szerint az integrációs gondolat (*Integrationsprogramm*) nem sérti a népszuverenitás, illetve a demokrácia elvét mindaddig, amíg az uniós intézmények és szervek döntései nem *ultra vires* jellegűek, azaz az Alapító Szerződésekből fakadó hatáskörök égiszén belül maradnak, amelyet az Európai Unió egyik fő alapelve, a hatáskörátruházás és az azzal szemben támasztott követelmények (és garanciák) hivatottak biztosítani.⁸⁸

A döntés rögzíti, hogy amennyiben az EUB jogértelmezésével nem tartja tiszteletben és túlerjeszkedik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében meghatározott felhatalmazáson,⁸⁹ akkor azzal megsérti az uniós jogi aktusokkal szemben támasztott demokratikus legitimitáció minimális követelményét, és ezáltal az így meghozott döntés – a fentebb kifejtettekre tekintettel – Németország vonatkozásában nem alkalmazható.⁹⁰ Az EUB – az integráció alapgondolatával ellentétes következményekhez vezető⁹¹ – elégtelen jogértelmezése és hatáskörtúllépése miatt tehát a Szövetségi Alkotmánybíróság nem tartja maga számára nézve kötelezőnek az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletét, és osztja az alkotmányjogi panaszjelzés indítványozóinak azon álláspontját, amely szerint az EKB kötvényfelvásárlási programja elvonja a Bundestag Alaptörvényben rögzített költségvetési hatáskörét, ami ezáltal sérti Németország alkotmányos identitását.⁹²

A Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontja szerint az EKB kötvényfelvásárlási programja vonatkozásában az EUB nem végzett az arányosság elvére kiterjedő, megfelelő mélységű felülvizsgálatot⁹³ (pontosabban úgy értékelte, hogy az kimeríti az arányosság feltételrendszerét⁹⁴), aminek következtében a kérdéses EKB-határozatok – és így

⁸⁵ Uo.115. pont, 230. pont.

⁸⁶ 2 BvR 859/15, 100–101. pont.

⁸⁷ Uo. 101. pont, 158. pont.

⁸⁸ Uo. 142. pont, 158. pont.

⁸⁹ Uo. 154–156. pont.

⁹⁰ 2 BvR 859/15, rendelkező rész 2. pont, indokolás 154. pont, 157–158. pont.

⁹¹ 2 BvR 859/15, 113. pont, 116. pont.

⁹² Uo. 1. pont, 33–42. pont.

⁹³ Uo. 119. pont, 123. pont, 126. pont.

⁹⁴ Uo. 167. pont, 176. pont, 178. pont, 185. pont.



a PSPP-program – tekintetében nem valósul meg a megfelelő bírói kontroll.⁹⁵ A testület szerint a PSPP sérti Németország Alaptörvényét, mert annak egyes rendelkezései, illetve különösen hosszú távú hatásai túlmutatnak a monetáris politikán, és a gazdaságpolitika hatókörébe⁹⁶ tartoznak.⁹⁷ Így különösen a kötvényfelvásárlási program kockázatmegosztási rendszere olyan költségvetésre vonatkozó kötelezettségvállalást jelent, amely a Bundestag kompetenciája.⁹⁸ A határozat azt is kifejti, hogy a PSPP-program lényegében harmadik fél kötelezettségeiért való helytállást eredményez, és ezáltal összeegyeztethetetlen az Alaptörvénnyel.⁹⁹ A testület szerint az EKB túllépi az Alapító Szerződésekből fakadó hatáskörét, ha döntéseinek olyan szerteágazó gazdasági vagy társadalompolitikai hatásai vannak, amelyek már a tagállami gazdaságpolitika hatókörébe tartoznak.¹⁰⁰ A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a kötvényfelvásárlási program hatással lehet az államadóságra, a magánszféra megtakarításaira, a nyugdíjakra és a nyugdíjrendszerre, az ingatlanárakra és a piacképtelen vállalatok megmentésére.¹⁰¹

A Szövetségi Alkotmánybíróság az EKB kötvényfelvásárlási programjának (illetve az azok alapjául szolgáló határozatok), valamint az EUB határozatát *ultra vires* aktussá nyilvánította, és a határozat több pontban kijelenti, hogy ezek nem rendelkeznek kötelező erővel a német alkotmányos szerveket illetően, és a határozat rendelkező részének 10. pontjában, illetve az indokolás 235. pontjában rögzített rendelkezés folytán a *Bundesbank* csak akkor vehet részt a továbbiakban a PSPP-programban, ha az EKB elvégzi a megfelelő arányossági elemzést a kötvényfelvásárlási program gazdaságpolitikai hatásairól. A Szövetségi Alkotmánybíróság kötelezi továbbá a *Bundesbankot*, hogy a PSPP keretében már megvásárolt eszközöket bocsássa piacra.¹⁰²

Azon túl pedig, hogy az EUB-döntés mint *ultra vires* nem köti a német alkotmányos szerveket, ezek integrációs felelősségére (*Integrationsverantwortung*), a demokrácia és népszuverenitás elvére (Alaptörvény 20. cikk) tekintettel az Alaptörvénnyel ellentétesnek ítélte azt, hogy a Szövetségi Kormány és a *Bundestag* nem támadta meg az EKB kötvényfelvásárlási programjának alapját jelentő határozatokat, amelyekben az EKB érdemben nem vizsgálta és nem is értékelte, hogy a kötvényfelvásárlási program megfelel-e az arányosság követelményének.¹⁰³ A Szövetségi Alkotmánybíróság ezért a felhívta a Szövetségi Kormányt és a *Bundestagot*, hogy *integrációs felelősségük* keretében akadályozzák meg, hogy egy uniós intézmény – jelen esetben az EKB – a hatáskörét túllépve hozzon

⁹⁵ Uo. 156. pont.

⁹⁶ Ez azért fontos megállapítás, mert a gazdaságpolitika magában foglalja a fiskális (pénzügyi) és monetáris politikát is. Előbbi a kormányzat hatásköre, míg utóbbi szokásosan jegybanki kompetencia, amely az eurózóna esetében speciális és részben az EKB, illetve a KBER hatáskörébe tartozik. Vö. pl.: Blutman i. m. (15. lj.) 137–143.

⁹⁷ 2 BvR 859/15, rendelkező rész 6b. pont, indokolás 122. pont, 133. pont, 135. pont, 138–139. pont, 163. pont, 165. pont.

⁹⁸ 2 BvR 859/15, rendelkező rész 8. pont, indokolás 116. pont.

⁹⁹ Uo. rendelkező rész 8. pont, indokolás 227. pont.

¹⁰⁰ Uo. rendelkező rész 6c. pont, indokolás 139. pont.

¹⁰¹ Uo. rendelkező rész 6c. pont, indokolás 139. pont.

¹⁰² Uo. 235. pont.

¹⁰³ Uo. rendelkező rész 6a – 10. pont, indokolás 232. pont.



a költségvetést (és így a német alkotmányos identitást) érintő döntést. A határozatban a testület felhívja a Szövetségi Kormányt és a *Bundestagot*, hogy követeljenek meg átfogó arányossági vizsgálatot a PSPP-vel összefüggésben, illetve integrációs felelősségükből fakadóan kísérik figyelemmel, hogy a program az Alapító Szerződésben meghatározott hatáskörökön belül maradván ne sérthesse a német alkotmányos identitást és a tagállami hatásköröket.¹⁰⁴ Tulajdonképpen ezzel a német AB saját, integrációért viselt felelőssége keretében állapította meg a német törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos szerveinek mulasztását ezek integrációért viselt felelőssége gyakorlásával kapcsolatban.

4. Következmények és következtetések

A fentiekben elemzett ügyben a Szövetségi Alkotmánybíróság egy konkrét esetben mondta ki (fennállása óta először), hogy a német alkotmányos és közigazgatási szervek nem működhetnek közre az uniós intézmények hatáskört túllépő, *ultra vires* aktusainak végrehajtásában, és egyúttal, először az európai integráció történelmében, az EUB – mint uniós intézmény – egy konkrét határozatáról is kimondta, hogy az *ultra vires* és ezért azt nem alkalmazza.

A határozat közzétételét követően számos olyan jogi és politikai vélekedés látott napvilágot, amely az integráció alkotmányos válságának elmélyülését,¹⁰⁵ az uniós jog elsőbbségének megtörését,¹⁰⁶ vagy éppen az euroszkeptikus törekvések előretörését¹⁰⁷ látják bele a határozatba. Daniel Gros egyenesen arról ír, hogy a német döntést egy az integráción belülről protestáló hangnak (*voice*) kell tekinteni, amellyel együtt jár az integrációból való kilépés (*exit*) implicit fenyegetése. Szerinte az a kérdés, hogy ez a döntés csak egy belülről jövő „protestszavazat” marad vagy tényleges kilépésig vezet, az alapján dönthető el, hogy Németország és a német Szövetségi Alkotmánybíróság lojális marad-e az európai projekthez.¹⁰⁸ Túlzónak tartjuk Gros aggodalmát a német hűtlenség gyanúja kapcsán, és ezért is tartjuk fontosnak megjegyezni, hogy az általunk bemutatott döntés alkotmányjogi fundamentuma két, a német alkotmányjogi gondolkodásban meghonosodott fogalom, az *Integrationsverantwortung* mint az integrációs folyamatért viselt alkotmányos felelősség és az *Integrationsprogramm* mint az Alapító Szerződésben testet öltő integrációs gondolat alkotja, amelyet hosszas és következetes gyakorlat alapoz meg.

¹⁰⁴ Uo. 230–232. pont, 234–235. pont.

¹⁰⁵ Papp-Nagy Zsolt: *Az uniós jog elsőbbsége – A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP döntésének margójára*. 2020. Elérhető: www.jogiforum.hu/hirek/41775 (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

¹⁰⁶ Kazai Viktor – Molnár Noémi: *A német alkotmánybíróság lázadása és annak lehetséges következményei*. 2020. Elérhető: <https://merce.hu/2020/05/25/a-nemet-alkotmanybirosag-lazadasa-es-annak-lehetseges-kovetkezmenyei/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

¹⁰⁷ Pl.: Asselineau i. m. (26. lj.)

¹⁰⁸ Daniel Gros: *Voice or Exit? What other choice for Germany's Constitutional Court*. 2020. Elérhető: www.ceps.eu/voice-or-exit/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)



Az írásunkban bemutatott és elemzett német döntés az integrációs folyamat érdekében és nem azzal szemben született.¹⁰⁹ A Szövetségi Alkotmánybíróság a határozatban kiemelte, hogy az integrációs folyamat akkor maradhat stabil pályán és érheti el az eredetileg kitűzött integrációs célokat, ha nem lép ki az Alapító Szerződések által kijelölt mederből. Jelen esetben az európai integráció az Alapító Szerződésekben élő integrációs gondolat által meghatározott kereten túli dimenzióban kíván(t) a tagállam(ok)ra vonatkozó irányt meghatározni, azonban a „Szerződések uraiként” a tagállamok – a Szövetségi Alkotmánybíróság döntéséből (is) kiolvashatóan – az uniós jogból fakadó jogosultságuk (és kötelezettségük!) következtében felléphetnek az ilyen irányú, integrációs alagondolaton túlnövő, túlnyúló integrációs folyamatokkal szemben.

Hozzá kell tenni, hogy a finn alkotmányügyi bizottság alig egy hónappal az itt elemzett német döntés után hozott az EUMSZ 310. cikkének értelmezésével kapcsolatban alapvető jelentőségű döntést a Covid-19-járvány által előidézett összefüggések között szintén költségvetési kérdésben, amely így szépen beleillik a nemzeti AB-k és az EUB között kialakuló (elsősorban költségvetési, pénzügyi) frontvonal narratívájába, különös tekintettel a kifogásolt pénzügyi műveletek hosszú távú hatására, amely már a PSPP-döntés központi érvei között is megjelent.

Az ügy lényege¹¹⁰ nagyon röviden az, hogy az EUMSZ 310. cikkével ellentétben kíván az Unió támogatást és fejlesztési programokhoz való hozzáférést nyújtani a tagállamok számára, és ezzel kapcsolatos ügynevezett saját források bevonására vonatkozó határozat (OWD) csak azt követően léphet hatályba, hogy azt valamennyi tagállam saját nemzeti alkotmányos követelményeinek megfelelően jóváhagyta. A forrásbevonás engedélyezéséhez valamennyi tagállam és – a nemzeti eljárásoktól függően – a nemzeti

¹⁰⁹ Az EU-s intézmények és az uniós politika természetesen azonnal reagált a döntésre, hiszen, ahogy a bevezetőben – Kukorelli Istvánra utalással – jeleztük, az uniós államkapcsolatokban kétirányú hatásmechanizmusok vannak. A van der Leyen Bizottság – a Szerződések örök szerepében – egy kötelezettségszegési eljárás indításának lehetőségét jelentette be Németországgal szemben azon jogi opciók között, amelyeket jelenleg vizsgálnak meg. (Erről bővebben ld: *Commission President reacts to German Federal Constitutional Court's ruling on ECB's PSPP programme*. 2020. Elérhető: <https://eulawlive.com/commission-president-reacts-to-german-federal-constitutional-courts-ruling-on-ecbs-pspp-programme/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.) Ez viszont feltehetően az „első ijedtség” reakciója volt csupán, hiszen egy ilyen eljárás egy a tagállami alkotmánybíróságok EU-jogra vonatkozó hatásköreivel és áttételesen e bíróságok határozatainak hatályával kapcsolatban olyan alkotmányjogi vitát indítana el, amelynek nem lehet elsődleges fóruma a Bizottság és a tagállamok közötti politikai párbeszéd. (Ez az állításunk arra tekintettel is igaz, hogy az EUB következetes joggyakorlata szerint „az EUMSZ 258. cikk értelmében vett tagállami kötelezettségszegés főszabály szerint megállapítható, ezen állam bármely szerve kövesse is el a kötelezettségszegéshez vezető tevékenységet vagy mulasztást, még ha az adott tagállam alkotmánya értelmében független intézményről van is szó”. (Legutóbb: 2018. október 4-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-416/17, EU:C:2018:811, amely 107. pontjában hivatkozik a korábbi EUB-gyakorlatra: 2003. december 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-129/00, EU:C:2003:656, 29. pont; 2009. november 12-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-154/08, EU:C:2009:695, 125. pont).)

¹¹⁰ Az ügyvel kapcsolatban kirobant finn vitáról l.: Päivi Leino-Sandberg: *Who is Ultra Vires Now? The EU's Legal U-Turn in interpreting Article 310 TFEU*. 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/who-is-ultra-vires-now-the-eus-legal-u-turn-in-interpreting-article-310-tfeu/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)



parlamentek jóváhagyása szükséges. Ez biztosítja az Unió célkitűzéseinek megvalósítását szolgáló innovatív javaslat szükséges demokratikus legitimitását.

A finn alkotmányügyi bizottság szerint a javaslat alkotmányosan vitatható részeit a saját forrásokról szóló határozat tartalmazza, amely külön nemzeti megerősítést igényel. A Finn Alkotmány 94. és 95. cikke értelmében Finnország szuverenitása szempontjából jelentős hatásköröknek az EU-ra történő átruházását a parlamenti képviselők által leadott szavazatok legalább kétharmadával jóvá kell hagyni. Ugyanakkor az egyszerű többség elegendő az uniós hatáskörök „kisebb módosításaihoz” vagy „fejlesztéséhez”.

A finn testület szerint az EUMSZ 310. cikkhez adott új, bizottsági értelmezés rendkívüli, és olyan körülménynek minősül, amelyet nem lehetett előre látni, amikor Finnország ratifikálta a Szerződéseket, és amely jelentős pénzügyi kötelezettségeket teremt az ország számára, és hosszú időre (2058-ig) korlátozná Finnország költségvetési szuverenitását. Ezen okok miatt az Alkotmányügyi Bizottság álláspontja szerint az OWD jóváhagyásához kétharmados többségre lenne szükség – amellyel azonban a finn kormány nem rendelkezik.

Az alkotmányügyi bizottság tehát lényegében a német PSPP-döntésben megfogalmazott aggályokat vette át: az EU hosszú távú pénzügyi döntéseket kíván meghozni, amelyek mögött kötelezettségvállalóként a tagállamok állnak, és így ezek a döntések alapvetően meghatározzák a tagállamok gazdaságpolitikáját, amelyre az EU nem rendelkezik hatáskörrel, ezért ezek a döntések *ultra vires* jellegűek.

Természetesen az uniós jog elsőbbsége továbbra is a megfelelő kritériumok mellett evidencia marad, azonban az uniós intézmények – és ebben a körben ezúttal az EUB is értendő – nem rendelkeznek korlátlan mérlegelési jogkörrel a tagállamokkal szemben. Erre nemcsak az írásunkban elemzett PSPP döntése, hanem az azt követő „első fecske”, a finn alkotmányügyi bizottság döntése is jó példa. A német döntés talán elvezethet a fékek és ellensúlyok elvének egy speciális, integrációs alakzatához, amely a „szuverenitásegysítő” integrációban világossá teszi, hogy pontosan mely hatáskörök felett disponálhatnak az EU-s intézmények,¹¹¹ és mely hatáskörök monopóliuma marad a tagállamok alkotmányos intézményei kezében. Ez már csak abból is következik, hogy az uniós jog és az alkotmány (egymásra tekintettel értelmezett) elsőbbsége „egymást kizáró kategóriák: mind a kettőnek egyszerre nem lehet elsőbbsége” – írja Vincze Attila.¹¹²

¹¹¹ Itt jegyezzük meg, hogy a német döntésre 2020. május 8-án kiadott sajtóközleményében az EUB az alábbi válaszokat adta saját hatáskörét és szerepét illetően, esetjogi hivatkozásokkal: „Az egyes államok joggyakorlata közötti eltérések [az EKB döntéshez hasonló] aktusok érvényessége tárgyában képesek az Unió jogrendszere egységének kompromittálására, és a jogbiztonság (*sécurité juridique*) veszélyeztetésére. Mint a tagállamok más intézményei, így a nemzeti bíróságok is kötelesek az uniós jog »teljes egységét« (*plein effet*) biztosítani.” L. EUB sajtóközlemény no. 58/20. Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058fr.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

¹¹² Vincze Attila: Az uniós jog alkotmányos érvényességi alapja – viták, dilemmák és újabb gyakorlat. In Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette (szerk.): *Tisztelgés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Budapest, Gondolat, 2020. 235–236.



A bevezetőben is idézett Oliver Garner egy érdekes megoldásra tesz javaslatot egy friss blogbejegyzésében ezen ügy kapcsán, amelyben azon az alapon ítéli el a német döntést, hogy az „lyukat ütött az EU jog egységességének szövetén”.¹¹³ Garner felvetése azért érdekes, mert azt vezeti le, miként lehetne az alkotmányos identitás lisszaboni klauzuláján [EUSZ 4. cikk (2) bek.] keresztül orvosolni az EU-jog szupremáciája és a tagállamok – lisszaboni értelemben vett – alkotmányos és politikai berendezkedése közötti összeütközést. Eltekintve attól, hogy nem látható pontosan, hogy az EU-jog egységességének vagy elsőbbségének (vagy mindkettőnek) sérelmét látja a szerző a német döntés által, a felvetés mégis azért figyelemre méltó, mert pont a tagállamok alkotmányos intézményei számára (megjegyzés: itt konkrétan csak az EDH-t kezdeményező felsőbb bíróságokra szűkíti az érvelést az idézett szerző) biztosítaná annak lehetőségét, hogy „összeférhetlenségi nyilatkozatot” (*declarations of incompatibility*) tehessenek egy EDH-eljárás keretében az EUSZ 267. cikk keretein belül vagy új szerződéses mechanizmusok megalkotásán keresztül. E nyilatkozatokkal – érvel Garner – a nemzeti felsőbb bíróságok értesíthetnék az EUB-t arról, hogy az EDH-eljárásban hozott előzetes döntés a nemzeti alkotmány mely részével nem fér össze. Eltekintve a szerződésmódosítás általában vett nehézségeitől, Garner szerint ez a megoldás arra is szolgálhatna, hogy az EUB kiterjedt hatáskörének ellensúlyává válhasson, vagyis egyfajta integrációs *checks and balances* részeként működhesen. Fekete Balázs gondolatait idéznénk még ezen a ponton, aki O’Keoheane úgynevezett *sovereignty pooling* (vagyis szuverenitás-egyesítési) elméletének lényegét az alábbiakban fogalmazza meg: „a sikeres államközi együttműködést meg lehet teremteni a különféle állami szuverenitásigények túlhangsúlyozása nélkül is, mivel a szupranacionális intézményi innováció meg tudja azokat szelídíteni”.¹¹⁴ Nem vitatkozva azzal, hogy nagyon fontos a szupranacionális intézmények látható és tényleges innovációja, legyen akár szó az EUB-ról a szupranacionális EU-jog alkalmazása és értelmezése körében, az alkotmányos identitás kérdése természetesen nem szűkíthető intézményi kérdéssé a Szerződések fényében, Garner fentebb bemutatott álláspontja csak az egyik lehetséges jövőbeni út.

A diskurzus természetesen folytatódik, továbbra is aktív kétirányú hatásmechanizmusokra van szükség a tagállami és az uniós intézmények párbeszédében és talán korai lenne Groséhoz hasonló messzemenő következtetéseket levonni a német döntés kapcsán, egy „Dexit” (német kilépés) víziója ugyanis abszurd a jelen helyzetben. Az azonban már most kimondható, hogy a tagállami alkotmánybíróságok és az EUB közötti „hatásköri összeütközés” régóta fennálló vitájában meghatározó mérföldkővet jelenthet a német döntés. Minden bizonnyal a kezdeti csendet egyre több és több nemzeti alkotmánybíróság töri majd meg, saját nemzeti sajátosságainak keretében értelmezve az EU-jog és az alkotmány viszonyát, konkrét ügyekben.

¹¹³ Oliver Garner: *Squaring the PSPP Circle. How a ‘declaration of incompatibility’ can reconcile the supremacy of EU law with respect for national constitutional identity.* 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/squaring-the-pspp-circle/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

¹¹⁴ Fekete Balázs: *Szuverenitás- egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában.* In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások.* Budapest, ELTE Eöt-vös Kiadó, 2017. 15. Elérhető: www.eltereader.hu/kiadvanyok/chronowski-nora-szuverenitas-es-allamisag-az-europai-unioban/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)



Babits bevezetésben is idézett versének zárósorai pedig szintén találóan írják le ezt a helyzetet is:

„Csöndben érik a csira
a föld alatt; halk a termékeny éj; a fű
növése lassú: ez az élet! kertem, add
a magvat ami megmaradt kincses tavaly
füvéből és barbár szelekkel ne törődj!”

Felhasznált irodalom

- Arnold, Rainer: Limitation of Sovereignty by European Integration: The German Experience in a Comparative View. In Rainer, Arnold (szerk.): *Limitations of National Sovereignty Through European Integration*. Springer, 2016. 1–13. DOI: https://doi.org/10.1007/978-94-017-7471-0_1
- Asselineau, François: *La décision historique du Tribunal constitutionnel allemand du 5 mai 2020*. Elérhető: www.upr.fr/actualite/la-decision-historique-du-tribunal-constitutionnel-allemand-du-5-mai-2020/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Auer Ádám – Orbán Endre: Záróköszerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában (felejtéshez való jog I-II.). *Jogtudományi Közlöny*, 75. (2020), 1. (megjelenés alatt)
- Babits Mihály: A gazda bekeríti házát (Új barbár század jövetelére). *Nyugat*, 18. (1925), 19. Elérhető: <https://epa.oszk.hu/00000/00022/00381/11693.htm> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Belov, Martin: The Functions of Constitutional Identity Performed in the Context of Constitutionalization of the EU Order and Europeanization of the Legal Orders of EU Member States. *Perspectives on Federalism*, 9. (2017), 2. 72–97. DOI: <https://doi.org/10.1515/pof-2017-0010>
- Blutman László – Chronowski Nóra: Az alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.). *Európai Jog*, 7. (2007), 2. 3–16.
- Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2013.
- Chalmers, Damien: A Few Thoughts on the Lisbon Judgment. In Fischer-Lescano, Andreas – Joerges, Christian – Wonka, Arndt (szerk.): *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political-Science Perspectives*. Bremen, ZERP Diskussionspapier. 1/2010. 5–10. Elérhető: www.mpifg.de/people/mh/paper/ZERP%20Discussion%20Paper%201.2010.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Chronowski Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP döntése. *Közjogi Szemle*, 13. (2020), 2. 74–79.
- Commission President reacts to German Federal Constitutional Court's ruling on ECB's PSPP programme*. 2020. Elérhető: <https://eulawlive.com/commission-president-reacts-to-german-federal-constitutional-courts-ruling-on-ecbs-pspp-programme/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Degenhart, Christoph: *Staatsrecht I.*, C.F. Müller GmbH, Heidelberg, 2019.



- Drinóczi Tímea: Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században. *Jogtudományi Alap kutatások 1.* Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2017.
- Dyevre, Arthur: *Domestic Judicial Defiance in the European Union: A Systemic Threat to the Authority of EU Law?* Yearbook of European Law, 2016. 1–33. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/yew001>
- EUB sajtóközlemény no. 58/20. Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058fr.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Fekete Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában. In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 15. Elérhető: www.eltereader.hu/kiadvanyok/chronowski-nora-szuverenitas-es-allamisag-az-europai-unioban/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Garner, Oliver: The Borders of European Integration on Trial in the Member States: Dansk Industri, Miller, and Taricco. *European Journal of Legal Studies*, 9. (2017), 2. 1–12. Elérhető: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46065/EJLS_2017_EditGarner237UK.pdf?sequence=1&isAllowed=y (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Garner, Oliver: *Squaring the PSCP Circle. How a 'declaration of incompatibility' can reconcile the supremacy of EU law with respect for national constitutional identity.* 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/squaring-the-pscp-circle/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Gros, Daniel: *Voice or Exit? What other choice for Germany's Constitutional Court.* 2020. Elérhető: www.ceps.eu/voice-or-exit/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Heka László – Jakó Nóra – Mikes Lili – Pongó Tamás – Szakály Zsuzsanna: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* Budapest, Wolters Kluwer, 2016.
- Implementation aspects of the public sector purchase programme (PSPP).* 2020. European Central Bank. Elérhető: www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp.en.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 22.)
- Kazai Viktor – Molnár Noémi: *A német alkotmánybíróság lázadása és annak lehetséges következményei* 2020. Elérhető: <https://merce.hu/2020/05/25/a-nemet-alkotmany-birosag-lazadasa-es-annak-lehetseges-kovetkezmenyei/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Kelemen, R. Daniel – Eeckhout, Piet – Fabbrini, Frederico – Pech, Laurent – Uitz, Renáta: *National Courts Cannot Override CJEU Judgments.* 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/national-courts-cannot-override-cjeu-judgments/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Kellermann, Gero: Integrationsverantwortung und Verfassungsidentität – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon. *Akademie-Kurzanalyse*, (2009), 1. 1–6.
- Krogel, Maciej: *Is the Theory Culpable? A Response to a Statement against Constitutional Pluralism.* 2020. Elérhető: <https://blogs.eui.eu/constitutionalism-politics-working-group/theory-culpable-response-statement-constitutional-pluralism/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Kukorelli István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2013), 1. 7–14.



- Leino-Sandberg, Päivi: *Who is Ultra Vires Now? The EU's Legal U-Turn in interpreting Article 310 TFEU*. 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/who-is-ultra-vires-now-the-eus-legal-u-turn-in-interpreting-article-310-tfeu/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Lindahl, Hans: *The Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality*. Oxford, Oxford University Press, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199601684.001.0001>
- Orbán Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, (2018), 3. 1–13.
- Papp-Nagy Zsolt: *Az uniós jog elsőbbsége – A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP döntésének margójára*. Elérhető: www.jogiforum.hu/hirek/41775 (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Piqani, Darinka: *Az EU Bíróság jóváhagyja az EKB államkötvénnyvásárlási programját: előzetes észrevételek a Bíróság a C-62/14. sz. ügyben hozott ítéletéről*. Elérhető: <https://hposts.tk.mta.hu/blog/2015/07/az-eub-jovahagyja-az-ekb-allamkotvennyvasarlas-programjat> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Stumpf István: Alkotmányos párbeszéd. Gondolatok Drinóczi Tímea könyvét olvasván. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2018), 2. 46–51.
- Szakály Zsuzsa: Történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2015), 2. 24–38.
- Tischendorf, Michael: *Theorie und Wirklichkeit der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane*. Jus Internationale et Europaeum 129., Mohr Siebeck, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1628/978-3-16-155270-0>
- Trócsányi László: Alkotmányos identitás és európai integráció. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (2014), 76. 473–482.
- Tuori, Kaarlo: Crossing the limits but stuck behind the fault lines? *Transnational Legal Theory*, 7. (2016), 1. 133–153. DOI: <https://doi.org/10.1080/20414005.2016.1214022>
- Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány*, 60. (2019), 2. 63–91.
- Vincze Attila – Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.
- Vincze Attila: Az uniós jog alkotmányos érvényességi alapja – viták, dilemmák és újabb gyakorlat. In Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette (szerk.): *Tiszteltetés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Budapest, Gondolat, 2020. 235–236.

Jogi források

- 22/2016. (XII. 5.) AB határozat
2 BvR 2728/13
Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-416/17
Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-129/00
Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-154/08
Az EUB C-493/17. sz. *Weiss és társai* ügyben 2018. december 11-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:1000]



- Az EUB (nagytanács) C-62/14. sz. *Gauweiler és társai* ügyben 2015. június 16-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2015:400]
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok – A. A szerződések rendelkezéseire vonatkozó nyilatkozatok – 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről. 12008E/AFI/DCL/17. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12008E/AFI/DCL/17> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- BVerfGE 37, 271 – Solange I.
- BVerfGE 73, 339 – Solange II.
- BVerfG, Judgment of the Second Senate of 05 May 2020 – 2 BvR 859/15
- Case no.15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A. Corte Costituzionale, n.24/2017.
- R (on the application of Miller and another) v. Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.
- ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*.



Kecsmár Krisztián

A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába?

The Notion of Rule of Law in Light of the European Court of Justice's Case Law: Is Law Trapped by Politics or Politics by Law?

„Your wheels are turning but you're upside down”¹

A jogállamiság fogalma több évtizedes múlttra tekint vissza az Unió jogában és a Liszaboni Szerződés módosítása után többé már nem a tagállamok közös elveinek, hanem értékeinek egyikét képezi. Bár a Szerződések monopóliumot biztosítottak a tagállamoknak az úgynevezett jogállamisági eljárás tekintetében az Amszterdami Szerződés óta, a 2010-es években reneszánszát élő fogalom és az azt érintő vita láthatóan arra készítette az EUB-t, hogy ezen gyökeresen változtasson. A 2018-ban hozott mérföldkőnek számító ítéletei értelmében a nemzeti igazságügyi rendszerek az uniós jog részét képezik és a jogállamiság letéteményesei. Ennek megfelelően bizonyos feltételek fennállása esetén azt nemcsak az EUB kérheti számon a tagállamokon, hanem akár a tagállami nemzeti bíróságai is. A jogközösség fogalmára épített 2018-as ítéleteivel az EUB tehát egyértelműen átvette az irányítást a jogállamiság és annak ellenőrizhetősége felett, azonban a jogállamiság általános fogalmát továbbra sem töltötte meg általános tartalommal.

Kulcsszavak: jogállam, jogállamisági eljárás, igazságügyi rendszer, igazságügyi hatóság, közös értékek, alapelv, jogközösség, kölcsönös bizalom, az Európai Unió Alapjogi Chartája

Kecsmár Krisztián az Európai Bizottság munkatársa. A jelen tanulmányban megfogalmazott vélemények a szerző véleményét tükrözik, és nem tekinthetők az Európai Bizottság hivatalos álláspontjának.

¹ U2: Stay, Zooropa, Universal, 1993.

The concept of rule of law has a decades-long history in the Union law, and following the modification of the Lisbon Treaty, it constitutes one of the Member States' common values, but not common principles anymore. Although the Treaties have provided the Member States with monopoly with regard to the so-called rule of law procedure since the Treaty of Amsterdam, the concept living its renaissance in the 2010s and the debate surrounding it seem to have prompted the CJEU to apply radical changes in this field. According to its landmark rulings in 2018, national judicial systems are from now on part of EU law and are the custodians of the rule of law. Accordingly, as for their judiciary, Member States can be held to account not only by the CJEU but also by the national courts of the Member States under certain conditions. With its 2018 judgments based on the notion of community of law, the CJEU has clearly taken control of the rule of law and its verifiability, however, it has failed so far to define the concept in a general manner.

Keywords: rule of law, rule of law procedure, judicial system, judicial body, common values, principle, community of law, mutual trust, Charter of Fundamental Rights of the European Union

1. A jogállamiságot érintő kérdések aktualitása az Unióban

Kevés olyan téma van, amely annyira kiemelt és központi lenne manapság az Európai Unióban (EU, Unió), mint a jogállamiság kérdése. Egyaránt ráirányul a politika és a jogásztársadalom figyelme, mivel a fogalom egyszerre hordoz politikai és jogi tartalmat.² A kérdés, habár nem új keletű, a jelenleg is folyamatban lévő lengyel és magyar jogállamisági folyamat kapcsán felmerült vita fényében mégis új értelmezést nyert. A jogállamiság fogalma megjelenik az Egységes Európai Okmánytól a Lisszaboni Szerződésig a különböző elsődleges jogforrásokban. Külön figyelemben ugyanakkor a 2004-es csatlakozást előkészítő Amszterdami Szerződésben részesül,³ illetve az Ausztriát érintő jogállamisági aggályokat követően⁴ a Nizzai Szerződésben.⁵ A 2010-es években – egészen pontosan 2013. szeptember 4-e után – kerül ismét reflektorfénybe Viviane Reding akkori bizottsági alelnök asszony azóta is széles körben hangoztatott⁶ kifejezése alap-

² Trócsányi László: Demokrácia és jogállamiság új kihívások előtt. *Európai Tükör*, 21. (2018), 1. 109–114. 112.

³ Dimitry Kochenov (2019): Article 7 TUE: un commentaire de la fameuse disposition «morte». *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 29. (2019), 1. 33–50. 39.; François Xavier Priollaud – David Siritzky: *Le Traité de Lisbonne*. Párizs, La documentation Française, 2008. 49.

⁴ Kochenov (2019) i. m. (3. lj.) 40–41.; Priollaud–Siritzky i. m. (3. lj.) 49.

⁵ Vincent Réveillère: L'État de droit: le concept au travail en droit de l'Union européenne. *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 29. (2019), 1. 17–32. 18.

⁶ Anastasia Iliopoulou-Penot (2019): La justification de l'intervention de l'Union pour la garantie de l'État de droit au sein des pays membres. *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 29. (2019), 1. 7–16. 10–13.; Kochenov i. m. (3. lj.) 34–35.



ján, miszerint az Unió egyfajta jogállamisági krízisen („rule of law” crisis)⁷ megy keresztül, tekintettel a francia, magyar és román viszonyokra. 2017 decemberében a Bizottság, míg 2018 szeptemberében az Európai Parlament kezdeményezésére az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 7. cikk szerinti eljárás indult Lengyelország⁸ és Magyarország⁹ ellen. Egészen meglepő módon a két eljárás kapcsán a különböző érintett felek és a jogállamisági eljárás hatékonyabb alkalmazása mellett lándzsát török pontosan ugyanazokkal a kritikákkal illetik magát az eljárást: a jogállamiság fogalma nem tisztázott, és az eljárás, illetve annak keretei túlzottan politikai természetűek. Tehát, míg – egyesek szerint – a jogállamiság jelentősége egyhangúan elfogadott, addig annak konkrét keretei, illetve gyakorlati hatásai élénk vita tárgyát képezik.¹⁰ A jogállamisági eljárást – mások szerint – későn élesítették az érintett tagállamok tekintetében, annak hatékonysága a Tanácsban megkérdőjelezendő, és nem létezik politikai akarat a jelenlegi helyzet orvosolására a tagállamok részéről,¹¹ így szükséges a tagállamok feletti ellenőrzést átvenni a jogállamiság kérdésében, vagy legalábbis elérni, hogy a tagállamok betartsák a jogállamisági normákat.¹² Az eljárás politikai jellegét még erőteljesebbé teszi az a tény, hogy a Szerződések nem ruháznak jelentős szerepet az Európai Unió Bíróságára (EUB) az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 269. cikke alapján. Ez utóbbi ugyanis kimondja, hogy az EUB az Európai Tanács, illetve a Tanács által az EUSZ 7. cikke alapján elfogadott jogi aktus jogszerűségének megállapítására az EUB kizárólag az Európai Tanács, illetve a Tanács megállapításával érintett tagállam kérelmére, és kizárólag az említett cikk által előírt eljárás szabályainak tiszteletben tartása tárgyában rendelkezik hatáskörrel.¹³ 2018-ban azonban nagyot fordul a világ az EUB ítélkezési gyakorlatát követően, amely alapjaiban forgatja fel az eljárás és a jogi keret politikai jellegét: kijelenthető ugyanis, hogy a tagállami jogállamiság vélt vagy tényleges sérelmei ezentúl már nemcsak egy EUSZ 7. cikk szerinti eljárás keretében kezelhetők. Az EUB azonban ezidáig nem tudta koherens módon, általános jelleggel érvényesülő tartalommal megtölteni a jogállamiság fogalmát, ez utóbbi többnyire a reaktív és sporadikus természetű beavatkozás következtében még befejezésre vár. Hogy az utolsó szó

⁷ *Speech: The EU and the Rule of Law – What next?* European Commission. 2013. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 03.)

⁸ Javaslat a Tanács határozata a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról, COM (2017) 0835 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52017PC0835> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 03.); Antoine Bailleur – Cecilia Rizcallah: Les droits fondamentaux dans l’ordre juridique de l’Union européenne. *Journal de Droit Européen (JDE)*, (2019), 9. 369–377. 369.

⁹ Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról [2017/2131(INL)]. Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/02cebc81-256c-11ea-af81-01aa75ed71a1/language-hu/format-HTML> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 03.)

¹⁰ Trócsányi i. m. (2. lj.) 112.; Brian Z. Tamanaha: *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.; Réveillére i. m. (5. lj.) 17.

¹¹ Kochenov i. m. (3. lj.) 34–35.

¹² Réveillére i. m. (5. lj.) 19., 22.

¹³ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az EUMSZ 269. cikke nem zárja ki az EUB hatáskörét a jogállamisági eljárás más aspektusai tekintetében, amelyeket nem az EUSZ 7. cikke alapján hoztak meg az uniós intézmények (Kochenov i. m. [3. lj.] 41.).



a tagállamoké vagy pedig az EUB-é lesz, az ma még erősen kérdéses. A jelen tanulmány a jogállamiság fogalma kapcsán kialakított EUB-féle ítélkezési gyakorlatot mutatja be és elemzi, ezen belül hangsúlyt fektetve különösen a jogközösség fogalmára támaszkodó 2018-as ítéletekre.

2. A jogállamiság a szerződésben: elvből érték

2.1. Történeti kitekintés

Ha nem akarunk egészen Arisztotelész¹⁴ vagy akár Albert Venn Dicey-ig¹⁵ visszanyúlni, akkor meg kell elégednünk azzal, hogy a jogállamiság már 1957-ben – azaz a Római Szerződés aláírásakor – a modern nyugat-európai gondolkodás sarokkövének számított,¹⁶ azonban kiteljesülést és jelentőséget az azt követő évtizedekben mondhatott magáénak az európai szerződésben, és így válhatott az uniós jog szerves részévé is.

Már az Egységes Európai Okmány (EEO)¹⁷ preambuluma is tartalmazott közvetett hivatkozást a jogállamiságra,¹⁸ közvetlenül azonban először a Maastrichti Szerződésben¹⁹ találkozhatunk vele elvként aposztrofálva, igaz még ott is „csupán” a preambulumban,²⁰ illetve a 2. pillért alkotó Közös kül- és biztonságpolitika kontextusában,²¹ amely megágyaz az uniós külpolitikában azóta is alkalmazandó demokrácia/emberi jogok/jogállamiság „háromszög-képnek”,²² ugyanis, ahogy Mengozzi főtanácsnok találóan megjegyezte, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának, valamint

¹⁴ Kr. e. 384–322.

¹⁵ 1835–1922.

¹⁶ Jean Rivero – Léon Moreau: *L'État moderne peut-il être encore un état de droit?* Annales de la Faculté de droit de Liège, 1957. 67.

¹⁷ Egységes Európai Okmány HL L 169, 1987. 06. 29., 1–28. (1986. február 26-án aláírás, 1987. július 1-jén hatálybalépés).

¹⁸ „Tudatában az Európára háruló felelősségnek, hogy azon fáradozzon, hogy [...] különösképpen [...] a demokrácia és a jog, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elveit kifejezésre juttassa, amelyhez oly szorosan kapcsolódnak, annak érdekében, hogy külön is hozzájáruljanak a nemzetközi béke és biztonság megőrzéséhez, az Egyesült Nemzetek alapokmánya keretében általuk tett vállalásnak megfelelően.” Egységes Európai Okmány HL L 169, 1987. 06. 29., Preambulum.

¹⁹ Maastrichti Szerződés HL C 191., 1992. 07. 29., 1–112. (1992. február 7-én aláírás, 1993. november 1-jén hatálybalépés).

²⁰ „Megerősítve elkötelezettségüket a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett” (általunk kiemelt).

²¹ „Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune sont: [...] le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.” Maastrichti Szerződés HL C 191., 1992. 07. 29.

²² Az EUSZ 3. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Unió célja az általa vallott értékek előmozdítása, az EUSZ 3. cikk (5) bekezdés értelmében az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit, illetve az EUSZ 21. cikke (1) bekezdése szerint: „Az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása” (Iliopoulou-Penot i. m. [6. l.] 10–13.).



a „jogállamiság” elvének külső dimenziója a meggyőzősen, kezdeményezéseken és egyeztetéseken alapuló az Unió határain túlrá „exportálandó” értékeket jelent.²³

Az Amszterdami Szerződés²⁴ 6. cikk (1) bekezdése²⁵ értelmében a „jogállamiság” olyan elvet képez, amelyen az Európai Unió alapul a szabadság, a demokrácia vagy az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása mellett, illetve bevezeti az úgynevezett 7. cikk szerinti eljárás „ösét” az F.1 cikkben,²⁶ amely a Nizzai Szerződésben²⁷ nyeri el jelenlegi formáját, és amely még a 6. cikk (1) bekezdésben foglalt „elvek”-re utal vissza. A 7. cikk szerinti eljárás további erősítése ugyanakkor egyfajta reakció is volt arra a politikai tehetetlenségre, amely Ausztriában Jörg Haider kormányba kerülését övezte az Európai Unióban,²⁸ és lehetővé tette az érintett uniós intézmények számára, hogy ezentúl megállapítsák, „fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti” az Unió alapelveit, még akkor is, ha konkrétan a jogállamiság nem kerül veszélybe, hanem ha például – mint ez történt az osztrák ügy esetében – egy kormánykoalíció pusztán félelmeket vált ki²⁹ „bizonyos körökben”.³⁰ Azonban a 7. cikk szerinti eljárás bevezetésének alapvető oka a keleti bővítés perspektívájában keresendő.³¹

Ezt követően a Lisszaboni Szerződés³² az EUSZ 7. cikk szerinti jogállamisági eljárást tovább részletezi, és a jogállamiságot többé már nem elvként, hanem értékként minősíti az eljárás kapcsán, mivel az EUSZ 2. cikk szerinti „értékek”-re utal vissza. Ez utóbbi rendelkezés értelmében az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a „jogállamiság”, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul, amelyek közösek a tagállamokban. Ezekre az értékekre utal a preambulum is és azokat a jogállamiság egyetemes értékeinek tekinti, mielőtt megerősítené a tagállami elkötelezettséget a jogállamiság „elvei” mellett. Ezek olyan elvek, amelyekre az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta) is utal, amikor deklarálja, hogy az Unió – többek között – a demokrácia és „jogállamiság elveire támaszkodik”. A jelenleg alkalmazandó jogállamisági eljárás különböző fázisai a következők: a) megállapították, hogy fennáll az „egyértelmű veszélye” annak, hogy egy tagállam „súlyosan” megsérti az EUSZ 2. cikkében említett értékeket, és ajánlásokat fogalmazhatnak meg az érintett tagállam számára [EUSZ 7. cikk (1) bekezdés], b) megállapították, hogy egy tagállam „súlyosan és tartósan” megsérti az EUSZ 2. cikkben említett értékeket [EUSZ 7. cikk (2) bekezdés] és c)

²³ M. Paolo Mengozzi Főtanácsnok a C-354/04. sz. Gestoras Pro Amnistia és társai kontra Tanács ügyben 2006. október 26-án ismertetett indítvány [ECLI:EU:C:2006:667] 79. pont.

²⁴ HL C 340., 1997. 11. 10., 1–144. (1997. október 2-án aláírás, 1999. május 1-jén hatálybalépés).

²⁵ „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban” (általunk kiemelt).

²⁶ Gát Ákos Bence: *Küzdelem az európai szinten. A Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései*. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, 2019. 78–83.

²⁷ HL C 80, 2001. 03. 10., 1–87. (2001. február 26-án aláírás, 2003. április 1-jén hatálybalépés).

²⁸ Réveillére i. m. (5. lj.) 18.

²⁹ Priollaud–Siritzky i. m. (3. lj.) 49–50.

³⁰ Juliane Kokott Főtanácsnok a C66/18. sz. Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben 2020. március 5-én ismertetett indítványának [ECLI:EU:C:2020:172] 3. pont.

³¹ Kochenov i. m. (3. lj.) 38–39.; Gát i. m. (26. lj.) 78–83.

³² HL C 306., 2007. 12. 17. (2007. december 13-án aláírás, 2009. december 1-jén hatálybalépés).



a b) pontban említett megállapítás szankcionálása, ideértve a Tanácsban megillető szavazati jog felfüggesztését is [EUSZ 7. cikk (3) bekezdés].

Ebben a kontextusban érdemes megemlíteni, hogy az EUSZ 2. cikkében meghatározott értékeknek – ideértve a jogállamiságot is – történő megfelelés az uniós csatlakozás előfeltétele az EUMSZ 49. cikke értelmében, tehát az is a Mengozzi Főtanácsnok által jelzett a jogállamiság külső dimenziójának részét képezi.³³

2.2. A jogállamiság mint a tagállamok közös értéke

Így a jogállamiság egy közös értéket jelent az Unió jogrendjében, és – hasonlóan a szuverenitáshoz és az alkotmányos identitáshoz – rendelkezik egy külső és egy belső dimenzióval. Kijelenthető, hogy a nemzeti alkotmányok és az uniós jogrend „alapvető értékei” azonosak,³⁴ még akkor is, ha azok konkrét jogi leképződései a tagállamok szintjén más formában jelenhetnek meg, mint például az állam és egyház viszonya vagy férfi-nő kapcsolat kérdése.³⁵ Ugyanakkor a szerződések különböző rendelkezései továbbra sem nyújtanak kapaszkodót annak megértéséhez, hogy egészen pontosan mit is kell érteni az ott bennfoglalt jogállamiság alatt, és miért kellett azt elvből értékke alakítani a jogállamisági eljárás keretében. Szemantikai vitáról van szó, vagy jelent-e jogilag effektív változást e minőségbeli transzformáció a jogállamiságból folyó követelmények kapcsán?

Olybá tűnik tehát, hogy a tagállamok úgy tekintenek a jogállamiságra, mint egy közös értékre³⁶ anélkül, hogy annak pontos jogi kereteit közösen meg tudnák határozni, így jobban illik rá a képzeletbeli idea jelző,³⁷ mint bármi más.³⁸ Ez azonban semmit sem von le népszerűségéből.³⁹ Mindazonáltal a 2010-es években a reneszánszát élő fogalomra – tekintettel a vélt vagy ténylegesen létező jogállamisági válságra – mégiscsak hasznos lenne valamilyen meghatározást alkalmazni. Az Unió vonatkozásában többek között a Velencei Bizottságának tárgybeli jelentésében találunk egy kísérletet minderre. Eszerint: „A jogállamiság fogalmát az Európai Unió olyan értelemben használja, amelynek számos jelentése van, beleértve ezekben olyan formális fogalmakat, mint a jog szupremáciája, de olyan szubsztantív fogalmakat is, mint az alapjogok tisztelete, vagy olyan EU-jogspecifikus fogalmakat, mint a jog tisztességes alkalmazásának elve, az EU-jog által biztosított jogok gyakorlásának hatékony élvezete, a jogszerű elvárás védelme,

³³ M. Paolo Mengozzi Főtanácsnok a C-354/04. sz. Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ügyben 2006. október 26-án ismertetett indítvány [ECLI:EU:C:2006:667] 79. pont.

³⁴ M. Póiarés Maduro Főtanácsnok a C127/07. sz. Arcelor Atlantique és Lorraine és társai ügyben 2008. május 21-én ismertetett indítvány [ECLI:EU:C:2008:292] 16. pont.

³⁵ „Több európai ország alkotmánya – pl. a görög – mai napig államvallásként kezel bizonyos egyházakat. Franciaország ezzel ellentétben éppen a laicitást védi mint köztársasági berendezkedésének egyik alapját.” *Trócsányi László beszéde a Nemzeti szuverenitásunk alapkérdései című konferencián.* Debrecen, 2016. április 14. Elérhető: www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/a-miniszter/beszedek-publikaciok-interjuk/trocsanyi-laszlo-beszede-a-nemzeti-szuverenitasunk-alapkerdesei-cimu-konferencian (A letöltés dátuma: 2020. 04. 02.)

³⁶ ECLI:EU:C:2008:292 i. m. (34. lj.) 16. pont.

³⁷ Laurent Pech: 'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, *European Constitutional Law Review*, 6 (2010), 3. 359–396. 362.

³⁸ Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája.* Budapest, Századvég, 2015.

³⁹ Tamanaha i. m. (10. lj.)



vagy éppen a külkapcsolatokban releváns korrupcióellenesség.⁴⁰ A vitás kérdések tisztázásában természetesen ez a meghatározás nem segít.

A jogállamisági eljárás keretében is hasonló a helyzet: a jogállamiság egy látszólag koncepciótlan – a tagállamok által véghezvitt – terminológiaváltáson ment keresztül a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével: az elv értékké alakult át. Ez az újítás nem a véletlen műve, ugyanis míg értékek alatt morális értékeket érthetünk, addig elvek alatt strukturális alkotmányos jogelvekre vagy jogi normákra is lehet asszociálni.⁴¹ Így felmerült, hogy szerencsésebb lett volna megtartani az elvekre történő hivatkozást.⁴² A jogállamiság egységes és jogi alapon történő értelmezése e változással gyengült és a tagállamokon történő számonkérése is nehezebb lett. Egy pusztán jogi tartalommal megtölthető fogalom, az elv, az értékek jogilag sikamlós, megfoghatatlan kategóriájába került tehát. Ugyanakkor, a jogállamiság alapvetően önkéntesen vállalt értékeket⁴³ kell hogy takarjon.⁴⁴

Az EUB 2018-as ítélezési gyakorlata mégis visszarántja a jogállamiság fogalmának védelmét az uniós jogi alapelvek osztályába, és enyhe túlzással a feje tetejére állítja a jogállamisági eljárást.

3. A jogközösség és a jogállamiság közötti kapcsolat kialakulása az EUB ítélezési gyakorlatában: értékből elv

Mint láttuk, a jogállamiság rendelkezik egy külső – azaz a harmadik országok tekintetében használatos – és belső – azaz az uniós tagállamok kapcsán alkalmazott – dimenzióval. Habár első látásra a belső dimenzió több izgalmat ígér, mégis érdemes a harmadik országokra vonatkozó EUB ítélezési gyakorlatot is röviden görcső alá venni.

3.1. Külső dimenzió

Egy klasszikus pénzeszközök befagyasztását érintő ügyben – a *Yanukovych*-ügyben⁴⁵ – az EUB Törvényszéknek behatóan kellett értelmeznie a jogállamiság fogalmát, aminek során érdekes, mondhatni informatív és általános jellegű következtetésekre jutott, nem pusztán a külső dimenzió tekintetében.

⁴⁰ *Report on the Rule of Law*. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 02.)

⁴¹ Armin Von Bogdandy – Jürgen Bast: *Principles of European Constitutional Law*. 1st Edition. Oxford/Hart, 2006. 9.; Pech i. m. (37. lj.) 366–367.

⁴² Pech i. m. (37. lj.) 366–367.; Kochenov i. m. (3. lj.) 39.

⁴³ Az EUB (teljes ülés) C-621/18. sz. Wightman és társai ügyben 2018. december 10-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:999] 63. pont.

⁴⁴ Varga Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 29.

⁴⁵ Az EUB T-348/14. sz. Yanukovych kontra Tanács ügyben 2016. szeptember 15-én hozott ítélete [ECLI:EU:T:2016:508].



