



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

XXIII. évfolyam (2020)
1. szám

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

EURÓPAI TÜKÖR

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: Mohay Zsuzsanna, Resofszi Ágnes

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

Főszerkesztői előszó 5

TANULMÁNY

Navracsics Tibor: A csúcsteljesítményi rendszer rövid élete és furcsa halála 7

Budai Péter: Hatásköri problémák az Egyesült Királyság kilépése esetén 29

Vasa László: Az Európai Unió Közép-Ázsia-stratégiájának kritikai elemzése 53

Prugberger Tamás: A munkajog-alanyiség európai elmélete 69

Horváth Klaudia Gabriella: Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es
többéves pénzügyi keret kapcsolata 91

VÉLEMÉNY

Banyár József – Németh György: Hogyan segítsünk Afrikán? 111

KÖNYVISMERTETÉS

Martonyi János: Könyvbemutató-előadás a *Regionális világrend: transzregionalizmus,
regionális integráció és regionális együttműködések Európában és Ázsiában* című
tanulmánykötetről 137

Kocsis Lóránt Zsombor: A világrendszer-elmélet alapjai 143

Főszerkesztői előszó

Éj Anyánk

Kurt Vonnegut 1961-ben megjelent, fikción alapuló örökérvényű műve nemcsak azért ragadja meg az embert, mert főhőse – Howard W. Campbell – úgy képzeli, hogy élete jelenlegi szakasza leginkább a purgatóriumhoz hasonlít, még csak nem is azért, mert Campbell amerikai drámaíró létére a náci propaganda vezéralakja lett Berlinben a második világháború alatt – ami már önmagában egy meghökkentő fejlemény –, azonban teszi mindezt az amerikai hírszerzés kérésére azzal a hihetetlen „előnyös” feltétellel, hogy ezt sosem fedheti fel. Mikor a háborút követően mégis visszatér Amerikába, élete céltalan egzisztenciáján csupán rövid időre enyhít szomszédjával kötött barátsága, aki nem mellesleg egy szovjet titkosügynök, illetve halottnak hitt szerelmének hirtelen felbukkanása, aki – mint később kiderült – valójában annak a húga. Életét egy izraeli börtön cellájában veti papírra, és annak befejezése egy percre sem lehet kétséges az olvasó számára mialatt olvas – az egész regényt átható csapongó gondolatokkal és abszurd elemekkel telítődött, mellbevágó kiábrándultságról. *„Azok vagyunk, aminek kiadjuk magunkat, így hát vigyáznunk kell, minek adjuk ki magunkat”* – figyelmeztet mindnyájunkat az író.

Hogy Kurt Vonnegutot megszégyenítő módon folytassuk, a jelen előszó első részének csupán annyi köze van az uniós politikákhoz, hogy egy komolynak ígérkező irományt mégsem lehet a bohókás és közhelyes kérdéssel útjára indítani, hogy „melyik volt előbb, a tyúk vagy a tojás?”. Márpedig az uniós jog elsőbbségének tisztázása komoly dolog és a bohókás kérdés pont olyan örökérvényű, mint az „Éj anyánk”. Lehet hogy pont ezért gondolta úgy a német Alkotmánybíróság is egy szép májusi napon, hogy Solange I, II és III ítéletek ide vagy oda, ő most bizony tiszta vizet önt abba a luxemburgi pohárba. Nem átkodott kimondania, hogy az Európai Unió Bíróságának egyik ítélete (Weiss és társai), illetve az Európai Központi Bank gazdaságélénkítő programja *ultra vires*, költségvetési érintettségénél fogva sérti Németország alkotmányos identitását, és hogy azért nem köti a német Alkotmánybíróságot, mivel az EUB által alkalmazott értelmezési módszer az uniós jog olyan értelmezéséhez vezetett, amely érthetetlen, vagyis azt *„objektíve önkényesnek”* kell tekinteni. Fel is bolydult a méhkas. Hirtelen mindenki alkotmányjogász és uniós jogi szakértő lett. És ennek megfelelően tették is le a voksukat jobbra vagy balra, fehérre vagy feketére, Alkotmányra vagy Szerződésre. Mert hát olyan még se lehet, hogy egyszerre két jogrend is elsőbbséget élvezzen. Pedig hát egy ideális világban ez akár még meg is történhetne. Azonban a jogászt nem ilyen fából faragták, ő csak normahierarchiában tud gondolkodni, így számára nincs egymás mellé, hanem csakis egymás alá- és fölérendeltség.

A következő örökérvényű megjegyzéseket érdemes tenni az előadás szünetében. Valóban életidegennek tűnik az a helyzet, hogy már meghozott ítéletet ne hajtsanak végre és ez valóban az uniós jog vagy minden dramaturgiai túlzás nélkül az Unió egységét veszélyezteti. Az alkotmányos identitás azonban az uniós jog részét képezi, annak bőkezűbb alkalmazása akár az ilyen jellegű viták élet is el tudná venni vagy legalábbis azt jelentősen mérsékelni. Az ítéleteket nemcsak meghozni kell, hanem el is kell tudni fogadtatni. Óhatatlanul az egyik félnek nem fog tetszeni az ítélet, ezért törekedni kell arra, hogy az ítéletek legalább objektív szempontból elfogadhatók legyenek a felek számára. A helyzet megítélésén továbbá az sem segít, hogy az Unió továbbra sem csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez annak ellenére, hogy ezt az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdése – immár lassan 11 éve – egyértelműen kötelezettségként rögzíti. Nem utolsósorban az uniós jog elsőbbségének kimondása nem *l'art pour l'art*. Az uniós jog primátusa elengedhetetlen volt ahhoz, hogy az uniós jog a nemzeti jogban érvényesülhessen a magánszemélyek védelme érdekében. A kompetenz-kompetenz kérdéskör azonban – lássuk be – nagyon messzire esik a magánszemélyek védelmének kérdésétől. Így továbbra is két különböző szemlélet érvényesül, illetve ütközik: „*a Jog kormányoz minket, nem pedig a bírák*” (Bredin) és ezzel szemben „*az Unióban a bíró testesíti meg a jogot*” (Jacqué). Majd kiderül, hogy a német döntés milyen irányba viszi el ezt a vitát az uniós jog fejlődése szempontjából. Egy biztos, a lecke fel van adva.

Kecsmár Krisztián
főszerkesztő

Navracsics Tibor

A csúcsjelölti rendszer rövid élete és furcsa halála

The Short Life and Strange Death of the Top Candidate System

A 2014-es európai parlamenti választások egyik nagy újításának számított a csúcsjelölti rendszer bevezetése. Támogatói úgy gondolták, hogy az új rendszer megoldja az Európai Unió demokráciájával kapcsolatos problémákat, ugyanakkor megteremti a polgárok és az uniós szint közötti közvetlen kapcsolat politikai előfeltételeit. Annak ellenére azonban, hogy 2014-ben a kísérlet sikeresnek tűnt, a 2019-es európai parlamenti választások után a tagállamok nem a csúcsjelöltek közül választották ki az Európai Bizottság új elnökét. Ennek okait, valamint a rendszer történetét dolgozza fel a tanulmány.

Kulcsszavak: európai parlamenti választás, csúcsjelölti rendszer, demokratikus deficit, európai pártok, Európai Bizottság

The introduction of the top candidate system was an important innovation of the 2014 European Parliament elections. Its supporters hoped that the new system would solve the problems of democracy in the European Union, and create political preconditions for a direct relationship between citizens and the EU level. However, although the experiment appeared to be successful in 2014, after the 2019 European elections, Member States did not elect a new president of the European Commission from among the top candidates. The reasons of this, as well as the history of the system, are the subject of this study.

Keywords: European Parliament election, top candidate system, democratic deficit, European parties, European Commission

Váratlan csatavesztés

2019. július 16-án Strasbourgban Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöki tisztségére jelölt német politikus kilencfős többséggel megkapta az Európai Parlament támogatását. A szavazással nemcsak az vált világossá, hogy Jean-Claude Juncker után ki fogja vezetni a következő öt évben az egyik legfontosabb uniós intézményt, de az is, hogy – legalábbis átmenetileg – véget ért egy több mint öt éve zajló vita, és az Európai Parlament kénytelen belenyugodni a csúcsjelölti rendszer kudarcába.

Szokatlan élmény az Európai Parlament számára a vereség, hiszen az eredetileg a tagállamok törvényhozásainak küldöttjeit magában foglaló parlamenti közgyűlés az 1970-es évektől kezdve folyamatosan aratta sikereit és növelte saját intézményi súlyát. Az indulásakor kizárólag képviseleti és vitafeladatokat ellátó testület előbb a költségvetési, majd később más jogalkotási eljárásokban is egyre nagyobb szerepet kapott, míg végül az 1990-es évek elejétől mind szélesebb területen már a Tanács társdöntéshozó szerveként működik.

Hasonlóképpen sikeres volt az intézmény saját politikai szerepének növelésében, sőt úgy is fogalmazhatunk, hogy valójában a politikai súlynövekedés ágyazott meg a hatásköri bővülésnek. Így a magát az 1960-as évek elejétől már Európai Parlamentnek nevező intézmény sikeresen törekedett arra, hogy közvetlenül választott testületté váljon. Majd amikor ez 1979-től kezdve megvalósult, akkor a közvetlen állampolgári legitimitációra hivatkozva követelt újabb és újabb szerepeket az uniós döntéshozatalban. Az évtizedek folyamán aztán az Európai Parlament gyakorlatilag sikeresen azonosította magát nemcsak az európai polgárok képviseletével, hanem az Európai Unió demokratikussá tételének megoldásával is.

Ez a folyamat többnyire a tagállamok támogatásával zajlott. Ha némi késlekedést okozott is, de végül a tagállamok konszenzusa tette lehetővé az első közvetlen európai parlamenti választásokat. Ugyancsak a tagállami támogatás hozta be a parlamentet a valódi döntéshozatal arénájába is az Egységes Okmánnyal és a Maastrichti Szerződéssel.

A tagállamok és az Európai Parlament kapcsolata azonban nem volt mindig harmonikus. A közvetlenül választott testület rögtön az oroslánkörmeit próbálgatta a tagállamokkal szemben, amikor 1979-ben, majd 1982-ben és 1985-ben is elutasította az éves költségvetés elfogadását. (Iván, 2007:72) A parlament számára legnagyobb sikert hozó konfliktus azonban mind közül a Santer-bizottság 1999-es lemondását előidéző bizalmi válság, amikor az Európai Parlament már egyértelműen az európai belpolitika alakításának egyik jelentős intézményévé nőtte ki magát. (Topan, 2002)

Noha a tagállamokkal és a más uniós intézményekkel szemben sikeresen megívott csaták egyre növekvő önbizalmat adtak a parlamentnek, az európai parlamenti választásokon mutatott alacsony – sőt, egyre csökkenő – választópolgári aktivitás fájón emlékeztette az ambiciózus képviselőket legitimitációjuk gyenge pontjaira. Tekintettel arra, hogy az Európai Parlament saját magát azonosította az uniós szintű demokráciával, sőt, magának az európai integrációnak a demokratikus legitimitációjával is, ezért törekvései arra irányultak, hogy növelje a polgárok érdeklődését és részvételét. Úgy gondolták, hogy a választások igazán érdekessé tétele nemcsak az uniós demokratikusabb voltát, de egyben az Európai Parlament erősebb pozícióját is előidézi.



A végcél a parlament támogatói számára az Európai Unió parlamentáris demokráciá-ávé tétele. Azaz egy olyan kormányzati rendszer kialakítása uniós szinten, ahol az Európai Parlament törvényhozási jogköröket gyakorolhat minden téren, az Európai Bizottság pedig – egyfajta európai kormányként – felelős az Európai Parlamentnek. Az elképzelés a föderalisták révén már az európai integráció kezdeti lépései óta jelen volt a jövő lehetséges forgatókönyvei között, anélkül azonban, hogy valaha is kézzelfogható közelségbe került volna megvalósulása.

A vízió legelkötelezettebb hívei is kénytelenek voltak ugyanakkor elismerni, hogy hiányoznak az uniós szintű parlamentáris demokrácia alapvető kellékei. Nincsen uniós szintű pártrendszer, közvélemény, hiányoznak a közös választási témák és azok a személyek, akik a választópolgárok előtt megtestesítik az európai politikai teret. Az Európai Parlament intézményi céljai és az uniós szintű demokráciát kiépíteni akarók törekvései tehát egybeestek.

Az egymást követő szerződésmódosítások, majd az európai alkotmánytervezet, végül pedig a Lisszaboni Szerződés mind abban látták a politikai elit lelkiismeret-furdalását okozó demokratikus deficit megszüntetésének legegyszerűbb lehetőségét, ha egyrészt az Európai Parlament közvetlen legitimitációját erősebbé teszik, másrészt pedig a Bizottságot szorosabban kötik az európai népképviselői szervhez.

Az Európai Bizottság elnökének és tagjainak kinevezése ugyan formálisan továbbra is az Európai Tanács és a tagállamok hatásköre marad, azonban az Európai Parlament folyamatosan szélesíti beavatkozási lehetőségeinek eszköztárát. A biztosokat ugyan a tagállamok delegálják és jelölik, de hivataluk elfoglalásához szükségük van a parlament jóváhagyására. Hasonlóképpen, a Bizottság elnökét is az Európai Tanács jelöli, de személyéről szavaz az Európai Parlament is. Végül pedig az Európai Bizottság egésze is azzal lép hivatalba, hogy összetételét az Európai Parlament plenáris ülése szavazással jóváhagyja.

Az évek folyamán ezek az eszközök valós politikaformáló tényezőkké váltak. A biztos meghallgatások során 2004-től kezdődően minden alkalommal legalább egy – legutóbb három – jelölt elbukik a parlament ellenállásán, hiába bírják egyébként a tagállamok jóváhagyását. A meghallgatások során az eredetileg a Bizottság elnöke által megszabott tárcaszerkezethez is bátran hozzányúlnak az európai parlamenti képviselők. Mindössze egyetlen pozícióhoz nem fért hozzá a testület: az Európai Bizottság elnökét minden változás ellenére is az Európai Tanács jelölte.

Harminc év győzelmei azt az érzést erősítették az Európai Parlament híveiben, hogy az Európai Unió parlamentáris demokráciává alakítása lépésről lépésre történhet meg. Ennek a folyamatnak egyik fontos állomása volt a csúcstelölti rendszer bevezetése és a tagállami érdekekkel szembeni megerősítése.

A jelentéktelenség ellenszere

Nemcsak az Európai Parlament, az uniós intézmények mindegyike csalódással fogadta az első európai parlamenti választások óta folyamatosan csökkenő választópolgári aktivitást. Hamar megszületett a politikatudomány részéről is a lesújtó értékelés: az európai parlamenti választások csak amolyan másodrangú nemzeti választások, azaz nem is



fontosak, és nem is európaiak. (Reif–Schmitt, 1980) A megnevezés jelzi a döntéshozók felé az európai parlamenti választásoknak azt a két hiányosságát, amelyet kezelni kellett, ha valóban jelentős – azaz elsőrangú és európai – választásokká akarták tenni a versengést.

A választást másodrangúnak minősítették, mivel önmagában a választási eredmény semmilyen hatással nincs a végrehajtó hatalom összetételére. Az európai parlamenti választások hiába tették 1979-ben közvetlenül választott képviselői szervvé az Európai Parlamentet, annak összetétele – azaz a választás eredménye – semmilyen mértékben nem befolyásolta a tagállamok kormányai által delegált biztosokból álló Európai Bizottság politikai karakterét. Ebből adódóan az európai parlamenti választások – ambíciójától függetlenül – nem a tagállamok parlamenti, hanem sokkal inkább a helyhatósági választásaival mutat rokonságot a tét tekintetében.

Ugyanakkor nemcsak másodrangú, hanem nevével ellentétben valójában nemzeti is, mert az eljárást szabályozó jogszabályoktól egészen a kampányban felmerülő témáig minden a nemzeti jelleg elsőbbségét hangsúlyozta a közösségi keretekkel szemben. Hiába célja a választásnak egy közös európai tanácskozó testület létrehozása, maga a választási eredmény nem európai erők között európai témákról folyó viták végeredménye, hanem a különböző tagállami belpolitikai csatározások egyik mellékes megmértetési terepe.

A választók pontosan igazolták vissza a politikatudomány értékelését. Már az első, 1979-es európai parlamenti választások amúgy egyáltalán nem alacsony, 61,99%-os részvételi adata csalódást okozott. Tovább fokozta a rosszkedvet azonban, hogy a következő választásokon csökkent a részvételi hajlandóság, és ez egészen 43%-ig csökkent a 2009-es választásokra. A tendencia egyértelműen csökkenő választópolgári érdeklődést mutatott, márpedig az alacsony részvétel mindennél világosabban tanúskodik arról, hogy a választók maguk is jelentéktelennek tartják az európai parlamenti választásokat.

A folyamat megfordítására, a választások jelentőségének növelésére számos javaslat született. A törekvések egy része az uniós intézmények egymás közötti kapcsolatainak átrendezését, az Európai Parlament hatásköreinek bővítését célozták (Hix, 1998:22), más részük azonban a választásokat övező politikai környezet kiépítésében vagy átalakításában látták a megoldást. (Mair, 2000:28)

A másodrangú jellegből adódó jelentéktelenség orvoslására született a csúcsteljesítési rendszer javaslata. A kezdeményezés mögött meghúzódó logika azt a folyamatot használta fel céljai érdekében, amelynek révén az Európai Parlament egyre erősebb helyzetbe kerül a Bizottság megalakulásának és hivatalba lépésének folyamatában. 1999 óta a Bizottság mandátuma a parlament mandátumához igazodik, és az új Bizottság rendre az európai parlamenti választások után, az új Európai Parlament megalakulását követően jön létre. Ez önmagában világos lehetőséget kínált a parlament számára, hogy valamilyen módon kapcsolja össze a választási eredményeket a Bizottság létrejöttével.

A problémát azonban az jelentette, hogy a tagállamok ahhoz ugyan hozzájárultak, hogy az Európai Parlament szélesebb ellenőrzést gyakoroljon a Bizottság fölött, a Bizottság létrehozásában és összetételének meghatározásában a döntő szót azonban maguknak akarták fenntartani. Az Európai Parlament nem adta fel törekvéseit. A biztosjelölti meghallgatások, és az, hogy a parlament egy-egy jelöltet alkalmatlannak nyilvánított, és így



kiharcolta, hogy az adott tagállam az eredeti jelölt helyett mást küldjön, a parlament fontos győzelme volt a tagállamokkal szemben. Ambíciójuk azonban magasabbra hágott: beleszólást követeltek a Bizottság elnöke személyének meghatározásába is.

Érvelésük szerint, ha az európai pártok mindegyike – hasonlóan a nemzeti politikában megszokott miniszterelnök-jelölti pozícióhoz – megnevezi a saját jelöltjét az Európai Bizottság elnöki tisztére, és ő listavezetőként egyben az európai parlamenti választáson is megméretteti magát, egyszerre két problémára is megoldást találnak. Egyrészt, az európai politika megszemélyesül a csúcstelöltek személyében, és ezáltal a választópolgárok számára is érdekesebbé, átélhetőbbé válik a küzdelem. Megjelenik a tét is, hiszen önmagában a választási eredmény ugyan nem fogja meghatározni a Bizottság egészének összetételét, de legalább a Bizottság elnökének személyére hatással lesz. Mindez pedig összességében a választási részvétel növekedéséhez és így a választások jelentőssé válásához vezet.

Másrészt a parlament nagyobb beleszólása a Bizottság megalakítási folyamatába csökkenti a demokratikus deficit mértékét is. A szerződés alapján a Bizottság elnökét az Európai Tanács jelöli és nevezi ki, és a biztosok személyének meghatározása is a tagállamok joga. A csúcstelölti rendszer a parlament érvelése szerint a zárt ajtós, átláthatatlan tárgyalásokat felváltja a jelöltek közötti nyílt versengéssel, azzal, hogy az Európai Bizottság jövőbeli vezetőit nem a tagállamok alkui, hanem a választópolgárok döntése jelöli ki.

Ezek a kétségtelenül tetszetős érvek egyre erősebben jelentek meg az európai integráció jövőjéről folyó vitákban. A viták azonban még önmagukban nem hoztak volna át-törést, ha nem szől közbe a realpolitika 1999-ben.

Egy viharos bizottsági elnökválasztás és következménye

1999 egészen biztosan nem az uniós intézmények közötti harmonikus együttműködés éveként kerül be az európai integráció történelemkönyvébe. Az év elején a Jacques Santer által vezetett Bizottság körül gomolygó botrány, amely végül a testület lemondásához vezetett, mérgezte meg az Európai Parlament és a Bizottság közötti, amúgy többnyire hagyományosan jó kapcsolatokat. Később pedig, az európai parlamenti választásokat követően az új Bizottság megalakulása körüli tagállami alkuk ingatták meg az intézményközi bizalmat.

Az új Bizottság megalakulási folyamata – egészen pontosan a Bizottság új elnökének kijelölése közötti tagállami politikai lépések olyan helyzetet eredményeztek, amelyek végső soron a csúcstelölti rendszer kialakulásához vezető eseménysort indítottak el. Történt ugyanis, hogy először az európai parlamenti választások 1979-es bevezetése óta, az Európai Néppárt nyerte meg a választásokat. Mindez azonban ekkor még különösebb hatással nem volt a megalakítandó Bizottság összetételére, amelyet továbbra is szigorúan tagállami hatáskörbe tartozónak véltek.

Így a Bizottság elnöke a német szociáldemokrata kancellár Gerhard Schröder és a francia gaulle-ista köztársasági elnök Jacques Chirac alkujának köszönhetően az olasz baloldali kereszténydemokrata Romano Prodi lett. Prodi gyakorló keresztényként korábban sokkal inkább a jobbközéphez tartozóként definiálta magát az európai



politikai színtéren. Hosszú ideig az Európai Néppárthoz kötődött, azonban megszakított minden kapcsolatot a párttal, amikor az felvette a soraiba a Silvio Berlusconi által vezetett Forza Italiát. (Martens, 2009:139)

A német kereszténydemokraták – akik ekkor ellenzékben voltak Németországban – alapvetően sértőnek tartották, hogy ugyan az Európai Néppárt nyerte meg a választásokat, a Bizottság elnökének személye és pártállása mégsem tükrözi a kialakult politikai erőviszonyokat. Ezért Hans-Gert Pöttering, az Európai Néppárt akkori európai parlamenti frakcióvezetője közölte, hogy a jövőben nem fordulhat elő, hogy egy világos választási győzelem eredménye ne jelenjen meg a Bizottság elnökének kiválasztása során. (Pöttering, 2016:173) Bár a néppártiak 1999-ben még nem tudták érvényesíteni érdekeiket, a frakcióvezetői kijelentést tettek követték, és ezzel megszületett a csúcsteljesítmény rendszer alapötlete.

Ami 1999-ben még korainak bizonyult, öt évvel később már lehetségesnek látszott. Mindenesetre az Európai Néppárt magáévá tette a CDU kezdeményezését, és egyre komolyabban kezdett foglalkozni azzal, hogy a Bizottság elnökének személyét valamilyen kapcsolatba hozzák az európai parlamenti választások végeredményével. Ezt tükrözte a párt 2002. október 18-án, az Estorilban tartott kongresszusán elfogadott *Alkotmány egy erős Európának* című dokumentuma, amelynek 47. pontja kifejezetten úgy fogalmaz, hogy a jövőben az Európai Tanácsnak az európai parlamenti választások eredményének figyelembevételével kell javaslatot tenni az Európai Parlament számára az új elnök személyére. (EPP, 2002)

Az Európai Néppárt, hogy szándékainak komolyságával kapcsolatban minden kétséget eloszlasson, 2004 februárjában újabb határozatot fogadott el. Ebben kijelentették, hogy amennyiben a soron következő 2004-es választások eredményeként is az Európai Néppárt alkotja a legnagyobb politikai csoportosulást, akkor a bizottság elnökének az Európai Néppártból kell kikerülnie. (Jansen–Van Hecke, 2011:132)

A 2004-es választásokon ismét az Európai Néppárt vált az Európai Parlament legnagyobb politikai erejévé. A Bizottság elnökének pozíciójára azonban Gerhard Schröder német szövetségi kancellár és Jacques Chirac francia köztársasági elnök ezúttal a liberális belga miniszterelnököt, Guy Verhofstadtot javasolták a Bizottság elnökének pozíciójára. (Van Hecke – Wolfs – De Groof, 2018:4) Az Európai Néppárt ellenezte a javaslatot, és komoly befolyásoló munkába kezdett az európai politikusok és a tagállami kormányfők között, hogy az Európai Bizottság következő elnöke ne a liberálisok, hanem a választásokon győztes néppártiak közül kerüljön ki. Az Európai Néppárt vezetőségének ösztönzésére Silvio Berlusconi volt az, aki nyíltan is felvállalta, hogy ellenezze Verhofstadt bizottsági elnökségét. Berlusconihoz aztán Tony Blair is csatlakozott, így a német–francia együttműködésnek le kellett mondania Verhofstadt elnökségéről, mivel ekkoriban az Európai Tanács még csak konszenzussal jelölhetett. Végül az Európai Néppárt vezetői elérték céljukat: a tagállamok egyhangúlag támogatták az Európai Néppárthoz tartozó portugál miniszterelnök, José Manuel Barroso jelöltségét. (Pöttering, 2016:238)

Barroso bizottsági elnöksége már a csúcsteljesítmény rendszer bevezetésének közvetlen előszobáját jelentette. Maga a megoldás hivatalosan még nem létezik, hiszen a portugál politikus, aki a Bizottság elnöke lesz, nem indult az európai parlamenti választáson jelöltként, sőt nem is a pártok vagy a parlament, hanem személye egyértelműen a tagállami állam- és kormányfők alkujának az eredménye. Ettől eltekintve azonban 2004-ben



megjelenik már a csúcstelölti rendszer bevezetésének legfontosabb előfeltétele. Barroso jelöltsége ugyanis végül azt jelentette: a tagállamok elfogadták, hogy valamilyen formában kapcsolatot teremtsenek az európai parlamenti választások végeredménye és a Bizottság elnökének párhovatarozása között.

Ezeket a fejleményeket felbuzdulva az Európai Néppárt úgy érezte, hogy nem szabad elengednie a kezdeményezést, hanem újabb és újabb lépésekkel napirenden kell tartania a csúcstelölti rendszer bevezetésének kérdését. Így aztán nem okozott meglepetést, hogy a 2009-es európai parlamenti választásra készülődve egy további lépést tett előre a párt. A választásokat megelőző 2009-es varsói kongresszusukon az Európai Néppárt, először az integráció történetében, kifejezetten meg is nevezte csúcstelöljtüket, José Manuel Barroso személyében. (Jansen – Van Hecke, 2011:134)

A csúcstelölti rendszer születése

Noha a 2009-es európai parlamenti választás még nem a csúcstelöltek mérkőzését hozta, és tulajdonképpen megmaradt a hagyományos, nemzeti kereteken belüli versengésnek, Barroso néppárti jelölése mégsem maradt hatástalan. A szocialisták úgy érezték, hogy az Európai Néppárt innovatívabb, és a megnyíló politikai térben hosszabb távon ez a szocialisták tartós lemaradását jelenti. Így aztán Martin Schulz, a szocialisták akkori frakcióvezetőjének – az Európai Parlament későbbi elnökének – irányításával ők is felkarolták a csúcstelölti rendszer ötletét. (Reiding–Meijer, 2019:76)

Nagyon nagy lendületet adott ennek a folyamatnak az a tény, hogy 2009. december 1-jén hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, amelynek a 17. cikk (7) bekezdése a következőképpen szól a Bizottság elnökének megválasztásáról: „Az európai parlamenti választások figyelembevételével és a megfelelő egyeztetések lefolytatása után az Európai Tanács minősített többséggel eljárva javaslatot tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének jelölt személyre vonatkozóan. Ezt a jelöltet az Európai Parlament tagjainak többségével választja meg. Ha a jelölt nem kapja meg a szükséges többségi támogatást, az Európai Tanács minősített többséggel egy hónapon belül új jelöltet javasol, akit az Európai Parlament ugyanezen eljárás szerint választ meg.”

Míg a korábbi szabályozás értelmében a parlamenti szavazás csak jóváhagyta az Európai Tanács által jelölt személyt, a Lisszaboni Szerződés már egyértelműen választásról beszél. Az új eljárás a szövegezés szerint lényegesen erősebb helyzetbe hozta az Európai Parlamentet a tagállamok kormány- és államfőit tömörítő Európai Tanáccsal szemben. A bizottsági elnöki poszt politikai jellegűvé válása egyértelműen érezhető nemcsak abból, hogy a jelölésnél az európai parlamenti választások eredményét immáron kötelező figyelembe venni, hanem abból is, hogy az Európai Parlament – amennyiben felvállalja a nyílt konfliktust a tagállami vezetőkkel – akár új eljárásra is utasíthatja az Európai Tanácsot, ha leszavazza jelöltjét.

Mindez már kellő jogi mozgásteret biztosított az európai politikai pártoknak, és magának az Európai Parlamentnek, hogy hivatalosan is elmozduljanak a csúcstelölti rendszer bevezetése irányában. Az Európai Bizottság, megérezve a jövő fejleményeit, magához ragadta a kezdeményezést. A Bizottság akkori elnöke – aki, mint láthattuk, maga volt az első nem hivatalos csúcstelöljt – az Európai Unió helyzetéről az Európai



Parlament előtt elmondott 2012-es beszédében már egyértelműen síkra szállt a csúcsteljesítmény mellett. (Barroso, 2012) Nemcsak azt remélte, hogy ezáltal megszabadul a tagállamokban gyakran hangoztatott „brüsszeli bürokraták” denunciók kiszólástól. Reményei között ugyanakkor nyilván az is szerepelt, hogy az Európai Parlament támogatását bírva sikeresebben és hatékonyabban tudja megvívni az egyes tagállamokkal folytatott konfliktusait.

Wilfred Martens, az Európai Néppárt akkori elnöke 2012 novemberében támogatásáról biztosította az Európai Bizottság elnökének terveit. Ugyancsak 2012 novemberében – november 22-én – az Európai Parlament fogadott el egy határozatot a 2014-ben sorra kerülő európai parlamenti választásokkal kapcsolatban. A határozat felszólítja az európai politikai pártokat, hogy állítsanak jelölteket a Bizottság elnöki posztjára, akik személyesen is vegyenek részt Európa-szerte a kampányban, ezzel is erősítve a választási folyamat legitimitását. Ugyancsak felszólítja a tagállamokat, hogy lehetőség szerint az európai parlamenti képviselők közül válasszák ki biztosjelöltjeiket, ezzel is szorosabbra fűzve a parlament és a Bizottság kapcsolatát. (EP, 2012)

A Bizottság erre válaszként 2013 márciusában elfogadott egy javaslatot és egy ehhez kapcsolódó kommunikációt, amely támogatja azt a törekvést, hogy az európai választópolgár szavazata és az Európai Bizottság elnökének személye között politikai kapcsolatot teremtsenek. (Commission, 2013:6) Nem sokkal később egy, ismét a soron következő 2014-es európai parlamenti választással foglalkozó határozatában még egy lépést tett az Európai Parlament a csúcsteljesítmény intézményesítése irányában. A 2013. július 4-én elfogadott határozat 15. pontja ugyanis kimondja: az Európai Parlament elvárja, hogy a választáson győztes párt által állított jelöltet fogják először is számba venni az Európai Bizottság elnöki posztjáról való döntésnél. (EP, 2013) A pont megfogalmazása nem kavart vihart az európai politikában. Úgy tűnt, hogy a tagállamok hallgatólagosan magukra vették az Európai Parlament által kiszabott kötelezettséget.

Ugyanebben az évben, 2013 őszén az Eurobarometer is készített egy felmérést, amelynek az volt az eredménye, hogy európai átlagban a megkérdezettek 57%-a támogatta az ötletet, hogy az európai politikai pártok jelölteket állítsanak az európai parlamenti választáson az Európai Bizottság elnöki tisztéire. A legkevésbé a britek támogatták a javaslatot, ahol 43% nyilatkozott pozitívan, de Magyarországon és Svédországban például 70% fölött volt a támogatottság mértéke. (Eurobarometer, 2013) Sokak számára úgy tűnt tehát, hogy a csúcsteljesítmény rendszer nemcsak eloszlatja az európai demokrácia iránt vágyakozók hiányérzeteit, de még az európai polgárok többségének támogatását is bírja.

Minden készen állt ahhoz, hogy a 2014-es európai parlamenti választásokon először az integráció történetében valóban a csúcsteljesítmények között folyjon a küzdelem. Ekkor úgy tűnt, nincs ellenfele az elképzelésnek. Az Európai Parlament az élére állt a kezdeményezésnek, a Bizottság erősen támogatta, és a harmadik nagy intézmény, a Tanács – és vele együtt az Európai Tanács, valamint a tagállamok – részéről sem lehetett hallani hangos ellenkezést. A színpalak mögött ugyan a német kancellár, Angela Merkel és az Európai Tanács belga elnöke, Herman Van Rompuy küzdöttek azért, hogy a csúcsteljesítmény rendszer ne vegye ki a tagállamok kezéből a Bizottság elnökének kiválasztását, de alulmaradtak, és úgy tűnt, hogy vereségükbe bele is nyugodtak. (Van Hecke – Wolfs – De Groof, 2018:5)



A csúcsjelölti rendszernek köszönhetően több elemző is azt jósolta, hogy a 2014-es választások fogják végre megoldani az európai parlamenti választásokat övező viszonylagos érdektelenséget. A csúcsjelöltek ugyanis mint jól azonosítható, konkrét személyek fogják a választási kampányban képviselni az egyes politikai pártokat, és így ez a személyes elem önmagában érdekesebbé teszi a kampányt a választópolgárok számára. (Corbett, 2014) Nagy reményeket fűztek ugyanakkor ahhoz is, hogy a csúcsjelöltek a választópolgárok számára ismerősebb és izgalmasabb „klasszikus” nemzeti szintű kampányokhoz teszik hasonlatosabbá az európai parlamenti kampányt. Ezért a csúcsjelölti rendszer másik célja éppen az volt, hogy minél több nyilvános vitát rendezzenek a versengési időszak során az európai témákról. Ezzel az elképzelések szerint szintén jobban mozgósították volna a választópolgárokat az európai parlamenti választások során, amely végül a magasabb részvételi arányban testesült volna meg. A magasabb részvételi arány és az átláthatóság pedig végső soron az uniós intézményekkel kapcsolatos demokratikus deficitet csökkentette volna. (Popa–Rohrschneider–Schmitt, 2016)

Az első európai csúcsjelölti kampány

A 2014-es választások közeledtével egyre nagyobb elvárásokat fogalmaztak meg a csúcsjelölti rendszerrel kapcsolatban. Úgy tűnt, az európai integráció politikai fenntarthatóságáért aggódó elemzők és politikusok számára ez lett a csodaszer. Az új rendszer volt hivatott érdekessé tenni az amúgy érdektelenségbe forduló európai parlamenti választásokat. Ettől remélték, hogy döntéshozó pozícióba hozza az Európai Parlamentet a tagállami érdekeket megjelenítő Európai Tanáccsal szemben. Végül pedig segített az Európai Unió demokratikus legitimitációjával kapcsolatos panaszok enyhítésében vagy éppen eloszlásában is.

Különösen az integrációs folyamat elindításában történelmi szerepet játszó kereszténydemokrata és örök riválisaik, a szociáldemokrata pártok kifejezetten nagy reményekkel vágtak bele a csúcsjelöltek kiválasztásába. Az Európai Néppártban rövidesen valódi versengés bontakozott ki. Eredetileg három jelölt indult a párt csúcsjelölti pozíciójáért: Valdis Dombrovskis egykori lett miniszterelnök, Jean-Claude Juncker volt luxemburgi kormányfő és Michel Barnier volt francia biztos. A párt 2014. márciusi dublini kongresszusa volt hivatott dönteni a jelöltek között. A kongresszus előtt azonban Valdis Dombrovskis visszalépett Jean-Claude Juncker javára, és ezzel egyrészt kettős versengéssé tette a küzdelmet, másrészt pedig támogatásával Junckert helyezte a legesélyesebb pozíciójába. (Cerulus, 2014) A kongresszusi szavazás során végül a papírforma szerint alakultak az eredmények. Jean-Claude Juncker 382 : 245 arányban győzte le Michel Barnier-t, így ő lett a kereszténydemokraták csúcsjelöltje a 2014-es választásokon. (EPP, 2014)

A szocialisták más utat követtek. Az Európai Néppárton belüli versengéssel szemben Martin Schultzot, az Európai Parlament akkori elnökét – és a csúcsjelölti rendszer egyik atyját – kihívó nélkül jelölték csúcsjelöltnek. (Dinan, 2015:94) Ezzel – bár ekkor még nem tudtak erről – valójában hagyományt is teremtettek lépésükkel. A következő, öt évvel későbbi európai parlamenti választásra készülődve ugyanígy jelölik majd Frans Timmermanst csúcsjelöltjüknek.



A liberálisok, akik korábban is kevésbé voltak meggyőződve az új rendszer előnyeiről, a bőség zavarával küzdöttek. Nem tudtak dönteni Guy Verhofstadt egykori belga miniszterelnök és az Európai Parlament liberális frakcióvezetője, illetve Olli Rehn finn biztos között. Végül azonban ők sem a versengés mellett döntöttek. Megállapodás született kettőjük között, hogy mindketten egyenlő mértékben tekinthetők csúcsteljesítménynek a kampány során, de kettőjük közül Guy Verhofstadt lesz az Európai Bizottság következő elnöke, ha az ALDE – azaz a liberális pártok európai szövetsége – győz. (Dinan, 2015:94)

A 2014-es választáson végül öt európai pártszövetség egyezett meg csúcsteljesítmény állításában: az Európai Néppárt Jean-Claude Junckert, az Európai Szocialisták Pártja Martin Schulzot jelölte. A liberálisok jelöltje Guy Verhofstadt, az Európai Baloldal Pártja Alekszisz Ciprasz lett, míg az Európai Zöldek két jelöltet állítottak, Ska Kellert és José Bovét. Ezzel – bár eltérő mértékben voltak meggyőződve a csúcsteljesítmény rendszer hasznosságáról és kivitelezhetőségéről – mindegyik nagyobb európai pártcsalád benevezett a versengésbe.

Az új rendszer azonban nemcsak a vezető személyiségek megnevezése és népszerűsítése, hanem a kampány eseményeinek újragondolásával is áttörést akart hozni. Az addig szigorúan nemzeti keretekben mozgó kampányokat két ponton akarták európaivá tenni: a csúcsteljesítmény közvetlen vitáival, valamint az országjáró körutakkal, amelyekkel a pártok bizottsági elnökjelöltjeiket népszerűsítették.

A 2014-es kampány honosította meg európai szinten az „elnökjelölti vita” intézményét. Összesen kilenc vitát rendeztek, ezek közül egy összecsapáson vett részt mind az öt jelölt, háromnak négy résztvevője volt. A legtöbb – szám szerint öt – vitán csak a két legesélyesebb csúcsteljesítmény, Jean-Claude Juncker, az Európai Néppárt és Martin Schulz, az Európai Szocialisták Pártja jelöltje vett részt, tegyük hozzá, mérsékelt érdeklődés mellett. (Kassim, 2016:19)

Noha a csúcsteljesítmények mindent megtettek azért, hogy felkeltsék maguk iránt az érdeklődést, valójában Németországon kívül sehol sem sikerült ezt elérniük. Valószínűleg ott is csak azért, mert Martin Schulz német volt, Juncker pedig – aki anyanyelvi szinten beszélt a németet – meglehetősen gyakran jelent meg a német médiában. Így mindketten a csúcsteljesítmény kampánytól függetlenül is meglehetősen ismertek voltak a német közvélemény előtt.

Más országokban azonban korántsem ez volt a helyzet, az Egyesült Királyságban pedig különösen feltűnő volt a csúcsteljesítmény hiánya. A brit miniszterelnök kezdettől fogva nem támogatta a csúcsteljesítmény rendszerrel kapcsolatos elképzeléseket. Ezt az idegenkedést a másik fél részéről tovább táplálta az a pártpolitikai körülmény, hogy a konzervatívok még 2009-ben kiléptek az Európai Néppártból és megalakították a saját maguk szövetségét Európai Konzervatívok és Reformisták (ECR) néven. Így az Európai Néppártnak és csúcsteljesítményének, Jean-Claude Junckernek nem maradt az ottani politikai életben olyan szervezete, amely mellett kampányolhatott volna.

Tovább növelte az országban az érdektelenséget, hogy a Munkáspárt ugyan az európai szocialistákhoz tartozott – így volt európai csúcsteljesítményük is –, azonban a párt akkori elnöke, Ed Milliband, nem támogatta az euroföderalista Martin Schulz irányvonalát, így nem is tartott igényt a kampányára. (Dinan, 2015:95) Hasonlóképpen Olaszországban, ahol a Partito Democratico szintén úgy döntött, hogy nem tud azonosulni Martin Schulz



irányvonalával, és így gyakorlatilag nem is támogatta a csúcstelölti kampányát. (Hobolt, 2014:1535)

Mindez jól érzékeltette, hogy miközben a csúcstelölti rendszer „páneurópai” kampánya az egymástól elkülönülő nemzeti kampányok mellett egy európai közös kampányt akart létrehozni, és így hozzájárulni egy európai belpolitikai aréna kialakulásához, valójában ez a törekvés nem járt sikerrel. A csúcstelöltek saját hazájukon – és a már említett Németországon – túl nem keltettek fel érdeklődést az európai polgárok körében. Nem tudtak tehát semmilyen többletet adni a nemzeti kampányokhoz európai szinten. Sőt, azzal, hogy csak nyugat-európai országokból származó jelölteket választottak a pártok, még jobban elmélyítették az unió keleti és nyugati fele között amúgy is megnyíló kulturális megosztottságot. Ez a geopolitikai érzéketlenség a 2014 utáni évek válságai során bosszulja meg magát.

A 2014-es kampányban a csúcstelölti rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A kampány nem váltott ki nagyobb érdeklődést a választópolgárok körében, sőt nyugodtan mondhatjuk azt is, hogy hidegen hagyta őket az újítás. A legnyilvánvalóbban erről az érdektelenségről éppen az árulkodott, hogy a várakozásokkal ellentétben tovább csökkent a részvételi arány a választásokon, újabb történelmi negatív rekordokat érve el ezzel.

A csúcstelölti rendszer egy másik remélt hatása lett volna, hogy a közvetlen kapcsolat révén a választópolgárokat eredményesebben tudják mozgósítani. Mint a tények megmutatták, valójában ez is sikertelennek bizonyult. Ahol valamilyen érdeklődést váltottak ki, ott is mindez elsősorban azoknak a nemzeti politikusoknak volt köszönhető, akik nagyobb energiát fektettek az adott csúcstelölt reklámozásába. (Braun–Schwarzbözl, 2019:441) Összességében jól jelezte ezt a teljes érdektelenséget és jelentéktelenséget az a tény is, hogy miközben a megkérdezettek 41%-a azt nyilatkozta, hogy tudatában van annak, hogy szavazatával közvetve befolyásolja az Európai Bizottság jövőbeni elnökének személyét, mindössze 8%-a tudta megnevezni Jean-Claude Junckert az Európai Bizottság elnökjelöltjeként. (Hobolt, 2014:1537)

A negatív történelmi rekordot döntő alacsony részvételi arány a legérzékenyebb pontján sebezte meg a csúcstelölti rendszert. Nyilvánvalóvá vált, hogy ez a rendszer ebben a formájában nemhogy nem csodaszere, de valójában még javulást sem tud elérni az Európai Unió demokratikus legitimitációjával kapcsolatos kérdések kezelésénél.