A 2013-as ukrainai válság kapcsán a Tanács 2014. március 5-én egy határozatával befagyasztotta az ukrán állami pénzeszközök hűtlen kezeléséért felelősként azonosított személyek pénzeszközeit és gazdasági forrásait. Így a volt ukrán elnök, Viktor Fedorovics Janukovicsnak, egyik fiának, Olekszandr Viktorovics Janukovicsnak és az elnöki hivatal volt vezetőjének Andrij Kljujevnek a pénzeszközeit egy évre befagyasztották, majd a pénzeszközök befagyasztását egy évvel meghosszabbították, tekintettel arra, hogy a három érintett ukrán személy ellen az ukrán hatóságok állami pénzeszközök vagy vagyon hűtlen kezelése miatt büntetőeljárást folytattak. Ezt a tanácsi határozatot támadta meg a három érintett ukrán személy az EUB előtt mind a két időszakra vonatkozóan (2014. március 6-tól 2015. március 5-ig, illetve 2015. március 6-tól 2016. március 6-ig terjedő időszakra), és adott részben helyt a keresetnek a Törvényszék 2016. szeptember 15-én az első időszak tekintetében megfelelő bizonyítékok hiányában.⁴⁶

A második időszak kapcsán azonban a felperesi érvelés a jogállamiság kereteit feszegeti. Érvelésükben kifejtik, hogy az érintett tanácsi határozat nem az általa hivatkozott két célt – nevezetesen a jog érvényesülésének, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának helyreállítása és támogatása Ukrajnában – követi, sem pedig a közös kül- és biztonságpolitika EUSZ 21. cikk (2) bekezdésének *b*) pontjában kimondott más céljait (ideértve a jogállamiságot is), így kéri annak megsemmisítését. A Törvényszék azonban nem fogadja el ezt az érvelést.⁴⁷ A Törvényszék szerint ugyanis az érintett tanácsi határozat az „állami vagyon hűtlen kezelésének” bűncselekményén alapul, és amennyiben az alkalmas az érintett ország intézményi és jogi alapjainak veszélyeztetésére, nevezetesen a jogszerűség, a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának, a hatékony bírósági felülvizsgálat és a törvény előtti egyenlőség elvének, és végső soron a „jogállamiság” ezen országban való tiszteletben tartásának veszélyeztetésére, a tanácsi határozat megfelel az uniós jog által kitűzött céloknak, ugyanis alkalmas a „jogállamiság” veszélyeztetésére.⁴⁸

A Törvényszék releváns indokolásának központjában tehát a jogállam fogalma áll. Ennek értelmében a jogállamiság tiszteletben tartása az Unió alapjául szolgáló egyik elsődleges „érték”, amint az az EUSZ 2. cikkéből, valamint az „EU-Szerződés” és a Charta preambulumból következik. A jogállamiság tiszteletben tartása továbbá az EUSZ 49. cikke értelmében az Unióhoz való csatlakozás előfeltétele, illetve a jogállamiság fogalmát más, a „jog uralma” megfogalmazásban tartalmazza az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt egyezmény preambuluma is. Ezt követően – az EUB, az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlata, valamint az Európa Tanácsnak a „Joggal a Demokráciáért” Európai Bizottságon keresztül folytatott munkái alapján – nem kimerítő jellegű listát tár fel a jogállamiság fogalma kapcsán. Így a jogállam fogalmába tartozik a jogszerűségnek, a jogbiztonságnak és a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elve; a független és pártatlan bíróságok; a hatékony bírósági felülvizsgálat, ideértve az alapvető jogok tiszteletben tartását és a törvény előtti egyenlőséget. A Törvényszék egyértelművé teszi, hogy ezek a jogállamiság belső dimenziójába tartoznak. Az Unió külső fellépésével

⁴⁶ Uo. 1–23., 24–35., 54. pont.

⁴⁷ Uo. 88., 119. pont.

⁴⁸ ECLI:EU:T:2016:508 i. m. (45. lj.) 97., 100., 102. pont.



összefüggésben a jogállamiság fogalmába illeszkedő elvként minősíti a Velencei Bizottság a korrupció elleni küzdelmet, amennyiben – ahogy már említettem – a korrupció végső soron a „jogállamiság” az érintett országban való tiszteletben tartásának veszélyeztetésére alkalmas.⁴⁹ Tehát a Törvényszék úgy ítélte, hogy az érintett tanácsi határozat felpereseket érintő intézkedéseit abból a célból hozták meg, hogy megszilárdítsa és erősítse a jogállamiságot Ukrajnában.⁵⁰

Érdeemes megjegyezni, hogy a Törvényszék sem tudta feloldani az EUSZ 2. cikkében „érték”-ként és a Charta preambulumban „elv”-ként aposztrofált jogállamiságot érintő eltérő terminológiát, azt nemes egyszerűséggel értéknek minősíti. Talán még ennél is figyelemreméltóbb, hogy egy általános formula vagy meghatározás helyett egy listát ad, majd annak egyik elemét – nevezetesen a korrupció elleni küzdelmet – csak abban az esetben tekinti a jogállamiság fogalmába illeszkedő elvként, amennyiben a vizsgálat tárgya alá tartozó korrupció alkalmas a „jogállamiság” az érintett országban való tiszteletben tartásának veszélyeztetésére, ezáltal szinte megkérdőjelezvén az általa összeállított lista feltétel nélküli helytállóságát.

A külső dimenzió kapcsán a Törvényszék megemlíti a Yanukovych-ügyben⁵¹ az EUSZ 49. cikkét is, amelynek értelmében az Unióhoz történő csatlakozás előfeltétele a jogállamiság tiszteletben tartása. Ezt erősíti meg az EUB teljes ülésén nemrég a *Wightman*-ügyben hozott ítélete is.⁵² A Brexit kapcsán előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott ítélet kimondja, hogy az Egyesült Királyság a kilépést követően az EUSZ 49. cikk szerinti eljárás alkalmazása mellett kérheti újbóli felvételét az Európai Unióba, illetve az EUSZ 49. cikkéből – amely a kilépési jogról szóló EUSZ 50. cikkel párhuzamba állítható – következik, hogy az Unió olyan államokat foglal magában, amelyek szabadon és „önként” kötelezték el magukat az EUSZ 2. cikkében, illetve a Charta preambulumban meghatározott „értékek” iránt, és ezért az uniós jog azon az alapvető előfeltevésen alapul, amely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az említett értékekben, és elismeri, hogy azok oszthatják ezen értékeket velem.⁵³

Ezáltal az önkéntesség nem csupán arra vonatkozik, hogy egy állam önkéntesen lép be az Unióba, hanem arra is, hogy ennek megfelelően önkéntesen vállalja a közös értékek tiszteletben tartását, ideértve a jogállamiságot is.⁵⁴ Ezt támasztja alá az ugyancsak teljes ülésen elfogadott 2014-es 2/13. sz. vélemény⁵⁵ vagy a nagytanácsi formációban hozott 2018-as *Achmea*-ítélet is, amikor az EUB egyértelművé teszi, hogy az Unió

⁴⁹ Uo. 98., 99., 100. pont.

⁵⁰ Az EUB C-599/16 P. sz. Yanukovych kontra Tanács ügyben 2017. október 19-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:785] 18. pont.

⁵¹ ECLI:EU:T:2016:508 i. m. (45. lj.) 98. pont.

⁵² Az EUB (teljes ülés) C-621/18. sz. *Wightman* és társai ügyben 2018. december 10-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:999].

⁵³ Az EUB (teljes ülés) C-621/18. sz. *Wightman* és társai ügyben 2018. december 10-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:999] 55., 62. és 63. pont; Gaëlle Marti: *L'arrêt Wightman du 10 décembre 2018: la réversibilité du retrait au service de l'irréversibilité de l'intégration?* *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 28. (2018), 4. 729–737. 729., 732.

⁵⁴ Az EUB (nagytanács) C-619/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2019. június 24-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2019:531] 42. pont.

⁵⁵ Az EUB (teljes ülés) 2/13. sz. az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozása kapcsán 2014. december 18-án hozott véleménye [ECLI:EU:C:2014:2454] 168. pont.



jogi építménye „azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, és elismeri, hogy azok osztják ezen értékeket vele, amint azt az EUSZ 2. cikk kimondja. Ezen előfeltevés maga után vonja és igazolja a tagállamok közötti kölcsönös bizalom fennállását ezen értékek elismerése, és így az azokat végrehajtó uniós jog tiszteletben tartása tekintetében”.⁵⁶ A kölcsönös bizalom alapja tehát a közös értékek iránti elköteleződés,⁵⁷ amelyet önkéntesen vállal egy tagállam az Unióhoz történő csatlakozásával.⁵⁸

A jogállamiság tiszteletben tartásának számonkérése így nem csak *ex ante*, hanem a csatlakozáshoz viszonyítva *ex post* tagállami magatartásra is alkalmazandó az EUSZ 7. cikke értelmében.

3.2. Belső dimenzió

3.2.1. A jogállamiság fogalma a jogközösség fogalmán keresztül értelmezendő

Mivel egy történetet nem illik a közepén kezdeni, kezdjük hát rögtön a végén. Az igazságszolgáltatás függetlenségét érintő 2018-as EUB-ítéletek⁵⁹ összekötik a jogközösség⁶⁰ elvét az igazságszolgáltatás függetlenségén keresztül a jogállamisággal, és ez utóbbi tiszteletben tartásának ellenőrzése már nemcsak a tagállamok, hanem a nemzeti bírák feladata is. Habár a jogközösség fogalma nem új – annak az EUB általi meghatározása és kiteljesítése a bírósági felülvizsgálat szerződésekből szűken meghatározott eseteknek kiszélesítése érdekében történt –, a jogállamisághoz való kötése viszont már jelentős novum és – ismételten kijelenthető – nem a véletlen műve.

A jogközösség kifejezést a *Les Verts*-ügyben⁶¹ alkalmazta először az EUB. Az azóta már klasszikussá vált bekezdés értelmében: „[A]z Európai Gazdasági Közösség jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak

⁵⁶ Az EUB (nagytanács) C-284/16. sz. *Achmea* ügyben 2018. március 6-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:158] 34. pont.

⁵⁷ Az EUB (nagytanács) C-411/10. sz. *N. S. és társai* ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2011:865] 78. pont.; Az EUB (nagytanács) C-404/15. sz. *Aranyosi és Căldăraru* ügyben 2016. április 5-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2016:198] 78. pont.; Az EUB C-551/15. sz. *Pula Parking* ügyben 2017. március 9-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:193] 54. pont.

⁵⁸ Az EUB (teljes ülés) C-621/18. sz. *Wightman és társai* ügyben 2018. december 10-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:999] 62., 63. pont.

⁵⁹ Az EUB (nagytanács) C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:117]; az EUB (nagytanács) C-216/18 PPU. sz. *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* ügyben 2018. július 25-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:586]; az EUB elnökének a C-619/18 R. sz. *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* ügyben 2018. november 15-én hozott végzése [ECLI:EU:C:2018:910] vagy az EUB (nagytanács) C-619/18. R. sz. *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* ügyben 2018. december 17-én hozott végzése [ECLI:EU:C:2018:1021].

⁶⁰ A Lisszaboni Szerződést követően a „jogközösség” (*communauté de droit*) fogalma is megváltozik, mivel az Európai Közösség Unióvá alakul át és ennek megfelelően a jogközösség pedig a kicsit erőltetett „jogi unió”-vá (*union de droit*). A jelen tanulmányban a jogközösség egyaránt utal mindkét kifejezésre.

⁶¹ Az EUB C-294/83. sz. *Les Verts* kontra *Parlement* ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1986:166].



vizsgálata alól, hogy jogi aktusai megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek. A Szerződés [...] teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, melynek célja, hogy a Bíróságra ruházza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát.”⁶² Így az EUB be tudta fogadni egy az Európai Parlament által elfogadott jogi aktus megsemmisítése iránti keresetet, amelyre kizárólag a szerződések értelmében nem lett volna lehetősége. Mi több, az Unió a „jogállamiságon” alapul és vezeti ebből le a teljes jogorvoslati rendszert alátámasztó érvelését az EUB 1993-ban a *Weber*-ügyben hozott ítéletében.⁶³

Mérvadó ítéleteiben az EUB azonban továbbra is a jogközösség fogalmára épít és fejleszti töretlenül ítélkezési gyakorlatát. Ennek kiemelkedő eredménye a 2008-as⁶⁴ és 2013-as⁶⁵ Kadi-ítéletek (*Kadi I* és *Kadi II* ítélet) is, amelyek a jogközösség fogalmát összekötik a közösségi vagy uniós jogrend autonómiájával. Egészen pontosan az EUB értelmezésében – a *Les Verts*-ügyben hozott ítéletben használt formulát alkalmazva⁶⁶ – egy nemzetközi szerződés nem sértheti a közösségi jogrend autonómiáját, „egy nemzetközi szerződés a Bíróság által a közösségi jogi aktusok érvényességének az alapvető jogokra tekintettel történő felülvizsgálatát ugyanis az EK Szerződésből, mint önálló jogrendszerből eredő alkotmányos garancia *jogközösségben* való kifejeződésének kell tekinteni, amelyet nemzetközi megállapodás nem sérthet” (általunk kiemelt).⁶⁷ A *Kadi I* ítéletét megerősíti és fenntartja a 2013-as *Kadi II* ítélet, amikor kijelenti, hogy „semmilyen fejlődés – amely igazolhatná a Bíróságnak a *Kadi* ítéletben megerősített megoldása megkérdőjelezését – nem következett be azon különböző körülményekben, amelyek az említett ítélet[ben] [...] ezt a megoldást támasztják alá, és amelyek lényegében arra az alkotmányos garanciára vonatkoznak, amelyet egy jogi unióban [...] valamennyi uniós jogi aktus – beleértve a valamely nemzetközi jogi aktust végrehajtó jogi aktust, ahogy a jelen esetben is – jogszerűségének az Unió által biztosított alapvető jogokra tekintettel történő bírósági felülvizsgálata testesít meg”.⁶⁸ Tehát a jogközösség fogalma szintet lépett és ezentúl már nemcsak az uniós jogi aktusok felülvizsgálatát hivatott biztosítani, hanem az alapvető jogok és általános jogelvek védelmét is, és ez rendszeresen megjelenik ezután az EUB ítélkezési gyakorlatában: „[A]z Unió olyan jogi unió, amelyben az intézmények minden aktusa felülvizsgálat alá esik a tekintetben, hogy az különösen

⁶² Uo. 23. pont.

⁶³ Az EUB C-314/91. sz. *Weber kontra Parlament* ügyben 1993. március 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1993:109] 8. pont. „[T]he European Economic Community is based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty, which established a complete system of legal remedies and procedures designed to permit the Court of Justice to review the legality of measures adopted by the institutions” (általunk kiemelt).

⁶⁴ Az EUB (nagytanács) C-402/05 P. sz. *Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság* ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2008:461].

⁶⁵ Az EUB (nagytanács) C-584/10 P. sz. *Bizottság és társai kontra Kadi* ügyben 2013. július 18-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2013:518].

⁶⁶ ECLI:EU:C:2008:461 i. m. (64. lj.) 281. pont.

⁶⁷ ECLI:EU:C:2008:461 i. m. (64. lj.) 316. pont.

⁶⁸ ECLI:EU:C:2013:518 i. m. (65. lj.) 66. pont.



a Szerződésekkel, az általános jogelvekkel, valamint az alapvető jogokkal összeegyeztethető-e.”⁶⁹

A jogállamiság fogalmát és a jogállamisági eljárás kezdeményezésének jogkövetkezményeit a 2018-ban hozott ASJP-⁷⁰ és LM-⁷¹ ítéletek pontosítják, és adnak új elánt a kérdéskörnek – ismét – a jogközösség fogalmán keresztül. Az EUB így az európai elfogatóparancs és az igazságszolgáltatás függetlensége tekintetében felmerült előzetes döntéshozatali kérdések keretében tudta ítélkezési gyakorlatát továbbfejleszteni.

3.2.2. Associação Sindical dos Juízes Portugueses ügy

Az ASJP-ügy háttere, hogy a portugál jogalkotó 2014 októberétől ideiglenes jelleggel csökkentette a tisztségviselők és a közszférában feladatot ellátó személyek, ideértve a Tribunal de Contas (számvevőszék) bírait is, javadalmazásának összegét. A portugál bírák szakszervezete (*Associação Sindical dos Juízes Portugueses*) és a számvevőszék (*Tribunal de Contas*) között folyamatban lévő eljárásban a portugál legfelsőbb közigazgatási bíróság (*Supremo Tribunal Administrativo*) lényegét tekintve a következő kérdésre keres választ: vajon „az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését akként kell-e értelmezni, hogy a bírói függetlenség elvével ellentétes az olyan, túlzott költségvetési hiány megszüntetésére irányuló, feltétlenül érvényesítendő követelményekhez és egy uniós pénzügyi támogatási programhoz kapcsolódó, bércsökkentést célzó általános intézkedéseknek, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, a tagállami igazságszolgáltatási szervek tagjai tekintetében történő alkalmazása”.⁷²

Innovatív kérdés, innovatív válasz. Az EUB értelmezésében a nemzeti bíróságok felépítésének ellenőrzése az Unió feladata, hogy garantálni tudja az igazságszolgáltatás függetlenségét, amely a jogállamiság részét képezi, és a bíróság levezetésének alapja ismételten az az alapfelvetés, miszerint az Unió „jogi Unió”, azaz jogközösség.⁷³

Az EUB tehát azzal kezdi értékelését, hogy az Unió olyan „jogi unió”,⁷⁴ amelyben a jogalanyoknak joguk van ahhoz, hogy az EUMSZ 288. cikke szerinti uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb

⁶⁹ Az EUB (nagytanács) C-426/16. sz. Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen és társai ügyben 2018. május 29-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:335] 38. pont; (Stéphanie Wattier: Arrêt « Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties »: l'obligation d'effectuer l'abattage rituel dans un abattoir agréé au regard du droit à la liberté de religion. *Journal de Droit Européen (JDE)*, (2018), 10. 385–387. 387.; Az EUB (nagytanács) C-583/11 P. sz. Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ügyben 2013. október 13-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:625] 91. pont.; Az EUB (nagytanács) C-362/14. sz. Schrems ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:650] 60. pont.; Az EUB (nagytanács) C-274/12 P. sz. Telefónica kontra Bizottság ügyben 2013. december 19-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:852] 56. pont.

⁷⁰ ECLI:EU:C:2018:117 i. m. (59. lj.); Adam Stanislas – Peter Van Elsuwege: L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit. *Journal de Droit Européen (JDE)*, (2018), 9. 334–342.

⁷¹ ECLI:EU:C:2018:586 i. m. (59. lj.); Stanislas – Van Elsuwege i. m. (70. lj.) 334.

⁷² ECLI:EU:C:2018:117 i. m. (59. lj.) 7–9., 11–18., 27. pont.

⁷³ Uo. 27–52. pont.

⁷⁴ Lásd a jelen tanulmány 59. lábjegyzetét: ECLI:EU:C:2018:117; ECLI:EU:C:2018:586; ECLI:EU:C:2018:910; ECLI:EU:C:2018:1021.



nemzeti jogi aktus jogszerűségét bíróság előtt vitassák, illetve az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója.⁷⁵ Ezt követően az EUB összeköti a jogállamiságot az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésével – amely kimondja, hogy a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek –, illetve az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt lojális együttműködés elvével. Ítéletében az EUB kimondja, hogy „az EUSZ 19. cikk, amely az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékét konkretizálja, az uniós jogrendben a bírósági felülvizsgálat biztosításának feladatát nem egyedül a Bíróságra, hanem a nemzeti bíróságokra is ruházza” (általunk kiemelt). A nemzeti bíróságok az EUB-val „együttműködve közösen rájuk ruházott feladatot töltenek be annak érdekében, hogy a Szerződés alkalmazása és értelmezése során biztosítsák a jog tiszteletben tartását”.⁷⁶ A tagállamoknak kell biztosítaniuk, a lojális együttműködés elve alapján, hogy jogorvoslati rendszerükben, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett „bíróságnak” minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit.⁷⁷ Az EUB kiemeli, hogy a nemzeti bíróságok függetlensége különösen alapvető azon igazságügyi együttműködési rendszer megfelelő működése szempontjából, amelyet az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus megtestesít.⁷⁸

Így az igazságszolgáltatás megszervezése részben kikerült a tagállamok kezéből,⁷⁹ mivel a nemzeti bírák nemcsak nemzeti jogot, hanem uniós jogot is alkalmaznak, és ebből adódóan a függetlenségük az uniós jog részét képezi, illetve nem utolsósorban a hatékony jogvédelmet biztosító nemzeti jogorvoslati rendszer a „jogállamiság létének velejárója”⁸⁰ és a „jogállamiság értékét konkretizálja”.⁸¹ A jogállamiság tehát érték, azonban a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve „uniós jogi alapelv”-et képez.⁸² Így egy alapelv védi a jogállamiságot mint értéket, amennyiben az konkrétan kötődik egy az elsődleges jogforrásban megjelölt kötelezettséghez.

3.2.3. Minister for Justice and Equality ügy

Nem kevésbé tanulságos az ugyancsak 2018-as *LM*-ügyben született ítélet is, ami nem is feltétlenül a jogállamiság fogalma kapcsán, hanem inkább a jogállamisági eljárás tekintetében tud említésre méltó újdonsággal szolgálni, és nem mellesleg – igaz még csak közvetetten, de – először foglal állást egy folyamatban lévő jogállamisági ügyben. Az előzetes döntéshozatali kérdésre adott válaszában az EUB a kölcsönös bizalom elvére, a jogállamiságra és az igazságszolgáltatás függetlenségére vonatkozó ítélkezési

⁷⁵ ECLI:EU:C:2018:117 i. m. (59. lj.) 31., 36. pont.

⁷⁶ Uo. 32–33. pont.

⁷⁷ Uo. 37., 40–41. pont.

⁷⁸ Uo. 43. pont.

⁷⁹ Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése és 5. cikke, illetve az EUMSZ 3., 4. és 6. cikke ellenére.

⁸⁰ ECLI:EU:C:2018:117 i. m. (59. lj.) 36. pont.

⁸¹ ECLI:EU:C:2018:117 i. m. (59. lj.) 32. pont.

⁸² Uo. 35. pont.



gyakorlatát tudta pontosítani a Lengyelországgal szemben elindított jogállamisági eljárás keretében.

LM lengyel állampolgárral szemben tiltott kábítószer-kereskedelem miatt indított büntetőeljárás lefolytatása céljából a lengyel bíróságok három európai elfogatóparancsot bocsátottak ki a 2002/584/IB kerethatározat alapján.⁸³ A 2017. május 5-én Írországból letartóztatott terhelt nem egyezett bele a lengyel hatóságoknak történő átadásba tekintettel arra, hogy a lengyel igazságügyi rendszer reformját követően – meglátása szerint – fennáll a veszélye annak, hogy Lengyelországban nem fog tisztességes eljárásban részesülni. Az ügyben eljáró ír felsőbíróság (*High Court*) arra várt választ az EUB-tól, hogy az olyan átadás iránti kérelem esetén, amely a keresett személy tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának sérelmével járhat, az elbírálásra hivatott végrehajtó igazságügyi hatóságnak meg kell-e állapítania az *Aranyosi és Căldăraru*-⁸⁴ ítéletnek megfelelően egyrészt azt, hogy a lengyel igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai miatt fennáll ezen alapvető jog sérelmének valós veszélye, másrészt pedig azt, hogy az érintett személy ki van-e téve e veszélynek, vagy pedig elegendő, ha megállapítja a lengyel igazságügyi rendszer hiányosságait, anélkül hogy értékelnie kellene, hogy az érintett személy annak ténylegesen ki lenne-e téve. Az ír felsőbíróság továbbá arra is választ várt az EUB-tól, hogy milyen információkat és garanciákat kell adott esetben beszereznie a kibocsátó igazságügyi hatóságtól ahhoz, hogy kizárhassa e veszély fennállását.⁸⁵

Válaszában az EUB kifejtette, hogy a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elve, mind pedig a köztük fennálló kölcsönös bizalmon alapuló kölcsönös elismerés elve mindegyik tagállamtól megköveteli, hogy – „kivételes körülményektől eltekintve” – úgy tekintse, hogy az összes többi tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot, és különösen az uniós jog által elismert alapvető jogokat, így – „a kivételes esetektől eltekintve” – a tagállamok nem vizsgálhatják meg, hogy egy másik tagállam a konkrét esetben ténylegesen tiszteletben tartotta-e az Unió által biztosított alapvető jogokat.⁸⁶ Az *Aranyosi és Căldăraru*-ügyben hozott ítéletében az EUB azonban kimondta, hogy amennyiben fennáll az embertelen vagy megalázó bánásmódban részesítés tényleges veszélye a fogvatartási körülmények vonatkozásában,⁸⁷ akkor az érintett európai elfogatóparancs végrehajtását el kell halasztani.⁸⁸ A konkrét veszély felmérésére az EUB egy kétlépcsős tesztet állított fel: először a) a végrehajtó igazságügyi hatóságnak meg kell állapítania, hogy a kibocsátó államban fennáll az embertelen vagy megalázó bánásmód valós veszélye, mégpedig a rendszerszintű hiányosságok okán, másodszor b) ezen igazságügyi

⁸³ A 2009. február 26i 2009/299/IB tanácsi kerethatározattal (HL L 81., 24. o.) módosított, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat (HL L 190., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 34.) (kerethatározat).

⁸⁴ ECLI:EU:C:2016:198 i. m. (57. lj.) 98. pont: „Amennyiben a kerethatározat 15. cikk (2) bekezdése értelmében szolgáltatott információk, valamint a végrehajtó igazságügyi hatóság rendelkezésére álló bármely más információ alapján ez a hatóság azt állapítja meg, hogy az európai elfogatóparancsral érintett személy tekintetében fennáll [...] az embertelen vagy megalázó bánásmódban részesítés tényleges veszélye, ezen elfogatóparancs végrehajtását el kell halasztani, de nem lehet megszüntetni.”

⁸⁵ ECLI:EU:C:2018:586 i. m. (59. lj.) 14–25. pont.

⁸⁶ ECLI:EU:C:2018:586 i. m. (59. lj.) 36., 37. pont.

⁸⁷ ECLI:EU:C:2016:198 i. m. (57. lj.) 34. pont.

⁸⁸ Uo. 98. pont.



hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető, hogy az európai elfogatóparanccsal érintett személy ennek a veszélynek ki lenne téve.⁸⁹ Így az ír legfelső bíróság kérdése arra irányul, hogy az *Aranyosi és Căldăraru*-ügyben hozott ítéletet lehet-e alkalmazni nemcsak a fogvatartási körülményekre, hanem az igazságszolgáltatási rendszer függetlensége – azaz a jogállamiság megsértése – kapcsán is.

Az EUB nem meglepő módon alkalmazza válaszában az *ASJP*-ügyben kialakított gyakorlatát az igazságszolgáltatás függetlensége és a jogállamiság egymás közötti kapcsolatának megerősítésével.⁹⁰ Emellett megerősíti az *Aranyosi és Căldăraru*-ítéletben kidolgozott kétlépcsős teszt alkalmazását is, amikor kimondja, hogy a végrehajtott igazságügyi hatóságnak először is a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatási rendszerének működésére vonatkozó objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatokra támaszkodva értékelnie kell, hogy fennáll-e annak valós veszélye, hogy az említett állam bíróságainak függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok okán sérül a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog. E tekintetben a Bizottság által az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján a Tanácshoz intézett indokolással ellátott javaslatban szereplő információk „különösen releváns tényezők”-nek bizonyulnak ezen értékelés szempontjából.⁹¹ Nem mellékes körülmény az sem, hogy az EUB az EUSZ 2. cikkében meghatározott értékeket elvnek aposztrofálja, illetve a jogállamiságra is mint elvként és nem pedig értéként hivatkozik már az *LM*-ügyben.⁹²

3.2.4. LM- és ASJP-ügy értékelése

Érdemes kiemelni, hogy mind az *ASJP*-, mind az *LM*-ügy eredményeként a nemzeti bíróságok tehát két szinten jelennek meg ezentúl a jogállamiság fogalma és a jogállamisági eljárás kapcsán: először is szerepük, létezésük a jogállamiság komponense vagy, ha jobban tetszik, a jogállamiság letéteményese, illetve a többi tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét hivatottak felügyelni és azt akár konkrét esetekben értékelni is.

A jogállam fogalmának értékelése szempontjából a lengyel igazságszolgáltatás függetlenségét firtató konkrét bizottsági kötelezettség-szegési eljárásra adott EUB-ítéletek⁹³ nem tartalmazzak nívumot, hacsak azt nem, hogy a 2012-es részben hasonló magyar ügyben⁹⁴ a kérdést az EUB még nem a jogállamiság prizmáján, hanem a hátrányos megkülönböztetés alapján szemlélte, amikor kimondta, hogy a magyar bírókra vonatkozó nyugdíjkorhatár leszállítása életkoron alapuló, nem igazolható hátrányos

⁸⁹ Uo. 91–94. pont.

⁹⁰ ECLI:EU:C:2018:586 i. m. (59. lj.) 49–54. pont.

⁹¹ Uo. 61. pont.

⁹² Uo. 70–72. pont.

⁹³ ECLI:EU:C:2018:910 i. m. (59. lj.); ECLI:EU:C:2018:1021 i. m. (59. lj.); ECLI:EU:C:2019:531 i. m. (54. lj.)

⁹⁴ Az EUB C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2012:687].



megkülönböztetésnek minősül, azaz nem az elsődleges, hanem másodlagos jogforrásra⁹⁵ alapozta ítéletét.⁹⁶ A két ítélet közötti különbség – mondani sem kell – figyelemreméltó.

Az EUB tehát 2018-ban 5 hónap leforgása alatt a jogközösség fogalma alapján jelentősen kiszélesítette a jogállam fogalmát, azt lényegében – még ha nem is általános érvennyel – de vitán felül állóan jogi tartalommal töltötte meg, és adta az európai bírák kezébe az alapvetően tagállami kompetenciának számító értékelés lehetőségét. Így ezentúl nemcsak a tagállamok, hanem az EUB vagy akár a nemzeti bírák is hozhatnak olyan döntéseket, amelyekben a jogállam tagállami tiszteletben tartása kapcsán foglalhatnak állást.

Ez azonban hihetetlen felelősség elé is állítja a bírákat, ugyanis ezentúl, amikor a lényegében nemzeti kompetencia körébe tartozó igazságszolgáltatás rendszere kapcsán hoznak ítéletet, akkor minden egyes ügyben fennáll annak a kockázata, hogy az adott tagállami hiányosság kimondásával lényegében az adott tagállam jogállamiságának való megfelelést veszi górcső alá, és állítja akár pellengérré a tagállamot – még ha *expressis verbis* ez nem is jelenik meg az ítéletben.

A teljesség igénye nélkül három – a közelmúltban hozott – ítélettel szemléltetnénk ezt a tendenciát. 2018. október 4-én az EUB először tört pálcát egy tagállam fölött, amiért annak bírósága (egészen konkrétan a francia államtanács) nem tartotta tiszteletben az EUMSZ 267. cikke alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztési kötelezettségét.⁹⁷ Mint láttuk, a jogállamiság részét képező nemzeti bíróságok függetlensége „különösen alapvető” azon igazságügyi együttműködési rendszer megfelelő működése szempontjából, amelyet az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus megtestesít,⁹⁸ ugyanis „a Szerződésekkel létrehozott bírósági rendszer sarokkövét az EUMSZ 267. cikkben szereplő előzetes döntéshozatali eljárás alkotja, amely a bírák közötti párbeszédnek a Bíróság és a tagállami bíróságok közötti létrehozatalával az uniós jog egységes értelmezésének biztosítására irányul, lehetővé téve ezáltal az uniós jog teljes érvényesülésének és autonómiájának, valamint végső soron a Szerződésekkel létrehozott jog sajátos jellegének biztosítását”.⁹⁹ Egy másik ügycsoportban a Bíróságnak a nemzeti ügyészségek függetlenségéről kellett állást foglalnia, és az európai elfogatóparancs végrehajtása kontextusában született előzetes döntéshozatali kérdésre 2019-ben az EUB kimondta, hogy a német ügyészségek nem nyújtják a végrehajtó hatalomtól való függetlenség kellő garanciáját ahhoz, hogy európai elfogatóparancsot bocsáthassanak

⁹⁵ A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (HL L 303., 16.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79.).

⁹⁶ ECLI:EU:C:2012:687 i. m. (94. lj.) 81. pont.

⁹⁷ Kecsmár, Krisztián (2018): L'affrontement des courants pédagogiques débouchant sur la précision des conditions de recevabilité des recours en annulation à l'encontre d'actes réglementaires et de la notion d'activité économique en matière d'enseignement public/privé. *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, (2018), 4. 747–757. 753.; Az EUB C-416/17. sz. Bizottság kontra Franciaország (Précompte mobilier) ügyben 2018. október 4-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:811].

⁹⁸ ECLI:EU:C:2018:117 i. m. (59. lj.) 43. pont.

⁹⁹ ECLI:EU:C:2014:2454 i. m. (55. lj.) 176. pont, vagy egy újabb példa kedvéért az EUB (nagytanács) C-558/18. sz. Miasto Łowicz ügyben 2020. március 26-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:234] 55. pont.



ki.¹⁰⁰ Ennél még váratlanabb fordulatokban bővelkedett egy nemrég született ítélet, amelyre 6 évet kellett várni, és a nagytanácsi formáció ellenére még sajtóközleményre sem találtatott érdemesnek. A spanyol központi adóügyi közigazgatási bíróság (*Tribunal Económico-Administrativo Central, TEAC*) 2014 áprilisában előzetes döntéshozatali kérdéssel élt a Bíróság felé állami támogatás témában. A 2020. január 21-i *Banco Santander* ítéletében az EUB azonban a spanyol központi adóügyi közigazgatási bíróság bíráinak elmozdítására vonatkozó szabályok elemzését követően arra jutott, hogy a TEAC nem tekinthető független bírósági fórumnak, így az előzetes döntéshozatali kérdést nem fogadta be.¹⁰¹

4. Következtetések

Az EUB ítélkezési gyakorlatának a koherencia nem mindig természetes velejárója,¹⁰² azonban az *ASJP*- és *LM*-ügyekben hozott ítéletek tudatosságra utalnak az EUB részéről¹⁰³ és a Lenaerts-éra legfontosabb örökségét fogják képezni egyesek szerint.¹⁰⁴

Azonban érdemes más szempontok alapján is értékelni a 2018-as ítéleteket ehhez azonban vissza kell nyúlni a jogállamisági eljárás geneziséhez és az eljárást övező meglepő tudományos konszenzushoz. Az értékelés kiinduló pontja tehát, hogy az EUSZ 7. cikke alapvetően *lex imperfecta*, többek között egy olyan politikai körülmény hatására született, amelyhez hasonló alig több mint másfél évtized után már semmilyen értékelhető reakciót nem váltott ki az európai partnerekből,¹⁰⁵ illetve igenis az a körülmény, hogy az EUSZ 2. cikke értékekre utal. Ezek az értékek azonban nem az egyes tagállamok saját alkotmányosságválaszainak leegyszerűsített közös, hanem a hatalomgyakorlás mikéntjére adott válaszok egyes megközelítéseinek egyesített halmaza.¹⁰⁶ Ennek a közöshalmaznak az egyik eleme a jogállamiság, amelynek történelmi gyökerei tehát teljesen különbözőek például Franciaországban (konstitucionalizmus), az Egyesült Királyságban (*rule of law* – joguralom) vagy Németországban (*Rechtstaat* – jogállam). Egy értéket alaphelyzetben sem könnyű általános tartalommal megtölteni Uniós szinten, nemhogy még, akkor amikor a különböző tagállamok alkotmányai alapján különbözően tekintenek az adott értékre vonatkozó fogalomra. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás születése politikai szükséglet volt ugyanúgy, mint annak alkalmazása. Ebből kifolyólag az eljárás és annak bizonyos elemeinek megtöltése jogilag megfogható tartalommal legjobb esetben egy hibrid masszává tudja azt alakítani, de teljes mértékben a jog talajára

¹⁰⁰ Az EUB (nagytanács) C-508/18. sz. OG (Parquet de Lübeck) ügyben 2019. május 27-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2019:456].

¹⁰¹ Az EUB (nagytanács) C-274/14. sz. Banco de Santander ügyben 2020. január 21-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2020:17].

¹⁰² Kecsmár, Krisztián: Le Président de la République de Hongrie n'est pas un citoyen comme les autres? *Revue de l'Union Européenne*, (2014), 581. 485.

¹⁰³ Kochenov i. m. (3. lj.) 37.; Koen Lenaerts: EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach. *International Comparative Jurisprudence*, 1. (2015), 1. 1.

¹⁰⁴ Kochenov i. m. (3. lj.) 37.

¹⁰⁵ Ausztriában 2017. december 18. és 2019. május 20. között hasonló kormánykoalíció kormányzott, mint 2000 és 2002 között, amely kiváltotta akkor az uniós partnerek kritikáját.

¹⁰⁶ Varga Zs. (2017) i. m. (44. lj.) 32.



állítani már nem vagy még nem. Nem fogja tudni feloldani azt az alapvetően zavarba ejtő ellentétet sem, miszerint az EUMSZ 269. cikk értelmében a jogállamiság kapcsán az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás keretében hozott tanácsi döntés ellen nem lehet érdemben jogorvoslattal élni az EUB előtt. Az *ASJP*-ítéleten alapuló a különböző lengyel igazságügyet érintő ítéletek nyújtják a legjobb példát arra, hogy a kérdés összekötése a jogállamiság fogalmával semmit nem változtat azon a tényen, hogy pusztán az uniós jog alapján, illetve a Bizottság által kezdeményezett kötelezettségszegési eljárás eredményeként az ügy megnyugtatóan kezelhető minden tagállam tekintetében anélkül, hogy azt feltétlenül a jogállamiság prizmáján keresztül kellene szemlélni. Ezt támasztja alá, hogy a 2012-es magyar igazságszolgáltatási ügyet is ez alapján rendezték, míg az *ASJP*-ítélet szerinti megoldás felveti az *ultra vires* kompetenciaelvonás problémáját. Ez utóbbi aspektus az *LM*-ügyben még erőteljesebben jelenik meg, a nemzeti bíróságok általi ellenőrzés gyakorlatban életidegennek tűnik, és a kölcsönös elismerés elve szükítésének dezintegrációs hatásai által okozott probléma nem új keletű.¹⁰⁷

A 2018-as ítéletek egyértelműen jogi térbe helyezik tehát a jogállamiság fogalmát a hatékony jogvédelem biztosítása kapcsán és annak védelmét, illetve azok az igazságszolgáltatás függetlensége kérdésére fókuszálnak, és habár jelentőségük megkérdőjelezhetetlen, a jogállamiság általános fogalom meghatározása továbbra is várat magára.

Felhasznált irodalom

- Baillieux, Antoine – Rizcallah, Cecilia: Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne. *Journal de Droit Européen (JDE)*, (2019), 9. 369–377.
- Gát Ákos Bence: *Küzdelem az európai szintéren. A Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései*. Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, 2019.
- Iliopoulou-Penot, Anastasia: La justification de l'intervention de l'Union pour la garantie de l'État de droit au sein des pays membres. *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 29. (2019), 1. 7–16.
- Kecsmár, Krisztián: Le Président de la République de Hongrie n'est pas un citoyen comme les autres? *Revue de l'Union Européenne*, (2014), 581. 479–485.
- Kecsmár Krisztián: A bizalmatlanság ereje. *Európai Tükör*, (2018), 1. 5–6.
- Kecsmár, Krisztián: L'affrontement des courants pédagogiques débouchant sur la précision des conditions de recevabilité des recours en annulation à l'encontre d'actes réglementaires et de la notion d'activité économique en matière d'enseignement public/privé. *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 28. (2018), 4. 747–757.
- Kochenov, Dimitry: Article 7 TUE: un commentaire de la fameuse disposition «morte». *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 29. (2019), 1. 33–50.
- Lenaerts, Koen: EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach. *International Comparative Jurisprudence*, 1. (2015), 1. 1–10. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.icj.2015.10.005>

¹⁰⁷ Kecsmár Krisztián: A bizalmatlanság ereje. *Európai Tükör*, (2018), 1. 5–6.



- Marti, Gaëlle: L'arrêt Wightman du 10 décembre 2018: la réversibilité du retrait au service de l'irréversibilité de l'intégration? *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 28. (2018), 4. 729–737.
- Pech, Laurent: 'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law. *European Constitutional Law Review*, 6. (2010), 3. 359–396. DOI: <https://doi.org/10.1017/s1574019610300034>
- Priollaud, FrançoisXavier – Siritzky, David: *Le Traité de Lisbonne*. Párizs, La documentation Française, 2008.
- Réveillère, Vincent: L'État de droit: le concept au travail en droit de l'Union européenne. *Revue des Affaires Européennes (RAE)*, 29. (2019), 1. 17–31.
- Rivero, Jean – Moreau, Léon: *L'État moderne peut-il être encore un état de droit?* Annales de la Faculté de droit de Liège, 1957.
- Stanislas, Adam – Elsuwege, Peter Van: L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit. *Journal de Droit Européen (JDE)*, (2018), 9. 334–342.
- Tamanaha, Brian Z.: *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511812378>
- Trócsányi, László: Demokrácia és jogállamiság új kihívások előtt. *Európai Tükör*, 21. (2018), 1. 109–114.
- Trócsányi László beszéde a Nemzeti szuverenitásunk alapkérdései című konferencián. Debrecen, 2016. április 14. Elérhető: [www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/adminisztrator/beszede-dek-publikaciok-interjuk/trocsanyi-laszlo-beszede-a-nemzeti-szuverenitasunk-alapkerdesei-cimu-konferencian](http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/adminisztrator/ beszede-dek-publikaciok-interjuk/trocsanyi-laszlo-beszede-a-nemzeti-szuverenitasunk-alapkerdesei-cimu-konferencian) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 02.)
- U2: Stay, Zooropa, Universal, 1993.
- Varga Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015.
- Von Bogdandy, Armin – Bast, Jürgen: *Principles of European Constitutional Law*. 1st Edition. Oxford/Hart, 2006. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-540-37720-7_1
- Wattier, Stéphanie: Arrêt « Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties »: l'obligation d'effectuer l'abattage rituel dans un abattoir agréé au regard du droit à la liberté de religion. *Journal de Droit Européen (JDE)*, (2018), 10. 385–387.

Internetes források

- Report on the Rule of Law*. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 02.)
- Speech: The EU and the Rule of Law – What next?* 2013. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 03.)



Jogi források

2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról
- Az EUB C-286/12. sz. *Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2012. november 6-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2012:687]
- Az EUB C-294/83. sz. *Les Verts kontra Parlement* ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1986:166]
- Az EUB C-314/91. sz. *Weber kontra Parlement* ügyben 1993. március 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1993:109]
- Az EUB C-416/17. sz. *Bizottság kontra Franciaország (Précompte mobilier)* ügyben 2018. október 4-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:811]
- Az EUB C-551/15. sz. *Pula Parking* ügyben 2017. március 9-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2017:193]
- Az EUB C-599/16 P. sz. *Yanukovych kontra Tanács* ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2017:785]
- Az EUB elnökének a C-619/18 R. sz. *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* ügyben 2018. november 15-én hozott végzése [ECLI:EU:C:2018:910]
- Az EUB (nagytanács) C-216/18 PPU. sz. *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* ügyben 2018. július 25-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:586]
- Az EUB (nagytanács) C-274/12 P. sz. *Telefónica kontra Bizottság* ügyben 2013. december 19-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2013:852]
- Az EUB (nagytanács) C-274/14. sz. *Banco de Santander* ügyben 2020. január 21-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2020:17]
- Az EUB (nagytanács) C-284/16. sz. *Achmea* ügyben 2018. március 6-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:158]
- Az EUB (nagytanács) C-362/14. sz. *Schrems* ügyben 2015. október 6-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2015:650]
- Az EUB (nagytanács) C-402/05 P. sz. *Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság* ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2008:461]
- Az EUB (nagytanács) C-404/15. sz. *Aranyosi és Căldăraru* ügyben 2016. április 5-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2016:198]
- Az EUB (nagytanács) C-411/10. sz. *N. S. és társai* ügyben 2011. december 21-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2011:865]
- Az EUB (nagytanács) C-558/18. sz. *Miasto Łowicz* ügyben 2020. március 26-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2020:234]
- Az EUB (nagytanács) C-583/11 P. sz. *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács* ügyben 2013. október 13-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2013:625]
- Az EUB (nagytanács) C-584/10 P. sz. *Bizottság és társai kontra Kadi* ügyben 2013. július 18-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2013:518]
- Az EUB (nagytanács) C-426/16. sz. *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen és társai* ügyben 2018. május 29-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:335]
- Az EUB (nagytanács) C-508/18. sz. *OG (Parquet de Lübeck)* ügyben 2019. május 27-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2019:456]



- Az EUB (nagytanács) C-619/18. R. sz. *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* ügyben 2018. december 17-én hozott végzése [ECLI:EU:C:2018:1021]
- Az EUB (nagytanács) C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben 2019. június 24-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2019:531]
- Az EUB (nagytanács) C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ügyben 2018. február 27-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:117]
- Az EUB T-348/14. sz. *Yanukovych kontra Tanács* ügyben 2016. szeptember 15-én hozott ítélete [ECLI:EU:T:2016:508]
- Az EUB (teljes ülés) 2/13. sz. *az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozása* kapcsán 2014. december 18-án hozott véleménye [ECLI:EU:C:2014:2454]
- Az EUB (teljes ülés) C-621/18. sz. *Wightman és társai* ügyben 2018. december 10-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:999]
- Az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról [2017/2131(INL)]. Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/02cebc81-256c-11ea-af81-01aa75ed71a1/language-hu/format-HTML> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 03.)
- Javaslat a Tanács Határozata a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról COM/2017/0835 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52017PC0835> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 03.)
- Juliane Kokott Főtanácsnok a C66/18. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. március 5-én ismertetett indítványa [ECLI:EU:C:2020:172]
- M. Paolo Mengozzi Főtanácsnok a C-354/04. sz. *Gestoras Pro Amnistia és társai kontra Tanács* ügyben 2006. október 26-án ismertetett indítványa [ECLI:EU:C:2006:667]
- M. Poiares Maduro Főtanácsnok a C127/07. sz. *Arcelor Atlantique és Lorraine és társai* ügyben 2008. május 21-én ismertetett indítványa [ECLI:EU:C:2008:292]



Soós Eszter Petronella

Félidőben: Emmanuel Macron mérlege az uniós politikákban

At Halftime: Emmanuel Macron's Record in European Politics

A tanulmány Emmanuel Macron francia elnök 2017–2020 közötti Európa-politikáját tekinti át. Az írás az elnökjelölt kampányban megfogalmazott ígéreteihez és nézeteihez, valamint két 2017-es, már hivatalban elmondott tisztázó, operacionalizáló beszédhez viszonyítja az elért eredményeket. Három nagy szakpolitikai csomópontot határoz meg az elemzés: intézményi, biztonsági-védelmi és gazdaságpolitikai. A tematikus elemzés áttekinti, hogy az ígéretekből mi valósult meg, mi az, ami folyamatban van, és mi az, ami áll vagy nem is került még igazán napirendre. A tanulmány második felében kitérünk arra, hogy milyen belső-külső politikai erőforrásai vannak és lehetnek a francia elnöknek a további eredmények elérésének esélye szempontjából – a Covid-19-járvány hatását csak nagyon korlátozottan figyelembe véve a konklúzió megfogalmazásánál.

Kulcsszavak: Franciaország, Európai Unió, Emmanuel Macron, szuverenitás, eurózóna, választási ígérek

The study reviews the 2017–2020 European policy of French President Emmanuel Macron. It compares the presidential results to the promises and opinions expressed by the presidential candidate during the campaign, as well as to two clarifying, operationalising speeches he gave in office in 2017. The analysis identifies three major policy nodes: institutional, security and defence, as well as economic policy. The thematic analysis reviews what is already carried out, what is 'under construction' and what is stalled or not yet on the European agenda. In the second half of the study, we take a look at the internal and external political resources the French President has or may have in terms of his chances of achieving more. We formulate the conclusion with a very limited consideration of the impact of the COVID-19 epidemic of 2020.

Keywords: France, European Union, Emmanuel Macron, sovereignty, eurozone, electoral programme

1. Bevezetés

Emmanuel Macron 2017-ben meg tudta változtatni a francia politika domináns törésvonalát. Azóta a hagyományos, gazdasági fókuszú jobb-bal tengely helyett nyitott/zárt, globális/lokális, autoriter/liberális konfliktus strukturálja elsősorban a vitákat.¹ Ehhez kellettek természetesen a történelmi körülmények, nevezetesen a republikánus elnökjelölt, François Fillon zavaros pénzügyeinek nyilvánosságra kerülése, de a társadalmi bázis készen állt a fordulatra. Az azóta is domináns Le Pen – Macron, illetve *Rassemblement National* – Nemzeti Tömörülés / *La République en marche* vagy *En marche* – Köztársaság Lendületben szembenállás és verseny, a *La République en marche* nemzetgyűlési választási sikere, valamint a 2019-es EP-választás eredménye megerősítette a trendet. A törésvonalak átalakulása közvetlenül és jelentős módon összefügg az Európa-politikával – a két forduló közötti elnökjelölti vita nagy, szinte döntő kérdése éppen az euró kivezetése vagy megtartása volt a Nemzeti Tömörülés jelöltjének felvetései nyomán. Emmanuel Macron mindeközben úgy igyekezett az Európával kapcsolatos programját felvázolni és megvalósítani, hogy az egyszerre legyen kedvező Európa-párti bázisának, de valamennyire szóljon azokhoz is, akik nem e téma miatt voksoltak Macronra vagy a macronistákra 2017-ben, hanem Marine Le Pen ellenében.

Franciaországban a megkérdezettek 61%-a mondta azt 2019-ben, hogy Franciaország profitált az EU-tagságból, és 58% úgy vélekedett, jó dolog, hogy Franciaország az integrációhoz tartozik.² Azonban jelentős választói tömegeket takar a fenti kérdésekre mást válaszolóok tábora is. Emmanuel Macron – éppen a Nemzeti Tömörülésre és Marine Le Penre épített – hatalmpolitikája abból áll, hogy az autoriter, zárt, lokális stb. preferenciájú, Európát ellenző kisebbség elég erős ahhoz, hogy mobilizálja az Európa-pártiakat egy elnökválasztás második fordulójában, de nem többségi. A taktika része, hogy az euroskeptikus és -kritikus választók is kapnak üzeneteket, elsősorban a „védelmező Európa” hívószavát. Ebbe a logikába illeszthető az új köztársasági elnök egyik első, látványos európai kezdeményezése, a kiküldött munkavállalókról szóló irányelv módosításának a menedzselése. Ugyanakkor az így elfogadott módosított irányelv e sorok zárásakor a luxemburgi bíróság döntésére vár C-620/18, illetve C-626/19 ügyszámokon, hiszen az új szabályok kapcsán Magyarország és Lengyelország részéről merült fel a kérdés, hogy azok mennyire felelnek meg az egységes piac és a szabad szolgáltatásnyújtás elveinek.³ Ez az első felvetett és végigvitt téma rögtön azt a dilemmát vetette fel, hogy Emmanuel Macron vajon megpróbálja-e kijátszani egymás ellen a keleti tagállamokat, esetleg igyekezik-e éket verni a visegrádi négyek közé – ráadásul az sem világos még, hogy nem egy szimbolikus politikai győzelemről van-e szó, figyelembe véve a folyamatban

¹ Jérôme Fourquet: *Le nouveau clivage*. Paris, Les Editions du Cerf, 2018.; Florent Gougou – Simon Persico: A new party system in the making? The 2017 French French presidential election. *French Politics*, 15. (2017), 3. 303–321.

² *Socio-demographic trends in national public opinion – Edition 6*. 2019. Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/socio-demographic-trends-edition-6 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

³ *Hungary, Poland challenge EU's posted workers reform in court*. 2018. Elérhető: www.euractiv.com/section/central-europe/news/hungary-poland-challenge-eus-posted-workers-reform-in-court/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 04.)



lévő jogi eljárásokat.⁴ A „Macron mint megosztó” és „rendszerfelkavaró” tematika azóta is végigkíséri a francia elnök európai tevékenységének az értelmezéseit, nem utolsósorban a német–francia kapcsolatokban. Angela Merkel óvatos és inkrementális hozzáállású politikája ugyanis nem mindig bizonyul kompatibilisnek a fiatal és agilis, gyakran agresszív macroni attitűddel. Sok a közvetlenül ellenérdekelte szereplő is. Emmanuel Macron európai ambíciói, illetve politikai taktikájának része ugyanis a Franciaországban működő globális/lokális törésvonal közösségi szintű aktiválása, ami az európai-brüsszeli hatalmi viszonyok alapvető átrendezésével járna (e céljában, mint később látni fogjuk, szerény sikereket ért el eddig a francia elnök).

Jelen elemzés nemcsak a hatalompolitikai kérdésekre kíván fókuszálni (*politics*), hanem a szakpolitikai kérdésekre is, a *policy* fogalma alá ugyanakkor besorolva az európai integráció intézményi kérdéseit (*polity*), mivel az belpolitikai nézőpontból szakpolitikaként értelmezhető (ilyen téma például az Európai Bizottság taglétszámának a reformja). Írásunkban azt feltételezzük, hogy a 2017-es elnökválasztás során Macron arra is felhatalmazást kapott, hogy végrehajtsa az európai programját (ezzel a – 2017-es elnökválasztás különleges körülményei miatt – részben vitatható feltételezéssel más is él⁵). Arra kérdezzük rá, hogy a kampányígéretekből – a mandátumból – mi valósult meg eddig a francia Európa-politikában. Tisztában vagyunk azzal a problémával, hogy az úgynevezett mandátumelmélet szemlélete itt ki nem fejtendő korlátos és kritizálható előfeltevésekkel él,⁶ és például éppen az e sorok írásakor felmerülő problémára – hogy tudniillik megváltoztak a külső-belső körülmények a koronavírus-járvány hatására – aligha tud reflektálni. Abból indulunk azonban ki, hogy teljesítményt értékelni és mérleget vonni, ha csak féligidősen is, akkor lehet, ha van mihez viszonyítani, ha van mérce. Úgy véljük továbbá, egy új válság hajnalán kifejezetten indokolt is hátrafelé tekinteni, és megvizsgálni, hogy a francia elnök mit ért el az eredeti terveihez képest; lehet ugyanis, hogy szükség lehet a módosításukra a megváltozott körülmények fényében. Hozzá kell tenni azonban, az első jelek inkább arra mutatnak, Emmanuel Macron ki akarná használni a járványválságot annak érdekében, hogy az eredeti európai agendáját – különösen annak az eurózónára és az európai szuverenitásra vonatkozó részét – megvalósíthassa.⁷

Itt tartjuk fontosnak jelezni: nem tárgyaljuk, de tudomásul vesszük azt a politikai problémát, hogy a köztársasági elnök programja, ígéretei és cselekedetei stb. az efféle vizsgálatok hagyományos tárgyai, noha az 1958-as alkotmány 20. cikke értelmében a nemzet politikáit a kormány határozza meg. Meg kell továbbá jegyeznünk, hogy nem szigorú módszertanú ígéretkutatást folytattunk. Két okból. Egyrészt az „ígéretek” és a „mandátum” értelmezésénél praktikus okokból túlterjeszkedtünk a választás előtti programokon, és nemcsak az elnökjelölt kampánykönyvét és programját vettük

⁴ Alexis Lubow – Suzanne K. Schmidt: A hidden champion? The European Court of Justice as an agenda-setter in the case of posted workers. *Public Administration*, (2020), 1–14.

⁵ Yves Bertoncini – Thierry Chopin: Macron l'Européen: de l'Hymne à la joie à l'embarras des choix. *Le Débat*, 208. (2020), 1. 114–129.

⁶ Körösi András: A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle*, 16. (2007), 4. 7–28. Elérhető: www.poltudszemle.hu/szamok/2007_4szam/2007_4_korosenyi.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

⁷ *Coronavirus: Macron milite pour une souveraineté européenne plus forte*. 2020. Elérhető: www.lepoint.fr/monde/coronavirus-macron-milite-pour-une-souverainete-europeenne-plus-forte-23-04-2020-2372680_24.php (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



figyelembe, hanem két olyan – 2017-ben, már hivatalban elmondott, de a korábbiakkal illeszkedő tartalmú – beszédet is, amelyek részleteiben pontosították, illetve kibontották az Európával kapcsolatos macroni elképzeléseket, vagyis szakpolitikai szinten operacionalizálták és értelmezhetővé tették a választási ígéreteket. Nem elemezzük módszereken – csak itt-ott utalásszerűen – az olyan későbbi forrásokat sem, amelyekben a francia elnök esetleg további konkrét ötleteket fogalmaz meg, mint például *Az európai újjászülétségért* című, EP-választás előtti nyílt levélben,⁸ amikor is egy Demokráciavédelmi Európai Ügynökség vagy éppen egy Európai Klímabank létrehozására tett javaslatot. Másrészt a tematikai csomópontok kiemelésénél és meghatározásánál kutatói diszkréciót alkalmaztunk, vagyis nem törekedtünk arra, hogy minden, a témában fellelhető ígéretet a teljesség igényével vizsgáljunk. Így a százalékos, számszerűsíthető mérlegvonásról is lemondtunk.

A jelen tanulmányban a fentiekre tekintettel 1. áttekintjük azokat a főbb forrásokat, amelyek tanúskodnak a francia elnök uniós, illetve európai elképzeléseiről, amelyekhez az elemzésünket viszonyítani tudjuk, 2. kutatói diszkréciót alkalmazva szűrjük ki azokat a nagy jelentőségűnek tekinthető javaslatokat, amelyek a leggyakrabban jelennek meg ezekben a forrásokban, vagy amelyek önmagukban olyan horderejűek, hogy vizsgálatra érdemesek, 3. áttekintjük, hogy ezekből a javaslatokból mi valósult meg 2020. május 13-ig, a kézirat zárásáig, a francia elnök hivatalba lépésének közel harmadik évfordulójáig, 4. elemezzük továbbá, hogy Emmanuel Macron milyen belső és külső politikai erőforrásokkal rendelkezik az adott pillanatban, azok milyen mozgásteret tesznek lehetővé a számára a további előrehaladás tekintetében. Hangsúlyozzuk, hogy az elemzés a járvány és az azt követő gazdasági válság fejleményeit korlátozottan tudja figyelembe venni.

2. Európára vonatkozó ígérek és programok

Emmanuel Macron a kampányra készülve megjelentetett egy könyvet,⁹ amelynek címe *Révolution*, azaz „forradalom” volt. Ennek a kötetnek a 14. fejezete foglalkozott külpolitikai kérdésekkel. Mellékesen érdemes megjegyezni, hogy már ebben a szövegben is megjelent az igény az Oroszországgal folytatott párbeszédre, amelyet a francia elnök azóta is szorgalmaz, jelentős nemzetközi vitákat generálva. Azonban a 15. fejezet a számunkra igazán releváns, hiszen az foglalkozik a szigorúan vett európai kérdésekkel. A fejezet elemezte az európai problémákat – természetesen francia szemszögből –, de bizonyos esetekben konkrét szükséges lépésekről is beszélt, például amikor a gyenge európai vezetőkre és az állam- és kormányfő ezzel kapcsolatos hozzáállására való némi panaszkodás után¹⁰ kifejtette, hogy szükséges az Európai Bizottság biztos létszámának és szervezetének a felülvizsgálata a hatékonyabb működés érdekében. A konkrét teendőket a leendő francia elnök három fogalom köré csoportosította: szuverenitás, a jövő

⁸ Macron, Emmanuel: *Az európai újjászülétségért*. 2019a. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/az-europai-ujjaszuletesert.hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)

⁹ Macron, Emmanuel: *Révolution*. XO Éditions, Kindle-verzió, 2016.

¹⁰ Macron, Emmanuel: *Révolution*. XO Éditions, Kindle-verzió, 2016., loc. 2311.



ambíciói és a demokrácia. A szuverenitás kapcsán megfogalmazza – azt az időről időre később is visszatérő véleményét – hogy „a szuverenitás a hatékony cselekvés képességét” jelenti,¹¹ és hogy Európa a szuverén cselekvésre lehetőség a nagy, nemzeti szinten nem kezelhető kihívásokkal szemben. A migráció kapcsán megjelent a szövegben a külső európai határvédelem erősítésének az igénye európai szinten, illetve az ehhez kapcsolódó eszközök biztosítása. Emmanuel Macron e szövegben úgy vélekedett, hogy a származási országokkal közösen kell tárgyalni, a fejlesztési és segélyezési politikákat szintén koordinálni. A kereskedelempolitikát Emmanuel Macron határozottan európai kézben képzelte el, azzal érvelt, hogy Európának nagyobb tárgyalási ereje van, mint az egyes országoknak (de hangsúlyozta a parlamentek és az állampolgárok nagyobb részvételének a szükségét is). Macron már itt megfogalmazta, hogy európai szinten védeni szükséges a stratégiai iparágakat, a technológiai tudást. Ami a közös jövőt illeti, a jelölt hitet tett az eurózóna büdzséje mellett, amelyet közös befektetésekre költenének, és amelyet egy eurózóna-pénzügyminiszter felügyelne, az eurózóna parlamentjével szembeni felelősséggel.¹² A Juncker-tervnél erőteljesebb európai, jövőorientált beruházási program szükségessége mellett is lándzsát tört ugyanott, hangsúlyozva, hogy Franciaország csak akkor kérheti Németország együttműködését, ha előtte otthon rendet tesz a költségvetésében. Macron itt javasolta továbbá, hogy 2017 második felétől európai szinten kezdődjenek viták, konventek az unióval kapcsolatban, amelynek elvileg demokratikus megerősítése is kellett volna, hogy legyen tagállami szinten. A többsebességes Európa doktrínája egyértelműen jelen volt a szövegben, hiszen Macron lefektette azon elképzelését, hogy ha egy állam nem akarja a közös programot, az maradjon ki belőle, de ne akadályozhassa, hogy a többiek haladjanak előre.

Az *En Marche!* jelöltjének az elnökválasztási programja¹³ kevésbé volt filozofikus és elemző, inkább konkrét javaslatokat tett a védelmező és a jövőbe tekintő Európa koncepciói köré rendezve. A program első helyén szerepeltek az eurózóna büdzséjére, pénzügyminiszterére és parlamentjére vonatkozó ígérek, ezt követték a multinacionális cégek adóügyeinek és adóelkerülésének a rendezése, majd pedig egy európai protekcionista javaslat: *Buy European Act*, azaz a közbeszerzések fenntartása azoknak, akiknek a termelése legalább felerészben Európában található. A negyedik javaslat az Erasmus-programra vonatkozott, az ötödik az európai védelempolitika erősítéséről szólt: közös védelmi alap, közös védelmi eszközök és közös állandó katonai főparancsnokság létrehozása. A hatodik javaslat a stratégiai ágazatok védelme a külső befektetésekkel szemben. Ezután: a közös piac védelme a Brexit-tárgyalások során. Emmanuel Macron programja ígért továbbá egységes digitális piacot és egy egységes energiapiacot is. Az utolsó Európára vonatkozó ígéret pedig a demokratikus konventek ígérete volt, amelynek az lett volna a célja, hogy politizálja és ezzel dinamizálja, legitimálja az európai projektet, illetve erősítse a Macron által képviselt politikai törésvonalat, konfliktust.

¹¹ Macron, Emmanuel: *Révolution*. XO Éditions, Kindle-verzió, 2016. loc. 2359.

¹² Macron, Emmanuel: *Révolution*. XO Éditions, Kindle-verzió, 2016. loc. 2422.

¹³ Emmanuel Macron *Président. Programme. En Marche!* 2017. Elérhető: <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)



A fentiekhez adódott még két olyan beszéd, amelyek nem a kampányban születtek, de indokolt őket használni a francia köztársasági elnök Európa-politikájának az értékelésekor. Az egyik 2017. szeptember 7-én Athénban, Görögországban hangzott el.¹⁴ Itt fejtette ki ismét és hangsúlyosan, hogy európai szuverenítésra van szükség, sőt Európa újraalapítására tett javaslatot. Itt is három gondolat köré szervezte a mondanivalóját Macron: szuverenitás, demokrácia, bizalom. A francia elnök itt is beszélt arról, hogy az eurózónának közös költségvetésre, pénzügyre, illetve parlamentre van szüksége. Ismét javaslatot tett a tagállami európai konventekre, illetve új elem volt az a kíváncságot, hogy a 2019-es EP-választáson transznacionális listákkal induljanak pártok. A lehetőséget a Brexit adta volna, hiszen újra kellett gondolni az európai választási rendszert, illetve az európai parlamenti mandátumok számát, tagállamok közötti megoszlását.

Másodszor, a 2017. szeptember végén, a Sorbonne-on elmondott beszéd említendő,¹⁵ amely sok szempontból kiegészíti az athénit. A beszéd közvetlenül a német parlamenti választás után hangzott el, így úgy is volt értelmezhető, mint egy üzenet Berlinbe, egyfajta nyomásgyakorlás, hogy a franciák milyen típusú Európa-politikában szeretnének együttműködni az éppen – mint azóta tudjuk, rendkívül lassan és nehézkesen – alakuló német koalícióval. A beszédben felvetette a francia elnök, hogy a németeknek és a franciáknak újra kellene gondolniuk az 1963-as Élysée-szerződést (amire aztán sor is került 2019 januárjában, amikor is aláírták a két ország közötti új megállapodást, az ún. Aacheni Szerződést). A sorbonne-i beszédben Macron a szuverenitás hat eleme (európai közös biztonság, határvédelem, külpolitikai, ökológiai-energetikai átmenet, digitális ipar, ipari és monetáris hatalom) köré építette a konkrét javaslatait, ugyanakkor kitért a belső munkaerőpiaci harmonizáció kérdéseire (például a kiküldött munkavállalókról szóló irányelvre), továbbá az adóharmonizáció, illetve az európai szinten meghatározott minimálbér problémájára is. Utóbbi javaslatok elsősorban a fejlettebbek védelmének az igényét sugallták a „keletiek” versenyképes áraival és alacsony munkaerő-költségével, francia terminológiában a „szociális dömpinggel” szemben. A Sorbonne-beszéd, bár részletesebb volt, mint a választási kötet vagy az elnöki program, valójában egy nyomásgyakorlási bevásárlólista volt, elsősorban a német partner felé üzenve. A francia elnöknek is tudnia kellett, hogy nem fog minden megvalósulni belőle, ahogy aztán történt is.

A fenti források alapján három témakörben csomósodik ki Emmanuel Macron európai mondanivalója: intézményi kérdések, biztonsági kérdések, gazdasági kérdések (a legrészletesebb elemek természetesen a Sorbonne-beszédben hangoztak el, de ennek nyilvánvalóan műfaji okai is vannak, egy bemutatkozó könyv vagy egy rövid program egészen más mélységeket enged meg, mint egy hosszú szakpolitikai beszéd). Ezekben a témakörökben vizsgáljuk, hogy a francia elnöknek milyen eredményeket sikerült elérnie, folyamatosan felhasználva többek között azt a tájékoztató-kommunikációs anyagot

¹⁴ Emmanuel Macron: *Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes le jeudi 7 septembre 2017*. 2017a. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/11/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-201 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)

¹⁵ Emmanuel Macron: *Pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. 26 Septembre 2017. 2017b. Elérhető: www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-795-fr.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)



is, amelyet Emmanuel Macron stábja a Sorbonne-beszéd után egy évvel készített, áttekintve az ott megfogalmazott javaslatok megvalósulási állapotát.¹⁶

3. Intézményi kérdések

A vizsgálandó intézményi kérdések közé tartozik az Európai Bizottság összetételének és működésének a reformja, az elnökjelölt által felvetett európai konventek ügye, a többséges Európa kiterjesztésének a kérdése, a transznacionális választási listák dolga, továbbá a német–francia együttműködés ügye. A felsoroltak közül a leglátványosabban a francia–német kapcsolatok újraépítését sikerült rendezni, hiszen a francia és a német fél 2019. január 23-án aláírta az 1963-as Élysée-szerződést megújító Aacheni Kontraktust. Ez nem áll szemben azzal a később tárgyalandó ténnyel, hogy a francia–német kapcsolatokat jelenleg számos feszültség terheli. Van természetesen olyan macroni javaslat is, amelyről kimondhatjuk, hogy nem valósult meg.

Emmanuel Macron fellépése egyelőre nem tudott változtatni az alapvető döntéshozatali kérdéseken. Nem változott az Európai Bizottság létszáma és létrejöttének logikája, illetve nem vezettek be transznacionális pártlistákat sem a 2019-es EP-választás előtt (a Brexit nyomán felszabaduló EP-mandátumok egy részét szétesztették a tagállamok között, a másik részét betöltetlenül hagyták). A francia köztársasági elnök ugyanakkor az EP-választás utáni tárgyalások során politikai manőverekkel hozzájárult ahhoz, hogy az európai pártok és az Európai Parlament által favorizált csúcsteljesítményű rendszer 2019-ben megbukjon. Ezáltal egy olyan jelölt került az Európai Bizottság élére, akiről a választók még áttételesen, szimbolikusan sem szavaztak. Nem sikerült továbbá a 2019-es EP-választás során a francia elnöknek és szövetségeseinek (és a velük ebben érdekesen szuverenistáknak) a kívánt, tervezett módon átrajzolni az európai pártrendszert és a politikai konfliktusok térképét sem. Az Európai Néppárt és az Európai Szocialisták Pártja továbbra is a legerősebb csoportokat adják az Európai Parlamentben, igaz, ketten együtt már nem bírnak abszolút többséggel. Azt is fontos megjegyezni azonban, hogy a 2019-es volt az egyik első EP-választás, amely nyomokban már ténylegesen európai kérdéseket is tartalmazott, nem utolsósorban a francia elnök, illetve szuverenista érdekszövetségesei (Matteo Salvini, Orbán Viktor, Jaroslaw Kaczynski, Marine Le Pen stb.) nyilvános vitáinak köszönhetően. Bár az EP-választások 1979 óta meglévő jellemzője, hogy a voksolás másodrendű nemzeti választásként funkcionál,¹⁷ a 2019-es növekvő részvétel problémájának az elemzése felveti, hogy a választás egyfajta politizálódása ott állhat a háttérben magyarázatként.¹⁸ A kampány előtt egyébként a Macron által javasolt európai konven-

¹⁶ *Un an après l'initiative de la Sorbonne*. 2018. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/28/discours-de-la-sorbonne-point-detape-sur-les-avancees-des-chantiers-europeens-un-an-apres (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

¹⁷ Marsh, Michael: Testing the second-order elections model after four European elections. *British Journal of Political Science*, 28. (1998), 4. 591–607.

¹⁸ Lorenzo De Sio – Luana Russo – Mark N. Franklin: Explaining the outcome. Second-order factors still matter, but with an exceptional turnout increase. In Lorenzo De Sio – Mark N. Franklin – Russo Luana (szerk.): *The European Parliament Elections of 2019*. Rome, Luiss University Press, 2019, 57–70. Elérhető: https://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2019/07/DCISEEP2019_58-71.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



tek megvalósultak, igaz nem túlságosan látványosan. Az Európai Bizottság és a nemzeti kormányok magukra vállalták a szervezést, és az európai intézmények tárgyalták is az eredményeket (a 2018. decemberi európai tanácsi következtetésekből említik a témát, de az Európai Bizottság is készített egy összefoglaló jelentést a 2019. május 9-i sibiui [nagysebzeni], stratégiai kérdéseket tárgyaló csúcstalálkozó előtt).¹⁹ Szavazásokról és közös legitimáló aktusról, gyakorlati következményekről viszont alig volt szó, noha szólnak érvek mellett, hogy éppen a nemzeti-helyi jelleg lehetett az előnye a módszernek,²⁰ és a konventek szervezése hozzájárulhatott ahhoz, hogy ezúttal voltak európai témák a kampányban. Ugyanakkor 2019-ben – ugyancsak Macron elnök kívánalmának megfelelően²¹ – létrejött az Európa jövőjéről szóló, két esztendőre nyúló európai konferencia terve, amelynek előkészítésére a franciák és a németek közös non paper²² készítették. A széles európai vita tehát, amelyet a francia elnök óhajt, elvben megindulhat, pontosabban az előzetes tervek szerint megindulhatott volna 2020. május 9-én.²³ A kezds előtt állunk, de a járvány e tervet is akadályozza és későbbre halasztja,²⁴ így mérleget vonni itt sem érdemes még, és különösen nem azt találgatni, hogy ez a vita elvezethet-e egy esetleges szerződés módosításhoz, és azzal az összes Macron elnök szempontjából nyitott intézményi kérdés asztalára kerüléséhez.

Ami a világosan nyitott ügyeket érinti, a többsebességű Európa kérdése alapvetően az eurózóna Macron által kívánt átalakítását takarja (amelyet a gazdasági csomagban tárgyalunk), de más ügyeket is: ide soroljuk a schengeni rendszerrel kapcsolatos javaslatokat, amelyeket a francia elnök időről időre felvet, kifejezetten a dublini rendszer reformjával is összekötve.²⁵ E sorok írásakor Schengen kérdése különösen aktuális – és nyitott – a járványveszély nyomán történt zárások miatt, a dublini rendszer reformja pedig egyelőre nem tűnik haladni.²⁶ Az intézményi kérdésekben a franciák ugyanakkor katalizálni tudták a bővítés reformját. A 2019 novemberében bemutatott francia non paper²⁷ azt javasolta, hogy a csatlakozási folyamat eddigi fejezetes rend-

¹⁹ *Citizens' dialogues and citizens' consultations. Key conclusions. 30 April 2019.* Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-citizensdialogues_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)

²⁰ Butcher, Paul – Simona Pronckuté: *European Citizens' Consultations: Consultation Begins at Home. European View*, 18. (2019), 1. 80–88.

²¹ Aline Robert: *Macron veut une convention européenne pour refonder l'Europe.* 2019. Elérhető: www.euractiv.fr/section/all/news/macron-veut-une-convention-europeenne-pour-refonder-leurope/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

²² *Conference on the Future of Europe. Franco-German non-paper on key questions and guidelines. Politico*, 2019. Elérhető: www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

²³ *Shaping the Conference on the Future of Europe (press release).* 2020b. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_89 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

²⁴ Zoi Didili: *Conference on the Future of Europe postponed.* 2020. Elérhető: www.neweurope.eu/article/conference-on-the-future-of-europe-postponed/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

²⁵ Georgi Gotev: *Macron pleads for Schengen renegotiation, possibly with fewer members.* 2019. Elérhető: www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/macron-pleads-for-schengen-renegotiation-possibly-with-fewer-members/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.); Macron (2019a) i. m. (8. l.)

²⁶ Nikolaj Nielsen: *Commission bins 'Dublin' asylum-reform proposal.* 2020. Elérhető: <https://euobserver.com/migration/147511> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

²⁷ *Non-Paper – Reforming the European Union accession process. Politico*, Elérhető: www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



szere helyett a csatlakozás álljon lépcsőkből, és váljék abban az értelemben fokozatossá, hogy ha egy lépcsőt sikerült végigtárgyalni, akkor az adott tagjelölt állam az adott politikacsomagban vehessen részt. A franciák hangsúlyozták az első lépcsőben a jogállami kérdések primátusát, illetve arra tettek javaslatot, hogy a csatlakozási lépcsők, a végleges csatlakozás előtt akár vissza is fordíthatók legyenek. Az Európai Bizottság 2020 februárjában letette a saját reformjavaslatát az asztalra,²⁸ reflektálva arra a francia álláspontra, amelyet a francia elnök kemény érvekkel is igyekezett érvényesíteni, tudniillik 2019 őszén megvételzte, hogy a bővítési folyamat reformja hiányában megkezdődjenek a csatlakozási tárgyalások Észak-Macedóniával és Albániával.

4. Biztonsági kérdések

A macroni biztonsággal kapcsolatos javaslatok csomópontjai a következők voltak: az európai határvédelem erősítése (például európai menekültügyi hivatal, közös határőrség, integrációs program a migránsoknak), koordinált fejlesztéspolitika és közös tárgyalás a kibocsájtó országokkal, közös védelmi alap és eszközök katonai téren, európai hírszerzési akadémia, európai szervezett bűnözés elleni ügyészség. A biztonsággal kapcsolatos programjavaslatok kapcsán 2020-ban érdemes megemlíteni a müncheni biztonsági konferencián,²⁹ valamint az École de Guerre-ben 2020 elején elmondottakat is a nukleáris doktrínával és európai felelősséggel kapcsolatban.³⁰ Macron elnök ugyanis kijelentette, hogy a francia érdeknek elválaszthatatlan európai dimenziója van, és hogy nyitott arra, hogy az európai szövetségeseket valamilyen mértékben bevonja a francia nukleáris elrettentés szerepének a keresésébe. Ezzel azt üzenté, hogy Franciaország nukleáris hatalomként adott esetben hajlandó több felelősséget vállalni Európa biztonságáért. Ez az utalás pedig nyilvánvalóan kiegészítette a francia elnök korábban megfogalmazott azon véleményét, miszerint a NATO agyhalott;³¹ valamint üzent azoknak az uniós és NATO-tagállamoknak, amelyek némi aggodalommal figyelik Emmanuel Macron Oroszországgal kapcsolatos megnyilatkozásait.

²⁸ *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans (COM(2020) 57 final)*. 2020a. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU-EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

²⁹ Ben Knight: *Munich Security Conference: France's Macron envisions new era of European strength*. 2020. Elérhető: www.dw.com/en/munich-security-conference-frances-macron-envisions-new-era-of-european-strength/a-52389586 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

³⁰ Emmanuel Macron: *Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l'école de guerre*. 2020. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

³¹ Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. *The Economist*, 2019. Elérhető: www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



A katonai programpontok tekintetében létrejött a közös eszközök és kutatások finanszírozását támogató védelmi alap (Európai Védelmi Alap), folyik a PESCO, vagyis az állandó strukturális együttműködés kialakítása és felépítése,³² és egyes tagállamok részvételével, de az integrációs és a NATO-kereteken kívül, azokat kiegészítendő létrejött a közös Európai Intervenció Kezdeményezés (EI2), amely a francia elnök által szorgalmazott közös stratégiai kultúra kialakítását is célul tűzte ki a közös fellépések könnyítése érdekében (kezdetben Belgium, Dánia, Észtország, Franciaország, Hollandia, Egyesült Királyság, Németország, Portugália, Spanyolország csatlakoztak,³³ majd Finnország, Olaszország, Norvégia és Svédország is bejelentkezett).³⁴ Az Aacheni Szerződés formálisan elmélyítette Franciaország és Németország együttműködését, védelmi téren is,³⁵ nyitva hagyva a védelmi ipari együttműködés lehetőségét más tagállamok előtt.³⁶ Európai Hírszerzési Akadémia már 2013 óta létezik,³⁷ de a PESCO projektjei között létrejön majd Görögország és Ciprus koordinálásával az úgynevezett Közös EU Hírszerzési Iskola (Joint EU Intelligence School)³⁸. Az Európai Ügyészség további hatáskörökkel felruházása egyelőre nincsen napirenden, bár Macron nem egyedüli a terrorizmussal kapcsolatos felvetésével.³⁹ Ami az európai határvédelmet és a határőrség kérdését illeti, a Frontex (Európai Határ- és Parti Őrség) reformjával és fokozatos hatásköri, illetve taglétszám-jellegű megerősítésével kapcsolatos szabályok elfogadása megtörtént és hatályba is lépett 2019 decemberében.⁴⁰ Az európai menekültügyi rendszer reformjának (kritériumok, eljárási szabályok, illetékességi ügyek) kérdésében – a tagállamok közötti mély egyet nem értések miatt – ugyanakkor alig történt valamiféle előrelépés, sőt, szóltak arról hírek, hogy a Bizottság „kikukázza”⁴¹ a 2016-os javas-

³² Védelmi együttműködés: A Tanács 25 tagállam részvételével létrehozta az állandó strukturált együttműködést (PESCO) (Sajtóközlemény). 2017. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

³³ *European intervention initiative*. Ministère des Armées, 2020. Elérhető: www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/l-ie/l-initiative-europeenne-d-intervention (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

³⁴ Clément Nicolas: *Finland becomes tenth participant country in European Intervention Initiative*. 2018. Elérhető: www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/finland-becomes-tenth-country-to-join-the-european-intervention-initiative/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.); Alexandra Brzozowski: *Macron's coalition of European militaries grows in force*. 2019. Elérhető: www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/macrons-coalition-of-european-militaries-grows-in-force/ (A letöltés dátuma: 2010. 05. 11.)

³⁵ Barbara Kunz – Ronja Kempin: *The Treaty of Aachen. New Impetus for Franco-German Defense Cooperation?* 2019. Elérhető: www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/treaty-aachen-new-impetus-franco-german-defense-cooperation (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

³⁶ Alexandra Brzozowski: *Berlin wants to open Franco-German arms projects for European partners*. 2020. Elérhető: www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/berlin-wants-to-open-franco-german-arms-projects-for-european-partners/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

³⁷ Elérhető a <http://www.euintelligenceacademy.eu/> címen.

³⁸ A projekt adatai itt találhatóak: <https://pesco.europa.eu/project/joint-eu-intelligence-school/>.

³⁹ Adam Juszcak – Elisa Sason: *Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)? What future for the EPPO in the EU's Criminal Policy?* *Eucrim*, (2019), 1. 66–74.

⁴⁰ *New Frontex Regulation comes into force (news release)*. 2019. Elérhető: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/new-frontex-regulation-comes-into-force-50luwe> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

⁴¹ Nielsen i. m. (26. lj.)



latát. A közös menekültügyi hivatal ügyében azonban megszületett a megállapodás, elfogadása a Tanács szerint attól függ, hogyan haladnak a többi témában.⁴² A közös integrációs programok tekintetében pedig szükséges megemlíteni a már korábban is létezett Menekültügyi és Migrációs Alapot. Összességében e témában a tagállamok közötti viták blokkolják az érdemi előrehaladást, az érdekellentétek súlyosak. Macron elnök például jelezte, a szimbolikus schengeni rendszer átalakításához is köthetnék a menekültügy témáját,⁴³ mondván, akár azokra kell szűkíteni a határok szabad átjárhatóságát, akik részt vesznek a menekültügyi-migrációs szolidaritásban (ez persze a gyakorlatban sok mindent jelenthet, erről is folynak a jelenlegi viták).

5. Gazdasági kérdések

A harmadik azonosított csomópont, „javaslatcsomag” a gazdaság ügyeire vonatkozik. A gazdaság és az eurózóna terén a macroni kulcsjavaslat az eurózóna beruházási programja, büdzséje, közös pénzügyminisztere és parlamenti ellenőrzése. Sőt, talán ez a kör a leginkább szimbolikus, legjelentősebb a francia elnök összes uniós – előzetesen megfogalmazott – javaslata közül. 2019 nyarán az eurózóna tagjai megegyeztek abban, hogy létrejön egy új költségvetési eszköz az eurózóna versenyképességének és konvergenciájának az elősegítése érdekében, ugyanakkor nem pontosan úgy, és nem annyira mélyítve az együttműködést, ahogy azt Macron elképzelte.⁴⁴ Különösen nincs szó arról, hogy külön, intézményileg is elkülönülne az eurózóna kormányzása a többi uniós intézménytől és költségvetési eszköztől, ellenkezőleg, nagyon is betagozódik az ismert uniós struktúrákba (közös pénzügyminiszterről és parlamenti ellenőrzésről sincs szó tehát). Mivel a 2021–2027 közötti MFF (hétéves költségvetési keret) kapcsán a Bizottság új javaslattal áll elő e sorok zárása után, a tárgyalások pedig teljesen nyitottak, kérdéses, hogy pontosan mennyi pénz kerülhet ebbe a borítékba, de vélhetően továbbra is tartható az a megállapítás, hogy az előzetes francia ambícióknál kisebb összegekről lesz szó. Egyáltalán nem világos továbbá, hogy a mélyebb integráció irányába miként tud elmozdulni az eurózóna, hiszen a koronavírus-válság örvén máris zajlanak a viták az eurókötvények és a koronakötvények, valamint az újjáépítés kapcsán a közös adósság dolgában,⁴⁵ amelyben a francia elnök természetesen a mélyítés pártján áll.⁴⁶

⁴² *Reform of EU asylum rules*. Council of the European Union, 2020. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/policies/ceas-reform/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

⁴³ Gotev i. m. (25. lj.)

⁴⁴ Maxime Vaudano: Pourquoi le projet de budget de la zone euro est un désaveu pour Macron. *Le Monde*, 2019. Elérhető: www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/06/17/budget-de-la-zone-euro-derriere-les-housses-de-la-france-un-desaveu-pour-macron_5477595_4355770.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

⁴⁵ Lili Bayer – Hans von der Burchard: Capitals criticize key plank of Brussels’ recovery plan. *Politico*, 2020. Elérhető: www.politico.eu/article/key-plank-of-brussels-ursula-von-der-leyen-coronavirus-covid19-recovery-plan-under-fire-from-european-capitals/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

⁴⁶ Alice Tidey: EU facing ‘moment of truth’, says Macron as he calls for greater financial burden-sharing. 2020. Elérhető: www.euronews.com/2020/04/17/eu-facing-moment-of-truth-says-macron-as-he-calls-for-greater-financial-burden-sharing (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



Sok szempontból állnak az adóügyi egységesítés kérdései. A Bizottság folyamatosan képviseli a közös, konszolidált vállalati adóalap (*Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB*) ügyét,⁴⁷ ugyanakkor a tagállamok közötti érdekkülönbségek jelentősek, másrészt a nemzeti szuverenitás és versenyképesség igen alapvető eszköze az adókievítés (illetve az adóalap-meghatározás, az adócsökkentés és -növelés) joga, amelyről a tagállamok érhetően nem szívesen mondanak le, különösen nem egyéb előnyök ígérete nélkül. Nehezen megy a megállapodás a multinacionális vállalatok, és különösen a digitális szolgáltatásokat nyújtó cégek megadóztatása ügyében is, e cégek esetében ugyanis a legnehezebb meghatározni, hogy az érték, a profit teremtése helyileg pontosan hol történik, azaz ki jogosult az adóbevételre. Ebben a kérdésben a franciák nemcsak, hogy önállóan is felléptek, illetve kétoldalú megállapodásra törekedtek például az Egyesült Államokkal, de aktívak az OECD szintjén is. Ez az adóharmonizáció is kevésbé érdekes azoknak az államoknak, amelyek kifejezetten előnyeiket élvezik a digitális cégek jelenlegi nemzetközi adózási praktikáinak (például Európában Írország kifejezetten ilyen).

Ami a stratégiai iparágak védelmét és jövőjét illeti, fontos itt tárgyalni az ipari szuverenitás (és „az európai bajnokok”) kérdését. A francia kormány számára komoly fejfájást okozott, hogy a jelenlegi versenyszabályok szerint nem kerülhetett sor az Alstom és a Siemens vasúti üzletágának a fúziójára. A német–francia páros erőteljes nyomást gyakorol, hogy az európai belső piaci és versenyszabályozás, valamint a digitális piacok szabályozása változzon, alkalmazkodjon a harmadik felek, és különösen a Kína által támasztott versenyhez.⁴⁸ Ugyanakkor a szabad verseny hívei is aktívak⁴⁹ e témában. Egy francia–olasz hajóipari összeolvadás jelenleg is áll a bizottság előtt, kimenetele fel-élesztheti a korábbi vitákat, vagy éppen megmutathatja, hogy a von der Leyen-bizottság mit gondol a témában.⁵⁰ 2020. március 10-én egyébként az Európai Bizottság bemutatta az új ipari stratégiáját, amely többek között a versenyszabályok áttekintését és az energiapiac kérdéseit is említi.⁵¹ A digitális piac kapcsán – amelyben az elmúlt években több fontos döntés is született, például a 2018/302-es rendelet a területi, állampolgársági alapú kereskedelmi korlátozások tiltásáról – 2021–2027-es időszakra létrejön egy Digitális Európa nevű költségvetési eszköz.

A gazdaságban kulcskérdés volt Emmanuel Macron számára továbbá a korábban már futólag említett kiküldött munkavállalók ügye. S bár egyelőre sikeresen állt az irányelv megváltoztatását szorgalmazók élére, semmi nem garantálja, hogy

⁴⁷ *Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. 2016. Elérhető: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_en (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

⁴⁸ Simon Van Dorpe: Goodbye competition. Hello industrial strategy. *Politico*, 2020. Elérhető: www.politico.eu/article/goodbye-competition-hello-industrial-strategy-europe/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.); Leali, Giorgio: Ships are the new trains in Europe's battle for champions. *Politico*, 2020. Elérhető: www.politico.eu/article/cruise-ships-are-the-new-trains-in-europe-italy-france-battle-for-champions/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

⁴⁹ Tamma, Paola – Marion Solletty; Thierry Breton: Europe's big players won't crush the little guys. *Politico*, 2020. www.politico.eu/article/thierry-breton-europes-big-players-wont-crush-the-little-guys/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

⁵⁰ (M.9162, *Fincantieri / Chantiers de l'atlantique-ügy*)

⁵¹ *A New Industrial Strategy for Europe. COM(2020) 102 final*. 2020c. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



szakpolitikaikimenet-szinten tartós eredménnyel teszi, lévén az új jogszabályt a luxemburgi bíróság előtt Magyarország és Lengyelország megtámadta, és az eljárás jelenleg is folyamatban van. Végleges mérleget tehát még itt sem lehetséges vonni.

6. Politikai erőforrások és viták

A mindenkori francia elnök autonóm módon képes arra, hogy az európai és a külpolitikai döntéseket meghozza, politikai értelemben legalábbis mindenképp. Az alkotmányos hagyományban az úgynevezett neki fenntartott területek (*domaines réservés*) révén⁵² jelentős autonómiát élveznek a döntései, még akkor is, ha az 1958-as alkotmány betűjéből (vö. 20. cikkely) esetenként más hatásköri leosztás is kiolvasható. Ez a de Gaulle-i hagyományból, illetve az elnökválasztás és az elnökség politikai primátusából következő politikai gyakorlat, amely alapvetően a végrehajtó hatalom, ezen belül is az elnök kezében összpontosítja a döntéseket. Ugyanakkor – autonómiája ellenére – a francia elnöknek is figyelnie kell arra, hogy döntéseit tudnia kell otthon elfogadtatni; hiszen ő maga is kétszintű játékot játszik.⁵³ Kifelé is olyan opciókkal kell tehát a tárgyalóasztalhoz érkeznie, amelyek otthoni elfogadásra számíthatnak, és amelyek nem veszélyeztetnek például egy újjavasztási kampányt. A folyamatos interakció bel- és külpolitika, illetve belpolitikai és európai politikai között azt jelenti, hogy az uniós politikában a francia elnök is olyan ambíciókat és megoldási javaslatokat tud elsősorban felrajzolni, amelyek ha nem is találkoznak, de nem mennek radikálisan szembe a választók, köztük is a Macron-szavazók és a potenciális Macron-szavazók igényeivel (itt sok esetben külön szükséges figyelni az első fordulás magbázis és a második fordulás szavazók preferenciáit).

A kiküldött munkavállalókról szóló irányelv módosítása, a nagy tech cégek adóztatásának a kérdése, vagy éppen a Mercosurral kötendő uniós szabadkereskedelmi szerződés kapcsán ígért francia vétő⁵⁴ e szempontnak a megjelenési formái. Fontos tehát leszögezni, hogy az ideológiai értelemben liberális-centristának tekintett Macron nem habozik a szabadkereskedelemmel, a szabad mozgással, az egységes piac versenyelvűségével is szembemenni európai *policy*-preferenciái terén, ha úgy látja, hogy a belpolitikai racionalitás ezt diktálja számára. Mindemellett megjegyzendő, hogy a belpolitikai helyzet esetenként bénító is lehet a francia elnök nemzetközi és európai mozgásterére nézve. A 2018 őszén kezdődött, és egészen az európai parlamenti választásig gyakorlatilag elhúzódó sárga mellényes mozgalom képesnek bizonyult arra, hogy nemhogy az európai ügyeket, de a francia kormányzati agendát is bénítsa, és beszűkítse az elnök mozgásterét (emlékezetes, hogy Franciaország a mozgalom következtében megnövelte a tervezett költségvetési hiányát, bár a túlzott deficiteljárást az átmeneti jellegre hivatkozva

⁵² Ádám Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei. Budapest, Corvina, 2007.

⁵³ Robert Putnam: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42. (1988), 3. 427–460.

⁵⁴ *Austria blocks EU-Mercosur trade deal with South America*. BBC, 2019. Elérhető: www.bbc.com/news/world-europe-49753210 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



megúsztta.⁵⁵ Emmanuel Macron tehát esetenként volt 2017–2020-ban a „politikai gyengélkedők” oldalán, azonban arra is folyamatos mintát látunk, amikor mások hazai gyengélkedéseit igyekszik kihasználni. Amikor Franciaország partnerei gyengélkednek, arra Franciaország, a francia elnök is befolyásszerzési akciókkal reagál. Ez természetesen nemcsak szakpolitikai szempontból fontos, hanem politikai tartalmú üzenet hazafelé is a kétszintű játékban: a francia elnök végzi azt a nemzetközi befolyásszerzési és -növelési feladatát, amellyel a francia választók 2017-ben *ex officio* megbízták. Külön említendő a Brexit, amely leválaszt az integrációról egy nagy gazdaságot és egy atomhatalmat, ráadásul egy olyan hatalmat, amely nem osztotta a franciák elképzelését arról, hogy az uniónak politikai jellegűnek is kell lennie. Nyilvánvaló, hogy miközben a Brexit rövid távon árt az integráció erejének, közép- és hosszú távon előnyös lehet a francia befolyásnövelés esélyére nézve.

Már csak azért is, mert Németország a 2017-ben hivatalba lépett kormány a nehézségei, a kancellár pozícióinak romlása, továbbá a német ipar problémái miatt nincsen abban a helyzetben, hogy túl sok időt és energiát tudjon szánni a francia elnök kezdeményezéseinek visszaverésére. Egyébként Merkel német kancellár és Emmanuel Macron francia elnök között vannak feszültségek, a kancellár az elnök szemére is vetette, hogy ambícióival és stílusával beledobja a köveket az állóvízbe, de a problémákat és vitákat már neki, Merkelnek kell elsimítania: „I am tired of picking up the pieces”, mondta a beszámoló szerint fiatalabb kollégájának (igaz, német álláspont szerint nem történt ilyen).⁵⁶ A francia–német viszony tehát jelen pillanatban, bár mindkét fél elismeri az együttműködés alapvető és stratégiai jellegét, feszültségekkel teli.⁵⁷ Az is ott van a háttérben, hogy amit Macron szeretne az integrációtól, azt nem biztos, hogy Merkel német kancellár vagy bármelyik német kancellár ki akarja, ki tudja és ki fogja fizetni – úgy, hogy azt közben el tudja fogadtatni otthon a választóival vagy a koalíciós partnereivel.

Másrészt, miközben a német–francia együttműködés az alapvető érdekközösségre épít, a Merkel–Macron-együttműködésről ez nem mondható el minden téren. Érdekeik homlokegyenest ellenkezőek az európai pártrendszer átrendeződésének, illetve tudatos átrendezésének a kérdésében. Emmanuel Macron, reflektálva az európai politika, konfliktusok és pártverseny hiányáról szóló vitákra is, azt a célt tűzte ki maga elé, hogy a más tagállamokban is a franciaországihoz hasonlóan megjelenő globális/lokális törésvonalra építve lenne érdemes megszervezni az európai politikát, hiszen az ő pártjának és szervezendő pártcsaládjának ez ugyanúgy centrális pozíciót biztosíthatna, mint a belpolitikában. Úgy gondolkodott, hogy hazai mintára megszólíthat mérsékelt szocialistákat és konzervatívokat politikusi és választói szinten is, miközben a radikálisabbakat „elviheti” az alakuló szuverenista tömb. Ebben a törekvésében a Néppártban központi szerepet betöltő Angela Merkel és a CDU aligha lehetett partnere, ahogy a szociáldemokrata

⁵⁵ Myriam Rivet: *Temporary French deficit overshoot tolerable: EU's Moscovici*. 2018. Elérhető: www.reuters.com/article/us-france-eu-budget/temporary-french-deficit-overshoot-tolerable-eus-moscovici-idUSKBN1OC14E (A letöltés dátuma: 2020. 05. 13.)

⁵⁶ Jill Petzinger: *Berlin denies Merkel rebuked Macron over NATO remarks*. 2019. Elérhető: <https://uk.finance.yahoo.com/news/germany-berlin-denies-merkel-rebuked-macron-over-nato-remarks-120833954.html> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 13.)

⁵⁷ Jon Henley: *Can Merkel and Macron get Franco-German relations back on track?* *The Guardian*, 2020. Elérhető: www.theguardian.com/world/2020/jan/02/can-merkel-and-macron-get-franco-german-relations-back-on-track. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



állam- és kormányfők, politikusok, ideológusok, elemzők sem (íme egy baloldali kritikája például a macroni konfliktus-generálásnak⁵⁸). A francia elnök pártpolitikai törekvései tehát kifejezetten szembementek az európai intézményeket eddig vezető pártok és pártcsaládok érdekeivel. Ugyanakkor ez az érdekkülönbség racionálisan magyarázhatja, hogy a francia elnök miért működött együtt a szuverenistákkal a csúcsteljesítő rendszer „kivégzésében” Ursula von der Leyen 2019-es bizottsági elnöki jelölésekor. Egyik csoportosulásnak sem volt érdeke, hogy a pártelvű Európai Parlament és a hagyományos nagy európai pártcsaládok előzetesen megnevezett jelöltjei foglalják el a pozíciókat, hiszen az ezen intézmények és szervezetek befolyását precedensjelleggel erősítette volna. A két hagyományos nagy pártcsalád ráadásul, ha nem is őrizte meg a korábbi erejét, továbbra is nélkülözhetetlen az intézmények működtetéséhez. Áttörés hiányában nem indult be a centrum és a szuverenisták elszívó hatása sem. Azt egyébként, hogy a francia köztársasági elnök első biztosjelöltjét (a volt hadügyminiszter Sylvie Goulard-t) nem fogadta el az Európai Parlament, és csak Macron második jelöltjéből (Thierry Bretonból) válhatott európai biztos, az európai szintű intézményi és hatalmi harc egy felvonásaként, az ellenérdekelte felek politikai üzeneteként is értékelhetjük. Nem ez volt az egyetlen presztízvesztést jelentő dolog: Nathalie Loiseau, a Macron-párt francia listavezetője kénytelen volt lemondani a *Renew Europe* névre átkeresztelt liberális frakció vezetésének ambíciójáról, miután nyilvánosságra kerültek egyes kellemetlen, európai partnerekre tett megjegyzései.⁵⁹ Összességében az európai politika átszervezési igénye mint projekt tolni kényszerült. Emmanuel Macron a maga módján reflektált is erre, amikor Franciaország tanácsi befolyása növelésének a céljáról beszélt a nagykövetelek előtt mondott 2019-es beszédében.⁶⁰

7. Konklúzió

Mint a fentiekből láthatjuk, Emmanuel Macron eddigi európai teljesítménye felemás. A pártrendszer átalakulása-átalakítása, valamint az intézményi kérdések terén minimális eredményeket tudott felmutatni, és különösen nem történt olyan áttörés, mint a Nicolas Sarkozy (2007–2012) által a 2007-es elnökválasztási kampányban szorgalmazott egyszerűsített szerződés ügye volt, amelyből később a Lisszaboni Szerződés lett. Ugyanakkor Emmanuel Macron olyan látványos kudarcot sem szenvedett el, mint elődje, François Hollande, aki 2012-es kampányában azt ígérte, hogy újratárgyalatja a Sarkozy-korszakban tető alá hozott fiskális paktumot, hogy aztán ez ne történjen meg. A biztonság (határvédelem, közös védelem) terén sikerült bizonyos előrelépéseket

⁵⁸ Vincent Geisser: Leçons de l'élection européenne de 2019. L'humanisme sécuritaire et néolibéral du président Macron: antidote ou iatrogénie à la «lépre nationaliste»? *Migrations Société*, 176. (2019), 2. 3–16.

⁵⁹ Cécile Ducourtieux: Nathalie Loiseau renonce à briguer la présidence du groupe centriste au Parlement européen. *Le Monde*, 2019. Elérhető: www.lemonde.fr/international/article/2019/06/13/nathalie-loiseau-renonce-a-briguer-la-presidence-du-groupe-centriste-au-parlement-europeen_5475818_3210.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 13.)

⁶⁰ Emmanuel Macron: *Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs*. 2019b. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



elérnie a francia elnöknek, de a legnagyobb falat, a menekültügy problémája továbbra is áll a tagállamok közötti viták okán. Látszódnak ugyanakkor a törekvések arra, hogy a Brexit örvén és a NATO gyengélkedésének érzete okán Franciaország kifejezetten növelje felelősségvállalását és biztonsági befolyását Európában. A gazdaságban az euró-zóna költségvetésének a kérdése is csak felemás, alig látható módon valósult meg: nincs önálló intézményrendszere, nem különül el a többi intézménytől, várhatóan jóval kevesebb pénzből áll össze, mint a franciák szerették volna. Az iparpolitika és a gazdasági szuverenitás kérdéseiben részelőrelépések történtek francia szempontból, de a viták továbbra is zajlanak.

Úgy értékelhetünk, hogy a nagy ívű ígérek vagy nem valósultak tehát meg, vagy állnak, vagy csak részeredményeiről beszélhetünk. Yves Bertoncini külpolitikai elemző, a Sciences Po oktatója 2020 januárjában Emmanuel Macron eddigi európai teljesítménye kapcsán úgy értékelt,⁶¹ hogy a francia elnök remek építész, de gyenge kőműves; Bertoncini az európai védelem, határvédelem terén, és a kiküldött munkavállalók terén elért eredményeit tekintette értékelhetőnek, hangsúlyozva, hogy a francia elnök ambíciói túlságosan magasak. Szerzőtársával, Thierry Chopinnel egy tanulmányban is kifejtették mindezt, úgy értékelve, hogy visszafogott ambíciók és hasonló kommunikáció hiányában Macron európai pohara olyan nagy, hogy az nem lehet félig tele, és jobban tenné a francia elnök, ha mandátuma második felét egységesítőbb jellegű témákra koncentrálna, mintsem az euró-zóna reformjának az ügyével.⁶² A hivatalban lévő francia elnök programpontjai és ígéretei megvalósulása nemcsak a további szövetségekötési és témaválasztási képességétől függ, bár attól is. Függ a külső körülményektől, a partnerekben esetleges sürgősségérzést keltő kihívások, válságok természetétől, megjelenési idejétől, illetve a várhatóan rendelkezésre álló költségvetési forrásoktól és a konkrét szabályoktól, amelyek a következő hétéves költségvetést irányítják majd. A franciák a hivatalos kommunikáció szerint kellően ambiciózus költségvetési keretet remélnek, amelyben a Covid-19-járvány utáni újraindítás pénzügyi eszközei megfelelően jelen vannak.⁶³ A belpolitikai mozgástér további várható szűkülésével (csökkenő gazdaság, növekvő munkanélküliség, járvány) akár lehet azt is feltételezni, hogy Emmanuel Macron figyelme továbbra is erőteljesen ott marad az európai kérdéseken, azonban hátrafelé tekintve kifelé figyelni mindig jó politika és kampányüzenet a mindenkori francia elnöknek: az elnökség legfontosabb, leginkább szeretett attribútumaira, a de Gaulle-i hagyományokra emlékezteti a franciákat.

Felhasznált irodalom

Austria blocks EU-Mercosur trade deal with South America. BBC, 2019. Elérhető: www.bbc.com/news/world-europe-49753210 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

⁶¹ Chatignoux, Catherine: «Le degré d'ambition de Macron est trop élevé pour ses partenaires européens». 2020. Elérhető: www.lesechos.fr/monde/europe/le-degre-d-ambition-de-macron-est-trop-eleve-pour-ses-partenaires-europeens-1163254 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)

⁶² Bertoncini–Chopin i. m. (5. lj.)