A kudarc felerősítette az új rendszerrel szembeni ellenvetéseket. A választások után egy, a brit, a holland, a magyar és a svéd kormányfőből álló csoport kétségeit hangoztatta a csúcstelölti rendszer eredményességével kapcsolatban. Kezdetben Angela Merkel német kancellárt is a csoport hallgatóságos támogatójaként tartották számon. Rövid idő múlva azonban Merkel megváltoztatta álláspontját, és vele együtt a holland és a svéd miniszterelnök is elfogadta a csúcstelölti rendszert. David Cameron brit és Orbán Viktor magyar miniszterelnök azonban a végsőkig kitarítottak, és hivatalosan is bejelentették, hogy nem fogják megszavazni Jean-Claude Juncker bizottsági elnöki posztra jelölését. (Origo, 2014).

A két, a csúcstelölti rendszert ellenző kormányfő azonban kisebbségben maradt az Európai Tanácsban, amely így ugyan nem egyhangúlag, hanem minősített többséggel, az Európai Néppárt csúcstelöltjét, Jean-Claude Junckert jelölte az Európai Bizottság elnöki tisztére. A folyamat következő lépéseként aztán a jelöltet 2014. július 14-én



az Európai Parlament 422 igen, 250 nem és 47 tartózkodó szavazat mellett megválasztotta az Európai Bizottság következő elnökének. (Dinan, 2015:98)

2014 nyarán úgy tűnt tehát, hogy annak ellenére, hogy a csúcsteljesítési rendszer szinte semmit nem igazolt vissza a hozzá fűzött elvárásokból, intézményesülni fog az európai belpolitikában. Juncker maga olyannyira erősnek érezte pozícióit, hogy a parlament előtti bemutatkozó beszédében külön felhívta a képviselők figyelmét, hogy nem lesz a testület bábja, és a csúcsteljesítési rendszer által adott nagyobb fokú legitimitációt mozgásterének bővítésére kívánja használni. (Juncker, 2014:15)

A csúcsteljesítési rendszernek, következményeit tekintve, két intézményi nyertese volt. Az egyik az Európai Parlament, amely az új rendszerben gyakorlatilag megszerezte az Európai Tanácstól a királycsináló szerepet azzal, hogy elérte, az állam- és kormányfők az európai parlamenti választások eredményéhez kössék jelölésüket. A másik nyertes pedig az Európai Bizottság, amely úgy értelmezte, hogy az eddigiéknél közvetlenebb választópolgári legitimitáció aktívabb politikai szerepvállalásra jogosítja fel.

Ismétlésre készülve

A 2014-es választások utáni időszak egyik legfontosabb intézményi kérdése az volt, hogy sikerül-e a csúcsteljesítési rendszer működését rutinszerűvé tenni, azaz sikerül-e a tagállamokkal elfogadtatni, hogy mostantól nem vezetők, hanem az európai parlamenti választási eredmények döntik el az Európai Bizottság elnökének személyét. A rendszer hagyományossá tétele egyben azt is jelentette volna a tagállamok számára, hogy beleszólásuk az Európai Unió végrehajtó testülete vezetőjének kiválasztásába merőben formálissá válik.

Ebből adódóan mindkét oldal szereplői érezték, hogy a csúcsteljesítési rendszer 2014-es bevezetése ellenére még korántsem dőlt el, hogy egyszeri vagy tartós megoldásról van-e szó. Mindenki érezte, hogy a rendszer léte szempontjából a 2019-es választás lesz a sorsdöntő. Ha 2014 után 2019-ben is sikerül rábírnai a tagállamok vezetőit, hogy a csúcsteljesítettek közül válasszák ki az Európai Bizottság következő elnökét, akkor véglegessé válik a fordulat. Ellenkező esetben a 2014-es megoldás csupán egy futó kaland marad az európai intézmények történelmében.

Várható volt tehát, hogy az új választásokhoz közeledve ismét fellángol a vita. A két nyertes intézmény 2017 szeptemberében indította meg kampányát a csúcsteljesítési rendszer intézményesítéséért. Az első európai politikus, aki szorgalmazta a csúcsteljesítési rendszer következő választásokon való ismételt alkalmazását, az Európai Bizottság csúcsteljesítésként megválasztott elnöke, Jean-Claude Juncker volt 2017. szeptember 13-án az Európai Parlamentben elhangzott, az Európai Unió állapotáról szóló beszédében. Juncker nemcsak megerősítette támogatását, de egy lépéssel tovább is lépett, amikor egyetértését fejezte ki a transznacionális listák következő választáson való alkalmazásával kapcsolatban. (Juncker, 2017)

Az Európai Parlament azonnal felkarolta a kezdeményezést. Antonio Tajani, a testület elnöke egy hónappal később, az Európai Tanács legközelebbi ülésén elmondott beszédében a tagállamok állam- és kormányfői előtt szorgalmazta a csúcsteljesítési rendszer „normává” emelését. (EP, 2019:7) Noha a tagállamok megosztottak maradtak a kérdésben, a Bizottság és az Európai Parlament egyre fokozták a nyomást. Annak



az elképzelésnek a jegyében, miszerint az európai integráció demokratikus legitimációs problémáit a Bizottságnak a Parlament alá rendelésével, illetve a két intézmény közötti politikai kapcsolat erősítésével lehet elérni.

Ennek az elképzelésnek az alkalmazását erősítette az a lépés is, hogy a Bizottság 2018. január 31-én elfogadott új magatartási kódexének 10. cikke értelmében a biztosoknak – eltérően a korábbi gyakorlattól – már nem kell felfüggeszteniük a tevékenységüket és fizetés nélküli szabadságot kivenniük, amennyiben az európai parlamenti választáson jelöltként indulnak. (Bizottság, 2018) Sőt, az új szabályozás azt is lehetővé tette, hogy hivatalban lévő biztos ne csupán európai parlamenti jelöltként, hanem csúcstelöltiként is megmérettethesse magát, anélkül, hogy bizottsági tevékenységét fel kellene függeszteni.

Gyorsan érkezett a szövetségi megerősítés. Az Európai Parlament egy héttel az új magatartási kódex elfogadása után, 2018. február 7-én megszavazott határozatában megállapítja, hogy a 2014-ben először alkalmazott csúcstelölti rendszer sikeres volt, és elvárja, hogy ez a gyakorlat a 2019-es választások során megszilárduljon. Fontosnak tartja, hogy a tagállamok a biztosi jelölések során minél több európai parlamenti képviselőt jelöljenek biztosnak, ugyanis meggyőződésük szerint ezzel lehet erősíteni a Bizottság politikai legitimitását. Önmagukban ezek is fontos és ambiciózus kijelentések, ám az igazi újdonságot az jelenti, hogy az Európai Parlament nemcsak minden eddiginél egyértelműbben kiáll a csúcstelölti rendszer mellett, de egyben meg is fenyegeti a tagállamokat, hogy készen áll a Bizottság elnökének beiktatási eljárása során minden olyan jelöltet elutasítani, aki nem volt csúcstelölt. (EP, 2018)

A tagállamok az első pillanatban felvették az eléjük dobott kesztyűt. Emmanuel Macron francia köztársasági elnök 2017. szeptember 26-án a párizsi Sorbonne Egyetemen tartott beszédében válaszolt Juncker pár nappal korábbi, az európai parlamentben elmondott beszédére. Miközben számos, a Bizottság elnöke által felvetett szakpolitikai elképzelést támogatott, itt már egyértelműen szembeszállt a csúcstelölti rendszer létevel. Számára a csúcstelölti rendszer a nagy pártok belső alkuinak fenntartását jelentette, míg a transznacionális listák állítása vezet el a választópolgárok közvetlen beleszólásának megteremtéséhez, így az egész Európai Unió demokratikusabbá tételéhez. (Macron, 2017)

A Bizottság és az Európai Parlament között erősödő szövetség dinamizálta a tagállamokat is. Mindenki állást foglalt a kérdésben és egyúttal szövetségeseiket keresett magának a többi tagállam között a saját álláspontjának erősítésére. A francia ösztönzésre 2018 elején az Európa jövőjéről szóló vita felszólalójaként 2018. január 17-én Leo Varadkar ír miniszterelnök biztosította hallgatóságát arról, hogy Írország messzemenőig támogatja a csúcstelölti rendszer állandósítását és a transznacionális lista bevezetésére szóló javaslatot is. (Varadkar, 2018) Ellentétben Macronnal, számára a két javaslat nem egymással ellentétes, hanem egymást kiegészítő kezdeményezések, amelyek az Európai Unió demokratikus legitimációjának erősítését célozzák.

Tíz nap múlva megszólalt az ellenzök tábora is. A Visegrádi Négyek 2018. január 26-án közös közleményben szólta hozzá a vitához. Ebben kijelentették, hogy Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia mind a transznacionális lista, mind pedig a csúcstelölti rendszer javaslatát elutasítja. (About Hungary, 2018) A vitában ugyancsak az Európai Parlamentben 2018. február 6-án felszólaló Andrej Plenković



horvát miniszterelnök egyértelműen a csúcsteljesítési rendszer állandósítása mellett foglalt állást. (Plenković, 2018)

2018. február 13-án hozta nyilvánosságra az Európai Bizottság az Európai Unió működésének hatékonyabbá tételéről szóló kommunikációját, amelynek az volt a célja, hogy az állam- és kormányfők február 23-i találkozásához szolgáltatson vitairatot. Ebben a Bizottság nemcsak határozottan támogatja a csúcsteljesítési rendszer állandósítása mellett, de a továbbfejlesztésére is javaslatokat fogalmaz meg. Rövid távon szükségesnek tartja, hogy a 2019-es európai parlamenti választásokra a pártok korábban, lehetőleg már 2018 végéig nevezzék meg a csúcsteljesítési jelöltjeiket, hogy több idő maradjon a csúcsteljesítési jelöltek, valamint programjaik népszerűsítésére. Felveti továbbá, hogy a végső megoldás a Bizottság elnökének közvetlen választása lenne. Ez azonban csak hosszabb távon valósulhat meg, mivel ennek megvalósításához a szerződés módosítására van szükség. (Commission, 2018:4–5)

Hiábavalónak bizonyultak azonban az érvek és a nagyra törő tervek. Az új rendszer hasznosságában kételkedő tagállamokat nem sikerült meggyőzni. Erre utal a 2018. február 23-i találkozó sajtótájékoztatója, ahol Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke kijelentette, hogy az állam- és kormányfők csupán abban értettek egyet, hogy nem tudnak garanciát vállalni arra, hogy a csúcsteljesítési jelöltek valamelyikét fogják az Európai Bizottság következő elnökének jelölni. (Tusk, 2018) A tagállamok többsége ugyanakkor azt is nyilvánvalóvá tette, hogy nem hajlandók lemondani a szerződésben rögzített jogokról az Európai Bizottság elnökének jelölésére.

Az utolsó csúcsteljesítési kampány?

A 2019-es európai parlamenti választásokhoz közeledve az európai politikai pártok úgy tűnt, hogy megfogadták az Európai Bizottság javaslatát. Ellentétben a 2014-es választással, amikor valóban csak pár héttel a megmérettetés előtt vált nyilvánossá a csúcsteljesítési jelöltek személye, a két nagy párt most bő fél évvel korábban meghozta a jelöltjével kapcsolatos döntést.

Mind a néppártiak, mind pedig a szocialisták ragaszkodtak kialakult hagyományaikhoz. A néppártiak annyiban, hogy most is valódi versenyhelyzetet teremtettek, és úgy választották ki jelöltjüket. A szocialisták pedig abban, hogy ezúttal sem bízták a véletlenre a csúcsteljesítési kiválasztását, és már a kongresszusra egyetlen csúcsteljesítési jelölttel fordultak. Közös vonásuk volt azonban, hogy mindketten pártjuk legmagasabb döntéshozatali fórumán, a kongresszuson jelölték ki 2019-es csúcsteljesítési jelöltjüket.

Az Európai Néppárt 2018. november elején tartotta Helsinkiben a kongresszusát, amelynek keretében rendezték a két jelölt – Alexander Stubb volt finn miniszterelnök és Manfred Weber, az Európai Néppárt európai parlamenti frakcióvezetője – közötti csúcsteljesítési vitát. Maga az esemény azonban inkább csak gesztusértékű volt: a csúcsteljesítési rendszert kitaláló és önmagát annak legfőbb védelmezőjeként beállító párt demonstrálni akarta, hogy nagy jelentőséget tulajdonít a jelöltek versengésének, valamint a tagság részvételének a döntéshozatalban. A külsőségeiben leginkább elnökjelölti vitáknak megfelelni akaró megmérettetés végén a tagság a papírforma szerint hozta



meg a döntést, amikor 492 : 127 arányban az eleve esélyes Manfred Weber győzelmét hozta ki. (Stolton–Fortuna, 2018)

Kezdetben úgy tűnt, hogy a másik nagy pártnál, a szocialistáknál is – eltérően 2014-től – versenyhelyzet lesz. Az Európai Bizottság szlovák alelnöke, Maroš Šefčovič ugyanis már 2018 szeptemberében bejelentette, hogy indulni kíván a szocialisták csúcstelölti pozíciójáért. Nem sokáig maradt azonban egyedül. Októberben Frans Timmermans, a Bizottság első alelnöke is bejelentette, hogy ő is ringbe száll, ráadásul kezdettől fogva bírva az akkori legnagyobb szocialista tagszervezet, a német szociáldemokraták támogatását.

A két jelölt színrelépése következtében kialakult versenyhelyzet egy hónapot élt. November elején Maroš Šefčovič bejelentette, hogy visszalép a jelöltségtől. Így aztán a szocialisták is visszatértek hagyományaikhoz, és a december elején tartott kongresszusuk versenytárs nélkül választotta meg Frans Timmermanst a balközép erő csúcstelöltjének. (De La Baume, 2018)

Úgy tűnt, a 2014-es választás nemcsak alapvető döntéshozatali mintákat adott az Európai Néppártnak és az Európai Szocialisták Pártjának, de tartósította a liberálisok kételkedését is a csúcstelölti rendszerrel kapcsolatban. Távolságtartásukat még erősítette is, hogy 2014-hez képest új potenciális szövetséggel, a francia La République En Marche-sal gyarapodtak, amelynek politikai vezetője, Emmanuel Macron élesen szembehelyezkedett a csúcstelölti rendszerrel.

Idegenkedésük a magyar népmesére emlékeztető megoldásra vezetett. 2019. március 20-án a liberálisok nem egy csúcstelöltet, hanem egy csúcstelölt-csapatot mutattak be Európa-csapat – *Team Europe* – néven, amely a nagy pártok által támogatott csúcstelölti rendszerre szolgált válaszul. A héttagú csapat tagjai: Margrethe Vestager, Guy Verhofstadt, Emma Bonino, Nicola Beer, Luis Garicano, Violeta Bulc és Cseh Katalin voltak. (De La Baume, 2019) A csapat tagjai elvileg egyenlően vettek részt a kampányban, és mindegyikőjüket csúcstelöltnek kellett formálisan tekinteni. Valójában azonban Margrethe Vestager már a kampány során a liberálisok első számú jelöltjévé lépett elő, aki a választások időpontjára sokak számára már az egyik esélyes bizottsági elnökjelöltként jelent meg. (BBC, 2019).

A csúcstelölti rendszer állandósításának esélyeit növelte, hogy nemcsak a szkeptikus liberálisok adták be végül a derekukat, de – akárcsak 2014-ben – a Zöldek is, akik Ska Kellert és Bas Eickhout-ot, a konzervatívok, akik Jan Zahradil, valamint az Európai Baloldal, amely szintén két embert, Violeta Tomičot és Nico Cuet jelölték. Annak ellenére, hogy ezeknek a pártoknak lényegesen kisebb – gyakorlatilag csak szimbolikus – esélyük volt arra, hogy csúcstelöltjük valódi szerephez jusson a következő Bizottság megalakításánál, kihasználták a nyilvánosság adta lehetőséget, és a kampány során aktívan részt vettek a politikai vitákban.

A csúcstelölti kampányok másfél hónappal a választás előtt, április harmadikán kezdődtek, Manfred Weber kampánynyitó nagygyűlésével, amelynek már a helyszíne is jelképes volt. Onnan, a brüsszeli Európai Történelem Házából üzent meg a tagállamok vezetőinek, hogy a következő Európai Bizottság elnökét csak a csúcstelöltek közül lehet jelölni. (Herszenhorn – De La Baume, 2019) Az üzenet jól mutatja, hogy annak ellenére, hogy az európai pártpolitika szereplői kész tényként kezelték a csúcstelölti rendszer működését és intézményesülését, a helyzet meglehetősen bizonytalan volt. A választás



fő esélyese, az Európai Néppárt csúcsteljesítője, Manfred Weber kezdettől fogva szembesült azokkal a véleményekkel, amelyek kétségbe vonták azt, hogy a Bizottság elnökének kiválasztási folyamatát alárendeljék az Európai Parlament által szorgalmazott eljárásnak.

Hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy a kompetencia kérdése vált a 2019-es csúcsteljesítő kampány Achilles-sarkává. Az elmúlt negyedszázadban, a Jacques Delors által vezetett Bizottság óta a testület élén mindig volt miniszterelnök állt. A tagállamok ezt ugyan nem, annyit azonban mindenképpen megfogalmaztak vezetői kritériumként, hogy a Bizottság elnöke olyan ember legyen, aki valamilyen komolyabb kormányzati tapasztalattal rendelkezik.

A liberálisok csapatából leggyakrabban szereplő, és ezért tulajdonképpen csúcsteljesítőnek tekinthető Margrethe Vestager és a szocialisták csúcsteljesítője, Frans Timmermans teljesítette ezt a tágabb kritériumot. Mindketten miniszterek voltak hazájuk kormányában, illetve tagjai a 2014–2019 között működő Európai Bizottságnak. A legesélyesebb csúcsteljesítő, Manfred Weber azonban semmilyen kormányzati tapasztalattal nem bírt. Rövid helyi és tartományi törvényhozási karriert követően már 2004-től európai parlamenti képviselőként tevékenykedett, 2014-től pedig az Európai Néppárt európai parlamenti frakcióvezetője.

Ebből adódóan Weber csúcsteljesítőjét kezdettől fogva kételkedés kísérte mind a pártján belül, mind pedig a szélesebb közvéleményben. (Herszenhorn – De La Baume, 2019) Érezte ezt a problémát a jelölt maga is, ezért – elsőként az európai parlamenti választások történetében – saját csúcsteljesítő programot adott ki (Weber, 2019), ezzel is erősítve politikai profiljának szakmai elemeit. A kormányzati tapasztalat hiányát ezzel egy időben megpróbálta előnyé formálni. Legfőbb vetélytársával, Frans Timmermanssal szemben saját magát az európai polgárok jelöltjeként állította be, aki az intézmények és a kormányok zárt és titokzatos világával szemben az igazi Európát képviseli.

A csúcsteljesítők az április elejétől kezdődően rendelkezésre álló másfél hónap alatt a 2014-es kampánynál nagyobb aktivitást mutattak. Különösen a két legesélyesebb csúcsteljesítő helyezett elődeinél nagyobb hangsúlyt a személyes jelenlétre. 2014-hez hasonlóan most is több televíziós vitában mutatkozhattak be a választópolgárok előtt. Ezek közül az elsőt 2019. április 17-én a France24 szervezte meg a csúcsteljesítők között, de egyelőre csak Manfred Weber és Frans Timmermans számára. (France 24, 2019). Maga a vita, akárcsak a többi ebben a sorozatban, ahol már más pártok csúcsteljesítői is részt vettek, nem keltett különösebb figyelmet. A nagy pártok jelöltjei a legtöbb kérdésben egyetértettek, a vitába némi színt hozó kispárti jelölteknek pedig reálisan semmi esélyük nem volt arra, hogy a választás eredményeként olyan pozícióba kerüljenek, ahol be kellene váltaniuk ígéreteiket – és ezt mindenki tudta is.

A két nagy párt jelöltje nemcsak televíziós vitákban, hanem személyes jelenlétükkel is próbálták kézzelfoghatóbbá tenni a polgárok számára a választást. Ugyanakkor kampánytúráikra is igazak a választási vitákról elmondottak: nem tudták igazán érdekessé tenni ezúttal sem a csúcsteljesítő kampányt. Az európai parlamenti választás kampányeseményeinek súlypontja továbbra is a nemzeti politika és annak szereplőgárdája maradt.



A csúcstelölti rendszer halála

A 2019. május 23–26. között megrendezett európai parlamenti választás első pillantásra a csúcstelölti rendszer diadalát hozta. A választási részvétel – először az európai parlamenti választások történelme során – növekedett, mégpedig 2014-hez képest 8%-kal. Az európai átlagban 50,66%-os részvételi arány már önmagában is vállalható, megállja a helyét az amerikai kongresszusi választások részvételi arányával való összehasonlításban is. (FairVote, 2019) A választási részvétel emelkedése nagyobb állampolgári érdeklődést jelent. Azaz a jobb részvételi adatok arra is utalhattak, hogy a csúcstelölti rendszer beváltotta a hozzá fűzött reményeket, és az európai polgárok számára is személyesebbé, érdekesebbé tette a választást.

Természetesen nehéz egyetlen okra visszavezetni a megnövekedett választópolgári érdeklődést. A 2019-es európai parlamenti választások európai és nemzeti belpolitikai környezete azonban több olyan elemet is tartalmazott, ami önmagában megjósolhatóvá tette a magasabb részvételt. (Navracsics, 2019) Ebből adódóan a dicsfényből eleve csak csekély mennyiség jutott a csúcstelölti rendszernek. Ráadásul a választásokat követően még ezt a sikert sem aknázták ki a csúcstelölti rendszer hívei.

Ellentétben ugyanis 2014-gyel, a habozó tagállamokkal szemben egy ugyanolyan habozó és megosztott Európai Parlament állt. Öt évvel korábban a választásokat követően a pártok versenyében második helyen végzett szocialisták csúcstelöltnéje, Martin Schulz rögtön elismerte, hogy az Európai Néppárt nyerte a választást, és ezért Jean-Claude Junckernek, a néppárti csúcstelöltnéjnek kell lennie az Európai Bizottság következő elnökének, és hasonlóan egyértelműen foglalt állást az Európai Parlament Elnöki Konferenciája is. (Dinan, 2015:96) Most ilyen megerősítés sem Frans Timmermanstól, sem a szocialistáktól, sem pedig más európai pártok részéről nem érkezett Manfred Weber felé.

Az egyre bizonytalanabbá váló választások utáni helyzetben a tagállamok sem tudtak rögtön cselekedni, és a májusi Európai Tanács úgy döntött, hogy elhalasztja a jelölést. Az egy hónapos tárgyalások eredményeként – amely során egy ponton Frans Timmermans elnöksége is komoly lehetőségként merült fel – végül az Európai Tanács 2019. július 2-án Ursula von der Leyent jelölte az Európai Bizottság következő elnökének. A jelöltet 2019. július 16-án a szükséges minimumnál kilenc szavazattal többel – azaz 374 helyett 383 igen szavazattal – választotta meg az Európai Parlament.

Ezzel tulajdonképpen véget ért a csúcstelölti rendszer története. Von der Leyen bemutatkozó beszédében még hitet tett az Európai Parlamentnek a csúcstelölti rendszer tökéletesítése és újbóli bevezetése mellett (von der Leyen, 2019), későbbi beszédeiben azonban ez a javaslat már nem kerül elő. A tervek szerint 2020 elején induló, Európa jövőjéről tartandó konferenciasorozat újból felvetheti ezt a kérdést a transznacionális listákkal együtt. A jelenlegi helyzetben azonban úgy tűnik, hogy az Európai Parlament – minden korábbi fenyegetőzése ellenére – belenyugszik abba a helyzetbe, hogy a tagállamok visszavették a parlamenttől a Bizottság elnökének jelölési jogát.



A kudarc okai

A vereség váratlanul érthette a csúcsteljesítési rendszer híveit, hiszen a kampány – mint láthattuk – éppen a rendszer intézményesülését sugallta. A valóságban azonban több olyan elem is megmutatkozott, amely előre láthatóvá tette a fejleményeket.

Talán a legfontosabb tényező ezek közül az Európai Parlament megváltozott hozzáállása volt a csúcsteljesítési rendszerhez. Míg 2014-ben a nagy pártok egyértelműen kiálltak a csúcsteljesítési rendszer és Jean-Claude Juncker személye mellett, addig most a parlament magatartása habozó, megosztott, passzív volt. Május vége és július eleje között az Európai Parlament nemhogy alakítani, de még befolyásolni sem tudta a tagállamok tárgyalásait. Valószínűleg nem is akarta: az új összetételű parlament az azóta eltelt idő fényében is úgy tűnik, hogy kevésbé elkötelezett a csúcsteljesítési rendszer irányába, mint elődje volt. Ez pedig értelemszerűen megkönnyíti az Európai Tanács dolgát.

Jelentős sérülékenységi pontja volt a csúcsteljesítési rendszernek, hogy egyelőre technikailag megoldhatatlan, hogy a csúcsteljesítési jelöltek valóban európai jelöltek legyenek. Ezt a problémát igyekezett kezelni Emmanuel Macron francia köztársasági elnök a transznacionális lista ötletével. Ennek és más hasonló megoldásnak a hiányában azonban a csúcsteljesítési jelöltek valójában nemzeti jelöltek maradnak: csak saját országukban – Manfred Weber esetében Németországban, Frans Timmermans esetében Hollandiában – lehet rájuk közvetlenül szavazni. Ez pedig továbbra is meglehetősen távol tartja az állampolgárok közvetlen bevonásától. (Braun–Schwarzbözl, 2019:441)

A csúcsteljesítési jelöltek ebben az értelemben tehát nem tudtak igazán határokon átnyúló jelentőségű szereplővé válni. Míg már 2014-ben is megfigyelhető volt, hogy egy csúcsteljesítési jelöltnek a saját hazájában és a saját pártjára nézve kifejezetten mobilizáló hatása volt (Braun–Schwarzbözl, 2019:432) – ez Timmermansra és az ő holland pártjára is igaz 2019-ben, amely a háromszorosát kapta az előző parlamenti választás szavazatainak –, addig a csúcsteljesítési jelöltek mobilizáló hatása hazájukon kívül nem érződött.

A bukásnak ugyancsak fontos tényezője volt, hogy mivel a csúcsteljesítési rendszer semmilyen jogi alappal nem rendelkezett, léte és sikere mindig is ki volt szolgáltatva az aktuális európai belpolitikai viszonyoknak. Míg 2014-ben a kezdeti tétovázás végül két ország – Magyarország és az Egyesült Királyság – kivételével nem vált aktív ellenállássá, addig 2019-ben már a helyzet más volt. Az ellenálló országok köre – mint láthattuk – már a választási kampány elindulását megelőzően kialakult. Többen is voltak és határozottabbak is lettek, mint 2014-ben voltak, míg a támogatói kör szűkült és elbizonytalanodott.

Végül, de nem utolsósorban, a jelöltek személye és kompetenciája között is nagy különbség mutatkozott 2014-hez képest. Jean-Claude Juncker személye ugyan megosztotta a politikusokat, ám hozzáértését és tapasztalatát senki sem kifogásolta. Vele szemben Manfred Weber nemcsak a politikusok, de a szélesebb közvélemény számára is kockázatos választásnak tűnhetett. Végrehajtó hatalombéli tapasztalat nélkül, viszonylag rövid európai politikai karrier birtokában nem tudta elhitetni a tagállamok vezetőivel – de az újságírók és elemzők jelentős részével sem –, hogy az Európai Bizottság irányítása jó kezekben lesz ezekben a vészterhes időkben. Ez bizonyult kampánya során is a legnagyobb tehertételnek, és közvetve ez okozta kudarcát is a pozícióért folyó versengésben.



Felhasznált irodalom

- BRAUN, Daniela – SCHWARZBÖZL, Tobias (2019): Put in the spotlight or largely ignored? Emphasis on the *Spitzenkandidaten* by political parties in their online campaigns for European elections. *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 3. 428–445. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1454493>
- CORBETT, Richard (2014): ‘European elections are second-order elections’: is received wisdom changing. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 6. 1194–1198. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12187>
- DINAN, Desmond (2015): Governance and Institutions: The Year of the Spitzenkandidaten. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. S1. 93–107. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12262>
- Eurobarometer (2013): *Standard Eurobarometer 80. Public Opinion in the European Union*. Autumn 2013.
- HIX, Simon (1998): Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy. *West European Politics*, Vol. 21, No. 3. 19–52. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389808425256>
- HOBOLT, Sara B. (2014): A vote for the President? The role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 10. 1528–1540. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941148>
- IVÁN Gábor (2007): *Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe*. Budapest, Osiris Kiadó.
- JANSEN, Thomas – VAN HECKE, Steven (2011): At Europe’s Service: *The Origins and Evolution of the European People’s Party*. Heidelberg, Springer-Verlag. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-19414-6>
- KASSIM, Hussein (2017): What’s new? A first appraisal of the Juncker Commission. *European Political Science*, Vol. 16, No. 1. 14–33.
- MAIR, Peter (2000): The Limited Impact of Europe on National Party Systems. *West European Politics*, Vol. 23, No. 4. 27–51. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380008425399>
- MARTENS, Wilfried (2009): *Európa: küzdelmek és győzelmek*. Budapest, Szövetség a Polgári Magyarorszáért Alapítvány – Centre for European Studies.
- NAVRACSICS Tibor (2019): Az első jelentős európai parlamenti választás elé. *Magyar Szemle*, 28. évf. 1–2. sz. 11–24.
- POPA, Sebastian Adrian – ROHRSCHEIDER, Robert – SCHMITT, Hermann (2016): Polarizing without legitimizing: the effect of lead candidates’ campaigns on perceptions of the EU democracy. *Electoral Studies*, Vol. 44. 469–482. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.07.001>
- PÖTTERING, Hans-Gert (2016): *Európa egysége, a mi boldogságunk: Európai utam*. Budapest, Antall József Tudásközpont.
- REIDING, Hilde – MEIJER, Fons (2019): ‘This time it’s different’ – the European lead candidate procedure of 2014 and its historical background. *Parliaments, Estates and Representation*, Vol. 39, No. 1. 64–79. DOI: <https://doi.org/10.1080/02606755.2018.1468661>



- REIF, Karlheinz – SCHMITT, Hermann (1980): Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 1. 3–44. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>
- VAN HECKE, Steven – WOLFS, Wouter – DE GROOF, Victor (2018): *25 years of Spitzenkandidaten: What does the future hold?* Brussels, Wilfried Martens Centre for European Studies.

Internetes források

- About Hungary (2018): *V4 Statement on the Future of Europe*. 26. 01. 2018. Elérhető: <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- BARROSO, José Manuel (2012): *Speech on the state of the Union 2012*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/soteu2012/#> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- BBC (2019): *EU Commission boss: Who will replace Jean-Claude Juncker?* 02. 07. 2019. Elérhető: www.bbc.com/news/world-europe-48500336 (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- Bizottság (2018): *A Bizottság határozata az Európai Bizottság tagjaira vonatkozó magatartási kódexről* (2018/C 65/06). Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0221(02)&from=EN) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- CERULUS, Laurens (2014): Juncker wins Dombrovskis backing as EPP congress kicks off. Elérhető: *Euractiv*, 06. 03. 2014. www.euractiv.com/section/eu-elections-2014/news/juncker-wins-dombrovskis-backing-as-epp-congress-kicks-off/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- Commission (2013): *Commission Recommendation of 12 March 2013 on enhancing the democratic and efficient conduct of the elections to the European Parliament Support for a candidate for President of the European Commission*; C(2013) 1303 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0126&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- Commission (2018): *A Europe that delivers: Institutional options for making the European Union's work more efficient*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-institutional-options-for-making-the-european-union-work-more-efficient_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- DE LA BAUME, Maia (2018): Adapt or become obsolete, lead candidate Timmermans tells European Socialists. *Politico*. Elérhető: www.politico.eu/article/frans-timmermans-socialists-spitzenkandidat-adapt-or-become-obsolete/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- DE LA BAUME, Maia (2019): *Leading liberals join EU election fray*. *Politico*. Elérhető: www.politico.eu/article/vestager-verhofstadt-bonino-eu-election-european-union-parliament-commission-alde-spitzenkandidat/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)



- EP (2012): *European Parliament's Resolution of 22 November 2012 on Elections to the European Parliament in 2014*; 2012/2829(RSP) Elérhető: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0462+0+DOC+XML+V0//EN (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- EP (2013): *Az Európai Parlament 2013. július 4-i állásfoglalása a 2014. évi európai parlamenti választások megszervezésének javításáról*. 2013/2102(INI). Elérhető: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0323+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- EP (2018): *Az Európai Parlament 2018. február 7-i határozata az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás felülvizsgálatáról*. 2017/223(ACI). Elérhető: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_HU.html (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- EP (2019): *Election of the President of the European Commission: Understanding the Spitzenkandidat process*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI\(2018\)630264_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI(2018)630264_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- EPP (2002): *A constitution for a strong Europe*. Estoril, 18. 10. 2002. Elérhető: www.epp.eu/files/uploads/2015/11/A_Constitution_for_a_strong_Europe.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- EPP (2014): *Jean-Claude Juncker elected as EPP candidate for president of the European Commission*. 07. 03. 2014. Elérhető: www.epp.eu/jean-claude-juncker-elected-epp-candidate-president-european-commission (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- FairVote (2019): *Voter turnout rates 1916–2018*. Elérhető: www.fairvote.org/voter_turnout#voter_turnout_101 (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- France 24 (2019): *Présidence de la Commission européenne: revivez le débat des candidats sur France 24*. 17. 04. 2019. Elérhető: www.france24.com/fr/20190417-direct-debat-france-24-europe-commission-presidence-weber-timmermans (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- HERSZENHORN, David M. – DE LA BAUME, Maia (2019): *Europe's big election mess*. Elérhető: www.politico.eu/article/europe-election-mess-chaotic-unpredictable-results/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- JUNCKER, Jean-Claude (2014): *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*. Elérhető: www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker--political-guidelines.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- JUNCKER, Jean-Claude (2017): *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- MACRON, Emmanuel (2017): *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Elérhető: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- Origo (2014): *Már csak Orbán Viktor és David Cameron ellenzi Junckert*. 2014. 06. 24. Elérhető: www.origo.hu/itthon/20140624-jean-claude-juncker-megvalasztasa-korulivitak.html (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)



- PLENKOVIĆ, Andrej (2018): *Vita Európa jövőjéről Andrej Plenković horvát miniszterelnökkel*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-02-06-ITM-003_HU.html (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- STOLTON, Samuel – FORTUNA, Gerardo (2018): *Weber wins EPP Spitzenkandidat in landslide victory*. Elérhető: www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/weber-wins-epp-spitzenkandidat-in-landslide-victory/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- TOPAN, Angelina (2002): The resignation of the Santer-Commission: the impact of 'trust' and 'reputation'. *European Integration Online Papers*, Vol. 6, No. 14. Elérhető: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-014.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- TUSK, Donald (2018): *Informal meeting of the 27 heads of state or government, 23 February 2018*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/02/23/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- VARADKAR, Leo (2018): *Vita Európa jövőjéről Leo Varadkarral, Írország miniszterelnökével*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-01-17-ITM-008_HU.html (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- VON DER LEYEN, Ursula (2019): *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230 (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- WEBER, Manfred (2019): *The Power of WE, My Ideas*. *European People's Party*. Elérhető: https://weber.epp.eu/my_ideas?locale=en (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)



Budai Péter

Hatásköri problémák az Egyesült Királyság kilépése esetén¹

Competence Issues Concerning the Withdrawal of the United Kingdom

A Brexit az uniós jog esetén számos területen okoz változást és jár kihívásokkal. Nem sok szó esik azonban a hatáskör-kiterjesztéshez kapcsolódó esetleges kérdésekről. A tanulmány célja, hogy egy nemzetközi politikaelméleti-jogi elméleti háttérből kiindulva pillantást vessen a Brexit folyamatára. Ez három fő pont szemügyre vételét jelenti: a kilépési megállapodást, a megállapodás nélküli kilépésre vonatkozó intézkedéscsomagot és a jövőbeli kapcsolatrendszerre vonatkozó dokumentumokat, úgymint a kilépési megállapodáshoz csatolt politikai nyilatkozatot, valamint a tárgyalási mandátumot. Cél a problémakör felvázolása és némiképpen kontextusba helyezése.

Kulcsszavak: Brexit, hatáskörök, jövőbeli kapcsolatrendszer, no-deal, nemzetközi politikaelmélet

The phenomenon of Brexit means changes and generates challenges for the law of the European Union. There is, however, not so much talk about the question of competence extension. The aim of this paper is to have a look at the process from an international political theoretical and legal theoretical perspective. This means the examination of three parts: the withdrawal agreement, the no-deal package and the documents related to the future relationship between the European Union and the United Kingdom, namely the political declaration and the negotiating mandate. The aim of the study is to outline the problem and contextualise it to some extent.

Keywords: Brexit, competences, future relationship, no-deal, international political theory

Budai Péter az ELTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának (Nemzetközi Jogi Tanszék) másodéves hallgatója, az Igazságügyi Minisztérium európai uniós jogi szakértője. E-mail: peter.budai2@im.gov.hu. A tanulmányban megfogalmazott vélemény kizárólag a szerző saját álláspontját tükrözi.

¹ A tanulmány Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

Bevezetés

Az Egyesült Királyság kilépése egy olyan kihívás, amellyel az Európai Unió eddig nem szembesült, mivel még egyetlen tagállam sem akarta elhagyni az integrációt. Mivel ennek gyakorlata sem volt, így egyértelmű, hogy ez nem ment zökkenőmentesen. Jól látható, hogy az unió számára ez egy olyan kihívás, amely jelentős befolyással lehet arra, hogy hogyan halad tovább majd az integráció folyamata. Ahogy minden ilyen folyamat, ez az uniós jog szintjén is ellentmondásos és homályos. Hiába vált jogilag lehetségessé az unióból való kilépés a lisszaboni reformokkal, a jogi háttér és az eljárások hézagos volta, valamint a szándék visszavonhatóságának kérdése újabb és újabb megoldandó jogi problémák elé állította az EU-t. Nem is olyan meglepő, hogy a kérdéskör egy-egy vonulata a hatáskör-kiterjesztés kérdésével is összefüggésbe hozható. Röviden összefoglalva a hatáskör-kiterjesztés vagy competence creep az Európai Unió részéről egy olyan eszköz, amely alapján olyan esetekben alkot jogot vagy jár el, amelyre nincs kifejezett felhatalmazása. Úgy vélem, az ehhez kapcsolódó ellentmondásosságokat érdemes azonosítani és kontextusba helyezni. Ebből következően a tanulmány célja, hogy ezeket a kihívásokat azonosítsa, és értelmezési keretet biztosítson neki.

Ehhez nemzetközi politikaelméleti és jogi elméleti hátteret egyaránt használok, amelynek oka a probléma komplexitása. Ebből következően az előbbi részéről az angol iskolát, míg a jogelmélet részéről Guy Fiti Sinclair munkásságát vizsgálom. Ezt az Európai Unióval és a hatáskör-kiterjesztéssel kapcsolom össze, mivel úgy vélem, hogy az integrációt vizsgáló elméletek, tehát az intergovernmentalizmus, a neofunkcionalizmus és a multilaterális kormányzás az utóbbira nem ad kielégítő és meggyőző magyarázatot. Ezt követően térek ki az Egyesült Királyság kilépésének vizsgálatára. A Brexit folyamata sokrétű, ugyanakkor bizonyos tekintetben felfedezetlen, és kontextusba helyezése sem könnyű. A célom az, hogy egy lehetséges magyarázatot adjak vele a hatáskörrel kapcsolatos ellentmondásosságokra. Ehhez három fő részt különítetek el: a kilépési megállapodásra, a no-deal csomagra, illetve a jövőbeli kapcsolatrendszerre vonatkozó részeket.

Mivel a cikk elméleti hátteret használ fel, amely azonban később az uniós jogot és a Brexit folyamatát veszi górcső alá, így a megközelítés is kettős. Az elméleti háttérhez az angol iskola szerzőinek műveit és nemzetközi jogelméleti műveket, főleg Guy Fiti Sinclair munkáját vizsgálom. Az uniós jogi kérdések esetén az uniós jog forrásaira (kiemelten a kilépési megállapodásra, a no-deal csomagra, a politikai nyilatkozatra és a tárgyalási mandátumra) és az azokat magyarázó szerzők műveire hagyatkozom, hogy érzékeltessem az elmélet és a „megvalósítás” összefüggéseit. A cikk funkciója nem a kérdések megválaszolása, sokkal inkább ezek azonosítása.