⁶³ Michel Rose: *La France plaidera pour un budget européen ambitieux.* 2020. <https://fr.reuters.com/article/idFRKCN2242HA> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



- Ádám Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina, 2007.
- Bayer, Lili – Burchard, Hans von der: Capitals criticize key plank of Brussels' recovery plan. *Politico*, 2020. Elérhető: www.politico.eu/article/key-plank-of-brussels-ursula-von-der-leyen-coronavirus-covid19-recovery-plan-under-fire-from-european-capitals/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Bertoncini, Yves – Chopin, Thierry: Macron l'Européen: de l'Hymne à la joie à l'embaras des choix. *Le Débat*, 208. (2020), 1. 114–129. DOI: <https://doi.org/10.3917/deba.208.0114>
- Brzozowski, Alexandra: *Berlin wants to open Franco-German arms projects for European partners*. 2020. Elérhető: www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/berlin-wants-to-open-franco-german-arms-projects-for-european-partners/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Brzozowski, Alexandra: *Macron's coalition of European militaries grows in force*. 2019. Elérhető: www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/macrons-coalition-of-european-militaries-grows-in-force/ (A letöltés dátuma: 2010. 05. 11.)
- Butcher, Paul – Pronckuté, Simona: European Citizens' Consultations: Consultation Begins at Home. *European View*, 18. (2019), 1. 80–88. DOI: <https://doi.org/10.1177/1781685819847637>
- Chatignoux, Catherine: «*Le degré d'ambition de Macron est trop élevé pour ses partenaires européens*». 2020. Elérhető: www.lesechos.fr/monde/europe/le-degre-dambition-de-macron-est-trop-eleve-pour-ses-partenaires-europeens-1163254 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- Citizens' dialogues and citizens' consultations. Key conclusions. 30 April 2019*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-citizensdialogues_en.pdf DOI: <https://doi.org/10.2775/92815> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. 2016. Elérhető: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_en (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Conference on the Future of Europe. Franco-German non-paper on key questions and guidelines. *Politico*, 2019. Elérhető: www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Coronavirus: Macron milite pour une souveraineté européenne plus forte*. 2020. Elérhető: www.lepoint.fr/monde/coronavirus-macron-milite-pour-une-souverainete-europeenne-plus-forte-23-04-2020-2372680_24.php (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- De Sio, Lorenzo – Russo, Luana – Franklin, Mark N.: Explaining the outcome. Second-order factors still matter, but with an exceptional turnout increase. In De Sio, Lorenzo – Franklin, Mark N. – Luana, Russo (szerk.): *The European Parliament Elections of 2019*. Rome, Luiss University Press, 2019, 57–70. Elérhető: https://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2019/07/DCISEEP2019_58-71.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Didili, Zoi: *Conference on the Future of Europe postponed*. 2020. Elérhető: www.neweurope.eu/article/conference-on-the-future-of-europe-postponed/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



- Ducourtieux, Cécile: Nathalie Loiseau renonce à briguer la présidence du groupe centriste au Parlement européen. *Le Monde*, 2019. Elérhető: www.lemonde.fr/international/article/2019/06/13/nathalie-loiseau-renonce-a-briguer-la-presidence-du-groupe-centriste-au-parlement-europeen_5475818_3210.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 13.)
- Emmanuel Macron Président. *Programme. En Marche!* 2017. Elérhető: <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. *The Economist*, 2019. Elérhető: www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- European intervention initiative. Ministère des Armées, 2020. Elérhető: www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Európai Tanács (2017): Védelmi együttműködés: A Tanács 25 tagállam részvételével létrehozza az állandó strukturált együttműködést (PESCO) (Sajtóközlemény). Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans (COM(2020) 57 final). 2020a. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU-EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Fourquet, Jérôme: *Le nouveau clivage*. Paris, Les Editions du Cerf, 2018.
- Geisser, Vincent: Leçons de l'élection européenne de 2019. L'humanisme sécuritaire et néolibéral du président Macron: antidote ou iatrogénie à la «lèpre nationaliste»? *Migrations Société*, 176. (2019), 2. 3–16. DOI: <https://doi.org/10.3917/migra.176.0003>
- Gotev, Georgi: *Macron pleads for Schengen renegotiation, possibly with fewer members*. 2019. Elérhető: www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/macron-pleads-for-schengen-renegotiation-possibly-with-fewer-members/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Gougou, Florent – Persico, Simon: A new party system in the making? The 2017 French French presidential election. *French Politics*, 15. (2017), 3. 303–321. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41253-017-0044-7>
- Henley, Jon: Can Merkel and Macron get Franco-German relations back on track? *The Guardian*, 2020. Elérhető: www.theguardian.com/world/2020/jan/02/can-merkel-and-macron-get-franco-german-relations-back-on-track (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Hungary, Poland challenge EU's posted workers reform in court. 2018. Elérhető: www.euractiv.com/section/central-europe/news/hungary-poland-challenge-eus-posted-workers-reform-in-court/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 04.)
- Juszcak, Adam – Sason, Elisa: Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)? What future for the EPPO in the EU's Criminal Policy? *Eucrim*, (2019), 1. 66–74. DOI: <https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-005>



- Knight, Ben: *Munich Security Conference: France's Macron envisions new era of European strength*. 2020. Elérhető: www.dw.com/en/munich-security-conference-frances-macron-envisions-new-era-of-european-strength/a-52389586 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Körösenyi András: A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle*, 16. (2007), 4. 7–28. Elérhető: www.poltudszemle.hu/szamok/2007_4szam/2007_4_korosenyi.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Kunz, Barbara – Kempin, Ronja: *The Treaty of Aachen. New Impetus for Franco-German Defense Cooperation?* 2019. Elérhető: www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/treaty-aachen-new-impetus-franco-german-defense-cooperation (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Leali, Giorgio: Ships are the new trains in Europe's battle for champions. *Politico*, 2020. Elérhető: www.politico.eu/article/cruise-ships-are-the-new-trains-in-europe-italy-france-battle-for-champions/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Lubow, Alexis – Schmidt, Suzanne K.: A hidden champion? The European Court of Justice as an agenda-setter in the case of posted workers. *Public Administration*, (2020), 1–14. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12643>
- Macron, Emmanuel: *Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes le jeudi 7 septembre 2017*. 2017a. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/11/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-201 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- Macron, Emmanuel: *Az európai újjászületésért*. 2019a. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/az-europai-ujjaszuletesert.hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- Macron, Emmanuel: *Pour une Europe souveraine, unie, démocratique. 26 Septembre 2017*. 2017b. Elérhető: www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-795-fr.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)
- Macron, Emmanuel: *Révolution*. XO Éditions, Kindle-verzió, 2016.
- Macron, Emmanuel: *Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs*. 2019b. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Macron, Emmanuel: *Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l'école de guerre*. 2020. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Marsh, Michael: Testing the second-order elections model after four European elections. *British Journal of Political Science*, 28. (1998), 4. 591–607. DOI: <https://doi.org/10.1017/s000712349800026x>
- New Frontex Regulation comes into force (news release)*. 2019. Elérhető: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/new-frontex-regulation-comes-into-force-S0luwe> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



- A New Industrial Strategy for Europe. COM(2020) 102 final.* 2020c. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Nicolas, Clément: *Finland becomes tenth participant country in European Intervention Initiative.* 2018. Elérhető: www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/finland-becomes-tenth-country-to-join-the-european-intervention-initiative/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Nielsen, Nikolaj: *Commission bins ‚Dublin‘ asylum-reform proposal.* 2020. Elérhető: <https://euobserver.com/migration/147511> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Non-Paper – Reforming the European Union accession process. *Politico*, Elérhető: www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Putnam, Robert: *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. International Organization*, 42. (1988), 3. 427–460. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020818300027697>
- Reform of EU asylum rules.* Council of the European Union, 2020. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/policies/ceas-reform/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Rivet, Myriam: *Temporary French deficit overshoot tolerable: EU's Moscovici.* 2018. Elérhető: www.reuters.com/article/us-france-eu-budget/temporary-french-deficit-overshoot-tolerable-eus-moscovici-idUSKBN1OC14E (A letöltés dátuma: 2020. 05. 13.)
- Robert, Aline: *Macron veut une convention européenne pour refonder l'Europe.* 2019. Elérhető: www.euractiv.fr/section/all/news/macron-veut-une-convention-europeenne-pour-refonder-leurope/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Rose, Michel: *La France plaidera pour un budget européen ambitieux.* 2020. <https://fr.reuters.com/article/idFRKCN2242HA> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Petzinger, Jill: *Berlin denies Merkel rebuked Macron over NATO remarks.* 2019. Elérhető: <https://uk.finance.yahoo.com/news/germany-berlin-denies-merkel-rebuked-macron-over-nato-remarks-120833954.html> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 13.)
- Shaping the Conference on the Future of Europe (press release).* 2020b. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_89 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Socio-demographic trends in national public opinion – Edition 6.* Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/socio-demographic-trends-edition-6 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Tamma, Paola – Solletty, Marion: *Thierry Breton: Europe's big players won't crush the little guys.* *Politico*, 2020. www.politico.eu/article/thierry-breton-europes-big-players-wont-crush-the-little-guys/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Tidey, Alice: *EU facing ‚moment of truth‘, says Macron as he calls for greater financial burden-sharing.* 2020. Elérhető: www.euronews.com/2020/04/17/eu-facing-moment-of-truth-says-macron-as-he-calls-for-greater-financial-burden-sharing (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- Un an après l'initiative de la Sorbonne.* 2018. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/28/discours-de-la-sorbonne-point-detape-sur-les-avancees-des-chantiers-europeens-un-an-apres (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



Van Dorpe, Simon: Goodbye competition. Hello industrial strategy. *Politico*, 2020. Elérhető: www.politico.eu/article/goodbye-competition-hello-industrial-strategy-europe/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)

Vaudano, Maxime: Pourquoi le projet de budget de la zone euro est un désaveu pour Macron. *Le Monde*, 2019. Elérhető: www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/06/17/budget-de-la-zone-euro-derriere-les-hourras-de-la-france-un-desaveu-pour-macron_5477595_4355770.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)



Lőrinczné Bencze Edit

A Zágrábi Csúcstól a Zágrábi Csúcsig: az Európai Unió bővítési politikájának változásai a Nyugat-Balkán vonatkozásában

From the Zagreb Summit to the Zagreb Summit: Analysis of the European Union Enlargement Policy: the Case of Western Balkans

A tanulmány a 2000-ben Zágrábban tartott csúcsertekezlettől veszi számba az Európai Unió (EU, Unió) bővítési politikájának változásait és a Nyugat-Balkán integrációjának főbb lépéseit a 2020-ban megrendezésre kerülő újabb Zágrábi Csúcsig. A munka célja annak a bebizonyítása, hogy bár a bővítés azon politikai folyamatok egyike, amely végigkíséri a Közösség történetét, folyamatossága a tárgyalt 20 évben is egyértelműen látható, ugyanakkor erőteljesen lelassult, bizonytalanabbá vált, olyannyira, hogy fenntarthatósága és az Unió hitelessége is megkérdőjeleződött. Uniós dokumentumok, primer források elemzésével igazolni kívánom, hogy az EU a 2004-es bővítés óta jóval óvatosabb, egyre több feltételhez köti a csatlakozást, amelyet nyitott végű folyamatként kezelve tartózkodik minden konkrét ígérettől és a régió államainak az európaizáció során elért eredményeitől teszi függővé a továbblépés lehetőségét. Az EU azonban „húzd meg, ereszd meg” politikája ellenére is elkötelezett a bővítés és a nyugat-balkáni államok integrációja mellett, amelyet időről időre, legutolsó alkalommal a májusi csúcsertekezleten is megerősített.¹

Kulcsszavak: bővítés, hitelesség, feltételeesség, bővítési stratégia, bővítési mechanizmus

Lőrinczné Bencze Edit, intézetigazgató, Jól-léti Társadalom Intézet, Humánfejlesztési Tanulmányok Tanszék, tanszékvezető, Kodolányi János Egyetem. E-mail: lbedit@kodolanyi.hu.

¹ Az Európai Unió bővítési politikájáról részletesen lásd: Lőrinczné Bencze Edit: *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében*. Budapest, Apozstróf, 2013.; Ördögh Tibor: *The EU's Relations with the Western Balkans and Turkey*. In Gálik Zoltán – Molnár Anna (szerk.): *Regional and Bilateral Relations of the European Union*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 49–64.; Albana Rexha: *An analysis of the European Enlargement Policy through years: the case of Western Balkans*. *ILIRIA International Review*, 9. (2019), 2. 233–252.; Tatjana Sekulić: *The European Union and the Paradox of Enlargement. The Complex Accession of the Western Balkans*. Palgrave Macmillan, 2020.

The study presents changes in the European Union enlargement policy since the Zagreb Summit in 2000 and introduces the main steps of the Western Balkans' integration process until the next Zagreb Summit in 2020. The aim of this work is to show that, although the enlargement is the EU's most successful external policy that accompanies the whole history of the Community, and in addition, its continuity is clearly visible during the twenty years discussed in the study, it has slowed down sharply recently. Consequently, the credibility of the entire EU enlargement process in the region has been undermined. By analysing EU documents and other primary sources I would like to show that since the 2004 enlargement the EU has been more cautious and has introduced more and more conditions. The EU treats the enlargement as an open-ended process, refrains from any concrete promises and strengthens that speed of progress towards accession to the EU depends on the political will of the country to implement the necessary reforms and results of europeanisation. However, despite its stick and carrots policy, the EU is committed to enlargement and the integration of the Western Balkans, which it reaffirmed from time to time, most recently at the May summit.

Keywords: enlargement, credibility, conditionality, enlargement strategy, enlargement mechanism

1. Bevezetés

Az Európai Unió (EU, Unió) Nyugat-Balkánnal kapcsolatos regionális megközelítése két pilléren alapul, a stabilizáció és az integráció kettősén. Az 1990-es években még csak az első, a stabilizáció jelent meg prioritásként, hiszen az Európai Unió célja a Jugoszlávia szétszakadása és a délszláv háborúk utáni gazdasági és politikai konszolidáció, a stabilitás megteremtése volt, és ezt olyan kezdeményezések jelzik, mint a Royau-mont-folyamat, a Regionális megközelítés, Délkelet-európai Stabilitási Paktum, Stabilitációs és Társulási Folyamat.² Csak az ezredfordulón jelenik meg az EU-társég integrálása melletti elköteleződése, és azóta a stabilizáció és a csatlakozás karöltve kap szerepet a Közösség politikájában, utóbbit mintegy „mézesmadzagként” használva a reformok minél gyorsabb végigvitelében, a stabilizáció elérésében. A tanulmány célja annak bemutatása, hogy az ezredfordulótól – Zágrábi Csúcsértekezlet – miként változott az Európai Unió nyugat-balkáni integrációs politikája, az uniós bővítéssel kapcsolatos dokumentumok vizsgálata alapján hogyan formálódott az „up and down”-okkal terhelt időszakban a bővítés. A tanulmány csak az EU oldaláról elemzi a kérdést

² CFSP: *Annual Report*. 1997. Elérhető: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/rapport97EN.pdf (A letöltés dátuma: 1997. 12. 29.); *Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997 – Commission Communication on Operational Conclusions*. European Commission, COM (1998) 618 final; *Stability Pact for South-Eastern Europe*. European Council, (1999/345/CFSP); *Commission Communication to the Council and European Parliament on the Stabilisation and Association Process for the Countries of South-Eastern Europe*. COM (99) 235. Brussels, European Commission, 26. 05. 1999.



és nem tér ki a nyugat-balkáni államokban bekövetkező változásokra, hiszen ezekről az utóbbi években számos kiváló országtanulmány jelent meg. A munka hipotézise, hogy az Unió a két-három évente megjelenő dokumentumokkal és az azokban megfogalmazott feltételekkel és ígéretekkel akarja megerősíteni elköteleződését, hogy ezzel tartsa fenn a bővítés dinamikáját. A munka módszertanilag az uniós primer források elemzésén alapul. A tanulmány három jól elkülöníthető történeti keretben tárgyalja az Európai Unió integrációs politikáját. Az első a 2000. évi Zágrábi Csúcstól a horvát csatlakozás befejezéséig terjedő időszakot öleli fel. Új fejezetet nyit a bővítés történetében a horvát tapasztalatok beépítése a bővítési folyamatokba, és ezt a tanulmány következő fejezete is jelzi. A kérdéskörnek különös aktualitást ad az ez évi újabb Zágrábi Csúcsértekezlet, így ennek előzményei és hatásainak bemutatása a bővítés folyamatára külön részben történik.

2. Az Európai Unió nyugat-balkáni bővítési politikájának kialakítása a 2000-ben tartott Zágrábi Csúcstól a horvát csatlakozási tárgyalások befejezéséig

A 2020 májusában Zágrábban tartott EU-csúcsértekezlet sok szempontból nagy jelentőségű, amelyek közül a legfőbb, hogy mind az EU, mind a csatlakozási folyamatban részt vevő nyugat-balkáni államok megerősítették a bővítés és integráció iránti elköteleződésüket. A Zágrábi Csúcs a legmagasabb szintű politikai párbeszéd megnyilvánulási formája az Unió és a Nyugat-Balkán államai között és immáron a negyedik ilyen találkozó.

Az elsőre éppen 20 évvel ezelőtt került sor és a házigazda akkor is a horvát főváros volt, ahova az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfői mellett meghívást kaptak a nyugat-balkáni államok – Horvátország, Bosznia-Hercegovina, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Jugoszláv Szövetségi Köztársaság és Albánia –, valamint Szlovénia kormányfői. A francia elnökség idején 2000. november 24-én Zágrábban megrendezett csúcs az Európai Unió részéről a régió iránti elköteleződés szimbóluma, hiszen először volt – azóta is ez az egyetlen alkalom –, amikor tagállamai területén kívül tartott csúcsértekezletet az integrációs szervezet. A helyszín egyidejűleg Horvátország számára is üzenetértékű, hiszen az ezredforduló előtt a Tuđman nevéhez fűződő politika nem tette lehetővé az intézményes kapcsolatokat, így az esemény a horvátországi változások elismerését jelentette és egyben az EU és a nyugat-balkáni állam közötti tárgyalások megkezdésének kiindulópontja is lett.³ A Zágrábi Nyilatkozat a térség államai számára megerősítette a Feirai Csúcson⁴ felajánlott európai perspektívát és potenciális tagjelöltséget,

³ Damir Grubiša: The Zagreb Summit and Croatian Foreign Policy. *Croatian International Relations Review*, 6. 2000), 20–21. 117–121.

⁴ *Presidency Conclusions – Santa Maria de Feira European Council Meeting, 19–20 June 2000*. Press Release Nr: 2000/1/00, Santa Maria de Feira, European Council, 19 June 2000.
A 2000 június 19–20-án Santa Maria de Feirában megtartott Európai Tanács ülésén a térség lehetséges jövőbeni csatlakozásáról esett szó, amely ígéret úgy vélték, motiválhatja a Nyugat-Balkán országai-ban a megkezdett reformok véghezvitelét, a jogállamiság, demokratikus berendezkedés és stabil intézményrendszer, valamint piacgazdaság megerősítését.



amelynek előfeltétele az EU legfőbb, a régió számára kialakított eszközének, a stabilizációs és társulási folyamatban (*Stabilisation and Association Process – SAP*) való részvétel. A csúcson azt is világosan a térség államainak értésére adták, hogy az európai uniós orientáció önállóan nem, csak jószomszédi és bilaterális kapcsolatokon keresztül valószínűsíthető meg. Az EU a SAP-országok számára kilátásba helyezte kereskedelmi kedvezmények nyújtását, illetve útjára indította a SAP pénzügyi finanszírozását elősegítő CARDS-programot.⁵

Az Európai Unió Daytonnal kezdődő nyugat-balkáni stratégiájában mérföldkövet jelentett a Zágráb után három évvel, a görög elnökség idején megrendezett Thesszaloniki Csúcstalálkozó. Az EU a Thesszaloniki Nyilatkozatban hivatalosan is megígérte a jövőbeni uniós tagság lehetőségét és megerősítette az európai perspektíva támogatását a régió államai számára. Olyan máig tartó alapvetéseket fogalmazott meg, mint hogy a „Nyugat-Balkán jövője az Európai Unión belül van” és a térség államai a „Közösség szervei részévé válnak, mihelyst teljesítik a felállított kritériumokat”.⁶

A Thesszalonikit megelőző tanácsi ülésen elfogadták a Thesszaloniki Agendát,⁷ amely szintén megerősítette, hogy a csatlakozásig az EU régiós politikájának kerete a SAP marad, s ez kiegészül a bővítések tapasztalataival. A dokumentum kinyilvánította az „utolérés” lehetőségét és a „saját érdek” elvét, vagyis fókuszba helyezte, hogy az integráció előrehaladása a nyugat-balkáni államok politikai akaratától és egyéni teljesítményétől függ a koppenhágai kritériumok és a SAP feltételeinek teljesítésében. Kiemelte a mindkét fél által vallott értékeket, úgy, mint a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok tiszteletben tartása, a békés konfliktuskezelés és a regionális együttműködés, amelyek a stabilitás alappillérei.⁸

Thesszaloniki néhány fontos új eszközt is bevezetett, így az egyes országokkal külön-külön létesítendő Európai partnerségeket, amelyek az adott államra szabottan határozták meg a legfőbb rövid és középtávú feladatokat. Létrehoztak egy magas szintű multilaterális politikai intézményt, az EU–Nyugat-Balkán Fórumot, közös Stabilizációs és Csatlakozási Parlamenti Bizottságokat alakítottak ki, twinningprogramokat irányoztak elő, amelyeket a CARDS-támogatásokból finanszíroztak, és lehetőséget biztosítottak néhány közösségi programban való részvételre.⁹

Thesszaloniki jelentősége megkérdőjelezhetetlen az EU nyugat-balkáni stratégiájában, azt a pontot szimbolizálja, mint a 2004-ben és 2007-ben csatlakozó közép- és kelet-európai államok számára Koppenhága 1993-ban. Legfőbb eredménye az európai perspektíva és a differenciálás elve, ugyanakkor mégsem tekinthető paradigmaváltásnak, hiszen homályosan úgy fogalmaztak, hogy a Nyugat-Balkán államai az „EU integrált

⁵ *Zagreb Summit Final Declaration*. European Council, 2000. Elérhető: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html (A letöltés dátuma: 2000. 12. 14.)

⁶ *Presidency Conclusions of Thessaloniki European Council. 19 and 20 June 2003*. Document 11638/03, Brussels, European Council, 1 October 2003. 9.

⁷ Thesszaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration.

⁸ *Council Conclusion (including The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration)*. Luxembourg, European Council (General Affairs and External Relations), 16 June 2003. 11–12. Elérhető: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf (A letöltés dátuma: 2004. 01. 10.)

⁹ Lőrinczné Bencze Edit: Ten years after Thessaloniki. In Lőrincz András (szerk.): *Prospects for the European Union: Borderless Europe?* Budapest, ICPR, 2014. 145–159.



részeivé válnak”, de a „csatlakozás” vagy „taggá válás” kifejezések nem jelentek meg, a „lehetséges csatlakozás” szintjén maradtak, ellentétben a keleti csatlakozással, ahol az EU mind 1994-ben Essenben, mind 1995-ben Cannes-ban ennek hangot is adott.¹⁰ A továbbiakban is ez tapasztalható, hiszen 2004 decemberében Brüsszelben, az Európai Tanács ülésén szintén nem ejtettek szót a tagságról, helyette olyan általánosságban fogalmaztak, mint „az EU eltökélt a tagjelölt országokkal megkezdett folyamat továbbvitelében, mely a térség számára a fejlődés, a stabilitás, a biztonság és egység ígéretét hordozza”.¹¹ Sőt az Unió további bővítése körüli bizonytalanság rögzülni is látszott, ugyanis amíg korábban a csatlakozási tárgyalások megkezdése a biztos csatlakozást jelentette, most az elnökségi beszámoló szerint a tárgyalások „nyílt végű folyamatot jelentenek, melynek végkifejletét nem lehet garantálni”.¹² Ezt a 2004-es kijelentést elsősorban Törökországnak szánták, de valójában a későbbi jelöltek, így a nyugat-balkáni államok esetében azóta is alkalmazott metódus.¹³ Ezt a vonulatot erősítette két évvel később a decemberi Európai Tanács értekezletéről kiadott összefoglaló, amelyben új elemként jelenik meg, hogy „az Unió tartózkodni fog a csatlakozás időpontjának meghatározásától mindaddig, amíg a tárgyalások közel nem állnak a lezáráshoz”.¹⁴

Mindezek ellenére nem mondhatjuk, hogy az Európai Unió nem eltökélt a további csatlakozások folytatásában, amelyet időről időre újabb lépésekkel, dokumentumokkal is alátámaszt és megerősíti a Nyugat-Balkán integrációja iránti elkötelezettségét.¹⁵ Az azonban egyértelmű, hogy az EU lelkesedése csökkent, és szóhasználatában és retorikájában – összevetve a 2004-es bővítéssel – kevésbé elkötelezett, és nem kíván olyan ígéreteket tenni, amelyeket esetleg később nem tud teljesíteni. A vizsgált időszakban bekövetkező legnagyobb bővítés és a nyomában fellépő válságjelenségek, majd a pénzügyi, a menekült, a politikai válság,¹⁶ az identitásválság, a Brexit¹⁷ és a jelenlegi Covid-19-járvány következtében többször is tetten érhető a „bővítési fáradtság” („*fatigue*”), amely különösen jellemző volt a 2004-es bővítés utáni időszakban. Az Unió úgynevezett „reflexió” („gondolkodási”) időszaka 2006-ban túllendülni látszott holtpontjáról. Ezt olyan uniós dokumentumok megszületése igazolja, mint a 2006 januárjában megjelenő *A nyugat-balkáni országok az Európába vezető úton: a stabilitás megszilárdítása és a jólét*

¹⁰ *Presidency Conclusions of Essen European Council 9 and 10 December 1994*. Document SN0030094, Brussels, European Council, 10 December 1994.; *Presidency Conclusions of Cannes European Council, 26 and 27 June 1995*. Document SN0021195, Brussels, European Council, 18 June 1995.

¹¹ *Presidency Conclusions of Essen European Council 9 and 10 December 1994*. i. m. (10. lj.) 2.

¹² Uo.

¹³ David Phinnemore: *Beyond 25 – the Changing Face of EU Enlargement: Commitment, Conditionality and the Constitutional Treaty*. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 8. (2006), 1. 7–26.

¹⁴ *Presidency Conclusions – Brussels, 14/15 December 2006*. European Council, 2006. 3. Elérhető: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf (A letöltés dátuma: 2007. 04. 28.)

¹⁵ Graham Avery – Judy Batt: *Balkans is Europe: Why, When and How?* Policy Brief, European Policy Centre, 2007.

¹⁶ Marek Dabrowski – Yana Myachenkova: *The Western Balkans on the road to the European Union*. *Policy Contribution*, (2018), 4. 1–23.

¹⁷ Gazmend Qorraj – Suada Ajdarpašić: *Brexit Implications for the Eu Enlargement of the Western Balkans*. *European Integration Studies*, 11. (2017), 1. 76–88.



megteremtése című dokumentum, valamint az ugyanazon év végén elfogadott bővítési stratégia.¹⁸

Előbbi konkrétan megnevezte az EU által bevezetésre kerülő új eszközöket, így a szabadkereskedelmi térség kialakítását, a Nyugat-Balkán régióból exportált áruk uniós felvevőpiacának szélesítését, a vízumkötelezettségek enyhítését, a szubregió hallgatói számára egyetemi ösztöndíjak felajánlását, valamint a Thesszaloniki Agendában három évre tervezett a Kis- és Középvállalkozások Európai Chartájának három évvel történő meghosszabbítását. Értékelve az eddig elért eredményeket, a Bizottság közleményében kiemelte, hogy az EU-hoz való csatlakozási kilátások pozitívan hatottak a térségben lezajló gazdasági és politikai reformokra.¹⁹ A közleményt az Unió és a nyugat-balkáni országok külügyminiszterei március 11-én Salzburgban aláírásukkal hitelesítették.²⁰

Az EU keleti bővítés okozta belső válságán túljutva a Bizottság 2006. november 8-án, majd az Európai Tanács 2006. decemberi ülésén elfogadott *Bővítési stratégia és főbb kihívások 2006–2007* című dokumentuma mérőföldkőnek számít a nyugat-balkáni integrációs folyamatban, hiszen az Európai Unió állam- és kormányfői konszenzusra jutottak, eloszlatták a mélyülés és/vagy bővülés körül kialakult bizonytalanságot, hitet tettek a bővítés további folytatása mellett.²¹

A bővítési stratégia felületesen szemlélve úgy tűnik, hogy „csak” megismétli az Unió elkötelezettségét a Nyugat-Balkán irányában – amely a régió számára meghatározó volt –, mélyebbre tekintve azonban jól láthatók az új elemek. Egyrészt az EU további feltételekhez, az úgynevezett „3C”²² alapelvéhez köti az újabb bővítést, amely magában foglalja 1. a közösségi vívmányok és az EU bővítési napirendjének konszolidációját, 2. a tagjelöltekkel szembeni elvárások és feltételek teljesülését, 3. és a harmadik alapelvet, a kommunikációt, amelynek „biztosítania kell a polgárok támogatását”. Másik lényeges újítás annak a kikötése, hogy az újabb bővítések nem gördíthetnek akadályokat az Unió továbbfejlődése elé, ezért pontosan meghatározták az Unió integrációs képességének feltételeit, így az intézményrendszer és döntéshozatali mechanizmus átalakítását, a finanszírozást és közös politikákban az új tagállamok részvételének biztosítását. Harmadik új elem, az ötödik bővítés tapasztalataira építve az *acquis* elfogadásának és végrehajtásának sokkal szigorúbb ellenőrzése, kimondva, hogy a csatlakozási tárgyalások minden szakaszában ragaszkodnak a szigorú feltételrendszerhez és a kritériumok maradéktalan teljesítéséhez, fenntartva, hogy a bővítést alapvetően a leendő tagállamok kapacitása határozza meg, és minden országot saját érdemei alapján kell megítélni.²³

¹⁸ Lőrinczné Bencze Edit: Analyzing the enlargement of the European Union: key principles. In Barbara Biltsik – Alessandro Marengo – Nikolett Posta – Péter Krisztián Zachar (szerk.): *New approaches in a complex world. International relations, history and social sciences*. Budapest, L'Harmattan, 2014. 91–105.

¹⁹ *The Western Balkans on the Road to the EU: Consolidating Stability and Raising Prosperity*. COM (2006) 27 final, European Commission, 27 January 2006.

²⁰ *Salzburg EU/Western Balkans Joint Press Statement*. Council of the European Union, Brussels, 7283/06 (Presse 77), 11 March 2006.

²¹ *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007*. COM (2006) 649 final, European Commission, 8 November 2006.

²² A „3C” jelentése: consolidation, conditionality, communication, vagyis konszolidáció, feltételeesség és kommunikáció.

²³ Uo. 22–24.



Az Európai Unió két év múlva ismét megerősítette a Nyugat-Balkán iránti elköteleződését. Az Európai Bizottság 2008. március 5-én közleményt fogadott el *Nyugat-Balkán: az európai perspektíva erősítése* címmel. A dokumentumban számba vette azokat a területeket, amelyeken szorosabbra akarta fűzni a kapcsolatait a régió országaival, hogy ezáltal kézzelfoghatóbb európai perspektívát biztosítson számukra. Ezek a regionális együttműködés ösztönzése, a térség országai és az EU közötti kooperáció a tudomány, a kutatás, a kultúra, az oktatás, a fiatalok és a média területén, vízummentesség, gazdasági fejlődés és uniós támogatás három kiemelt projekt kapcsán, így a mikro-, kis- és középvállalkozások, az infrastruktúra és energiahatékonyság fejlesztése, amelyek lehetővé teszik a Nyugat-Balkán bekapcsolódását Európa gazdasági vérkeringésébe, valamint polgári társadalom és felelősségteljes kormányzás.²⁴ A bővítési stratégiában előirányzott továbblépésre azonban nem került sor az időközben bekövetkező pénzügyi és hitelválság következtében, amely egyrészt az Uniót állította olyan kihívások elé, amelyek hátráltatták a bővítés folyamatát, másrészt a Nyugat-Balkán esetében is fokozottan jelentkeztek a gazdasági és társadalmi problémák, és ez a demokratikus viszonyok támogatottságában is visszaesést eredményezve lelassította a reformokat.

Az integrációs szervezet eszközrendszerében újnak számít, hogy az évente megjelenő bővítési csomagok egy-egy kardinális kérdést állítanak a középpontba, amelyek az integráció folytatásának alapvetéseivé váltak. 2010-től kezdve a hitelesség (*credibility*) a bővítés és a tárgyalási folyamat újabb alapelvévé vált. Az Európai Bizottság akkori elnöke, José Manuel Durão Barroso szavaival a bővítés nem más, mint a hitelesség megvalósulása. „Hitelesség egyrészt a tagjelölt részéről, hogy teljesíti az összes kritériumot és bevezeti a tagsághoz szükséges reformokat, másrészt hitelesség az Európai Unió oldaláról is, mely a szigorodó feltételek teljesülése után folytatja a bővítéseket.”²⁵

3. A bővítési mechanizmus változásai 2011–2018

A 2011. évi bővítési csomag új megközelítést fogalmazott meg a csatlakozásra váró államok számára. Hivatkozott arra, hogy miután Horvátország 2011. június 30-án lezárta a csatlakozási tárgyalásokat, ez új fejezetet nyit a bővítések folyamatában, hiszen egyrészt igazolta az Unió bővítési politikájának eredményességét, az EU hitelességét, másrészt jelzésértékű a Nyugat-Balkán többi országa számára, hogy a taggá válás feltételei teljesíthetők. A dokumentum az EU transzformatív erejét állította középpontba, rámutatva arra az átalakulásra, amelyen Horvátország keresztülment a csatlakozási folyamat során. Az integrációs szervezet építeni kívánt az eközben szerzett tapasztalatokra, és ezért új bővítési megközelítést javasolt az igazságszolgáltatáshoz és alapvető jogokhoz, valamint a bel- és igazságügyhöz kapcsolódó kérdések (23. és 24. fejezetek) tekintetében. Az új eljárási rend értelmében e fejezeteket a tárgyalások korai szakaszában a tagjelölt állam által készített cselekvési tervek alapján kell megnyitni, hogy az idetartozó

²⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 5 March 2008 entitled Western Balkans: enhancing the European perspective.* COM (2008) 127. European Commission, 2008.

²⁵ *President José Manuel Durão Barroso Statement following his meeting with Ivo Josipović, President of Croatia.* SPEECH/11/447, Press point Brussels, 17 June 2011.



témák megfelelő figyelmet kapjanak a tárgyalások kezdetétől a végéig, és a tagjelölt olyan meggyőző és visszafordíthatatlan eredmények felmutatására legyen képes (*track record*), amelyek biztosítják, hogy a felkészülési folyamat visszafordíthatatlan. A „jó kormányzás” mint alapvető kritérium teljesítése olyan sokrétű és időigényes kérdéseket ölel fel, mint a jogállamiság, a szabadságjogok, a demokrácia, az alapjogok tiszteletben tartása, az igazságszolgálati reform, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem, a hatékony közigazgatás, a kulcsintézmények függetlensége, a médiaszabadság, a diszkriminációmentesség és a kisebbségek védelme.²⁶ A „először a fundamentumokat” alapelv alkalmazásával és kipróbálásával első alkalommal a 2012 júniusában Montenegróval kialakított tárgyalási keretben, majd a Szerbiával 2014 januárjában megindult tárgyalások során találkozhattunk, és feltételezhetően az Unióhoz történő csatlakozás sarokköve marad a későbbi csatlakozások során is. Az alapelv arról tesz tanúbizonyságot, hogy az Európai Unió egy értékalapú politikai közösségnek vallja magát, és a csatlakozni kívánó államoktól is elvárja, hogy az általa prioritásnak tartott alapvető értékeket ők is feltétel nélkül magukénak vallják.²⁷

Az új alapelvhez kapcsolódóan megújult jelentéstételi módszert is kidolgoztak, amely az akciótervek alapján lehetővé tette a jogállamiság terén a tagállamok által elért haladás nyomon követését, értékelését. Ezt az úgynevezett időközi tárgyalási kritériumok (*interim benchmarks*) segítségével – amelyet először Montenegró esetében 2013 decemberében közös fejezetnyitó álláspontban alkalmazott – valósítja meg az EU. Új elem a biztosítékok és korrekciós intézkedések rendszere, amely lehetővé teszi az Unió számára, ha e területeken jelentős lemaradás tapasztalható, akkor további fejezetek megnyitása vagy lezárása is leállítható legyen mindaddig, amíg a tárgyalási folyamat egysúlyú ismét nem biztosított.²⁸

A 2011-ben bevezetett először a fundamentumok alapelv ernyője alatt a bővítés három pillére is kibontakozott, s ezek lettek az elkövetkezendő évek programjainak fókuszba állított kérdései is. 2012-ben a bővítés a jogállamiságra koncentrált, a következő évben a gazdasági kormányzás erősítése kapott prioritást, míg a 2014-es bővítési stratégia a közigazgatási reformra és a demokratikus intézmények megerősítésére helyezte a hangsúlyt.

Az Európai Bizottság 2015. november 10-én – a tervezett dátum október 14-e volt – elfogadta újabb bővítési csomagját, amely új, elsősorban technikai és módszertani elemeket tartalmazott, de nem jelentett áttörést a bővítés mechanizmusában. Az egyik legfontosabb különbség a korábbi dokumentumokkal összevetve, hogy az EU nem egy évre szóló bővítési stratégiát fogadott el, hanem egy átfogó, középtávra, vagyis a 2015–2019 közötti időszakra vonatkozó, a hivatalban lévő Európai Bizottság és Európai

²⁶ *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*. Brussels, COM (2011) 666 final. European Commission, 2011. 4–5.

²⁷ Koller Boglárka: Az európaizáció konceptuális és elméleti kérdései, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra. In Koller Boglárka – Ördög Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 15–29. 27.

²⁸ *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15*. Brussels, COM (2014) 700 final, European Commission, 8 October 2014.; Mirna Vlašić Feketija – Adam Łazowski: The Seventh EU Enlargement and Beyond: Pre-Accession Policy vis-à-vis the Western Balkans Revisited. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 10. (2014), 1. 1–38.



Parlament teljes hátralévő idejére szóló programot mutatott be. Az EU újratervezte a tagjelöltekre és potenciális jelöltekre vonatkozó országjelentéseket, harmonizálta ezeket, egyszerűbb és érthetőbb értékelési szempontokat és mutatókat alkalmazott, amelyek lehetővé tették az országok közvetlen összehasonlítását. A bővítési stratégia arra fókuszált, hogy a jelöltek milyen szinten állnak a reformok teljesítése terén, ami lehetővé tette a további feladatok pontos kijelölését. Könnyítést jelentett, hogy az országjelentések nyelvezete lényegesen felhasználóbarátabb és kevésbé bürokratikus lett.²⁹

Az Európai Unió bővítési stratégiáját és annak változásait vizsgálva ki kell térni az úgynevezett Berlin-folyamatra, amely ugyan nem képezi részét a bővítési menetrendnek, csupán kiegészíti azt, de működése szorosan kapcsolódik az EU integrációs mechanizmusához mind tartalmában, mind célkitűzéseiben, és egy rugalmasabb minilaterális formát kínál a csatlakozási folyamat dinamikájának fenntartásához. A kezdeményezés nem hozott létre új eszközöket, nem vezetett be új finanszírozási formákat, csupán kiegészítette az EU tevékenységét, és programja a bővítés hozzáadott értékéként funkcionál.³⁰ Létrejöttében szerepet játszott az Európai Bizottság elnökének, Jean-Claude Junckernek azon bejelentése, hogy az ő megbízatásának idején nem várható bővítés,³¹ ezért az integráció mellett kiálló tagállamok pozitív üzenetet kívántak küldeni a nyugat-balkáni államoknak. A Berlin-folyamat eredetileg korlátozott időtartamra (2014–2018) szerveződött, azonban mára egy olyan sokrétű, az integrációt elősegítő eszközzé vált, amelynek nem látható a vége, s 2019-ben is folytatta tevékenységét. A kezdeményezés résztvevői a hat nyugat-balkáni állam mellett a bővítés mellett elkötelezett uniós tagállamok, így Németország, Franciaország, Olaszország, Ausztria, az Egyesült Királyság, két posztjugoszláv uniós állam, Szlovénia és Horvátország, valamint az Európai Bizottság.³² Az első nyugat-balkáni konferenciát záró nyilatkozatban megfogalmazták a négy évre vonatkozó legfőbb célkitűzéseket, így az integráció elősegítése, „valódi és további előrehaladás” (*make additional real progress*) és visszafordíthatatlan eredmények elérése a reformfolyamatokban, a fennálló kétoldalú viták megoldásában, a jószomszédi kapcsolatok és regionális együttműködés kialakításában, továbbá a civil társadalom és az emberek közötti kooperációk erősítése.³³

A Berlin-folyamat az évente egy alkalommal megrendezett legmagasabb szintű találkozó (2014 Berlin, 2015 Bécs, 2016 Párizs, 2017 Trieszt, 2018 London, 2019 Poznan) és számos alacsonyabb szintű regionális program segítségével az EU bővítési fáradságának és az integráció visszafogottságának időszakában napirenden tartotta

²⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2015 Communication on EU Enlargement Policy. COM (2015) 611 final, European Commission, 10 November 2015.*

³⁰ Braun András: Lehetőség vagy kritérium? A stabilizáció kérdése a Nyugat-Balkánon. *Mediterrán és Balkán Fórum*, 10. (2017), 1–2. 81–95.

³¹ Jean-Claude Juncker: *A new start for Europe: Opening statement in the European Parliament plenary session.* 2014. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_en.htm (A letöltés dátuma: 2015. 03. 22.)

³² Más uniós tagállamok – Románia, Magyarország és Görögország – is érdeklődtek a kezdeményezés iránt, de nem csatlakozhattak, így megmaradt annak minilaterális formája.

³³ *Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans.* 28. August 2014. Elérhető: <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/final-declaration-by-the-chair-of-the-conference-on-the-western-balkans-754634> (A letöltés dátuma: 2014. 10. 17.)



a bővítés kérdését, és megnyugtatta a régió országait, hogy az EU továbbra is elkötelezett a Nyugat-Balkán csatlakozásában. A kezdeményezés egyik gyengesége, hogy nem intézményesült, nem hoztak létre a tevékenységét ellenőrző és értékelő mechanizmust, alapvetően az önkéntességre épül. Ez a magyarázata annak, hogy az egyes tagállamok az évente általuk megrendezett csúcstalálkozón szabadon fókuszálhatnak egy szerintük és saját nemzeti érdekeikből fontosnak tartott dimenzióra (például a németek először a fundamentumok elvére koncentráltak, Ausztria a bilaterális kérdésekre, a migrációra és a civil szervezetek bevonására, Franciaország a szakképzésre és a fiatalokra, az olaszok a KKV-kra és az innovációra, az Egyesült Királyság az összekapcsolhatóságot, a digitális menetrendet és a közös kihívásokat állította fókuszba, míg a lengyelek a gazdasági növekedést).³⁴

Az Unió nyugat-balkáni politikáját vizsgálva látható, hogy bár a bővítési csomagokban új elemeket is megfogalmazott, ezek valójában technikai jellegű változások voltak, illetve a feltételek kiterjesztésére vonatkoztak. Mindez érzékelhető a bővítés dinamikájában is, amely megtorpant, és bár az EU a látszatot az integráció iránti elköteleződésben fenntartotta, transzformatív ereje csökkent a régióban, hitelessége pedig fokozatosan erodálódott. Tisztázni kellett, hogy az Unión belüli válságjelenségeken felülemelkedve fenn akarja-e tartani a bővítést, és ha igen, akkor ezt meg kellett erősíteni a Nyugat-Balkán államai számára. 2017-ben több utalás is történt arra, hogy az Unió túllépve a bővítési fáradságon kiáll a régió integrációja mellett. 2017. szeptember 13-án, Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke az Unió helyzetéről tartott beszédében nyilvánította, hogy „ha szomszédságunkban nagyobb stabilitást akarunk, akkor hiteles bővítési perspektívát kell kínálnunk a nyugat-balkáni országok számára”,³⁵ és ezt a gondolatot még hangsúlyosabbá tette a 2018 szeptemberében elhangzott beszédében, amely szerint: „Visszavonhatatlanul ki kell alakítanunk álláspontunkat a Nyugat-Balkánnal kapcsolatban. Ellenkező esetben a közvetlen szomszédságunkban mások fogják átvenni az irányítást”.³⁶ Hasonló gondolatokat fogalmazott meg Emmanuel Macron, francia köztársasági elnök 2017. szeptember 26-án, a Sorbonne Egyetemen tartott beszédében,³⁷ amelyben nyomatékosította, hogy az EU-nak nyitva kell tartania a kaput a Balkán számára.³⁸

Ilyen előzmények után nagy várakozás előzte meg 2018-ban az Unió új bővítési stratégiáját és a hosszú idő után ismét megrendezésre kerülő újabb EU–Nyugat-Balkán

³⁴ Florent Marciacq: *The European Union and the Western Balkans after the Berlin Process. Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty*. Sarajevo, Friedrich Ebert Stiftung Dialogue Southeast Europe, 2017.

³⁵ *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*. Brussels, European Commission, SPEECH/17/3165, 13 September 2017. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (A letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

³⁶ Jean-Claude Juncker: *Az Unió helyzete*. 2018. 8. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-brochure_hu_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 12.)

³⁷ Zachar Péter Krisztián: A Macron-faktor: új lendület az európai integráció elmélyítésére. In Fenyvesi Ottó (szerk.): *Történettudomány – Művészet – Pedagógia. Köszöntő kötet Szabó Péter, a Kodolányi János Egyetem rektora tiszteletére a hatvanadik születésnapja alkalmából*. Veszprém, MTA VEAB, 2019. 91–100.

³⁸ Emmanuel Macron: *Sorbonne speech of Emmanuel Macron*. 2017. Elérhető: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 09.)



csúcstalálkozót. A csatlakozási folyamat különböző állomásain álló országok számára 2018 az Európai Unió hiteles bővítési elkötelezettségének megerősítését és magának az integrációnak a holtpontról való kikerülését jelentette.

Az események 2018. február 6-án indultak útjukra azzal, hogy a Bizottság elfogadta a *Hiteles bővítési stratégia a Nyugat-Balkánra vonatkozóan és fokozott uniós szerepvállalás a Nyugat-Balkánnal* című dokumentumát.³⁹ A stratégia címe tartalmazza a dokumentum legfőbb mondanivalóját, az EU hitelességét és elkötelezettségét a régió integrációja kapcsán. Érdekessége a kérdésnek, hogy bár mindenki stratégiaként fogja fel, a kifejezés nem jelenik meg a címben, sőt magában a szövegben is csak egyetlen egyszer fordul elő.⁴⁰ Az EU továbbra is csak bővítési „perspektíváról” beszél, és megnevezi az ehhez szükséges legfőbb tennivalókat mind a tagjelöltek vagy potenciális jelöltek, mind a tagállamok vonatkozásában. Visszaköszönnek a hitelességről korábban megfogalmazott alapvetések, a hitelesség külső és belső dimenziója egyaránt jelen van. A külső aspektus a csatlakozás előtt álló országok számára jelöli ki a legfőbb tennivalókat, utalva arra, hogy a hiteles bővítés hiteles reformokat és az erőfeszítések megduplázását igényli a gazdasági és társadalmi átalakulás befejezésében a Nyugat-Balkán részéről, amely feladat megoldásába a politikai paletta minél szélesebb szereplőit be kell vonni. Új elem, hogy külön is kiemeli a civil szervezetek szerepét ebben a folyamatban. A hitelesség belső dimenziója az EU integrációs képességére és a hiteles bővítési perspektíva megvalósítására vonatkozik, konkrétan megnevezve az EU tennivalóit a nyugat-balkáni reformfolyamatok támogatásában és belső intézményi, döntéshozatali és szakpolitikai feladatait, hogy az integrációs szervezet képes legyen az új tagállamok fogadására.⁴¹ Utóbbiak esetében a Bizottság a későbbiekben konkrét javaslatokkal kívánt előállni, tehát még számos olyan kérdést nyitva hagytak, amelyeket a tagállamoknak a későbbiekben kell megvitatniuk. Ez, továbbá a dokumentum tartalmának, az elért eredményeknek és a további feladatoknak a kritikus megfogalmazása sejtetni engedi, hogy a bővítés kapcsán a tagállamok korántsem képviseltek egységes álláspontot, mint ez a következő évi eseményekből valóban jól láthatóvá is vált.

Új eleme a stratégiának, hogy az EU kijelölte a legtöbb erőfeszítést igénylő hat legfőbb területet – ún. zászlóshajó-kezdeményezések –, amelyeket ugyan a korábbi stratégiákban is megneveztek, csak nem ilyen koncentráltan. Ezek a következők:

1. a jogállamiság erősítésének támogatása;
2. a biztonság és a migráció területén való együttműködés erősítése;
3. a társadalmi-gazdasági fejlődés támogatásának növelése;
4. a konnektivitás erősítése a közlekedés és az energiaellátás területén;
5. a digitális agenda kiterjesztése a Nyugat-Balkán államaira;
6. a megbékélési folyamat és a jószomszédi kapcsolatok fejlesztésének támogatása.

³⁹ *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*. Strasbourg, COM (2018) 65 final, European Commission, 6 February 2018.

⁴⁰ Orosz Anna: Az EU és a Nyugat-Balkán (1.) Az Európai Bizottság nyugat-balkáni stratégiája. *KKI-Elemzések*, (2018), 18. 1–9.

⁴¹ Braun András: The Integration Capacity of the European Union: A critical analysis. *Central European Political Science Review*, 20. (2019), 77. 121–140.



Az EU tőle nem megszokott módon konkrét ígéretekkel akarta a bővítés dinamikáját erősíteni, így újdonság, hogy Montenegró és Szerbia számára 2025-ös rugalmas céldátumot jelölt ki, továbbá Albánia és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság esetében bejelentette, hogy a Bizottság készen áll ajánlást készíteni a velük folytatandó csatlakozási tárgyalások megkezdéséről. A 2025-ös dátum megjelenítése – amely a legideálisabb esetben lehetett célkitűzés – teljes mértékben ellentmondott az eddig követett gyakorlatnak és a 2006. évi bővítési stratégiában megfogalmazottnak. Feltételezhetjük, hogy a dátum kijelölésére egyrészt a horvát tapasztalatok⁴² alapján kerülhetett sor, másrészt az EU ezzel elérhetővé tette és megfogható közelségbe hozta a kiábrándult tagjelölt államok számára a csatlakozást.⁴³

A 2018-as stratégia jelentőségét Johannes Hahn, az európai szomszédságpolitikáért és a csatlakozási tárgyalásokért felelős biztos foglalta össze, aki a Nyugat-Balkán államainak biztatására kinyilvánította, hogy az Unió ajtaja nyitva áll a régió előtt, amelynek jeleként az EU konkrét intézkedésekkel támogatott új megközelítéssel megerősítette a bővítési folyamatot, és ehhez cserébe hiteles erőfeszítéseket és reformokat kért a térség államai részéről.⁴⁴

A stratégiát követően, 2018. április 17-én jelent meg a Bizottság bővítési csomagja, amely a megszokott módon részletesen tartalmazta az egyes államok által elért eredményeket, a legfőbb hiányosságokat, továbbá ajánlásokat fogalmazott meg az Európai Unió Tanácsának az integráció folytatásával kapcsolatban. Új elem a bővítési csomag megjelenésének dátuma, hiszen az EU az eddigi őszi elfogadásról áttért a tavaszi ciklusra, és a 2016 októberétől 2018 februárjáig terjedő időszak eredményeit vette górcső alá.⁴⁵ A változtatás okát a 2016-os bővítési csomagban azzal indokolta, hogy így a tavaszi jelentés összhangba kerül a naptári évvel, és ezáltal a statisztikai adatok is jobban rendelkezésre állnak.⁴⁶

A 2018-as országjelentés először tartalmazza a jelöltek gazdasági reformprogramjának értékelését. A dokumentumban nem esett szó a Montenegró és Szerbia számára megígért rugalmas céldátumról, ellenben nyomatékosították a stratégiában megfogalmazottakat, miszerint a Bizottság javasolja a Tanácsnak, hogy az elért eredmények alapján hozzon határozatot Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal és Albániával folytatandó csatlakozási tárgyalások megkezdéséről, ezáltal is fenntartva és elmélyítve a jelenlegi reformok lendületét.⁴⁷

⁴² Az elhúzódozó horvát csatlakozási folyamat következménye, hogy az államban az euroskepticizmus már a tárgyalások idején kialakult, és oly mértékben csökkent a csatlakozás támogatottsága, ami komoly aggályokat vetett fel a referendum kimenetét illetően. Lőrinczné (2013) i. m. (1. lj.)

⁴³ COM (2018) 65 final i. m. (39. lj.)

⁴⁴ *Strategy for the Western Balkans: EU sets out new flagship initiatives and support for the reform-driven region.* Press release. Strasbourg, European Commission, 6 February 2018.

⁴⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2018 Communication on EU Enlargement Policy.* Strasbourg, COM (2018) 450 final, European Commission, 17 April 2018.

⁴⁶ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2016 Communication on EU Enlargement Policy.* Brussels, COM (2016) 715 final, European Commission, 9 November 2016.

⁴⁷ COM (2018) 450 final i. m. (45. lj.)



Alig pár héttel a bővítési csomag bemutatása és 15 évvel a Thesszaloniki csúcstalálkozó után került sor a következő EU–Nyugat-Balkán találkozóra, amelynek eredményei azonban jóval a várakozások alatt maradtak. Erre utalt az Európai Tanács március 22-én megtartott értekezlete is, amely kijelölte a Szófiában megrendezendő találkozó tematikáját.⁴⁸ A tagállamok vezetőinek döntése értelmében a 2018. május 17-én megrendezett csúcs a bővítés kérdését nem vette napirendre – ezt elodázták a júniusi Európai Tanács ülésre –, helyette a fókusz a régió európai integrációs perspektívájának megerősítésére helyeződött. A találkozó pozitívuma ezen perspektíva melletti elköteleződés, kiegészítő források biztosítása a régió számára, a konnektivitás megerősítése, beleértve a fizikai és a humán kapcsolódási lehetőségeket, továbbá a közös kihívások, úgymint biztonság, migráció, terrorizmus, szervezett bűnözés terén való együttműködés fejlesztése. Mindezek ellenére a találkozóról megjelentetett Szófiai Nyilatkozat és az ennek mellékleteként megfogalmazott kiemelt célkitűzések szófiái menetrendje⁴⁹ az EU bővítési minimumprogramjának tekinthető, azt az alapot jelenti, amelyben a további bővítést illetően az eltérő véleményen lévő tagállamok meg tudtak egyezni, és amely a 2018. év második felének és 2019-es év eseményeiben visszatükröződött. A Szófiái Csúcs inkább tekinthető visszalépésnek a bővítés kétélű folyamatában, amely nemcsak a jelöltek, hanem az EU-t is próbára teszi, és tükrözi, hogy az Unió belül szükséges reformok végrehajtásában nincs egyetértés a tagállamok között. Ennek következtében a bővítés egyik akadályá magá az integrációs szervezet, amelynek alkalmazkodnia kellene a változásokhoz, kilábalni az elmúlt évek válságából és a szükséges reformokat végrehajtani. A csúcs ennek a véleményének adott hangot Emmanuel Macron francia elnök is, de egyet kell értenünk Florian Bieberrel, a Balkans in Europe Policy Advisory Group szakértőjével, hogy a rosszul időzített beszéd és annak meglehetősen elriasztó üzenete a bővítés ellenében hatott és a tagságra várakozó államokban az euroszkepticizmust erősítette.⁵⁰ Bizakodásra adott okot, hogy a találkozón döntés született az EU–Nyugat-Balkán csúcs mint legmagasabb szintű fórum folytatásáról, amelyre két év múlva Zágrábban került sor.

4. Zágrábi Csúcs: új lendület a bővítésnek

A Zágrábi Csúcstól rendkívül nagy várakozás előzte meg, amely a Szófiától Zágrábig tartó időszak eseményei ismeretében érthető. Azok az erőfeszítések ugyanis, amelyek 2018 elején lendületet adtak a bővítésnek, hamar megtorpantak, és a revitalizált bővítés kérdése ismét lekerült az EU napirendjéről. Az első negatív lépésre 2018. június 26-án

⁴⁸ *European Council meeting (22 March 2018) – Conclusions.* EUCO 1/18. Brussels, European Council, 23 March 2018. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/33457/22-euco-final-conclusions-en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 14.)