Egy lehetséges vizsgálati keret: a nemzetközi politikaelmélet és a jog kapcsolata

Nemzetközi politikaelmélet: az angol iskola

A hidegháború időszakában a nukleáris fegyverkezésre, a szuperhatalmak létrejöttére, a bipoláris nemzetközi rendre, a gazdasági integrációk erősödésére, valamint a különböző interdependenciák jelenségeire a neorealizmus, valamint a neoliberalizmus igyekezett kielégítő magyarázattal szolgálni. Mivel azonban egyik iskola sem volt képes valamilyen folyamatot kellő alaposággal értékelni, a nemzetközi politikaelmélet tudományterületén belül felerősödtek a kritikus hangok. (Sterling-Folker, 2013:114–118) Ennek egyik következménye az úgynevezett angol iskola létrejötte, amely azon túl, hogy hangsúlyozta a neorealizmus és a neoliberalizmus hiányosságait, igyekezett azok vívmányait egységes elméleti keretbe foglalni. Ebből következően hangsúlyozta az önérdék-követés és az anarchia fontosságát a nemzetközi kapcsolatokban, ugyanakkor elismerte a nemzetközi jog és a nemzetközi szervezetek jelentőségét is. (Bull–Watson, 1984:452) Az angol iskola a nemzetközi kapcsolatok megértéséhez három hagyományt alkalmaz: a realista (hobbesi), a racionális (grotiusi) és a forradalmi/univerzalista (kanti) hagyományt. Az irányzat emellett az előbb említett hagyományokat három további koncepcióval azonosítja: a realizmust a nemzetközi rendszerrel, a racionalizmust a nemzetközi társadalommal, valamint az univerzalizmust a világtársadalommal. (Scheele, 2013:2)

Az angol iskola egyik alapítóatyja, Hedley Bull úgy határozta meg a nemzetközi rendszert (hobbesi hagyomány), mint egy olyan, két vagy több államból álló rendszert, amelyben az egyes államok rendszeresen érintkeznek egymással, hatást gyakorolva ezzel egymás viselkedésére és döntéseire. (Bull, 2012:9) Ebből következően a nemzetközi rendszerben az államok közötti hatalompolitikai viszonyok állnak a középpontban, illetve az azokból következő egyes szereplők érdekei. (Buzan, 2004:7) A nemzetközi rendszert a realizmus logikája alapján az anarchizmus határozza meg, amelyben az államok elsődleges célja a túlélés, ezen túl azonban léteznek a szereplők által meghatározott más egyéni érdekek is. (Barkin, 2003:328)

A nemzetközi társadalom (grotiusi hagyomány) a nemzetközi rendszerrel szemben nagyobb hangsúlyt fektet az államok közös érdekeinek intézményesítésére, az államok által elismert közös normákra, szabályokra és intézményekre. A nemzetközi társadalom tagjai már elfogadják a tényt, hogy vannak olyan közös érdekek, amelyek alapján bizonyos esetekben közös fellépésre is hajlandóak. (Bull, 2012:13) Ennek oka, hogy kialakult az államoknak az egymástól való függése főleg a gazdasági kapcsolatokban. Mivel azonban e közös érdekek létezése mellett a nemzetközi kapcsolatok anarchikus természete továbbra is kihat az államokra, Bull ezt a sajátos anomáliát anarchikus társadalomnak nevezi. (Bull, 2012:44–49) A nemzetközi társadalomban a szuverenitás komoly szerepet kap, mivel ez garantálja annak fennmaradását, ugyanakkor a szereplők által elismert szabályok korlátozzák a szuverenitásukat egyes közös érdekek megvalósításáért. (Scheele, 2013:2)



A harmadik, a világtársadalom (kanti hagyomány) az egyént, a nem állami szereplőket, de akár a világ népességét is vizsgálja és beleilleszti a nemzetközi kapcsolatok fókuszába, amivel az angol iskola a transznacionális elemet is bevonja elméleti keretébe. (Buzan, 2004:7–8) Remek példa ennek fontosságára a keresztény egyháznak az egyes korokban betöltött szerepére vonatkozó vizsgálat. (Dunne, 2013:140) Ezen elem fontossága főleg amiatt indokolt, mivel a nemzetközi kapcsolatokat nem lehet kizárólagosan államközi kapcsolatokként értelmezni. (Bull, 2012:35) Ebből következően hangsúlyozandó az az összefüggés is, hogy a nemzetközi társadalom és a világtársadalom egymással kapcsolatban áll, mivel az utóbbi elősegíti az előbbit újabb és újabb célok kijelölésében. (Buzan, 1993:351)

A nemzetközi társadalom esetén kiemelendő az úgynevezett intézmények megléte, amelyek annak alapjaként szolgálnak. (Wendt–Duvall, 1989:52–53) Ezek olyan szokások vagy szabályszerűségek, amelyek lehetővé teszik, hogy az államok a nemzetközi társadalmon belül a megfelelő közös célokat kijelöljék és azokra vonatkozóan megfelelő gyakorlatokat vezessenek be. Lényegében az intézmények azok, amelyek megteremtik a keretet az államok közös érdekei számára, és biztosítják a nemzetközi társadalom fennmaradását. (Knudsen, 2019:28) Bull ezek alapján öt ilyen intézményt határozott meg: a nemzetközi jogot, a diplomáciát, a hatalmi egyensúlyt, a nagyhatalmiságot és a háborút. Ezeket a legfőbb intézményből, a szuverenitásból vezette le. (Bull, 2012:68–71) Habár más szerzők később továbbiakat is megkülönböztettek, elmondható, hogy az intézmények jól láthatóan már a vesztfáliai békerendszer előtt kialakultak, a szuverenitással nyerték el azonban jelenlegi helyüket a nemzetközi társadalomban. (Knudsen, 2019:30–33)

Az intézmények sajátos jellemzőkkel rendelkeznek. Először is, interszubjektívek, vagyis az ember (korlátolt) racionalitásából következnek és a közöttük levő interakciókból keletkeznek, amelyek végül a társadalomban, jelen esetben a nemzetközi társadalomban jelennek meg. (Jackson, 2011:126–137) Az intézmények további jellemzője, hogy a nemzetközi társadalom főbb szereplőivel, tehát az államokkal is kölcsönhatásban vannak. Az államok szuverénként a nemzetközi közösség tagjaként a többi szereplővel is kapcsolatot létesítenek és tartanak fenn többek között a diplomácia, a háború és a nemzetközi jog eszközeivel élve. Ezek a cselekvések azok, amelyek a nemzetközi társadalom intézményeit lényegében létrehozzák és „újratermelik”. Ez a kapcsolat ugyanakkor kölcsönös: az államok közötti kapcsolatok az intézmények nélkül nem lennének lehetségesek. Lényegében az államok és az intézmények egymással kölcsönhatásban vannak, egymást legitimálják. (Wendt–Duvall, 1989:53, 58–63)

Az intézmények e különleges kapcsolata azonban nemcsak az államokkal áll fenn. Az angol iskola egyik úttörője, Buzan már hangsúlyozta az egyes nemzetközi szervezetek fontosságát, illetve az intézmények és a közöttük levő kapcsolatot. Ennek eredményeképpen megkülönböztette az elsődleges intézményeket (vagyis az intézményeket) és a másodlagos intézményeket (vagyis a nemzetközi szervezeteket). (Buzan, 2004:163–167) A két csoport között ugyanúgy megfigyelhető egy egymást erősítő kölcsönhatás, mint az államok és a nemzetközi szervezetek között. Az elsődleges intézmények előfeltételei annak, hogy a nemzetközi szervezetek, tehát a másodlagos intézmények egyáltalán létezhesenek. (Knudsen, 2019:41) Például a nagyhatalmiság intézménye szolgál alapul az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsa (ENSZ BT) számára, mivel



öt állandó taggal rendelkezik, amelyek a nem állandó tagokkal ellentétben vétójoggal bírnak. A fentebbiek mellett a másodlagos intézmények azok, amelyek visszaigazolják az elsődleges intézmények létezését. Meghatározzák a tagok számára, hogy milyen szabályokat, eljárásokat és gyakorlatokat kövessenek tagságuk során, vagyis körülhatárolják a tagok mozgásterét az adott nemzetközi szervezeten belül. (Navari–Knudsen, 2019:8) Ebből következően azonban ezek a szervezetek túllépnek az egyszerű legitimációs szerepükön, mivel bizonyos mértékig képesek arra, hogy az intézményekre érdemi hatást is gyakoroljanak. Ez nem azt jelenti, hogy alapjaiban meg tudnák azokat változtatni, ugyanakkor képesek arra, hogy azok tartalmát bizonyos mértékig módosítsák. Ez nemcsak a regionális szervezetekre, de az univerzális szervezetekre is igaz. (Knudsen, 2019:42–43)

Jogtudomány: Guy Fiti Sinclair elmélete

Látható, hogy az angol iskola rámutat a nemzetközi közösség és az azt alkotó egyes szereplők, az államok és a nemzetközi szervezetek közötti összefüggésekre, azonban a nemzetközi jogot érintő egyes részletkérdésekről többnyire nem foglal állást. Ez kifejezetten igaz az olyan jogi kérdésekre, amelyek a nemzetközi szervezetekhez kapcsolódnak. A nemzetközi jogtudomány azonban vizsgálja ezt a kérdéskört is, foglalkozik azok jogi helyzetével, felépítésével, funkcióival és hatásköreivel. Elenyésző azonban az olyan művek száma, amely ezen szervezetek hatásköreinek bővítését vizsgálja annak teljességében. Az eddigi szerzők többsége nagyobbbrészt csupán az egyes tendenciákat és jelenségeket vizsgálta alaposabban, mint amilyen például a beleértett hatáskörök vagy a hatáskörtúllépés esetei. (Schmermers–Blokker, 2011; Sinclair, 2017:7) Kivételt képez ez alól azonban Guy Fiti Sinclair *To Reform the World – International Organizations and the Making of Modern States* című műve.

Sinclair elmélete a nemzetközi szervezetek alapító szerződéseiből indul ki. Ezek azok a szerződések, amelyek meghatározzák az egyes szervezetek célját, jogalanyiságát, egyes szerveit, eljárásait és hatásköreit. Sinclair ezzel kapcsolatban felhívja a figyelmet az alapító szerződésben foglalt szabályok sajátos természetére is a hatáskörök bővítése esetén. Hangsúlyozza, hogy idővel az egyes nemzetközi szervezetek újabb és újabb célokat találnak ki, és ehhez megfelelő hatásköröket is alkotnak. Ez nagyon gyakran úgy következik be, hogy a nemzetközi közösség megismerkedik egyes, főleg a civil és az akadémiai szférából származó újabb trendekkel és ideológiákkal. Ebből következően a nemzetközi szervezet mintegy hatáskört kreál a maga számára. Sinclair ezt a jelenséget három szervezeten keresztül elemzi: a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO), az ENSZ békefenntartó missziói és a Világbank példáin keresztül. (Sinclair, 2017)

Sinclair a fentebb ismertetett jelenséget alkotmányos növekedésnek (constitutional growth) nevezi, amelyet Georg Jellinek alkotmányváltozás-elméletéből vezet le. (Sinclair, 2017:18) Jellinek lényegében arra mutat rá, hogy egy állam alkotmányának szövege változatlan maradhat úgy, hogy közben a szabály mögöttes tartalma változik annak újabb értelmezése(i) miatt. (Jellinek, 1906:8) Sinclair szerint a nemzetközi szervezetek esetén is hasonló folyamat játszódik le. Álláspontja szerint a növekedésre irányuló szándék az alapító államok számára nem jelenik meg egyértelműen a nemzetközi



szervezet megalakulása során, mivel azok alapító szerződéseiben nem található az egyes, később felmerülő ügyekre vonatkozó hatásköri rendelkezés. Ezeket az egyes szervezetek újabb hatáskörökre a kialakított gyakorlatokkal, precedensekkel és a már létező szabályok átértelmezésével érik el úgy, hogy közben az alapító szerződések szövege változatlan marad. (Sinclair, 2017)

Ez a folyamat azonban nemcsak azt eredményezi, hogy az adott szervezet a tagállamaitól hatásköröket vesz el vagy azok számára korlátokat állít fel. Sinclair szerint a nemzetközi szervezet nem csupán a tagállamok által létrehozott olyan formáció, amelyben az államok azért küzdenek, hogy minél több előnyhöz jussanak, hanem hogy azért cserébe minél kevesebb engedményt tegyenek, avagy hatáskört adjanak át. (Sinclair, 2017:284) A szerző szerint a nemzetközi szervezetek növekedését tudatosan úgy alakították ki, hogy a tagállamaiból a nyugati modellhez többé-kevésbé illeszkedő modern államokat hozzon létre. A szerző gyakorlatilag az államot egy olyan úgynevezett szuperstruktúráként határozza meg, amely különböző gyakorlatokon keresztül, egy kulturális folyamat során formálódott és jelenleg is formálódik. (Sinclair, 2017:2, 14) Ez azonban nem csupán korlátozó jellegű volt az államok számára, hanem azoknak egyes esetekben mozgásteret biztosított, ami összességében a modern államiság alapjául szolgált. Ezzel a nemzetközi szervezetek formálták is az államokat, ez pedig sokszor nem lineáris, hanem egymásnak ellentmondó elemeket tartalmazó folyamat. (Sinclair, 2017:15–30) Ebből következően Sinclair számára a jog nem egy egységes konstrukció, sokkal inkább a társadalmi interakciókon keresztül folyamatosan formálódó rendszer, amely a fentebiek alapján egymással össze nem egyeztethető elemeket is tartalmaz. Ebből következik gyakorlatilag a jog összetett, de ellentmondásos természete is. (Marks, 2003; Sinclair, 2017) A jog egyrészt lehet hatalmi eszköz, egy eszköz arra, hogy egy összetett problémát megfelelően kezeljen, vagy akár egy olyan elméleti konstrukció, amelyet elméleti szinten tesz magáévá a nemzetközi szervezet, mint amilyen az emberi jogok esete. (Sinclair, 2017:276–292)

A két komponens összefüggései

Álláspontom szerint Sinclair és az angol iskola gondolatai egymással összeegyeztethetők, így alkalmasak egy megfelelő elméleti keret kialakítására a következő okokból:

Először, az angol iskola fontosnak tartja a nemzetközi jog és a nemzetközi szervezetek vizsgálatát. Amíg a nemzetközi kapcsolatok realizmusa elhanyagolhatóan tartja ezeket a nemzetközi kapcsolatok esetén, addig az angol iskola, átvéve a liberalizmus jellemzőit, komoly jelentőséget tulajdonít az államok közötti együttműködésnek és az azt lehetővé tevő keretrendszernek. A nemzetközi jogot ezen túl a nemzetközi társadalom alappilléreinek, elsődleges intézménynek tekinti, amelynek ebből következően a másodlagos intézményekkel különleges, egymást kölcsönösen legitimáló kapcsolata van.

Másodszor, az előbbiből adódóan az angol iskola kifejezetten hangsúlyozza, hogy az elsődleges és a másodlagos intézmények között egy egymást kölcsönösen legitimáló kapcsolat van, ami Sinclair elméletében is előjön. Itt főleg a másodlagos intézmények hatása szorul magyarázatra. Sinclair erre vonatkozóan megjegyzi, hogy a nemzetközi szervezetek tevékenységükkel és hatáskörük bővítésével létrehozzák a modern állam



koncepcióját. Anélkül, hogy mélyebb vizsgálatot végeznénk, látható, hogy ez komoly változásokat jelent a szuverenitás tekintetében. Mivel a szuverenitás minden elsődleges intézmény alapja, Sinclair lényegében elismeri az angol iskola által felvázolt kapcsolatot.

Harmadszor, Sinclair elismeri a jog többfunkciós létét. Amellett, hogy kiemeli, hogy a jog szabályokat hoz létre egyes kérdéskörökre vonatkozóan, kiemeli annak a hatalommal való kapcsolatát, illetve annak az ideológiai hátterét is. Ezzel lényegében két dolgot hangsúlyoz: egyrészt, hogy a civil és akadémiai szféra/világtársadalom kapcsolatban áll az államok közötti viszonyokkal, és az hat ez utóbbira, másrészt azt, hogy a jog kapcsolatban áll a hatalmi kérdésekkel is. Az angol iskola sajátossága, hogy a nemzetközi kapcsolatokban az egyes jelenségeket igyekszik azok teljes összetettségében vizsgálni. Látható, hogy Sinclair a nemzetközi jogot ezen összetett voltában elemzi.

Az Európai Unió vizsgálhatóságának kérdése

Sinclair szerint a nemzetközi szervezetek közül nem mindegyik törekszik hatásköreinek bővítésére, vagy ha törekszik is, nem mindegyik sikeres. Példáiban három esetben mutatott rá ilyen tendenciára: az ILO, az ENSZ békefenntartó missziói és a Világbank esetén. Habár ezek univerzális nemzetközi szervezetek, ugyanakkor semmi nem indokolja azt, hogy egyes regionális nemzetközi szervezetekre ne lenne alkalmazható egy ilyen elméleti megközelítés. A kérdés az, hogy vajon az Európai Unió, mint egy igen sajátos képződmény, mennyiben feleltethető meg egy ilyen keretrendszernek, mivel számos szerző szerint jóval több, mint egy nemzetközi szervezet. Látható azonban, hogy egyes jellemzői alapján (még mindig) nagyban hasonlít azokra.

Az EU vizsgálhatóságának kérdése

Leggyakrabban úgy határozzák meg az Európai Uniót, mint egy úgynevezett *sui generis* szereplőt a nemzetközi kapcsolatokban, ezzel azonban nem adnak választ arra a kérdésre, hogy milyen entitásról is van szó. (Ziegler, 2011:268–270) Vannak olyan megközelítések, amelyek az uniót egy sajátos föderális alapokon működő struktúrájának tekintik (Schütze, 2012:77–79), de Bull szerint akár egy olyan „szuperállamként” is felfogható, amely egy sajátos társadalomként funkcionál. (Bull, 2012:256) Más megközelítések a nemzetközi szervezetekhez való hasonlóságát hangsúlyozzák, illetve annak tényét, hogy az EU egy nemzetközi szervezatként indult. (Schütze, 2012:48; Klein, 2018) Megjegyzendő ugyanakkor, hogy még az uniót ilyen szervezatként meghatározó források jelentős része is elismeri, hogy ahhoz egy sajátos, más nemzetközi jogi rezsimeknél sokrétűbb jogrend kapcsolódik. (Odermatt, 2018) Ez utóbbi gondolatíságot talán az a megközelítés fejezi ki leginkább, amely az EU-t egy úgynevezett regionális gazdasági integrációs szervezetnek tekinti, hangsúlyozva ezzel annak sajátos jellegét és a tény, hogy nem egy egyszerű nemzetközi szervezetről van szó, mivel egy közös piac és egy sajátos elveken működő jogrend is kapcsolódik ahhoz. (Odermatt, 2018:239)

Az angol iskola szerzői egyetértenek abban, hogy az EU egy olyan regionális szerveződés, amelyhez egy regionális nemzetközi társadalom is tartozik, amelyben a szolidáris



elem jelentősebb szerepet kap az univerzális nemzetközi társadalom egészéhez képest. (Ahrens, 2019:265–266; Diez–Manners–Whitman, 2011) Ezt támasztja alá az Európai Unióról szóló Szerződés² (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikke, amely szerint az EU egésze „az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság, valamint az emberi jogok” tiszteletén alapul. Ehhez mintegy hozzátartozik az is, hogy az EU erősíteni kívánja ezt a regionális nemzetközi társadalmat (Ahrens–Diez, 2015), többek között olyan vívmányokkal, mint az uniós polgárság intézménye vagy a szupranacionális intézményi rendszer. (Diez–Whitman, 2002:51) Nem véletlen, hogy az EU hatással van egyébként az elsődleges intézményekre is, csakúgy, mint a nemzetközi szervezetek. (Diez–Manners–Whitman, 2011:123) Erre vonatkozóan megjegyzendő, hogy az európai integráció szinte valamennyi elsődleges intézményt legitimálja magatartásával, ugyanakkor egyes intézményeket újra is értelmez. Elegendő, ha a szuverenitás kérdésére gondolunk, amelyhez az unió hozzákapcsolja a szupranacionális elemet. (Buranelli, 2019:242–243) További példa lehet Diez, Manners és Whitman (2011:123–134) azon elmélete, amely szerint a Bull által felvázolt elsődleges intézményeket az EU valamelyest átértelmezi: többek között a nagyhatalmiság helyett a tagállami koalíciók, míg a nemzetközi jog helyett az uniós jog kap nagyobb szerepet az EU-n belül.

Az EU e sajátosságát a már említettek alapján az uniós jog természete is megerősíti. Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: a Bíróság) esetjoga alapján az EU egy új sajátos jogrendet teremt, amely alapján saját intézményekkel rendelkezik, és amely alapján a tagállamok szuverén jogaikat bizonyos mértékig korlátozzák.³ Ez a nemzetközi jogon túlmutató, alkotmányjogi jellemzőket feltételez a Bíróság 1/91. sz. véleménye⁴ alapján. Megjegyzendő, hogy az uniós jog egyik eszköze az unió szolidáris nemzetközi társadalmi létrehozásának, mivel nem az államok együttélését, hanem azok együttműködését kívánja biztosítani. (Schütze, 2012)

A fentebbiek alapján kijelenthető, hogy az Európai Unió továbbra is rendelkezik a nemzetközi szervezetekhez hasonlatos sajátosságokkal, amelyek alapján egy ilyen elméleti keret alkalmas a vizsgálatra. Elmondható, hogy Sinclair maga is olyan analógiát használ, amelyet az alkotmányjogi keretből vesz át. Még ha el is fogadjuk azt, hogy az uniós jog nagyobb mértékű hasonlóságot mutat az alkotmányjoggal, mint a nemzetközi jog, arra juthatunk, hogy ez nem megkérdőjelezi, hanem inkább megerősíti egy, a Sinclair elméletéhez hasonlatos megközelítés alkalmazását. A továbbiakban az uniós hatáskörök kiterjesztését ezzel az előképpel kívánom vizsgálni.

² Az Európai Unióról szóló Szerződés, [HL C 326., 2012. 10. 26., 13–390. o. (GA)]

³ A Bíróság C-26/62. sz. Van Gend en Loos kontra Administratie der Belastingen ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1963:1], a Bíróság (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 vélemény [ECLI:EU:C:2014:2454] 157. és 158. pontja.

⁴ A Bíróság 1/91. sz. Megállapodás-tervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészről a Közösség, másrészről az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között kapcsán 1991. december 14-én hozott véleménye [ECLI:EU:C:1991:490]



Az unió és a hatáskörök kérdése

Alapvető, hogy az unió nem rendelkezik a jogalkotásra és a jogi aktusok elfogadására vonatkozó általános, minden területre kiterjedő hatáskörrel. Ez alapján az uniót több korlát is köti a hatáskörszerzésre vonatkozóan. (Blutman, 2014) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés⁵ (a továbbiakban: EUMSZ) 5. cikkének (2) bekezdése szerint a „hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében”. Ebből következően azok a hatáskörök, amelyeket a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál maradnak. Ennek érdekében a lisszaboni reform óta az EUMSZ 3–4. és 6. cikke felsorolja a kizárólagos uniós hatásköröket, a megosztott hatásköröket és a támogató-összehangoló-kiegészítő hatásköröket. Az előbbieken túl további uniós jogi alapelveket listáz a szakirodalom, így a szubszidiaritást és az arányosságot, amelyek további gátként szolgálnak az unió számára. (Garben, 2011: 58–59) A gyakorlatból látható azonban, hogy ezek a szabályok nem tudtak véget vetni az úgynevezett hatáskör-kiterjesztés (competence creep) jelenségnek. (Garben–Govaere, 2017:6–8)

A hatáskör-kiterjesztésre vonatkozóan a szakirodalom nem rendelkezik egy általánosan elfogadott definícióval. A szűk értelmezés alapján a kifejezés alatt csupán azt a jelenséget értjük, amikor az unió olyan területeken alkot jogot, amelyek esetén nincs kifejezett felhatalmazása, tehát nem rendelkezik hatáskörrel. (Kostantinides, 2009; Garben, 2017:2–4) Ez többnyire közvetett jogalkotás keretében következik be, amely mostanra az Európai Unió jogalkotásában jelentős problémává nőtte ki magát. A közvetett jogalkotás uniós jogi kontextusban azt jelenti, hogy az unió olyan területeken alkot jogot, amelyre alapvetően korlátozott mértékben vagy egyáltalán nem terjed ki a hatásköre. Ehhez gyakran az alapító szerződésekből eredő egyes funkcionális rendelkezéseket veszi igénybe. (Schütze, 2012:152–161; Garben, 2017:3) A két legjelentősebb eszköz a belső piaci jogalap (az EUMSZ 114. cikke), valamint a rugalmassági rendelkezés (az EUMSZ 352. cikke). Az előbbi teszi lehetővé azt, hogy a belső piac egysége érdekében a tagállamoknak kötelezettségüké válják, hogy bizonyos kijelölt területeken harmonizálják jogrendszerüket. A második ezzel szemben egy sokkal általánosabb rendelkezés. Ez lehetővé teszi az unió számára, hogy ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az unió fellépése szükséges ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, de az ehhez szükséges hatáskör egyébként az unió számára nincs biztosítva, akkor meghozza az ehhez szükséges rendelkezéseket. Ebből következően a rendelkezés lehetővé teszi, hogy az EU olyan területeken is fellépjen, amelyeken egyébként nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel, viszont bizonyos célok megvalósítása érdekében szükség lenne rá. Megjegyzendő, hogy a lisszaboni reformot követően a rugalmassági rendelkezés több korlátozást is kapott (a Tanács egyhangúsága és a tagállami parlamentek előzetes figyelmeztetése szükséges, valamint a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos célkitűzések ilyen módon történő megvalósítása kizárt), ugyanakkor továbbra is jelentős eszköz maradt az unió számára. (Garben, 2017:4)

⁵ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, [HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o. (GA)]



A szűkebb fogalmi megközelítés azonban nem foglalja magában azokat a helyzeteket, amikor a Bíróság értelmezi az unió hatásköreit és ezzel újabb és újabb jellemzővel látja el az egyes hatásköröket, vagy amikor nemzetközi szerződések megkötésével kerül sor ilyen hatáskör-kiterjesztésre. (Ramalho, 2011:97; Davies, 2017) Mivel Sinclair elmélete rámutat arra, hogy a nemzetközi szervezet hatáskör-növekedése az egyszerű jogalkotásnál jóval sokrétűbb, logikus egy összetettebb hatáskörkiterjesztés-fogalmat alkalmazni. Ebből következően Garben (2017:3) meghatározását használok a továbbiakban, mivel az kellően sok eszközt és területet felölel ahhoz, hogy a hatáskör-kiterjesztésről átfogó képet lehessen alkotni. Eszerint a hatáskör-kiterjesztés hat formáját különböztethetjük meg: a közvetett jogalkotást, az esetjogon alapuló negatív integrációt, a nemzetközi szerződéseket, a gazdasági kormányzást, a soft law alkalmazását és a párhuzamos integrációt. A brit kilépés esetén az előbb felsoroltakból a szűkebb meghatározáson túl további két elemet tartok fontosnak alaposabban megvizsgálni, mivel azok a vizsgált kérdésben relevánsak lehetnek.

Először, a nemzetközi szerződések esetén két fő típus különíthető el a hatáskör-kiterjesztés esetén az eddig tapasztaltak alapján Ezek főként a közös kereskedelempolitikához kapcsolódnak. Az első esetben a kereskedelmi megállapodások bizonyos esetekben olyan területekre is hatással lehetnek, amelyek esetén egyébként a harmonizáció kizárt. (Garben, 2017:5–6) Ezt erősíti meg a Bíróság 2/15. sz. véleménye.⁶ Ez alapján a tagállamoknak a beruházásvédelem esetén oly módon kell gyakorolni hatásköreiket, hogy az nem fosztja meg az unió által tett kötelezettségvállalásokat hatékony érvényesülésüktől. A második esetben ezek az egyezmények a hatáskör-kiterjesztést úgy is megvalósíthatják, hogy a szabad mozgásból és a beruházásvédelemből fakadó kötelezettségek alapján korlátozzák a tagállami jogalkotásra vonatkozó hatásköröket. Mivel a tagállamok joga összhangban kell, hogy legyen a nemzetközi kötelezettségeikkel, így ez nagyban múlik azon is, hogy ki és hogyan értelmezi az ilyen megállapodásokban foglalt kötelezettségeket. (Garben, 2017:6) Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a nemzetközi megállapodásokhoz kapcsolódóan csupán példákat sorol fel a szerző. A felsorolás így nem kimerítő jellegű, mivel azok kapcsolata az uniós hatáskörökkel állandó mozgásban van.

Másodszor, a gazdasági kormányzásra vonatkozó hatáskör-kiterjesztés jelensége is említést érdemel. Mivel ezek a kérdések a tagállami szuverenitást nagymértékben érintik, így a tagállamok óvakodnak attól, hogy ezen a téren további kompetenciákat engedjenek át az unió számára. Látható ugyanakkor, hogy a gazdasági válság kezelésekor az unió által foganatosított intézkedések több ilyen hatáskört is érintettek. Garben több példát hoz fel erre, ilyenek az Európai Szemeszter alapján adott országspecifikus ajánlások és az azok alapján megjelenő egyéb instrumentumok, amelyek kihatással vannak a tagállami autonómiára is. (Garben, 2017:7–8) Erre vonatkozóan megjegyzendőnek tartom, hogy ez a hatáskörkiterjesztés-típus valójában sokkal általánosabb okra vezethető vissza. Úgy vélem, hogy az unió hajlamos az egyes válsághelyzetekben ezzel az eszközzel élni. (Garben, 2017:8)

⁶ A Bíróság 2/15. sz. az Európai Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodás kapcsán hozott vélemény [ECLI:EU:C:2017:376] 103. pontja.



Jó példa erre a Pringle-ügy,⁷ amelyet azonban a szerző a párhuzamos integráció egy példajaként nevez meg, vagyis amikor a tagállamok az unió keretén kívül működnek együtt, ugyanakkor az uniónak valamely okból mégis ráhatása van az adott hatásköri kérdéskörre. Az ügy fő kérdése az volt, hogy mennyiben volt az uniós tagállamoknak joga arra, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus elfogadására vonatkozó nemzetközi egyezményt az uniós jog alapján megkössék. Ezen ügy esetén több kérdés is felvetődött a hatáskörök kérdésére vonatkozóan. Először is, a krízis kezelése kapcsán felmerült, hogy egy ilyen nemzetközi egyezmény megkötése mennyiben egyeztethető össze az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontjával, amely szerint a gazdasági és monetáris unió kérdései az unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak, és ez meggátolná azt, hogy a tagállamok ilyen megállapodást kössenek az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése szerint. A Bíróság azonban úgy találta, hogy egy ilyen megállapodás megkötése nem ellentétes az unió hatásköri elosztásával, mivel az ESM tevékenységei nem tartoznak a monetáris politika hatálya alá, minthogy a mechanizmus célja nem az árstabilitás fenntartása (95–107. pontok). Másodszor, az is kérdés volt, hogy mennyiben tekinthető az uniós joggal összeegyeztethetőnek az, hogy a nemzetközi szerződés újabb feladatokat ró az uniós intézményekre, így a Bizottságra, az Európai Központi Bankra és a Bíróságra. Erre vonatkozóan a Bíróság végül megállapította, hogy mivel ezek a feladatok az uniós jogban megállapított intézményi kötelezettségekkel összeegyeztethetőek, azokat alapjaiban nem változtatja meg, így nem merül fel jogi probléma (153–182. pontok). Jól látható ugyanakkor, hogy ez az unió mozgásterének bővítéséül szolgál a válság megfelelő kezelése érdekében. (Garben, 2017:8) Látható, hogy a példa Garbennél elkülönül, ugyanakkor mégis egy válságra való reakcióként értelmezhető mindkettő.

Ezek alapján az uniónak számos lehetősége van arra, hogy módosítsa érdemben az unió és a tagállamok közötti hatásköri *status quó*t. Erre vannak egészen jól látható és egyértelmű eszközök, mint amilyen a közvetett jogalkotás, vagy elsősre éppen kevésbé látványosak, ahogy azt a nemzetközi szerződések helyzete is mutatja. Álláspontom szerint ezek némiképpen az unió nemzetközi társadalmának erősítésére, az arra vonatkozó kihívások kezelésére is irányulhatnak, mint ahogy arra Sinclair elmélete is rámutat más nemzetközi szervezeteknél.

Érdemes a fentebbiekből következően megvizsgálni, hogy egy olyan esetben, mint például az Egyesült Királyság kilépése, ez a jelenség milyen módon jelenhet meg, és melyek azok a helyzetek, amelyek során a folyamat ellentmondásos természete megjelenik a hatáskörök esetén.

Az Egyesült Királyság kilépése és a főbb uniós jogi problémakörök

Az Egyesült Királyság tagsága alatt egy sajátos különutas politikát folytatott, és a brit belpolitikán belül szinte végig jelen voltak az euroszeptikus hangok is. (Budai, 2019:35)

⁷ A Bíróság (teljes ülés) C-370/12. sz. Thomas Pringle kontra Government of Ireland és társai ügyben 2012. november 27-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2012:756]



Ezt a 2008-as gazdasági válság még inkább tetézte. Az akkori brit miniszterelnök, David Cameron legfőbb céljának tekintette, hogy az Egyesült Királyság és az EU közötti viszonyt újratárgyalja. Az EU azonban hiába tett engedményeket, 2016. június 23-án megtartották az Egyesült Királyság uniós tagságáról szóló népszavazást, amely során a szavazók 52%-a döntött az európai integrációból való kilépés mellett. (Sampson, 2017) Az Egyesült Királyság ezt követően 2017. március 29. napján jelentette be kilépési szándékát. (Dammann, 2017:267)

A kilépés uniós jogi háttere

Elmondható, hogy a kilépés kérdéskörének szabályozása viszonylag újszerű az uniós jogban, ugyanakkor maga a probléma nem újkeletű. A Római Szerződés idejében a Német Szövetségi Köztársaság (NSZK) fenntartotta magának azt a jogot, hogy a Német Demokratikus Köztársasággal (NDK) való esetleges újraegyesülése esetén felülvizsgálja uniós tagságát. (Blanke–Mangiameli eds., 2013:1386) Emellett az Alkotmányszerződés tárgyalásai során már a cikk több tervezete is létezett. Ezek már többek között rögzítették azt, hogy a kilépésre vonatkozó döntés a kilépő állam alkotmányos szabályainak megfelelően kell, hogy történjen. Ezen túl a kilépés eljárására vonatkozóan arról is rendelkezett, hogy a Tanácsnak szerződést kell kötnie az adott tagállammal, amelyet a többi tagállamnak el kell fogadnia az Európai Parlament beleegyezésével, és ennek megkötésére egy kétéves időszak áll rendelkezésre. Végül a rendelkezés az Alkotmányszerződés szövegébe is belekerült. (Budai, 2017:36) A rendelkezés jelenlegi formája a Lisszaboni Szerződés módosításával vált részévé az EUSZ szövegének. Ennek célja az volt, hogy a kilépésre vonatkozó kérdéskört ne a nemzetközi jog, hanem elsődlegesen az uniós jog szabályozza. (Blanke–Mangiameli eds., 2013:1396) A másodlagos célt maga a szöveg készítője és korábbi brit diplomata, John Kerr nevezte meg, miszerint ha egy tagállam diktatórikus rendszert vezetne be, akkor azon államnak biztosítani kell a kilépés lehetőségét tagságának felfüggesztése esetében. (Gray, 2019)

Az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése alapján a tagállam a saját alkotmányos követelményeivel összhangban határozhat úgy, hogy kilép az Európai Unióból, vagyis az nem egy tagállami kormány döntése, hanem alkotmányosan feljogosított intézményeknek az alkotmányjogi kereteknek megfelelően lefolytatott eljárása alapján meghozott döntés. (Blanke–Mangiameli eds., 2013:1406) Az 50. cikk (2) bekezdése alapján a tagállam az Európai Tanácsnak bejelenti az erre irányuló (tehát kifejezett és célzatos) szándékát, amely a britek esetén 2017. március 29-én történt meg. Nem szükséges hozzá, hogy az uniós vagy a többi tagállam a beleegyezését adja. Korábban a szakirodalom nem volt egységes állásponton arra vonatkozóan, hogy lehetséges-e a szándéknyilatkozat visszavonása. (Louis, 2006:293–294; Weatherhill, 2018) A Bíróság a kérdésre a Wightman-ügy⁸ során adott választ. A szóban forgó esetben a Bizottság és a Tanács úgy érvelt, hogy abban az esetben, ha a szándéknyilatkozat visszavonható lenne, akkor bármikor megkerülhetné az EUSZ 50. cikkében foglalt szabályokat (főleg a határidők esetén), amely

⁸ Az EUB (teljes ülés) C-621/18. sz. Wightman és társai ügyben 2018. december 10-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:999]



lehetővé tenné a visszaéléseket az EU kárára (38–42. bekezdések). A Bíróság ezzel szemben hangsúlyozta, hogy mivel a szöveg a *szándék* kifejezést használja, így az „jellegénél fogva nem végleges és nem is visszavonhatatlan”. Emellett a saját alkotmányos követelményeivel összhangban nyilvánítja ki ezt a szándékot, ebből következően nem kell azt a többi tagállammal vagy akár az uniós intézményekkel egyeztetnie (47. bekezdés).

Elmondható, hogy uniós jogi szempontból az EUSZ 50. cikke az, amely rendelkezés gyakorlatilag alapjául szolgál(t) a Brexit folyamatának, és jelenleg a legfontosabb sarokköveit képező kilépési megállapodásnak, a Bizottság megállapodás nélküli kilépési szabálycsomagjának, valamint a jövőbeli kapcsolatrendszerre vonatkozó politikai nyilatkozatnak. A következőkben ezeket vizsgálom.

A kilépési megállapodás

Az EUSZ 50. cikk (2) bekezdése a kilépési eljárásra vonatkozóan rendelkezik arról, hogy az EU az Európai Tanács iránymutatásaival összhangban tárgyalásokat folytat és megállapodást köt a kilépő tagállammal, amely megállapodásban az érintett államnak az unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel határozzák meg a kilépés szabályait. A brit esetben az iránymutatások rögzítették többek között ennek megfelelően az alapelveket, a tárgyalásokra vonatkozó szakaszos megközelítést, az előkészítő megbeszélések részletes kereteit, a lojális együttműködés elvét, valamint az 50. cikk szerinti tárgyalások eljárási szabályait. (Prieger–Klemm, 2019:15) Az uniós jog a megállapodás megtárgyalására vonatkozóan az EUMSZ 218. cikket rendeli alkalmazni, mivel itt már valójában egy nemzetközi szerződés megkötéséről van szó. Ez azt is jelenti, hogy a folyamatra nem csupán egy kormányközi megállapodásként tekinthetünk, vagyis nem csupán a Tanács jut jelentős szerephez az eljárás során, hanem az unió azon intézménye is, amely az EUSZ 17. cikke alapján előmozdítja az unió általános érdekeit, vagyis maga a Bizottság. (Gatti, 2017:170)

Az EUMSZ 218. cikke alapján a Bizottság ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, amely a tárgyalások megkezdéséről határozatot fogad el. Ebben a Tanács kijelöli az unió fő-tárgyalóját vagy a tárgyaló küldöttségének vezetőjét. A kilépési megállapodás kitárgyalásakor a Bizottság látta el ezt a feladatot. Megjegyzendő, hogy az EUMSZ 207. cikk (3) bekezdése alapján a közös kereskedelempolitikához tartozó nemzetközi megállapodásokat a Bizottság tárgyalja. Emellett az EUSZ 17. cikkéből következően is a kizárólagos és a megosztott hatáskörök érintettsége esetén (a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó kérdésköröket leszámítva) a megállapodást fő szabály szerint a Bizottság tárgyalja. (Gatti, 2017:170; Európai Bizottság, 2011:33–34) Abban az esetben, ha a tárgyalások kizárólagos tagállami hatáskörökhöz kapcsolódnak, a lehetőség szintén megvan arra, hogy a Bizottság legyen a tárgyaló. Különösen kétoldalú tárgyalások esetén ez maradt a hagyományos megközelítés. (Hoffmeister, 2015:140–141)

Az EUSZ 50. cikk (2) bekezdése szerint magát a megállapodást az unió nevében az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: a Tanács) köti meg minősített többséggel, amelyhez szükséges az Európai Parlament egyetértése is. Ezeknek a döntéseknek a meghozatalában a kilépő tagállam nem vesz részt.



Elmondható azonban, hogy az uniós jognak a kilépési megállapodás megkötésére vonatkozó szabályait az EUSZ 50. cikke nem tartalmazza, azt sokkal inkább a gyakorlat formálta ki. Talán az egyik legfontosabb, hogy habár az 50. cikk (2) bekezdése arra utal, hogy egyetlen ilyen megállapodásról van szó, amely meghatározza a kilépő tagállam és az unió jövőbeli kapcsolatait, valójában a kilépési megállapodás nem rendezi ezeket a kapcsolatokat teljes egészében. Erre vonatkozóan a megállapodás 126. cikke egy átmeneti időszakot, vagyis egy olyan időintervallumot jelölt ki, amely esetén a kilépési megállapodás hatályosulásától egészen 2020 végéig az uniós *acquis* túlnyomó része továbbra is alkalmazandó az Egyesült Királyságra. Ez alól kevés szabály – így az Egyesült Királyságnak az uniós döntéshozatalban való részvételére vonatkozó uniós szabályok – a kivétel.

Maga a megállapodás⁹ rámutat arra, hogy az uniós jog milyen sokrétűen szabályozza a tagállamok és azok állampolgárainak viszonyait. A megállapodás kiemelten foglalkozik a polgárok jogaival, amely magában foglalja a szabad mozgásra, tartózkodásra, de még a társadalombiztosításra vonatkozó rendelkezéseket is (II. rész), valamint a pénzügyi rendelkezésekkel (V. rész). Elkülönülten kezeli ugyanakkor az egyes szakpolitikákra vonatkozó szabályozásokat, úgymint a büntetőjogi együttműködés, a szerzői és iparjogvédelmi kérdések, a közbeszerzés, az adatvédelem és a Bíróság függőben lévő ügyeinek rendezése (III. rész). A megállapodás ezen túl az intézményi rendelkezésekkel (VI. rész) zárul, amely rendelkezik a vitarendezési kérdésekről és a döntéshozó mechanizmusokról. Megjegyzendő, hogy a kilépési megállapodáshoz három jegyzőkönyv is kapcsolódik: az első az ír határkérdéssel, a második az Egyesült Királyságnak Ciprus területén levő bázisaival, míg a harmadik Gibraltár helyzetével foglalkozik.

A megállapodás nélküli kilépés esetére alkotott szabálycsomag

Mivel az EUSZ 50. cikke kétéves tárgyalási folyamatot ír elő, így a kilépésnek fő szabály szerint a bejelentéstől számított két év elteltével, 2019. március 29. napjának végével kellett volna bekövetkeznie. Megjegyzendő, hogy az uniós jog lehetőséget ad az ettől való eltérésre a cikk (3) bekezdése szerint, ha „az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz”. Egyes vélemények már a Brexit előtt kevesellték a kétéves időszak hosszúságára vonatkozó időszakot, amely aggályt a gyakorlat később igazolta is. (Blanke–Mangiameli eds., 2013:1407) Az Egyesült Királyság kilépési folyamata végül három alkalommal került meghosszabbításra, amelynek következtében mind a közbeszédben, mind a magas politikai szinten megjelent a megállapodás nélküli kilépés bekövetkezésének veszélye, vagyis az, hogy a britek mintegy kizuhannak az EU-ból, még mielőtt megfelelő szabályozás kerülne elfogadásra az esetre. Az úgynevezett no-deal uniós oldalról főleg az Egyesült Királyság területén levő uniós polgárok helyzetét tette volna bizonytalanná, de Észak-Írország esete is komoly kihívást jelentett volna, főleg a nagypénteki egyezmény által létrejött politikai kiegyezés és az ahhoz kapcsolódó részletkérdések, mint például a határellenőrzés és a kapcsolódó vámszabályozási kérdések miatt. (Wolff, 2019; Egedy, 2018)

⁹ A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodása, [HL L 29., 2020.1.31., 7–187. o.]



Ennek orvoslására az Európai Bizottság több jogalkotási javaslattal állt elő, amely a megállapodás nélküli kilépés esetére dolgozott ki jogszabályokat egyes szakpolitikai területeken, amelyek főként rendeleti formában kerültek elfogadásra. Ezek főként a vámok, az energiapolitika, a pénzügyi szolgáltatások, de a légi közlekedés és a társadalombiztosítás területeire is írtak volna elő a megállapodás nélküli kilépés esetén alkalmazandó szabályokat. (Európai Bizottság, 2018) A szabályozást végül – mivel a kilépési megállapodás hatályba lépett – nem alkalmazták.

A politikai nyilatkozat és a tárgyalási mandátum

Mintegy harmadik fő kérdéskörként megjegyzendő, hogy a kilépési megállapodás mellett elfogadásra került egy úgynevezett politikai nyilatkozat¹⁰ is, amelyet magához a megállapodáshoz csatoltak. Amíg a kilépési megállapodás arra irányult, hogy a kilépéssel kapcsolatos és az átmeneti időszakra vonatkozó uniós jogi kérdéseket rendezze, addig a politikai nyilatkozat a jövőbeli kapcsolatok kereteit kívánta meghatározni. Ennek kitérő tárgyalására a dokumentum 2020 végét jelöli meg, ugyanakkor jelenleg ez az időpont nem tekinthető reálisnak, ha egy teljes körű megállapodás alapos kitérő tárgyalásáról van szó. (Peers, 2019) A nyilatkozat nem tartalmaz a tárgyalások menetéről rendelkezéseket, ugyanakkor nem is ez a célja. Számos szakpolitikát, így az adatvédelmet, a vámügyeket, a szolgáltatásokat, a befektetéseket, a közlekedést, a büntetőügyekben folytatott együttműködést és a biztonsági és védelmi kérdéseket érintő fő kívánalmakat foglalja meg a jövőbeli együttműködésre vonatkozóan.