⁴⁹ *Sofia Declaration.* European Council, 17 May 2018. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.)

⁵⁰ Nikola Burazer: *Sofia Summit: The case for optimism or disappointment?* Elérhető: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/05/25/sofia-summit-case-optimism-disappointment/> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 10.)



került sor, amikor a Tanács a Bizottság pozitív javaslata és a görög–macedón névvitában⁵¹ elért előzetes megállapodás ellenére sem támogatta a csatlakozási tárgyalások megkezdését Albániával és Macedóniával, azt további feltételek teljesüléséhez kötve egy évvel elhalasztotta.⁵² 2019. június 18-án az Általános Ügyek Tanácsa minden várakozás és a Preszpa-tavi megállapodás aláírása ellenére az idő szűkösségére és a kérdés jelentőségére hivatkozva októberre halasztotta a döntést.⁵³ Sajnálatos módon azonban az Európai Tanács október 17–18-i ülésén sem történt előrelépés, mert Franciaország mindkét nyugat-balkáni állam kapcsán, Albánia esetében pedig Dánia és Hollandia is elutasította a tárgyalások megkezdését. Legfőbb ellenérvük, hogy az EU-nak először a belső gyengeségeire kell összpontosítania és belső reformját megvalósítania a bővítések további folytatása előtt. Kiemelték, hogy a tagjelölteknek további eredményekre van szükségük a korrupció és szervezett bűnözés területén. Bár több európai vezető hibának minősítette a döntést, amely megkérdőjelezte az Unió hitelességét és normatív képességét, valójában a francia vétó az EU tényleges politikai akaratának hiányát és a bővítés erodálódását szimbolizálta.⁵⁴

A Nyugat-Balkán biztatására azonban az Európai Tanács következtetéseiben megerősítette, hogy „a 2020 májusában Zágrábban tartandó EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozó előtt vissza fog térni a bővítés kérdésére”.⁵⁵

A 2019-ben tapasztalható bővítési fáradtságon próbált meg túljutni az EU 2020-ban, amit három fontos döntés formájában is kinyilvánított. Az első jelentősnek számító lépés egy új bővítési módszertan kidolgozása volt. Ennek élére az Európai Bizottság állt, és 2020 februárjában Várhelyi Olivér, az Európai Bizottság szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős uniós biztosa előterjesztésében elfogadták az EU új bővítési mechanizmusát. A megváltoztatott módszertan hitelesebbé, dinamikusabbá, kiszámíthatóbbá és politikailag megalapozottabbá kívánja tenni a bővítési eljárást. Új elem, hogy az EU részéről megfogalmazódik a legmagasabb szintű politikai szerepvállalás, ami együtt jár a tagállamok nagyobb szintű bevonásával a bővítési folyamat egészébe. A dinamizmus kapcsán szintén tartalmaz újításokat a program azzal, hogy a Bizottság hat problémaalapú témakörbe osztja a tárgyalási fejezeteket: alapkérdések; belső piac; versenyképesség és inkluzív növekedés; zöld menetrend és fenntartható összeköttetések; erőforrások, mezőgazdaság és kohézió; külkapcsolatok. A nyitókritériumok teljesítése után a jelöltekkel a tárgyalásokat nem fejezetek szerint (habár azok továbbra is megmaradnak), hanem

⁵¹ A Jugoszlávia felbomlása óta zajló névvitát lezáró Preszpa-megállapodást 2018. június 17-én kötötte meg Görögország és Macedónia, amelynek ratifikációja után a nyugat-balkáni állam neve Észak-Macedón Köztársaság lett.

⁵² *Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*. Brussels, Council of the European Union, 26 June 2018.

⁵³ *Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*. Brussels, Council of the European Union, 18 June 2019.

⁵⁴ Ördögh Tibor: Hogyan értékelhető az Európai Tanács nyugat-balkáni bővítéssel kapcsolatos októberi döntése? *KKI 4:1*, (2019), 18. 1–7. 4–5.; Orosz Anna: Hogyan értékelhető az Európai Tanács nyugat-balkáni bővítéssel kapcsolatos októberi döntése? *KKI 4:1*, (2019), 1–7. 3–4.

⁵⁵ *European Council meeting (17–18 October 2019) – Conclusions*. EUCO 23/19. Brussels, European Council, 18 October 2019.



az adott témakör egészére vonatkozóan kezdik el, így jelentősen felgyorsíthatóvá válik az integrációs folyamat.⁵⁶

Az EU újraesztett bővítési akaratának további kézzelfogható bizonyítékai egyrészt, hogy március 26-án az Európai Tanács politikai jóváhagyását adta a két nyugat-balkáni állammal, Albániával és az Észak-macedón Köztársasággal folytatandó csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez,⁵⁷ másrészt Zágráb (2000), Thesszaloniki (2003) és Szófia (2018) után 2020. május 6-án ismét a horvát főváros adott otthont – sajnos a járvány miatt csak videokonferencia formájában – az EU–Nyugat-Balkán csúcshoz.

Az eseményt a nyugat-balkáni államok vezetőinek, továbbá Charles Michelnek, az Európai Tanács elnökének és Ursula von der Leyennek, az Európai Bizottság elnökének részvételével 2020. február 17-én, Brüsszelben megtartott előkészítő értekezlete előzte meg, ahol megerősítették az európai perspektívát a térség számára, továbbá vázolták a májusi eseményen megvitatandó legfőbb kérdéseket, fókuszban a jogállamiság és a szervezett bűnözés témájával.⁵⁸ Az időközben kitört járvány következtében azonban a figyelem az egészségügyi válságra és annak gazdasági és társadalmi következményeire irányult, ezért más politikai kérdéseket – többek között a térség integrációját – a tervezettnél sokkal kisebb súllyal tárgyalták meg, így elsősorban az európai perspektíva megerősítése jelentette a kontinuitást az előkészítő találkozó és a csúcshoz.

A zágrábi videokonferencia reggelén Charles Michel úgy nyilatkozott, hogy az esemény három témára összpontosít: a globális Covid-19-járvány közös kezelésére, az EU által a régió számára megerősített uniós perspektíva és a térség államainak a reformok iránti elkötelezettségének fokozása.⁵⁹ Megvonva a csúcshoz mérlegét azonnal szembeszökő, hogy az előre jelzett második és harmadik területtel sokkal kevesebbet foglalkoztak, ám ennek ellenére a csúcstalálkozó számos pozitív és előremutató eredményt mutatott fel. Az előző évek eseményei ismeretében, továbbá a Covid-19-járvány okozta válságkezelési intézkedések közepette már az is jelzésértékű, hogy a csúcshoz az eredeti időpontban rendezték meg, megtartása fontos politikai üzenet a régió számára az integrációs folyamat uniós támogatásáról és folytatásáról. Az is eredménynek számít, hogy ellentétben a Szófia-i Csúccsal ahol Spanyolország Koszovó jelenléte miatt távolmaradt az eseményről, most a hat nyugat-balkáni állam mellett minden tagállam részt vett a virtuális találkozón. Megrendezése nagy siker a soros elnökséget ellátó Horvátország számára is, amely elnökségi programja csúcspontjának aposztrofálta az eseményt.

A találkozó egyik legvitatottabb kérdése az európai perspektíva kérdésköre. Egyik oldalról ugyanis az európai perspektíva megerősítése jelzésértékű a régió számára, és az előző évi események ismeretében ismét azt a pozitív üzenetet közvetíti a Nyugat-Balkánnak, hogy az EU elköteleződik az integráció folytatása mellett, és a Zágrábi

⁵⁶ *A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process – Commission lays out its proposals.* Brussels, European Commission, 5 February 2020.

⁵⁷ *Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process – the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania.* Brussels, Council of the European Union, 25 March 2020.

⁵⁸ *EU and Western Balkans partners meet to prepare their summit in Zagreb.* European Council, 2020. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/02/16/remarks-by-president-charles-michel-before-the-eu-western-balkans-informal-meeting/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 21.)

⁵⁹ *EU–Western Balkans Summit 2020: As it happened.* 2020. Elérhető: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/05/06/live-updates-eu-western-balkans-summit-2020/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 25.)



Csúccsal az Unió visszaállította hitelességét. Másik oldalról azonban csak az európai perspektíva jelenik meg ígéretként az EU részéről, vagyis a bővítés kérdése a 2000. évi Feirai Csúcson megfogalmazott elvi síkon maradt, s nem lépett tovább sem a Szófia-i Csúcs, sem az Európai Tanács előző éveiben elfogadott következtetéseiben. A Zágrábi Csúcs zárónyilatkozatában nem esik szó sem az EU-tagságról, sem a bővítésről, sem a csatlakozásról, az EU bővítésének további konkrét lépései nem kerülnek szóba, így minden pozitívuma mellett a csúcs nem hozott jelentős politikai áttörést a kérdésben. A konkrét megfogalmazás hiányát Ursula von der Leyen több megszólalásában is próbálta finomítani azt hangoztatva, hogy a „Nyugat-Balkán az Európai Unióhoz tartozik”.⁶⁰

A konklúzió ilyen óvatos és gondos megfogalmazása minden bizonnyal a tagállamok eltérő álláspontját próbálta meg közös nevezőre hozni, hogy a nyilatkozatban foglaltak mindenki számára elfogadhatóak legyenek, ugyanis még mindig több tagállam kételkedett a Nyugat-Balkánra az európai értékek és demokratikus elvek iránti elkötelezettségében – ezen alapelvek fontosságát többször is hangsúlyozzák a dokumentumban –, továbbá komoly visszahúzó erő volt a régióhoz tartozó Koszovó elismerésének problematikája is. Az egyértelmű európai perspektíva tehát kompromisszumos megoldást jelentett, amely ugyanakkor magában hordozza a bővítés továbbblendítésének lehetőségét. Véleményem szerint mindettől függetlenül az EU hosszú távon nem kerülheti meg annak meghatározását, hogy mit is jelent az európai perspektíva, egyértelmű választ kell adnia a régió számára, továbbá, ha a bővítési menetrend újonnan kialakult dinamikáját fenn akarja tartani, akkor a térség iránti kételyek kapcsán meg kell győznie a vonakodó tagállamokat.

A csúcstalálkozó másik megosztó témája a jogállamiság kérdése. Charles Michel a konferencián az EU-tagság elengedhetetlen feltételeként a jogállamiságot, a demokratikus értékeket és a korrupció elleni küzdelmet nevezte meg,⁶¹ és ez éles ellentétben áll a Freedom House jelentésével, amely Szerbiát és Montenegrót is a hibrid rendszerek kategóriájába helyezte a többi nyugat-balkáni államhoz hasonlóan.⁶² A nyilatkozat nem meglepő módon nem igazán konkrét a jogállamisági kérdésekben. Ezt támasztja alá azon elnagyolt megfogalmazás is, hogy a jogállamiságot és demokratikus jogokat a Nyugat-Balkán államainak biztosítani kell, beleértve a járvány idején hozott rendkívüli intézkedéseket. David Sassoli, az Európai Parlament elnöke konkrétan fogalmazott, amely szerint a demokratikus jogok felfüggesztése, a parlament háttérbe szorítása még a vírus visszaszorítása érdekében hozott rendkívüli intézkedések idején sem indokolt.⁶³ Ugyanakkor pozitív üzenete van annak, hogy az EU támogatásáról biztosította a térséget a jogállamiság terén a reformok végigvitelében. Eredményként értékelhetjük azt az elmozdulást, amelynek során a mindig is jelen lévő jogállamisági kérdések az EU

⁶⁰ Uo.

⁶¹ Uo.

⁶² *Nation in Transit 2020*. Elérhető: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 19.)

⁶³ *European Western Balkans*. i. m. (59. lj.)



Nyugat-Balkánnal kapcsolatos megközelítésében érzékelhetően az előző évekhez képest erőteljesebben fókuszba kerültek.⁶⁴

A Zágrábi Nyilatkozat sok szempontból hasonlít a 2018. évi Szófia Nyilatkozathoz. Politikai síkon mindkettő európai perspektívát ígér és tartózkodik a bővítés említésétől. Az irányadó elvek tekintetében mindkét dokumentum az egységről, a szolidaritásról, az európai értékekről beszél, különös tekintettel a jogállamiságra, a demokráciára, a jó kormányzásra és a jószomszédi kapcsolatokra. A politikai prioritások és realpolitika tekintetében a Zágrábban kiadott dokumentum megerősíti a Szófiában kijelölt összekapcsolhatóságot, a közös transznacionális kihívások elleni küzdelmet, a terrorizmus és migráció okozta problémákat, a kül- és biztonságpolitika kérdéseit, az energiabiztonságot, a fiatalok kérdését. Mindkét szöveg fontosnak tartja a dezinformáció és más hibrid tevékenységek elleni közös küzdelmet, de a 2020. évi dokumentum ezt a harmadik államok szereplőitől származó kontextusban meg is nevezi.

A Zágrábi Nyilatkozat egyik legfőbb következtetése, hogy az Unió kész az EU és a Nyugat-Balkán között rendszeresen és magas szinten megvalósuló politikai párbeszédre. Ez azt az üzenetet és esélyt közvetíti a nyugat-balkáni államoknak, hogy az EU nyíltabban fog beszélni a tagságról és bővítésről, ha a reformok terén előrelépést és elköteleződést tapasztal. Új eleme a nyilatkozatnak az egészségügyi dimenzió kiemelt megjelenése, amelynek háttérében nyilvánvalóan a koronavírus okozta járvány áll. A kérdés központi szerepét tükrözi, hogy 2020. április 29-én az Európai Bizottság 3,3 milliárd eurónyi pénzügyi támogatást irányzott elő a régió részére a koronavírus okozta egészségügyi, humanitárius, szociális és gazdasági intézkedések megvalósítására.⁶⁵ A találkozó jelentős eredménye, hogy ezt a támogatást megerősítették a csúcstalálkozón is, s míg a bővítés megmaradt elvi síkon, addig ezzel a forrással az EU konkrét intézkedésekkel is alátámasztotta a régió iránti elköteleződését. A pénzügyi támogatás kiegészült azon ígérettel, hogy az Európai Bizottság ki fog dolgozni egy olyan a térségnek szánt és „szilárd lábakon álló gazdasági és beruházási programot”, amelynek fontos szerepe lehet a járvány gazdasági következményeinek hosszú távon történő kezelésében, a versenyképesség javításában és a gazdasági fellendülésben.⁶⁶

A Zágrábi és a Szófia Nyilatkozat közös pontja időzítésük, hiszen mindkét eseményre kivételes és a bővítést nehezítő körülmények között került sor. 2018-ban fontos volt az európai elköteleződés megerősítése, hiszen komoly problémát jelentett a nyugat-balkáni államok kiábrándultsága, euroszkepticizmusa, az európai gondolatától való elfordulása, amit külső nagyhatalmak (Kína, Oroszország, Szaúd-Arábia) beavatkozása is erősített. E problémák egy része Szófia után sem szűnt meg, ráadásul kiegészült a koronavírus-járvánnyal, amely tovább mélyítette a negatív tendenciákat, így döntő szerepe

⁶⁴ *Takeaways from EU-WB Summit: Enlargement hidden behind euphemisms, but still important.* Civil Society Forum of the Western Balkans, 2020. Elérhető: <https://wb-csf.eu/csf-news/takeaways-from-euwb-summit-enlargement-hidden-behind-euphemisms-but-still-important> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 30.)

⁶⁵ *Western Balkans' leaders meeting: EU reinforces support to address COVID-19 crisis and outlines proposal for post-pandemic recovery.* Press Release, Brussels, European Commission, 29 April 2020.

⁶⁶ *Zagreb Declaration.* European Council, 6 May 2020. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/43776/zagreb-declaration-en-06052020.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)



volt a Zágrábi Csúcs megtartásának még videokonferencia formájában is, amely nyomatékot adott az integrációs folyamat folytatása melletti uniós eltökéltségre.

5. Összegzés

Az alábbi (1.) táblázat összefoglalja a vizsgált időszakban a bővítéshez fűződő meghatározó európai uniós forrásokat, azok legfőbb új elemeit és a dokumentum kiadásának körülményeit és okait:

1. táblázat

Az Európai Unió bővítési politikájának változásai 2000 és 2020 között az uniós dokumentumok tükrében.

Év	EU-dokumentum	Új elemek	A változás fő okai
2000	Zágrábi Csúcs	európai perspektíva, potenciális tagjelöltség, SAP, CARDS, térségi bilaterális kapcsolatok	1999. évi koszovói válság, horvátországi változások
2003	Thesszaloniki Nyilatkozat Thesszaloniki Agenda	jövőbeni uniós tagság lehetőség, differenciálás, utolérés és saját érdekek elve, Európai partnerség	közép- és kelet-európai országok csatlakozási tárgyalásainak tapasztalatai
2006	Bővítési stratégia és főbb kihívások 2006–2007	3 C alapelve, Unió integrációs képességének meghatározása, feltételeesség	2004-es bővítés bővítési fáradtság reflexiós időszak
2008	Nyugat-Balkán: az európai perspektíva erősítése	kézzelfoghatóbb európai perspektíva	Lisszaboni Szerződés
2011	Bővítési csomag	EU transzformatív ereje, visszafordíthatatlan eredmények felmutatása (track record), új eljárási rend: először a fundamentumokat, hitelesség, bővítés három pillére: jogállamiság, gazdasági kormányzás erősítése, közigazgatási reform és a demokratikus intézmények megerősítése	a horvát csatlakozási tárgyalások tapasztalatai, a 2008-ban kezdődő gazdasági válság
2015	Bővítési csomag	átfogó, középtávra, vagyis a 2015–2019 közötti időszakra vonatkozó stratégia, új technikai és módszertani elemek	identitásválság, menekültválság



Év	EU-dokumentum	Új elemek	A változás fő okai
2018	Hiteles bővítési stratégia a Nyugat-Balkánra vonatkozóan és fokozott uniós szerepvállalás a Nyugat-Balkánnal, Bővítési csomag, Szófia Nyilatkozat	európai perspektíva, bővítési minimumprogram, hitelesség külső és belső aspektusai, EU konkrét intézkedései, hat zászlóshajó-kezdemenyezés, Montenegró és Szerbia számára 2025-ös rugalmas céldátum, gazdasági reformprogram értékelése, konnektivitás, közös kihívások	EU belső válsága, tagállami ellentétek a bővítés kérdésében, nyugat-balkáni államok kiábrándultsága, külső nagyhatalmak nyomása
2020	Zágrábi Nyilatkozat	európai perspektíva, jogállamiság kérdései a középpontban: jogállamiság, a demokratikus értékek és a korrupció elleni küzdelem, magas szinten megvalósuló politikai párbeszéd, egészségügyi dimenzió: pénzügyi források, gazdasági és beruházási program, új bővítési módszertan	EU belső válsága, bővítési fáradság, EU hitelességének megkérdőjeleződése, tagállami ellentétek a bővítés kérdésében, Nyugat-Balkán euroszkeptizmusa, Covid-válság

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2000-ben megrendezésre kerülő Feirai Csúcstalálkozó és a kivételes módon nem EU-tagállamban megtartott Zágrábi Csúcs óta eltelt 20 évben a Nyugat-Balkán államai számára felkínált uniós perspektíva retorikai szinten ma is él, továbblépés nem történt a csatlakozás ígérete terén, s ezt a 2020-ban Zágrábban megrendezett negyedik EU–Nyugat-Balkán csúcson kiadott nyilatkozat is megerősíti. Ez nem jelenti azt, hogy az EU nem elkötelezett a régió integrálásában, de láthatóan a bővítés folyamata lelassult, bizonytalanabbá vált, amelynek okai egyrészt a délkelet-európai térség demokráciadeficitesek működésében, gazdasági problémáiban, a reformok lelassulásában, továbbá az EU integrációs kapacitásának nehézségeiben és az Unióban jelentkező különböző válságjelenségekben keresendők. Habár a bővítés a Nyugat-Balkán országaiban továbbra is elősegíti a gazdasági és politikai reformfolyamatokat, de az Unió támogató politikája korlátozottá vált, ami tetten érhető mind a tagállamok, mind a tagjelöltek, mind a Bizottság dinamikájában.⁶⁷

Az EU mindenesetre két-három évenként fontosnak tartja a régió iránti elköteleződésének nyomatékosítását, amelyet a fenti táblázat tartalmaz. Bár az eltelt 20 évben csupán egyetlen nyugat-balkáni állam, Horvátország csatlakozott az Európai Unióhoz és a további hat ország az integráció eltérő fokán áll, mégis látható, hogy az Unió folyamatosan fejlesztette a bővítés eszközkészletét és a fellépő negatívumokat új módszertannal igyekezett orvosolni. A 2020 májusában megrendezésre kerülő Zágrábi Csúcstalálkozó

⁶⁷ Antoaneta Dimitrova – Elitsa Kortenska: *Enlargement as foreign policy in the Western Balkans: Has it reached its limits?* 2019.



ugyan politikai áttörést nem eredményezett, de az elköteleződés megerősítése kiindulópontot jelenhet a bővítés revitalizációjára és megteremtheti az alapot arra, hogy a bővítéspolitikát ismét aktívvá váljon mind az EU, mind a nyugat-balkáni államok részéről.

Felhasznált irodalom

- Avery, Graham – Batt, Judy: *Balkans is Europe: Why, When and How?* Policy Brief, European Policy Centre, 2007.
- Braun András: Lehetőség vagy kritérium? A stabilizáció kérdése a Nyugat-Balkánon. *Mediterrán és Balkán Fórum*, 10. (2017), 1–2. sz. 81–95.
- Braun András: The Integration Capacity of the European Union: A critical analysis. *Central European Political Science Review*, 20. (2019), 77. 121–140.
- Burazer, Nikola: *Sofia Summit: The case for optimism or disappointment?* 2018. Elérhető: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/05/25/sofia-summit-case-optimism-disappointment/> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 10.)
- CFSP: *Annual Report*. 1997. Elérhető: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/rapport97EN.pdf (A letöltés dátuma: 1997. 12. 29.)
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 5 March 2008 entitled Western Balkans: enhancing the European perspective*. COM (2008) 127. European Commission, 2008.
- Communication from the Commission to the Council and European Parliament on the Stabilisation and Association Process for the Countries of South-Eastern Europe*. COM (99) 235. Brussels, European Commission, 26. 05. 1999.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2015 Communication on EU Enlargement Policy*. COM (2015) 611 final, European Commission, 10 November 2015.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2018 Communication on EU Enlargement Policy*. Strasbourg, COM (2018) 450 final, European Commission, 17 April 2018.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2016 Communication on EU Enlargement Policy*. Brussels, COM (2016) 715 final, European Commission, 9 November 2016.
- Council Conclusion (including The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration.)* Luxembourg, European Council (General Affairs and External Relations), 16 June 2003. Elérhető: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf (A letöltés dátuma: 2004. 01. 10.)
- Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*. Brussels, Council of the European Union, 26 June 2018.
- Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*. Brussels, Council of the European Union, 18 June 2019.



- Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process – the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania.* Brussels, Council of the European Union, 25 March 2020.
- A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans.* Strasbourg, COM (2018) 65 final, European Commission, 6 February 2018.
- Dabrowski, Marek – Myachenkova, Yana: The Western Balkans on the road to the European Union. *Policy Contribution*, (2018), 4. 1–23.
- Dimitrova, Antoaneta – Kortenska, Elitsa: *Enlargement as foreign policy in the Western Balkans: Has it reached its limits?* 2019. DOI: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33277.31208>
- Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007.* COM (2006) 649 final, European Commission, 8 November 2006.
- Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012.* Brussels, COM (2011) 666 final, European Commission, 2011.
- Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15.* Brussels, COM (2014) 700 final, European Commission, 8 October 2014.
- Remarks by President Charles Michel before the EU-Western Balkans informal meeting.* European Council, 2020. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/02/16/remarks-by-president-charles-michel-before-the-eu-western-balkans-informal-meeting/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 21.)
- European Council meeting (22 March 2018) – Conclusions.* EUCO 1/18. Brussels, European Council, 23 March 2018. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/33457/22-euco-final-conclusions-en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 14.)
- EU–Western Balkans Summit 2020: As it happened.* 2020. Elérhető: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/05/06/live-updates-eu-western-balkans-summit-2020/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 25.)
- Feketija, Mirna Vlašić – Łazowski, Adam: The Seventh EU Enlargement and Beyond: Pre-Accession Policy vis-à-vis the Western Balkans Revisited. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 10. (2014), 10. 1–38. DOI: <https://doi.org/10.3935/cyelp.10.2014.206>
- Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans.* 28. August 2014. Elérhető: <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/final-declaration-by-the-chair-of-the-conference-on-the-western-balkans-754634> (A letöltés dátuma: 2014. 10. 17.)
- Grubiša, Damir: The Zagreb Summit and Croatian Foreign Policy. *Croatian International Relations Review*, 6. (2000), 20–21. 117–121.
- European Council meeting (17–18 October 2019) – Conclusions.* EUCO 23/19. Brussels, European Council, 18 October 2019.
- Juncker, Jean-Claude: *A new start for Europe: Opening statement in the European Parliament plenary session.* 2014. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_en.htm (A letöltés dátuma: 2015. 03. 22.)
- Juncker, Jean-Claude: *Az Unió helyzete 2018.* 8. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-brochure_hu_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 12.) DOI: <https://doi.org/10.2775/61927>



- Koller Boglárka: Az európaizáció konceptuális és elméleti kérdései, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra. In Koller Boglárka – Ördögh Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 15–29.
- Lórinchné Bencze Edit: *Az európai uniós bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében*. Budapest, Aposztróf, 2013.
- Lórinchné Bencze Edit: Ten years after Thessaloniki. In Lórincz András (szerk.): *Prospects for the European Union: Borderless Europe?* Budapest, ICPR, 2014. 145–159.
- Lórinchné Bencze Edit: Analyzing the enlargement of the European Union: key principles. In Barbara Biltsik – Alessandro Marengo – Nikolett Posta – Péter Krisztián Zachar (szerk.): *New approaches in a complex world. International relations, history and social sciences*. Budapest, L'Harmattan, 2014. 91–105.
- Macron, Emmanuel: *Sorbonne speech of Emmanuel Macron*. 2017. Elérhető: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-eu-rope-18583.html> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 09.)
- Marciacq, Florent: The European Union and the Western Balkans after the Berlin Process. *Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty*. Sarajevo, Friedrich Ebert Stiftung Dialogue Southeast Europe, 2017.
- A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process – Commission lays out its proposals*. Brussels, European Commission, 5 February 2020.
- Nation in Transit 2020*. Elérhető: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 19.)
- Orosz Anna: Az EU és a Nyugat-Balkán (1.). Az Európai Bizottság nyugat-balkáni stratégiája. *KKI-Elemzések*, (2018), 18. 1–9.
- Orosz Anna: Hogyan értékelhető az Európai Tanács nyugat-balkáni bővítéssel kapcsolatos októberi döntése? *KKI 4:1*, (2019), 18. 1–7.
- Ördögh, Tibor: The EU's Relations with the Western Balkans and Turkey. In Zoltán Gálik – Anna Molnár (szerk.): *Regional and Bilateral Relations of the European Union*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 49–64.
- Ördögh Tibor: Hogyan értékelhető az Európai Tanács nyugat-balkáni bővítéssel kapcsolatos októberi döntése? *KKI 4:1*, (2019), 18. 4–5.
- Phinnemore, David: Beyond 25 – the Changing Face of EU Enlargement: Commitment, Conditionality and the Constitutional Treaty. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 8. (2006), 1. 7–26. DOI: <https://doi.org/10.1080/14613190600595499>
- Presidency Conclusions of Essen European Council 9 and 10 December 1994*. Document SN0030094, Brussels, European Council, 10 December 1994.
- Presidency Conclusions of Cannes European Council, 26 and 27 June 1995*. Document SN0021195, Brussels, European Council, 18 June 1995.
- Presidency Conclusions – Santa Maria de Feira European Council Meeting, 19–20 June 2000*. Press Release Nr: 2000/1/00, Santa Maria de Feira, European Council, 19 June 2000. DOI: <https://doi.org/10.1080/14683850108454644>
- Presidency Conclusions of Thessaloniki European Council. 19 and 20 June 2003*. Document 11638/03, Brussels, European Council, 1 October 2003.
- Presidency Conclusions – Brussels, 14/15 December 2006*. European Council, 2006. Elérhető: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf (A letöltés dátuma: 2007. 04. 28.)



- President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017.* Brussels, European Commission, SPEECH/17/3165, 13 September 2017. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (A letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)
- President José Manuel Durão Barroso Statement following his meeting with Ivo Josipović, President of Croatia.* 2011. SPEECH/11/447, Press point Brussels, 17 June 2011.
- Qorraj, Gazmend – Ajdarpašić, Suada: Brexit Implications for the Eu Enlargement of the Western Balkans. *European Integration Studies*, 11. (2017), 1. 76–88. DOI: <https://doi.org/10.5755/j01.eis.0.11.18125>
- Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997 – Commission Communication on Operational Conclusions.* European Commission, COM (1998) 618 final
- Remarks by President Charles Michel after the EU–Western Balkans Zagreb summit.* European Council, 2020. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/remarks-by-president-charles-michel-after-the-eu-western-balkans-zagreb-summit/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Rexha, Albana: An analysis of the European Enlargement Policy through years: the case of Western Balkans. *ILIRIA International Review*, 9. (2019), 2. 233–252. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137296252_2
- Salzburg EU/Western Balkans Joint Press Statement.* Council of the European Union, Brussels, 7283/06 (Presse 77), 11 March 2006.
- Sekulić, Tatjana: *The European Union and the Paradox of Enlargement. The Complex Accession of the Western Balkans.* Palgrave Macmillan, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-42295-0>
- Sofia Declaration.* European Council, 17 May 2018. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.)
- Stability Pact for South-Eastern Europe.* European Council, (1999/345/CFSP)
- Strategy for the Western Balkans: EU sets out new flagship initiatives and support for the reform-driven region.* Press release. Strasbourg, European Commission, 6 February 2018.
- Takeaways from EU-WB Summit: Enlargement hidden behind euphemisms, but still important.* Civil Society Forum of the Western Balkans, 2020. Elérhető: <https://wb-csf.eu/csf-news/takeaways-from-euwb-summit-enlargement-hidden-behind-euphemisms-but-still-important> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 30.)
- Western Balkans' leaders meeting: EU reinforces support to address COVID-19 crisis and outlines proposal for post-pandemic recovery.* Press Release, Brussels, European Commission, 29 April 2020.
- The Western Balkans on the Road to the EU: Consolidating Stability and Raising Prosperity.* COM (2006) 27 final, European Commission, 27 January 2006.
- Zachar Péter Krisztián: A Macron-faktor: új lendület az európai integráció elmélyítésére. In Fenyvesi Ottó (szerk.): *Történettudomány – Művészet – Pedagógia. Köszöntő kötet Szabó Péter, a Kodolányi János Egyetem rektora tiszteletére a hatvanadik születésnapja alkalmából.* Veszprém, MTA VEAB, 2019. 91–100.
- Zagreb Declaration.* European Council, 6 May 2020. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/43776/zagreb-declaration-en-06052020.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Zagreb Summit Final Declaration.* European Council, 2000. Elérhető: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html (A letöltés dátuma: 2000. 12. 14.)



Kollárik Ferenc

Magyarország, Csehország és Szlovákia regionális és makrogazdasági konvergenciája az EU-csatlakozás előtt és után¹

Regional and Macroeconomic Convergence of Hungary, Czechia and Slovakia Before and After the EU Accession

A 2004-es első keleti bővítés mérföldkönek tekinthető az Európai Unió (EU) történetében. Az új tagállamok felzárkóz(tat)ása stratégiai prioritássá vált az EU és a kelet-közép-európai országok számára egyaránt, hiszen a gazdasági/jövedelmi konvergencia az integrációs érettség egyik meghatározó területe. A konvergenciavizsgálat ezért elméleti és gyakorlati szempontból is egyaránt fontos. Tanulmányunkban a három visegrádi kis ország (Magyarország, Csehország és Szlovákia) regionális és makrogazdasági konvergenciájának alakulását vizsgáljuk különféle kvantitatív eszközök segítségével. Az elemzés eredményei meglehetősen ambivalensek. A tagállamokon belüli területi egyenlőtlenségek nem csökkentek, a felzárkózás tekintetében viszont pozitív eredmények figyelhetők meg. A modellszámítás eredményei egyúttal felhívják a figyelmet a gazdasági növekedésnek az utolérésben játszott jelentőségére. A tanulmány következtetései továbbá összhangban vannak az egyéb empirikus eredményekkel is.

Kulcsszavak: konvergencia, felzárkózás, EU, Magyarország, Csehország, Szlovákia

Kollárik Ferenc, egyetemi tanárhelyettes, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék; doktorandusz, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskola, Világgazdasági alprogram; E-mail: Kollarik.Ferenc@uni-nke.hu.

¹ Jelen publikáció az Európai Unió, Magyarország és az Európai Szociális Alap társfinanszírozása által biztosított forrásból az EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 azonosítószámú „*Tehetségből fiatal kutató*” A kutatói élet pályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban” című projekt keretében jött létre.

The first Eastern enlargement in 2004 was a milestone in the history of the European Union (EU). The catching up of the new Member States became a strategic priority for the EU and the Central and Eastern European countries as well. This is because economic convergence is a significant element of integration maturity. Therefore, convergence analysis is an important issue from both a theoretical and practical perspective. The study examines the regional and macroeconomic convergence of the three small Visegrad countries (Hungary, Czechia and Slovakia) using different quantitative methods. The result of the analysis are quite ambivalent. Regional disparities within the Member States have not decreased, however, positive results can be seen in terms of catching up. The results of the model draw the attention to the fact that economic growth plays a key role in the process of catching up. Furthermore, the conclusions are in line with other empirical results, too.

Keywords: convergence, catching up, EU, Hungary, Czechia, Slovakia

1. Bevezetés

Az Európai Unió (EU) első keleti bővítése az egyik legjelentősebb mérföldkő volt az integráció eddigi történetében. 2004. május 1-jén nyolc kelet-közép-európai állam – a négy visegrádi ország, a három balti állam és Szlovénia –, valamint két mediterrán szigetország – Ciprus és Málta – vált az EU teljes jogú tagjává. A csatlakozás több szempontból is meghatározó jelentőségű. Egyrészt ez volt az eddigi legnagyobb bővítési hullám, amelynek során egyszerre tíz ország nyert felvételt az EU-ba, ami a döntéshozatali mechanizmus jelentősebb átalakítását tette szükségessé.² Másrészt olyan gazdaságok csatlakoztak az integrációhoz, amelyek gazdasági fejlettsége jócskán elmaradt az EU átlagától.³ A gazdasági, jövedelmi különbségek csökkentése, valamint a felzárkóz(tat)ás tehát stratégiai prioritássá vált mind az új, mind pedig a régi tagállamok számára.⁴ A konvergencia fokozása rendkívül fontos, hiszen egy megfelelő mértékű gazdasági homogenitás az egyik elengedhetetlen előfeltétele egy valóban jól működő regionális integrációnak.⁵ A reálkonvergencia erősítése hosszabb távon elősegíti magának az integrációs folyamatnak a gazdasági és politikai fenntarthatóságát.⁶ Szélesebb összefüggésben vizsgálva a kérdéskört azt mondhatjuk, hogy a makrogazdasági konvergencia az integrációs fejlettség/

² Példaként említhető az „egy tagállam – egy biztos” rendszer bevezetése az Európai Bizottság összetétele és működése kapcsán. Erről lásd bővebben például: Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.

³ A lemaradás még nyilvánvalóbb, ha nem az európai uniós átlaghoz viszonyítunk, hanem az euróövezet átlagos fejlettségi szintjével vetjük össze a tíz ország gazdasági teljesítményét.

⁴ A problémát csak tovább fokozta a következő két – 2007-ben és 2013-ban bekövetkezett – keleti bővítés, amelynek során újabb három ország, Románia, Bulgária, valamint Horvátország csatlakozott az integrációhoz.

⁵ Természetesen arra vonatkozóan, hogy mit tekint(het)ünk megfelelő mértékű homogenitásnak, nem adható egy mindenki által elfogadott egységes válasz. Annyi azonban bizonyos, hogy a jelentős különbségek negatívan befolyásolják az integráció hatékony működését, amit legjobban talán az euróövezeti válság bizonyított.

⁶ Halmai Péter: Konvergencia és felzárkózás az euróövezetben. *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 687–712.



érettség egyik fontos területe, amely elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt meghatározó. A témával való foglalkozás ráadásul mindig releváns, hiszen a konvergencia-folyamat alakulásának nyomon követése a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) sikeres működése szempontjából is folyamatos feladatot jelent.

Tanulmányunkban arra keressük a választ, hogy hogyan alakult a regionális és a makrogazdasági konvergencia Magyarország, Csehország, valamint Szlovákia esetében az Európai Unióhoz történő csatlakozás előtti néhány évben, illetve az azóta eltelt időszakban. A vizsgálat ily módon a három kis visegrádi tagállam (szűkebb földrajzi értelemben vett regionális versenytársak) összehasonlító konvergenciaelemzése. A kiválasztott és vizsgált országok eseteiből levonható tapasztalatokkal és következtetésekkel így választ adhatunk arra a kérdésre is, hogy mennyiben érték célt az eddigi tagállami erőfeszítések, illetve hogy a konvergencia mely összefüggéseire lenne célszerű nagyobb figyelmet összpontosítani.

Módszertani szempontból a tanulmányban kvantitatív megközelítést alkalmazunk, és néhány egyszerű – a regionális gazdaságtanban is alkalmazott – statisztikai mutató és módszer (szigma-konvergencia, terjedelem, utolérési modellszámítás) segítségével vizsgáljuk a három visegrádi ország konvergenciafolyamatainak alakulását egy viszonylag hosszabb időszoron. Ennek segítségével egy átfogó képet kaphatunk a folyamatok múltbeli alakulásáról, jelenlegi állapotáról, valamint jövőbeli esélyeiről.

A bevezetést követő részben áttekintést adunk a konvergencia (és divergencia) főbb elméleti összefüggéseiről, valamint arról, hogy mindez mennyiben releváns az európai integráció vonatkozásában. Ennek kapcsán röviden kitérünk a regionális (kohéziós) politika, a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU), valamint a konvergencia összefüggésére is. Ezt követően a tagországokon belüli (regionális) konvergencia alakulására összpontosítjuk a figyelmünket, majd az országok felzárkózási teljesítményeit elemezzük. Ennek kapcsán egy egyszerűbb modellszámítás segítségével több lehetséges utolérési pályát (forgatókönyvet) adunk meg az elkövetkező időszakra nézve. Végül a konvergenciát befolyásoló főbb gazdaságpolitikai összefüggéseket és empirikus eredményeket foglaljuk össze. A dolgozat az eredmények összegzésével, illetve a fontosabb következtetések levonásával zárul.

2. A konvergencia elmélete és jelentősége az Európai Unióban

A konvergencia fogalmát több tudomány(terület) is használja (társadalomtudományok, természettudományok, műszaki tudomány), jöllehet többnyire kissé eltérő tartalommal.⁷ A jelenség a közgazdaság-tudományban (azon belül is különösen a makroökonómiában és a regionális gazdaságtanban) általában két különböző jellegű folyamatot takar. Egyrészt jelentheti egy bizonyos referenciaértékhez történő közeledést, felzárkózást

⁷ Ferkelt Balázs: Konvergencia az eurózónában a közös pénz bevezetése előtt és után. *EU Working Papers*, (2005), 4. 1–15.



vagy szélső esetben magát az utolérést.⁸ Másrészt utalhat különböző (gazdasági) entitások (országok, régiók stb.) között meglévő „átlagos” különbségek csökkenésére is.⁹ Már ebből is látható, hogy miért meghatározó jelentőségű a fogalom az (európai) integrációval kapcsolatos kutatásokban. A gazdaságilag kevésbé fejlett uniós tagországok felzárkóz(tat)ása a fejlettebb tagállamokhoz, valamint az országok közötti, illetve országokon belüli egyenlőtlenségek csökkentése már évtizedek óta kiemelt fontosságú célkitűzés az EU-ban.

A konvergenciaelmélet gyökere alapvetően a neoklasszikus növekedési modellben keresendő. A Robert Solow (1956) által kidolgozott elmélet egy elsőfokon homogén, állandó mérethozadékkal jellemezhető, kétváltozós termelési függvényből indul ki, amely tulajdonképpen a gazdaság rendelkezésére álló technológiát reprezentálja:

$$Y = F(K, L).^{10} \quad (1)$$

A konstans mérethozadékon túlmenően a termelési függvény további tulajdonságokkal is rendelkezik, mint például a termelési tényezők csökkenő határtermékének feltételezése. Ez matematikailag akkor teljesül, ha a termelési függvény termelési tényezők szerinti elsőrendű parciális deriváltjai pozitívak, míg a másodrendűek negatívak. További elvárás az úgynevezett Inada-kritériumok teljesülése, amelyek biztosítják, hogy az egyensúlyi tőkefelhalmozás véges legyen. Ezek szerint, amennyiben a termelési tényezők mennyisége nagyon alacsony (nullához tart), akkor a határtermékük nagyon magas (végtelenhez konvergál) és fordítva.¹¹

$$\lim_{K_t \rightarrow 0} F'_K = \infty \quad (2)$$

$$\lim_{K_t \rightarrow \infty} F'_K = 0 \quad (3)$$

$$\lim_{L_t \rightarrow 0} F'_L = \infty \quad (4)$$

$$\lim_{L_t \rightarrow \infty} F'_L = 0. \quad (5)$$

Az eredeti Solow-modellben a technológiai haladás külső adottságként, úgynevezett exogén változóként jelenik meg, ami azt jelenti, hogy a modell nem magyarázza. Tekintve ugyanakkor, hogy a technológiai fejlődés hosszú távon javítja a termelési függvényt, ezt a változást közvetett módon azonosítja a modell. A technológiai haladást (A) szokás teljes tényezőtermelékenységnak (*TFP – Total Factor Productivity*) vagy

⁸ Lengyel Imre – Kotosz Balázs: Felzárkózás és/vagy távolságtartó követés? A visegrádi országok térségeinek fejlődéséről. *Tér és Társadalom*, 32. (2018), 1. 5–26.

⁹ A konvergencia különböző típusairól jó áttekintést adnak például Halmi tanulmányai is. Halmi Péter: Felzárkózás és konvergencia az Európai Unióban. *Statistikai Szemle*, 87. (2009), 1. 41–62.; Halmi Péter: Konvergencia és felzárkózás az euróövezetben. *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 687–712.

¹⁰ Robert Solow: A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70. (1956), 1. 65–94.

¹¹ Kuncz Izabella: *Növekedésméletek. A humán tőkén innen és túl.* Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Makroökonomia Tanszék, 2017.



Solow-maradéknak (*Solow residuum*) is nevezni. Mindezen tulajdonságok figyelembevételével a kibővített Cobb–Douglas-típusú termelési függvény – amely megfelel a fenti elvárásoknak – az alábbi formát ölti:

$$Y = AK^\alpha L^{(1-\alpha)}. \quad (6)$$

Átalakítva az egyenletet, a növekedés-számvitel kulcsösszefüggéséhez jutunk, amely már jól mutatja a teljes tényezőtermelékenység kapcsolatát a termelési függvénnyel:

$$dA/A = dY/Y - \alpha(dK/K) - (1 - \alpha)(dL/L). \quad (7)$$

A teljes tényezőtermelékenység tehát a maradékelvnek megfelelően a gazdasági növekedés azon részét adja, amely nem magyarázható meg a tőke, valamint a munkaerő növekményének hozzájárulásával.¹²

A neoklasszikus modell végső következtetése szerint, ha az országok termelési függvényei, valamint megtakarítási rátái megegyeznek, akkor a kevésbé fejlett gazdaságok hosszú távon fel fognak zárkózni a fejlettebb országokhoz. Ennek oka az, hogy a tőkeállomány alacsonyabb szintjéről induló gazdaságok az egyensúlyi (stacionárius) pálya eléréséig magasabb növekedési ütemet produkálnak, mint a magasabb tőkeállománnyal rendelkező országok. Ezt a jelenséget nevezzük abszolút vagy feltétel nélküli konvergenciának. Abban az esetben viszont, ha az előbb említett változók tekintetében eltérés tapasztalható, akkor minden gazdaság a saját egyensúlyi (stacionárius) állapotához fog közelíteni. Ilyenkor azt mondjuk, hogy relatív vagy feltételes konvergencia érvényesül az országok között.

A neoklasszikus modell következtetése ellenére az elmúlt évtizedekben sok esetben vagy nem volt tapasztalható konvergencia bizonyos országok, illetve régiók között, vagy kifejezetten divergencia (az egyenlőtlenségek növekedése) volt megfigyelhető, amit a Solow-modell sajnálatos módon nem volt képes kielégítően magyarázni.¹³ Az 1980-as évektől kezdődően aztán újabb elméletek jelentek meg, amelyek vagy kibővítették az eredeti neoklasszikus modellt, vagy pedig más aspektusból igyekeztek magyarázatot találni a konvergencia és divergencia jelenségére.¹⁴

Az endogén növekedésméletek azokat a tényezőket is megpróbálják magyarázni (endogenizálni), amelyek a korábbi modellekben még exogén változóként jelentek meg. Ennek megfelelően a – teljes tényezőtermelékenységet jelentő – technológiai változást befolyásoló faktorokat is aktívan bekapcsolják az elméletbe. Mankiw, Romer és Weil (1992) szerint igaz ugyan, hogy a Solow-modell jó előrejelzést képes adni az irányokat illetően, a hatások nagyságát már nem igazán tudja kielégítően megbecsülni. Az említett szerzők ezért egy humán tőkével kibővített Solow-modellt javasoltak.¹⁵ Lucas (1988) a termelési tényezők tekintetében szintén különbséget tesz fizikai és humán tőke között.

¹² Gregory Mankiw: *Makroökönómia*. Budapest, Osiris, 2005.

¹³ Kengyel Ákos: *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015.

¹⁴ Dedák István: A gazdasági felzárkózás növekedésméleti összefüggései. *Közgazdasági Szemle*, 47. (2000), 411–430.

¹⁵ Gregory Mankiw – David Romer – David N. Weil: A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 107. (1992), 2. 407–437.



Utóbbi alatt az egyének általános képességének (tudás, képzettség stb.) szintjét érti, amely szintén módosítja a gazdasági növekedés hosszú távú alakulását. Ezzel összefüggésben intern hatásnak nevezi azt a jelenséget, amely az egyén termelékenységét javítja, extern hatásnak pedig azt, hogy a humán tőke pozitív hatást gyakorol(hat) a többi termelési tényezőre is.¹⁶ Romer (1990) megfogalmazásában a technológiai változás (javulás) ösztönzést jelent a folyamatos tőkefelhalmozásra, így a tőkeakkumuláció és a technológiai változás együttesen a termelékenység bővülésének jelentős részét adják.¹⁷

Az 1990-es évek elején az endogén növekedésemléletek mellett egy másik elméletcsalád is kifejlődött. A Krugman (1991) nevéhez köthető, és mások (pl. Venables és Fujita) által kibővített új gazdaságföldrajzi iskola (*New Economic Geography*) a gazdasági tevékenységek bizonyos szektorokban és régiókban megfigyelhető térbeli koncentrációját vizsgálja és próbálja magyarázni.¹⁸ A térbeli koncentrációt támogató, illetve az azt akadályozó tényezőket Krugman (1992) a fizikából vett hasonlattal centripetális és centrifugális erőknek nevezi.¹⁹

Végezetül érdemes megemlíteni az institucionalista elméleteket is, amelyek a szélesebb értelemben vett intézmények (szervezetek, formális és informális szabályok és normák) működését és minőségét teszik meg a növekedés független (magyarázó) változóiként.²⁰ Jóllehet az intézmények több szempontból is fontos szerepet játszanak egy gazdaság vagy régió működésében, a fejlődés perspektívájából nézve elsősorban a tudás-teremtést elősegítő intézmények meghatározó jelentőségűek.²¹

Az eddigiekből is látható, hogy a konvergencia/divergencia jelenségét számos elmélet és aspektus alapján meg tudjuk ragadni. Tovább bonyolítja a kérdést, hogy a konvergencia igen sok dimenzióban és sokféle módszertani eszközzel vizsgálható. Jelen tanulmány célja kettős: egyfelől az országokon belüli (regionális) jövedelmi egyenlőtlenségek alakulását, másfelől a makrogazdasági felzárkózás és utolérés folyamatait kívánja megragadni. Ennek megfelelően a regionális, valamint az országos GDP-szinteket és növekedési rátákat alkalmaztuk a számításokhoz.

Az EU-ban gyakorlati szempontból is különösen fontos a konvergencia megfelelő mértéke, hiszen – ahogyan a bevezetésben is említettük – a nagy fokú gazdasági heterogenitás igen sok probléma forrása lehet. Nem véletlen, hogy a regionális politika szükségessége már az 1980-as években felvetődött a tagállamok részéről, amikor az alacsonyabb fejlettségű mediterrán országok (Görögország, majd Spanyolország és Portugália) csatlakoztak a Európai Közösségekhez. A területi egyenlőtlenségek kérdését, valamint a felzárkózás fontosságát a GMU terve, majd megvalósítása csak tovább fokozta. Ez explicit

¹⁶ Robert Lucas: On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22. (1988), 1. 3–42.

¹⁷ Paul M. Romer: Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98. (1990), 5. 71–102.

¹⁸ Peter Neary: Of Hype and Hyperbolas: Introducing the New Economic Geography. *Journal of Economic Literature*, 39. (2001), 2. 536–561.; Paul Krugman: *Increasing Returns and Economic Geography*. *Journal of Political Economy*, 99. (1991), 3. 483–499.; Kengyel Ákos: *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015.

¹⁹ Paul Krugman: A Dynamic Spatial Model. *NBER Working Paper*, (1992), 4219. 1–60.

²⁰ Az intézmények hosszú távú növekedésre gyakorolt hatásairól lásd részletesen Acemoglu – Johnson – Robinson (2004) tanulmányát: Daron Acemoglu – Simon Johnson – James Robinson: Institutions as the fundamental cause of long-run-growth. *NBER Working Paper*, (2004), 10481.

²¹ Kengyel i. m. (13. lj.)



módon meg is nyilvánult a Maastrichti Szerződésben (MSZ) lefektetett kritériumrendszerben, bár a tagállamok kizárólag nominális feltételeket határoztak meg. Nyilvánvaló azonban (és ez a későbbi kritikákban is megjelent), hogy a reálkonvergencia erősítése legalább olyan fontos, mint a nominális előírásoknak való megfelelés. A GMU-hoz való csatlakozás (az euró bevezetése) ráadásul – az *opt-out* záradékkal rendelkező országokat kivéve – minden tagállam, így Magyarország és Csehország számára is kötelező, a kérdés csupán annak időpontja.²² Szlovákia ugyan 2009-ben az euróövezet tagja lett, ám a reálkonvergencia fokozása számára is kiemelten fontos.²³ A reálkonvergencia elősegítésének feladata az EU-n belül jelentős mértékben a regionális (kohéziós) politikára hárul. A különböző alapokból (pl. Európai Regionális Fejlesztési Alap, Kohéziós Alap) rendelkezésre álló források egyszerre próbálják elősegíteni a területi (országon belüli és országok közötti) egyenlőtlenségek csökkentését, valamint felkészíteni az euró bevezetése előtt álló országokat a GMU-csatlakozásra. Kérdés azonban, hogy ezek a célok mennyiben teljesültek és teljesülnek. A következő részben erre próbálunk választ találni, és a három visegrádi tagállam régiói közötti jövedelmi különbségeket elemezzük.

3. A regionális konvergencia alakulása a három vizsgált országban

A regionális egyenlőtlenségek vizsgálata többféle statisztikai módszerrel is elvégezhető. Tanulmányunkban az úgynevezett szigma- (σ) konvergencia elemzés segítségével elemezzük a három kis ország területi diszparitásait. A számítás lényege, hogy az egy főre vetített, vásárlóerő-paritáson számított regionális GDP- adatok²⁴ logaritmusainak szórását követjük nyomon egy adott időszoron. Abban az esetben, ha a szórás időben csökkenő tendenciát mutat, akkor azt mondjuk, hogy a vizsgált regionális entitások között σ -konvergencia figyelhető meg.²⁵ A számításokat így az alábbi összefüggés alapján végezzük el:

$$\sigma = \sqrt{\sum (\ln y_i - \ln \bar{y})^2 / n}. \quad (8)$$

²² Szijjártó Norbert: Az euró bevezetése a közép-kelet-európai régióban – tapasztalatok és kimaradás. *Műhelytanulmányok*, (2018), 126. 1–74.

²³ Ezen túlmenően természetesen a maastrichti kritériumok között szereplő fiskális előírásoknak is folyamatosan meg kell felelnie.

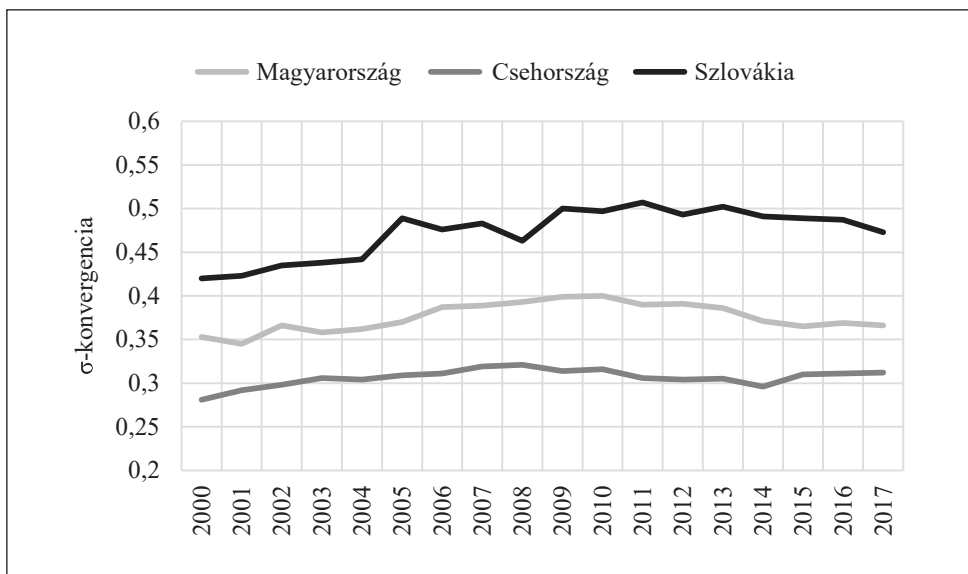
²⁴ A regionális GDP adatok folyó áras aggregátumok.

²⁵ A szigma-konvergencia fogalmáról, elméletéről, illetve különböző változatairól lásd például: Xavier Sala-i-Martin: Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*, 40, (1996), 6. 1325–1352.; Lengyel Imre – Rechnitzer János: *Regionális gazdaságtan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004.; Nemeskéri Zsolt: *A régiók fejlődése és konvergenciája Kínában: új eredmények a kínai régiók közötti konvergencia vizsgálatában*. Pécs, Regionális Politika és gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyve, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2006.; Philippe Monfort: Convergence of EU regions. Measures and Evolution. *Working Papers*, (2008), 1. 3–20. vagy Cinzia Alcidi et alii: *Income Convergence in the EU: A tale of two speeds*. 2018. Elérhető: www.ceps.eu/ceps-publications/income-convergence-eu-tale-two-speeds/ (A letöltés dátuma: 2020. 10. 05.)



A σ -konvergencia-számításon túlmenően megvizsgáljuk az egy főre jutó regionális GDP-szintek terjedelmének alakulását is, hogy lássuk, mekkora intervallumban szóródtak az adatok az egyes években. Az adatok a NUTS-2 statisztikai régiókra vonatkoznak. A tanulmány írásakor a legutolsó rendelkezésre álló adat 2017-re vonatkozott, így az idősort eddig az időpontig vizsgáljuk. Ez azonban nem befolyásolja érdemben az eredményeket, hiszen itt egy hosszabb távú trend alapján próbálunk következtetést levonni.

Az 1. ábra az egyes országok σ -konvergencia-elemzéseinek eredményét foglalja össze a 2000 és 2017 közötti időszakban.



1. ábra

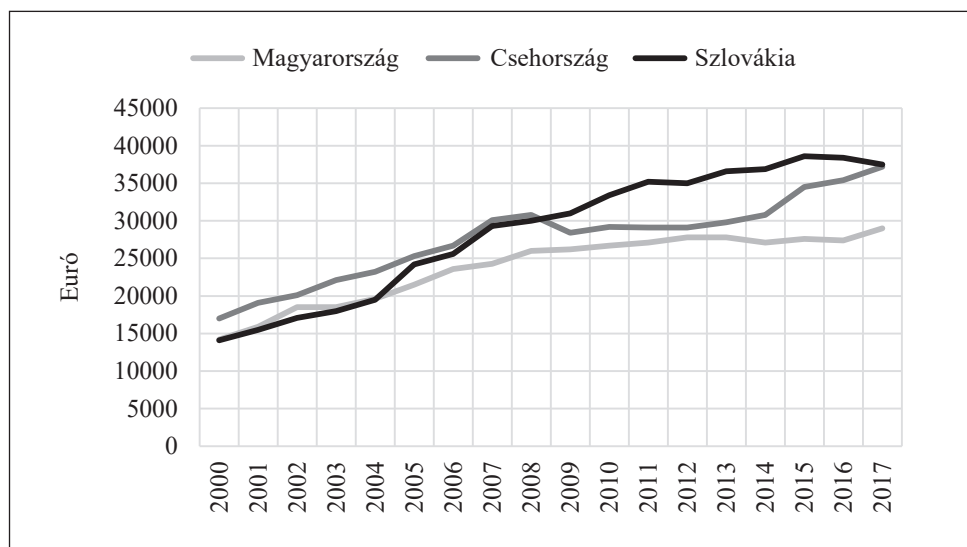
A területi egyenlőtlenségek alakulása a σ -konvergencia alapján (NUTS-2).

Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző számításai és grafikonja

Mindhárom tagállam esetében azt látjuk, hogy a regionális GDP szórása nemhogy nem csökkent, hanem még enyhén növekedett is 2017-re. Ez a növekedés ugyanakkor Szlovákia esetében volt a legnagyobb. Sajnálatos, hogy az EU-csatlakozást követő években – mindeddig – nem sikerült csökkenteni az országokon belül fennálló területi egyenlőtlenségeket, ami kérdéseket vet fel a regionális politika hatékonyságával és eredményességével kapcsolatban.

Hasonló következtetést vonhatunk le a 2. ábrából is, amely az egy főre vetített NUTS-2-adatok terjedelmét (a legmagasabb és a legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező régió jövedelmeinek különbségét) mutatja euróban.





2. ábra

A területi egyenlőtlenségek terjedelmének alakulása (NUTS-2).

Forrás: a szerző számításai és grafikonja Eurostat-adatok alapján

Mindhárom visegrádi ország tekintetében a terjedelem növekedését figyelhetjük meg, ugyanakkor a Magyarország régióit reprezentáló görbe alapján az is elmondható, hogy a trendet tekintve hazánk teljesített relatíve a legjobban. Ennek ellenére nem igazán megnyugtató, hogy a három vizsgált kelet-közép-európai ország mindegyikében nőtt a szakadék a leggazdagabb és a legszegényebb régiók között.

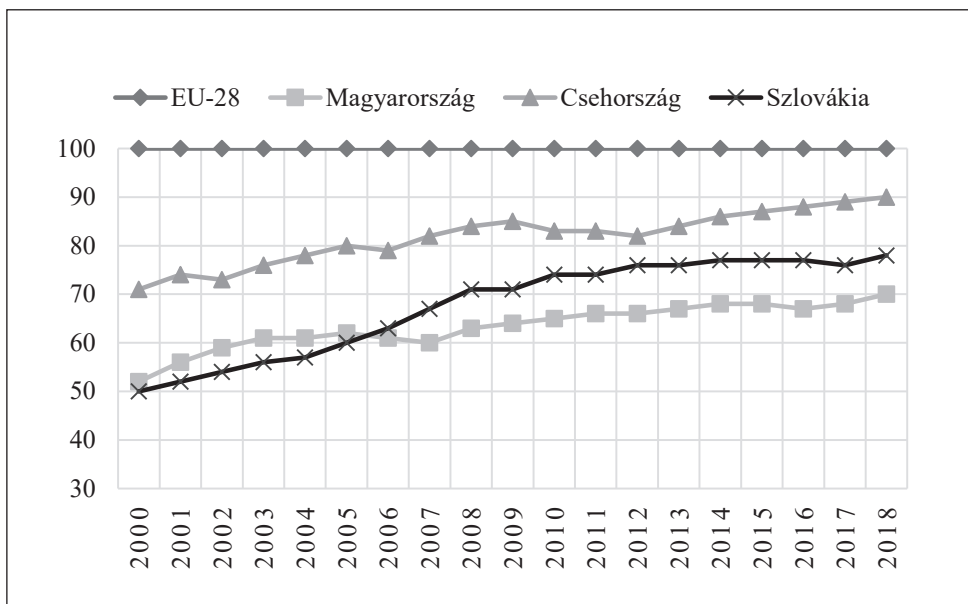
A két alkalmazott mutató alapján tehát ugyanarra a következtetésre juthatunk: az uniós csatlakozás és a regionális politika nem járult hozzá érdemben a három tagállamban meglévő területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez.²⁶

4. Felzárkózás és utolérés: szcenárióelemzés

A tagállamokon belüli (regionális) konvergencia elemzése mellett fontos kérdés az is, hogy a visegrádiaknak milyen mértékben sikerült közeledniük az EU28-országok átlagához. A 3. ábra jól mutatja, hogy a konvergencia mindegyik vizsgált tagállam esetén egyértelműen kimutatható. A grafikon tanúsága szerint ugyanakkor ez a folyamat nem (kizárólag) az uniós csatlakozásnak köszönhető, hiszen már a 2004 előtti években is egy folyamatos közeledés volt megfigyelhető. Ezt akár az abszolút konvergencia igazolásként is értelmezhetjük, amely szerint az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező országok hosszabb távon felzárkóznak a gazdagabb államokhoz.

²⁶ Itt két fontos dologra is fel kell hívni a figyelmet. Egyrészt az adatok a revíziókat követően visszamenőleg is változnak az Eurostat adatbázisában, másrészt a konvergenciavizsgálatok sok egyéb mutató és modell alapján is elvégezhetők.





3. ábra

Az egy főre jutó GDP alakulása, PPS (EU28 = 100).

Forrás: a szerző szerkesztése Eurostat-adatok alapján

Az uniós átlaghoz való közeledés kapcsán azonban indokolt kissé árnyalni a képet. A vizsgált időszak kezdetén (2000-ben) Magyarország az EU28 52%-án, Csehország a 71%-án, Szlovákia pedig az 50%-án állt. Csehország tehát – a másik két tagállamhoz viszonyítva – már az időszak elején jelentős előnyben volt, és mindvégig sikerült is megőriznie első helyét. Az időszak végi adatok alapján kis túlzással azt lehet mondani, hogy az ország 2018-ra gyakorlatilag sikeresen felzárkózott az EU-átlaghoz (legalábbis jelentősen megközelítette azt). Hazánk és Szlovákia közel azonos szintről indult. Magyarország 2 százalékpontos előnyben volt, és 2005-ig minden évben magasabb fejlettségi szintet produkált, mint Szlovákia. Ez a tendencia 2006-ban fordult meg, amikor a magyar fejlettség növekedési üteme átmenetileg kissé visszaesett, miközben a szlovák fejlettség egészen 2008-ig meglehetősen dinamikusán nőtt. Szlovákia azóta is folyamatosan – átlagosan körülbelül 8 százalékponttal – magasabb fejlettségi szinteket produkál. Magyarország 2018-ban az EU28 átlag 70%-án állt, Szlovákia pedig 78%-os fejlettségi szintre küzdötte fel magát. Az 1. táblázat az időszak elején és végén tapasztalt állapotokat, valamint a változásokat veti össze egymással.



1. táblázat
Felzárkózási eredmények az egy főre jutó GDP alapján (PPS) (EU28 = 100)

	GDP/fő (2000) (EU28 = 100)	GDP/fő (2018) (EU28 = 100)	Differencia (százalékpont)
Magyarország	52 (2)	70 (3)	+ 18
Csehország	71 (1)	90 (1)	+ 19
Szlovákia	50 (3)	78 (2)	+ 28

Megjegyzés: a zárójelben lévő számok az országok helyezési sorrendjét mutatják

Forrás: Eurostat adatok alapján saját számítások és táblázat

Az adatokat összefoglalva megállapítható, hogy a legerőteljesebb konvergenciát Szlovákia volt képes felmutatni (28 százalékpontos változás), míg Magyarország 18, Csehország pedig 19 százalékpontos közeledést ért el. Az eredmények mindhárom ország esetében pozitívak, azonban a konvergencia fokozása céljából továbbra is fontos lenne az uniós átlagnál magasabb növekedési rátákat elérni.

Jogos kérdésként vetődik fel az is, hogy mennyi időre van szükség ahhoz, hogy a felzárkózást maradéktalanul meg tudjuk valósítani. Másként fogalmazva: hány évbe telik mire utolérjük az EU-országok átlagos fejlettségi szintjét. A kérdésre természetesen nem adható pontos válasz, hiszen az utolérés elsősorban attól függ, hogy az elkövetkező időszakban hogyan alakul az egyes tagállamok, valamint az EU átlagos növekedése. Ebben az értelemben a kérdés megválaszolása leginkább egy mozgó célpont követéséhez hasonlítható. Mindazonáltal lehetőség mutatkozik arra, hogy különböző utolérési forgatókönyveket (növekedésiráta-kombinációkat) határozzunk meg. Ily módon lehetőség nyílik rá, hogy egy adott intervallumon belül pozitív, kevésbé pozitív és negatív scenáriókat vázoljunk fel.

Az alábbiakban egy egyszerűbb modell segítségével számítunk lehetséges utolérési pályákat (trajektóriákat). A modell statikus abban az értelemben, hogy az utoléréshez szükséges időtartam minden időpontjára (minden évre) azonos értéken rögzíti az EU, valamint az egyes tagállamok feltételezett gazdasági növekedési ütemeinek kombinációit. Ebben a formában ez természetesen nem reális feltételezés, hiszen a ráták évről évre ingadoznak, azonban több pálya kiszámításával kvantitatív módon megmutatható, hogy a növekedésekben tapasztalható különbségek hogyan befolyásolják az utolérés esélyeit. A modellszámításhoz felhasznált összefüggés Nemes-Nagy (1998) nyomán az alábbi alakban írható fel:²⁷

$$t = [\log D(\text{EU28}) - \log D(\text{MS})] / [\log r^{(e)}(\text{MS}) - \log r^{(e)}(\text{EU28})] \quad (9)$$

Az egyenletben t az utoléréshez szükséges évek számát jelöli, $D(\text{EU28})$ és $D(\text{MS})$ rendre az EU28 tagállam, valamint az adott tagállam 2018-as fejlettségi szintjét, $r^{(e)}(\text{EU28})$ és $r^{(e)}(\text{MS})$ pedig a modellszámítás során feltételezett uniós és tagállami (gazdasági) növekedési

²⁷ Nemes-Nagy József: *A tér a társadalomtudományban*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1998.



rátákat. A modellben mind az EU, mind pedig az egyes tagállamok esetében öt különböző növekedési forgatókönyvet feltételezünk, és ezek kombinációiból számítjuk ki az egyes pályákat. A 2., 3. és a 4. táblázat a modellszámítások eredményeit tartalmazza.

2. táblázat

Magyarország lehetséges felzárkózási pályái

	M (1) = 2%	M (2) = 3%	M (3) = 4%	M (4) = 5%	M (5) = 6%
EU28 (1) = 1%	36	18	12	9	7
EU28 (2) = 2%	*****	37	18	12	9
EU28 (3) = 3%	DIV.	*****	37	19	12
EU28 (4) = 4%	DIV.	DIV.	*****	37	19
EU28 (5) = 5%	DIV.	DIV.	DIV.	*****	38

Megjegyzés: kerekítettértékek. DIV = divergencia; ***** = nincs hatás

Forrás: Nemes-Nagy (1998) i. m. (27. lj.) alapján a szerző modellszámítása

3. táblázat

Csehország lehetséges felzárkózási pályái

	CS (1) = 2%	CS (2) = 3%	CS (3) = 4%	CS (4) = 5%	CS (5) = 6%
EU28 (1) = 1%	11	5	4	3	2
EU28 (2) = 2%	*****	11	5	4	3
EU28 (3) = 3%	DIV.	*****	11	5	4
EU28 (4) = 4%	DIV.	DIV.	*****	11	6
EU28 (5) = 5%	DIV.	DIV.	DIV.	*****	11

Megjegyzés: kerekített értékek. DIV = divergencia; ***** = nincs hatás

Forrás: Nemes-Nagy (1998) i. m. (27. lj.) alapján a szerző modellszámítása

4. táblázat

Szlovákia lehetséges felzárkózási pályái

	SZ (1) = 2%	SZ (2) = 3%	SZ (3) = 4%	SZ (4) = 5%	SZ (5) = 6%
EU28 (1) = 1%	25	13	8	6	5
EU28 (2) = 2%	*****	25	13	9	6
EU28 (3) = 3%	DIV.	*****	26	13	9
EU28 (4) = 4%	DIV.	DIV.	*****	26	13
EU28 (5) = 5%	DIV.	DIV.	DIV.	*****	26

Megjegyzés: kerekített értékek. DIV = divergencia; ***** = nincs hatás

Forrás: Nemes-Nagy (1998) i. m. (27. lj.) alapján a szerző modellszámítása



A modell eredményeiből két fontos tanulság is levonható. Egyrészt, a konvergencia nem egy rövid távú folyamat, a felzárkózás hosszú éveket, sőt – negatívabb scenáriók teljesülése esetén – akár évtizedeket vehet igénybe. Ez az eredmény teljes mértékben egybevág a neoklasszikus növekedési modell következtetéseivel. Másrészt, az utoléréshez szükséges évek igen tág intervallumban mozoghatnak attól függően, hogy hogyan alakulnak a növekedési feltételek az egyes országokban, illetve az EU-ban átlagosan. Az utolérés pedig annál gyorsabb, minél nagyobb a növekedési rátákban mutatkozó (tartós) különbség az alacsonyabb jövedelmű országok javára. A vizsgált forgatókönyvek alapján Magyarország felzárkózási időintervalluma 7 és 38 év között mozog, ami rendkívül nagy szóródást jelent meg. Az viszont elmondható, hogy még a legoptimistább változat esetén is legalább 7 évre van szükség ahhoz, hogy elérjük az EU-országok átlagos fejlettségi szintjét. Ha ennél egy kicsit pesszimistább (és talán realisabb) forgatókönyvet tekintünk, akkor a teljes konvergencia több mint egy évtized alatt valósulhat meg. Negatívabb változatokkal számolva pedig akár egy 20-30 éves utolérési folyamat sem elképzelhetetlen. Szlovákia esetében szintén elég tág időintervallumot látunk, a lehetséges felzárkózás ideje valahol 5 és 26 év közé becsülhető. Csehország van a legjobb helyzetben, hiszen már nagyon közel van az átlagos uniós fejlettségi szinthez. Ennek megfelelően az utolérési idő a cseh gazdaság számára már lényegesen szűkebb intervallumban mozog (2 és 11 év között). A legoptimistább olvasatban két év múlva beérheti az EU-t, de a legrosszabb scenárió bekövetkezése esetén sem szükséges több mint egy (bő) évtized. Az eredmények értelmezésével kapcsolatosan ismét hangsúlyozzuk, hogy óvatosan kell eljárni, hiszen egy statikus modellről van szó, amely rögzített feltételekből extrapolál lehetséges változatokat. Ennek ellenére igen hasznos, hogy – még ha csak lehetséges kimenetek formájában is – számszerűsíteni tudjuk az utolérés idejét, ily módon pedig össze tudjuk hasonlítani, és nyomon tudjuk követni a különböző tagállamok teljesítményeit.

Összegezve a tagállami konvergenciák eddigi alakulását, valamint kilátásait azt mondhatjuk, hogy viszonylag jelentős sikerek figyelhetők meg a felzárkózásban, ami mindenképpen valószínűsíti az utolérést mindhárom ország relációjában. Ennek időpontja azonban már nagymértékben eltérhet az egyes államokban. Az utolérés egyedül Csehország esetében került belátható közelségbe, Magyarországon és Szlovákiában viszont minden bizonnyal még hosszabb időt vesz majd igénybe. Ez is rámutat arra, hogy egy magasabb potenciális növekedési ráta elérésére és fenntartására a jövőben (is) nagy hangsúlyt kellene fektetni.

5. A konvergenciát befolyásoló főbb gazdaságpolitikai összefüggések

Tanulmányunk célja kifejezetten az volt, hogy néhány egyszerűbb kvantitatív módszer segítségével egy átfogó képet adjunk a konvergenciafolyamat múltbeli alakulásáról, jelenlegi állapotáról, valamint lehetséges jövőbeni kimeneteleiről a három vizsgált tagállamban. Ennek megfelelően nem vizsgáltuk sem az EU, sem pedig az egyes országok konkrét szakpolitikai kereteit, amelyek szerepet játszanak/játszhatnak a konvergencia erősítésében. Nem foglalkoztunk továbbá az uniós tagságból eredő potenciális előnyök



kiaknázásával sem. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy ezek természetesen mind olyan jelentős összefüggések, amelyek egyben további kutatási irányok témáját képezhetik. A teljesebb kép kedvéért azonban felhívjuk a figyelmet néhány olyan tényezőre és eredményre, amelyek a felzárkózásnak, illetve a területi egyenlőtlenségek csökkentésének mozgatórugói lehetnek.

A kibővített neoklasszikus növekedési modell kapcsán már utaltunk rá, hogy hosszú távon a teljes tényezőtermelékenység alakulása képes magyarázni a gazdasági növekedés ütemét. A Solow-maradék jelentős részben nem más, mint a termelési függvénynek, azaz a rendelkezésre álló technológiának a javulása. A jobb technológia mögött egyaránt állhatnak fizikai, humán, valamint intézményi tényezők.

A konvergencia elősegítésében és támogatásában mindenképpen kiemelt szerepe van a kutatási és fejlesztési (K + F), valamint innovációs politikáknak. Ezek eredményeként nem kizárólag a termelés hatékonysága javulhat, de növekedhet a magasabb hozzáadott értéket képviselő termékek és szolgáltatások részaránya is, ami mindenképpen kedvező hatást gyakorol a gazdaságra. Ezzel összefüggésben természetesen nem elhanyagolható terület az oktatás sem, amely bár szintén hosszú távon, de közvetlenül is emeli a humán tőke – mint termelési tényező – minőségét és hatékonyságát. További eredmények érhetők el a konvergencia terén a gazdaságokban rendelkezésre álló digitális, közlekedési és intézményi infrastruktúra bővítésével és javításával. Mindezen tényezők összességében javítják a tagállami versenyképességet, amely végső soron a regionális egyenlőtlenségek csökkenésén túlmenően a magasabb gazdasági növekedési rátákban is visszatükröződhet.

Rapacki és Próchniak (2009) megállapítják, hogy a 2004-es EU-bővítés szignifikáns módon hozzájárult a tíz új tagállam növekedéséhez. A szerzőpáros kvantitatív módszerrel (regresszióvizsgálattal) négy olyan területet azonosít, amely jelentős mértékben fokozta a kelet-közép-európai tagállamok gazdasági növekedését. A külföldi közvetlen befektetések (FDI) beáramlása, a gyorsabb strukturális reformok, a nagyobb gazdasági szabadság, valamint az EU-ból érkező növekvő transzferek mind a növekedés gyorsulásának irányába mutattak. A szerzők ugyanakkor azt is megjegyzik, hogy az EU-tagság önmagában még nem garantálja a felzárkózást (a reálkonvergenciát).²⁸

Márky (2018) szintén arra a következtetésre jut, hogy a visegrádi országoknak sikerült megközelíteniük a régi tagállamokat, jóllehet a lemaradásuk több területen még mindig jelentős. A szerző a felzárkózás főbb okait a beáramló FDI-beruházásokra, a vállalkozásbarát üzleti környezetre, az alacsonyabb adókra, a beruházás-ösztönző kormányzati tevékenységekre, valamint a közvetlen transzferekre vezeti vissza.²⁹

Az országokon belüli területi egyenlőtlenségek csökkenésével összefüggésben pedig az az empirikus eredmény tűnik elő, hogy az új tagországok azon régiói profitáltak legtöbbször a piachoz való hozzáférésekből, amelyek közel helyezkednek el a régi (EU15) tagállamokhoz. Ez többek között igaz Csehországra, illetve Magyarországra és Szlovákia nyugati régióira. Mivel azonban ezekben a régiókban már eleve magasabbak voltak

²⁸ Ryszard Rapacki – Mariusz Próchniak: *The EU Enlargement and Economic Growth In the CEE New Member Countries*. Economic Papers 367, European Commission, 2009.

²⁹ Márky Zoltán: A Visegrádi Négyek számokban. In Balaskó Angéla (szerk.): *A Visegrádi Négyek jelentősége, struktúrája és értékei*. Budapest, Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2018. 73–80.



a jövedelmi szintek a szegényebb régiókhoz képest, nem igazán várható a területi konvergencia erősödése.³⁰

Látható tehát, hogy a konvergenciát elősegítő tényezők végső soron számos területen jelentkeznek és vizsgálhatók. Tanulmányunk most erre tartalmi és terjedelmi okokból sem vállalkozik. Ennek ellenére a fentiekben említett összefüggések akár együttesen, akár külön-külön is rendkívül érdekes kutatási irányokat jelöl ki. Az eddigiek alapján azt azonban mindenképpen elmondhatjuk, hogy az empirikus megfigyelések összhangban vannak kvantitatív elemzésünk eredményeivel. A felzárkózás terén alapvetően kedvező folyamatok mutathatók ki, a tagállamokon belüli egyenlőtlenségek viszont nem csökkentek.

6. Összegzés, következtetések

Dolgozatunkban a három visegrádi kis ország (Magyarország, Csehország és Szlovákia) regionális és makrogazdasági konvergenciájának eddigi tapasztalatait vizsgáltuk kvantitatív megközelítésben. Jóllehet a konvergencia teljesítménye számos módon és eszközzel elemezhető, mi alapvetően két területre fókuszáltunk.

A tanulmány első részében egy rövid áttekintést adtunk a konvergencia elméletéről és jelentőségéről, valamint megmutattuk, hogy a tagállamok fejlettségbeli különbségei hogyan kapcsolódnak az EU egészéhez, valamint annak szakpolitikáihoz (a Gazdasági és Monetáris Unióhoz, illetve a regionális politikához).

Ezt követően a tagállamokon belüli területi egyenlőtlenségek időbeli alakulását vizsgáltuk NUTS-2-szinten. A szigmakonvergencia-számítás eredménye, valamint a terjedelmi mutató alapján egyaránt az a következtetés vonható le, hogy a vizsgált időszakban egyik országban sem csökkentek a jövedelmi különbségek (sőt a terjedelem vonatkozásában még nőttek is). Ez mindenképpen kérdéseket vet fel az EU regionális (kohéziós) politikájának hatékonyságával és eredményességével kapcsolatban. Természetesen a vizsgálatokat a jövőben is érdemes lenne újból és újból elvégezni, akár további mutatókat és módszereket is bevonva az elemzésbe.

A regionális egyenlőtlenségeken túlmenően a három tagország felzárkózását is megvizsgáltuk. Megállapítottuk, hogy Magyarország, Csehország, valamint Szlovákia is közeledett az EU28 átlagához az elmúlt két évtized során. Bár ez a folyamat mindenképpen pozitívként értékelhető, a konvergencia nem tudható be egyértelműen az uniós csatlakozásnak, mivel már 2004 előtt is közeledést lehetett kimutatni.

Ezt követően, a 2018-as fejlettségi szinteket alapul véve különböző utolérési forgatókönyveket határoztunk meg, hogy lássuk, a gazdasági növekedési rátákban mutatkozó különbségek milyen mértékben (és milyen intervallumban) befolyásolják a teljes felzárkózás lehetőségét. A modellszámítások eredményei alátámasztották azt a neoklasszikus növekedési modellből is ismert összefüggést, hogy a felzárkózás meglehetősen hosszú távú folyamat. Ebből a szempontból Csehország van a legjobb helyzetben, Magyarország és Szlovákia esetében az utolérés viszont várhatóan jóval később fog bekövetkezni.

³⁰ Annkatrin Niebuhr – Friso Schlitte: EU Enlargement and Convergence: Does Market Access Matter? *Eastern European Economics*, 47. (2009), 3. 28–56.



Jóllehet modellünk statikus volt, annyi azonban mindenképp megállapítható, hogy a felzárkózási folyamat gyorsítása érdekében egy viszonylag magas potenciális növekedési ráta elérése és fenntartása kulcsfontosságú lenne a visegrádi országok számára.

A tanulmány utolsó részében a konvergenciát befolyásoló fontosabb gazdaságpolitikai folyamatokról és összefüggésekről adtunk egy átfogó képet, valamint bemutattunk néhány empirikus eredményt. Megállapítottuk, hogy a konvergenciát pozitívan befolyásoló magasabb gazdasági növekedés számos tényezőre vezethető vissza. Annak ellenére, hogy ezeket nem vizsgáltuk részletesen, annyit megállapítottunk, hogy a bemutatott empirikus kutatások alátámasztják a konvergencia alakulására vonatkozó következtéseinket.

Felhasznált irodalom

- Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James: Institutions as the fundamental cause of long-run-growth. *NBER Working Paper*, (2004), 10481. DOI: <https://doi.org/10.3386/w10481>
- Alcidi, Cinzia – Ferrer, Jorge Núñez – Di Salvo, Mattia – Musmeci, Roberto – Pilati, Marta: *Income Convergence in the EU: A tale of two speeds*. 2018. Elérhető: www.ceps.eu/ceps-publications/income-convergence-eu-tale-two-speeds/ (A letöltés dátuma. 2020. 10. 05.)
- Dedák István: A gazdasági felzárkózás növekedéseméleti összefüggései. *Közgazdasági Szemle*, 47. (2000), 411–430.
- EUROSTAT adatbázisa. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Ferkelt Balázs: Konvergencia az eurózónában a közös pénz bevezetése előtt és után. *EU Working Papers*, (2005), 4. 1–15.
- Halmi Péter: Felzárkózás és konvergencia az Európai Unióban. *Statisztikai Szemle*, 87. (2009), 1. 41–62.
- Halmi Péter: Konvergencia és felzárkózás az euróövezetben. *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 687–712. DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.6.687>
- Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.
- Kengyel Ákos: *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789630597760>
- Krugman, Paul: *Increasing Returns and Economic Geography*. *Journal of Political Economy*, 99. (1991), 3. 483–499. DOI: <https://doi.org/10.1086/261763>
- Krugman, Paul: A Dynamic Spatial Model. *NBER Working Paper*, (1992), 4219. 1–60. DOI: <https://doi.org/10.3386/w4219>
- Kuncz Izabella: *Növekedéseméletek. A humán tőkén innen és túl*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Makroökonómia Tanszék, 2017.
- Lengyel Imre – Kotosz Balázs: Felzárkózás és/vagy távolságtartó követés? A visegrádi országok térségeinek fejlődéséről. *Tér és Társadalom*, 32. (2018), 1. 5–26. DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.32.1.2910>
- Lengyel Imre – Rechnitzer János: *Regionális gazdaságtan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004.
- Lucas, Robert: On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22. (1988), 1. 3–42. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7)



- Mankiw, Gregory: *Makroökonómia*. Budapest, Osiris, 2005.
- Mankiw, Gregory – Romer, David – N. Weil, David: A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 107. (1992), 2. 407–437. DOI: <https://doi.org/10.2307/2118477>
- Márky Zoltán: A Visegrádi Négyek számokban. In Balaskó Angéla (szerk.): *A Visegrádi Négyek jelentősége, struktúrája és értékei*. Budapest, Külgazdasági és Külügyi Intézet, 2018. 73–80.
- Monfort, Philippe: Convergence of EU regions. Measures and Evolution. *Working Papers*, (2008), 1. 3–20.
- Neary, Peter: Of Hype and Hyperbolas: Introducing the New Economic Geography. *Journal of Economic Literature*, 39. (2001), 2. 536–561. DOI: <https://doi.org/10.1257/jel.39.2.536>
- Nemeskéri Zsolt: *A régiók fejlődése és konvergenciája Kínában: új eredmények a kínai régiók közötti konvergencia vizsgálatában*. Pécs, Regionális Politika és gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyve, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2006.
- Nemes-Nagy József: *A tér a társadalomtudományban*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1998.
- Niebuhr, Annkatrin – Schlitte, Friso: EU Enlargement and Convergence: Does Market Access Matter? *Eastern European Economics*, 47. (2009), 3. 28–56. DOI: <https://doi.org/10.2753/EEE0012-8775470302>
- Rapacki, Ryszard – Próchniak, Mariusz: *The EU Enlargement and Economic Growth In the CEE New Member Countries*. Economic Papers 367, European Commission, 2009. DOI: <https://doi.org/10.2765/23063>
- Romer, Paul M.: Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98. (1990), 5. 71–102. DOI: <https://doi.org/10.1086/261725>
- Sala-i-Martin, Xavier: Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*, 40. (1996), 6. 1325–1352. DOI: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00029-1](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00029-1)
- Solow, Robert: A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70. (1956), 1. 65–94. DOI: <https://doi.org/10.2307/1884513>
- Szijártó Norbert: Az euró bevezetése a közép-kelet-európai régióban – tapasztalatok és kimaradás. *Műhelytanulmányok*, (2018), 126. 1–74.



Martonyi János

A Schuman-deklaráció 70 éve és most

The Schuman Declaration Seventy Years Ago and Today

*A Schuman-deklaráció 70 évvel ezelőtt indította el az európai integráció folyamatát, amelyet az európai történelem legsikeresebb folyamatának tekinthetünk. Ugyanakkor az integráció történetét nemcsak egyedülálló eredmények, hanem kihívások, dilemmák és válságok jellemezték, amelyek mindig reformokat tettek szükségessé. (Nem véletlen, hogy az integráció történetében a két leggyakrabban használt szó a válság és a reform.) Az alapvető kihívások ma is jelen vannak. Ilyen a „szuverenisták” és a „föderalisták” közötti – erősen leegyszerűsített – ellentét, az integráció gazdasági, politikai és kulturális dimenziója közötti egyensúly hiánya és a földrajzi régiók (Észak–Dél, Kelet–Nyugat) közötti mélyülő megosztottság. Az első dilemmára mind a nemzet, mind pedig a föderalizmus fogalmának az újraértelmezése, a „nemzetek államok feletti Európája” adhatna megoldást, amint ezt a szerző 25 évvel ezelőtt javasolta. Ezen túlmenően egyensúlyt kellene teremteni az integráció gazdasági, politikai és kulturális dimenziói között, mindenekelőtt a kulturális dimenzió erősítése révén, ami elsősorban a közösségi identitások, a nemzeti és az európai identitás elismerését és a schumani *espace de civilisation* keresztény gyökereire épülő európai identitás közös elemeinek a megerősítését igényli.*

Kulcsszavak: válság, reform, nemzet, föderalizmus, megosztottság, kulturális dimenzió, identitás, kereszténység, *espace de civilisation*

Seventy years ago, the Schuman Declaration launched the process of European integration, that can be described as the most successful process in European history. However, the history of European integration has been characterised not only by unique achievements, but also by challenges, dilemmas and recurring crises demanding reforms. This is the reason why the most frequently used words regarding this history are crisis and reform. The basic challenges are still there, such as the – very much simplified – conflict between ‘sovereignists’ and ‘federalists’, the disequilibrium among the economic, political and cultural dimensions of the

integration and the deepening divides between geographic regions (North–South, East–West). For the first dilemma, the essay suggests a solution based upon the re-interpretation of the concepts of both nation and federalism, returning to the author’s idea published 25 years ago about the ‘Europe of nations above states’. It also advocates the re-establishment of the balance among the economic, political and cultural dimensions, in particular by reinforcing the cultural one. This would primarily require the acceptance of collective identities, national and European, as well as the strengthening of the common elements of European identity based upon the Christian roots of Schuman’s ‘espace de civilisation’.

Keywords: crisis, reform, nation, federalism, divide, cultural dimension, identity, Christianity, espace de civilisation

1.

A három idézett írás¹ a Schuman-deklaráció óta eltelt hét évtizedből érthető módon csak szűk 25 esztendőt fog át. Mégis az alapvető kérdések és dilemmák lényegében ugyanazok vagy hasonlóak voltak, és valójában ma is ez a helyzet. A világ persze folyamatosan és gyorsan változik, és igaz ez az európai integrációra is. A változások időnként különösen felgyorsulnak, és rendkívüli helyzetekben, mint a jelenlegi járvány idején, sokszor ismétljük a bölcs, bár nem túl eredeti megállapítást, hogy a világ már soha nem lesz olyan, mint korábban volt. Igaz, hiszen a világ sohasem olyan, mint egyetlen nappal azelőtt volt, és az is igaz, hogy rendkívüli események, sokkok a változásokat nemcsak felgyorsítják, hanem a folyamatoknak új irányt adnak, egyes korábban indult és gyorsuló folyamatokat pedig lassíthatnak, vagy éppen megállíthatnak. A Covid-19-járvány például elsősorban a gazdaság területén lassítani fogja a globalizációt. Ugyanakkor, ez a lassulás már évekkel ezelőtt, elsősorban a nemzetközi árukereskedelem és beruházások területén döntően a technológiai fejlődés és biztonságpolitikai megfontolások okán már megindult, és a járvány ezt a lassulási folyamatot gyorsítja fel és egyben elősegíti a már szintén korábban megindult fragmentációt, regionalizációt és lokalizációt. A digitalizációnak a járvány által kiváltott minőségi fejlődése viszont a globális kapcsolatok más dimenzióinak ad új lendületet. Geopolitikai és biztonságpolitikai szempontból pedig az elsősorban az Egyesült Államok és Kína között már évekkel ezelőtt megindult stratégiai rivalizálás, és az ebből következő konfrontáció éleződésének és a kölcsönös bizalmatlanság növekedésének folyamata pedig nem lassul, hanem gyorsul. A járvány és az az által kiváltott válság nemcsak az egyéni, hanem a kollektív neurózist is felerősítheti, ez pedig a világot kevésbé biztonságossá és veszélyesebbé teszi.

A világ tehát változó sebességű és változó irányú folyamatok nyomán folyamatosan átalakul, és mi ezeket a változásokat észleljük a legerősebben, a változás jelenségének

¹ Martonyi János: *A magyar nemzet sorsa és az európai fejlődés*. A Magyarok IV. Világkongresszusának Nemzetstratégiai tanácskozásán elhangzott előadás szerkesztett változata, Budapest, Magyarok Világszövetsége, 1996.; Martonyi János: *Hogyan tovább, Európa? Heti Válasz*, 5. (2005), 22. 55–57.; Martonyi János: *Változatok az európai integráció jövőjére*. Az SZTE ÁJTK NRTI által rendezett konferencián tartott előadás szerkesztett változata, Szeged, 2017. 09. 23.



szentelünk elsősorban figyelmet. Az emberi természetből fakadó további jelenség, hogy a változásokat döntően negatívnak látjuk és érezzük annak ellenére, hogy a világ a legfontosabb mutatók tekintetében az utolsó kétezzer és az utolsó 70 év szempontjából valójában nem rosszabb, hanem jobb lett.² Ebből is következik, hogy a folyamatosság és az állandóság elemei általában kisebb figyelmet kapnak, a változások keltenek nagyobb figyelmet, késztetnek gondolkodásra, következtetések levonására és még nagyobb léptékű változtatásokra vonatkozó javaslatok megtételére, netán – és ebből lehet a baj – átfogó elméletek és ideológiák kidolgozására. A konzervatív világszemléletnek pedig éppen az a lényege, hogy megragadja az állandóság elemeit is, megkeresi, megtalálja és meg kívánja őrizni a maradandó értékeket, adott esetben akkor is és annak ellenére, hogy a változások iránya ezekkel éppen ellentétes. A progresszív szemlélet ezeket a változásokat is gyorsítani kívánja, hiszen ez a „történelmi szükségszerűség”, a konzervatív pedig megkísérli ezeket legalább lassítani. A változás tehát nem önmagában valóan kedvező, még akkor sem, ha elkerülhetetlen. Az értékeket pedig csak akkor tudjuk megőrizni, ha felismerjük és elfogadjuk az állandóság elemeit.

2.

Az állandóság elemeit pedig nemcsak a világ, hanem Európa és ezen belül az európai integráció története is hordozza, nemcsak az alapvető értékek és a történelemben egyedülálló, lenyűgöző eredmények, hanem a dilemmák, kihívások és vissza-visszatérő, gyakran halmozódó válságok tekintetében is. A kihívások és válságok új megközelítéseket, változásokat, „reformokat” igényelnek (nem véletlen, hogy az integráció történetében a két leggyakrabban használt szó a „válság” és a „reform”), de az értékek állandók, éppen úgy, mint a dilemmák, még akkor is, ha más és más konkrét formában térnek vissza és váltanak ki „válságot”. 15 évvel ezelőtt az alkotmányozó szerződés leszavazása kapcsán utaltam arra,³ hogy az európai integráció folyamata döntő lendületet kapott például azt a válságot követően, amelyet a francia Nemzetgyűlés 1954. augusztus 30-án azzal váltott ki, hogy *sine die* elnapolta az Európai Védelmi Közösséget létrehozó szerződés ratifikációját.

E dilemmák sorában a legtöbbet emlegetett, egyik legfontosabb az a kezdetektől fogva vitatott kérdés, hogy az európai egység megteremtése független, szuverén államok (nemzetek) együttműködésére és szövetségére vagy egy fokozatosan megteremtendő „nemzetek feletti” föderális szerkezetre épüljön. A vitát a szuverenisták és a föderalisták közötti ellentétre szokták leegyszerűsíteni, jóllehet a változatok ennél sokkal árnyaltabbak és az ellentétpár is sokkal bonyolultabb. Nem könnyíti meg a kérdést, hogy maguk a fogalmak sincsenek tisztázva és nem is lehetnek, amíg a vita egyben a politikai küzdőtér egyik központi kérdése marad. Mi magyarok rögtön beleütközünk a nemzet fogalmának értelmezésébe, mivel számunkra a kulturális nemzetfogalom⁴ a kiinduló-

² Hans Rosling: *Factfulness, Ten Reasons We're Wrong About The World – And Why Things Are Better Than You Think*. London, Sceptre, 2018.

³ Martonyi (2005) i. m. (1. lj.)

⁴ Sólyom László: A kulturális nemzet fogalmáról és elismertetéséről. In *Documenta, Közélet*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 340.



pont, és ezért a nemzetet és az államot nem tekintjük azonosnak. A szuverenitás pedig alapvetően nemzetközi jogi kategória, amely csak az államot illeti meg és a kulturális nemzettel nem tud mit kezdeni. Nyelvi szempontból a nemzet (*nation*) szó nem vet fel gondot, de számunkra a nemzet szó nem ugyanazt jelenti. Az európai integráció esetében ezért jutottam el 25 évvel ezelőtt⁵ a „nemzetek államok feletti Európája” gondolatához, amelynek lényege, hogy az európai integrációnak fenn kell tartania és meg kell erősítenie a nemzeti önazonosságot, mert enélkül nem lesz sokszínű – és egységes – Európa, de a mindenható, homogén nemzetállamnak gyengülnie kell és egy erősebb, föderális szerkezet irányában kell mozdulni, amelyben nem a nemzeti közösségek gyengítése, hanem az erősítése a cél. Kérdés persze – és ez a második fogalmi vita –, mit értünk pontosan föderáció, föderalizmus alatt. Földről vezérelt és irányított egységes szerkezetű, kvázi-államot, egyfajta birodalmat, amelynek lényege a tagállamok szuverenitásának feladása, illetve a „föderatív” szerkezetre, mintegy a központi hatalomra történő átruházása vagy szabad közösségek alulról épülő társulását, amely közösségek – mindenekelőtt a nemzet mint történelmileg kialakult kulturális, nyelvi és lelki közösség – megőrzik és erőteljesebben megélik a közösségi önazonosságukat. Sokat segítené, ha visszatérnénk a föderalizmus és a közösségek szabadságának eredeti teológiai és filozófiai gyökereihez, a keresztény közösségekhez és a föderalizmus atyjának tekintett Althusiuszhoz.⁶ Az európai integráció föderalista álmának pedig ezekből a gyökerekből kellett volna és kellene kiindulnia. Sajnos nem ez történt, és ma az európai közvélemény jelentős része azért tekint bizalmatlansággal magára a fogalomra is, mert azonosítja azzal a birodalmi gyakorlattal, földről lefelé gyakorolt szuperállami „föderalizmussal”, amire sajnos az integráció valósága – ideológiai elemekkel is párosulva – bőségesen adott és ad példát.

A történelmileg kialakult elsődleges nyelvi, kulturális, lelki közösségi önazonosság, azaz a nemzeti identitás elismerése és az ebből fakadó politikai és intézményi következtetések levonása a sikeres európai integrációnak a kezdettől fogva alapfeltétele. Különösen így van ez jelenleg a globális gazdasági és geopolitikai világrend gyorsuló átalakulásának, az európai és általában a nyugati civilizáció demográfiai, politikai és gazdasági térvesztésének, az európai integrációs folyamat vissza-visszatérő és halmozódó válságainak körülményei között. Ezek a folyamatok pedig az elkövetkező időkben, amelyeknek kihívásait és válságait minden bölcs előrejelzés mellett sem láthatjuk előre, inkább erősödni, mint gyengülni fognak.

A másik alapvető feltétel pedig a föderalizmus helyes, szintén a történelmi, eszmetörténeti előzményekre épülő értelmezése, az alulról építkező, szabad közösségek létének, összetartozásának, ennek alapján a kulturális, gazdasági és politikai jogaik, egyetlen szóval kifejezve autonómiájuk elismerése és tényleges megvalósulása. Szabad, identitásukat vállaló és érvényesíteni képes közösségek tudnak egymással szövetségeket kötni, különböző politikai és intézményi formákban társulni vagy szélesebb közösségekben egyesülni, alapvető, elsődleges nemzeti identitásuk mellett egy szélesebb közösségi önazonosságot, a szintén történelmi gyökerű európai identitást, a Robert Schuman

⁵ Martonyi (1996) i. m. (1. lj.)

⁶ Thomas Hueglin: Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance. *Canadian Journal of Political Science*, 36. (2003), 2. 275–294.



által megálmodott „civilizációs teret”, „spirituális és kulturális közösséget”⁷ kialakítani és erre szilárd gazdasági és politikai integrációt építeni.

A két feltételt kell tehát összekapcsolni, és az európai integrációt a kulturális nemzeti közösségek szabad föderációjára kell építeni. Mindez korántsem jelenti az államjogi és nemzetközi jogi értelemben vett szuverenitás és a területileg szervezett (tehát határokkal rendelkező), nemzetközi jogi jogalanyisággal rendelkező szuverén állam eltűnését. Az alapvető állami funkciók a szuverenitásból fakadnak és meghatározott területhez kapcsolódnak. Külső támadás vagy egyéb külső veszély esetén elsősorban az állam kell hogy védelmet adjon, de hasonló a helyzet például egy járvány okozta veszedelem idején is. Ehhez határok kellene, mert bár a fertőzések nem ismernek határokat, a középkori járványok idején is az esetlegesen veszélyt hordozó jövevényekkel szemben a várost falak védték, és baj esetén a városkaput kellett bezárni ennek minden hátrányos következményével együtt. A szuverén állam bizonyos egzisztenciális funkcióiról soha nem tud lemondani, mert ezzel lényegét és létét veszítené el. (Amire sajnos történelmünk során akadt jó néhány példa. Éppen ezért lényeges, hogy a nemzeti önazonosságunkat, az államunknál is fontosabb nemzetünket soha nem veszítettük el és „történjék bármi” soha nem is fogjuk elveszíteni.) Itt érdemes ismét leszögezni, hogy az európai integrációban a szuverén tagállamok sem egészben, sem részben nem mondanak le a szuverenitásukról, hanem az abból fakadó jogaik egy részének a gyakorlását a közös uniós intézményekre bízzák, tehát e hatásköröket közösen gyakorolják.

A nyelvi, kulturális, lelki közösségeinek önazonosságát és autonómiáját elismerő szuverén állam éppen úgy erősebb és biztosabb kereteket jelent, mint a nemzeti közösségekre épülő, egyben a tagállamai szuverenitását és alkotmányos identitását tiszteletben tartó európai integrációs intézményrendszer.

A kulturális nemzetfogalom és a valódi, alulról építkező föderalizmus összekapcsolása és együttes érvényesítése adná tehát a „közösségek közösségét”, másnéven a 25 éve álmodott „nemzetek államok feletti Európáját”. Ez vezethetne a „nemzetek Európája” és a „nemzetek feletti Európa” közötti ellentmondás feloldására, végső soron a szuverenisták és a föderalisták közötti megegyezésre. (Amire jelenleg nem látszik sok esély.)

Való igaz, hogy a kulturálisnemzet-fogalom és az alulról építkező föderális szerkezet összekapcsolására épülő „nemzetek államok feletti Európájának”, a „közösségek közösségének” a megvalósítására jelenleg csekély az esély. Az elképzelést ugyanis valójában sem a szuverenisták, sem pedig a föderalisták nem támogatják. A szuverenisták nyilvánvalóan féltik az elméleti és jogi szempontból korlátlan (ténylegesen persze korlátozott) szuverenitással rendelkező államot. Különösen azok számára tűnik veszélyesnek a gondolat, akik az állami szuverenitást a homogén nemzetállammal azonosítják, hiszen az ő számukra minden, az állammal nem azonosítható nyelvi, kulturális, nemzeti közösség léte, netán ezek kulturális, gazdasági és politikai jogainak valamilyen formát öltő autonómiájának az elismerése az egységes nemzetállamuk megbontására irányuló kísérletnek minősül. Nem ismerik fel, hogy az állam alatti közösségi identitások és az erre épülő közösségi jogok befogadása és ezzel összefüggésben a kulturális vagy

⁷ Georges-Henri Soutou: *La déclaration Schuman*. 2020. Elérhető: <https://academiestrategie.fr/2020/05/05/georges-henri-soutou-la-declaration-schuman/> (A letöltés dátuma: 2020. 10. 08.)



területi autonómia valamely formájának az elismerése nem gyengítené, hanem erősítené államuk egységét és egyben szuverenitását. Sajnálatos, hogy egyes fontos országokban az autonómiaigények helyébe az elszakadási, független állam alakítására irányuló törekvések léptek, amelyek viszont valóban veszélyeztetik az adott állam egységét, sőt létét és ezzel az autonómia ellenzőinek adnak érveket. Ugyanakkor látni kell, hogy a különböző országokban a történelmi, földrajzi, demográfiai, etnikai, kulturális körülmények eltérőek, és az autonómia az esetek túlnyomó többségében megfelelő megoldást jelent a különböző nemzeti közösségek egyetlen szuverén államban történő együttélésére.

De nem értenek egyet a kulturálisnemzet-fogalom és az alulról építkező föderalizmus összekapcsolására épülő integrációval a fölülről építkező, „szuperállami” föderalizmus képviselői sem. Az ő céljuk az államok feletti hatáskörök bővítésére irányul, történjék ez a szerződések keretein belül, az uniós intézmények – különösen, de nem kizárólag, a Bizottság és a Parlament – által előszeretettel alkalmazott lopakodó hatáskörbővítés vagy az alapszerződések módosítása által. Itt tehát döntően a tagállamok és az uniós intézmények közötti hatáskörök megosztásáról, a döntési szintek meghatározásáról van szó, ami kétségtelenül az intézményi rendszer legfontosabb kérdése. Éppen ezért csak nagyon óvatosan szabad megközelíteni. Rugalmasságra és szelektivitásra van szükség, általános tételek és politikai dogmák (*ever closer Union*) helyett a különböző területek eltérő kezelésére, egyes – elsősorban a szuverenitás külső megjelenésével összefüggő – területeken (külső és belső biztonság, külpolitika, védelem) a közös fellépés erősítésére van szükség, míg más területeken észszerű egyensúlyt kell teremteni a különböző uniós, állami és állam alatti döntési szintek között.

A helyzet azonban mégsem reménytelen. A regionalizmus erősítése terén történetek előrelépések és a szubszidiaritás kezdetben formálisként kezelt és kevésbé komolyan vett fogalma is kezd több tartalommal megtöltődni. Itt sem kellene mást tenni, mint a spirituális és kulturális közösségről szóló schumani gondolatra visszatérni, amelynek alapja a kereszténység és a demokrácia.⁸ Márpedig a szubszidiaritásnak ez a két legfontosabb, egymást kiegészítő eleme: nincs szubszidiaritás a keresztény közösségek egymásra épülő rendszere és e közösségek szabadsága és demokratikus működése nélkül. Nem ez lehetne hát a demokratikus, szabad közösségek föderalizmusa, ami a kereszténységre épülő civilizációs teret alapozná meg és fogná egybe? Mindez korántsem mond ellent a közösségi, uniós hatáskörök kiépítésének és e hatásköröknek az uniós intézményeken keresztül történő közös gyakorlásának. Feltéve, hogy mindez az alapszerződések által meghatározott rendben és elvek mentén, a jogállamiság megkülönböztetésmentes érvényesítésén alapul mind a nemzetközi jogi normák és az uniós jog, mind pedig az uniós jog és a tagállamok közötti kapcsolatban. Ebbe a szerkezetbe kell erőteljesebben bevonni az államokon belüli vagy éppen túli nyelvi, kulturális, spirituális közösségeket, amelyek az európai civilizációs tér lényegét és egyben Európa sokszínűségét adják.

A jó irányba tett lépésnek lehetne tekinteni a nemzeti régiók különböző formában történő és ennek jogi formában is megjelenő elismerését.⁹ A Bizottság kezdeti elutasító

⁸ Soutou i. m. (7. lj.) 3.

⁹ Európai Polgári Kezdeményezés, Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért, Brüsszel, Európai Bizottság, 2019. 04. 30. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32019D0721> (A letöltés dátuma: 2020. 10. 08.)



álláspontja e régiók elismerésével kapcsolatban – amit később a Bíróságnak kellett igazítania – önmagában is jelzi azt az idegenkedést, amit a „központ”, nem túl szerencsés elnevezéssel „Brüsszel”, a történelmi, nyelvi, spirituális kulturális, „civilizációs” tényezőkkel szemben táplál, ami nem csak a schumani örökség megtagadása, hanem ma egyik fő akadályát jelenti az európai integrációs folyamat sikeres továbbvitelének.

3.