Kiegészítendő, hogy a cikk megírásakor már mind a brit, mind az uniós fél nyilvánosságra hozta a saját mandátumát a jövőbeli kapcsolatok megtárgyalására. (Peers, 2020) Az uniós részéről az erre vonatkozó dokumentumot¹¹ az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdése fogadja el a Tanács minősített többséggel, csakúgy, mint a kilépési megállapodás esetén. Itt ugyanakkor nyilvánvalóbb ezen szabály alkalmazása, mivel az Egyesült Királyság itt már mint harmadik állam van jelen. A dokumentum 169–172. bekezdései alapján a Tanács a Bizottságot jelölte ki arra, hogy lefolytassa a tárgyalásokat. A dokumentum hasonló tárgyköröket tartalmaz, mint a politikai nyilatkozat: kitér az adatvédelem, az áruk és szolgáltatások, a szellemi tulajdon, a közbeszerzés, a közlekedés, a halászat kérdéseire, az Egyesült Királyságnak az uniós programokban való részvételére, ugyanakkor részét képezik a biztonsági együttműködésre és a külpolitikára vonatkozó iránymutatások is.

¹⁰ Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship between the European Union and the United Kingdom, [2020/C 34/01]

¹¹ Directives for the negotiation of a new partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, [5870/20 ADD 1 REV 3]



Lehetséges hatásköri kérdések

A kilépési megállapodás kérdése

Elmondható, hogy mivel a kilépési megállapodás szövegét kitárgyalták, és annak szövegében részletesen lehatárolták az egyes szakpolitikai kérdéseket és tárgyköröket, nem merül fel hatásköri probléma. Habár az EUSZ szövegéhez képest némi eltérés van abban, hogy pontosan hány megállapodást is kötnek a felek, annak szövege, valamint az ahhoz kapcsolódó esetleges dokumentumok nem utalnak arra, hogy az unió és a tagállamai között hatásköri probléma merülne fel.

A no-deal csomag kérdése

Noha a csomag nem lépett hatályba, bizonyos tekintetben kapcsolódik a hatásköri kérdésekhez. Erre vonatkozóan két megjegyzést érdemes tenni.

Először, a no-deal során alkotott szabálycsomag esetén egy esetben merül fel kifejezetten hatásköri kérdés. A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az unióból történő kilépésével összefüggésben az alapszintű légi összeköttetést biztosító közös szabályokról szóló 2019. március 25-i (EU) 2019/502 rendelete¹² rendelkezik bizonyos, a tagállamok hatáskörébe tartozó rendelkezésekről kifejezetten. A rendelet azt a helyzetet kívánta megelőzni, hogy egy rendezetlen kilépés esetén nem lenne tovább alkalmazandó a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló 2008. szeptember 24-i 1008/2008/EK rendelet az Egyesült Királyság és a többi uniós tagállam tekintetében, amely így minden uniós jogot és kötelezettséget megszüntetett volna a területre vonatkozóan. Ennek érdekében kellett olyan ideiglenes intézkedéseket hozni, amely a no-deal esetén lehetővé tette volna az Egyesült Királyságban engedélyezett légi fuvarozók számára, hogy légi járatot üzemeltessenek az Egyesült Királyság és a fennmaradó 27 tagállam között.

A rendelet 4. cikke ugyanis forgalmi jogokat biztosított volna megállapodás nélküli kilépés esetén, mint amilyen az unió területe felett való átrepülés leszállás nélkül vagy éppen menetrend szerinti légi járatok üzemeltetése. Ezt a kérdést ugyanakkor a rendelet megfelelően rendezi annak 2. cikkében. Annak (1) bekezdése szerint egy esetleges no-deal időszak végét követően „az Unió haladéktalanul megszünteti az említett hatáskör gyakorlását, és a tagállamok az [EUMSZ] 2. cikkének (2) bekezdésével összhangban újból gyakorolják hatáskörüket”. Emellett kimondja, hogy a hatáskörnek a rendelet alapján történő gyakorlása nem érinti a tagállamok forgalmi jogokra vonatkozó hatáskörét. Megjegyzendő, hogy a rendelet szövege meglehetősen körülhatárolt, és valóban ideiglenes jelleggel „vesz át” egy kizárólagos tagállami hatáskört. Ez a szabályozás jól láthatóan egy meglehetősen szokatlan megközelítés és kezelése egy nehéz helyzetnek.

Másodszor, némi párhuzam fedezhető fel a gazdasági válság során tett intézkedéscsomaggal. Abban az esetben az indoklás az volt, hogy az EU könnyebben tudja az adott problémákat megfelelően kezelni a saját szintjén. Elmondható, hogy azon

¹² [HL L 85I., 2019.3.27., 49–59. o.]



a területen levő hatáskörmódosulásnál is hasonló az indokolás összességében. (Garben, 2017:7) Megjegyzendő, hogy a 2019/502 rendelet (12) preambulumbekzdése is hasonlóan érvel, amely szerint a rendelet célját „a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani”, éppen azért az EUSZ 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvére hivatkozva ideiglenesen vonja el a hatáskört. Gyakorlatilag mindkét esetben egy speciális helyzet miatt a tagállamok bizonyos szintig lemondtak hatáskörükről annak érdekében, hogy az unió egy komoly veszélyhelyzetet megfelelően kezelhessen. Az indokolás meglehetősen ellentmondásos annak fényében, hogy az 1008/EK rendelet valójában egyes jogszabályokat azért hagyta a tagállamoknál, mert az nem tartozik unió hatáskörébe, nem indokolja semmi, hogy azokat kielégítően csak unió szinten lehet megvalósítani. Egy esetleges, az uniót érintő válság léte nem kerül jelen esetben jogi nyelven megfelelően dekódolásra, valójában nem egyértelmű az unió jog logikájából, miért kellene ideiglenesen egy egyébként tagállami hatáskört unió szinten szabályozni.

Harmadszor, az előzőből következően egy további észrevétel tehető mintegy általános jelleggel a no-deal csomag esetén. Az mindenképpen elfogadható, hogy az egyes válságok esetén az uniónak szerepet kell vállalnia abban, hogy a válságot megfelelően kezelje, mivel lényeges számára annak fenntartása az angol iskola szerint. (Ahrens–Diez, 2015) Elmondható, hogy mind a 2008-as gazdasági válságra adott válaszok, mind a no-deal csomag esetén válaszként reagál az unió a kihívásokra, erre mintegy eszköz az unió jog (ahogy az következik is a tanulmánynak *A két komponens összefüggései* című alfejezetéből). Megállapítható ugyanakkor, hogy az unió jogon belül nincs rögzítve egy kellően szilárd szabályrendszer arra vonatkozóan, hogy az unió mely tárgykörök esetén és milyen mértékű lehet ez a szerepvállalása. A fentebbi példából látható, hogy a szubszidiaritás elve nem bizonyul elegendő korlátnak arra, hogy az unió ideiglenesen ne tagállami hatáskörben alkosson jogot még akár ideiglenes jelleggel is. Garben és Govaere azon állítása, hogy a szubszidiaritás elve (de akár a hatáskörök taxatív felsorolása is) nem elégséges korlát, ebből következően igazolható. (Garben–Govaere, 2017:6–8) Fennáll a lehetősége annak is, hogy a hatáskörök tartalma elmosódik, bizonytalanná válik. Ez pedig igazolja a Sinclair által felvázolt alkotmányos növekedés jelenségét is. (Sinclair, 2017)

A jövőbeli kapcsolatrendszerre vonatkozó dokumentumok helyzete

Az egyértelmű, hogy az Egyesült Királyság kilépésével számos olyan, a jövőbeli kapcsolatrendszerre vonatkozó kérdés felmerülhet, amelyet az unió jog nem szabályoz. A politikai nyilatkozatban és a tárgyalási mandátumban szereplő kérdéskörök ugyanakkor sokkal általánosabb jellegűek, mindössze iránymutatásokat tartalmaznak a jövőbeli kapcsolatok kereteire vonatkozóan, ebből következően érinthetnek akár megosztott (például halászat, légi közlekedés, bel- és igazságügyi együttműködés), akár kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó kérdéseket (egyes külpolitikai kérdések, egészségügy) is. Elmondható, hogy a tárgyalási mandátumnak a Bizottság által javasolt verziója a jövőbeli partnerség tekintetében egy egységes csomagot irányoz elő, amely magában foglalná az általános rendelkezéseket és a gazdasági, valamint a biztonsági kérdéskörre vonatkozó jövőbeli kapcsolatrendszert érintő szabályokat egyaránt. (Európai Bizottság,



2020:3) Az erre való utalás azonban már nem szerepel explicite a dokumentum tanácsi verziójában. (Peers, 2020) Elmondható ugyanakkor, hogy mindkét verzió hivatkozik jogalapként mind az EUMSZ 218. cikk (3) és (4) bekezdésére, mind a 217. cikkre mint a társulási megállapodásra vonatkozó jogalapra. Megjegyzendő, hogy a megkötendő megállapodás tárgyi hatálya a jövőben növekedhet vagy szűkülhet. Jelenlegi formájában azonban nagy valószínűséggel egy vegyes megállapodás megkötéséről beszélhetünk. (Budai, 2019)

Vegyes megállapodásnak az olyan nemzetközi szerződéseket nevezzük, amelyek szerződő felei az unió és annak (bizonyos) tagállamai a szerződés „egyik oldalán” és a nemzetközi jog egy alanya (állam vagy nemzetközi szervezet) annak „másik oldalán”. Ebből következően a megállapodást nemcsak az uniónak kell elfogadnia az unió szabályoknak megfelelően, de a tagállamoknak is azok saját alkotmányos követelményei alapján. (Chamon, 2019) Ennek előnye, hogy a tagországok az uniót közvetlen ellenőrzésük alatt tarthatják, valamint összekapcsolják egymással az uniót és a tagállamokat, ezáltal komplex tartalmú megállapodások megkötésére és végrehajtására nyílik lehetőség. (Kengyel, 2010:note 6) Ennek megfelelően a Bíróság joggyakorlata¹³ alapján a tagállamoknak és az uniónak szorosan együtt kell működnie a megállapodás kitérőgyalása, megkötése és teljesítése során egyaránt.

Ezen megállapodásoknak jellemzően két fajtáját különböztetjük meg: a kötelező és a fakultatív vegyes megállapodásokat. Az előbbi esetében vannak olyan rendelkezései a nemzetközi egyezménynek, amelyek kizárólagos unió hatáskörbe, és vannak olyanok, amelyek kizárólagos tagállami hatáskörbe tartoznak. Fakultatív vegyes megállapodásokról akkor beszélhetünk, amikor a rendelkezések kizárólagos unió hatáskörhöz és megosztott hatáskörhöz tartoznak. Ilyen esetben az unió megköthetné a megállapodást önállóan is, mégis részt vesznek a tagállamok a folyamatban. (Chamon, 2019) A gyakorlat azt mutatja, hogy számaiban sokkal gyakoribbak a vegyes megállapodások a nem vegyesekhez képest. A tagállamok mintegy ragaszkodnak ahhoz, hogy továbbra is részesei legyenek a nemzetközi megállapodásoknak. (Kuijper et al., 2016:101) Ez mind a két típusú vegyes megállapodásnál így van, valamint akár a társulási megállapodások esetén is. (Chamon, 2019)

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy mindezek ellenére komoly kérdések merülnek fel az elfogadással kapcsolatban. Az már világos, hogy a brit fél több ízben is határozottan állást foglalt abban, hogy nem kívánja meghosszabbítani az átmeneti időszakot, vagyis 2020. év végéig kell mindkét fél részéről egy (véltetően?) nagyrészt teljes átfogó megállapodást elfogadni. (Peers, 2020) Ez alatt az idő alatt nemcsak a megállapodás szövegét kellene véglegesíteni, de azt mind az uniónak, mind az Egyesült Királyságnak, mind a tagállamok parlamentjeinek el kellene fogadni, ennek időbeli realitása kétséges. Ez a probléma nem újkeletű, az EU és Kanada között létrejött átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) esetében is megjelent, mivel annak elfogadása a Vallon Régió parlamentje miatt csúszott. Ezzel összefüggésben felvethető, hogy a nemzetközi

¹³ A Bíróság 1/94. sz. a Közösség hatásköre a szolgáltatásokról és a szellemi tulajdon oltalmáról szóló nemzetközi szerződések megkötése kapcsán hozott vélemény [ECLI:EU:C:1994:384] 108. pontja; A Bíróság 2/91. sz. a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 170. sz. egyezménye kapcsán hozott vélemény [ECLI:EU:C:1993:106] 36. pontja



megállapodás ilyen esetekben ideiglenesen alkalmazható.¹⁴ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy még egy ilyen forgatókönyv megvalósulása esetén sem lennének alkalmazhatóak a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó szabályok. Ez a probléma természetesen a tagállamok által már korábban tanúsított közös fellépéssel kiküszöbölhető.

Kérdés természetesen, hogy idő hiányában elfogadható-e a tagállamok nélkül egy ilyen megállapodás. Álláspontom szerint szinte biztosra vehető, hogy a kérdésre *nem* a válasz, a nemzetközi megállapodásokkal kapcsolatos hatáskörök helyzete esetében egy ilyen lépés precedensértékű lehet és a hatáskör-kiterjesztés veszélyét hordozza magában, amely a későbbiekben is hivatkozható lehet. Másrészt ez ugyanazt a problémát hívja életre, amelyet már *A no-deal csomag kérdése* című alfejezetben említettem. Nem látható, hogy az uniónak a válságra adott válasza az uniós jog területén milyen határok között is mozog. A fentebbiek alapján egyértelmű, hogy az uniós alapító szerződésekben a hatáskörök rögzítése, valamint a szubszidiaritás elve nem szab megfelelő határokat ennek a problémának a kezelésére. Még ha meg is történik, hogy a tagállamok elfogadják, hogy az unió maga kösse meg a megállapodást, az idő hiánya valójában egy kényyszerhelyzet, amely alapján így megkérdőjelezhető, hogy a tagállamok saját akaratukból engedik-e ezt meg.

Záró gondolatok

A Brexit folyamata jól mutatja, hogy az unió egyes kihívásai milyen ellentmondásokat képesek generálni az uniós jog számára. Mivel az ilyen kihívások sokszor „jobb híján” megoldásokat alkalmaznak, a mélyre nézve gyakran lehet találkozni diszkrepanciákkal. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az uniós jog területén sokszor ezek azok, amelyek táptalajul szolgálnak az unió hatáskör-kiterjesztésének Garben elmélete szerint. Ez akár olyan kényes esetekben, mint a hatáskörök kérdése is megjelenik, elegendő, ha a no-deal csomagot és a jövőbeli kapcsolatrendszer kérdéskörét vizsgáljuk. Látható, hogy a kilépési megállapodás esetén ez a probléma fel sem merül, mivel egy alaposan vizsgált és kitérő dokumentumról van szó. A másik két fő csoport ezzel szemben kevesebb figyelmet kapott eddig, vagy nem került alkalmazásra.

Látható ugyanakkor, hogy a bemutatott elméleti háttér, vagyis az angol iskolának a Guy Fiti Sinclair által kidolgozott részekből álló keretrendszere ezt valamelyest kontextusba helyezi. A fentebb bemutatott diszkrepanciák mögött lényegében az a cél húzódik meg, hogy az unió a már létező nemzetközi társadalmát bizonyos módon megvédje, megőrizze. Ez azonban sokszor ellentmondásokkal teli, és egymással nehezen összeegyeztethető elemekből tevődik össze. Egyértelmű, hogy a Brexit folyamata még nem záródott le, mivel a jövőbeli kapcsolatrendszer és az annak alapjául szolgáló nemzetközi egyezmények kitérője még vár magára. Erősen kétséges azonban, hogy a folyamat végére feloldódik-e valamelyest az ellentmondás.

¹⁴ Értesítés az egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) ideiglenes alkalmazásáról (2017). OJ L 238, 16.9.2017. 9–9.



Felhasznált irodalom

- AHRENS, Bettina (2019): The European Union Between Solidarist Change and Pluralist Re-Enactment. In KNUDSEN, Tony B. – NAVARI, Cornelia eds.: *International Organization in the Anarchical Society*. New York, Palgrave Macmillan. 265–292. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-71622-0_11
- AHRENS, Bettina – DIEZ, Thomas (2015): Solidarisation and Its Limits: The EU and the Transformation of International Society. *Global Discourse*, Vol. 5, No. 3. 341–355. DOI: <https://doi.org/10.1080/23269995.2015.1053189>
- BARKIN, Samuel J. (2003): Realist Constructivism. *International Studies Review*, Vol. 5, No. 2. 325–342. DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1079-1760.2003.00503002.x>
- BLANKE, Hermann-Josef – MANGIAMELI, Stelio eds. (2013): *The Treaty on European Union (TEU) – A Commentary*. Berlin, Springer-Verlag. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-31706-4>
- BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- BUDAI, Péter (2019): „Not so splendid isolation” – Az Egyesült Királyság kilépésének főbb uniós jogi aspektusai. *Fontes Iuris*, 5. évf. 2. sz. 35–41.
- BULL, Hedley (2012): *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-24028-9>
- BULL, Hedley – WATSON, Adam (1984): Conclusion. In BULL, Hedley – WATSON, Adam eds.: *The Expansion of International Society*. Oxford, Oxford University Press. 425–435.
- BURANELLI, Filippo Costa (2019): Global International Society, Regional International Societies and Regional Organizations: A Dataset of Primary Institutions. In KNUDSEN, Tony B. – NAVARI, Cornelia eds.: *International Organization in the Anarchical Society*. New York, Palgrave Macmillan. 233–263. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-71622-0_10
- BUZAN, Barry (1993): From International Society to International System: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. *International Organization*, Vol. 47, No. 3. 327–352. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027983>
- BUZAN, Barry (2004): *From International to World Society? – English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511616617>
- CHAMON, Merijn (2019): *The Law and Practice of Mixed Agreements*. Lecture at the 5th CLEER Summer School on EU External Relations Law.
- DAMMANN, Jens (2017): Revoking Brexit: Can Member States Rescind their Declaration of Withdrawal from the European Union. *Columbia Journal of European Law*, Vol. 23, No. 2. 265–287.
- DAVIES, Gareth T. (2017): The Competence to Create an Internal Market: Conceptual Poverty and Unbalanced Interests. In GARBEN, Sacha – GOVAERE, Inge eds.: *The Division of Competences between the EU and the Member States – Reflections on the Past, the Present and the Future*. Oregon, Hart Publishing. 74–89. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2971940>



- DIEZ, Thomas – MANNERS, Ian – WHITMAN, Richard G. (2011): The Changing Nature of International Institutions in Europe: The Challenge of the European Union. *Journal of European Integration*, Vol. 33, No. 2. 117–138. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2011.543522>
- DIEZ, Thomas – WHITMAN, Richard G. (2002): Analysing European Integration. Reflecting on the English School – Scenarios for an Encounter. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 1. 43–67. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00343>
- DUNNE, Tim (2013): The English School. In DUNNE, Tim – KURKI, Milja – SMITH, Steve eds.: *International Relations Theories – Discipline and Diversity*. Oxford, Oxford University Press. 132–152. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198707561.003.0007>
- EGEDY Gergely (2018): Az (észak)ír határ a Brexit folyamatában. *Európai Tükör*, 3. évf. 3. sz. 7–20.
- GARBEN, Sacha (2011): *EU Higher Education Law – The Bologna Process and Harmonization by Stealth*. Zuidpoolsingel, Kluwer Law International.
- GARBEN, Sacha (2017): Competence Creep Revisited. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, No. 2. 205–222. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12643>
- GARBEN, Sacha – GOVAERE, Inge (2017): The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future. In GARBEN, Sacha – GOVAERE, Inge eds.: *The Division of Competences between the EU and the Member States – Reflections on the Past, the Present and the Future*. Oregon, Hart Publishing. 3–18. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781509913503.ch-001>
- GATTI, Mauro (2017): Art. 50. TEU: A Well-Designed Secession Clause. *European Papers*, Vol. 2, No. 1. 159–181. DOI: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/149>
- HOFFMEISTER, Frank (2015): The European Union as an International Trade Negotiator. In KOOPS, Joachim A. – MACAJ, Gjovalin eds.: *The European Union as a Diplomatic Actor*. New York, Palgrave Macmillan. 138–154. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137356857_9
- JACKSON, Patrick Thaddeus (2011): *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics*. New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315731360>
- JELLINEK, Georg (1906): *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung: Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung*. Berlin, Häring.
- KUIJPER, Pieter Jan – WOUTERS, Jan – HOFFMEISTER, Frank – DE BAERE, Geert – RAMOPOULOS, Thomas (2015): *The Law of EU External Relations – Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. Oxford, Oxford University Press.
- KNUDSEN, Tony B. (2019): Fundamental Institutions and International Organizations: Theorizing Continuity and Change. In: KNUDSEN, Tony B. – NAVARI, Cornelia eds.: *International Organization in the Anarchical Society*. New York, Palgrave Macmillan. 23–50. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-71622-0_2
- KONSTANTINIDES, Theodore (2009): *Division of powers in European Union Law. The delimitation internal competence between the EU and the Member States*. New York, Wolters Kluwer.
- LOUIS, Jean-Victor (2006): Le droit de retrait de l'Union européenne. *Cahiers de Droit Européen*, Vol. 42, No. 3–4. 293–314.



- MARKS, Susan (2003): *The Riddle of All Constitutions: International Law, Democracy and the Critique of Ideology*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199264131.001.0001>
- NAVARI, Cornelia – KNUDSEN, Tony B. (2019): Introduction: A New Approach to International Organization. In KNUDSEN, Tony B. – NAVARI, Cornelia eds.: *International Organization in the Anarchical Society*. New York, Palgrave Macmillan. 1–20. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-71622-0_1
- ODERMATT, Jed (2018): Unidentified Legal Object: Conceptualising the European Union in International Law. *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 33, No. 2. 215–247. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3167220>
- PRIEGER Adrienn – KLEMM Dávid (2019): A Brexit eddigi folyamata. *Európai Jog*, 19. évf. 1. sz. 12–22.
- RAMALHO, Ana (2011): The European Union and ACTA – or Making Omelettes Without Eggs (Again). *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, Vol. 42, No. 1. 97–101.
- SAMPSON, Thomas (2017): Brexit: The Economics of International Disintegration. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31, No. 4. 163–184. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.31.4.163>
- SCHERMERS, Henry G. – BLOKKER, Niels M. (2011): *International Institutional Law – Unity within Diversity*. Leiden, Martinus Nijhoff.
- SCHÜTZE, Robert (2012): *European Constitutional Law*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139031769>
- SINCLAIR, Guy Fiti (2017): *To Reform the World – International Organizations and the Making of Modern States*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198757962.001.0001>
- STERLING-FOLKER, Jennifer (2013): Neoliberalism. In DUNNE, Tim – KURKI, Milja – SMITH, Steve eds.: *International Relations Theories – Discipline and Diversity*. Oxford, Oxford University Press. 114–131. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198707561.001.0001>
- WENDT, Alexander – DUVALL, Raymond (1989): Institutions and International Order. In CZEMPIEL, Ernst-Otto ed.: *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*. Lexington, Lexington Books. 51–73.
- ZIEGLER, Katja (2011): International Law and EU Law: Between Asymmetric Constitutionalism and Fragmentation. In ORAKHELASHVILI, Alexander ed.: *Research Handbook on the Theory and History of International Law*. Chettenham, Edward Elgar. 268–327.

Internetes források

- Európai Bizottság (2011): *Vademecum on the External Action of the European Union*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2011/EN/SEC-2011-881-1-EN-MAIN-PART-2.PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 24.)



- Európai Bizottság (2018): *Megállapodás nélküli brexit: az Európai Tanács (5. cikk) júniusi ülése előtt az Európai Bizottság mérleget von a felkészülésről*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_2951 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)
- Európai Bizottság (2020): *Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations for a new partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. COM(2020) 35 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0035> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 24.)
- GRAY, Andrew (2019): *Article 50 Author Lord Kerr: I didn't have UK in mind*. Politico. Elérhető: www.politico.eu/article/brexit-article-50-lord-kerr-john-kerr/ (A letöltés dátuma: 2019. 05. 10.)
- KENGYEL Ákos (2010): *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és világgazdasági pozíciói*. BCE Világgazdasági tanszék. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/582/1/Kengyel_wp2012c.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)
- KLEIN, Eckhart (2018): *Self-Contained Regime*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Elérhető: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/epil/9780199231690/law-9780199231690-e1467?prd=EPIL> (A letöltés dátuma: 2019. 10. 31.)
- PEERS, Steve (2019): *Analysis 5 of the revised Brexit withdrawal agreement: the political declaration on the EU/UK future relationship*. Elérhető: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/10/analysis-5-of-revised-brexit-withdrawal.html>. (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)
- PEERS, Steve (2020): *Negotiating the Future Relationship between the UK and EU: the EU Negotiating Mandate*. *EU Law Analysis*. Elérhető: http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/02/negotiating-future-relationship-between_26.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)
- SCHEELE, Ricarda (2013): *Is the English School Just Another Paradigm in IR? E-International Relations Students*. Elérhető: www.e-ir.info/2013/10/24/is-the-english-school-just-another-paradigm-in-ir/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 08.)
- WEATHERHILL, Stephen (2018): *Why the withdrawal notification under Article 50 TEU is not unilaterally revocable*. *EU Law Analysis*. Elérhető: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/01/can-article-50-notice-of-withdrawal.html> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- WOLFF, Guntram B. (2019): *The implications of a no-deal Brexit: is the European Union prepared? Policy Contribution*. Elérhető: www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/01/PC-2019-02-140119.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

Jogi források

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/502 Rendelete (2019. március 25.) Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Unióból történő kilépésével összefüggésben az alapszintű légi összeköttetést biztosító közös szabályokról
A Bíróság 1/91. sz. Megállapodás-tervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészről a Közösség, másrészről az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között kapcsán 1991. december 14-én hozott véleménye [ECLI:EU:C:1991:490]



- A Bíróság 1/94. sz. a Közösség hatásköre a szolgáltatásokról és a szellemi tulajdon oltalmáról szóló nemzetközi szerződések megkötése kapcsán hozott vélemény [ECLI:EU:C:1994:384] 108. pontja
- A Bíróság 2/15. sz. az Európai Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodás kapcsán hozott vélemény [ECLI:EU:C:2017:376] 103. pontja.
- A Bíróság 2/91. sz. a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 170. sz. egyezménye kapcsán hozott vélemény [ECLI:EU:C:1993:106] 36. pontja
- A Bíróság C-26/62. sz. Van Gend en Loos kontra Administratie der Belastingen ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1963:1]
- A Bíróság (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 vélemény [ECLI:EU:C:2014:2454] 157. és 158. pontja
- A Bíróság (teljes ülés) C-370/12. sz. Thomas Pringle kontra Government of Ireland és társai ügyben 2012. november 27-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2012:756]
- 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 Unió Működéséről szóló Szerződés [HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o. (GA)]
- Az Európai Unióról szóló Szerződés [HL C 326., 2012. 10. 26., 13–390. o. (GA)]
- Directives for the negotiation of a new partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [5870/20 ADD 1 REV 3]
- Értesítés az egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) ideiglenes alkalmazásáról (2017). OJ L 238, 16.9.2017. 9–9. [HL L 85I., 2019.3.27., 49–59. o.]
- Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodása [HL L 29., 2020.1.31., 7–187. o.]
- Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship between the European Union and the United Kingdom [2020/C 34/01]



Vasa László

Az Európai Unió Közép-Ázsia-stratégiájának kritikai elemzése

A Critical Analysis of the European Union's Central Asia Strategy

2019 júniusában az Európai Unió Tanácsa elfogadta új Közép-Ázsia-stratégiáját. A Keleti Partnerség mellett a közép-ázsiai térség az EU egyik kiemelt fókuszterülete, így a kapcsolatok fejlesztési stratégiájának kijelölése, pontosítása mindenképpen szükséges volt. Tanulmányomban az azóta eltelt időszak fejleményeit figyelembe véve szeretném bemutatni, miért erősíti a gyenge EU képét a dokumentum, és miért nem alkalmas az EU talán nem is létező céljainak elérésére. Hipotézisem, hogy 1. az EU-nak nincs világos, valós stratégiája a térség kapcsán, így 2. a térségben érdekelt nagy- és közép-hatalmak játszmájából vesztesen kerül ki, és 3. a térségben rejlő gazdasági potenciált nem tudja kiaknázni. Tanulmányomat nyílt forrásból származó információk elemzésével, valamint mélyinterjúk értékelésével készítettem el. Vizsgálatom eredményei azt mutatják, hogy csekély esély van az EU erős szereplővé válására a térségben.

Kulcsszavak: Közép-Ázsia, stratégia, külpolitika, soft power

The Council of the European Union adopted in June 2019 its new EU Strategy on Central Asia. Besides the Eastern Partnership, the Central Asian region is one of the most focused areas of the EU, so determining and shaping the development priorities were of paramount importance. In this study, based on the developments and feedbacks in the recent months, I would like to demonstrate how the weak EU image will be reinforced due to this document and why it is not suitable for reaching the goals of EU, which may not even exist. My hypotheses are: 1) in fact, the EU does not have any clear and real strategy focusing on Central Asia, 2) the EU is losing out on the game of big and middle powers interested in the region, 3) the EU cannot exploit the economic potentials of the region.

Keywords: Central-Asia, strategy, foreign policy, soft power

Bevezetés

2019. július 7-én az Európai Unió Kirgizisztán fővárosában, Biskekben mutatta be az előző hónapban, június 17-én Brüsszelben a Tanács által elfogadott új Közép-Ázsia-stratégiáját,¹ amely valójában a korábbi, 2007-es verzió frissített, aktualizált változatának tekinthető. Már a korábbi verziót is sok kritika érte: egyrészt a világos célok hiánya, másrészt Európából nézve fontosnak tűnő, de a kapcsolatok minősége és a közép-ázsiai országok szempontjából marginális témák miatt. Miközben a legutóbb meghirdetett stratégiát a korábbi stratégia mai viszonyokhoz jobban igazodó cél- és eszközrendszerének szánták, a fókusz-cél-tartalom összhangja továbbra is hiányzik. Többen, nem csupán az unión kívül, hanem a tagországok részéről is kritizálják az EU-t külpolitikai gyengesége, határozatlansága és marginális témák külkapcsolati priorizálása miatt. (Molnár, 2018) Erre az érzésre mintha a dokumentumot elfogadó uniós intézmény is ráerősítene, hiszen az egyéves előzetes konzultáció ellenére sem sikerült teljesen új, az EU érdekeit szem előtt tartó, az érdekelt szereplőket bevonó, a megcélzott térség államainak érdekeit és történelmi sajátosságait figyelembe vevő stratégia megalkotása.

Közép-Ázsia fogalma alatt több nemzetközi értelmezés létezik – többek között történelmi, szovjet definíció, az UNESCO által használt értelmezés és a modern politikaföldrajzi értelmezés. *Közép-Ázsia* mint önálló földrajzi elnevezés először 1843-ban szerepelt a porosz Alexander von Humboldt könyvében, aki a földrajztudomány egyik alapítójának számít.² A kialakult értelmezés szerint Közép-Ázsia alatt a tengeri kijáráttal nem rendelkező ázsiai régiókat értjük. Ezt a logikát követve az UNESCO definíciója szerint a közép-ázsiai régióban benne van Kazahsztán, Kirgizisztán, Üzbegisztán, Tádzsikisztán, Türkmenisztán, Mongólia és Afganisztán is. (Dani et al., 1992–2005:3–16) A 20. században használt szovjet definíció Közép-Ázsia részének tekintett egyes kínai területeket is (Belső-Mongólia, Tibet és Xinjiang tartományok), viszont Kazahsztánt nem.³ E tanulmányban Közép-Ázsia leginkább elterjedt és nemzetközileg elfogadott definícióját használom, amely alapján a régió országai közé öt állam sorolható: Kazahsztán, Kirgizisztán, Üzbegisztán, Tádzsikisztán, Türkmenisztán.⁴ Ezek posztszovjet utódállamok, amelyek a Szovjetunió 1991-es összeomlásával nyerték el függetlenségüket, és amelyek jelenlegi határai az elmúlt században alakultak ki, a szovjet rendszer alatti többszöri módosítások eredményeként. (Bendarzsevszkij–Eszterhai, 2019)

A Szovjetunió felbomlása után Közép-Ázsia ismét előtérbe került geopolitikai szempontból, a nagyhatalmak fokozottan érdeklődtek a térség iránt. Az új szereplők Oroszország mellett az USA, Kína, Törökország, India, illetve gazdasági szempontból az Európai Unió, prioritásaik pedig a régió katonai stratégiai helyzete mellett különösen a kereskedelmi útvonalak, az energiahordozók és ásványkincsek feletti befolyás megszerzése.

¹ www.consilium.europa.eu/media/39778/st10221-en19.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.)

² Alexander von Humboldt háromkötetes, 1843-ban megjelent művének a címe *Asia Centrale*, amelyet Humboldt I. Miklós orosz cárnak dedikált.

³ Lásd Nagy Szovjet Enciklopédia (2012). ZAO BUKA. (Az 1926–1990 közötti kiadások javított, elektronikus verziója.) Elérhető: <https://slovar.cc/enc/bse/2057489.html> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 20.)

⁴ Az EU-s terminológia is ezt a kategorizálást követi. Lásd: www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/178/central-asia (A letöltés dátuma: 2020. 01. 22.)



A térség stabilitásának megőrzése viszont rendkívül fontos cél a versengő nagyhatalmak számára is. (Szálkai, 2014)

Tanulmányomban elemzem, milyen eredmények érhetők el az Európai Unió Közép-Ázsia-stratégiájával, milyen szerep jut az EU-nak a térségben aktív szerepet játszó nagy- és középhatalmak játszójában, és mik a lehetőségei az EU tagállamainak egy differenciált külpolitika és külgazdasági kapcsolatrendszer kiépítésére.

Hipotézisem, hogy 1. az EU-nak nincs világos, valós stratégiája a térség kapcsán, így 2. a térségben érdekelt nagy- és középhatalmak játszójából vesztesen kerül ki, és 3. a térségben rejlő gazdasági potenciált nem tudja kiaknázni.

EU–Közép-Ázsia kapcsolatok

Az EU magasabb szintre lépett a közép-ázsiai partnerekkel kötött korábbi partnerségi és együttműködési megállapodások vonatkozásában. 2015 decemberében új EPCA-t (*Kiemelt Partnerségi és Együttműködési Megállapodás*) írt alá Kazahsztánnal.⁵ A Kirgizisztánnal kötött EPCA-t⁶ 2019 júliusában fogadták el, míg az Üzbegisztánnal folytatott tárgyalásokat 2018 novemberében kezdték meg.⁷ E két utóbbi országnak 1999 óta van az EU-val partnerségi és együttműködési megállapodása. Tádzsikisztán, amelynek PCA-ja (*Partnerségi és Együttműködési Megállapodás – Partnership and Cooperation Agreement*) 2010 óta hatályos,⁸ szintén érdeklődését fejezte ki az EPCA megkötése iránt.⁹ Az EU és Türkmenisztán közötti kapcsolatokat a kereskedelemről és a kereskedelemmel kapcsolatos kérdésekről szóló 2010. évi ideiglenes megállapodás szabályozta egészen addig, amíg 2019-ig a PCA-t a tagállamok alá nem írták (a késedelmet az EU részéről felmerült, emberi jogok helyzetével kapcsolatos aggályok jelentették).

Kazahsztán kiemelt fontosságú az EU olajimportja szempontjából (kb. 8%), Türkmenisztán pedig jelentős szerepet tölt be a földgázellátásban. A szomszédos afganisztáni konfliktus és a kapcsolódó biztonsági kihívások miatt az EU támogatja a közép-ázsiai partnereket a határbiztonság fokozása és a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelem terén. 2013 óta rendszeressé vált az EU és Közép-Ázsia országai közötti magas szintű politikai és biztonsági párbeszéd. Közép-Ázsia valamennyi államában van EU-diplomáciai képviselő, a legutóbbi 2019 júliusában nyílt meg Türkmenisztán fővárosában, Aşgabatban.¹⁰

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0123&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 28.)

⁶ EU – Kyrgyz Republic Enhanced Partnership and Cooperation Agreement. Elérhető: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/epca_factsheet.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 01.)

⁷ EU – Uzbekistan Enhanced Partnership and Cooperation Agreement (EPCA). Elérhető: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc_158407.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 27.)

⁸ EU – Tajikistan Partnership and Cooperation Agreement. Elérhető: www.europarl.europa.eu/delegations/en/dcas/documents/eu-texts?tabCode=tajikistan (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.)

⁹ www.caspianpolicy.org/eu-and-central-asian-opportunities-european-council-president-highlights-positive-relations-during-central-asia-tour/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.)

¹⁰ www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/178/kozep-azsia (A letöltés dátuma: 2020. 01. 27.)



A közép-ázsiai országok támogatást kaphatnak a Fejlesztési és Együttműködési Eszközalapból:¹¹ 1028 millió euró a 2014–2020 közötti időszakra (a 2007–2013 közötti 750 millió euró volt), amely magában foglalja mind a bilaterális megállapodás alapján járó támogatásokat, mind a regionális programokat (360 millió euró). A támogatások az oktatásra, a regionális biztonságra, a természeti erőforrások fenntartható kezelésére és a társadalmi-gazdasági fejlődésre összpontosítanak. Kazahsztán és Türkmenisztán már nem jogosultak a DCI bilaterális részeire, mivel elérték a közepes jövedelmű ország státusát, ám továbbra is hozzáférhetnek a regionális programokhoz. A demokrácia és az emberi jogok európai eszköze (*EIDHR/European Instrument for Democracy and Human Rights*) valamennyi államban működik, kivéve Türkmenisztánt, ahol például a civil társadalmi szervezetek száma nagyon alacsony, rosszul szervezett és túl szigorúan ellenőrzött.

Az EU Közép-Ázsia-stratégiája

Az EU Közép-Ázsia-stratégiája *Az EU és Közép-Ázsia: új lehetőségek és erősebb partnerség (The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership)* című dokumentum formájában fogadták el és kommunikálták 2019. május-június folyamán.¹² A dokumentum azon a feltételezésen alapul, hogy a közép-ázsiai térség öt állama és az EU között hosszú, jelentős kölcsönös érdekeken alapuló kapcsolat áll fenn („have a longstanding relationship based upon strong mutual interests”). Az EU-t szemmel láthatóan és érthetően lelkesítik az előző Közép-Ázsia-stratégia¹³ (2007) óta eltelt időszakban, különösen a közelmúltban bekövetkezett változások és reformok, főként Üzbegisztán vonatkozásában („Some of today’s developments in Central Asia have further opened up new opportunities for taking the EU-Central Asia partnership forward. Reform processes in the region have triggered calls for political recognition and support for modernisation from the EU.”). A térség országai megbízható partnerként számíthatnak az EU-ra a reformok és a gazdasági átalakulás (Li et al., 2019), a világgazdaságba való integráció, a minőségi beruházások és a korszerű technológiák terén, és az EU természetes támogatója a térségi együttműködéseknek.

¹¹ Development Cooperation Instrument (DCI). Lásd bővebben: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608764/EPRS_BRI\(2017\)608764_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608764/EPRS_BRI(2017)608764_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.)

¹² Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership. Elérhető: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)

¹³ The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership, 10113/07 of 31 May 2007.



Az EU Közép-Ázsia-stratégiája három, egymással szoros kapcsolatban lévő és egymást erősítő prioritásra épít:

Partnerség az ellenállóképességért, rugalmasságért

Az EU partnerként fog működni a közép-ázsiai országokkal a társadalmi-gazdasági céljait és biztonságukat érintő kihívások előrejelzésében és kezelésében, valamint a reformok és a modernizáció képességének erősítésében. Támogatja a demokráciát, az emberi jogok érvényesülését és a jogállamiságot, fokozza az együttműködést az éghajlatváltozással kapcsolatos kötelezettségvállalások végrehajtása és a régiót érintő környezeti kihívások kezelése érdekében, erősíti a migrációval kapcsolatos együttműködést. Ezen belül:

- a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság előmozdítása;
- szorosabb együttműködés a határigazgatás, a migráció és a mobilitás, valamint a közös biztonsági kihívások kezelése terén;
- az ellenállóképesség fokozása a környezetvédelem, a klímaváltozás és a vízgazdálkodás terén.

Partnerség a jólétért

Az EU támogatja a térség jelentős növekedési potenciáljának felszabadítását a versenyképes magánszektor fejlődésének elősegítésével, valamint segítséget nyújt a nyitott befektetési környezet megteremtéséhez. Együttműködik a tudás és készségek erősítésében, a kutatás-fejlesztésben és az innovációban, különös figyelmet fordítva a fiatalokra. Arra törekszik, hogy megszüntesse a régió belüli kereskedelem és beruházások szerkezeti korlátait, támogatja a még nem tag közép-ázsiai államok csatlakozását a Kereskedelmi Világszervezethez (WTO) és előmozdítja a fenntartható kapcsolatokat. Ezen belül:

- stabil partnerség a gazdasági reformokban;
- a régió belüli és régiók közötti kereskedelem és beruházások elősegítése;
- a fenntartható (infrastrukturális) kapcsolatok elősegítése.

Partnerség a kölcsönös megértésért

Az EU együttműködik Közép-Ázsia országaival a partnerségi viszonyok megerősítése, a politikai párbeszéd fokozása és a civil társadalom erősítése érdekében. Az EU továbbra is a régió vezető fejlesztési, segélyezési partnere kíván maradni. Erősíti a nyilvános diplomáciát, hangsúlyozva a partnerség előnyeit a régió és lakosai számára. Ezen belül:

- a partnerség struktúráinak megerősítése, a civil társadalom és a parlamentek bevonása a folyamatba;
- partnerség a nagyobb hatás eléréseért (például ENSZ 2030 Fenntarthatósági Célok).



Az EU Közép-Ázsia-stratégiájának geopolitikai kontextusa

Ahhoz, hogy világosan lássuk az EU mozgásterét a közép-ázsiai régióban, szükséges áttekintenünk a szereplőket, illetve az azok által létrehozott szervezeteket.

A közép-ázsiai térség a történelem folyamán mindig is a közeli vagy távoli hatalmak játszmaínak terepe volt. Következett ez földrajzi, kulcsfontosságú elhelyezkedéséből: a térség a Kelet és Nyugat között, logisztikailag szinte megkerülhetetlen státuszban volt és van. Fokozta mindezt a múlt században felfedezett, a modern ipar szempontjából nélkülözhetetlen erőforrások bősége.¹⁴ És természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül a környező hatalmak időről időre feltörő terjeszkedési szándékait (hiszen a birodalmak létezésének alapelve és létfeltétele a folyamatos terjeszkedés): Perzsia, Oroszország, Kína, de még Törökország is hajlamos volt hagyományos befolyási övezetnek tekinteni Közép-Ázsiát. A régió a Selyemút fontos szakaszait foglalta magában; már az 1800-as évek elején a cári Oroszország expanziójának fontos terepévé vált, amely hagyomány a szovjet időszakban is folytatódott (Gyene, 2018); a legújabb korban pedig az USA (Afganisztán és a nyersanyagokban rejlő üzleti lehetőségek miatt) és Kína (természetes gazdasági, populációs, expanzív és logisztikai motiváltságú terjeszkedése okán) is felfedezte magának a régiót.

Kína

Kína szempontjából a közép-ázsiai térség, különösen Kazahsztán szerepe az *Övezet és Út* (Belt and Road – BRI) stratégiai programban kulcsfontosságú¹⁵ (Gyene, 2018), a szárazföldi közlekedési korridorok és az energiaellátás szempontjából jelentős gázellátás miatt tulajdonképpen nélkülözhetetlen. Ez motiválja Kína nem teljesen önzetlen befektetéseit a vasúthálózat fejlesztésébe Kazahsztánban, valamint a Türkmenisztán és Kína közötti földgázvezeték építésének finanszírozásában. Kína politikai befolyása a közép-ázsiai régióban továbbra is limitált Oroszországhoz képest. Kína átfogó stratégiai megállapodást fogadott el Kazahsztánnal 2013-ban, amely a kínai diplomáciában az egyik legszorosabb bilaterális kapcsolatra utal. Kirgizisztán, Tádzsikisztán, Türkmenisztán és Üzbegisztán stratégiai partnerekként jelennek meg, ami mutatja, hogy Peking számára ezek az országok kisebb jelentőségűek, annak ellenére, hogy Kína gázvezeték építését finanszírozta Türkmenisztánból az energiaellátás biztonságának növelése érdekében.¹⁶

¹⁴ Lásd még Közép-Ázsia Természeti Erőforrások Atlasza: Energy Resources. Enormous Development Potential. Elérhető: www.carecprogram.org/uploads/Energy-Resources-Enormous-Development-Potential.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 06.)

¹⁵ Bővebben lásd: www.worldbank.org/en/news/feature/2019/03/11/belt-and-road-initiative-in-central-asia-and-the-caucasus (A letöltés dátuma: 2020. 02. 06.)

¹⁶ Ministry of Foreign Affairs of China (2018). Elérhető: www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 26.)



Kína egyik legfontosabb nemzetközi kezdeményezése, amely intézményként és hatásában is figyelemre méltó, a Sanghaji Együttműködési Szervezet (Shanghai Cooperation Organization – SCO).¹⁷ Elődje az 1996-ban Kína, Oroszország, Kazahsztán, Kirgizisztán és Tádzsikisztán által életre hívott „sanghaji ötök”. Az SCO 2001-es megalakulásakor Üzbegisztánnal bővült ki az új szervezet, amelynek viszont továbbra sem tagja Türkmenisztán. A Sanghaji Együttműködést kezdetben az elemzők úgy értékelték, mint a régió felosztását Oroszország és Kína által: „míg politikai és katonai értelemben a térség továbbra is orosz befolyás alatt marad, addig Kína gazdasági hozzáférést kap a térséghez. Azonban az orosz gazdasági és demográfiai problémák miatt egyre inkább az a meggyőződés vált általánossá, hogy az egyezmény hosszabb távon a gazdasági tényezők kiemelt szerepe miatt Kínának kedvez”. (Bendarzsevszkij–Eszterhai, 2019) A szervezet 2017-es, Indiával és Pakisztánnal való kibővítésében az együttműködés a földrész túlnyomó részét integráló szervezetté vált.¹⁸ Emiatt azonban kétséges, hogy valóban egyértelműen és kizárólag Kína érdekeit szolgálja-e a jövőben.

Az elsősorban biztonságpolitikai együttműködést célzó SCO mellett megemlítendő a gazdasági fókuszú, Közép-Ázsiát jelentősen érintő, Kínából kiinduló geostratégiai kezdeményezés, az Egy Övezet, Egy Út vagy *Övezet és Út* (One Belt One Road – OBOR vagy Belt and Road – BRI). A kezdeményezést Xi Jinping elnök indította el 2013 őszén, Kazahsztánban, amely tény önmagában jelzésértékű. Célja szerint az eurázsiai kapcsolatrendszert új alapokra kell helyezni, ami egyben az egyes nemzeti szintű politikák összehangolását is jelenti, valamint az e célt szolgáló új infrastrukturális beruházásokat, a kereskedelem akadályainak lebontását, a pénzügyi integrációt és a nemzetek közötti kapcsolatok erősítését, az állampolgárok szintjén is. A definiált gazdasági folyosók jelentős szerepet játszanak a programban, ebből a szempontból Közép-Ázsia tulajdonképpen megkerülhetetlen: Az Új Eurázsiai Földhíd Gazdasági Folyosó összeköttetést biztosít Kína és az Európai Unió között.¹⁹ A régió országai támogatják az Egy Övezet, Egy Út programot, mert abban bíznak, hogy jelentős hasznuk származik az interregionális kereskedelem bővüléséből, valamint a növekvő kínai infrastrukturális beruházásokból. Ennek egyik fontos jele, hogy Tádzsikisztán kivételével valamennyi közép-ázsiai állam a legmagasabb szinten vett részt a 2019-es, Pekingben megtartott *Övezet és Út* fórumon. (Bendarzsevszkij–Eszterhai, 2019)

EGU

A Nazarbajev kazah elnök által már 1994-ben kezdeményezett Eurázsiai Gazdasági Unió (EGU) újfajta képződményt jelent a nemzetközi integrációs típusú szervezetek körében. Bár 2011-ben vámunióként kezdett el működni, 2015 óta, a következő integrációs fokozatra lépve, gazdasági unióként tevékenykedik. Létrehozása a klasszikus geopolitikai

¹⁷ <http://eng.sectsc.org/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.)

¹⁸ <https://thediplomat.com/2019/03/india-pakistan-tensions-test-the-shanghai-cooperation-organizations-mettle/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 28.)

¹⁹ Az unió külön stratégiával rendelkezik az Európa-Ázsia konnektivitás javítására. Lásd: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 26.)



megfontolások mellett egy tudatos, hosszú távú gazdasági és geopolitikai terven alapul. Ebben az értelemben pedig az EGU alapítása a tagországok (Belarusz, Kazahsztán, Kirgizisztán, Oroszország, Örményország) közötti gazdasági kapcsolatok szorosabbá tételét is szolgálta, valamint azok nemzetgazdaságainak modernizálását egy olyan gazdasági környezet kialakításával, amely alkalmassá teszi őket a globalizáció kihívásainak való megfelelésre. Gazdasági szempontból az integráció középpontjában az egységes termék-, szolgáltatás-, tőke- és munkaerőpiac megteremtése áll. Az Eurázsiai Gazdasági Unió tovább erősítette az integrációs struktúráját az EGU Bíróság, az Eurázsiai Fejlesztési Bank és az Eurázsiai Stabilizációs és Fejlesztési Alap létrehozásával.

Oroszország

Oroszország a rendszerváltás után hosszú ideig nem szorgalmazta a posztszovjet térség országaival való kapcsolat szorosabbra fűzését. Az 1990-es években gazdasága gyenge és sérülékeny volt, de mivel szomszédai ennél is gyengébbnek bizonyultak, az ország a (relative) hatalmas gazdasági, politikai és katonai súlyára tudott támaszkodni annak érdekében, hogy befolyásolja a környékbeli fejleményeket. Oroszország pozíciója a térségben tehát csak a 2000-es évek elejétől kezdett gyengülni és meginogni, amikor a nyugati országok és szervezetek egyre aktívabbá váltak, és befolyásra törekedtek a hagyományosan orosz érdekszférában. Ekképpen a balti államok 2004-ben EU- és NATO-tagokká váltak, az első, orosz területet elkerülő olaj- és gázvezetékek pedig nyugati vállalatok segítségével épültek ki. Emellett Kína is elkezdte kiterjeszteni gazdasági befolyását Közép-Ázsiában.

Moszkva regionális gazdasági integrációt erőltető döntése érthető reakció volt ezekre a folyamatokra. Habár elsődleges érdeke az integrációban mindaddig nem gazdasági (az orosz kereskedelemnek mindössze 6 százalékát teszi ki az EGU-tagokkal folytatott kereskedelem), hanem geopolitikai jellegű volt, amely téren minél nagyobb előny megszerzésére törekedett. Vagyis Oroszország a gazdasági unió létrehozásával saját világpolitikai helyzetét akarja megerősíteni a globális hatalmi szcénában. Moszkva logikája szerint az eurázsiai regionális integráció kiépítése nem megy szembe a globalizációs folyamatokkal, még annak ellenére sem, hogy a vámtarifákat széles körben, jelentősen emelték a nem EGU-tagok számára – ami a regionális protekcionizmust támogatja (mindez tisztán tapasztalható az agrártermékek esetében). Sőt, éppen ellenkezőleg, az orosz gondolkodás szerint a regionális gazdasági szervezetek megteremtése elősegíti a globális kereskedelmet és a nemzetközi munkamegosztást. A korábbi, lazább jellegű együttműködésekkel ellentétben ez most a közös gazdasági unión keresztül valósul meg. Mindez egybevág egy másik fontos orosz külpolitikai célkitűzéssel, ahol az unió mint integráló kapcsolat jelenik meg, egyfajta hídként Európa és Ázsia között. A közlekedési projektek (beleértve a nagysebességű és teherkapacitású vasútvonalak építését is) kiemelten szerepelnek a napirenden, és Oroszország biztosra veszi, hogy az EGU fontos szereplője lesz a kínai *Övezet és Út* kezdeményezésnek. (Ilyash–Vasa, 2019)

Meg kell jegyezni azt is, hogy a Szovjetunió megszűnésével egyidőben létrejött Független Államok Szövetségének (FÁK) a 9 + 1 tagjából 4 + 1 közép-ázsiai tag. Türkmenisztán speciális helyzetben van, mert aláírta ugyan a FÁK alapítószereződését, de nem



írta alá a tagsági chartát, így hivatalosan „társult tagnak” számít. A FÁK szerepe azonban inkább koordinációs szerepre korlátozódott, és egyfajta együttműködési platformot jelent a résztvevők számára. Az Eurázsiai Gazdasági Unió létrehozásával, illetve Grúzia és Ukrajna kilépésével a FÁK jelentősége tovább csökkent.

Amerikai Egyesült Államok

Az Egyesült Államok számára Közép-Ázsia az afganisztáni műveletek idején értékelődött fel, amikor is katonai támaszpontokat is üzemeltetett (például 2014-ig Kirgizisztánban). Gazdasági szempontból természetesen a kiaknázzható ásványkincsek teszik számára igazán értékessé a térséget. Mindazonáltal, a rendszerváltás utáni kezdeti fellendülés után – nem függetlenül az orosz nyomástól – a térség államaiban fokozatosan csökken az USA kitermelő vállalatainak operációja. Nem hivatalos hírszerzési források Türkmenisztánt tartják az USA legfontosabb térségbeli stratégiai partnerének, amely tény mindenképpen figyelemre méltó Aşgabat politikai kurzusa (önkényuralom) és kiváló kínai kapcsolatai tükrében. Mike Pompeo amerikai külügyminiszter 2020. februári kazahsztáni látogatása²⁰ és találkozója az öt közép-ázsiai állam külügyminisztereivel Nur-Szultanban mindenképpen jelzi az USA határozott szándékát, hogy erős szereplőként visszatérjen a térségbe. Mindezt természetesen a Trump-féle izolacionista külpolitika mentén kell értenünk, azaz például katonai jelenlétben semmiképpen sem gondolkodnak. Mindazonáltal úgy tűnik, az USA stratégiai partnerségi ajánlata csakis akkor jelentene valódi lehetőségeket, ha megszűnne az orosz és kínai befolyás a régióban.

Törökország

Meg kell említenem még Törökországot mint a térség viszonyaira komoly hatással bíró középhatalmat, amelyet egyes elemzők „csendes hatalomnak” is neveznek.²¹ A türk eredetű testvériség, a közös történelem és nyelvi gyökerek egy olyan befolyást ad Ankara kezébe, amellyel a közelmúltban komoly pozíciókat tudott kiépiteni Közép-Ázsia gazdasági, politikai és oktatási szféráiban. A Türk Tanácsnak (Türkcic Council), a török nyelvű országok nemzetközi szervezeti státuszú szövetségének (amelynek Magyarország is megfigyelő státuszú tagja) Türkmenisztán és Tádzsikisztán kivételével a maradék három közép-ázsiai ország tagja;²² a szervezet komoly befolyással bír a térségben. Törökország korábban a nyugati országokkal működött együtt közép-ázsiai programjaiban, ez azonban nem váltotta be a török reményeket, így napjainkra sokkal inkább itt is az orosz–török együttműködés jellemző.²³

²⁰ <https://thediplomat.com/2020/02/a-new-era-of-strategic-partnership-the-us-engages-to-find-opportunities-in-central-asia/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 22.)

²¹ www.ispionline.it/en/publicazione/power-quiet-turkeys-central-asia-strategy-24069 (A letöltés dátuma: 2020. 01. 28.)

²² www.turkkon.org/en-US/HomePage (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)

²³ www.ispionline.it/en/publicazione/power-quiet-turkeys-central-asia-strategy-24069 (A letöltés dátuma: 2020. 01. 28.)



A stratégia kritikai elemzése

Az EU Közép-Ázsia-stratégiájának bemutatásából és a régió geopolitikai helyzetének elemzéséből tulajdonképpen logikusan következik egy kritikai elemzés, amelyben megpróbálok bizonyítani a bevezetőben felállított hipotéziseimet.

Ha a geopolitikai viszonyok elemzésében leírt nagy- és középhatalmi szándékokat és célokat összehasonlítjuk az EU térségre fókuszáló stratégiájával, hatalmas különbséget látunk. Úgy tűnik, mintha az Európai Unió kivételével minden játékos határozott és tudatos (?) szándékokkal venne részt a „nagy játszmában”.

Ha megvizsgáljuk a három fő program alprogramjait, tulajdonképpen a szokásos EU-terminológia köszön vissza:

- a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság előmozdítása;
- szorosabb együttműködés a határigazgatás, a migráció és a mobilitás, valamint a közös biztonsági kihívások kezelése terén;
- az ellenállóképesség fokozása a környezetvédelem, a klímaváltozás és vízgazdálkodás terén;
- stabil partnerség a gazdasági reformokban;
- a régión belüli és régiók közötti kereskedelem és beruházások elősegítése;
- a fenntartható (infrastrukturális) kapcsolatok elősegítése;
- a partnerség struktúráinak megerősítése, a civil társadalom és a parlamentek bevonása a folyamatba;
- partnerség a nagyobb hatás eléréseért (például ENSZ 2030 Fenntarthatósági Célok).

Ez érthető és hasznos volt az EU bővítési folyamataiban érintett államok esetében, de rendkívül nehezen fog működni közép-ázsiai viszonyok között. A demokrácia fetiszizálása a térségben a térségi történelmi ismeretek teljes hiányáról tanúskodik, illetve azt bizonyítja, hogy az EU nem képes okulni Afganisztán és Irak leckéiből. Tekintettel a térség viszonyaira, a nyugati típusú demokrácia számonkérése a klánalapú államokon sokkal inkább rombolja az EU lehetőségeit, mintsem elősegíti. Ráadásul, éppen a nagyobb nyugat-európai államok azok, amelyek skrupulusok nélkül hajlandók a háttérben üzletet kötni ezekkel az országokkal, miközben a nyilvánosság előtt a demokráciát és az emberi jogokat kéri számon.²⁴ Az is nyilvánvaló, hogy a térség döntéshozói szívesebben működnek együtt olyan partnerrel (Kína), aki nem kéri számon rajtuk a demokratikus intézményrendszert és alapelveket.

A határvédelem, a migrációs és biztonsági kihívásokra való fókuszálás dicséretes, kérdés, mennyi pénzügyi és technikai eszközt tud az EU ehhez hozzárendelni – a magyarországi tapasztalatok ezzel kapcsolatban meglehetősen lesújtók.

A környezeti problémákra való fókuszálás szintén üdvözlendő, hiszen ez valóban az EU egyik fő prioritása és nagyon is létező probléma a közép-ázsiai térségben. (Khan et al., 2020) Mindazonáltal, nem látni a konkrét programokat, és hogy ezek a makroszintű elképzelések hogyan viszonyulnak az adott országok környezetvédelmi stratégiai

²⁴ A francia Bouygues építette a Türkmenbasi megrendelésére a térség legnagyobb mecsetét 2004-ben 1 milliárd euróért.



céljaihoz. A támogatások iránt nyilván létezik komoly abszorpciós képesség, az igazi kérdés azonban a valós hasznosulás.

A gazdasági reformok és a kereskedelemfejlesztés egészen addig üres lózungnak tűnnek, amíg nem látjuk, az egyes országoknak milyen igényei vannak. Hiszen például Kazahsztán nem hasonlítható össze sem Tádzsikisztánnal, sem Türkmenisztánnal, de Kirgizisztán sem Üzbegisztánnal. Hatalmas különbségek vannak ugyanis az egyes országok gazdaság szerkezetei, gazdaságpolitikai, de még gazdaságfilozófiai között is. Azonosítani kell azokat a területeket, ahol olyan hatás érhető el, amely az EU cégei számára is kedvező: befektetési lehetőségeket nyit meg, fokozza a kereskedelmet, csökkenti az országkockázatot. Vajon miért nem nevesíti az EU a stratégiában az Astana International Financial Centre-t (AIFC),²⁵ amely nagyon komoly nemzetközi támogatással kíván a térség pénzügyi központjává válni? Mindeközben Kína becslések szerint 22,5 milliárd eurót fektetett Közép-Ázsiába az *Övezet és Út* (BRI) kezdete óta, szemben a csekély 1 milliárd eurós uniós támogatással. A külkereskedelem terén pedig Kína öt országból négyben a legnagyobb partnerré vált.

A fenntartható infrastrukturális kapcsolatokról is inkább általánosságokat tudunk meg, semmint konkrét terveket. Hogyan tudja az EU saját érdekei mentén fejleszteni a kapcsolódást lehetővé tevő korridorokat úgy, hogy azzal ne a fő versenytársainak kedvezzen? Európába a térségből Oroszországon, Törökországon és a Kaukázuson keresztül vezet az út. Ha pedig az EU a Kaszpi-tenger alatti gázvezetéket (Trans-Caspian Pipeline – TCP) mint lehetséges infrastrukturális projektet szeretné megvalósítani, figyelembe kell venni Irán és Oroszország blokkoló képességét és azt, hogy közben egy hatékonyabb szállítást lehetővé tevő csővezeték épül Oroszország és Németország külön megállapodása alapján, az EU ellenkezése mellett. A térség országait összekötő infrastruktúra fejlesztése is nyilván jó lehetőség az EU építőipari vállalatai számára. Azonban, amíg ezekhez a projektekhez nem kapcsolódik fejlesztési segély vagy hitelforrás, addig az EU nem válhat komoly szereplővé. Vállalatai ugyan nyerhetnek építési tendert, de ez eddig leginkább a török és orosz cégeknek sikerült.

A civil szféra erősítése igen kétélű és kockázatos dolog, ráadásul ezek az országok egész egyszerűen nem olyan jogrendszerrel működnek, amelyben a civil szervezetek érvényesülhetnek anélkül, hogy a politikába való beavatkozás látszatát keltenék.

A 2030-as ENSZ-fejlesztési célok elérésében való partnerség üdvözlendő, de kevésbé kézzel fogható intézkedéseket jelent, illetve kevésbé jól működő fejlesztési programokat feltételez.

Noha a dokumentum átfogó, kevésbé ambiciózus. Azaz nem hoz új korszakot Közép-Ázsia és az EU viszonyrendszerébe, főleg a külső szereplők régióbeli szerepének fényében. Nem javasol olyan új eszközöket, amelyek jelentősen megváltoztathatják a közép-ázsiai országok egészének vagy néhányának az EU-val fennálló kapcsolatát, például nincs stratégiai partnerség, vízumkönnyítés, kereskedelmi liberalizáció vagy új infrastrukturális kulcsprojektek.

²⁵ <https://aifc.kz/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.) Az AIFC-t a Kazahsztán 2050 program keretében, Nazarbajev akkori elnök kezdeményezésére alapították Asztanában (ma Nur-Szultan), a 2017. évi EXPO infrastruktúrájára alapozva, azzal a céllal, hogy innovatív pénzügyi technológiák integrálásával az Eurázsiai Gazdasági Unió, Közép-Ázsia, a Kaukázus, Nyugat-Kína és Mongólia pénzügyi központjává váljon.



Annak ellenére, hogy a stratégiáknak általános megközelítésűnek kell lenniük, ez a dokumentum azt a benyomást kelti, hogy nincs egyértelmű végrehajtási rendszer, és a kitűzött feladatok értékelése sem világos – mik lesznek a siker vagy sikertelenség paraméterei?

Nem egyértelmű, hogy a 2019-es stratégiában meghatározott feladatokhoz milyen pénzügyi forrásokat fognak hozzárendelni. Ez, figyelembe véve az EU 2021–2027 közötti pénzügyi keretéről éppen folyó tárgyalásokat, érthető, azonban az EU közép-ázsiai politikájának legalább hozzávetőleges forrásokat meg kellett volna jelölni a komoly szándék kimutatása érdekében.

A dokumentum azt a benyomást kelti, hogy az EU-tagországok kapcsolataiban és potenciáljában rejlő lehetőségeket nem használták ki teljes mértékben. Az EU tagállamainak nagykövetségei, főkonzulátusai, kulturális központjai és különféle fejlesztési segélyprogramjai vannak a térségben, amelyek erősíthetnék az egész EU-stratégia céljait és az azokhoz rendelt eszközrendszert.

A térségben készített mélyinterjúk²⁶ kiértékelése alapján megállapítható, hogy a közép-ázsiai elit nagy része hasonló véleménnyel van az EU-ról. Úgy érzik, hogy az EU gyakorlatilag láthatatlan Közép-Ázsiában, hogy a társadalom számára ismeretlen, hogy bonyolult bürokratikus eljárások jellemzik, és ami talán a legfontosabb, hogy a törekvései meghaladják a tényleges hatalmi potenciálját és teljesítési képességeit. Ennek legvalószínűbb oka az, hogy az EU-ban nem létezik átfogó eurázsiai dimenzió és megközelítés.

Értékelés

Üdvözlendő, hogy az EU fokozta diplomáciai jelenlétét a térségben, de ezeket határozottan használni is szükséges, mind az öt államban megfelelő személyzettel és helyi kapcsolatokkal ellátott EU-képviselőkkel. Egy dinamikusabb konzultációs mechanizmust lehet bevezetni az EU-delegációkban, például magasan képzett és független közép-ázsiai szakértők bevonásával. Az EU-nak több területen más megközelítésre van szüksége, például a klasszikus diplomácia helyett a segélyezéspolitikára és a gazdaságdiplomáciára helyezve a hangsúlyt. Sokkal jobban összpontosíthatna a fejlesztési támogatásokra és azokra a területekre, amelyekben az EU a legkiválóbb, és amelyekért leginkább csodálják: kultúra, oktatás és regionális együttműködés.

A Visegrádi Csoport országainak támogatniuk és ösztönözniük szükséges az EU puha hatalmának érvényesülést azáltal, hogy hozzájárulnak az emberek közötti kapcsolatokhoz és a gazdasági reformokhoz, de szakértelmüket is jól hasznosítható konkrét területeken, mint például az oktatási és kutatási együttműködés, vízgazdálkodási, mezőgazdasági vagy biztonsági reformok. Proaktívabban szükséges koordinálni tevékenységeiket saját nagykövetségeik vagy programjaik révén, hogy ezáltal az EU kezdeményezése nagyobb hatást érjen el; egyébiránt a stratégia célkitűzései nem teljesülnek

²⁶ A strukturált interjúkat 2019 szeptemberében készítettem 18 fővel, akik között egyetemi professzorok, doktoranduszhallgatók, kormányzati tisztviselők, kutatóintézetben dolgozó szakértők és üzletemberek egyaránt voltak.



a közeli és középtávon. A V4-formátumot sikeres modellként lehet felhasználni egy regionális együttműködés kialakításához is.

Az EU új Közép-Ázsia-stratégiája nem igazán tud elvonatkoztatni a közép-ázsiai országok ellenálló képességének témakörétől. Nyilvánvaló, hogy az EU puha megközelítése a régió gazdasági és politikai folyamatainak befolyásolására csak ennyit tud ebből kihozni. Mindazonáltal, lehetnek olyan területek, akár más hatalmakkal való együttműködésben, amelyek terén sikerek érhetők el. Ennél többet várni most nem reális. Az új stratégia nem maradhat szándéknyilatkozat, a korábbi stratégia kritikája; azt implementálni kell konkrét, előremutató intézkedések mentén, a térség komplikált geopolitikai viszonyai között.

El kell ismerni, hogy ez a stratégia következménye annak, hogy nincs, jelen viszonyok mellett nem lehet közös EU-külpolitika. Liberális alapelveken nyugvó puha, itéráló megközelítések vannak, azonban ez a kulcsfontosságú régiókban nem lesz elegendő. És természetesen következik ebből a helyzetből az, hogy a tagállamok – helyesen és érthető módon – a saját érdekeik mentén, pragmatikus külpolitikát és gazdasági kapcsolatokat építenek a térségben, tulajdonképpen egymás versenytársaiként fellépve.

Felhasznált irodalom

- BENDARZSEVSZKIJ, Anton – ESZTERHAI, Viktor (2019): *Az „új nagy játszma” Közép-Ázsiában*. PAGEO Geopolitikai Kutatóintézet. Elérhető: www.geopolitika.hu/hu/2019/01/22/az-uj-nagy-jatszma-kozep-azsiaban/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 20)
- DANI, Ahmad Hasan – MASSON, Vadim M. – HARMATTA, Janos – PURI, Baij Nath – ETEMADI, G. F. – LITVINSKIJ, Boris A. (1992–2005): *History of civilizations of Central Asia*. Volume 5. Paris, Unesco.
- GYENE Pál (2018): Kína gazdasági felemelkedése és az „új selyemút” percepciói Közép-Ázsiában. *Külügyi Szemle*, 17. évf. 3. sz. 99–115. Elérhető: https://kki.hu/assets/upload/5_Gyene_Pel.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 27.)
- ILYASH György – VASA László (2019): Az Eurázsiai Gazdasági Unió helyzete és kilátásai. *Külügyi Szemle*, 18. évf. 4. sz. 67–85.
- KHAN, Muhammad Asif – POPP, József – TALIB, Mirza Nouman Ali – LAKNER, Zoltán – KHAN, Muhammad Atif – OLÁH, Judit (2020): Asymmetric Impact of Institutional Quality on Tourism Inflows Among Selected Asian Pacific Countries. *Sustainability*, Vol. 12, No. 3. 1–16. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12031223>
- KÖSTEM, Seçkin (2019): *The Power of the Quiet? Turkey's Central Asia Strategy*. Elérhető: www.ispionline.it/en/publicazione/power-quiet-turkeys-central-asia-strategy-24069 (A letöltés dátuma: 2020. 01. 28.)
- LI, Chunling – PERVAIZ, Khansa – KHAN, Muhammad Asif – REHMAN, Faheem Ur – OLÁH, Judit (2019): On the Asymmetries of Sovereign Credit Rating Announcements and Financial Market Development in the European Region. *Sustainability*, Vol. 11, No. 23. 1–14. DOI: <https://doi.org/10.3390/su11236636>
- MOLNÁR Anna (2018): *Az Európai Unió Külkapcsolati rendszere és eszközei*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.



SZÁLKAI Kinga (2014): Az EU szerepvállalása Közép-Ázsiában. *Nemzet és Biztonság*, 7. évf. 5. sz. 51–62.

The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership, 10113/07 of 31 May 2007

Internetes források

Development Cooperation Instrument (2017). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608764/EPRS_BRI\(2017\)608764_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608764/EPRS_BRI(2017)608764_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.)

Energy Resources. Enormous Development Potential. Elérhető: www.carecprogram.org/uploads/Energy-Resources-Enormous-Development-Potential.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 28.)

EU – Kyrgyz Republic Enhanced Partnership and Cooperation Agreement. Elérhető: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/epca_factsheet.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 29.)

EU – Tajikistan Partnership and Cooperation Agreement. Elérhető: www.europarl.europa.eu/delegations/en/dcas/documents/eu-texts?tabCode=tajikistan (A letöltés dátuma: 2020. 01. 30.)

EU – Uzbekistan Enhanced Partnership and Cooperation Agreement (EPCA). Elérhető: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc_158407.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 04.)

<http://eng.sectso.org/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.)

<https://aifc.kz/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.)

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 26.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0123&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.)

<https://thediplomat.com/2019/03/india-pakistan-tensions-test-the-shanghai-cooperation-organizations-mettle/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 28.)

<https://thediplomat.com/2020/02/a-new-era-of-strategic-partnership-the-us-engages-to-find-opportunities-in-central-asia/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 22.)

Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership. Elérhető: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 24.)

Ministry of Foreign Affairs of China (2018). Elérhető: www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 26.)

Nagy Szovjet Enciklopédia (2012). ZAO BUKA. Elérhető: <https://slovar.cc/enc/bse/2057489.html> (A letöltés dátuma: 2019. 01. 20.)

www.caspianpolicy.org/eu-and-central-asian-opportunities-european-council-president-highlights-positive-relations-during-central-asia-tour/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 05.)

www.consilium.europa.eu/media/39778/st10221-en19.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 20.)



www.europarl.europa.eu/delegations/en/dcas/documents/eu-texts?tabCode=tajikistan
(A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/178/central-asia (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)

www.turkkon.org/en-US/HomePage (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)

www.worldbank.org/en/news/feature/2019/03/11/belt-and-road-initiative-in-central-asia-and-the-caucasus (A letöltés dátuma: 2020. 02. 06.)



Prugberger Tamás

A munkajog-alanyiség európai elmélete¹

A munkavégzési szerződésekkel és azon belül a munkavállalással összefüggő jogalanyiség problematikája korunk európai jogelméletében, különös tekintettel a munkavállalói jogalanyiségra²

The problem of legal personality related to employment contracts and within it in the European legal theory of our time, with special regard to the legal personality of employees

A tanulmány komplex jelleggel igyekszik megvizsgálni nemcsak a szűkebb szolgálati/munkajogviszonytal, hanem a munkatevékenységgel járó valamennyi facere típusú szerződésnél a jogalanyiség alakulásának a jellegét a mai európai jogelméletben. Ezért a vizsgálat a klasszikus munka- és a szolgálati viszonyon túl kiterjed a munkaviszonynak a vállalkozási és a megbízási jogviszonnyal fennálló kapcsolataira és a vállalkozási tartalmú atipikus munkaviszonyokra, az önfoglalkoztatásra, valamint a digitális platformon keresztül történő újabb foglalkoztatási formáknak a jogalanyiség területén jelentkező problémáira. Mindebből általános jogdogmatikai jellegű következtetéseket von le a szerző, aki megjegyzi, hogy a kutatásban részt vett Jakab Nóra habilitált egyetemi docens.

Kulcsszavak: munkavállaló, munkáltató, vállalkozás, megbízási, tartós vállalkozás és megbízási, kötött kötetlen és önfoglalkoztatás, digitális platform

Prugberger Tamás DSc. professor emeritus, Miskolci Egyetem ÁJK. E-mail: prugberger.tamas@t-online.hu

¹ A tanulmány a *Jogelméleti Szemle* 2020/1. számában megjelent magyar jog vizsgálatára orientálódott tanulmány európai jogi vizsgálatra kiterjesztett, kiegészített változata.

² A tanulmányban ismertetett kutatómunka az EFOP-3.6.1-16-2016-00011 jelű *Fiatalodó és Megújuló Egyetem – Innovatív Tudásváros – a Miskolci Egyetem intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztése* projekt részeként, a Széchenyi 2020 keretében, az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

The study seeks to examine in a complex way the nature of the evolution of legal personality in today's European legal theory, not only in the case of narrower employment / employment law, but also in all "facere" type contracts involving work activities. Therefore, in addition to the classical employment and service relationship, the study covers the relationship between the employment relationship and the business relationship and the atypical employment relationship with entrepreneurial content, self-employment and the problems of new forms of employment through the digital platform in the field of legal personality. The author draws general legal dogmatic conclusions from all this, who notes that Dr. Nóra Jakab, habilitated associate professor, also participated in the research.

Keywords: employee, employer, enterprise, assignment, long-term undertaking and assignment, fixed, informal and self-employment, digital platform

A releváns jogalanyiség tágabb és szűkebb fogalma a munkavégzéssel összefüggő szerződések esetében

Az Egyesült Királyságból kiindult legújabb munkajogi szakirodalomban központi jelentőségűvé vált a munkavállalói jogalanyiség kérdése, vagyis az, hogy ki tekinthető munkavállalónak. Ugyanis eme irányzat képviselői szerint ettől függ, hogy a tevékenységgel, feladat elvégzésével összefüggő szerződések közül melyik tekinthető munkaszerződésnek, illetve fő szabályként tartós jellege miatt munkajogviszonynak, és – a „facere” jellegű szerződések közül – melyek vállalkozási vagy ügyviteli-megbízási jellegű szerződéseknek. (Freedland, 2003:14–29; Kiss, 1999:22–23; Gyulavári, 2011:22–38, 80–94; Jakab, 2014:15–16, 19–22; Prugberger–Jakab, 2019:28–33) Érdekesség e szemléleten belül, hogy van itt egy ellentmondás, amely abból adódik, hogy a szociális piacgazdaságot, vagyis a keynesizmust háttérbe szorítani igyekvő neoliberális irányvonalat követő munkajogászok az ausztriai Zell am See-ben 1987-ben megtartott európai munkajogi konferencia óta – amely a *Menekülés a munkajogból* címet viselte, igyekszik a munkajogot a korábbi specifikumainak kihangsúlyozásával szemben a polgári jogi kötelek közé visszahelyezni. (Prugberger, 2008:43) Ugyanakkor viszont ez az új irányzat, amely terjedőben van Európa nyugati és keleti felében egyaránt, a munkavállaló oldaláról igyekszik kimutatni azt, hogy a munkavállaló tevékenysége más, mint azoké a vállalkozóké vagy megbízottaké, akik különböző feladatok, megbízások elvégzésének az elvállalására szerződnek le a megrendelővel vagy a megbízóval és kötnek vállalkozói és ügyviteli/megbízási, valamint alkuszi jellegű jogügyletet. Jogdogmatikailag ennek megfelelően valamennyi itt említett szerződés közös vonása, hogy a szolgáltatás facere jellegű. Ez vonatkozik a többnyire huzamos munkavégzéssel, a szolgálattal összefüggő számtalan formát ölthető szerződésekre, amelyekre az egyik fél részéről utasítási és irányítási jogosultság, a másik fél részéről pedig ettől függő kötött munka-, illetve szolgálatteljesítés a jellemző, amelyet csak személyesen végezhet el. Ez a tevékenységorientáltság áll fenn a vállalkozásnál, amely a valamely eredmény megvalósítására irányuló olyan megrendeléssel párosul, amelyet a felvállaló, vagyis a vállalkozó kötetlenül végezhet



el, a megrendelő pedig csak a tevékenység produktumával kapcsolatos elvárásait határozhatja meg, amelyek ha nem teljesülnek, a vállalkozási szerződés eredményjellegénél fogva nem, vagy csak csökkentett formában jár díjazás. Míg a munkaszerződésnél fő szabályként a huzamosság és nem az egyszerűség a jellemző, addig a vállalkozási szerződésnél a leggyakoribb forma az egyszeri megrendelés és eredményteljesítés, és ugyanez jellemző az ügyviteli megbízásra is, ahol viszont a megbízási díj az ügyvitel szerződészerű teljesítése esetén akkor is jár, ha az ügyvitel nem járt sikerrel. A munkaszerződéssel szemben azonban mind a megbízás, mind a vállalkozás esetében ugyanaz a megrendelő, illetve megbízó ugyanazzal a vállalkozóval vagy megbízottal egymást követően sorozatosan, korlátozás nélkül láncolatosan is köthet szerződést, míg ez a munkaszerződésnél erősen korlátozva van, a tartós vállalkozási és megbízási szerződés pedig a munkaszerződés elsődleges huzamos jellegéhez képest másodlagos jellegű.

Ami e három típusú tevékenység kifejtésével összefüggő szerződésnél a jogalanyiságot illeti, a vállalkozási és a megbízási szerződésnél szolgáltatást igénylőként a megrendelő, illetve a megbízó, szolgáltatást nyújtóként pedig a vállalkozó, illetve a megbízott szerepel. E két szerződéstípusnál fő szabályként a mind a két oldalon álló szerződő felek egzisztenciálisan egyenlő jogállásban állnak szemben egymással. Ezzel ellentétben a szolgálati munkaszerződésnél a szolgáltatást igénylő egyértelműen a kötelelem ura, mivel a szolgáltatást nyújtó fél tulajdonképpen szolgálatra köteles akkor is, amikor a szolgáltató a szolgálat ura részére annak utasítása és irányítása szerint végez munkát, és akkor is, amikor annak kívánsága szerint más részére teljesít szolgáltatást, végez munkát a részére átruházott utasítási és irányítási jogkör mellett. Ez a főlé- és alárendeltség nemcsak a foglalkoztatató utasítási és szoros irányítási jogkörénél nyilvánul meg, amely a személyi szolgálatnál és a függő munkánál válik teljessé, hanem abban is, hogy míg a vállalkozási és megbízási típusú szerződéseknek a vállalkozó több megrendelőnek, illetve megbízónak szolgáltató, és így több forrásból származik a jövedelme, addig a szolgálatot tevő munkavállalónak fő szabályként csak a foglalkoztatótól származó egy jövedelemforrása van. Mivel a szolgálati/munkaszerződésnél a rendelkezésre állással egybekötött tevékenység napi munkaidőhöz kötött, ha a foglalkoztatató/munkáltató a jogviszonyt felmondja, elveszti a saját és sokszor a családja megélhetését jelentő jövedelemforrását. Ennélfogva ezen az alapon a vállalkozási és a megbízási szerződésnek a két pólusán megjelenő jogalanyiség, a jogalanyok jogi helyzete bizonyos fokig más, mint ami a szolgálati/munkaszerződés két oldalán, különösképpen pedig ami a szolgálattevői, munkavállalói oldalon fennáll. Hogy miként igyekszik az európai államok munkajogalkotása és jogelmélete a három szerződéstípusnál a hasonlóságok és különbségek között az elhatárolási pontokat megtalálni, valamint a polgári jogi szemlélethez való visszatérést a munkáltatónak kiszolgáltató munkavállalót védeni igyekvő szabályokkal összhangba hozni, azt Gyulavári jog-összehasonlító kutatásai jól kimutatják. Az Egyesült Királyság neoliberalista munkajogi szemlélete erőteljesebben begyűrűzik a nyugat-közép-európai országokba, a Benelux államokba, Németországba és Franciaországba, mérsékeltebben a latin és a skandináv államokba, ahol különösen az utóbbiaknál veszélyezteteti a szociális minimumstandardok korábbi magas színvonalát. (Gyulavári, 2011:69–92) Nyomatékkal utal Gyulavári ezzel a tendenciával kapcsolatosan Simon Deakinra. Deakin szerint a nemzetközi és a nemzeti kereskedelem, valamint a pénzpiac összekapcsolódása a 19. és a 20. század imperializmusához viszonyítva



a mai globalizációban még erőteljesebb, amihez még hozzátenném, hogy az imperializmus korában az állam igyekezett korlátok közé szorítani e tendenciát, ma viszont támogatja e folyamatot. Ebből szűri le Deakin, hogy a mai globalizáció az imperializmusnál is erőteljesebben ássa alá a szociális védelmet. (Deakin, 2006:89–98; idézi Gyulavári 2011:70) Lengyelország kivételével a közép- és kelet-európai régióban viszont az újabb neoliberais munkajogi szemlélet szűkíti a munkavállalói érdekeket védő szociális minimumstandardokat. (Hensler–Braun hrsg., 2011:995–1054 [Polen], 1121–1182 [Rumänien], 1327–1384 [Slowakei], 1463–1510 [Tschechien])³

Mindezek figyelembevételével a facere tartalmú, vagyis a munkajellegű tevékenységgel összefüggő szerződéseknek lényegében e két csoportja szerint szétválasztva vizsgáljuk meg a mind a két oldalon fennálló jogalanyiságot a különbségek, valamint a hasonlóságok és az esetleges egyezések szerint.

A jogalanyiség jellemző vonásai a vállalkozási és a megbízási szerződéstípusoknál

A vállalkozói és a megbízási szerződéseknel mind a szolgáltatást nyújtó jogalany, vagyis a vállalkozó, illetve a megbízott, mind pedig a szolgáltatást igénylő fél, vagyis a megrendelő és a megbízást adó egyaránt lehet természetes és jogi személy. Mind a két szerződéstípus megköthető a felek részéről magánjogi és gazdasági jogi jellegű jogügyletként. Hogy a vállalkozási és a megbízási szerződés privát civiljogi vagy gazdasági (kereskedelmi) civiljogi szerződés-e, az elsősorban a jogalanyok szakmai beállítottságától függ. Ha magánjogias jellegű a szerződés, akkor irreleváns a szakosodás a szerződésben eljáró jogalanyok részéről. Ez arra az esetre is vonatkozik, ha a vállalkozó vagy a megbízott (például ügyvédi megbízás) a tevékenységét „iparszerűen” folytatja. Ha viszont a megrendelő olyan iparszerűen gazdasági tevékenységet folytató jogalany, amely a gazdasági életben hosszú lejáratú, előre ütemezett termeléssel és a termékleszállítással összefüggő olyan szolgáltatásokat igényel, amelyek az ő gazdasági tevékenységéhez szükségesek, vagy a megbízó szintén az üzleti életben betöltött szerepével, illetve működésével összefüggésben egy vagy több megbízást foglalkozásszerűen végzőt biz meg valamilyen ügyviteli tevékenységgel, kijárással, üzletszerzéssel vagy jogi képviseléssel, a vállalkozási és a megbízási szerződés általában tartóssá válik. Ez azonban nem zárja ki, hogy a gazdasági életben, azzal összefüggésben ne lehessen kötni egyszeri vállalkozási vagy megbízási szerződést. A jogkövetkezmények – függetlenül attól, hogy a vállalkozói-megbízotti, valamint megrendelői-megbízói oldalon természetes vagy jogi személyek vagy pedig cégek (egyéni és társasok) állnak – alapvetően mind a magánszférában, mind a gazdasági szférában azonosak, amelyeket a Ptk.-nak a vállalkozáshoz és a megbízáshoz kapcsolódó előírásai diszpozitív jelleggel rendeznek.⁴ Különbség jogszociológiai jelleggel a jogkövetkezmények egy részét érintve a jogalanyiságra, vagyis a jogügyleti szereplőkre

³ Az egyes jogintézményeket országonként az előbbi adatokkal összefüggéseiben összehasonlítva lásd: (Prugberger, 2013)

⁴ Ptk. XXXVII. és XXXIX. fejezet.



kihatással akkor áll fenn, ha a vállalkozási vagy a megbízási szerződés tartóssá válik, mert ebben az esetben a vállalkozói-megbízási jogalanyiség közeledik a munkajogi jogalanyiséghez, amely alaphelyzetben – miként azt majd bemutatjuk – eltér a vállalkozási és megbízási szerződésbeli jogalanyiség alapmodelljétől.