És ezzel elérkeztünk az európai integráció második fő dilemmájához, ahhoz az egyensúlyhiányhoz, amely az integráció különböző dimenzióinak viszonyát jellemzi. A meghatározó és sikeres dimenzió nem kétséges, hogy a gazdasági integráció, a közös vám-tarifa és kereskedelempolitika, a közös, majd egységes piac, a sikeres versenypolitika, egy időben a szinte túlságosan sikeres mezőgazdasági politika és a közös pénz, amely persze kellő előkészítés, gazdaság- és költségvetéspolitikai megalapozás hiányában felvetett és ma is felvet komoly dilemmákat. Összességében azonban a gazdasági integráció Európa történetének egyik legnagyobb sikere.

A gazdasági integráció sikerei mögött a politikai egység megteremtésére irányuló törekvések messze elmaradnak, aminek legkézenfekvőbb jele a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közös védelem erősen mérsékelt teljesítménye. Annak ellenére ez a helyzet, hogy magának az egész vállalkozásnak és persze a schumani gondolatnak a lényege a politikai egység megteremtése volt, az ok, az eredet, a cél alapvetően politikai (*finalité politique*), és a gazdasági integráció ennek csak az eszköze volt. Igaz, nélkülözhetetlen eszköze, annál is inkább, hogy a politikai célok és a gazdasági eszközök a Szén- és Acélközösség létrehozásakor nem voltak elválaszthatók egymástól. Az akkor megteremtett, majd később kiterjesztett Monnet-módszer technikai, funkcionális, inkrementális természete pedig jól megfelelt a gazdasági integráció fokozatos kiépítése igényeinek, de a politikai dimenzió erősítését nem tudta biztosítani.¹⁰

A gazdasági és a politikai dimenzió közötti egyensúly hiányánál azonban még sokkal lényegesebb a harmadik, valójában a legfontosabb dimenzió, tehát a kulturális terület háttérbe szorulása, az *espace de civilisation*, a *communauté culturelle et spirituelle* schumani gondolatának térvesztése. Márpedig ez lett volna, ennek kellett volna lennie az egész vállalkozás motorjának, szívének-lelkének. Nem véletlenül beszéltünk annyit – de tettünk és teszünk érte kevesebbet – Európa lelkéről. Ez a lélek, (*l'âme de l'Europe*) pedig feltételezi mindenekelőtt és általában a közösségi identitás elismerését. Községi identitás nélkül egyéni identitás sem létezik, éppen úgy, mint közösségi, kollektív önazonosság sem létezhet a közösséghez tartozó személyek egyénileg vállalt és választott identitása nélkül. Az európai építkezés középpontjába – írtam három évvel ezelőtt¹¹ – ezt a kulturális-civilizációs dimenziót, az európai identitást kell helyezni. Az eredeti célokhoz úgy tudunk visszatérni, hogy ismét felfedezzük a gyökereinket, a lényünket,

¹⁰ Federico Ottavio Reho: *For a New Europeanism*. Future of Europe, Wilfried Martens Centre for European Studies, 2017. Elérhető: <https://martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/future-europe-new-europeanism.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 10. 08.)

¹¹ Martonyi (2017) i. m. (1. lj.)



a természetünket, a magában való mivoltunkat. Az nem baj, ha ennek az identitásnak más és más tartalmi elemeit tartjuk fontosabbnak. Mi megértjük, ha valaki a görög templomokat előbb látja meg, mint a Notre Dame székesegyházat, és elfogadjuk az antik örökséget mint az európai identitás nélkülözhetetlen elemét, amely nélkül Európa nem volna az, ami. Tiszteljük és elfogadjuk a felvilágosodást és értékeit, a szabadságot, az egyenlőséget és a testvériséget, hiszen ezek nélkül sem volna Európa az, ami. De nem lenne Európa, a zsidó-keresztény örökség nélkül sem. Európa lényege a *civilisation chrétienne*, hogy ismét visszatérjünk Schumanhoz. Mindezek az értékek együtt adták és formázták az európai identitást, amely e kulturális, szellemi örökség egyik elemét sem nélkülözheti. Az Akropolisz és a Golgota mellett fontos szerepet játszott a Capitolium is, hiszen a római jog öröksége nélkül a jog nem lehetett volna egyrészt nélkülözhetetlen eszköze a közösségi intézményrendszer létrehozásának és működésének, az integráció fejlődésének (a jogi normák és döntések eszközként különösen fontos szerepet játszottak az integráció gazdasági dimenziójának a fejlődésében), másrészt központi eleme magának az európai kultúrának, az európai identitásnak.

4.

Az európai identitásnak tehát több – legalábbis három – nélkülözhetetlen tartalmi eleme van, és ezek együttesen jelentik azt a sokszínűséget, amely az európai civilizációs tér talán legnagyobb előnye más kultúrákkal szemben. Ennek az is része, hogy a hangsúlyt különböző történelmi és kulturális okokból, vagy éppen politikai és gazdasági érdekek befolyására nem ugyanarra az elemre, „dombra” helyezzük. Az viszont komoly gond lehet, hogy a mások által legfontosabbnak tartott értékeket nem tiszteljük, és nem látjuk be, hogy ezek nemcsak azok számára fontosak, akik ezekben hisznek, hanem az európai kultúra egészének és ezzel az európai identitásnak is megkerülhetetlen tartalmi elemei. A nagy baj abból származhat, ha éppen az európai integráció legfontosabb, esetleg éppen legváltáságosabb, sorsdöntő időszakában felejtkezünk el a schumani gondolatról, a *civilisation chrétienne* alapvetéséről.

Az európai identitás lényegével kapcsolatos megközelítések közötti különbségek akkor válnak az integrációval szemben komoly kihívássá, ha ezek az eltérések az integráció részesei, elsősorban a tagállamok között, nehezen feloldható ellentéteket váltanak ki, tartanak fenn és éleznek tovább. És ezzel jutottunk el az integráció harmadik nagy dilemmájához, a belső ellentétekhez és az ezekből eredő, más és más tartalmat hordozó, változó formát öltő választóvonalak mentén létrejött megosztottsághoz.

Jelenleg a legtöbb szó a „Nyugat és a Kelet” közötti megosztottságról esik, annak ellenére, hogy az elmúlt 70 évben jó néhány más választóvonal is megjelent és hasonló a helyzet jelenleg is. Nem kétséges, hogy az induláskor a legfontosabb tényező a több egymást követő történelmi esemény és kiemelkedő államférfi által megteremtett francia-német kiengesztelődés volt, amely nélkül európai integrációról egyáltalán nem beszélhetnénk. A két meghatározó ország érdekei azonban egyes kérdésekben az integrációs folyamat egésze során ütközésbe kerülhettek egymással, emlékezzünk például a *chaise vide* hat hónapjára, a brit belépés viszontagságaira vagy éppen az euró bevezetésével és a keleti bővítéssel kapcsolatos, idővel feloldott, majd más formában ismét



felújuló nézeteltérésekre. Az sem kétséges, hogy e két ország közötti viszony, egyetértés és együttműködés vagy ezek hiánya, ma is meghatározó szerepet játszik az Európai Unió életében, az integráció folyamatának alakulásában. A történelmi visszaemlékezések igazsága azonban nem rejtheti el, hogy jelenleg a két ország együttműködésén túl, az integráció sorsát nagyon sok más, a tagállamok közötti kapcsolatok rendszerével összefüggő gazdasági és politikai tényező és érdek is befolyásolja.

Az Észak és a Dél közötti, itt nem részletezett választóvonal döntően gazdasági érdekek mentén alakult ki, és a jelenlegi vitákat is alapvetően ezek az eltérő gazdaságpolitikai nézetekkel is összefüggő gazdasági és pénzügyi érdekek befolyásolják. Az alapvető gazdaságfilozófiai megközelítések és az ezekre épülő modellek amúgy sohasem voltak egységesek, és a például az eurókötvénnyel kapcsolatos, ismét fellángoló vita nem független ezektől a történelmileg is meghatározott eltérő modellektől, nézetektől és érdekektől. Ugyanakkor e viták mikénti kimenetele ma döntően meghatározza az integráció jövőjét, és ez természetesen nemcsak az euróövezetre, hanem az Európai Unió egészére vonatkozik.

A Kelet és a Nyugat közötti ellentétek más természetűek. Itt is vannak viták a gazdasági kérdésekről, konkrétan a pénzről, de az igazi vita bonyolultabb és mélyebb, sokkal inkább szól kulturális örökségről, identitásról, az ismeretek hiányáról, érzékenységről, kölcsönös bizalmatlanságról és meg nem értésről, politikai és erkölcsi felsőbbrendűségről, kisebbségi és felsőbbrendűségi komplexusokról és még sok minden másról, aminek a feldolgozása és feloldása nem lesz könnyű feladat.

Pedig 70 évvel ezelőtt, összehasonlíthatatlanul hátrányosabb helyzetben, nem indult rosszul a dolog. Térjünk vissza ismét Schuman szavaihoz, aki világosan leszögezte, hogy egy totalitárius rendszer által a szabadságuktól megfosztott közép- és kelet-európai népek csatlakozni fognak a közös Európához, amint ezt megtehetik.¹² És hogy a nemzetek Európájának legkiemelkedőbb történelmi személyiségét is megidézzük, De Gaulle elnök 1967 szeptemberében Krakkóban a Jagelló Egyetemen (a Sorbonne-on a marxista-leninista francia diákok nem engedték beszélni) üzent meg árnyaltan, de határozottan, hogy a külföldi megszállásnak és a totalitárius rendszernek egyszer vége lesz.¹³

Valóban, eljött az *annus mirabilis*, átalakult Közép- és Kelet-Európa, ezzel Európa és a világ. Megtörtént a német újraegyesítés. *Bon mot*-nak tűnik, de kemény valóság, hogy a magyar közvélemény és politika egységesebben állt ki a német újraegyesítés mellett, mint a német... (Nem is beszélve természetesen Franciaországról és az Egyesült Királyságról.) A magyarok és a többi közép-európaiak nemcsak azt érezték, hogy Németország megosztottsága politikailag és morálisan tarthatatlan, hanem azt is pontosan tudták, hogy a német újraegyesítés nélkül nem képzelhető el Európa újraegyesítése sem.

Így került sor a német egység megteremtésére, majd – másfél évtized elteltével – Európa egyesítésére. Hogy ez az egyesítés mennyire megy át a valóságba, hogyan hatja át annak minden gazdasági, politikai és kulturális dimenzióját, beköltözik-e

¹² „Quant aux pays d'Europe centrale et orientale aujourd'hui privés de liberté par un régime totalitaire, ils rejoindront l'Europe communautaire, n'en doutons pas, dès qu'ils le pourront.” Soutou i. m. (7. l.) 3.

¹³ Alain Peyrefitte: *C'était de Gaulle*. Collection Quarto Gallimard, 2002. 60–61.



a nyugat- és kelet-európai lelkekbe, az rajtunk mindannyiunkon, nyugat- és kelet-európaiakon múlik.

Innen a keleti végekről, szubjektíven és a hagyományos közép-európai érzékenységgel, úgy tűnik, hogy a másik oldalról talán kevesebb – mondjuk angolul, ez talán tapintatosabb – *virtue signaling*-re, kevesebb *finger pointing*-ra, kevesebb *blame game*-re, és igen, kevesebb *patronizing*-ra lenne szükség. A részletek kibontása külön tanulmányt igényelne, amivel talán érdemes megvárni a jelenlegi rendkívüli helyzet és az általa kiváltott nyugtalanság elmúltát.

5.

A három dilemma, a szuverenisták és a föderalisták közötti ellentét, az integráció gazdasági, politikai és kulturális dimenziói közötti egyensúlyhiány és a tagállamok közötti ellentétek és megosztottság – sok más kihívással együtt – nemcsak az elmúlt hét évtized történetét kísérte végig, hanem minden valószínűség szerint a jövőben is velünk marad. A nagy kérdés az, hogy a jelenlegi rendkívüli helyzet, a járvány által kiváltott lélektani, gazdasági és társadalmi sokk hogyan fog hatni általában a világ változásának folyamataira, mennyiben gyorsítja vagy lassítja azokat, mennyiben változtatja meg e változások irányát. És ezen belül hogyan hat az európai integráció jelenére és jövőjére. Igazuk lesz-e a borúlátó jósoknak, akik egy sor, az integráció szempontjából kedvezőtlen fejleményre hívják fel jórészt jogosan a figyelmet, vagy ismét bebizonyosodik, hogy az európai egység megteremtése mélyebb és erősebb folyamat, amint ez a felszínen látszik és a válságok eddig sem állították meg, hanem éppen ellenkezőleg, erősítették és előrelendítették a vállalkozást. A válasz pedig döntően attól függ, rátalálunk-e a lényegre, felfedezzük-e ismét a közösségi és az európai identitás legfontosabb tartalmi elemeit, belátjuk-e, hogy a civilizációs és kulturális alapok mindennél fontosabbak, mivel egyebek mellett a globális verseny legfontosabb tényezőit, a demográfiát és a technológiai fejlődést is meghatározzák. A legfontosabb kérdés pedig az, hogy nyerünk-e a válságból olyan új energiát, lendületet és elhatározást, amely alkalmas az integrációs folyamat valóságos és érdemi megújítására.

Vannak változó és vannak változatlan dolgok. Novalis nem 70, hanem 221 évvel ez-előtt írta: „[S]zép, tündöklő idők voltak, midőn Európa egy keresztény ország volt, midőn egy kereszténység honolt eme emberi kéz formálta világrészben”.¹⁴

Felhasznált irodalom

Európai Polgári Kezdeményezés, Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért, Brüsszel, Európai Bizottság, 2019. 04. 30. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32019D0721> (A letöltés dátuma: 2020. 10. 08.)

¹⁴ Friedrich Leopold von Hardenberg Novalis: *A kereszténység, avagy Európa*. Máriabesnyő, Attraktor, 2014. 63. l.



- Hardenberg Novalis, Friedrich Leopold von: *A kereszténység, avagy Európa*. Máriabesnyő, Attraktor, 2014.
- Hueglin, Thomas: Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance. *Canadian Journal of Political Science*, 36. (2003), 2. 275–294. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423903778639>
- Martonyi János: Hogyan tovább, Európa? *Heti Válasz*, 5. (2005), 22. 55–57.
- Martonyi János: *A magyar nemzet sorsa és az európai fejlődés*. A Magyarok IV. Világkongresszusának Nemzetstratégiai tanácskozásán elhangzott előadás szerkesztett változata, Budapest, Magyarok Világszövetsége, 1996.
- Martonyi János: *Változatok az európai integráció jövőjére*. Az SZTE ÁJTK NRTI által rendezett konferencián tartott előadás szerkesztett változata, Szeged, 2017. 09. 23.
- Peyrefitte, Alain: *C’était de Gaulle*. Collection Quarto Gallimard, 2002.
- Reho, Federico Ottavio: *For a New Europeanism*. Future of Europe, Wilfried Martens Centre for European Studies, 2017. Elérhető: <https://martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/future-europe-new-europeanism.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 10. 08.)
- Rosling, Hans: *Factfulness, Ten Reasons We’re Wrong About The World – And Why Things Are Better Than You Think*. London, Sceptre, 2018.
- Soutou, Georges-Henri: *La déclaration Schuman*. 2020. Elérhető: <https://academiesciencesmoralesetpolitiques.fr/2020/05/05/georges-henri-soutou-la-declaration-schuman/> (A letöltés dátuma: 2020. 10. 08.)
- Sólyom László: A kulturális nemzet fogalmáról és elismertetéséről. In *Documenta, Közélet*. Budapest, HVG-ORAC, 2019, 340.



Palánkai Tibor

Az euró és magyarországi bevezetésének néhány kérdése

Some Questions of Introducing Euro in Hungary

Az euró gazdasági-üzleti project, jelentős vállalati érdekek (TNC-ék) kapcsolódnak hozzá. A megtakarított tranzakciós költségek a globális versenyképesség tényezői. Részben az Európai Unió (EU, Unió) magas integráltsági szintjével, másrészt az egységes belső piac létrehozásával függ össze. Az eurót eredetileg a magországok érdekeihez szabták, az árstabilitás kapott abszolút prioritást. A kibővülésekkel a rendszer stabilitása érdekében a konvergencia is elengedhetetlenné vált. Az eurókormányzás reformjai 2010 után ezt és a konstrukciós hibákat csak részben korrigálták. Az euró fő zászlóvivői a transznacionális vállalatok (TNC) voltak. Magyarország gazdasága magasan transznacionalizált, és nincs semmi akadálya, hogy ezek a társaságok az eurót használják. Az euró magyar bevezetése összességében általános nemzeti érdek, viszont nincs olyan társadalmi-gazdasági érdekcsoport, amely ezt felvállalná. Gazdaságunk magas euroizáltsága alapján részei vagyunk az euróövezetnek (area szemben a zone-al). Ez sajátos monetáris konstrukció, kettős valutarendszer az árfolyamok lebegtetése mellett jellemzi, de szuboptimális a zóna tagsággal szemben. Nincs komoly érv, miért kellene a belépésünkkel homályos felzárkózási célok miatt várni. Alapvető magyar érdek lenne, hogy az euró végső kialakításában és a további reformokban már közvetlenül és aktívan részt tudjunk venni.

Kulcsszavak: euró, integráltsági szint, egységes piac, tranzakciós költségek, kettős valutarendszer, lebegő árfolyamok, euró-övezet, euró-zóna, euró-kormányzás reformja

The euro is an economic and business project and is connected with substantial company (TNCs) interests. The saving of transactional costs is a factor of their global competitiveness. It relates to the high level of integratedness of the Union and the structure of internal market. Originally, the construction of the euro was shaped along the interests of the core countries, and the price stability enjoyed absolute priority. By enlargements this had to be extended to convergence as a factor of stability of the whole structure. The reforms of euro governance after 2010 have addressed these

problems only partly. The main flagships of euro are the TNCs. As Hungary is highly transnationalised, there is no obstacle for the foreign TNCs for using the advantages of euro. While the adoption of the euro is a general national interest, no one would promote the whole process. Hungary has a special construction of dual currency structure with a floating national currency (similarly to other countries of the region). But this is suboptimal to full euro zone membership. It is a basic Hungarian interest to take part directly and from inside in the further reforms of the euro system.

Keywords: euro, integration, Single Market, transaction costs, dual currency system, floating rates, euro zone, reform of euro governance.

Az utóbbi hónapokban a magyar eurós tagságról többen nyilvánítottak véleményt. Külön kiemelném az MNB Maastricht22 kezdeményezését. Kérdésben vita alakult a magyar pénzügyminiszter (Varga Mihály) és az MNB elnöke (Matolcsy György) között, de érdekes vita folyt például az Eötvös Csoport ez év januári ülésén. Érdeklődéssel olvastam Bod Péter Ákos és Dobozi István *Ellensúly*ban megjelent cikkét.¹ Úgy érzem, hogy a kérdés aktuális és fontos, és a vita alapján megformálódhat egy széles és releváns magyar nemzeti álláspont, amely artikulálja érdekeinket, és kijelölheti a kérdésben teendőket. A vita a kérdésről évek óta folyik, de úgy tűnik, a kérdés döntésre vitele aktuálissá vált.

Az euró elsősorban *gazdasági és üzleti projekt*. Kialakítását és működését természetesen a politikai érdekek, alkuk és elvárások bonyolult szövevénye befolyásolja és határozza meg. Az euró az EU politikai egységének és integrációjának a szimbóluma.

Az euró két lábon áll, és ezek erőteljesen meghatározzák stabilitását és jövőjét. Ez részben az *EU magas integráltsági szintje*, másrészt az *egységes belső piac létrehozása*.

Néhány éve kísérletet tettünk az egyes országok vagy integrációs csoportok integráltsági szintjének a meghatározására és mérésére. Az úgynevezett „Integrációs Profilok” kutatás keretében mintegy két tucat paraméter alapján próbáltuk az integrációs szinteket összehasonlítani. Ezek között egyebek mellett a kapcsolatok intenzitása, az összekapcsoltság és a kölcsönös függés, a strukturális konvergencia, a kereskedelmi, pénzügyi és tőkekapcsolati mérlegek vagy a makrogazdasági teljesítmények szerepeltek.

A vizsgált országokat vagy szervezeteket egy 100%-os skálán 5 csoportba osztottuk. Ennek megfelelően 0–10% az integráltság hiányáról, 10 és 30% között alacsony, 30 és 50% között közepes, 50 és 70% között magas, 70% felett pedig kiemelten magas integráltságról van szó. Számításokat csak az EU-ra és tagországaira végeztünk. De becslések szerint vélelmezhető, hogy az elmúlt mintegy 50 évben a globális gazdaság összekapcsoltsága meghaladta a 10%-ot, vagyis indokolt „globális” integrációról beszélni. A különböző államközi regionális integrációk (ASEAN, Mercosur vagy NAFTA) szintje sem haladta meg viszont a 30%-ot, vagyis megmaradt az „alacsony” minősítési kategóriában. Ugyanakkor az *EU egészében meghaladta az 50%-os („magas”) integráltsági szintet*. Közöttük, mintegy 6-8 ország (kis fejlett és közép-európai országok, benne

¹ Bod Péter Ákos: Euróavezeti tagságunk: van-e akarat? *Ellensúly*, (2019), 4. 95–206.; Dobozi István: Miért „sánta” közös valuta az euró? *Ellensúly*, (2019), 4.



Magyarország is) esetében ez a mutató 70% felettre tehető, vagyis *kiemelten magas integráltságúaknak* minősíthetők.²

A magas integráltság mellett a tranzakciós költségmegtakarítások elég tetemesek ahhoz, hogy a régió versenyképességét érdemben befolyásolják. Más kérdés, hogy ezt számszerűen mennyiben lehet kimutatni. De ez volt a helyzet a vámunióval is. Az előnyök szinte szembeötlöttek, de a Viner-féle elemzési módszerek alapján mégis marginálisnak tűntek. Az euró tehát nem valami politikai kreatúra, hanem fontos eleme az EU-gazdaság versenyképességének. Erről nem szabad elfeledkezni akkor, amikor az euró túl korai bevezetéséről vagy relevanciájáról beszélünk.

Az euró másik „lába” az egységes belső piac kialakítása. A piaci liberalizáláson alapuló integráció *nagy fejlettségi különbségek és oligopolisztikus piaci struktúrák mellett óhatatlanul az előnyök fokozódó egyenlőtlen megoszlásával jár együtt*. A spontán piaci mechanizmusok alapján a gazdag egyre gazdagabb, a szegény meg egyre szegényebb lesz. Ez már a közös piac 1968-as kialakulására is érvényes volt. Miután a kérdés inkább regionálisan, mint országok szintjén demonstrálódott, 1975 után nem volt véletlen a Regionális Fejlesztési Alap létrehozása, ami politikailag kevésbé deklaráltan, de a *kompenzációt* (kárpótlás helyett inkább „fejlesztésről” beszéltek) szolgálta.

Az egyenlőtlenségek növekedése az elmúlt időszakban az EU belül alapvetően az egységes piaccal függött össze (bár végső soron a *globális kapitalizmus működésének anomáliája*). A korrekciók és kompenzációk híján a spontán piaci mechanizmusok ezeket a különbségeket tovább mélyítik. A szabályozott piacgazdaság uniós szintű kivetítése ezért alapvető stratégiai kérdés. A gazdasági és monetáris unió ezt a célt szolgálja, vagyis az egységes piaccal *szerves egységet alkot*. A politikai integrációban a pénzügypolitikáknak kiemelt szerepe van, legyen szó monetáris (az euró mint eszköze jelenik meg), költségvetési vagy tőkepiaci politikákról. Az egyenlőtlenségek növekedése tehát nem az euróból következik, hanem éppen ellenkezőleg, a gazdasági és monetáris unióval egyik eleme annak a szociális piacgazdasági modellnek, amely egyebek mellett az egyenlőtlenségi anomáliákat is kezelni hivatott lenne. Más kérdés, hogy a Lisszaboni Szerződés elkötelezettsége a „versenyző szociális piacgazdaság” mellett („*competitive social market economy*”) mennyiben valósult meg, és mennyire volt képes a különböző dimenziókban az egyenlőtlenségeket kezelni.³

A monetáris integráció tervére a maastrichti döntések 12 tagállamra születtek, de azokat alapvetően a *magországoakra* (6-ok) szabták. A maastrichti döntések idején a kelet-közép-európai országokkal (először Csehország, Lengyelország és Magyarország) még a társulási szerződéseket sem írták alá, és szóba sem jött teljes jogú tagságuk. Erre 1993-ig kellett várni. Amikor egy washingtoni konferencián, 1990 tavaszán a tagsági aspirációinkat felvettem, a Közösségek egyik vezető országának nagykövete

² Palánkai Tibor – Miklós Gábor: Magyarország integrációs profilja. *Közgazdasági Szemle*, 59. (2014), 4. 452–485.; Palánkai, Tibor – Miklós, Gábor: Integration Profiles for Central Europe and Hungary. In Philippe De Lombaerde – Edgar J. Saucedo Acosta (szerk.): *Indicator-Based Monitoring of Regional Economic Integration. Fourth World Report on Regional Integration*. UNU-CRIS, Bruges, Belgium, Springer, 2017. 95–133.

³ Palánkai Tibor: Gondolatok a 21. századi kapitalizmusról és a „szociális államról” Thomas Piketty A tőke a 21. században című könyvének inspirációja alapján. *Magyar Tudomány*, 178. (2017), 1. 34–43.



gúnyos kacajjal alázott meg, és nemcsak nevetséges ábrándnak, hanem szinte pimaszságnak minősítette (hogyan jövünk mi ahhoz?).

Így a maastrichti tervek egyetlen prioritásra, az árstabilitásra szűkültek, és a felzárkózásnak nem tulajdonítottak különösebb jelentőséget. Pedig egy heterogén monetáris uniónak stabilitása nem képzelhető el e nélkül. Talán magyarázat lehet, hogy nem tűnt problémának, hiszen az 1980-as években csatlakozott 3 mediterrán ország, valamint Írország éppen ezekben az években produkált látványos felzárkózást. Az 1990-es évek végétől az új tagországok többségének a felzárkózása is látványos volt.

A kibővülésekkel az egységes belső piac aszimmetriái látványosan megnövekedtek, s természetesen optimális valutaövezetről aligha lehet beszélni. A növekvő, főként regionális egyenlőtlenségek elsősorban ebből következtek. Nekem alapvető vitám a „belső leértékelés” („belső leértékeltség”), és a „nemzeti” eurók kialakulása tételek kérdésében van. Ahogy általában a valutaárfolyam le- vagy felértékelődésének kereskedelemalakító szerepe vitathatóvá vált, ugyanaz a helyzet a „belső” leértékeléssel is. Nem hiszem, hogy értelme lenne ózdi vagy győri forintról beszélni, holott a bérek és az árak köszönőviszonyban sincsenek egymással. Ugyanígy értelmezhetetlen a „német” és a „görög” euró is. S nincs is a folyamatokban semmi különleges, egyszerűen a „belső piac” működéséről van szó. Nem az értelmezhetetlen alulértékelt „német euróról” van szó, hanem egy erőteljesen oligopolisztikus piacon fejlett tagok nagyvállalatainak lehengerlő közvetlen fölényéről. Úgy tűnik, hogy ebbe az eurót azért kell belekevernünk, mert így lehet aztán a vádlottak padjára ültetni.

Egy valutaövezet létrehozása nem függ a fejlettségi színvonalától és annak különbségeitől. A különböző föderációkban nagyszámú valutaövezetek léteznek, legyen szó Indiáról és Brazíliáról vagy éppen az USA-ról és Kanadáról. A sajtóságoknak és az adottságoknak megfelelően ezeknek a valutaövezeteknek konstrukciói lényegesen el kell hogy térjenek egymástól. Az adottságok között szerepel a gazdasági fejlettség és struktúra, a társadalmi és szociális viszonyok, a politikai, kulturális vagy történelmi tényezők.

Tévesnek és félrevezetőnek tartom, nemcsak elméletileg, hanem módszertanilag is, ha az euró bevezetését az egy főre eső GDP meghatározott szintjéhez kötnénk. A GDP tökéletlen mutató, több sebből vérzik. Számítása során input és output mutatókat egyaránt tartalmaz. Miután olyan ágazatoknak, mint az egészségügy, az oktatás vagy kutatás, de általában a szolgáltatások kibocsátása, teljesítménye nem meghatározható, ezért azokat a ráfordítások alapján vesszük számba. Része a bérem, de hogy a hallgatót jól tanítottam-e vagy sem, nem számszerűsíthető. Nem veszi figyelembe a veszteségeket és a pazarlást, a louisianai hurrikán a helyreállítással a GDP látványos növekedését hozta. Egy vasútvonal megépítésének nem a megvalósíthatósági költségeit (pl. 50 milliárd euró), hanem a tényleges költségeit (mondjuk 100 milliárd euró) vesszük számba. A GDP ilyen számítása növekedési tényezővé emeli a pazarlást és korrupciót. Miután a problémák azonosak, a GDP használható növekedési trendek vagy összehasonlítások durva megközelítésére. Komolyabb gazdaságpolitikai döntéseknél viszont körültekintéssel kell eljárni.

Természetesen fontos szerepük van a *versenyképességi tényezőknek*. Ilyenek a termelékenység, a szerkezeti konvergencia, kereskedelmi mérleg állapota vagy éppen fajlagos bérköltségek és egyéb költségtényezők alakulása. Termelékenység vonatkozásában az egy főre eső kibocsátással szemben megbízhatóbb az egy munkaóra jutó termelés. Az egy főre eső kibocsátásban Európa az USA-hoz képest 70%-on van. Az egy munkaóra



jutó termelésben 90%-on. Egy amerikai viszont évente 20%-kal többet dolgozik, mint európai társa. A tényleges versenyképességi és jóléti szakadék tehát lényegesen kisebb, valójában az általános szint nagyon közel áll egymáshoz.

Az EU esetében a baj tehát nem a monetáris integrációval, hanem adott konstrukciójával volt. Az eurókonstrukció hibáinak a részletes elemzése hosszú lenne. Hármat mindenképpen szükséges megemlíteni. Az egyik *a piac koordinációs és ellenőrző szerepének a túlbecsülése*. Mint kiderült, a piac éppen hogy felelőtlen magatartásokat inspirált (olcsó pénz, amivel szavazatokat lehet vásárolni, vagy ingatlannal spekulálni), amit aztán ugyan kíméletlenül megbüntetett, de csak utólag. *Hiányos volt az uniós monetáris uniós intézmények és politikák konstrukciója*, amit 2010 után az eurókormányzás reformjai részben korrigáltak, de végleges konszolidációja és további fejlődési irányainak a kidolgozása még várat magára. Végül *a nemzeti politikák szigorú alkalmazkodására és igazodására* lett volna szükség, amit valamilyen módon és mértékben valamennyi tagország *elszabotált* (potyautazás vagy a szabályok megszegése). Az anomáliák a különböző szinteken a szereplők döntésének és cselekvésének eredményei voltak. Az euró ebben kétségtelen eszköz volt, de bűnössé nyilvánítása igaztalan volna.

Teljes mértékben egyet értek azokkal az elemzésekkel, miszerint *az euró magyar bevezetése összességében általános nemzeti érdek*. Bod Péter Ákos kiváló elemzése az előnyök és hátrányok kérdésében komplex és meggyőző képet ad erről. Összegezve a tényezőket megállapítja: „A gazdasági érvek és tények alapos mérlegelése nyomán nem mondhatok mást, mint hogy a magyarhoz hasonló méretű, szerkezetű és hagyományú gazdaság számára komolyan nem ajánlható a külön fizetési eszköz tartós működtetése, az abból fakadó költségeknek és kockázatoknak a lakosságra való terhelése.”⁴

Magyarországon viszont nincs olyan társadalmi-gazdasági érdekcsoport, amely ezt felvállalná és az ügyet a vállaira venné. Az euró fő zászlóvivői a transznacionális vállalatok (TNC) voltak. A tranzakciós költségek kiküszöbölése elsősorban az ő érdekeiket szolgálta, ők forszírozták az euró bevezetését leginkább.

Magyarország gazdasága *a tagországok között az egyik leginkább transznacionalizált*, és nincs semmi akadálya, hogy ezek a társaságok az eurót, ahol az előnyös és kívánatos számukra, maximális mértékben használják. Használják is. Viszont nincs semmi hátrányuk, sőt inkább előnyös számukra a fokozatosan leértékelődő párhuzamos nemzeti valuta megléte. Nemzetközi tranzakcióikat euróban folytatják, viszont előnyös számukra, ha a béreket és különböző helyi szolgáltatásokat vagy beszállításokat a leértékelődő nemzet valutában finanszírozhatják. Tudjuk, hogy a kettősvaluta kedvező az adótörvények kijátszása, a profitok burkolt repatriálása vagy éppen a valutaspekulációs lehetőségek szempontjából.

A hazai nagyvállalatok, de a kisebbek is nem a globális verseny piacokon tevékenykednek, az euró számukra nem létkérdés. Az agrártranszferek mellett a strukturális alapok fő haszonélvezői a hazai piacra orientált (főként építőipari) vállalatok, amelyek az euróban kapott transzfereket kedvezően számolhatják el a hazai valutában felmerülő költségekkel szemben.

A politikai paletta mélyen megosztott, még a pártokon belül is. Az egységes valuta kétségtelenül korlátozza a nemzeti szuverenitást és politikák mozgásterét, ezért a pártok

⁴ Bod i. m. (1. l.) 8.



kormányzati pozícióban általában óvatosan és hezitálva közelítik meg a kérdést. Az ellenzék ugyan általában elkötelezett az euró mellett, de mivel nem kampánykérdés, kockázatai miatt a releváns bevezetési stratégiával várhat.

Az euró magyarországi bevezetése *számos stratégiai és technikai kérdést vet fel*. Tagjai vagyunk a gazdasági és monetáris unónak (EMU), már csak az euró bevezetése van hátra (ez a „harmadik” szakasza a folyamatnak), és erre szerződéses kötelezettségeink vannak, s a magyar lakosság több mint fele egyetért az egységes valuta bevezetésével.

Ugyanakkor, mint Bod Péter Ákos is elemzi, gazdaságunk magas euroizáltsága alapján részei vagyunk az euróövezetnek (*area* szemben a *zone*-nal). A dollárizációról vagy az euroizációról az elméletek szerint akkor beszélhetünk, ha a másik valuta aránya a nemzeti pénzforgalomban eléri a 10%-ot. Feltételezhető, hogy a TNC-k és az export tevékenységük alapján az eurós forgalom minden bizonnyal a magyar és a régiós GDP tekintélyes hányadát (feltehetően több mint 50%-át) adja. A magántranszferekben és a kiskereskedelemben ezek az arányok nem számottevők, de egy bizonyos kúszó (*creeping*) euroizációt itt is tetten lehet érni. A külföldről importált profi sportolóinkat többnyire euróban díjazzuk. Horvátországban ugyan mérsékeltebb a TNC-k jelenléte, de a turizmusban nagyban élnek a lehetőséggel, hogy az euróbevételekkel szemben a költségeket hazai valutában érvényesítsék. Ehhez még a külföldi nyugdíjuttalások is hozzájárulnak, és nem véletlen, hogy az autószalonok vagy az ingatlancégek árjegyzéke euróban készül. „Tartalmilag azonban nem túlzás kimondani, hogy a magyar (a dán, bolgár vagy cseh) gazdasági szereplők már régen benne vannak az euró övezetben, csupán a lakosság meg az állam nem.”⁵

Az utóbbi években, az eurótagjelöltek csoportjában *sajátos monetáris konstrukció* kialakulásának vagyunk tanúi. Általánossá vált a *kettős valutarendszer az árfolyamok lebegtetése mellett*. Kivételt képez Bulgária, ahol a valutatanács keretében a nemzeti valutát az euróhoz rögzítették. Az eltérés időben és országok között a lebegtetés módjában (irányított vagy spontán), az erőteljes leértékelődés mértékében és a kapcsolódó gazdaságpolitikák tekintetében van.

Figyelemre méltó, hogy Magyarországon a 2008-at követő 10 évben a forint az euróval szemben közel 30%-kal leértékelődött, a cseh koronára és a lengyel zlotyra viszonylagos stabilitás volt jellemző. (Az utóbbi hónapok fejleményeitől eltekintünk.) A folyamatok komplexitása miatt az árfolyamhatások elemzése nem tűnik könnyűnek. A nagyarányú leértékeléssel kapcsolatos hatások, hátrányok sem azonosíthatók egyszerűen.

A leértékelés ugyan nem javítja a „versenyképességet”, de fontos alkalmazkodási lehetőség lehet, azzal, hogy átmenetileg piacon tartja a termelőt, és lélegzetvételi időhöz juttathatja a tényleges költség- vagy minőségjavító intézkedések érdekében. Ugyanakkor a belföldi valutában álprofitabilitást jelent, ami éppen az alkalmazkodási kényszereket tompíthatja. Az álljövédelmzőségeen alapuló potyautazás a leértékelés legsúlyosabb negatív következménye. Hogy a potyautazás mennyire általános és tipikus, a folyamatosan leértékelő országok példája jól mutatja.

A magyar kereskedelmi struktúra jellemzői alapján a kérdés ambivalensnek tűnik. Kétségtelen, hogy a TNC-eket a leértékelődés indokolatlanul juttatta jövedelmekhez,

⁵ Bod i. m. (1. lj.) 4.



miközben nehéz megállapítani mennyiben segítette a piacra jutást és azon maradáást, főként a KKV-k számára. A hazai KKV-k a versenyző globális piacokon viszonylag kis számban képesek helytállni, és ez integrációnk egyik nagy deficitje.

A leértékelés másrészt jólérontás, vagyis olyan megszorítás, amely a keletkező veszteségeket, főként az infláción keresztül, az egész társadalomra teríti szét. A viszonylag erőteljes leértékelődésnek Magyarországon nem volt arányos inflációerjesztő hatása, amiben számos tényező játszott szerepet. A pénzinflációt kereslet- és költségdefláció (olajárak) ellensúlyozták, és ugyancsak a keresleti defláció miatt egyelőre a költséginflációs hatások (bérek robbanása) sem jutottak érvényre. Persze, igaz, hogy a statisztikai inflációval szemben, más a helyzet a tényleges inflációval. Napi vásárlásaink igazolják, hogy a kettős nincs egészen összhangban. A felzárkózás folyamata nem tört meg (bár vannak az egyes országok sikeressége között különbségek), és a makrógazdasági teljesítmények általában jók voltak.

A kettős valutarendszer konstrukciója elméletileg nem új, valójában hasonlít az angoloknak a monetáris integrációval kapcsolatos vitában kifejtett eredeti elképzeléseihez. Az angolok igazából nem elleneztek a monetáris uniót. Ellenkezőleg. S javaslatok nem voltak irrelevánsak. Az angolok egy közös valuta (*common currency*) modellt javasoltak, amely megőrizte volna párhuzamosan a nemzeti valutákat. (Egy hajdan kulcsvaluta esetében ez a törekvés nem volt véletlen.) A németek azonban ezt határozottan elutasították, s az egyetlen valuta (*single currency*) mellett tették le a voksot. A megfontolás mögött a kiszorító hatások feltételezése (*crowding out*) és ennek kapcsán az infláció nagyobb veszélye álltak. Az inflációtól való megszálott német félelem végig meghatározza az egész monetáris integrációs folyamatot, és bizonyos mértékig a reformoknak is egyik fő akadály (az eurókötvények elutasítása). Ezek a kiszorító hatások a régiókban nem érhetők tetten.

A kérdés szorosan összefügg a „transzferunió” dilemmáival. A transzferek nagy része piaci, haszonélvezői a nagyvállalatok, adóztatásuk versenyképességi kérdés. A transzferek kisebb része kapcsolódik költségvetésekhez, fő teherviselői az adófizetők, terhelésük kényes politikai kérdés. A dilemmák feloldásához eddig hiányzott a politikai elszánás.

A régió kettős valuta rendszerei hosszabb távon is fenntarthatónak tűnnek, *nincsenek olyan közvetlen kényszerek* (politikaiakon vagy jogikon kívül), amelyek a nemzeti valuták kivezetését tennék szükségessé. Az ellenérdekeltségeken (TNC-k, hazai nagyvállalatok, bankok vagy kormányzati politika) és visszaélések lehetőségein túl *a rendszer nemzetgazdaságilag azonban szuboptimálisnak* tűnik. Bod Péter Ákos kitűnő elemzése az euró bevezetése mellett ezt viszonylag egyértelműen bizonyítja.

A következő évek fejleményeit és kényszereit nehéz prognosztizálni. A hat jelölt ország között három (Bulgária, Románia és Horvátország) rendelkezik programmal, sőt céldátummal is az euró bevezetésére. Ezek a céldátumok több esetben kitolódtak, de nő a megvalósulási esélyük. *Románia vagy Horvátország eurózóna-csatlakozása a magyar belépést egyből nemzetpolitikai kérdéssé* tenné, nehéz lenne érvelni, miért ragaszkodunk a trianoni elválasztóvonal egyik fontos tényezőjének a fenntartásához.

A cseh és lengyel távolmaradás mögött *erős szuverenitási érvek* húzódnak meg. A monetáris politikai szuverenitás természetesen számukra is illúzió, de a szélesebb politikai megfontolások ezt felülírhatják. Furcsa módon a szlovákok részéről a szuverenitás



kérdése legalább ugyanilyen erővel jelent meg csak ellenkező előjellel. Ha odaülnek a döntések asztalához, lehetőségük nyílik arra, hogy azokat befolyásolják. Ha kívül vannak, akkor azokat a fejük felett hozzák. Lengyelországnak mint közép-nagy hatalomnak az ilyen befolyásolásra lényegesen kedvezőbbek lennének a lehetőségei.

A *kúszó eurozáció* folytatódásának a lehetőségei is szélesedhetnek. Ebben a kontextusban vehető fel, vajon nekünk az eurót mint készpénzt kell-e bevezetni? A *készpénzforgalom megszüntetése és visszaszorítása* számos országban, s így Magyarországon is kitűzött program, ami az euróbevezetést is akár új dimenziókba helyezhetné. Ez azt jelenti, hogy nem vezetjük be az eurót mint készpénzt, sőt fokozatosan a nemzeti valuta is megy a kukába. A számlákon még maradhat az áraknak mind a két valutában való megnevezése, de a plasztikkártya már nem mond semmit a valuta neméről. S az egész nem okoz gyakorlati problémát, ha az árfolyamot egyszer s mindenkorra rögzítik, és a konverziós illetéket pedig lenullázzák. Ez utóbbi a fejlett számítástechnikai rendszerek mellett a bankoknak nem okozna veszteséget, a nullához tendáló költségeket egyszerűen le lehetne írni. Más kérdés, hogy ezzel jelentős konverziós nyereségekről kellene bankoknak lemondani, bár ezt adópolitikai kedvezményekkel lehetne kompenzálni.

Magyarország, a régióban mindenképpen sajátos kedvező helyzetben van. Rendelkezik egy *nagyszámú és jó minőségű pénzügyi elittel*, mind elméleti, mind gyakorlati gazdaságpolitikai vonatkozásban. A gyökerek a Közgáz Pénzügytanszék legendás és emblematikus egyéniségeihez (Riesz Miklós, Bácskai Tamás, Hágelmayer István, Dobrovics Iván) nyúlnak vissza, akiknek a keze alól a kiváló pénzügyesek tucatjai kerültek ki, s nem túlzás több generációjukról beszélni. Ezek a különböző egyetemek pénzügyi tanszékein, a Pénzügyminisztériumban, a Nemzeti Bankban vagy éppen a Pénzügykutató vagy a Közgazdasági Kutató Intézetben az elmúlt immáron több mint fél évszázadban, mind az oktatásban és kutatásban, mind a gazdaságpolitika alakításában kiemelkedő szerepet játszottak. Érdemeik és nevük felsorolása majdnem, hogy lehetetlen, leginkább azért, mert bármelyikük kihagyása nemcsak sértő, hanem méltánytalan is lenne.

A politikai törésvonalak természetesen tetten érhetőek, de viták mindig a magas szakmai igényesség mellett folynak, és ez érvényes az utóbbi évek euróval kapcsolatos polémiaira is. Ellentétben például Csehországgal vagy Lengyelországgal, ahol az euróviták jelentős részben politikai nézeteltérések mellett folynak. A jelenségre, hogy a csehek mintegy kétharmada elutasítja az eurót, miközben az azt naponta használó szlovákok kétharmada igenli, aligha lehet szakmai vagy reálgazdasági eltérés alapján magyarázatot adni. A szinte személyekhez kötődő politikai viták kivetülnek a közvéleményre is.

Magyarországon tehát *jó esélye lehet az euró kérdésében olyan magas színvonalú szakmai konszenzus és javaslatok kialakítására*, amely teljes mértékben megfelel tényleges nemzeti érdekeinknek, miközben alapja lehet az euró bevezetése előtt álló országok közös fellépésének is. Ez fontos és sürgető lenne.

Úgy gondolom, hogy az eurórendszer teljes konszolidálása és a reformok lényeges szerkezeti változásokat igényelnek. Tekintettel a részt vevő országok nagy fokú heterogenitására, a stabilitás mellett a jövőben konvergencia kiemelt stratégiai prioritássá kell, hogy váljon. A jelenlegi kohéziós válságon csak így lehetne túljutni. A felzárkózás természetesen történhet kívülről, de véleményem szerint is kedvezőbb lehet belülről. Nem kétséges, hogy a jövőben *olyan monetáris unió áll érdekünkben, amely belülről könnyíti meg a felzárkózást*. A reformjavaslatok között (Merkel–Macron) tetten érhető ilyen készség.



Külön említést érdemel, hogy a jelenlegi kettős valutarendszerben a kormányzat seniorage-szerű többletforráshoz jut az EU-források forintösszegét illetően. Ennek kompenzációja a COVID-19-ből való kilábalást szolgáló további EU-forrásokkal jelentősebb transfereket tehetne indokolttá.

A közhelyek tipikus példája, hogy *csak akkor szabad csatlakoznunk, ha már gazdaságunk felkészült az euróra*. Ehhez még hosszú időre lehet szükség. A helyzet azonban az, hogy egész alapvetően politikai akaraton múlik. Ha ez megvan, és releváns felkészülési programot tesznek mögé, akkor a belépés fél évtizedes távlatokban is lehetségessé válhat. Viszont, ha csak várunk, hogy majd beérjünk, akkor évtizedek múltán sem lesz az egészből semmi. S mint a szlovákok példája mutatja, ez az öt év 2004-ben nekünk is elég lett volna. A szlovákok egyáltalán nem voltak jobb helyzetben nálunk, de elszánták magukat a folyamat végigvitelére. Még emlékszem a hazai kormányzati háritásra, túl sok áldozatba kerülne, és jobb, ha várunk. Nyilván esetünkben is az áldozatok és a következmények a kapcsolódó gazdaságpolitikákon múltak volna, de egy biztos, a halasztásért súlyos árat fizettünk. Elég csak annyi, hogy a később több százezer magyar életét megnyomorító svájcifrankhitel-válság drámai következményeit nagyrészt el lehetett volna kerülni. De hát erről sem illendő beszélni, mert az ügyben valamennyi politikai erő sáros.

Nincs komoly érv, miért kellene a belépésünkkel homályos felzárkózási célok miatt várni. Sokkal inkább, mindazoknak, akik az eurót akarják, ebben az összefüggésben kidolgozott javaslatokkal kellene előállni. Ha már nem is érvényes a *bon mot*, hogy füstölő házba nem szokás beköltözni, a félkészül már más a helyzet. A lakások jelentős részét félkészben vásárolják. A vevő így eldöntheti, milyen színű legyen a csempe és hol legyen a fürdőkád. Azt hiszem, hogy alapvető magyar érdek lenne, hogy az euró végső kialakításában és a további reformokban már közvetlenül és aktívan részt tudjunk venni. *A nem sürgős belépés jelszót meg kellene fontolni.*

Nyilvánvalónak tűnik, hogy a Covid-19 kapcsán a kérdés nem aktuális. Ha bizonytalan is a távlat, a „helyreállítás” és a konszolidáció, az EU-integráció jelenlegi benuit helyzetéből való visszalendülés szempontjából, véleményem szerint a kérdés gyorsan stratégiai jelentőségűvé válhat.

Felhasznált irodalom

- Bod Péter Ákos: Euróavezeti tagságunk: van-e akarat? *Ellensúly*, (2019), 4. 95–206.
- Dobozi István: Miért „sánta” közös valuta az euró? *Ellensúly*, (2019), 4.
- Palánkai Tibor: Gondolatok a 21. századi kapitalizmusról és a „szociális államról” Thomas Piketty A tőke a 21. században című könyvének inspirációja alapján. *Magyar Tudomány*, 178. (2017), 1. 34–43.
- Palánkai, Tibor – Miklós, Gábor: Integration Profiles for Central Europe and Hungary. In De Lombaerde, Philippe – Saucedo Acosta, Edgar J. (szerk.): *Indicator-Based Monitoring of Regional Economic Integration. Fourth World Report on Regional Integration*. UNU-CRIS, Bruges, Belgium, Springer, 2017. 95–133. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-50860-3_4
- Palánkai Tibor – Miklós Gábor: Magyarország integrációs profilja. *Közgazdasági Szemle*, 59. (2014), 4. 452–485.



Kőrösi István

Európa történelmi sorskérdései és kilátásai

*Az Európa közel – távol*¹ című könyv bemutatása

Issues and Prospects of Europe's Historical Destiny

Review of the book *Európa közel – távol* [Europe close – far away]

A könyv 12 nemzetközi hírű, kiváló szerző munkája. 11 fejezetből áll, mindegyik Európa sorsának egy-egy kulcskérdését elemzi, igen színvonalasan. Az előszóban a szerkesztő, Kovács Lajos Péter Hajnal István gondolatával indítja a kötetet: „Az intellektualizmus nem más, mint az alkalmak fölényes megragadásának technikája”.²

Az első tanulmány Berend T. Iván professzor, az MTA volt elnökének nagyívű, mélyen szántó történelmi elemzése, az „Európa-paradigma” bemutatása. Európa földrajzilag voltaképpen egy kis félsziget, amely az óriási ázsiai kontinenshez kapcsolódik. Európa kulturális és civilizációs jelentősége mégis rendkívüli, a görög kultúra, a római jog és civilizáció, a judeo és keresztény gyökerek, a kétezres éves nagy kulturális áramlatok révén többször meghatározó, sőt időnként döntő szerepet játszott az emberiség haladásának élvonalában, vagy éppen az élén. A nagy földrajzi felfedezések után Európa világpolitikai dimenzióra tett szert, gyarmatosításai révén. A 19. században, 1820 után a világgazdaságban is vezető szerepet vívott ki magának.

A történelemben gyakran hódítók törtek Európára, de végül mindig Európa hódította meg a barbárokat. A reneszánsz, a reformáció, a tudományos és ipari forradalmak több hulláma nyomán új értékrendek, magatartásformák alakultak ki és Európa a világ gazdasági és társadalmi fejlődésének élvonalába került. A parlamenti demokrácia kiépülése, az urbanizált ipari struktúrák létrejötté Európának vezető szerepet biztosított és „Európa fogalma fokozatosan azonossá vált ezzel az új, társadalmi, gazdasági, politikai értékrenddel”.³

Kőrösi István ny. tudományos főmunkatárs, MTA KRTK Világgazdasági Intézet, ny. egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar; E-mail: drikorosi@gmail.com

¹ Kovács Lajos Péter (szerk.): *Európa közel – távol*. Budapest, Éghajlat, 2019.

² Uo. 5.

³ Uo. 9.

A 19. század a modern nemzetállamok létrejöttének kora, amelyek egyrészt szuverenitásuk hangsúlyozására építettek, másrészt a belső integrációt igyekeztek megvalósítani. Franciaországban nyelvi, etnikai homogenitásra törekedtek, a német és olasz egységtörekvések erős nemzetállam létrehozására, ugyanakkor a nemzeti identitás megteremtésére irányultak. Luxemburgban a „luxembourgeoisch” dialektust hivatalos nyelvként ismerték el, az önállóságot kívánták hangsúlyozni vele. Ugyanerre példa a svájci kantonok jogállása és a demokrácia jeleként a rätoromán nyelv negyedik hivatalos nyelvvé tétele. A nemzeti integráció párosult a modernkori nacionalizmus létrejöttével és megerősödésével. A 19. és a 20. században több tragikus következményekkel járó hódító és hegemon kísérlet történt Európa erőszakos egyesítésére, amelyek szerencsére végül mindig kudarcot vallottak. Európa békés, közös alapokon történő egyesítésére hívott fel Victor Hugo, az Európai Egyesült Államok megteremtésének reményét kifejezve. Mazzini az olasz egység létrehozása mellett Európa egyesítése mellett szállt síkra.

A 20. században Oswald Spengler híres *A Nyugat alkonya* című művében nyolc magaskultúrát definiált az emberiség történelmében. Ezek közül Európában a klasszikus görög-római civilizáció mellett a fausti civilizációt tipizálta. A híres angol történész, Arnold J. Toynbee az *A Study of History* című 12 kötetes monumentális művében 23 civilizációt különböztetett meg a történelemben. Toynbee Nyugat-Európát közös civilizációként határozta meg, elkülönítve ettől az „ortodox”, kelet-délkelet-európai civilizációt.

Berend T. Iván meggyőzően fejt ki Európa megosztottságának tényezőit és negatív hatásait. Közép- és Kelet-Európa nagyrésze kimaradt a Nyugat-Európát meghatározó nagy kulturális áramlatokból, a reneszánsz és a reformáció hatásai nem vagy alig érintették őket. Magyarország a fő kivétel, ahol a reneszánsz és a reformáció is széles körben elterjedt, és hatalmas kulturális-szellemi-művészeti értékek jöttek létre. Érvényes ez a német és a balti hanzavárosokra is. Ezt tapasztaljuk Csehországban és Lengyelországban is, utóbbiban viszont a reformáció nem terjedt el, az ország katolikus maradt.