A vállalkozási és a megbízási szerződésnél a jogalanyisági alapmodellre, a jogalanyokra, vagyis a természetes és a jogi személyekre vonatkozó polgári jogi előírások vonatkoznak. Ez érvényes a jog- és a cselekvőképességre egyaránt. Vállalkozó és megbízott, de ugyanígy megrendelő és megbízó természetes és jogi személy egyaránt lehet. Ha természetes személyekről van szó, bármelyikük egyszerű természetes személy, de a cégjogi előírások alapján egyéni cég is lehet. Amennyiben e szerződéstípusoknál valamelyik fél egyéni cég vagy jogi személyként működő társas cég, vagyis gazdasági társaság, vállalkozóként és megbízóként elvben bármilyen megrendelést vagy megbízást felválalhat. E tekintetben a Ptk. szabad utat enged, csupán a cégjogi és a szakmai-gazdasági előírások írják elő, hogy a vállalkozónak és a megbízónak milyen feltételekkel, hatósági engedéllyel, valamint nyilvántartásba vétellel kell rendelkeznie ahhoz, hogy a szakmai-gazdasági területének megfelelő vállalkozói vagy megbízói tevékenységet folytasson. Itt kell megemlíteni azt a kettő közötti közbülső vállalkozói/megbízási jogalanyiságot, amelynek alanya a csupán hatósági nyilvántartásba vett egyéni vállalkozó, valamint a szakmai kamarai nyilvántartásba felvett szellemi szabadfoglalkozású személy (orvos, ügyvéd, mérnök stb.). Részükre a foglalkozásukkal összefüggő vállalkozói vagy megbízói tevékenység folytatásához való jogosultságot a félig önkormányzati, félig hatósági jelleggel működő szakmai kamara a kamarai tagsági felvétel keretében adja ki.

A vállalkozói/megbízási jogalanyisági körön belül külön kell szólnunk a jogi személyiséggel nem rendelkező olyan polgári jogú társaságokról, amelyek *societas* jelleggel működnek és tagjaik önálló vállalkozók vagy megbízások felvállalásával vagy teljesítésével foglalkozó személyek. Ilyenek a különböző munkaközösségek, amelyek közül a leggyakoribbak a több egyenjogú taggal működő mérnöki, ügyvédi, orvosi, fogorvosi, valamint szabadalmi irodák. Ezek korábban, amíg a 2013: V. tv.-nyel életbe lépett új Ptk. hatályba nem lépett, a közkereseti és esetleg a betéti társasággal egyezően kellett működésüket elbírálni. Az új Ptk. 3: 88. §-a a közkereseti társaságot és a betéti társaságot szintén jogi személynek nyilvánította azzal, hogy a kft.-vel, az rt.-vel, a szövetkezettel és az alapítvánnyal szemben a közkereseti társasági tagok és a betéti társasági beltagok egyetemlegesen felelnek a társaság tartozásaiért. Ezért, ha nem alakulnak át e munkaközösségek közkereseti vagy betéti társasággá, a polgári jogi társaság szabályait kell reájuk alkalmazni, ami azt jelenti, hogy a tagok a társaság tartozásaiért a közreműködésük arányában, ennek meg nem állapíthatósága esetén pedig egyenlő arányú felosztás szerint felelnek a társaság tartozásaiért. Ennek figyelembevételével, ha a megrendelővel, illetve a megbízóval a társasági tag nem a saját nevében, hanem a polgári jogi társaságként működő munkaközösség nevében köti meg a szerződést, az esetben mindegyik társasági tag a megrendelővel, megbízóval szemben vállalkozó vagy megbízott, és egyformán minden tagot terhelik a szerződésben foglalt kötelezettségek, valamint mindegyik tag egyformán élvezi a szerződésből fakadó jogosultságokat. A személyes közreműködés alapján fennálló, szervezeten belüli, befektetésre nem kerülő tiszta haszonelosztás a köztartozásokat, valamint a megállapodásban szereplő rezsiköltségeket és befektetéseket a tiszta haszonnal együtt eleve felosztva viseli és élvezi minden társasági tag, vagy



azt a tevékenységben történő személyes közreműködés, illetve a jövedelemszerzés, valamint a bevitt vagyon (apport) arányában, esetleg egyenlő arányok szerint osztják fel, illetve el. Ez a belső tagsági jogviszony a tevékenységi közreműködés tekintetében bizonyos fokig egy sajátos belső jogalanyiság, amely a szervezet és a tagjai között, valamint a tagok egymás közötti viszonyában áll fenn, amely szervezeti, vagyoni és valamilyen munkatevékenységi jogviszony komplexitásában jelenik meg.⁵

Ezzel szemben megrendelőként vagy megbízóként mind a privát, mind a gazdasági polgári jog szférájában bármely természetes és jogi személy megjelenhet, legyen az egyszerű magánszemély, egyéni céggel vagy anélküli jogosultsággal rendelkező egyéni vállalkozó, valamint a jogi személyek bármelyik formája. Megrendelői, megbízási oldalon álló jogalanyok számára semmilyen speciális előírást nem tartalmaz az egyéb jogügyleti típusokhoz hasonlóan sem a polgári jog, sem egyéb közigazgatási jogi előírás. A megrendelői, illetve a vállalkozói jogalanyiság e tekintetben semmilyen speciális vonást nem tartalmaz. Speciális vonás akkor jelenik meg, amikor a megrendelő vagy a megbízó tartós megrendelővé válik, vagyis a vállalkozóval vagy a megbízottal tartós vállalkozási vagy megbízási szerződést köt. A gyakorlatban ennek előzményeként a megrendelő, valamint a megbízó egyfajta megrendeléseivel, megbízásaival mindig ugyanahhoz a vállalkozóhoz, valamint ügyvivőhöz, bevált szabójához, cipészéhez és vízvezeték-szerelőjéhez, ügyvédjéhez, tőzsdei vagy ingatlanközvetítő alkuhoz fordul. Ez mindennapos jelenség a privát polgári jogi ügyletkötési és lebonyolítási forgalomban. Abban az esetben azonban, ha a megrendelő vagy a megbízó a gazdasági vagy a politikai, illetve a közélet szereplője, és egyesületi, társadalomszervezeti, közintézményi formában jogi személyként, valamint egyéni vagy társas céggént működik, továbbviszi e folyamatot, és láncolatosan, egymás után az általa kiválasztott vállalkozónak ad folyamatosan megrendeléseket, illetve megbízásokat, amelyeknek a díját minden egyes alkalommal a teljesítéskor rendezzi. Végezetül a kölcsönös bizalom odáig megy, hogy a vállalkozó iparossal, szellemi szabadfoglalkozásával, egyéni vagy társas céggel tartós vállalkozási és/vagy megbízási szerződést köt a megrendelések vagy a megbízások sorozatát adó cég azzal, hogy a szolgáltatások után járó díjazást nem az egyes megrendelések és megbízások teljesítése után, hanem havi átalányban fizeti. Ha ez a havonta történő átalányfizetés nem a megbízások és azok teljesítésének a számszerű arányaitól vagy nehézségi fokától függően változó összegű, hanem fix összegű, többnyire havi átalányban történik, a tartós vállalkozási és megbízási jogviszony kezd a munkajogviszonyhoz hasonlítani. Az önálló iparosként, vállalkozóként eljáró személy, egyéni vagy társas cég gazdasági önállóságát egyre nagyobb mértékben feladja, és elsősorban annak a cégnek a megrendeléseit, ügyeinek a vitelét kell teljesítenie, amelytől az átalányösszegben megállapított vállalkozási, illetve megbízási díjat a tartós vállalkozási és/vagy megbízási szerződésben megállapított időközökben rendszeresen megkapja.

Az ilyen tartós vállalkozóként vagy megbízottként működő természetes vagy jogi személyiségű vállalkozó, valamint ügyvivő tartós vállalkozói vagy megbízotti jogviszonya közeledik a munkaszerződéssel létrejövő szolgálati jogviszonyhoz, annak nem

⁵ A gazdasági társaságoknak és az öngazgatású vállalatoknak ezt a jellegét a szövetkezetek és az öngazgatási vállalatok vonatkozásában a következő munkákban dolgozták fel: (Hegedűs, 1973:313; Prugberger, 1979:401–408; Prugberger, 1988:144).



a függő, hanem a kevésbé függő, szabadabb munkavégzési formájához. Igen gyakran meghatározzák, hogy a tartós vállalkozóként foglalkoztatott mennyi külső megrendelést vállalhat el, a tartósan foglalkoztatott megbízó pedig az állandó ügyfele mellett mennyi megbízást vállalhat el egy meghatározott időközben, havonta vagy negyed-, illetve félévenként. Így például a bankok, valamint a gazdasági társaságok az általuk tartós megbízással foglalkoztatott ügyvédnek vagy ügyvédi irodának kikötik, hogy hetente milyen rendszerességgel kell a céghez bemenni, valamint azt is, hogy havonta három vagy négy új külső megbízásnál többet nem vállalhat el, vagy pedig ügyfélkörét a vállalat, illetve az intézmény munkatársi körére korlátozza, de csak olyan ügyekre, amelyek nem a céggel állnak összefüggésben. Gyakran még irodát is kap a tartós megbízással foglalkoztatott ügyvéd a cégtől még akkor is, ha saját ügyvédi irodával rendelkezik. Hasonló helyzet alakul ki gyakran a tartós vállalkozási szerződéssel foglalkoztatott esetében is.

Mindezt a gyakorlatban előfordult esetekből kiindulva és továbbgondolva: egy nagyvárosban egy fiatal műbútorasztalos vagy egy gazdasági társaság nyit egy olyan műbútorasztalos üzemet, amely elsősorban régi bútorok restaurálására és stílbútorok készítésére specializálódik. Ezzel az újdonsült egyéni vagy társas cégnél megrendeli egy vagy két régi bútornak a restaurálását a helybéli múzeum, egy régiség- és műbútor-kereskedő pedig szintén néhány felvásárolt antik bútor restaurálását, ezenfelül pedig néhány stílbútor elkészítését. Mivel a műbútorasztalossal vagy pedig az ilyen üzemet fenntartó gazdasági társasággal a megrendelő múzeum, valamint a régiség- és műbútor-kereskedő meg van elégedve, sorozatosan hozzá viszi restaurálásra a megvásárolt bútorokat, az utóbbi pedig vele készítteti el még sorozatban a régi stílusokat utánzó értékesítésre szánt műbútorokat. Végül a bizalom olyanná válik, hogy tartós vállalkozási szerződést köt e műbútorasztalossal, illetve az ilyen üzemet fenntartó gazdasági társasággal. Az egyéni cégtulajdonos műbútorasztalos esetében gyakrabban, a műbútorasztalos üzemet fenntartó gazdasági társaság esetében ritkábban megtörténik, hogy a múzeum vagy a régiségkereskedő számára a munkát vagy azok egy részét nem a saját műhelyében, hanem a múzeum, valamint a régiség- és műbútor-kereskedő restauratori műhelyében végzi. Sőt az is előfordulhat, hogy a műbútorasztalosnak csak cégnyilvántartása vagy csak egyéni vállalkozói jogosítványa van, műhelye azonban nincs, és ezért a vele tartós vállalkozói szerződést kötött cég telephelyén látja el a tartós vállalkozási szerződésből fakadó feladatait. Ilyen szituáció igen gyakran szellemi szabadfoglalkozásúaknál áll elő. Például „maszek” orvos tartós vállalkozási vagy megbízási jogviszonyban üzemorvosi vagy egészség-felülvizsgálati teendőket lát el egy nagyobb cégnél, biztosítási intézetnél vagy más jellegű intézménynél, ahol orvosi rendelő is a rendelkezésére áll. A Százhalombattai Olajfinomító Vállalat több telephelyén tartós vállalkozási/megbízási jogviszonyban az ott dolgozók és a felvételre jelentkező új munkavállalók pszichológiai jellegű alkalmassági vizsgálatait egy ilyen, kandidátusi tudományos fokozattal rendelkező egyéni cégtulajdonos pszichológus látta el évtizedeken keresztül oly módon, hogy minden telephelyen önálló laboratóriuma volt.⁶ Előfordul az is, hogy a települési főépítésként tartós vállalkozási/megbízási szerződéssel foglalkoztatott szabadfoglalkozású

⁶ Riedel József CSc. c. egyetemi docens (Veszprémi Egyetem) által közölt információ, aki e tevékenységet a céggel kötött több évtizedes tartós vállalkozói-megbízási jogviszonyban látta el 2018-ig.



építészmérnök önálló tervezőirodával nem rendelkezik, hanem az irodája a polgármesteri hivatalban van.⁷

Az ilyen tartós vállalkozási, valamint megbízási szerződéseknél a szerződés tartalmát illetően, vagyis az elvégzendő feladatok tekintetében igen gyakran összerosódik a vállalkozási és a megbízási elem. Az átalánydíjazású tartós vállalkozási szerződésnél a legtöbbször elhalványul a vállalkozási szerződésnek az eredménykötelmi jellege, és ezzel együtt gyakran megjelenik benne a megbízási, bizalmi elem. Ez visszanyúlik az eseti vállalkozási és megbízási szerződésnek olyan kivételes viszonyára is, amelyet Villányi László említ meg a „Nagy Szladitsban”, miszerint ritkán, de előfordul, hogy ügyvitelre, vagyis megbízásra kötött szerződésben eredmény felmutatását is kikötik. (Villányi, 1942:664–665, 679)⁸ Persze ennek a fordítottja is fennállhat, amikor vállalkozási szerződésbe foglalnak megbízási jellegű bizalmi kikötéseket. Egyértelműen ilyen vegyes jellegű kombinált megbízási és vállalkozási tartalommal rendelkező az olyan ügyvédi megbízási, ahol a pervitelre az ügyvédi díjszabásban peresztés esetére is fizetendő megbízási díjon felül pernyertesség esetére a megítélt összeg meghatározott százalékat sikerdíjként kapja meg az ügyvéd a neki mindenképpen járó megbízási díjon kívül.⁹ Ez az inkább kivételként, mintsem fő szabályként megjelenő alapgogmatikai vonás a tartós megbízási és vállalkozási szerződések esetében többnyire megfordul, és a kivétel fő szabállyá válik.

Visszatérve azonban e jogdogmatikai elemzést követően az eredeti gondolatmenethez, a tartós jellegű vállalkozási/megbízási szerződés esetében, különösen akkor, ha a feladatok nagyobb részét, esetleg teljes egészét a tartós vállalkozási-megbízási jogviszonyban állónak a foglalkoztató telephelyén kell elvégezni, az ilyen tartós vállalkozási/megbízási szerződés a tartalmát illetően sokban hasonlít a szolgálati/munkaszerződéshez. Ott is annak nem a kötött szolgálati, illetve a függő munkavégzési, hanem a szabad szolgálati, illetve a kötetlen munkavégzési típusához. Annak érdekében pedig, hogy az ilyen tartós vállalkozást vagy megbízást ellátó személy, egyéni vagy társas cég az őt foglalkoztató céghez tartósan kapcsolódjon, hozzásimuljon, sőt integrálódjon, arra törekszik, hogy vállalkozói-megbízási, illetve cégönállóságát feladva természetes jogi személyiség esetében szabad szolgálatú, azaz kötetlen jellegű munkavállalóvá váljon, jogi személy esetében pedig üzemszerveként betagozódjon az őt tartós vállalkozóként vagy megbízottként foglalkoztató cégébe. Míg a természetes jogi személy, illetve az egyéni cég esetében a jogalanyiség nem szűnik meg, csak a jogképesség tekintetében a munkajogi előírásoknak megfelelően bizonyos fokig módosul az önállóság elvesztése a személyi függetlenség függővé történő átalakulása következtében, addig a foglalkoztató cégbe történő betagozódás következtében fő szabályként a jogi önállóságát jelentő jogi személyiséget elveszti. Ilyen helyzet, szerződéses megállapodáson kívül, elvileg bekövetkezhet ténylegesen (faktikusan) is oly módon, hogy a tartósan vállalkozói és megbízotti tevékenységet ellátó gazdasági társaságot részvénytársasággá a tőzsdén keresztül történő megvásárlásával az őt tartós módon foglalkoztató cég a saját szervezetébe betagozza.

⁷ Ez a megoldás főleg a kisvárosokban és a nagyközségekben, egyszóval a vidéki településeken gyakori.

⁸ Az újabb jogi irodalom ezt megerősíti: (Csanádi, 1959:14; Bíró, 1987:36–38; Kovács, 1998:13–15)

⁹ A sikerdíjkikötés Magyarországon 1990 után általános gyakorlattá vált. A sikerdíj kikötésére a 2017. évi LXXVIII. sz. ügyvédi tv. 30. §-a is lehetőséget ad, kimondja azonban, hogy ha annak összege az ügyvédi megbízási díj 2/3-át meghaladja, bíróság előtt nem érvényesíthető.



Ugyanakkor az is megtörténhet, hogy gazdaságilag szolgáló vállalatként meghagyja jogi önállóságát, azonban uralkodó vállalatként a korábbihoz hasonlóan, de még szorosabb függő helyzetbe hozva mintegy alvállalkozóként foglalkoztatja tovább a formálisan vállalkozó vagy megbízotti céggént működő vállalatot. Ezen az eseten kívül megmaradhat még a tartósan foglalkoztató cégbe betagolt tartós vállalkozási és ügyviteli tevékenységet folytató részlegnek a jogi személyisége akkor, ha a német jogirodalomból elindult és Sárközy Tamáson keresztül a magyar jogirodalomba is bekerült, valamint a gyakorlatban is elterjedt, lépcsőzetesen hierarchizált jogi személyiségi konstrukción át a központ a részleget jogi személyiséggel ruházza fel. (Sárközy, 1986)¹⁰ Ugyanakkor az ilyen integráció, betagolás természetes személyek esetében elvezethet a munkavállalóhoz hasonló olyan formális vállalkozáshoz, ahol a foglalkoztatással összefüggő szerződést formálisan vállalkozási szerződésként kötik meg, tartalmilag azonban a munkaszerződés jegyeit viseli magán. Ha pedig akár egyéni, vagy társas cégről van szó, az esetben egy ehhez hasonló konstrukció alvállalkozói helyzetben képzelhető el. Alvállalkozói jogviszony azonban egy fővállalkozóval bármely olyan tevékenységre egyszeri jelleggel is létesíthető, ahol a fővállalkozó által felvállalt munkának egy részét a vállalkozó teljesíti. A megrendelővel azonban ez esetben is a fővállalkozó áll jogviszonyban. Gyakran azonban az alvállalkozó a fővállalkozónak éppen úgy ki van szolgáltatva, és a munkavállalóhoz hasonlóan alárendelt helyzetben áll, miként a tartós jelleggel foglalkoztatott a foglalkoztató által kötött munkaviszonyhoz hasonló tartós látszatvállalkozás, illetve megbízás esetén. E jogügyleti formák jogalanyisági kérdéseivel a tanulmány további, *A jogalanyiség kérdései a munkavállaláshoz hasonló formális vállalkozási/megbízási szerződésnél* és *Az internetes applikáció útján történő munkavégzés jogalanyisági problémája* című fejezeteiben foglalkozunk.

Mindebből következik, hogy társas cégek esetében az önálló társas cégnek a foglalkoztató cégbe történő beintegrálódásánál a megszüntetve megőrzés jogi lehetősége megvalósítható. Természetes személy esetében azonban ennek a jogi lehetősége nem áll fenn, mivel az önálló egzisztenciából ez esetben nemcsak gazdasági, hanem jogi függőség, jogi önállótlanág áll elő a munkavállalóvá válás következtében, ami a cselekvőképesség általános polgári jogi szabályait a speciális munkajogi előírásokban bizonyos fokig megváltoztatja.

A jogalanyiség jellemző vonásai a munkaszerződésnél, illetve a munkajogviszonynál

Munkaszerződés, illetve munkajogviszony esetében a jelenlegi nemzetközileg uralkodó és az EU részéről is elismert, valamint az EU tagállamai által követett speciális munkajogi szabályok mellett – amelyek megalkotása még a keynesizmus, vagyis a szociális piacgazdaság filozófiáját követő jóléti társadalom (welfare society, illetve state) doktrínájával egyező jogalkotás érdeme – a munkavállalói jogalanyiség az általános

¹⁰ Sárközy eme szakirodalmi munkássága nyomán vizsgáltam meg a jogi személyiség strukturált és lépcsőzetes jellegét a szövetkezeti társaságon belül. Lásd: (Prugberger, 1987:33–42, 54–76 és 101–108)



jogalanyiságtól eltér és szűkebbé válik. Vállalkozó és megbízott, valamint megrendelő és megbízó bármely jogalany lehet. Kiskorú, akár csecsemő is, akit gyámja képvisel és helyette eljár. Ilyen esetben a kiskorú nevén lévő vállalkozói, valamint megbízási ügyviteli tevékenységet a kiskorú gyámja viszi és ő képviseli az egyéni céget. Más a helyzet azonban a munkaszerződés, pontosabban a munkajogviszony esetében. Munka-, illetve szolgálati szerződés esetében fő szabályként a munkavállaló által elvállalt munkát, szolgálatot a munkavállalónak személyesen kell teljesítenie. Ebben őt nem helyettesítheti a gyámja, sem pedig a gondnoka, sem pedig a 2013: V. tv.-nyel életbe léptetett új magyar Ptk. IX. fejezetével intézményesített döntéshozatali támogató, a mentor sem. Ugyanakkor a 94/33/EK irányelvvel egyezően valamennyi európai uniós tagállam, így a magyar Mt. 34. §-a is kimondja, hogy kiskorú munkavállalóként munkaviszonynak alanya nem lehet. Munkavállalóként tehát jogokat nem szerezhet, kötelezettségeket pedig nem vállalhat még gyámján keresztül sem. Munkajogi jogképessége tehát korlátozva, leszűkítve van az általános jogképességhez, jogalanyisághoz képest. Ennélfogva a fiatalok természetes személy egészséges testi és szellemi fejlődésének biztosítása érdekében fő szabályként kiskorúságának időszaka alatt nincs munkajogi jogképessége, jogalanyiséga. Ez alól annyiban áll fenn kivétel, hogy 12. életévétől kezdve egyedi döntésen alapuló gyámhatósági engedély birtokában (Bankó–Berke–Kiss, 2017:153) alkalmi jelleggel olyan könnyű munkát elvállalhat, mint amilyen a manökeni tevékenység, színházi, színi előadói fellépés. Ennél fogva megkockáztatható az az állítás, hogy a munkavállalói jogképesség, vagyis a jogalanyiség természetes személynél a 12. életév betöltéséig nem áll fenn, a 12. és 14. életév között pedig korlátozott formában áll csak fenn. (Henssler–Braun szerk., 2011:10–11)¹¹

A munkavállalói jogképességnek, jogalanyiságnak az általános jogképességhez, jogalanyisághoz képest fennálló eme szűkítése mellett viszont a munkavállalói cselekvőképesség bizonyos mértékig tágabb a fenti irányelv 1–2. és 4–5. cikkelye alapján. Az 1992. évi korábbi Mt. általunk is kritikává tett, e téren fennállt szabálya teljesen megegyezett az irányelv ama liberális előírásával, amely szerint a fiatalok 16. életévének betöltésétől kezdve szülői, illetve gyámi hozzájárulás nélkül munkavállalóként munkaszerződést köthetett, és ugyanígy cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezett nagykorú is önállóan, gondnoki jóváhagyás nélkül munkaviszonyt létesíthetett. (Prugberger, 2000:299–303) Korábbi munkáinkban kimutattuk, hogy az irányelvvel összhangban álló, eme liberális magyar szabállyal szemben a nyugat-európai államok túlnyomó többsége továbbra is ama általános polgári jogi megoldást követte – amellyel a magyar polgári jogi megoldás korábban és most is megegyezik –, miszerint a nagykorúsági kor el nem érése alatt, a munkaszerződés munkavállalói oldalon történő megkötéséhez a szülő vagy a gyám, cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezett munkavállaló esetében pedig a gondnok hozzájárulása szükséges. A nyugat-európai államok többsége ugyanis a munkaszerződést igen helyesen továbbra is a nagyobb jelentőségű jogügyletek közé sorolja, és igyekszik megóvni a tapasztalatlan fiatalokat és a korlátozott belátási képességgel rendelkező természetes személyeket a reájuk sérelmes munkavállalástól, a csalárd jellegű munkáltatói „csőbe húzástól”. (Prugberger, 2000)

¹¹ Lásd továbbá e kötet országjelentéseit.



A 2013-ban megalkotott új magyar Ptk. érvénybe- és hatálybalépését megelőzően, tudva, hogy a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést kettébontja teljes és részleges cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezésre aszerint, hogy minden vonatkozásban korlátozva van-e a gondnokság alá helyezendő személynek a belátási képessége, vagy csak egy bizonyos területen. Ez utóbbi esetben a gondnokság alá helyezés csak erre a területre vonatkozik, és csak az ezen a területen a gondnokság alá helyezett által megkötött jogügyleteknél, szerződéseknél szükséges a gondnok jóváhagyása. (Jakab–Prugberger, 2014:480–482) Ennek megfelelően a 2012: I. tv.-nyel megalkotott új Mt. 21. §-ának (4) bekezdése akként módosította a korábbi Mt.-nek azt a megoldását, hogy ha a munkavállaló a munkavégzésével, illetve azzal a területtel kapcsolatosan áll cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt, amelyre munkaszerződést kíván kötni, a munkaszerződést csak a gondnok hozzájárulásával kötheti meg. Ez vonatkozik arra az esetre is, ha az ilyen jellegű cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezésre a Ptk. IV. címében foglaltak szerint a 17. életév betöltésével, vagyis a nagykorúság elérését megelőzően kerül sor. Ezt a 17. életévet azonban a munkajogi szabályozásra való tekintettel helyes lenne a 16. életév betöltésére leszállítani, mivel a 16. életévet betöltött kiskorú az új szabályozás szerint önállóan vállalhat munkát, és ha belátási képessége korlátozott, akkor is vállalhat munkát szülője vagy gyámja hozzájárulása nélkül az új Mt. alapján is. Itt tehát egy joghézag áll fenn, ami vagy úgy lenne kiküszöbölhető, ha a Ptk. szállítaná le a kiskorú gondnokság alá helyezésének lehetőségét a 16. életévre, vagy ha ezt speciális jelleggel az Mt. tenné meg a munkavállalás esetére. Egyébként ez az új munkajogi szabályozás teljesen összhangban van az új Ptk. V. címében foglalt cselekvőképességet részlegesen vagy teljesen korlátozó gondnokság alá helyezés előírásaival. (Ptk. 2:19–21. §) Meg kívánjuk jegyezni, hogy munkáltatói jogalanyisági oldalon a munkaszerződés-kötés tekintetében a természetes személyek tekintetében az új Ptk. itt említett előírásait szükséges figyelembe venni, vagyis cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezett munkáltató esetén a Ptk. 2:19–21. §-a alapján szükséges eljárni. Ez vonatkozik arra az esetre is, amikor egyéni vállalkozó vagy megbízásokkal foglalkozó személy munkáltatóként kíván munkaszerződést kötni vagy egyéni céget kíván maga keresőtevékenységére létesíteni.

A jogalanyiság kérdései a munkavállaláshoz hasonló formális vállalkozási/megbízási szerződésnél

A második világháborút követően mind a győztes, mind a vesztes, mind pedig a háborútól távol maradt nyugat-európai államokban a klasszikus munkajogviszony mellett kialakult a foglalkoztatásnak egy olyan sajátos formája, amely formailag a tartós vállalkozási és/vagy megbízási jogviszony jegyeit viseli magán, azonban tartalmát illetően teljesen a kötött munkajogviszonyra hasonlít, ahol a foglalkoztatott a foglalkoztató utasítási és ellenőrzési jogosultsága mellett függő munkavégzésre köteles. A foglalkoztatásnak ez a formája az úgynevezett „önfoglalkoztatás”, amely Európa nyugati részében azért terjedt el és virágzik ma is, mivel a munkavállalók kötelező nyugdíj- és egészségbiztosításával kapcsolatos járulékfizetés fő szabályként feles arányban megoszlik



a munkavállaló és a munkáltató között. Ez alól Franciaország annyiban kivétel, hogy ott a járulékkerheknek csak az egyharmadát viseli a munkavállaló, kétharmadát azonban a munkáltató. A posztkommunista közép- és kelet-európai államokban, beleértve Magyarországot is, a munkavállalók kötelező biztosításával összefüggő járulékkerheknek legfeljebb az egynegyedét viseli a munkavállaló, míg a munkáltató a háromnegyedét. A munkáltatók annak érdekében, hogy mentesüljenek a járulékfizetési terhek alól, egyre nagyobb mértékben kezdték alkalmazni a munkaszerződés-kötés helyett a formális tartós vállalkozási/megbízási szerződést, ami a foglalkoztatott részéről kényszer-vállalkozási, megbízási jogviszonyt jelent. A nyugat-európai jóléti államrezon jogrendszere a foglalkoztatásnak ezt a módját elfogadta, de csak azzal, hogy az ilyen formálisan vállalkozóként vagy megbízottként kezelt foglalkoztatottat a munkavállalóhoz hasonló személynek minősíti és jogviszonyának tartalmát a munkajog előírásai szerint kell elbírálni. Ennek feltétele azonban az, hogy a foglalkoztatott: a) két egymást követő hónapban rendszeresen legalább 8 óra időtartamban ugyanannál a cégnél munkatevékenységet végzett, b) nincsen egyéni cége, azaz semmilyen cégnyilvántartásban nem szerepel, c) nincsen alkalmazottja, vagyis a munkát saját maga végzi, d) a munkát nem a saját, hanem a foglalkoztató számlájára végzi. E négy feltételt utóbb az Európai Gazdasági Közösség is a 86/613. sz. irányelvvel megerősítette. Ugyanakkor Gyulavári Wank, Daubler és Waas nyomán rámutat arra, hogy az önfoglalkoztatói státuszban az európai államok jogában létezik két nevesített formája, a bedolgozói (homeworker, illetve Heimarbeiter), és a kereskedelmi ügynöki (commercial agent, illetve Handelsagent) tevékenység. (Wank, 2005:19–26; Daubler, 1999:77–98; Waas, 2004:203–216; idézi: Gyulavári, 2011:210) Ez a két nevesített forma közelít az egyéni vállalkozáshoz. Felfogható annak nevesített formájaként is. Magyarországon 1990 után a német joghoz hasonlóan átmenetileg szintén külön törvény rendezte a kereskedelmi ügynöki tevékenységet. Ezért addig, amíg e speciális törvény hatályban volt, ez mondható Magyarországra is. Hatályon kívül helyezésével azonban – abban az esetben, ha nem vált ki vállalkozói igazolványt – megítélésem szerint a kereskedelmi ügynök is önfoglalkoztatónak minősül.

Arra, hogy az önfoglalkoztatásnál ezek a kritériumok és a szociális szempontok érvényesüljenek, háromféle megoldás alakult ki. Közülük az elsőt, ahol a bírói gyakorlat mondja ki elvi élel, hogy önfoglalkoztatás esetében a munkajogra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, a germán jogrendszer államai követik. Németországban a Szövetségi Legfelsőbb Munkaügyi Bíróság mondta ki elvi élel, hogy a munkajog előírásait kell alkalmazni önfoglalkoztatás esetében, és nemcsak az individuális munkajogi előírások vonatkozásában, hanem a kollektív munkajogi előírások tekintetében is. Ennek értelmében a kollektív szerződés és az üzemi megállapodás kiterjed az önfoglalkoztatottakra is, és tagja lehet a vállalatnál működő szakszervezetnek, illetve az üzemi tanácsnak aktív és passzív választási, valamint a határozathozatalban való részvételi joggal. (Wittner, 1999:809–811) Ausztriában, Svájcban és Olaszországban az önfoglalkoztatóra csak az individuális munkajogi előírásokat kell csak alkalmazni a Legfelső Bíróság (Oberstgerichtshof – OGH) által kialakított ítélkezési gyakorlat alapján (Wachter, 1980; Portmann, 2013:8–9; Stefanescu, 2013:249–252, 202–264), míg a hollandoknál a kantonbírák állásfoglalása szerint kialakított ítélkezési gyakorlat írja elő, hogy az „Arbeiterähnliche” foglalkoztatotthoz hasonló „Frelanzer” esetében a munkajogi szabályok figyelembevételével kell a munkajogviszonnyal összefüggésben álló jogviták elbírálása során eljárni. (Van



Voss, 2006:30–40; Somogyi, 2006:237–238) A másik megoldás, ahol jogszabály mondja ki, hogy az önfoglalkoztatásnál a munkajog tételes-jogi előírásait kell alkalmazni. Ez legtisztábban a francia munkajogban érvényesül, ahol a Code du travail az első listában tételesen felsorolja azokat a munkaköröket, amelyeket önfoglalkoztatás esetében az individuális munkajog fog át. Ennél a jog valamennyi előírásait alkalmazni kell, míg a második munkaköri listában ugyancsak tételesen felsorolt munkaköröknél (babysitter, ruhatáros, üzletlánc-vezető stb.) viszont csak a leglényegesebb munkajogi előírásokat. A leglényegesebbek között olyanok vannak, mint amilyen a foglalkoztatói szerződés megkötésénél a foglalkoztató tájékoztatási kötelezettsége, a munka- és a pihenőidőre, valamint a fizetett szabadságra és a foglalkoztatási jogviszony megszüntetésére vonatkozó előírások. Ezt a megoldást alkalmazza még Belgium is. (Isenberg, 2003)¹² Végezetül a harmadik megoldás az Ibériai-félsziget két államáé, Spanyolországé és Portugáliáé. E két állam vegyes megoldást kialakítva az előbbi kettőt ötvözi oly módon, hogy tételes-jogi előírások mondják meg, hogy milyen természetű foglalkoztatásoknál lehet az önfoglalkoztatást alkalmazni. Ebben elsődlegesen a szellemi és az ipari, valamint a művészeti szabadfoglalkozásúak az érintettek, akik, ha a tevékenységükkel kapcsolatos vállalkozást vagy megbízást nem a saját számlájukra, hanem a foglalkoztató számlájára végzik, akkor áll fenn önfoglalkoztatás. Azt viszont, hogy mikor áll fenn ilyen helyzet, a bíróság jogosult esetenként eldönteni. Ez lényegében az előző kettőből ötvözött vegyes megoldás, ahol a kiindulás tételes-jogi, a folytatás viszont ítélkezési jogi. Közös vonás azonban valamennyinél az, hogy a munkavállalói jogalanyiség és az azzal összefüggésben a 94/33. sz. EK irányelvben meghatározott munkavállalói cselekvőképességi szabályokat kell alkalmazni, amely elsődlegesen a 16 éves kor alatti fiatalok munkavégzéssel kapcsolatos egészséges fejlődésük védelmét célozza.

Magyarország a kényszervállalkozási és a kényszermegbízási foglalkoztatást a multinacionális külföldi cégek hozták be a privatizáció során. Különösen a holland biztosítótársaságok voltak azok, amelyek az Állami Biztosító Intézet központjának, valamint megyei hálózatának a megvásárlását követően a kötetlen munkaidőben és nem függő munkában alkalmazott szerződés kötő és szerződés gondozó munkaviszonyban álló munkatársaikat tartós vállalkozási szerződéssel, az egyéb vállalatok pedig jogtanácsosaikat munkaviszonyuk megszüntetésével párhuzamosan tartós megbízási jogviszony létesítése mellett az ügyvédi kamarába történő belépésre készítetve ügyvédként alkalmazták tovább. Múzeumok és régiségkereskedő cégek korábban munkaviszonyban állt restaurátoraikat is hasonlóan, vállalkozási igazolvány kiváltására kényszerítve önfoglalkoztatóként alkalmazták tovább. Az önfoglalkoztatás bevezetésével a foglalkoztatók elsődleges célja Magyarországon is az volt, hogy a munkaviszonynak tartós vállalkozási, illetve megbízási jogviszonnyá történő átminősítésével teljes mértékben reájuk hárítsák a társadalombiztosítási járulékfizetést. Ugyanakkor viszont az önfoglalkoztatással visszaélve, elsősorban a biztosítótársaságok voltak azok, amelyek a tartós vállalkozási jogviszonyban foglalkoztatott szerződés kötő és -gondozó munkatársaikat hétköznapi túlóra, valamint szombati, vasár- és ünnepnapra ügyletbe állították

¹² Sandra Isenberg kutatásának kéziratosa nyers változata az Európai Munkajogi és Munkaügyi Intézetben (Trieri Egyetem/Európai Unió): A francia és belga munka jogviszony-alanyai című doktori értekezés.



a túlórára járó 50%-os, a pihenőnapokra járó 100%-os pótlék megfizetése nélkül, azon az alapon, hogy a vállalkozó szabadon állapíthatja meg azt az időt, amikor munkáját végzi. Amikor ezeket a visszaéléseket a forgalomban felvetettük (Prugberger, 2003:11–13; Prugberger–Fabók, 2000), a biztosítótársaságok arra kötelezték üzletkötő és szerződést gondozó munkatársaikat, hogy hozzátartozóik bevonásával lényegében „ál” közkereseti vagy betéti társaságot hozzanak létre. (Prugberger, 2006:58–61; Prugberger, 2010:187–198) Eleinte a magyar munkajogi ítélkezési gyakorlat aszerint minősítette ezeket a munkaviszony-tartalmú foglalkoztatási jogviszonyokat, ahogyan azt megnevezték. Ha vállalkozási vagy megbízási jogviszonynak, akkor annak, figyelmen kívül hagyva annak tartalmát. Először az első Orbán-kormány második évét követően, amikor a 25 ezer forint összegű minimálbért a duplájára emelte azért, hogy a társadalombiztosítási járulékot ne kelljen a munkáltatóknak emelniük, a minimálbéren foglalkoztatottak 8 órában meghatározott munkaidejét kettébontották, és csak az első 4 órában foglalkoztatták őket munkaviszonyban, a másik négy órát pedig tartós vállalkozássá minősítették át. A munkaügyi felügyeleti ellenőrzés ekkor állapította meg először, hogy itt a vállalkozási szerződés jogellenesen palástol munkaszerződést, és ezért az ilyen módon eljáró munkáltatókat megbírságolta. Miután a munkáltatók keresetét a bíróságok elutasították, álltak át a bíróságok olyan ítélkezési gyakorlatra, hogy ha a megkötött vállalkozási vagy megbízási szerződés tartalma „függő munkavégzés”, akkor a vállalkozást vagy a megbízást munkaszerződés palástolása miatt érvénytelennek és az elpalástolt munkaszerződést érvényesnek kell minősíteni. (Handó, 2003) Ennek ellenére azonban még mindig bizonytalan maradt e jogintézmény mibenléte és mikénti minősítésének a kérdése. (Román, 2006; Somogyi, 2006; Szekeres, 2018a:472–484)

Mindezekből okulva akarta Kiss György a 2012. évi új Mt. megalkotása során, mint a kodifikációs bizottság elnöke, lényegében német mintára a munkaviszonyhoz hasonló formális tartós vállalkozási és megbízási jogviszonyt olyan önfoglalkoztatási jogviszonnyá „ex lege” minősíteni, amelynél a munkajog előírásait kell alkalmazni. Az első Mt.-javaslat 3. §-ának (2) bekezdése tartalmazta is, azonban a munkáltató érdekképviseleti szövetségek fellépése miatt e szakasz végül is kikerült a parlament által elfogadott Mt.-ből.¹³ Erre okot szolgáltatott az, hogy a már említett 2010/41. sz. EU irányelv hatályon kívül helyezte az önfoglalkoztatásról szóló 86/613. sz. EGK irányelvet. Ennek ellenére azonban a nyugat-európai államok, ha némi megszorításokkal is, a már bemutatott önfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó előírásait továbbra is alkalmazzák. (Kiss, 2013:1–14; Szekeres, 2018:24–31; Schubert, 2004) Az, hogy az önfoglalkoztatás a munkavállalóihoz hasonló foglalkoztatási viszony és ezért a foglalkoztatottakra a munkajog előírásai lettek volna alkalmazandók, hátrányos helyzetet alakított ki a munkavállalók számára, ugyanakkor azért is, mert a vállalkozási és/vagy a megbízási szerződésre vonatkozó előírásokat kell rájuk alkalmazni, ahol a szociális védelem kevésbé játszik

¹³ A 2011. évi, júniusban közzétett első Mt. javaslatban (2011. júliusi 1/153. sz. alatti leirat) még szerepelt a Kiss György által megfogalmazott önfoglalkoztatási szabályozás, a másodikból azonban már kikerült. Lásd: Prugberger, 2012, 2013 (első és második kiadás). Az első kiadásban helyeslően szerepel az Mt.-be történő bevitele (Prugberger, 2012:158), a 2013. évi második kiadásban pedig az elejtésének a kritikája. (Prugberger, 2013:238)



szerepet, mint a munkaviszonynál. Ezzel szemben a fiatalok munkát vállalni akarók részére annyiban előnyös, hogy vállalkozási, megbízási szerződés esetén a nagykorúvá válást jelentő 18 éves kor betöltése előtt a szülő vagy a gyám hozzájárulása szükséges.

Az internetes applikáció útján történő munkavégzés jogalanyisági problémája

Azokban az európai országokban, ahol az önfoglalkoztatást munkaviszonyhoz hasonló jogviszonyként, esetleg munkaviszonyként kezelik, az atipikus munkaszerződések közé sorolják be. A magam részéről az atipikus munkaszerződések egy részét vállalkozási, megbízási típusú szerződésként kezelem tartalmuknál fogva. Ilyen az eddig tárgyalt önfoglalkoztatás, a távmunka és részben ilyen a munkaerő-kölcsönzés és annak magyarországi válfaja, az iskolaszövetkezeten keresztül iskolaszövetkezeti tagként végzett munka, valamint részben a behívásos munkavégzésre létesített munkaviszony. A behívásos munkaviszony a nyugat-európai államokban általános munkavégzési forma. Ennek egyik formája az, amikor a munkavállaló nincs a munkáltató által behívva, de rendelkezésre kell állnia. Ez azt jelenti, hogy másutt nem vállalhat munkát, viszont az a munkáltató, akivel behívásos munkaviszonyban áll, akkor is köteles munkadíjat fizetni, amikor nem dolgozik. Újabban egyes angol munkáltatói érdekvédelmi szervezetek a behívásos munkaviszonyt elkezdték úgy átalakítani, hogy a behívásos munkára le-szerződött munkára vállalkozó ingyenesen köteles rendelkezésre állni azzal, hogy más-hová nem szerződhet el. Ez a megoldás az angol szakszervezetek általános tiltakozása ellenére kezd gyakorlattá válni, bár nem mindenütt alkalmazzák, ami vonatkozik a volt angol gyarmatországokra és a kontinentális európai államokra is. A behívásos munkaviszony egész Európában kezd általánossá válni azzal, hogy a behívásra várakozási időt a munkáltató fizeti akkor, ha nem engedi a máshol történő munkavállalást, vagy pedig, ha a várakozást nem díjazza, akkor a behívásra várakozó elszegődhet máshová is. Az internet elterjedésével ezeknek a munkavégzési formáknak az ötvözéséből jött létre egy olyan háromoldalú jogviszonytípus, ahol van egy foglalkoztató digitális platform, amely attól függően, hogy egyéni vagy társas vállalkozó cég, foglalkoztatóként digitális platformon keresztül az általa szervezett tevékenységi körökre munkát felvállalókat toboroz, és akiket kiközvetít olyan megrendelőknek, akik ilyen szolgálati-szolgáltatási vagy munkatevékenységre igényt tartanak. Jogdogmatikai kiinduló alapja a vállalkozási gyökerű alkuszi szerződés, ahol az alkusz csak a szolgáltatást igénylő és a szolgáltatás teljesítését elvállaló felek összehozására és nem többre, vagyis csak közvetítésre vállalkozik, alkuszi (közvetítési) díj ellenében. Ha viszont ennél többet vállal, vagyis a szolgáltatást igénylő részére a munkát elvégző kiközvetített részéről a szolgáltatás (személy- vagy áruszállítás, takarítás, anyagbeszerzés stb.) megfelelő színvonalon történő elvégzését is garantálja, akkor már a kiközvetített személlyel szemben a platformon keresztül elvárásokat fogalmaz meg, amelyek teljesítését ellenőrzi. Amelyek ha nem teljesülnek, az illetőt mint az adott típusú szolgáltatás ellátására szerződésszegése miatt, mint alkalmatlan személyt törölheti a platformról és többet nem közvetíti ki. Ebben az esetben már felvetődik, hogy az ilyen digitális platformon keresztüli szolgáltatások



kiközvetítésére rendelkezésre állókat munkavállalóknak vagy munkavállalóhoz hasonló személyeknek kell-e tekinteni. Ezt az álláspontot erősíti meg az Európai Törvényszék előtt lévő C. 434/15. sz. ügyben kifejtett főtanácsnoki nézet figyelembevételével Tóth Hilda és ugyanígy Mélypataki Gábor is a „gig economy” körébe tartozó „Uber” személyszállítást végző sofőr és a Deliveroo-nál dolgozó kerékpáros ételkihordó munkájával kapcsolatosan. Inkább tartja mindkét szerző munkavállalónak, mint vállalkozónak vagy önfoglalkoztatónak. Sokszor azonban nézőpont kérdése a minősítés. (Tóth, 2017:382–383; Mélypataki, 2019:19–22)

Ha ez a tevékenység számítógépen történő szolgáltatásra irányul, akkor még szerepet játszik a távmunka is, amelyet vállalkozási vagy megbízási szolgáltatásként, vagy munkajogviszony keretében is lehet folytatni. Hogy melyik lesz, az a felek megállapodásán túl, jogvita esetén jelentős mértékben attól függ, hogy a platform fenntartójának mint a szolgáltatás teljesítésére megbízást adónak a nála rendelkezésre álló adott szolgáltatás teljesítésére vállalkozó személlyel szemben vannak-e olyan kikötései, amelyeket a szolgáltatásra készen állónak teljesítenie kell, és amelyeket a platformot fenntartó kiközvetítő ellenőrizni is jogosult. Ezekben az esetekben a kvázi közvetítői, alkuszi alaptevékenység a digitális platformot fenntartó foglalkoztató részéről kiegészül munkára, szolgáltatásteljesítésre történő sorozatos behívási tevékenységgel, amelynek alapja a szintén atipikus jellegű behívásos munkaviszony, ahol a másik oldalon rendelkezésre állási kötelezettség áll fenn. Tulajdonképpen mindenki, aki a platform nyilvántartásában mint munkát kiközvetítéssel felvállalni kész jogalany szerepel, rendelkezésre állásra van kötelezve, és az ilyen személy az angol jogban nem állhat rendelkezésre más platform vagy munkáltató számára. Ugyanakkor az angol jog ennél a foglalkoztatási formánál a rendelkezésre álló időt nem kívánja díjazni (nulla órás foglalkoztatás), amellyel szemben a szakszervezetek jogosan tiltakoznak. (Gyulavári, 2019:104–118)

A digitális platform felhasználásával történő alapkonstruációjában hármas jogalanyiségű, részben a munkaerő-kölcsönzésre, részben az alkuszi tevékenységre, főleg pedig láncolatossá váló munkára történő behívásra, főleg azonban az önfoglalkoztatásra emlékeztető e munkavégzési formákat Gyulavári Tamás a *Jogtudományi Közleményben* megjelent kitérő tanulmányában jól rendszerezve foglalja össze. (Gyulavári, 2019:104–108) Ennek során kimutatja, hogy egyes országokban egyszerűen vállalkozási szerződésként kezelik, ahol a foglalkoztatott semmiféle védelemben nem részesül, más országokban munkavállalóhoz hasonló személyként részesül bizonyos munkajogi védelemben a formálisan vállalkozóként nyilvántartott személy, míg több államban a digitális platform segítségével foglalkoztatottaknak a munkajog védelmet és státuszt biztosít. (Gyulavári, 2019:107–111) A magam részéről a munkavállalói jogalanyiség szempontjából csak annyit kívánok hozzátenni, hogy az ilyen digitálisan kiközvetített munkát vállalkozó munkavállalóhoz hasonló vagy munkavállalói státuszának biztosítása ahhoz hasonlóan alakul, ahogyan az egyes államok az önfoglalkoztatást minősítik, és ahogy ezt a fentiek során igyekeztünk bemutatni, illetve amire Gyulavári Tamás is e munkájában utal. Gyulavári elemezve az egyes országok bírói gyakorlatát, kimutatja, hogy az USA-ban a bírói gyakorlat a végletek közt osztódik meg. Egyes bíróságok munkavállalóknak ismerik el az ilyen formában dolgozókat, mások viszont nem. Ez többnyire az államok szerint változik. Az angol bíróságok jelentős része hajlamos bizonyos munkajogi védelemet adni az ilyen személyek részére, ugyanakkor – miként ez Gyulavári



e tanulmányából kitűnik – a legtöbb ország a munkavállalóhoz hasonlóság alapján a munkajogi védeltséget és a munkavállalói státuszt valamilyen formában biztosítja, kiindulva abból, hogy abban az esetben is, ha jogilag nincs függőség a platform részéről a munkát felvállalóval szemben, gazdasági függőség mindenképpen fennáll. (Gyulavári, 2019:108–110) E jogviszonytípusnál a szolgálati, szolgáltatási vagy munkatevékenységet végzők vállalkozónak, munkavállalóhoz hasonlóan vagy munkavállalónak egyaránt minősülhetnek. Ha viszont a szolgáltatást vagy munkát végző nem természetes személy, hanem cég vagy jogi személy, az ilyen konstrukciót vállalkozásnak kell minősíteni. A platform minősítése is véleményem szerint ennek megfelelően alakul. A digitális platformmal rendelkező azonban minden esetben vállalkozói tevékenységet folytat. Abban az esetben viszont, ha annak, akinek munkát ad vagy akit munkára behív és nemcsak közvetít, vagyis alkuszi tevékenységet végez, hanem elvárásokat is fogalmaz meg a munkával ellátott, illetve behívott személlyel szemben, munkáltató is egyben, amit az is alátámaszt, hogy a platformmal rendelkezőtől díjazásban is részesül.

Alvállalkozás esetében az alvállalkozó jogalanyiségének jogi és szociológiai jellege

Elsősorban az építőipari kivitelezői tevékenységre jellemző, hogy a kivitelezést felvállaló vállalat a kivitelezéssel kapcsolatos egyes speciális feladatokra, mint amilyenek az épületgépészettel, a víz- és villanyhálózattal, valamint a fűtési rendszerrel, a mély- és magasépítéssel összefüggő technológiai szerelési tevékenységek, mint a létesítmény létrehozásának fővállalkozói koordinátora fővállalkozóként alvállalkozási szerződéssel foglalkoztat különböző cégeket. Fő szabályként ezekre az alvállalkozói szerződésekre a fővállalkozó részéről a megrendelői, míg a speciális tevékenységet elvégző részéről a vállalkozói pozíció áll fenn, és mind a két fél jogaira és kötelezettségeire a Ptk. XXXVII. fejezetében foglalt vállalkozási szabályok az irányadók. Jogi szinten, e téren nem is merül fel különösebb probléma, szociológiailag azonban igen. Ugyanis egyre gyakoribb, hogy a fővállalkozók egyre erőteljesebben az alvállalkozói tevékenységgel összefüggő kikötések, minőségi és mennyiségi elvárások teljesítésével kapcsolatos elvárási és ellenőrzési jogosultságukat nem a Ptk. XXXVII. fejezetében foglaltak szerint gyakorolják, hanem a munkaviszonyhoz hasonlóan az egyre kötöttebb függő munkára vonatkozó szoros felügyelet szerint. Majdnem olyan helyzet áll fenn, mint ami a mezőgazdasági haszonbérleti szerződés esetében: ha a haszonbérleti díjat a termés bizonyos hányadában kötik ki, amikor a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet szerint a haszonbérleti szerződés munkaszerződéssé fordul át. Jogszociológiailag ilyen átfordulás veszélye áll fenn ebben az esetben is, mivel a de iure helyzet de factóként az önfoglalkoztatóhoz hasonlóvá, a formális vállalkozói szerződés tartalmilag a munkavállalóihoz hasonlóvá alakul át. Majdnem eltűnik a különbség akkor, amikor az alvállalkozó cég nélküli egyéni vállalkozó vagy egyéni cég, nem pedig jogi személy. A kiszolgáltatottságot egyértelműen mutatja az a gyakorlat, amikor a fővállalkozók formális minőségi ellenőrzést vizsgálva leminősítéssel vagy más kifogásokkal igyekeznek az alvállalkozói díjakat jelentősen lecsökkentve kifizetni vagy visszatartani, hogy náluk forogjon a pénz.



Ez általános gyakorlattá vált nemcsak Közép- és Kelet- Európában, hanem Nyugat-Európában is. Erre eklatánsan utal, hogy Oroszországban a kis- és a közép méretű vállalatok nem a munkáltatói szövetségektől, hanem a szakszervezetektől várják érdekeik képviselését és létesítenek velük tagsági viszonyt (Scharf, 1996:164–165), Belgiumban pedig a kis- és középvállalatoknak külön munkáltatói érdekvédelmi szervezeteik vannak, amelyeknek igen gyakran a nagyméretű cégekkel és azok érdekképviselői szerveivel szemben kell fellépniük, legtöbbször az alvállalkozók érdekeinek a megóvása miatt. (Jura Europae, 1993:I. 20.50-5-7. Belgien)

Leszűrhető végkövetkeztetés

Az eddigi fejtegetésekből az tűnik ki, hogy a munkatevékenység különböző formáival összefüggő szerződések mind a jogalanyaiak jellege, mind jogaik és kötelezettségeik tekintetében olyan szoros összefüggésben állnak egymással, ami indokoltá tenné, hogy valamennyi közép-európai állam, ideértve Magyarországot is, szakítson a szovjet jogrendszerből visszamaradt hagyománnyal, miszerint a munkajog egy különálló jogág, és a polgári jogtól különállóan szükséges szabályozni. (Markecova–Klimanova, 2011:1327–1332; Linhart–Radin, 2011:1464–1466; Zimoch–Tuchochka–Malinowska–Hyla, 2011:998–999; Gotha, 2011:1129; Vallasek, 2017:12; Prugberger–Szalma, 2012:14–16)¹⁴ Vissza kellene térni ahhoz a megoldáshoz, hogy a munkajogviszonynak, ha nem is a részletszabályozás szintjén, de legalább is keretjelleggel a Ptk.-ban, a többi facere típusú szerződések mellett van a helye. (Prugberger, 2008a:20–22; Zlinszky, 2008:23–25)

Felhasznált irodalom

- BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka-törvénykönyvéhez*. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó.
- BÍRÓ György (1987): *A megbízási szerződés*. Szerződéstartár II. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- CSANÁDI György (1959): *A megbízási jogviszony*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- DAEUBLER, Wolfgang (1999): *Working People in Germany. Comparative Labour Law and Policy Journal*, Vol. 21, No. 1. 77–98.
- DEAKIN, Simon (2006): *The Comparative Evolution of the Employment Relationship*. In DAVIDOV, Guy – LANGILLE, Brian eds.: *Boundaries and Frontiers of Labour Law. Goals and Means in the Regulation of Work*. Portland, Hart Publishing. 89–108.
- FREEDLAND, Mark (2003): *The Personal Employment Contract*. Oxford, Oxford University Press.
- GOTHA, Ute: *Arbeitsrecht in Rumanien*. In HENNSLER, Martin – BRAUN, Axel szerk.: *Arbeitsrecht in Europa*. Köln, Dr. Otto Schmidt Verlag. 1129.

¹⁴ Megjegyzésre kívánczok, hogy Vallasek Magdolna elismeri a román munkajog önálló jellegét, de tágabb értelemben a polgári joghoz tartozónak tekinti.



- GYULAVÁRI Tamás (2011): A szürke állomány. Gazdaságilag összefüggő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán. *Jogtudományi Monográfiák* 6. Budapest, Pázmány Press.
- GYULAVÁRI Tamás (2019): Uber sofőrök és társaik: munkavállalók vagy önfoglalkoztatók? *Jogtudományi Közlöny*, 74. évf. 3. sz. 104–118.
- HANDÓ Tünde (2003): Lepezett szerződések a munkaügyi bíróságok előtt. *Cég és Jog*, 5. évf. 7-8. sz. 14–18.
- HEGEDŰS István (1973): *A termelészövetkezeti tagsági jogviszony jogi alapkérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- HENSSLER, Martin – BRAUN, Axel szerk. (2011): *Arbeitsrecht in Europa*. Köln, Verlag Dr. Otto Schmidt. DOI: <https://doi.org/10.9785/ovs.9783504381875>
- ISENBERG, Sandra (2003): Rechtssubjekte des Arbeitsverhältnisses in Frankreich und in Belgien. Manuskript, IAAEG. Universität Trier.
- JAKAB Nóra (2014): *A munkavállalói jogalanyiság munkajogi és szociális kérdései, különös tekintettel a megváltozott munkaképességű és fogyatékos személyekre*. Miskolc, Bíbor Kiadó.
- JAKAB Nóra – PRUGBERGER Tamás (2014): Ellentétek és kapcsolatok a magyar munkajogi és polgári jogi szabályozás között. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 10. sz. 477–485.
- Jura Europae, Droit du Travail – Arbeitsrecht* (1993). Paris–München, Edition Technique Juris Chasseurs – C. H. Beck Verlag.
- KISS György (1999): A munkaviszony, a megbízási és a vállalkozási szerződés elhatárolása. *Cég és Jog*, 1. évf. 1. sz. 22–23.
- KISS György (2013): A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikája az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának a hatálya a magyar Munka Törvénykönyvében. *Jogtudományi Közlöny*, 68. évf. 1. sz. 1–14.
- KOVÁCS László (1998): *A vállalkozási szerződés. Szerződéstart I.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- LINHART, Tomas – RADIN, Ranics (2011): Arbeitsrecht in Tschechien. In HENSSLER, Martin – BRAUN, Axel szerk.: *Arbeitsrecht in Europa*. Köln, Dr. Otto Schmidt Verlag. 1463–1510. DOI: <https://doi.org/10.9785/ovs.9783504381875.1463>
- MARKECOVA, Jana – KLIMANOWA, Katerina (2011): Arbeitsrecht in der Slowakischen Republik. In HENSSLER, Martin – BRAUN, Axel szerk.: *Arbeitsrecht in Europa*. Köln, Dr. Otto Schmidt Verlag. 1327–1384. DOI: <https://doi.org/10.9785/ovs.9783504381875.1327>
- MÉLYPATAKI Gábor (2019): Az új foglalkoztatási formák és a társadalmi innováció hatása a szociális biztonságra. *Magyar Munkajog*, E-folyóirat. 1. sz. 14–26.
- PORTMANN, Wolfgang (2013): *Schweizerisches Arbeitsrecht*, 3. Aufl. Zürich – St. Gallen, DIKE Verlag.
- PRUGBERGER Tamás (1979): *Tagsági megállapodások a szövetkezetekben*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- PRUGBERGER Tamás (1987): *A jogalanyiság strukturális felfogásának megjelenése a szövetkezetek gazdasági és szervezeti életében*. Budapest, Szövetkezeti Kutatóintézet.
- PRUGBERGER Tamás (1988): *A belső vagyoni és vállalkozási jogviszonyok az önkormányzati vállalatoknál*. Budapest, Szövetkezeti Kutatóintézet.



- PRUGBERGER Tamás (2000): A korlátozottan cselekvőképés személy munkaszerződés-kötésének a problémája de lege lata és de lege ferenda. *Jogtudományi Közlöny*, 55. évf. 7-8. sz. 299–303.
- PRUGBERGER Tamás (2003): A tartós kényszervállalkozási és megbízási szerződés. *Cég és Jog*, 5. évf. 7–8. sz. 11–13.
- PRUGBERGER Tamás (2006): *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között*. Debrecen, Debreceni Egyetem GTK és ÁJK közös kiadás.
- PRUGBERGER Tamás (2008a): Észrevételek az új Ptk. egyes szerződéseket tartalmazó fejezetéhez. a szolgálattal kapcsolatos szerződés hiánya miatt. *Polgári Kodifikáció*, 10. évf. 1. sz. 20–22.
- PRUGBERGER Tamás (2008b): Munkavállalói biztonság a globalizációban. *Valóság*, 51. évf. 2. sz. 39–53.
- PRUGBERGER Tamás (2010): *Munkajogi normatív értékek és a neoliberais globalizálódó gazdaság*. Miskolc, Bíbor Kiadó.
- PRUGBERGER Tamás (2013): *Magyar munkajogi és közszolgálati jogi reform európai kitekin-téssel*. Miskolc, Novotni Alapítvány.
- PRUGBERGER Tamás – FABÓK András (2000): A munkaszerződés, a szolgálati szerződés és a díjkitűzés elhatárolásának problémái a biztosítási üzletkötési szerződések tükrében. *Magyar Jog*, 47. évf. 12. sz. 734–740.
- PRUGBERGER Tamás – JAKAB Nóra (2019): A munka-, és a vállalkozási típusú szerződéseknek a szerződő felek bizalmi jellegétől függő elhatárolása. *Miskolci Jogi Szemle*, 14. évf. 1. sz. 16–41.
- PRUGBERGER Tamás – SZALMA József (2012): A munkaviszonyra irányuló szerződés és az új Ptk. *Gazdaság és Jog*, 20. évf. 10. sz. 14–17.
- ROMÁN Róbert (2006): A magyar kényszervállalkozások problematikája és egy lehetséges német megoldás. *Magyar Jog*, 53. évf. 7. sz. 417–425.
- SÁRKÖZY Tamás (1985): *A jogi személy elméletének átalakulása. Vizsgálódás a szervezetek komplex jogalanyiságáról*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SCHARF, Alex (1998): Gewerkschaften und sozialpartnerschaftliche Strukturen in der Russischen Föderation. *WiRO – Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, 5. sz. 164–168.
- SCHUBERT, Claudia (2004): *Der Schutz der arbeitnehmerähnlichen Personen*. München, Verlag C.H. Beck.
- SOMOGYI Zsuzsa (2006): Munkavállalás vagy egyéni vállalkozás. A kényszervállalkozás elkerülésének a lehetősége holland megoldás alapján. *Magyar Jog*, 53. évf. 4. sz. 237–238.
- STEFANESCU, Alexandra (2013): *Die arbeitnehmerähnliche Person in italienischen Recht*. IAAEG. Band 30. Nomos Verlag. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845244044>
- SZEKERES Bernadett (2018a): Fogalmi zűrzavar a munkajogtudományban. Az önfoglalkoztatás problematikája. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Iuridica et Politica*, Tom. XXXVI. Fasc. 2. 472–484.
- SZEKERES Bernadett (2018b): A munkavállalóhoz hasonló személy státuszának jogkövetkezményei – a magyar javaslat és a német megoldás részletei. *Munkajog*, 4. sz. 24–31. DOI: <https://doi.org/10.26649/musci.2017.107>



- TÓTH Hilda (2017): A munkajog új kihívásai: a „gig” gazdaság munkajogi csoportjai. In SZIKORA Veronika – TÖRÖK Éva szerk.: *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére. II. k.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam és Jogtudományi Kar. 393–400.
- VALLASEK Magdolna (2019): *Román munkajog.* Kolozsvár, Fórum Kiadó.
- VAN VOSS, Heerma G. J. J. (2006): *Inleiding Nederlands sozjal recht.* Fűjfte Druck. Den Haag, Boom Juristische uitgewers.
- VILLÁNYI László (1942): VII. fejezet. Ügyvitel. In SZLADITS Károly szerk.: *Magyar Magánjog. IV. kötet. Kötelmi Jog. Különös rész.* Budapest, Grill Károly könyvkiadó. 665–667.
- WAAS, Bernard (2004): Employee and Self-Employed under German Labour Law. In CARUSO, Bruno – FUCHS, Maximilian eds.: *Labour Law and Flexibility in Europe – The Cases of Germany and Italy.* Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft. 203–216. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2007.00634.x>
- WACHTER, Gustav (1980): Wesensmerkmale arbeitnemerahnliche Person. *Schriften zum Sozial-, und Arbeitsrecht.* Band. 53. Berlin, Duncker & Humblot.
- WANK, Rolf (2005): Germany. In: ARAKI, Takashi – BLANPAIN, Roger – OUCHI, Shinya eds.: *Labour Law in Motion: Diversification of the Labour Force & Terms and Conditions of Employment.* The Hague, Kluwer Law International. 19–26.
- WITTNER, Michael Hrsg. (1999): *Arbeits-, und Sozialversorgong, Ausgewahlte und eingeleitete Gesetze.* München, C. H. Beck V. 809–811.
- ZIMOCZ-TUCHOCKA, Julia – MALINOWSKA-HYLA, Monika (2011): Arbeitsrecht in Polen. In HENNSLER, Martin – BRAUN, Axel Hrsg.: *Arbeitsrecht in Europa.* Köln, Dr. Otto Schmidt Verlag. 998–999.
- ZLINSZKY János (2008): Javaslat a magánmunkáltatói szerződés szabályozására az új Ptk-ban. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 10. évf. 1. sz. 22–25.



Horváth Klaudia Gabriella

Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kapcsolata

The Interrelation between the European Green Deal and the Multiannual Financial Framework 2021–2027

A fenntarthatóság komplex kérdésköre, ezen belül is az éghajlatváltozással kapcsolatban nemrég meghirdetett úgynevezett „klímavészhelyzet” számos kihívást jelent az Európai Unió számára. A tanulmány arra vállalkozik, hogy bemutassa a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret és a klímasemlegesség finanszírozásának kérdéseit, összefüggéseit az Európai Unióban. A kérdés kiindulópontjának a jelenlegi Európai Bizottság által kidolgozott, az EU „kizöldítésére” vonatkozó stratégia, az Európai Zöld Megállapodás és a klímafinanszírozással összefüggésben közzétett Igazságos Átmenet Mechanizmus keretrendszere tekinthető. A tanulmány dokumentumelemzéssel mutatja be, hogy az Európai Uniónak jelenleg milyen stratégiai javaslatok vannak a 2050-re kitűzött klímasemlegesség eléréséhez, majd kvantitatív módszerrel is alátámasztjuk, hogy a Brexit mellett a fenntarthatóság finanszírozásának kérdése is döntő befolyást gyakorol a jelenleg tárgyalás alatt álló hétéves költségvetésre.

Kulcsszavak: Európai Unió, Európai Zöld Megállapodás, Igazságos Átmenet Mechanizmus, klímasemlegesség finanszírozása, többéves pénzügyi keret 2021–2027

Sustainability and global warming pose a number of challenges for the European Union. The aim of this paper is to present the current issues and connections between the 2021–2027 Multiannual Financial Framework and the financing of climate neutrality in the European Union. The two main strategies related to this topic are the current long-term strategy of the European Commission called European Green Deal, and the recently published Just Transition Mechanism in the context of climate finance. The methodology of the study is document analysis showing what current

strategic proposals of the European Union have to achieve climate neutrality by 2050, and with a quantitative method I also support the hypothesis that in addition to Brexit, sustainability funding has a decisive impact on the EU's next budget.

Keywords: European Union, European Green Deal, Just Transition Mechanism, climate neutrality financing, 2021–2027 Multiannual Financial Framework

Bevezetés és a vizsgálat módszere

A hamarosan már csak huszonhét tagállamból álló Európai Unió politikai és gazdasági befolyása vitathatatlanul meghatározó a 21. században zajló nemzetközi folyamatokra. Ebből következően a fenntarthatóság komplex kérdéskörének, ezen belül is az éghajlatváltozással kapcsolatban nemrég meghirdetett úgynevezett „klímavészhelyzet” kihívásaira világos, gyakorlati és mindenekelőtt hatásos válaszlepek kialakítására van szükség az unió részéről.

A fenntarthatóság manapság gyakran használt, divatos fogalom. A tanulmánynak ugyan nem célja a kifejezés definiálása, azonban fontos tisztáznunk, hogy egy rendkívül komplex kérdéskörrel van szó. A fenntarthatóság átfogja a környezeti, a társadalmi és a gazdasági alrendszereket, a fogalom alapvető lényege, hogy a gazdasági fejlődés, a környezet védelme és a szociális, humán tényezők egyfajta egyensúlyának megvalósítására törekszik a jövő nemzedékéért tett felelősségvállalás mellett.¹ Az EU és tagállamai számos nemzetközi eseményen, konferencián és az ENSZ-en belül is aktívan hozzájárulnak a fenntarthatóságról szóló párbeszédhez. (Lightfoot–Burchell 2005) A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos kérdések pedig már a korábbi években is megjelentek különböző stratégiai dokumentumokban, EU-s és nemzeti szintű akcióprogramokban, valamint gyakorlati jelleggel az EU környezetvédelmi és más szakpolitikai szabályozásában is. (Baranyai–Csernus, 2019:118–148) Példának okáért megemlíthetők az 1973 óta elfogadott környezetvédelmi cselekvési programok – jelenleg a hetedik program² végrehajtása zajlik –, az Európai műanyag stratégia (Európai Bizottság, 2018c), a 2005-ben létrehozott kibocsátás-kereskedelmi rendszer³ vagy a hulladékgazdálkodással és levegőminőség-védelemmel kapcsolatos irányelvek.⁴ Jól látható tehát, hogy az Európai Unió

¹ A fenntarthatóság fogalmáról bővebben lásd: (Baranyai–Csernus, 2019; Knoll–Lakatos, 2014)

² Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2003. október 13-i 2003/87/EK irányelve az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0087:20041113:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32008L0098> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.); Az Európai Parlament és a Tanács 2008. május 21-i 2008/50/EK irányelve a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0050&from=hu> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)



sosem volt közömbös a fenntarthatóság okozta kihívásokat illetően, az azonban megállapítható, hogy nem minden közösségi kezdeményezésből lett sikertörténet, illetve a környezetvédelem mint komplex jelenség nagyon széles, a gazdasághoz és a szociális biztonsághoz ezer szállal kötődő szabályozási terület.

A tanulmány ezzel összefüggésben primer források, elsősorban stratégiai dokumentumok – kiemelten a *European Green Deal* (Európai Zöld Megállapodás) és a *Just Transition Mechanism* (Igazságos Átmenet Mechanizmus) bizottsági közlemények –, EU-s programok, jogszabályok és sajtóközlemények alapján mutatja be a fenntarthatóság témakörének megjelenését az Európai Unió jelenlegi politikájában. A tanulmány célja, hogy az olvasó világos képet kapjon a több száz oldalnyi dokumentum és hangzatos sajtóközlemények által közvetített, társadalmi és környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos kérdésekről és megoldási lehetőségekről. Emellett a tanulmányban arra igyekezünk rávilágítani, hogy a fenntarthatóság kérdése az EU-ban elválaszthatatlanul összefonódik a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tárgyalásaival. Utóbbi problémakörrel kapcsolatban elemezzük a költségvetési tárgyalások jelenlegi állását és legutóbbi fejleményeit, valamint érintőlegesen a Brexit hatásait is.

A kutatásunk elsősorban kvalitatív jellegű, dokumentumelemzésen alapul. A fent említett jogszabályok, stratégiai dokumentumok és sajtóközlemények elsősorban angol nyelven érhetőek el. Ezek segítségével elemezzük a Bizottság fő stratégiájában, az Európai Zöld Megállapodásban foglalt terveket, azonosítjuk a fenntarthatóság és klímafinanszírozás legfőbb kérdéseit az Európai Unióban. A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret vizsgálata során felvázoljuk a tárgyalások jelenlegi állását, a továbbhaladás lehetőségeit és a fenntarthatósággal kapcsolatos tagállami aggályokat. A költségvetés és az Igazságos Átmenet Mechanizmus összefüggéseit kvantitatív módszerrel is vizsgáljuk. A tagállami allokációk és az egy főre jutó támogatások összevetésével – kutatásunk szerint – kimutatható, hogy a Bizottság egyes tagállamoknak kedvez, amely engedmények a költségvetési tárgyalások során akár a koalíciós csoportok átrendeződéséhez is vezethetnek.

A fentiekkel összhangban tanulmányunk kutatási kérdése tehát, hogy a fenntarthatóság és klímasemlegesség finanszírozása – az új Bizottság fent említett stratégiáit elemezve – milyen hatást gyakorol az új többéves pénzügyi keret tárgyalásaira.

Ursula von der Leyen bizottsága és a Green Deal

A Jean-Claude Junckert váltó Ursula von der Leyen által elnökölt új Európai Bizottság a vártnál csak később kezdte meg munkáját. Az egyes portfóliók biztosjelölti meghallgatásának elhúzódása miatt 2019. december 1-jétől lépett hivatalba az új biztosi kollégium. A korábbiakhoz képest magas részvétellel zajló 2019. májusi európai parlamenti választások után politikai és kompromisszumos alkuk sorozata vezetett az EU új első embereinek kiválasztásához. A német védelmi minisztérium éléről átigazolt von der Leyen a Bizottság első női elnöke. Jelöltként már programtervében (úgynevezett politikai iránymutatásaiban) igen ambiciózus célokat tűzött ki, vezető szerepet szánva Európának a fenntarthatóság, környezetvédelem, digitalizáció és szociális piacgazdaság területén. (Európai Bizottság, 2019a) Az elnök korábbi ígéretéhez híven, az Európai Zöld Megállapodás című stratégiai dokumentumot valóban bemutatták a Bizottság



működésének első száz napjában, a tagállamok részéről azonban vegyes fogadtatásban részesült. (Barbière, 2019)⁵

Mivel az új Európai Parlament a Bizottság elnökének megválasztását ahhoz kötötte, hogy a kollégium mutasson erős európai klíma- és környezetvédelmi ambíciót a szakpolitikák területén, egyértelmű volt, hogy az Európai Zöld Megállapodás minden szakpolitikában irányadó alapvetéseket fog lefektetni. A bizottsági közlemény 2019. december 11-én jelent meg, amelyet az egy nappal később kezdődő európai tanácsi csúcson az állam- és kormányfők is megvitattak, majd az Európai Tanács elfogadta következtéseit a 2050-es klímasemlegesség eléréséről. (Európai Tanács, 2019)

Az Európai Zöld Megállapodás nem egy részletes jogalkotási csomag, inkább egyfajta ötletgyűjtemény és menetrend, tematikus célok alá rendezve, a konkrét megvalósítási lehetőségeket tehát nem részletezi. A dokumentum nagyban épít a meglévő EU-s környezetvédelmi jellegű stratégiákra, amelyeknek a felülvizsgálatát, jogszabályok esetében pedig azok módosítását, szigorítását vetíti előre. Az Európai Zöld Megállapodásben rögzített legfontosabb pontok a következők:

1. Tiszta, megfizethető és biztonságos energiaellátás
 - javaslat az első európai éghajlat-politikai jogszabályról (úgynevezett „klímátörvény”);
 - az importált fogyasztási cikkek “karbonadóztatására” vonatkozó javaslat;
 - az energiaigényes iparágak további dekarbonizációjának elősegítése;
 - az energiaszegénység kezelése;
 - intelligens energia-infrastruktúra kialakítása.
2. Az ipar mozgósítása a környezetbarát és körforgásos gazdaság érdekében
 - a hulladék csökkentése fenntartható temékpolitikával („ökodizájn”);
 - újrahasznosítható, tartós és javítható termékek ösztönzése;
 - a fenntartható és munkahelyteremtéssel járó gazdasági tevékenységek bővítése;
 - technológiafejlesztés.
3. Energia- és erőforrás-hatékony építés és korszerűsítés
 - köz- és magánépületek korszerűsítési programjának beindítása;
 - az épületek energiahatékonyságának elősegítése közösségi finanszírozással.
4. A fenntartható és intelligens mobilitásra való átállás felgyorsítása
 - a multimodális szállítás fejlesztése (a közúti forgalom áttérése vasútra és belvízi szállítási utakra);
 - alternatív üzemanyagok gyártásának és forgalmazásának támogatása;
 - a belső égésű motorok kibocsátási előírásainak fokozása;
 - az energiaadó-irányelv felülvizsgálata (előreláthatólag egyes üzemanyagok adómentességének megszüntetése).
5. A termelőtől a fogyasztóig: méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszer kialakítása
 - a közös agrárpolitika (KAP) ökológizálása;

⁵ Ursula von der Leyen as a candidate for the president of the European Commission (2019): *Political Guidelines for the Next European Commission 2019 – 2024*. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)



- a fogyasztók megfelelőbb tájékoztatása;
 - az élelmiszer-pazarlás csökkentése.
6. Az ökoszisztémák és a biológiai sokféleség megóvása és helyreállítása
- az erdészeti stratégia felülvizsgálata;
 - új biodiverzitási stratégia kidolgozása;
 - védett tengeri területek összekapcsoltságának fokozása és e területek megfelelő igazgatása.
7. Szennyezőanyag-mentességi célkitűzés a toxikus anyagoktól mentes környezetért
- levegőre, vízre és talajra vonatkozó szennyezőanyag-mentességi cselekvési terv kidolgozása;
 - levegőminőségi standardok felülvizsgálata;
 - a kibocsátás-kereskedelmi rendszer reformja (különös tekintettel a légitársaságoknak adott kedvezményekre);
 - fenntarthatósági célú vegyi stratégia előterjesztése. (Európai Bizottság, 2019b)

A dokumentum legnagyobb gyengesége, hogy az erős klímapolitikai ambíciók mellé nem rendel hasonlóan ambiciózus finanszírozási lehetőségeket. Lényegében lefekteti, hogy el kell választani a gazdasági növekedési lehetőségeket az erőforrások „túlfogyasztásától” olyan módon, hogy 2050-re az EU klímasemleges legyen. A klímasemlegesség alatt azt értjük, mikor a termékek/szolgáltatások és szervezetek által kibocsátott szén-dioxid és a légkörből visszavont, megkötött üvegházhatású gázok (ÜHG) mennyisége egyenlő. (Murray–Dey, 2009) Ennek értelmében az EU a lehető legkisebbre csökkenti karbonlábnyomát, az ezt követően megmaradt károsanyag kibocsátását pedig zöld projektekkel „ellentételezi”. Ezzel kapcsolatban az Európai Zöld Megállapodás előrevetíti a Modernizációs Alap és Innovációs Alap⁶ megerősítését, valamint körvonalazza az Igazságos Átmenet Mechanizmus létrehozását a fenntarthatósági kihívások finanszírozására. (Európai Bizottság, 2019b) A Bizottság az Európai Zöld Megállapodásban egyértelműen összeköti a modern, erőforrás-hatékony és versenyképes Európa, valamint a polgárainak egészségét és jólétét védő Európa stratégiáját, egyfajta fenntartható szociális piacgazdaságot kialakítva. Mivel azonban az új, 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret (Multiannual Financial Framework – MFF) tárgyalásának időszakában vagyunk, a tagállamok biztosítékot várnak arra vonatkozóan, hogy a közösség klímacélkitűzéseinek finanszírozása nem a nemzeti, és méginkább nem a meglévő EU-s pénzügyi alapok rovására valósul meg. Ebből pedig jól érzékelhető, hogy a Bizottság részéről sem teljesen kidolgozott a hangzatos név mögé bújtatott javaslatcsomag, és a tagállamok sem tekintik adottnak a feltételeket jelen keretek között az Európai Zöld Megállapodásban foglalt célok megvalósításához.

⁶ Az alapokat 2016-ban hozták létre az EU-s szintű költségvetés kibocsátáscsökkentés és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba történő beruházások növelése érdekében. Az Innovációs Alapban nemzeti borítékokat hoztak létre az EU tíz legalacsonyabb jövedelmű országa számára, a Modernizációs Alap pedig projektalapú támogatási rendszer, amelyre viszont bármely tagállam pályázhat. Mindkét alap célja a tagállami energetikai rendszerek modernizációja és az energiahatékonyság növelése. Lásd: (Cātuți–Elkerbout, 2019; Európai Unió Tanácsa, 2016)



A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret (MFF) és a fenntarthatóság

A többéves pénzügyi keret (MFF) jelenleg hét évre rögzíti az EU kiadásainak felső határait, összesítve és az egyes tevékenységi területekre, alapokra lebontva. Az MFF a kiadásokat tágabb „fejezetekre” bontja, amelyek az egyes uniós prioritásoknak felelnek meg. A 2007–2013 és a jelenleg kifutó 2014–2020-as költségvetés struktúrája hasonlóan alakult. Külön fejezetet alkotott a fenntarthatóság (versenyképesség és kohéziós források) valamint a természeti erőforrások megőrzésére (KAP, halászati politika, környezetvédelem) fordítható előirányzat. Ez a két fejezet átlagosan a közös költségvetés kiadási oldalának 85%-át adja. A fennmaradó 15% jellemzően az európai állampolgárság, adminisztrációs költségek és az EU mint globális partner témájú fejezetek között oszlik meg. (Európai Unió Tanácsa, 2013; Boldizsár et al., 2016)

A fenntarthatóság problémakörével kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a 2021–2027-es költségvetés pozitív elmozdulást jelent a 2014–2020-as kerethez képest, mert a jelenlegi tervezetekben rögzítik, hogy a Párizsi Megállapodással összefüggésben vállalt uniós klímacélok megvalósítására az MFF teljes összegének minimum 25%-a fordítandó. (Európai Unió Tanácsa, 2019) A 2014–2020-as költségvetési időszakban a keret teljes összegének 20%-át, nagyjából 209,8 billió eurót költöttek a tagállamok hivatalosan a klímasegítség feltételeinek megteremtésére. A százalékos arány és az összeg megemeléséről nagyjából konszenzus van az EU intézményei és a tagállamok között is, a kérdés inkább az, hogy a szükséges források milyen fejezetekből csoportosíthatóak át a klímafinanszírozás céljából. (D’Alfonso, 2019)

A fent leírt forráselosztási szerkezetből jól látszik, hogy amennyiben elfogadjuk azt az álláspontot, hogy az EU által kitűzött klímasegítség és fenntarthatósági célok megvalósításához valóban egy a mostaninál ambiciózusabb büdzsé szükséges, úgy komoly átalakításra lenne szükség a többéves pénzügyi keret eddigi rendszerében. A költségvetési tárgyalások során nagy vita övezi, hogy a fenntarthatóság finanszírozása melyik fejezetbe, milyen hagyományos politika mellé kerüljön, alkosson-e egyáltalán külön fejezetet. (Erforth–Keijzer, 2020) Míg a tagállamok, azon belül is a 2004-ben csatlakozott, a magországokhoz képest gazdaságilag elmaradott tagállamok, a két nagy szakpolitika, a KAP és kohéziós források megvágását egyöntetűen elutasítják, a fejlett, többségében alapító tagállamok a szociális alapú pénzosztás helyett a versenyképességbe és digitalizációba történő beruházásokat részesítik előnyben. Mindezek mellett nem felejthetjük el, hogy a 2016 óta húzóódó, de 2020-ban véglegesedni látszó Brexittel az Egyesült Királyság mint az EU egyik legnagyobb nettó befizetője távozik a közösségből, nem kis lyukat ütve ezzel a költségvetés bevételi oldalán. A tagállamok átlagosan a GNI (bruttó nemzeti jövedelem) körülbelül 1%-át fizetik be az EU-s költségvetésbe, amely tételek egyben a költségvetés bevételi oldalának nagyjából 69%-át teszik ki. A bevételek maradvány körülbelül 30%-a, az EU külső határán szedett vámbevételekből (saját forrás), az úgynevezett hozzáadottérték-adóból (áfaalapú forrás) és néhány százalékban egyéb bevételekből folyik be. Ebből a három tételből áll tehát össze a költségvetés bevételi oldala, amelynek szerkezetéből szintén jól látszik, hogy a tagállamok befizetése adja a keret közel háromnegyedét. Mindebből arra következtethetünk, hogy az EU



hagyományos saját forrásai nem elégségesek, minden tagállam számára elfogadható kompromisszumot kell találni a többéves pénzügyi keretek tárgyalásánál, máskülönben nincs megállapodás. (Palánkai et al., 2011)

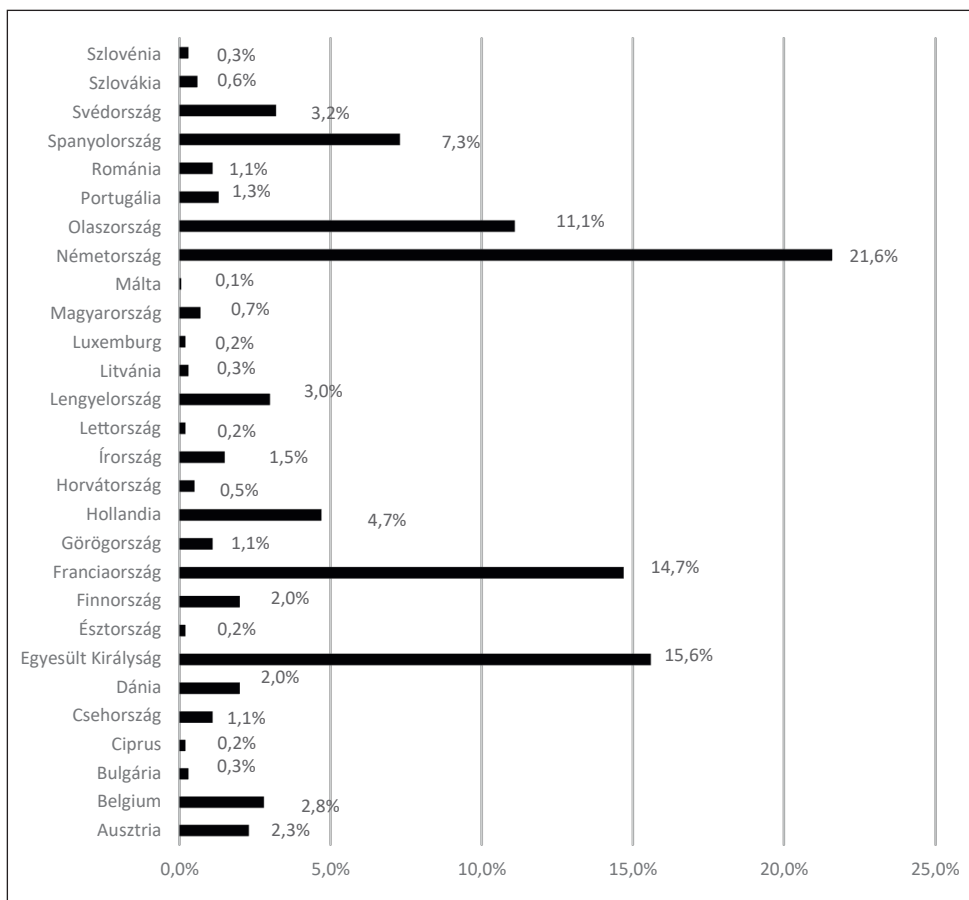
Hasonló veszély fenyeget a jelenlegi tárgyalásoknál is, hiszen még mindig nincs megegyezés a tagállamok között. A Brexit miatt még bonyolultabb a kompromisszum elérése, hiszen első körben arról szükséges megállapodni, hogy a kiesett összeget a tagállamok pótolják-e, vagy sem,⁷ valamint arról is, hogy az új kihívásokra – mint a fenntarthatóság vagy a migráció – honnan csoportosíthatnak át forrásokat. Az 1. ábra azt mutatja meg, hogy a tagállamok összes GNI-alapú befizetése százalékos arányban hogyan oszlik meg a többéves pénzügyi keret befizetéseinél. Ebből jól látható, hogy Németország, az Egyesült Királyság és Franciaország abszolút és relatív értelemben is a legnagyobb befizetők, s a Brexittel most egy ilyen tagállam hagyja el a Közösséget.