A perifériára kerülést a közép- és kelet-európai országok nem tudták elkerülni. A második jobbgátság és „a nagy elkanyarodás” miatt (Pach Zsigmond Pál kifejezése) a kelet-közép-európai országok lemaradása évszázadokra végzetes következményekkel járt. Európában mindmáig hatóan hatalmas regionális különbségek alakultak ki, amelyeket történelmi adatokkal dokumentálva Berend T. Iván meggyőzően mutat be.

Van-e kiút a szegénységből, felzárkózhatnak-e a lemaradott országok? Berend T. Iván jól mutatja be a skandináv országok és Írország példáján, hogy van út a felemelkedésre. Ennek legfőbb tényezői közé sorolja az oktatás fejlesztését és a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódást. Az EU regionális és kohéziós alapjaiból folyósított fejlesztési támogatások nagyban hozzájárulnak – jó felhasználás esetén – a felzárkózási folyamat tartóssá tételéhez. Az EU-tagországok, különösen a kis közép- és kelet-európai országok számára fontos, hogy „nem valamely nagyhatalom uszályában alárendelten és kiszolgáltatottan kell »pártfogót« keresniük, hanem a szorosan kooperáló és unióba szerveződött európai egységben biztosíthatók legjobban nemzeti érdekeik” – mutat rá Berend professzor.⁴

Csaba László professzor, akadémikus a *Törésvonalak Európában* című tanulmányában részletesen elemzi az érdekek, értékek, a pályafüggés és -választás szerepét

⁴ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 21.



az EU-ban. Rámutat, hogy az EU-ban egyszerre létezik kelet-nyugati és észak-déli szakadék. Az előbbi a II. világháború utáni négy és fél évtizedes kettéosztottság következménye, az utóbbi a gazdaságpolitikai, irányítási rendszerbeli különbségek, a költségvetési deficitek és a hitelező-adós pozíciók eltérő jellegéből adódik.

A „keleti tömb” öröksége a civil társadalom gyengesége, a szabálykövető magatartás hiánya, a magánszféra és tulajdon tiszteletének töredékessége.⁵ Vajon az országok eltérő történelmi fejlődését a pályafüggőség és/vagy értékválasztások determinálják-e? Lényegileg két fő versengő paradigmával és alfajaival találkozunk. Az egyik szerint a történelmi fejlődés egységes – unilaterális – pályán halad. A lemaradás mennyiségi és időbeli.⁶ A másik irányzat szerint az országok, nemzetek útját kulturális, civilizációs adottságok határozzák meg, a kultúrák pedig természetük szerint nagyon különböznek. Pach Zsigmond Pál „A nagy elkanyarodás” elmélete szerint Európa korábbi egységét a nagy földrajzi felfedezések, a transzatlanti kereskedelem felértékelődése és Kelet-Közép-Európa elkanyarodása, a második jobbágyság, a polgárosodás hiánya bontották meg.⁷ Csaba László idézi Szűcs Jenő felfogását, aki szerint a fejlődést hosszú távon nem anyagi, hanem a szellemi feltételek és körülmények hatása, a kulturális-civilizációs értékek és mozgatórugók határozzák meg. Recenzensként én is ezt a felfogást tartom meghatározó jelentőségűnek.

Csaba László mély okfejtéssel tárja fel, hogy a polgárosodás értékrendjének érvényesülése és nyomában a polgári társadalmi magatartás miként vált a fejlődés előmozdítójává Nyugat-Európában és hiánya milyen negatív következményekkel járt Kelet-Közép-Európában. Ezek a tényezők: a társadalmak nyitottsága, illetve zártsága, a nemzethez való viszony, a jóléti társadalomhoz való viszonyulás és következményei.

Megjelent és lassan erősödik az a felfogás, hogy az anyagi javak gyarapítása nem lehet az ember értékrendjének csúcspontja. Csaba szerint „megnőtt a posztmaterális értékek szerepe. Utóbbinak sok hívó szava lehet: a környezettudatosság, a szabadidő-társadalom vagy épp a tartalmas munka igénye. Az életmód-kutatások mellett ma már a marketing- és a politikai stratégiák figyelmét sem kerüli el, amikor célzott üzeneteket fogalmaznak meg”.⁸ Igaza van Csaba Lászlónak abban is, hogy „minél inkább elismerjük az útfüggőség létét, annál inkább természetessé válik az, hogy a nemzeti preferenciák tartósan eltérnek egyazon kérdés megítélésében és ez a jövőben sem változik”.⁹ Az útfüggőség megléte mellett lényeges a nemzeti érdekviszonyok alapján történő útválasztás, azaz a gazdaságpolitika tudatos alakítása, világos preferenciák kitűzése, a mozgástér tágítását szolgáló konzisztens stratégia.

A pénzügyi integrációval kapcsolatban fontos az a nagy horderejű momentum, hogy „az európai szemeszterrel, valamint a kettős és a hatos csomaggal megerősített költségvetési egyezményvel 2012-től létrejött a szabálykövető államháztartási politika keretrendszere. Ez az euró övezetében kötelező, Svédország és Magyarország pedig önként csatlakozott hozzá.”¹⁰ Nagy horderejű lépés volt az Európai Stabilitási Mechanizmus

⁵ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 23.

⁶ Uo. 24.

⁷ Uo. 26.

⁸ Uo. 29.

⁹ Uo. 30.

¹⁰ Uo. 35.



létrehozása is. Az Európai Központi Bank szerepkörének és hatásköre gyakorlásának következményeiről is jó körképet ad a szerző. Az integrációban nagy jelentőségű a pénzügyi fenntarthatóság. Az észak-dél különbségek jelentős próbatételt jelentenek a gazdaságpolitikák, a monetáris és fiskális fegyelem, a hitelező-adós viszony kezelése területén. Ezek a koncepcionális különbségek még mélyebbek, mint a fejlettségi lemaradás kérdése a kelet-nyugati dimenzióban, amelyek szintén mély koncepcionális, stratégiai, strukturális, társadalompszichikai, magatartásbeli különbségek forrásai.

Csaba László részletesen elemzi a „több sebesség vagy differenciálódás” kérdéseit. Hangsúlyozza, hogy az országok érdekeinek érvényesülését nem tükrözi a transzferegenleg. A nettó befizetők új piacokhoz juthatnak, a képzett munkaerő alkalmazása jelentős hasznot hoz számukra. A külföldi közvetlen beruházások révén profitjukat növelhetik, a piacszerzés mellett saját otthoni termelésüket rentábilisabbá tehetik a beszállításokon keresztül, és a fogadó országban bővíthetik piaci részesedésüket. A közösségi alapok felhasználásában és átfogóan a fejlesztési politikákban a jogszerűség mellett a célszerűségnek és a hatékonyságnak kell (kellene) érvényesülnie. A fejlesztési támogatások elköltése nyomán nem várható el, hogy minden euró közvetlenül megtérüljön, de az igen, hogy kimutatható és egyértelmű legyen az a közösségi hozzáadott érték, amely bármely pénzköltés nyomán keletkezik. Csaba László professzor elemzése ezúttal is kiemelkedő hozzáadott értéket képvisel az Európa-kutatásban.

Jeszenszky Géza professzor *A magyar út az európai út* című rövid, de pregnáns tanulmányában összegzi gondolatait arról, hogy a magyarság és európaiság összeegyeztethető, sőt összetartozik a Magyarország felemelkedését célzó stratégiában. Korunkban senki nem akarhat nemzeti elzárkózást, szabad kereskedelem helyett magas védővámokat, gazdasági autarchiát. A polgárokat joggal irritálja, hogy Európa-szerre sok negatív jelenség tanúi vagyunk. „Ilyen a csökkenő műveltség, a növekvő korrupció, a morális érzékenység csökkenése, a színtelen és elvtelen politikusok elterjedése, az igénytelen és gyakran trágár beszédstílus, a mind slamposabb öltözködés, az okos telefonok állandó nézegetése, a »celebek« kultusza és sok minden.”¹¹ A szélsőséges gondolkodást, a minden értéket és tekintélyt lejárató magatartásformákat, az irracionálitást, a környezetrombolást Jeszenszky joggal tartja olyan jelenségeknek, amelyek ellen határozottan fel kell lépni. Értékelése szerint a rendszerváltásban „a prosperitás volt a vasfüggönyön túli világ csodafegyvere, végül ez győzte le a szovjet típusú szocializmust, ami valójában egy nagyhatalom imperializmusa volt. Amire egészen 1989 elejéig nem számítottunk, »az agyaglábú kolosszus«, a szerencsés külső és belső körülmények jóvoltából összeroskadt, és romjai nem temettek bennünket magul alá, a keleti tömb országai szabad és szuverén államok lettek.”¹² Nagymértékben közrejátszott ebben a történelmi átalakulásban a világpolitikai és gazdasági konstelláció megváltozása, hangsúlyosan az USA és a Szovjetunió közötti kapcsolatban is. A Nyugat stratégiájában közrejátszott az az alapvető remény, hogy a kelet-nyugati viszony döntő megváltozása és a kelet-közép-európai rendszerváltás révén új befektetési és árupiacokhoz jutnak és az átalakulásban csak viszonylag csekély finanszírozást kell vállalniuk. A rendszerváltó országokban pedig élt a remény a gyors és minél kevesebb áldozattal, nehézségekkel járó felzárkózásra

¹¹ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 49.

¹² Uo. 50–51.



és a jóléti állam minél gyorsabb megteremtésére. A valóságban az átalakulás terheit túlnyomórészt a rendszerváltó országok viselték. Széles rétegek számára a megnőtt munkanélküliség, a strukturális átalakulás kényszerei, a hazai tőkehiány és a felkészületlenség okozta hátrányok sok csalódást okoztak.

Jeszenszky Géza idézi Antall József miniszterelnököt, aki kifejtette, hogy „mennyire szükséges és mennyire nélkülözhetetlen ma is az [európai] összetartozás és a szolidaritás, mert ez az a bázis, amelyen biztonságunk alapul”.¹³ Jeszenszky jól bemutatja, hogy miért van szükség közös európai külpolitikára. Európában jelentős feszültségtényezők az országok közötti politikai érdekkonfliktusok, az EU-n belül és kívül (Oroszország, Ukrajna) a nemzeti kisebbségek helyzetének rendezetlenségei. A problémák megoldásához autonómiára és széles körű nyelvhasználati jogok garantált biztosítására van szükség.

A felemelkedésre jó példák vannak, köztük kiemelkedően Finnország is, ahol a jó oktatás, kiváló egészségügy, a szorgalom és a patriotizmus kiemelkedő szerepet játszottak abban, hogy az ország a fejlettség élvonalába került. Fontos, hogy Közép-Európa felszámolja saját elmaradottságát és belső ellentéteit. Jeszenszky Géza hangsúlyozza, hogy a felemelkedő Visegrádi térség és a hozzákapcsolódó Kelet-Közép-Európa, ha megerősíti kapcsolatait és együttműködését az északi, skandináv térséggel, akkor sikeresen képviselheti érdekeit Európában.

Szelényi Iván akadémikus, professzor és Mihályi Péter professzor tanulmányának címe: *Magyarország útja Közép-Európából az Illiberális Internacionáléba*. Bevezetésül a szerzők Kelet-Európa, Közép-Európa és Európa viszonyrendszerét tárgyalják. Közép-Európa eszméje a 19. században jelent meg modern értelemben és vált hangsúlyossá. Ismeretes, hogy Közép-Európa földrajzi, gazdasági és politikai dimenzióban különböző fogalmat jelöl. Földrajzi értelemben Németország, Ausztria, Svájc, a Visegrádi országok, Horvátország és Szlovénia tartozik hozzá. Gazdasági értelemben a térség földrajzilag legfejlettebb országát, Svájcot nem szokás idesorolni, mert sokkal kevesebb szál köti a térséghez, mint kifelé. Ugyanez érvényes politikailag is. Gazdaságilag és politikailag Közép-Európa a felsorolt többi országot jelenti. A rendszerváltás előtt és után is külön szokták elemezni a kelet-közép-európai országokat (ez Közép-Európa keleti fele). Közép- és Kelet-Európa a visegrádi térségtől keletre fekvő területeket is magában foglalja. E fejezetben a szerzők bemutatják az 1990. évi történelmi átalakulás következményeit.

A szerzők utalnak Fukuyama és Huntington munkásságára. Az előbbi 1989-ben a szovjet típusú rendszerek megszűnése nyomán „a történelem végét” jósolta, Huntington viszont 1993-ban *A civilizációk összecsapása?* címmel publikálta koncepcióját, majd 1998-ban könyvet írt *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása* címmel. (Magyarul 2001-ben jelent meg.) Ebben a civilizációk közötti erőegyensúly változásaival, a globális politika átalakulásával és a civilizációk konfliktusaival és összecsapásaival foglalkozik. Huntington átfogóan kifejti a civilizációk jövőjére vonatkozó nézeteit is.

Szelényi Iván és Mihályi Péter saját szempontjaikból kiindulva behatóan elemzik Putyin rendszerét, feltéve a kérdést, hogy valójában illiberális vagy neokonzervatív rendszerről van-e szó. A szerzők foglalkoznak az illiberális nemzeti politikák térnyerésével

¹³ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 51.



Kelet-Közép-Európában, majd Orbán Viktor rendszerét saját szempontú kifejtésükben tárgyalják.

Felteszik a kérdést, hogy mi a bajuk a nemzetállami vezetőknek a globalizációval? Legalább négy fontos új tendencia bontakozott ki: 1. A világpiacon a centrumországoknak és munkavállalóknak az olcsó bérű perifériával és azok munkásaival kell versenyezniük, ami nyomást gyakorol a munkaerőpiacra. A munkavállalók nagy részének jövedelme már az 1970-es évek óta reálértékben alig emelkedett, sőt relative csökkent részesedésük a megtermelt összjövedelemből. Az USA-ban ez a tendencia már 1973 után, Nyugat-Európában pedig az 1980-as évek elejétől érvényesült. A globalizációnak a járadékmegsemmisítő hatása miatt a termékek, a mobil szolgáltatások olcsóbbá váltak, ami a fogyasztóknak kedvező. Saját kritikus kérdésem: ha például munkanélküliként nincs elegendő jövedelmük, akkor miből vegyék meg? 2. A tőke világméreteken szabadon mozog, igyekszik kikerülni az adókat és a szociális terheket. Az EU sem tudja a világméretű, határokon átnyúló tőkemozgást hatékonyan ellenőrizni. 3. Mára a politika rendkívüli mértékben professzionálissá vált. A nem szakemberek, különösen a kevésbé képzettek, ha még idejük sem elegendő az alapos tájékozódáshoz, nem tudják az egyre bonyolultabb folyamatok összefüggéseit átlátni és befolyásolni. 4. A munkaerő szabad áramlása miatt sok-sok millió ember van úton a perifériáról a centrum felé. A munkaerő szabad áramlása a szerzőpáros szerint „az emberiség egészének szempontjából vizsgálva valójában hatalmas emancipációs teljesítmény – talán a felvilágosodás óta az emberiség legfontosabb emancipatorikus ugrása”.¹⁴ Recenzensként véleményem ettől alapvetően különbözik. Szerintem a fejlesztést és a munkahelyeket kell elvinni az emberekhez, hogy ne ők vándoroljanak túlnyomó többségükben kilátástalanul és reménytelenül a világban, megoldhatatlan konfliktusokat okozva. A rendezett migrációban a kutatók, tanárok, diákok, vezető menedzserek áramlása sok pozitív eredménnyel jár, de problémát jelent az agyelszívás. A rendezetlen, szabályozatlan, ellenőrizetlen migráció viszont súlyos, megoldhatatlan gazdasági, társadalmi gondok és civilizációs ütközések forrása.

A szerzők rámutatnak arra, hogy „a világ legsikeresebb országai, az USA, Kanada, Ausztrália bevándorlók országai”.¹⁵ Szerintem ez igaz, de ezekben az országokban a bevándorlás nem robbanásszerűen, hanem évszázadok alatt történt, és a bevándorlók aktivitása, munkája által váltak hosszú folyamat eredménye révén országokká, amelyek nem a meglévőre telepedtek rá. A szerzőpáros tanulmánya elgondolkodtató, vitára készítő olvasmány, mindenki a saját premisszái és értékrendje alapján értékelheti.

Andor László *A szociális Európa* című tanulmánya nemcsak egy kompetens szakértő, hanem egy korábban Brüsszelben tevékenykedő biztos írása. A szerző bevezetesként Jacques Delors koncepciójából indul ki, aki többek között az EU (akkor még EK) szociális dimenziója megteremtésének szükségességéből indult ki. A szociális és a munkajogi normáknak az uniós joganyagban történő rögzítését javasolta, emellett szorgalmazta a kohéziós politika és a szociális pátbeszéd kiépítését. Delors vezette be az „európai szociális modell” fogalmát, és 1989-ben sikerre vitte az alapvető szociális jogok közösségi chartájának elfogadását. Fontos tényező viszont, hogy a nagy jóléti ellátórendszereket nem az unió kezeli, és a jóléti kiadások a tagországi költségvetések részét képezik,

¹⁴ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 85.

¹⁵ Uo. 86.



azoknak kell fedezniük. A jövedelemegyenlőtlenségek sajnos megnöttek a legutóbbi évtizedekben. Az Európa 2020 stratégia keretében célul tűzték ki a foglalkoztatási ráta 75%-ra való emelését a 20-64 éves korosztályban. A foglalkoztatás bővülésének legfőbb szektorai: 1. a digitális gazdaság (infokommunikációs szektor), 2. a „zöld” munkahelyek köre a környezetvédelemtől az energiáig, 3. az egészségügyi és gondozási ágazatok, intézmények. Az egységes európai munkaerőpiac megteremtését igyekszik elősegíteni a mobilitás segítése révén az EURES (Európai Foglalkoztatási Szolgálat).

A globalizáció növelte a világméretű gazdasági kihívásokat és erodálni kezdte a jóléti állam alapjait. A robotforradalom hatásai között szerepel a munkahelyek kitelepítése és az olcsó bérű külföldi munkavállalók megjelenése. A gazdasági versenyképesség erősítésének útja nem lehet az alacsonyabb színvonalú szociális ellátás. A keleti-nyugati termelékenységi és bérszakadék következményeként Európában a tőke főleg nyugatról keletre, a munkaerő pedig keletről nyugatra áramlik. 2016 elején a „Szociális jogok európai pillérében” tartottak felmérést, majd a tagországok szociális modelljei számára 20 szempontot állapítottak meg, amelyeket 3 fejezetben foglaltak össze: 1. esélyegyenlőség és hozzáférés a munkaerőpiachoz, 2. méltányos bérek és munkafeltételek, 3. szociális védelem és társadalmi befogadás.

Az EU jövője és tagországainak jóléte szempontjából kulcskérdés, hogy lesz-e elég munkahely? A munkahelyteremtést a termelési költségek és a piacbővülés alakulása mellett a technológiák és a nemzetközi munkamegosztás alakulása is jelentősen befolyásolja. A munka jövőjével kapcsolatban az oktatás-képzés, továbbképzés, szakképzés színvonala és struktúrája döntő jelentőségű. Fontos tényező, hogy a 2000. évi 22%-ról 2020-ra várhatóan 37%-ra emelkedik a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya, miközben a csak alapfokú végzettséggel rendelkezőké 31%-ról 16%-ra csökken. „A jóléti modellek és politikák hatékonysága nagymértékben függ attól, mennyire tudja a társadalom kontrollálni, megfelelően szabályozni a szociálpolitikán kívül eső trendeket, folyamatokat.”¹⁶

Andor László következtetései között helyesen hangsúlyozza, hogy a folyamatok nem azt jelentik, hogy „az EU maga válik jóléti állammá. Azt viszont igen, hogy az EU védőháló épít a tagállamok jóléti rendszereinek – normák megszabásával, a jobb modellek elterjesztésével, kockázatok csökkentésével és pénzügyi eszközök használatával.”¹⁷ Recenzensként viszont azt szeretném hangsúlyozni, hogy a szociálpolitika és a szociális ellátórendszerek működtetése továbbra is a tagállamok feladata és finanszírozásuk a nemzeti költségvetésektől függ.

Tóth Tihamér professzor *Versenyjog és integráció* című tanulmánya rendkívül átfogó, mély elemzés. A szerző kiindulásul idézi Franz Böhmöt, a freiburgi iskola közgazdászát, aki szerint: „Mihelyt a verseny korlátozásának vagy a gazdasági hatalommal való élésnek a lehetősége előáll, a bűn édesnek fog tűnni, az erény pedig keserűnek.”¹⁸ Tóth Tihamér rámutat, hogy a gazdasági dimenzióban azért fontos, mert elősegíti a fogyasztók legjobb körülmények közötti kiszolgálását, ellenőrzi és szervezi a piaci folyamatokat, ösztönzi és kikényszeríti a technológiai haladást és működési hatékonyságot eredményez.

¹⁶ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 121.

¹⁷ Uo. 122–123.

¹⁸ Uo. 125.



A tulajdon védelme, a szerződéses szabadság és a jól működő verseny szükséges a gazdaság megfelelő működéséhez. A sokszereplős és kiegyenlített piac révén elvben elérhető lenne a politikai és a gazdasági hatalom ördögi kört alkotó egymásba fonódása. A versenyjog alkalmazóinak egy része a legfontosabb célnak a fogyasztói jólét és a hatékonyság növelését tekinti. A német versenyjogi képviselők nagy része szerint viszont nem csak a verseny eredményeire kell helyezni a hangsúlyt, hanem magának a folyamatnak a védelme az elsődleges.

Tóth Tihamér részletesen bemutatja és elemzi a belső piaci verseny jelentőségét az EU-ban. Az EU Működési Szerződésének (EUMSZ) számos rendelkezése hivatkozik a verseny és a piac meghatározó szerepére. A versenynek hozzá kell járulnia az innováció erősítéséhez és ahhoz, hogy a piacok világos előnyöket produkáljanak a fogyasztók, az üzleti világ és általában a társadalom számára. A szerző részletesen és konkrét jogeseteket elemezve bemutatja a verseny szerepét az EU-ban, majd külön alfejezetet szentel a verseny szerepének Magyarországon a Gazdasági Versenyhivatal országgyűlési beszámolóinak tükrében. A Jogesetek elemzése rendkívül érdekes és fontos tanulságokkal szolgál. A tanulmányban képet kapunk a magyar versenyjog alkalmazásáról és az ágazati kivételek okozta problémákról. Fontos elem az EU antitörzstjogának bemutatása és a magyar piacra gyakorolt hatásának elemzése. Ebben a részben a szerző azt elemzi, hogy miként alakította a magyar gazdaságot a versenykorlátozások jogára vonatkozó uniós szabályanyag. Ennek kapcsán áttekinti a versenykorlátozó megállapodások, majd az erőfölénnyel való visszaélés problémakörét, végül a fúziókontroll szabályait és alkalmazásukat elemzi. Az EU állami versenyjogának hatását Magyarországon a jogszabályok és a jogesetek elemzése tükrében mutatja be a szerző. Külön kérdéskör az állami monopóliumok létrehozása és az állami vagy az államilag kontrollált monopóliumok ellenőrzése.

Jogi szempontból és a közgazdasági hatásokat értékelve is fontos, hogy az EUMSZ 37. cikke az árukereskedelemre vonatkozóan, a 106. cikk pedig a szolgáltatási monopóliumok, különleges jogok terén és általában az állami vállalatokra vonatkozóan irányadó rendelkezéseket tartalmaz. Érdekes, hogy az EU említett szabályozása a közszolgáltatások fenntarthatósága érdekében megenged versenyjogba ütköző magatartásokat, mivel a verseny nem mindenek felett álló érték, hanem magasabb rendű uniós célok elérésének fontos eszköze.¹⁹ Tóth Tihamér záró gondolataiban egyértelmű és világos következtetésekkel zárja a témájában páratlan mélységű elemzését.

Halmi Péter professzor *Felzárkózás és konvergencia az európai integráció rendszerében* című tanulmánya a témakör mély, egzakt, kvalitatív és kvantitatív eszközökkel egyaránt igazolt elemzése. Halmi Péter 2014-ben publikálta kiváló és nagysikerű könyvét, *Krízis és növekedés az Európai Unióban*²⁰ címmel. Halmi most továbbviszi elemzését, és az azóta eltelt folyamatok átfogó bemutatását nyújtja.

Kiindulópontja, hogy „a konvergencia az európai integráció alapvető mechanizmusa, a társadalmi – gazdasági kohézió előfeltétele. Az európai modell alapvető jellemzője a felzárkózási növekedés”.²¹ A nagyívű tanulmány a felzárkózás és a konvergencia

¹⁹ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 180.

²⁰ Halmi Péter: *Krízis és növekedés az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014.

²¹ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 189.



közgazdasági elméleteinek bemutatásával kezdődik. Fontos alaptétel, hogy a felzárkózó országoknak a fejlettebekenél 1 főre számítva tartósan magasabb ütemű növekedést kell elérniük. A konvergencia a gazdaságilag viszonylag homogén országcsoportokban valósulhat meg. Elengedhetetlen a megfelelő emberi tőke, a kedvező intézmények és a növekedést ösztönző gazdaságpolitika. A tagállamok és/vagy a régiók közötti reálkonvergencia az 1 főre jutó, vásárlóerő-standardban mért reál GDP alakulása alapján értelmezhető. Az aktuális növekedés tartósan nem szakadhat el a potenciális növekedéstől. A szerző jól dokumentáltan mutatja be az EU-tagállamok felzárkózásának fő irányzatait, a potenciális növekedést meghatározó összetevők alakulását, négy fő időszakra bontva az 1989–2020-as időszakot. A termelékenység alakulását a munka-, a tőke- és a teljes tényezőtermelékenységgel jellemezhetjük.

Rendkívül tanulságos a potenciális növekedés és termelékenységi összetevőinek bemutatása a fejlett országokra és az EU10-ekre vonatkozóan. „A kezdetben szegényebb, alacsonyabb tőkeellátottságokkal rendelkező országok dinamikusabban növekednek, mint a gazdagabbak, amelyek dinamikája mérsékeltebb.”²² Ehhez a neoklasszikus növekedési elmélet szerint a tőke szabad mozgása szükséges. A tőke allokációját a megtérülés mozgatja. A 2008–2009-es válság után az EU tagállamait és régióit igen differenciált kilábalási folyamatok jellemzik. A szerző rámutat arra, hogy „a növekedési ütemek szignifikáns különbségeit nem elsősorban ciklikus tényezők, hanem strukturális különbségek magyarázhatják. Mindez a divergencia új modelljeinek veszélyeit hordozza”.²³ Tanulságos okfejtést kapunk a divergencia hajtóerőiről is.

Halmi bemutatja, hogy a konvergencia sokdimenziós folyamat. Ezek a dimenziók: a nominális, a reál, a ciklikus, a strukturális és a társadalmi konvergencia. Fontos a fenntartható, azaz az időben tartós és folyamatosan reprodukálható konvergencia. Erősítheti a konvergenciát az EU-ban a határokon átlépő kereskedelem, a tőkeáramlás, a technológiai és a tudástranszfer, a verseny ösztönzése és a GMU, annak jó működése esetén. Egyszerre van szükség a fenntartható és a strukturális konvergenciára. Ezzel kapcsolatban világos záró következtetéseket fogalmaz meg a kihívásra adandó válaszokról.

Halmi záró értékelése szerint „a reáljövedelemben kifejezett konvergencia megőrzéséhez a gazdasági struktúrák (köztük az intézmények és a gazdasági kormányzás) reformja szükséges. A gazdasági reziliencia megerősítése – tekintettel a lehetséges jövőbeli gazdasági sokkokkal szembeni hatásokra – kulcsfontosságú tényező a reál-, a társadalmi és a ciklikus konvergencia tekintetében”.²⁴ Halmi professzor tanulmánya ezúttal is kiemelkedően értékes, szakmai nívó, amely hozzájárul a témakör magyar és nemzetközi szakirodalmának gazdagításához.

Herman János *Az Európai Unió közös külpolitikája – félúton a szükséges és a lehetséges között* című tanulmányában kiindulópontként felteszi a kérdést: „Vajon van-e, lehet-e és egyáltalán legyen-e az Európai Uniónak egységes külpolitikája?”²⁵ A kérdésre árnyaltan keresi a választ. Az európai integráció kibontakozása során eddig a szuverén tagállamok maradtak a folyamat meghatározó cselekvő alanyai. Időközben az EU nemzetközi

²² Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 204.

²³ Uo. 210.

²⁴ Uo. 226.

²⁵ Uo. 231.



jogalannyá lett, de az EU szuverenitásának minősége és tartalma ma is szerteágazó jogi viták tárgya. Fontos fogalom az egyesített szuverenitás és a „kettős”, azaz a tagállamok és a közös intézmények szintjein érvényesülő szuverenitás. A kül- és biztonságpolitikában a szuverenitás gyakorlásának kulcsa a tagállamok kezében maradt. Az uniós külpolitika korszerűsítésével kapcsolatos törekvések nem annyira az EU belső fejlődéséből, sokkal inkább a regionális és világpolitikai környezet nagymérvű átalakulásából fakadnak. Az európai integráció kibontakozása mellett is a tagállamok maradtak a kül- és biztonságpolitikai tevékenység meghatározó alanyai.

A fejlődésben mérföldkő az 1992 februárjában megkötött és 1993. november 1-jén életbe lépett Maastrichti Szerződés, amely létrehozta az Európai Uniót és annak 2. pilléréként a közös kül- és biztonságpolitikát (KKBP). Az 1997. évi Amszterdami Szerződés létrehozta a KKBP főképviseleti posztját, majd megszületett az európai biztonság- és védelempolitika. Az uniós külpolitika lényegileg kormányközi alapra épül, de az EU nevében kötik meg az „európai egyezményeket”, és a „partnerségi és együttműködési egyezményeket”. Igaza van a szerzőnek, hogy a már intézményessé vált rendszeres, többszintű kormányközi egyeztetés nem tudta kiküszöbölni, gyakran mérsékelni sem a tagállamok közötti nézetkülönbségeket.²⁶ Mint ismeretes, az Alkotmányszerződés bukása magával rántotta a mélybe a külpolitikai-szervezeti ambíciók megvalósítását is. Másrészt a fejlődés során megteremtették a szuverén tagállamok rendszerszerű, kormányközi alapon működő összefogásának szervezeti keretét. Időközben az EU intézményei rendszerszerű párbeszédet és együttműködést alakítottak ki multilaterális, regionális partnerekkel és bilaterálisan számos országgal. Különösen intenzív a kapcsolat az ENSZ-szel, a G7-tel, a G20 csoporttal, európai, afrikai és ázsiai regionális szervezetekkel, az USA-val, Kínával, Japánnal, Indiával stb. Ugyanakkor az EU politikai befolyása a legutóbbi évtizedben rendkívül meggyengült a Közel-Keleten, Észak-Afrikában és általában a krízistérségekben. 2016-ban az EU úgynevezett „globális stratégiát” dolgozott ki. E szerint a Lisszabonban jóváhagyott mozgásteret minél inkább ki kell használni.

Herman János átfogó elemzését jó összegzéssel és a magyar külpolitikáról írt releváns megfontolásokkal zárja. Alapvető fontosságú, hogy a távlatos nagy kérdésekben a tagállamok mennyire készek közös fellépésre, szisztematikus kompromisszumokra. Magyarország számára az EU-tagság fontos terep a nemzetpolitika és a szomszédságpolitika megvalósítása szempontjából. Az EU-ban hangsúlyozni kell, hogy minden tagállamnak azonos joga van védeni saját érdekeit. „Mindenki nem lehet »első«, de az együttműködő jogalapú világrendben mindenki lehet egyenlő. Ezért magyar érdek is, hogy az európai kül- és biztonságpolitika úgy is, mint a »nemzetállamok Európájának« megtestesülése, cselekvőképebbé váljon a nemzetközi porondon.”²⁷

Györffy Dóra professzor tanulmánya *Az európai pénzügyi válság tapasztalatai, tanulságai és öröksége* címet viseli. Elmélyült elemzést és releváns körképet nyújt a monetáris integráció alakulásáról, az intézményrendszer kiépítésének rögzös útjáról, a válságkezelés tapasztalatairól, a bizalom fontos kérdéséről a válságkezelésben, és összefoglalja a monetáris politika szerepét az integrációban, az elért vívmányok és a megoldatlan kérdések tükrében.

²⁶ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 237.

²⁷ Uo. 261.



A Gazdasági és Monetáris Uniót több évtizedes küzdelem, kudarcok és tapasztalatok hozták létre az 1992-ben megkötött a Maastrichti Szerződéssel, amelynek nyomán 1999-től működik a GMU és két lépcsőben, 1999-ben és 2002-ben bevezették az eurót. Az Európai Központi Bankot 1998-ban hozták létre. Joggal hangsúlyozza a szerző, hogy „az euró létrehozásakor a legfontosabb az új pénz hitelességének biztosítása volt. Ennek érdekében a belépés feltételévé tették az alacsony inflációt és a költségvetési fegyelmet az ún. Maastrichti feltételek révén, illetve az Európai Központi Bankot (EKB) a német Bundesbank mintájára alakították ki”.²⁸

Az euró bevezetése óta élénk viták folynak arról, hogy az euróövezet optimális valutaövezetnek (OCA) tekinthető-e vagy nem? Györffy Dóra jól mutat rá, hogy „az OCA-feltételek központi szerepe az euró bevezetését övező vitákban azt jelentette, hogy a rendszerszintű kérdések figyelmen kívül maradtak”.²⁹ Rendszeressé vált, hogy az EU déli periferiájának súlyos fizetésimérleg-hiányát az északi fizetésimérleg-többlettel rendelkező országok, főleg Németország finanszírozta. Érdekes tény egyébként, hogy Franciaország nyújtotta a legtöbb hitelt Görögországnak. A 2008–2009-es válság kényszerbe hozta nemcsak a súlyosan eladósodott, csőd szélére került országokat, hanem a hitelezőket is, mivel a periféria országainak megmentése mellett saját bankjaikat is „meg kellett menteniük”.

Györffy Dóra bemutatja és elmélyülten elemzi az intézményrendszer hiányosságait, a válságkezelés kapcsán létrehozott válságkezelő alapokat és a 2012-től működő Európai Stabilitási Mechanizmus működését és hatásait. Az EKB-nak eredetileg nem volt joga felvásárolni a tagországok állampapírjait, majd a válság nyomán, előbb a másodlagos értékpapírpiacra, majd különböző konstrukciókban vásároltak az EU perifériaországainak államkötvényeiből. Az EKB a gyakorlatban látványosan szembement a „nincs kimentés” elvével. A válságba került országok kilábalását és a makrogazdasági mutatók alakulását jól mutatja be a szerző.³⁰ A válságkezelés során a fő ellentétek a költségvetési megszorítások kérdéskörében alakultak ki. De Grauwe és Ji szerint a tények azt mutatták, hogy minél nagyobb megszorítást hajtott végre egy ország, annál nagyobb lett a visszaesés. Monastiriotis szerint viszont, ha Görögország nélkül összegezzük az adatokat, akkor az összefüggés nem áll fenn – idézi Györffy Dóra.³¹ Györffy Dóra véleményem szerint helyesen adja meg a választ, hogy a válságkezelés sikere, illetve kudarca az alkalmazott válságkezelő mechanizmusok és gazdaságpolitikák összességétől függ, a válságkezelő csomagok hatása csak a teljes kontextus figyelembevételével értékelhető.

A bizalom a gazdasági és pénzügyi élet működésének kulcskérdése. A szerző hangsúlyozza, hogy „[a] bizalom, illetve ennek hiánya összességében egy öngerjesztő folyamatot hozott létre a válságkezelés során”.³² E kérdéskörrel részletes, mély elemzést olvashatunk Györffy Dóra *Bizalom és pénzügyek: válság és válságkezelés az Európai Unióban* című könyvében.³³

²⁸ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 264.

²⁹ Uo. 265.

³⁰ Uo. 269.

³¹ Uo. 273–274.

³² Uo. 276.

³³ Györffy Dóra: *Bizalom és pénzügyek: válság és válságkezelés az Európai Unióban*. Budapest, Typotex, 2017.



A válság nyomán fontos lépések történtek a monetáris integrációban. Létrejött az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM). Megerősítették a gazdaságpolitikai felügyeletet is. A hatos csomag nyomán kialakított makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás ma már nemcsak a költségvetési egyenleget, hanem tíz fontos gazdasági mutatót is vizsgál. Az Euró Plusz paktum szerkezeti reformokat ír elő a versenyképesség növelésére. A Fiskális paktum szigorúbban szabályozza a költségvetési fegyelmet. Az Európai Szemeszter keretében a tagállamok kormányainak stabilitási vagy konvergenciaprogramokat kell készíteniük. Az európai gazdasági kormányzás megerősítése az európai integráció elmélyítéséhez is hozzájárult. Az euróövezetben való részvétel vagy kimaradás felerősítette a bent lévő és a kint lévő tagállamok közötti különbségeket a finanszírozási mechanizmusok terén.

Mértékadó, kiváló elemzésében Györffy Dóra befejezésül joggal hangsúlyozza, hogy „a bizalom jelentősége (azonban) messze túlmutat a válságkezelésen. A mélyebb integráció tovább növeli az egymásrautaltságot és ezért különösen fontos a tagok közötti bizalom fenntartása”.³⁴

Kovács Árpád professzor a magyar költségvetés és összefüggéseinek kiemelkedő elméleti, stratégiaalkotó és gyakorlati szakembere. Igen mély tudása és több évtizedes pénzügyi vezetői tapasztalatai tükröződnek ezúttal is *A magyar költségvetés „európai” szemmel – diagnózis és anamnézis* című tanulmányában.

A közgazdaságtan történeti fejlődésének útja az elméletekhez kapcsolódik. Kovács Árpád joggal hangsúlyozza, hogy „a társadalmi-gazdasági szereplők döntő többsége számára azonban nem a teória, hanem a ténylegesen alkalmazott eszközök és elsősorban maga az eredmény a fontos. Utóbbi pedig leginkább a társadalmi-gazdasági működés fenntarthatóságában, stabilitásában, az államháztartás szolgáltatásaiban ragadható meg”.³⁵

A társadalmi várakozásokban a jobb élet iránti igény jelenik meg, a jobb költségvetés a pénzügyi stabilitáson és a több, jobb szolgáltatáson keresztül járul ehhez hozzá. Kovács rámutat arra, hogy a társadalmi-gazdasági irányítás, a kormányzati cselekvés felfogása térben és időben változik. Az államháztartás stratégiai és taktikai cselekvésében minél konzisztensebben kell összerendezni a célokat és az eszközöket. A szerző felteszi a kérdést, hogy egy nemzetállam költségvetésének egyensúlyi és elosztási mutatóit milyen mértékben lehet úgynevezett „európai paraméterekhez” kapcsolni, mennyire alkalmazható a nemzeti és az európai jelző? Az európaiság rendkívül sokszínű és más-más csoportképző lehatárolásokhoz jutunk, ha földrajzi, kulturális, történeti, etikai vagy politikai oldalról közelítünk. Az integráción belül országonként eltérő meghatározottságok érvényesülnek. Igaza van a szerzőnek, hogy „a pénzügyi egyensúlyt nem lehet »liberális« vagy »illiberális«, »európai«, vagy attól eltérő megnevezéssel illetni. Az vagy van, vagy nincs”.³⁶ Az integrációs szabályok a pénzügyi egyensúlyra, a költségvetési hiányra és az államadósság mértékére vonatkoznak.

Kovács Árpád részletesen tárgyalja a költségvetési ciklusok és a várakozások, a bizalom szerepét és bemutatja a hazai és a nemzetközi szakirodalom ezekre vonatkozó

³⁴ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 282.

³⁵ Uo. 287.

³⁶ Uo. 293.



legfontosabb megállapításait. Kiemelkedőnek tartom a szakirodalom eredményeinek mély, átfogó elemzését. Külön alfejezet vonatkozik a magyar államháztartás alakulásának hosszútávú, az 1990–2018-as időszakot átfogó bemutatására. A szerző az államháztartás helyzetét összeveti a társadalmi várokozások és teljesülésük, illetve nem teljesülésük alakulásával. A magyar államháztartási bevételek és kiadások egyensúlya többszöri felborulásának okait és hatásait is részletesen elemzi. Kritikusan mutatja be a túlzott eladósodottság kialakulásának következményeit Magyarországon. Már a 2004. évi EU-csatlakozás után rendkívül megbomlott az egyensúly és a 2006 őszén készített, megújított konvergenciaprogram reálgazdasági alátámasztottsága is hiányzott. Ehhez járult a hazánkban már 2007-től kiéleződött válság, amelynek nyomán drasztikus megszorító intézkedések születtek, ennek ellenére a költségvetési hiány tovább növekedett és a 2008–2009-es válság Magyarországot rendkívül súlyosan érintette.

A 2010-es választások után megalakult kormány elsődleges célja a gyors és hatékony válságkezelés, a magyar államháztartás pénzügyi stabilitásának helyreállítása, majd fenntartása lett. Az EU Magyarország pénzügyi helyzetével foglalkozó dokumentumai 2014-től egyértelműen elismerik a stabilitás és a növekedés együttes megvalósításának eredményeit. „A kormányzó koalíció – a folyamatosságra hivatkozva – sem 2014-ben, sem 2018-ban nem tett közzé kormányprogramot. A második, 2014-től kezdődő, majd 2018-tól folytatódó szakaszban a pénzügyi stabilitás őrzése, illetve a lakosság terheinek csökkentése, az önkormányzati adósság központi költségvetés általi átvállalása mellett hangsúlyosan jelentek meg a bérek rendezését, a növekedést és a versenyképességet erősítő törekvések.”³⁷ Igaza van a szerzőnek, hogy diagnózis anamnézis nélkül. A költségvetési ciklusok alakulásában fontos szerep jut a társadalom valóságérzékenységének, amely a múltban gyökerező szocializáción alapul. A rendszerváltás utáni mintegy 30 év magyar történelme azt mutatja, hogy az emberek a társadalmi, gazdasági működés fenntarthatóságát fontos pozitívumnak tartják, ugyanakkor számos olyan igényük, elvárásuk és várokozásuk van, amelyeknek a gazdasági feltételek megléte nélküli teljesítése a társadalmi működés fenntarthatóságának kockázatát növeli. Az európai unió és a hazai kormányzásfelfogás és -gyakorlat különbségeket mutat, de Kovács Árpád mértékadó értékelése szerint, „ettől még mindkettő »európai«.”³⁸ Kovács Árpádnak a magyar költségvetés stabilitásában, fenntarthatóságában erősödésében kiváló személyes szakmai érdemei vannak.

Losonczi Miklós professzor *Az EU-ból való brit kilépés néhány tanulsága* című tanulmánya átfogó, rendkívül igényes elemzés. Losonczi e témában 2017-ben igen értékes könyvet publikált *Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció* címmel.³⁹ Most megjelent tanulmányában az azóta végbement folyamatok mély, komplex elemzését nyújtja, így tanulmánya teljes körkép a Brexitről. Losonczi Miklós páratlanul nehéz feladatot oldott meg a tőle megszokott igényességgel és alaposággal. Még 2020 januárjában is nyitott volt a kérdés, hogy miként zárul a Brexit folyamata. Ez csak a legutolsó napokban dőlt el, 2020. január végén. (E kötet pedig 2019 végén jelent meg.) Ezért is

³⁷ Kovács (szerk.) i. m. (1. lj.) 317.

³⁸ Uo. 321.

³⁹ Losonczi Miklós: *Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció*. Budapest, Budapesti Gazdasági Egyetem, 2017.



kiemelkedő eredmény, hogy Losoncz minden fontos megállapítása teljes érvényű, mivel a Brexit történelmi lényegét ragadja meg, az érdekek, az erőviszonyok, a motivációk és a folyamat mozgatórugóinak feltárásával. Így tanulmánya maradandó értéket jelent a változó időben, szempontokat nyújt a Brexit utáni fejlemények megítéléséhez is.

Tény, hogy az Egyesült Királyság szavazói 2016. június 23-án országuknak az Európai Unióból való kilépéséről döntöttek. A hároméves, rendkívül konfliktusos kilépési folyamatból fontos tanulságok adódnak. Losoncz Miklós tanulmányában öt fő témakörben nyújt releváns elemzést. A parlamenti választás és népszavazás témakörben a szerző emlékeztet, hogy 2017 júniusában előrehozott parlamenti választást tartottak, amelytől a kormány nagy konzervatívparti győzelmet remélt, és ennek révén nagyobb legitimitációt várt a kilépési tárgyalásokon. Ezzel szemben a választások eredményeként a konzervatív párt kisebbségbe került a brit parlament alsóházában. A népszavazás intézménye is problematikus, mivel bonyolult kérdéseket nem lehet egyetlen eldöntendő kérdésre adott válasszal elintézni. Súlyos probléma, hogy a szavazók gyakran nem a referendumban feltett kérdésre válaszolnak, hanem a népszavazás ürügyén politikai vagy gazdasági elégedetlenségüket nyilvánítják ki. Ez történt az Egyesült Királyságban is. A Brexit negatívuma, hogy a népszavazás két különböző kimenetelének a lehetséges következményeit nem a valóságnak megfelelően tárták a közvélemény elé. A népszavazás után a kilépésig a brit politikai és gazdasági szereplők energiáit az EU-kilépéssel kapcsolatos kármentés kötötte le. Már Burke megállapította 1854-ben, hogy fontos kérdésekben a közvetlen demokráciával szemben a képviseleti demokrácia preferálandó, vagyis a népszavazással szemben parlamenti döntéshozatalra van szükség.

A 2. alfejezetben a brit parlamentáris és pártrendszer válságát mutatja be a szerző. A parlamenti rendszer két nagy párt, a Konzervatív Párt és a Munkáspárt dominanciáján és versenyén alapult eddig. Az egyfordulós választáson a győztes mindent visz. Az a jelölt a győztes, amelyik a legtöbb szavazatot kapja, a vesztesekre adott szavazatok pedig teljesen elvesznek. A brit parlamenti modell nem alkalmas olyan kulcsfontosságú, sorsdöntő kérdések megoldására, amelyek pártok közötti összefogást igényelnek. Két olyan pártnak vannak domináns pozíciói az alsóházban, amelyek mind csekélyebb társadalmi támogatottsággal rendelkeznek. A brit kilépéssel kapcsolatban is három egymással összeegyeztethetetlen célt szerettek volna érvényesíteni: az Egyesült Királyság területi egységének megőrzése, az Ír Köztársaság és Észak-Írország közötti határ átjárhatósága, a kereskedelempolitikai autonómia visszaszerzése az EU-tól. Ez „lehetetlen hármas” (trilemma), ami annyit jelent, hogy a három célkitűzésből egyszerre csak kettőt lehet érvényesíteni. A kilépés után pedig problémát okoz, hogy az uniós joganyag nehezen helyettesíthető és nagyon sok intézkedést igényel. A brit kilépés nyomán a szolidaritás helyébe a jogok és kötelezettségek egyensúlyán alapuló méltányos partnerség célját lehet csak megvalósítani.

Az 5. alfejezet a brit kilépésnek az integrációs folyamatra gyakorolt valószínűsíthető hatásait foglalja össze. A Brexit közvetlen és közvetett hatásokat gyakorol az integrációs folyamatokra. Ezeket részletesen elemzi a szerző. Egyetérthetünk azzal, hogy az önkéntességen alapuló, differenciált integráció változó geometriájú formája a legvalószínűbb az EU-ban. Az Egyesült Királyság nélküli EU GDP-jében 85%-ra nő a Gazdasági és Monetáris Unió részesedése. A tanulmány releváns összefoglalással és következtetésekkel zárul. Az EU-tagsághoz képest minden jövőbeli együttműködési modell



hátrányos lesz az Egyesült Királyságnak és jóval kisebb mértékben, de az EU-nak is hátrányt jelent. Gazdasági-pénzügyi vonatkozásban egyértelmű, hogy mindkét fél, a britek és az EU27-ek is veszítenek. Az Egyesült Királyság belső feszültségei viszont a kiválás után már nem terhelik meg az Európai Uniót. A brit távozás a legnagyobb közvetlen hatást, valószínűsíthetően a brüsszeli költségvetésre és az európai munkaerőpiacra gyakorolja. A nagyszámú derogáció és opt-out megszűnése viszont pozitív az EU egysége szempontjából. A kisméretű EU-tagállamok ezentúl nem számíthatnak az Egyesült Királyságra partnerként az integrációs döntéshozatalban. Losoncz Miklós professzor kiváló elemzése érdemben gazdagítja a brit–EU-viszony szakirodalmát.

A 11 alapos elemzést tartalmazó kötet tanulmányai egyenként és együttesen rendkívül értékes és érdekes olvasmányt jelentenek, hozzájárulnak a fő európai problémák megértéséhez és megítéléséhez. A könyvet az egyetemi oktatók, a kutatók, a diákok, az Európa-politikusok és -szakértők, valamint a döntéshozók figyelmébe ajánlom, de minden, Európa sorsa iránt érdeklődő olvasó haszonnal forgathatja.



Felhívás az *Európai Tükör* című folyóiratban való közlésre

Az *Európai Tükör* című társadalomtudományi folyóirat szerkesztősége ezúton szeretné felhívni leendő szerzői figyelmét, hogy szívesen fogad tanulmányokat magyar és – külön számokhoz kapcsolódóan – angol nyelven.

A folyóirat a 2000-es években az európai tanulmányok egyik meghatározó szakmai fóruma volt. A Külügyminisztérium által alapított lap 2017-től a Nemzeti Közszerkesztési Egyetem gondozásában jelenik meg. A folyóiratot elméleti és gyakorlati szakemberekből, valamint tudományos kutatókból álló, független szerkesztőbizottság szerkeszti, akik személyükben is garanciái a folyóirat tudományos és szakmai autonómiájának. A szerkesztőbizottság célja, hogy az *Európai Tükör* a hazai Európa-tanulmányok tudományterület színvonalas, lektorált szakmai folyóirata legyen.

A folyóirat új profilkja a szélesebb értelemben vett Európa-tanulmányokat (az állam- és jogtudományt, a politikatudományt, a közgazdaságtudományt, a közigazgatástudományt, a szociológiát és a további társadalomtudományokat) tükrözi, tehát erőteljesen multidiszciplináris megközelítésű. Olvasói és szerzői célcsoportjába a jogászok, a politológusok, az ágazati szakértők, a közgazdászok és az egyéb társadalomtudományi diszciplínák művelői tartoznak.

Az *Európai Tükör* küldetése olyan tudományos elemzések, szakpolitikai állásfoglalások és javaslatok, valamint könyvszemlék közlése, amelyek a fenti, sokszínű olvasói közönség érdeklődésére számot tarthatnak. A folyóirat célkitűzése, hogy egyszerre legyen az Európa-tanulmányok multidiszciplináris tudományterületen a legjelentősebb tudományos kutatási eredmények közlője, és a hazai döntéshozók számára stratégiai, szakpolitikai javaslatok megjelentetője is. A folyóiratban az Európai Unió Bírósága döntéseinek elemzése kiemelt figyelmet kap. Ennek megfelelően a folyóiratban többféle műfajhoz tartozó elméleti (academic) és gyakorlati (professional) fókuszú írásoknak is teret engedünk. A folyóirat küldetésének része a hazai közvélemény formálása, úgy, hogy a vélemények és nézetek lehető legszélesebb spektrumát közli, teret engedve a tudományos és szakmai vitának, felvállalva a szerzők közötti vélemény- és nézetkülönbségeket.

A folyóirat kizárólag olyan első közlésre beküldött dolgozatokat közöl, amelyek a lap küldetéséhez igazodó tudományterületekhez tartoznak. A kéziratok között szívesen látunk tanulmányokat, elemzéseket, esszéket és recenziókat, amelyek a lap valamely rovatába (Tanulmány, Szakpolitikai gyorsjelentés, Jogeset, Vélemény, Könyvismertetés) illeszkednek. Ehhez kapcsolódóan szeretnénk felhívni leendő szerzőink figyelmét, hogy a kéziratok elkészítéséhez szerzői útmutatót készítettünk, amelyet kérésre rendelkezésre bocsátunk. A kéziratokat az Open Journal Systemen keresztül (<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror>) kérjük megküldeni.

A szerkesztőség nevében tisztelettel:

Pásztor Szabolcs
szerkesztőségi titkár

Tartalom

SULYOK MÁRTON – TRIBL NORBERT: „A gazda bekeríti házát”? – A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása	7
KECSMÁR KRISZTIÁN: A jogállamiság fogalma az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatában, avagy a jog került a politika vagy a politika a jog csapdájába?	31
SOÓS ESZTER PETRONELLA: Félidőben: Emmanuel Macron mérlege az uniós politikákban	53
LŐRINCZNÉ BENCZE EDIT: A Zágrábi Csúcstól a Zágrábi Csúcsig: az Európai Unió bővítési politikájának változásai a Nyugat-Balkán vonatkozásában	75
KOLLÁRIK FERENC: Magyarország, Csehország és Szlovákia regionális és makrogazdasági konvergenciája az EU-csatlakozás előtt és után	99
MARTONYI JÁNOS: A Schuman-deklaráció	117
PALÁNKAI TIBOR: Az euró és magyarországi bevezetésének néhány kérdése	129
KŐRÖSI ISTVÁN: Európa történelmi sorskérdései és kilátásai	139