A fentiekre tekintettel a legegyszerűbb megállapodást valószínűleg úgy lehetne elérni, ha a 2014–2020-as költségvetés főösszegét és szerkezetét megtartanák, korrigálva a Brexit miatt kieső bevétellel úgy, hogy a plusz befizetési kötelezettséget minden tagállam – népességéhez vagy gazdasági fejlettségéhez képest – arányosan viselje. Így lényegében az előző időszakkal nagyjából azonos tagállami részesedést lehetne elérni, amelyről hét évvel ezelőtt már konszenzusos alapon megegyeztek az állam- és kormányfők. A klímaambíciók mellett elkötelezett, hagyományosan nettó befizető tagállamok azonban kiemelik, hogy a kitűzött klímacélok megvalósításához nem nyújt elegendő forrást a korábbi MFF vonatkozó fejezete, illetve az elmúlt években sokan hangoztatják, hogy a kohéziós pénzek elköltését átláthatóbbá kellene tenni, lehívásukat pedig például jogállamisági kondicionalitáshoz kötni. Emellett a bent maradó nettó befizetők, mint Németország, Dánia vagy a Benelux államok, semmi esetre sem szeretnék a GNI 1%-a körül mozgó nemzeti befizetésüket növelni. Ha azonban nem növekszik a főösszeg, sőt a Brexit miatt csökken is, a klímacélokra felhasználható, megfelelő mennyiségű összeget csak a hagyományos politikák – KAP és kohézió – rovására lehet átcsoportosítani. Ez pedig az ellenérdekelte oldal, a „kohézió barátai” néven ismert országok számára elfogadhatatlan alternatíva. (Európai Parlament, 2019) Ez utóbbi országcsoport álláspontját az új többéves pénzügyi kerethez jól mutatja, hogy a 2020. februári Európai Tanács csúcstalálkozója után a nevüket Ambíciózus Európa költségvetése elnevezésre változtatták. Ez egyben jelenti azt, hogy a résztvevők nem csupán a kohéziós politika mértékét tartják szem előtt, hanem az egész keretből szeretnének igazságos módon részesülni, másrészt pedig mutatja azt is, hogy a tagok következetesen elfogadhatatlannak tartják a nagy befizetők által ajánlott 1%-os nemzeti GNI-hozzájárulás szintjét.⁸

⁷ Érdemes megjegyeznünk, hogy a költségvetési tárgyalások kezdetekor a tagállamok többsége, és a Juncker vezette Bizottság is amellett foglalt állást, hogy az EU költségvetése csökkenjen Nagy-Britannia kilépésével. Azonban mivel a költségvetési tárgyalásokról nagyon kevés az információ, és a kompromisszum jelenleg még távolinak tűnik, ezt az eshetőséget is érdemes megvizsgálnunk, mert jól szemlélteti a tagállamok költségvetési pozícióit és érdekeit. (Európai Bizottság, 2018a)

⁸ www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/ambiciozus-europahoz-ambiciozus-koltsegvetes-kell (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)





1. ábra

Az EU-tagállamok GNI alapú-befizetéseinek átlagos, százalékos aránya, a 2014–2020-as költségvetésben, 2014–2018 közötti éves adatokból számítva (a teljes költségvetés = 100%)

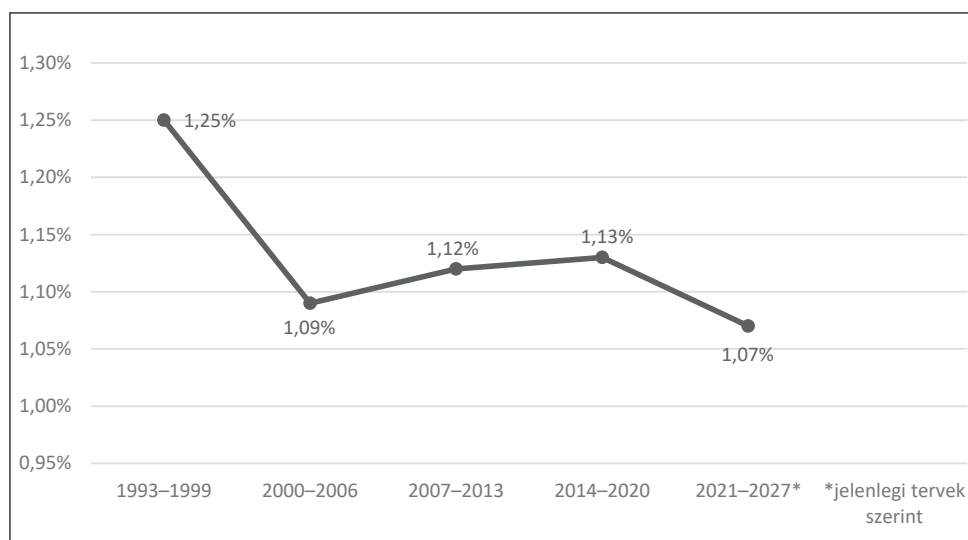
Forrás: Európai Bizottság, DG Budget data alapján a szerző szerkesztése

A tárgyalások másik iránya lehet, ha a 2014–2020-as költségvetés Brexittel korrigált/nem korrigált célszámaihoz a tagállami GNI 1%-os hozzájárulás felett plusz befizetésben állapodnak meg a tagállamok a klímasemlegesség finanszírozására. Ez az opció abból a szempontból tűnhet realisabbnak, hogy lehetőség nyílik egy ambiciózus, európai klímafinanszírozási rendszer kialakítására. A fent leírt okok miatt a kohéziós forrásokból nagy mértékben részesülő tagállamok minden olyan javaslatot támogatnak, amelyek a GNI-alapú tagállami befizetéseket növelik, vagy azokon felül biztosítanak plusz forrást, tekintve, hogy a nettó kedvezményezett országok részére folyósított összeg magasabb lesz, mint az általuk a költségvetésbe befizetett tétel. A nettó befizető tagállamok



viszont igyekeznek a befizetéseiket a lehető legalacsonyabban tartani, ami lényegében visszavezet a jelenleg feloldhatatlannak látszó ellentétekhez a tagállamok között. (Haas–Rubio, 2017)

Az Európai Parlament még 2018-ban kiadta iránymutatását és véleményét az új többéves pénzügyi keret tárgyalására, amelyben hangsúlyozta, hogy az EU-nak új saját bevételt kell bevezetnie például a kibocsátás-kereskedelmi rendszer alapján egyfajta „karbonadó” vagy a digitális ágazatban tevékenykedő nagy cégek megadóztatása révén. Emellett pedig a Parlament 1,3%-os tagállami GNI-hozzájárulást tartana szükségesnek a megfelelő költségvetés kialakításához, amely még a korábbi, Jean-Claude Juncker vezette Bizottság által javasolt 1,1%-os küszöbnél is magasabb. (Európai Parlament 2018a, 2018b) Mindenből jól látható, hogy nemcsak a tagállamok, de az EU intézményei között sincs egyetértés a következő költségvetés prioritásait és összességét illetően.



2. ábra

A tagállami GNI-hozzájárulás mértéke az unió többéves pénzügyi kereteihez, százalékban kifejezve

Forrás: Európai Bizottság, 2018a

A 2019 második félévében tanácsi elnökségét ellátó Finnország célul tűzte ki az MFF-tárgyalások előremozdítását. 2019. december 5-én az elnökség kiadott egy a 2021–2027-es költségvetésre vonatkozó tárgyalási keretet, úgynevezett *negotiation boxot*, amelyben a tagállami GNI-hozzájárulást 1,07%-ban határozta meg. A javaslat hét költségvetési fejezetet tartalmaz. (Európai Unió Tanácsa, 2019)



1. táblázat

Az unió többéves pénzügyi kereteinek fejezetei a 2007–2013-as és 2014–2020-as költségvetés, valamint a 2021–2027-re vonatkozó finn tervezet alapján

Költségvetési időszak	2007–2013	2014–2020	2021–2027 (a finn elnökség tervei alapján)
Fejezetek	Fenntartható növekedés	Intelligens és inkluzív növekedés	Egységes piac, innováció és digitalizáció
	A természeti erőforrások kezelése és megőrzése	Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	Kohézió és értékek
	Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	Biztonság és uniós polgárság	Természeti erőforrások és környezet
	Az EU mint globális szereplő	Globális Európa	Migráció és határigazgatás
	Igazgatás	Igazgatás	Biztonság és védelem
	Kompenzáció	Kompenzáció	Szomszédságpolitika és nemzetközi kapcsolatok
			Európai adminisztráció

Forrás: Iván, 2006; Európai Unió Tanácsa, 2013; Európai Unió Tanácsa, 2019 alapján a szerző szerkesztése

Az 1. táblázatban látható, hogy a keretjavaslat bizonyos változtatásokkal ugyan, de követi a korábbi MFF főfejezeteinek struktúráját. Az szintén kiderül a javaslatból, hogy nem képezne külön fejezetet a klímasemlegesség finanszírozása, azt a finn elnökség a harmadik fejezetbe illesztené be. A harmadik fejezet két pillére a KAP és a vidékfejlesztés, a környezetvédelem és klímaambíciók finanszírozása pedig a KAP mellé kerülne. (Európai Unió Tanácsa, 2019) Ez több szempontból is problémát jelent, hiszen a kiterjedt mezőgazdasági szektorral rendelkező tagállamok számára nem járható út a Brexit miatt amúgy is csökkenő agrárkifizetések további megvágása, arról nem is beszélve, hogy ez az opció nem irányozna elő a hagyományos alapokon kívüli, a klímasemlegességre fordítható plusz EU-s forrásokat sem. Mindehhez azonban hozzá kell tennünk, hogy mivel a finnek hagyományosan ellenzik a tagállami befizetések növelését, nem volt céljuk egy ambiciózus büdzsé kitérgetése az elnökség alatt. A 2019 decemberében megtartott európai tanácsi csúcson látszólag nem közeledtek a tagállami álláspontok sem a fent javasolt fejezeteket, sem a főösszeget illetően. A 2020. február 20-i Európai Tanácson szintén nem született megállapodás, majd a márciusi csúcson elsősorban a koronavírussal összefüggő problémák kerültek előtérbe.

A fentiekből arra következtethetünk, hogy az MFF tárgyában három fő kérdéskörben szükséges a tagállamoknak megállapodásra jutniuk:

1. a tagállami GNI-alapú befizetések nagysága;
2. a költségvetési keret szerkezete, különös tekintettel a klímasemlegesség finanszírozására;
3. új saját forrás kialakítása a bevételi oldalon, lehetőség szerint a fenntarthatósági szempontok figyelembevételével.



A fentiek mellett érdemes megemlíteni, hogy az Európai Parlament és a Bizottság is előirányozta a központi irányítású programok, mint amilyen az Erasmus vagy a Horizon Europe forrásainak megemelését. A közép-európai, illetve 2004 után csatlakozott államok részvételének aránya azonban ezekben a programokban jóval a hozzájárulásuk alatt van. Ezt jól alátámasztja, hogy az EU 13-ak a 2014–2020-as időszakban a Horizon Europe forrásainak mindössze 10,8%-át nyerték el, míg az EU 15-ök a 78%-át. (Európai Bizottság, 2019c) A programok az elmaradott tagállamok számára is lehetőséget jelentene a versenyképesség szempontjából az európai és globális innovációs vérkeringésbe való bekapcsolódáshoz, ehhez azonban a tagállami részesedésük növelése elengedhetetlen. Ezt elősegítheti a tagállami szinten jobban megszervezett pályázati rendszer a sikerességi ráta növelése érdekében, Magyarország esetében esetleg egy V4-es projekतालapú koordináció, illetve nemzeti minimumtámogatási keretek meghatározása a központi irányítási programokban.

Ami a fentiekből jól látható, hogy az MFF-tárgyalások igencsak késésben vannak, megállapodás pedig egyelőre nincs kilátásban. A 2020-ban első tanácsi elnökségét betöltő Horvátország az elnökségi programjában egy ambiciózus költségvetés kitérgyalását célozza meg. A finn megközelítés után tehát egy nemrég csatlakozott, kelet-európai tagállam kap lehetőséget a tárgyalások előmozdítására. (Croatian Presidency of the Council of the European Union, 2019) Fontos azonban, hogy a COVID-19 járvány megjelenésével és kezelésével kapcsolatban az EU gyors és hatékony fellépése vált szükségessé. Mindez előrevetíti, hogy az MFF véglegesítése a német elnökség feladata lesz 2020 második félévében. (Schulz, 2020) A tagállamok eltérő prioritásai mellett nagy a nyomás az új Bizottságon, hogy egy olyan költségvetést alakítson ki, amely alkalmas a klímacélok finanszírozására. Ehhez kapcsolódik az Európai Zöld Megállapodásban már előirányzott, a Bizottság 2020 januárjában közzétett tervezete az Igazságos Átmenet Mechanizmusról, amely egy három pillérből álló, a klímasemlegességre való átállást finanszírozó komplex mechanizmus. (Európai Bizottság, 2020a)

A fenntarthatóság finanszírozásának gazdasági lehetőségei az EU-ban – a Just Transition Mechanism (JTM)

A *Just Transition Mechanism*, magyarul Igazságos Átmenet Mechanizmusnak fordított javaslat megjelenését nagy várakozások előzték meg, mivel Ursula von der Leyen már jelöltsége idején is hivatkozott az akkor még egyfajta klímafinanszírozási alapként leírt javaslatcsomagra. A Bizottság végül 2020. január 14-én tette közzé a hivatalos tervezetét, amelyet a tagállamok ezt követően több tanácsülésen és a 2020. február 20-i Európai Tanács ülésén is megvitattak. A Bizottság közleménye szerint az alap célja, hogy hozzájáruljon a fosszilis tüzelőanyagoktól vagy energiaigényes iparágaktól leginkább függő és emiatt az átállás által leginkább érintett régiókban és ágazatokban jelentkező társadalmi-gazdasági hatás enyhítéséhez. (Európai Bizottság, 2020a, 2020b)

A javaslat szerint a Mechanizmus három pillérből állna, s a tervek szerint legalább 100 milliárd euró forrást csatornázna be a fenntartható gazdaságra történő átállás folyamatába. Az első pillér maga az Igazságos Átmenet Alap, egy pénzügyi alap,

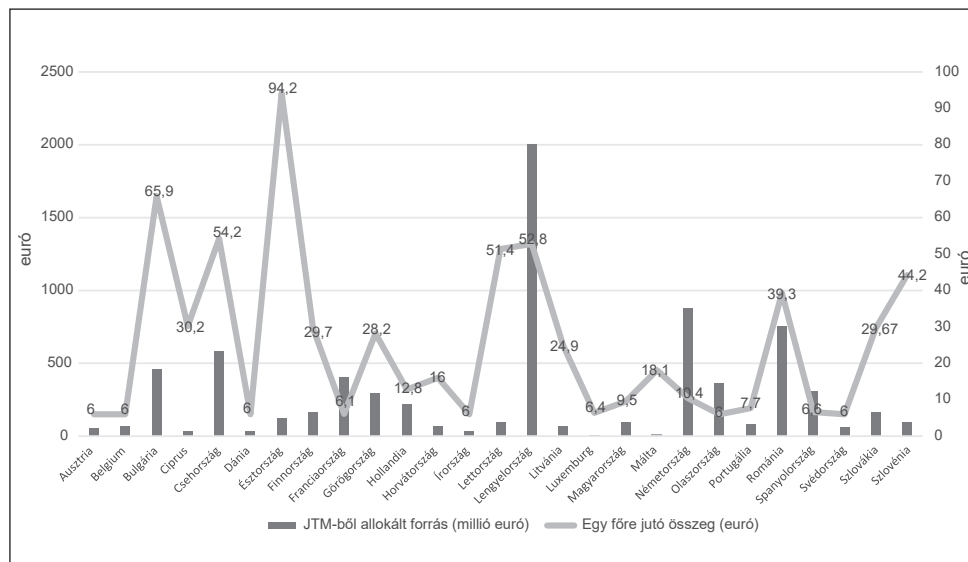


amely 2018-as árakon számolva 7,5 milliárd euró forrást jelentene. A 7,5 milliárd eurót tagállamonként osztotta el a Bizottság, a legnagyobb kedvezményezett Lengyelország és Németország, míg Magyarország az elmúlt évek alatt teljesített nagymértékű szén-dioxid-kibocsátás csökkentése ellenére is mindössze 92 millió eurót, a teljes keret 1,2%-át kapná meg. A tagállami allokációs adatokat NUTS 2 szintre lebontva, több elem figyelembevételével számították ki. A kiadott módszertan szerint a végső nemzeti allokációkat az alábbi paraméterek figyelembevételével határozták meg: az ipari létesítmények üvegházhatású gázkibocsátásának aránya azokban a régiókban, ahol e kibocsátások szén-dioxid-intenzitása meghaladja az uniós átlagot, ezen ipari létesítményekben és a szén- és lignitbányászatban foglalkoztatottak súlya az adott ország foglalkoztatási statisztikájában, valamint a tőzeg- és olajpala-termelés országonkénti aránya. Az így kapott adatokat még korrigálták annak a számadatnak a másfélszeresével, hogy az adott tagállam 2015–2017 közötti GNI (PPP) aránya mennyivel tér el az EU átlagától. Megállapították továbbá, hogy az alpból 2 milliárd eurónál többet nem kaphat egy tagállam sem, valamint a 6 euró/fő alatti népességarányos támogatás is kizárt. Mindezek mellett fontos, hogy az így kapott forrásokat a tagállamoknak ki kell egészíteniük az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és/vagy az Európai Szociális Alap+ (ESZA+) kereteik terhére, amelyekhez még 20-30%-os arányban nemzeti társfinanszírozást is biztosítaniuk kell. (Európai Bizottság 2020b, 2020c) Jól látható tehát, hogy a Bizottság az alapot inkább csak a klímafinanszírozás katalizátoraként vetné be, az ehhez szükséges források nagyobb részét a költségvetés vonatkozó fejezetei és a tagállami vállalatok biztosítanák.

A 3. ábra szemlélteti a Mechanizmus tagállamonkénti allokációját euróban, amelyet összevettem az egy főre jutó összegekkel szintén euróban, tagállamonként. Ebből jól látható, hogy Lengyelország részesül a legnagyobb mértékben a forrásokból, hiszen a maximális 2000 millió eurót kaphatja meg, míg a legkisebb összeg – nem meglepő módon – Luxemburgé, minössze 4 millió euróval. Az allokációs számoknál ugyanakkor többet mond az Igazságos Átmenet Alap fent már röviden ismertetett módszertana és az egy főre jutó összegek vizsgálata. Az elvégzett számításaimból jól látszik, hogy az egy főre jutó összeg Észtországban, Bulgáriában és Csehországban a legnagyobb, míg a legkisebb minimális 6 eurós határ olyan fejlett országoknál jelenik meg, mint Belgium, Dánia vagy Írország. Magyarország szempontjából érdemes megvizsgálni, hogy tulajdonképpen mind a másik három V4-ország, mind a szomszédos országok két számjegyű egy főre jutó allokációs arányokkal számolhatnak, szemben a Magyarországra jutó 9 euróval. Szintén érdekes, hogy Magyarországon a Bizottság módszertana szerint nincsenek szén- és lignitbányászatban dolgozó munkavállalók, míg a másik három V4-országban ez rendre megjelenik a számításban. (Európai Bizottság 2020c) Ezt a problémát azért is nagyon fontos kiemelni, mert ugyan az egyértelmű, hogy az egyes országokban nem azonos a szénbányászat termelése és az ágazatban foglalkoztatottak száma, azonban a Bizottság Közös Kutatóközpontjának európai szénbányászatról szóló elemzése is rámutat arra, hogy a Magyarországon működő két szénbánya az európai széntermelés 2%-át adja. A Magyarországnál kisebb Szlovénia egy működő bányája az európai széntermelés 0,6%-át termeli ki, esetükben mégis feltüntették a Bizottság által közzétett Igazságos Átmenet Alap allokációs táblázatában a kétezer foglalkoztatottat. (Európai Bizottság 2018b) Magyarországnál az Alap forrásainak elosztásánál tehát nem vették figyelembe a még működő szénbányákat, így a foglalkoztatottak számát sem.



A vizsgálat alapján talán nem megalapozatlan a tanulmány felvetése, miszerint a Mechanizmussal a Bizottság szándéka lehet az Ambiciózus Európa költségvetése ország-csoport megosztása, így Lengyelország, Csehország, Szlovákia és – nagy népessége, így szavazati súlya révén – esetleg Románia számára kedvezőbb feltételek biztosítása, így mozgásterük növelése a költségvetési tárgyalások során. Hivatalos adatok ugyan még nincsenek a 2021–2027-es költségvetés tagállami allokációs számairól, de a 2014–2020-as költségvetés országokénti, kohéziós alapokból való részesedési arányait vizsgálva azt láthatjuk, hogy a kohéziós forrásokból legnagyobb mértékben részesülő országok Lengyelország, Magyarország, Románia és Csehország. A 2004 után csatlakozott tagállamok közül pedig a KAP-ban is ez a négy ország érintett a legnagyobb mértékben. (European Court of Auditors, 2019) Így tehát a kohéziós források és a KAP főösszegének nagyobb arányú megvágása esetén az Igazságos Átmenet Alap néhány százalékos kompenzációt jelenthet ezen országok számára. Természetesen az, hogy ezt a lehetőséget mennyire tudják kihasználni a tagállamok, csak a letárgyalt MFF-számok tükrében állapítható majd meg bizonyossággal, ugyanakkor ez is jól mutatja, hogy a fenntarthatóság finanszírozásának kérdése döntő befolyással van az egész költségvetési keret tárgyalására.



3. ábra

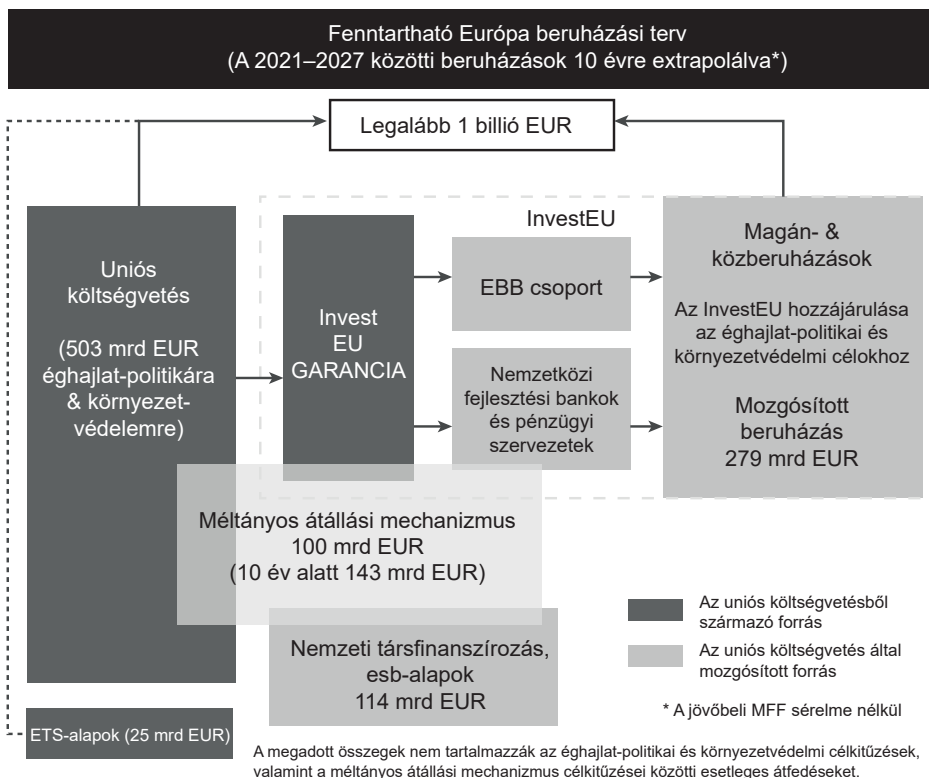
Az Igazságos Átmenet Mechanizmusból allokált összegek és az egy főre jutó összegek tagállamonként (az egy főre jutó összegek számmal jelölve)

Forrás: Európai Bizottság 2020a, 2020b, 2020c és a Világbank demográfiai adatai alapján a szerző számolása és szerkesztése



Az Igazságos Átmenet Mechanizmus második és harmadik pillére nagyban összefügg. A második pillért az InvestEU-n belül létrehozandó Igazságos Átmenet fejezet jelenti, amelytől nagyságrendileg 45 milliárd eurónyi magánbefektetés mobilizálását várják. Ez tulajdonképpen egy hitelkeret lenne, amellyel a „zöld” magánbefektetéseket támogatnák. Míg a harmadik pillér az Európai Beruházási Bank Eszköz kifejezetten a közszféra és a helyi önkormányzatok fenntartható projektjeinek támogatására kialakított hitelkeret. Utóbbtól 25-30 milliárd eurónyi közpénzt megmozgató befektetéseket várnának. A második és harmadik pilléren belül lesznek tehát támogathatók a megújuló energiára és energiahatékonyságra épülő infrastruktúra-beruházások, az energia és közlekedési-szállítási infrastruktúra-fejlesztés és egyéb dekarbonizációs projektek is. (Európai Bizottság, 2020a)

A Mechanizmus teljes egészében illeszkedik a Bizottság által közzétett Fenntartható Európa beruházási terv keretrendszerébe, amely tulajdonképpen az Európai Zöld Megállapodás pénzügyi háttere. Jól látható, hogy a Bizottság a 2021–2030-as időtartam alatt 1000 milliárd euró magán- és közbefektetés mozgósítását tervezi. (Európai Bizottság, 2020d)



4. ábra

Fenntartható Európa beruházási terv

Forrás: Európai Bizottság, 2020d

Az Igazságos Átmenet Mechanizmus „igazságos” és „átmenet” voltát is számos tagállam megkérdőjelezi. A fent ismertetett módszertani háttér mellett számos tagállam számára problémát jelent, hogy az Alap által biztosított források nem használhatóak fel nukleáris erőművek építésére/leszerelésére és fosszilis üzemanyagok égetéséhez, termeléséhez, feldolgozásához köthető beruházásokhoz sem, míg támogatható belőle általánosságban a munkaerőképzés, a körforgásos gazdasággal kapcsolatos befektetések, kutatási tevékenységek. (Európai Bizottság 2020e) Vagyis az Igazságos Átmenet Alap támogatható tevékenységeinek a köre igen hasonló a Kohéziós Politika céljaihoz, és az energiaátmenet helyett inkább az átállást követő alkalmazkodási időszak befektetéseire ad támogatást. Az ismertetett második és harmadik pillér forrásainak felhasználási köre ugyan tágabban határozza meg a támogatható beruházások fajtáit, de nem szabad szem elől tévesztenünk, hogy ez a két pillér az Alappal szemben hitel. Kérdéses, hogy ilyen keretek között mennyire tudja kihasználni a forrásokat például a számos szénbányával rendelkező Lengyelország vagy az éppen nukleáris erőművet építő Magyarország és Csehország.

A tagállamoknak el kell készíteniük a saját területi igazságosátmenet-terveiket a nemzeti klímasemlegességre törekedve, megjelölve a Mechanizmus által biztosított források felhasználási területeit összhangban a kohéziós források lehívásához szükséges operatív programjaik prioritásaival. A finanszírozáshoz jutás feltétele a nemzeti tervek Bizottság általi jóváhagyása. A Bizottság ütemezése szerint a tagállamoknak már most el kell kezdeniük a tervek elkészítését, mert 2021-ben szeretné, ha működésbe lépne az Igazságos Átmenet Mechanizmus. A Bizottság által közzétett javaslatcsomag szintén tartalmazza, hogy adott célindikátorok szerint folyamatosan ellenőrizni szükséges a tagállamok forrásfelhasználását. A tervezet 9. cikke felvillantja, hogy amennyiben a teljesítményértékelés alapján a kitűzött célok nem valósulnak meg legalább 65%-ban, az utólagos tagállami pénzügyi korrekciót vonhat maga után. (Európai Bizottság, 2020f) Az említett indikátorrendszer részletei és a támogatások esetleges csökkentésének vagy visszafizettetésének pontos szabályai viszont nem derülnek ki egyértelműen a dokumentumból.

Az Igazságos Átmenet Alap jó kezdeményezésnek tekinthető, hiszen az EU-s, valamint a köz- és magánbefektetések mobilizálásával együtt igyekszik támogatni a fenntarthatósági átmenetet. Számos tagállam azonban kevesli az alap főösszegét, arra hivatkozva, hogy 7,5 milliárd euró túl kevés erre a célra. A mechanizmus kétségkívül akkor lehet sikeres, ha a hitelkeretek révén valóban megindulnak a „zöld” befektetések mind az innováció, mind pedig az infrastruktúra területén. Mivel azonban az Igazságos Átmenet Mechanizmus sem tud a tagállamok támogatása nélkül hatékonyan működni, a Bizottságnak elsősorban arról kell meggyőznie a tagállamokat, hogy a szóban forgó 7,5 milliárd euró valóban „plusz pénz”, és azt nem a tárgyalás alatt lévő többéves pénzügyi keret KAP keretéből vagy az egyébként a Mechanizmus mellé rendelt kohéziós alapokból történő átcsoportosítással próbálják előteremteni.



Összefoglalás

A tanulmányban rávilágítottunk arra, hogy az Európai Unió prioritásként kezeli a környezetvédelemmel és fenntarthatósággal kapcsolatos kérdések megoldását. Az Európai Zöld Megállapodás igen ambiciózus ötletgyűjtemény a klímasemleges európai kontinens elérése érdekében. Ugyanakkor az is jól érzékelhető, hogy a klímafinanszírozás kérdésében nincs konszenzus a tagállamok között. Emellett pedig az Európai Zöld Megállapodásban foglalt tervek megvalósítása is számos kérdést vet fel, kiemelten a klímátörvény és a „karbonadóztatás” kidolgozását, megvalósítását illetően.

A 2021–2027-es költségvetési tárgyalásokkal kapcsolatban a tagállamoknak elsősorban azt kell eldönteniük, hogy mekkora legyen a GNI-alapú források nagysága, milyen fejezetbe kerüljenek a klímafinanszírozásra szánt összegek, amennyiben azokat az MFF-en belül szeretnék tartani a tagállamok, illetve nem utolsósorban arról is szükséges megállapodás, hogy milyen új bevételi forrás fogadható el a huszonhetek számára.

Az Igazságos Átmenet Mechanizmus elemzéséből arra a következtetésre jutottunk, hogy a Bizottság mechanizmusa mindinkább csak egyfajta katalizátora lesz a klímasemlegesség finanszírozásának, hiszen a 7,5 milliárd eurós alap három pillére közel sem nyújt elegendő forrást minden tagállam számára. Ugyanakkor a tagállami allokációs adatok és az Igazságos Átmenet Mechanizmus módszertanának vizsgálatát követően azonosíthatók olyan tagállamok (kiemelten Lengyelország, Csehország, Románia), akik az Igazságos Átmenet Mechanizmusban lévő kedvező helyzetük révén, a költségvetési tárgyalások során, várhatóan könnyebben kompromisszumot köthetnek majd.

A kutatás további szakaszában érdemes követni a költségvetési tárgyalások menetét és a Bizottság kommunikációját, hiszen a tanulmányban felvetett kérdések csak a le-tárgyalt költségvetési számokkal válaszolhatóak meg kétségtelenül.

Egyértelmű, hogy olyan globális kihívások közepette, mint a COVID-19 járvány vagy az amerikai-kínai kereskedelmi háború, a költségvetési tárgyalások befejezése nem kis kihívás az Európai Unió számára. Az elkövetkezendő években azonban el kell döntenie az öreg kontinens tagállamainak, hogy mennyire elkötelezettek valójában a fenntarthatóság mellett, és hogyan tudnak ebből az európai polgárok is a legnagyobb és leg-egylenőbb mértékben részesülni.

Felhasznált irodalom

- BARANYAI Gábor – CSERNUS Dóra Ildikó szerk. (2019): *A fenntartható fejlődés és az állam*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- BOLDIZSÁR Anna – KÉKESI Zsuzsa – KOROKNAI Péter – SISAK Balázs (2016): A magyarországi EU-transzferek áttekintése – két költségvetési korszak határán. *Hitelintézet*, 15. évf. 2. sz. 59–87.
- IVÁN Gábor (2006): Az Európai Unió pénzügyi keretterve 2007–2013-ra – az infúzió be-kötve. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 5. sz. 428–451.
- KNOLL Imre – LAKATOS Péter szerk. (2014): *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.



- LIGHTFOOT, Simon – BURCHELL Jon (2005): The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 1. 75–95. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2005.00547.x>
- MURRAY, Joy – DEY, Christopher (2009): The carbon neutral free for all. *International Journal of Greenhouse Gas Control*, Vol. 3, No. 2. 237–248. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijggc.2008.07.004>
- PALÁNKAI Tibor – KENGYEL Ákos – KUTASI Gábor – BENCZES István – NAGY Sándor Gyula (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai Kiadó. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789630598385>

Internetes források

- Az Európai Parlament és a Tanács 2003. október 13-i 2003/87/EK irányelve az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0087:20041113:-HU:PDF> (A letöltés ideje: 2020. 04. 10.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. május 21-i 2008/50/EK irányelve a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0050&from=hu> (A letöltés ideje: 2020. 04. 10.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32008L0098> (A letöltés ideje: 2020. 04. 10.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN> (A letöltés ideje: 2020. 04. 10.)
- CĂTUȚI, Mihnea – ELKERBOUT, Milan (2019): The opportunities of the Modernisation Fund for the energy transition in Central and Eastern Europe. *CEPS Policy Insights*, Vol. 18, No. 9. Elérhető: www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/06/PI2019_09_Modernisation_Fund_Paper.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- BARBIÈRE, Cécile (2019): Not all member states will benefit from the European Green Deal. *Euractiv*, 15. 01. 2020. Elérhető: www.euractiv.com/section/energy/news/not-all-member-states-will-benefit-from-the-european-green-deal/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Croatian Presidency of the Council of the European Union (2019): *A strong Europe in a world of challenges – Programme of the Croatian Presidency*. Elérhető: https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/12%20prosinac/31%20prosinca/web_FINAL_PROGRAMME_EN_FINAL.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)



- D'ALFONSO, Alessandro (2019): Mainstreaming of climate action in the EU budget. *European Parliamentary Research Service*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/642239/EPRS_IDA\(2019\)642239_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/642239/EPRS_IDA(2019)642239_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.) DOI: <https://doi.org/10.2861/469>
- ERFORTH, Benedikt – KEIJZER Niels (2020): EU budget summit: Is the EU risking another 'no deal'? *Euractiv*, 18. 02. 2020. Elérhető: www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/eu-budget-summit-is-the-eu-risking-another-no-deal/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Bizottság, DG budget data. Elérhető: https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Bizottság (2018a): *A modern EU budget for a Union that protects, empowers and defends*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Bizottság (2018b): *EU coal regions: opportunities and challenges ahead*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/eu-coal-regions-opportunities-and-challenges-ahead> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.) DOI: <https://doi.org/10.2760/064809>
- Európai Bizottság (2018c): *A műanyagok körforgásos gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatos európai stratégia*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0028&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Bizottság (2019a): *Approval of the European Commission 2019-2024*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/election-european-commission-2019-2024_en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Bizottság (2019b): *The European Green Deal*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Bizottság (2019c): *From Horizon 2020 to Horizon Europea monitoring flash*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/knowledge_publications_tools_and_data/documents/h2020_monitoring_flash_022019.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Bizottság (2020a): *The Just Transition Mechanism: Making Sure No One Is Left Behind*. DOI: <https://doi.org/10.2775/19010>
- Európai Bizottság (2020b): *Allocation method for the Just Transition Fund*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_66 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Bizottság (2020c): *JTM and JTF allocation table*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_66 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Bizottság (2020d): *Commission Communication on the European Green Deal Investment Plan*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_48 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Bizottság (2020e): *A zöld gazdaságra való átállás finanszírozása: az Európai Zöld Megállapodáshoz kapcsolódó beruházási terv és a méltányos átállási mechanizmus – Sajtóközlemény*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_17 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)



- Európai Bizottság (2020f): *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0022> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Parlament (2018a): *Hosszú távú uniós költségvetés: a Parlament pénzügyi prioritásai a 2020 utáni időszakra – Sajtóközlemény*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20181106IPR18317/mff-a-parlament-penzugyi-prioritasai-a-2020-utani-idoszakra (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Parlament (2018b): *European Parliament resolution of 14 November 2018 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 – Parliament’s position with a view to an agreement*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_EN.html?redirect (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Parlament (2019): *Future financing of EU policies*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635545/EPRS_BRI\(2019\)635545_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635545/EPRS_BRI(2019)635545_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Tanács (2019): *Az Európai Tanács ülése (2019. december 12.) – Következtetések*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/41781/12-euco-final-conclusions-hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Unió Tanácsa (2013): *A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Unió Tanácsa (2016): *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a 2003/87/EK irányelvnek a költségvetés kibocsátáscsökkentés és az alacsony széndioxid-kibocsátású technológiákba történő beruházások növelése érdekében történő módosításáról – Irányadó vita*. Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9719-2016-INIT/hu/pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Európai Unió Tanácsa (2019): *Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027: Negotiating Box with figures*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/41630/st14518-re01-en19.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- European Court of Auditors (2019): *Rapid case review Allocation of Cohesion policy funding to Member States for 2021-2027*. Elérhető: www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- HAAS, Jörg – RUBIO, Eulalia (2017): *Brexit and the EU budget: Threat or opportunity? Jacques Delors Institute*. Elérhető: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/brexitbudget-haasrubio-jdi-jan17.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- Ambiciózus Európához ambiciózus költségvetés kell (2020). *Magyarország kormánya*, 2020. 02. 21. Elérhető: www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/ambiciozus-europahoz-ambiciozus-koltsegvetes-kell (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- SCHULZ, Florence (2020): *Linn Selle: Coronavirus may have a long impact on German presidency*. *Euractiv*, 17. 03. 2020. Elérhető: www.euractiv.com/section/future-eu/interview/linn-selle-coronavirus-may-have-a-long-impact-on-german-presidency/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)



Ursula von der Leyen as a candidate for the president of the European Commission (2019): *Political Guidelines for the Next European Commission 2019 – 2024*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)



Banyár József – Németh György

Hogyan segítsünk Afrikán?

How to help Africa?

Afrika, ezen belül is a Szahara alatti úgynevezett Fekete-Afrika sorsa jelentős részben azon múlik, hogy a termékenység milyen időtávban süllyed a fejlett világ – az egyszerű reprodukciót el nem érő – szintjére, ami elérhető közelségbe hozná a népességnövekedés megállítást. A 2010-es évek második felében az átlagos termékenység Afrikában 4,44, miközben a világátlag 2,47, a fejlett országokban pedig nem éri el az egyszerű reprodukciót biztosító 2,1-et. Nem pusztán demográfiai, hanem a leg súlyosabban gazdasági és környezetvédelmi kérdésről van szó, mert a további gyors népességnövekedés eltüntetné a növekedés hasznát és a környezet további rombolásával járna, valamint erősítené az Európai Unió felé irányuló, már most is jelentős migrációs nyomást. A szerzők azt javasolják, hogy az EU segélyprogramjai közvetlenül és erőteljesebben koncentráljanak a tizenéves anyaság visszaszorítására, a nők iskoláztatásának javítására, mert az ennek következtében visszaeső termékenység gazdasági-jóléti hatása stabilabb, mint a bizonytalan és gyakran kontraproduktív segélypolitikáké.

Kulcsszavak: Afrika, segély, demográfia, TFR, oktatás

The fate of Africa, and within it the sub-Saharan area known as Black Africa, is to a significant degree dependent on within what time-frame fertility sinks to the level of the developed world – which does not reach simple reproduction –, and bring the successful stopping of population growth within reachable proximity. During the second half of the 2010s, the average fertility rate in Africa was 4.4, while the world average was 2.47, and that of the developed countries was less than the 2.1 level that assures simple reproduction. This is not just a question of demographics, but one of the most serious economic and environmental issues in view of the fact that further rapid population increase would negate the benefits of growth and cause further destruction of the environment, in addition to which it would increase the already significant migration pressure aimed at the European Union (EU). The authors recommend that the EU's aid programs should concentrate directly and to a more determined extent on reducing teenage pregnancies and improving the level

Banyár József PhD, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem. E-mail: jozsef.banyar@uni-corvinus.hu

Németh György szociológus. E-mail: n.gyorgy@t-online.hu

of education of women, because the socio-economic effect of the resulting reduction in fertility is more stable than that of aid policies, which are uncertain and often counterproductive.

Keywords: Africa, relief, demography, TFR, education

Bevezetés

2017. július elején Hamburgban, a G20 csúcsertekezleten egy elefántcsontparti újságíró azt a szemrehányó kérdést tette fel Emmanuel Macron francia köztársasági elnöknek, hogy Afrika számára miért nem készül Marshall-terv. Mint köztudott, a második világháború után romba dőlt Európa újjáépítését szolgáló, az amerikai külügyminiszterről elnevezett segélycsomaggal az Egyesült Államok sikeresen vetett gátat a kommunizmus további európai térnyerésének, miközben ösztönözte a segélyezett országok gazdasági kapcsolatainak elmélyítését, amivel megindította azt az egységesedési folyamatot, amely napjaink Európai Uniójához vezetett. Macron azt válaszolta, hogy Afrikának „civilizációs problémái” vannak, s amíg „a nőknek 7-8 gyerekük” van, a segítés kilátástalan, értelmetlen. (Wildman, 2017)¹

Ha Macron elnöknek több ideje lett volna megfontolni válaszát, bizonyonnyal részlete-sen kitért volna a hét évtizeddel ezelőtti Európa és a mai Afrika közötti különbségekre. Az akkori Európa a világ – Egyesült Államokon kívüli – legfejlettebb, ám romokban heverő része volt, amelyet újjáépíteni kellett. Az akkori Afrika, ahogy a mai is, a világ legkevésbé fejlett része volt és európai országok gyarmataként létezett (az egyetlen Etiópia kivételével). Gyarmattartóikon keresztül integrálva voltak a világgazdaságba, bár erősen alárendelt szerepben. Az afrikai országok politikai értelemben ma már függetlenek, ám a világgazdaságban szinte kizárólagosan ásványkincseikkel, mezőgazdasági tömegtermékeikkel, az utóbbi egy-másfél évtizedben pedig koncesszióba adott (és adható) termőföldjeikkel vannak jelen. A feladat a világgazdaságba való beépítésük (integrálásuk) volna, amely az újjáépítésnél lényegesen bonyolultabb feladat. Az ezt célzó eddigi, az 1960-as évektől függetlenné váló afrikai országokat támogató fejlesztési programok tapasztalataiból nem szűrhető le olyan legjobb gyakorlat (best practice), amely – még ha nagyon jelentős források állnának is rendelkezésre – garantálná a sikert. A fejlesztési programok sorozatos kudarcából a leginkább azok a hasznosítható tapasztalatok, amelyek arra mutatnak rá, hogyan ne próbáljuk segíteni Afrikát. Egyre többen képviselik azt az álláspontot, hogy az afrikai országokat a fejlett világnak nem fejlesztési programokkal s akaratlanul is kontraproduktív „segélyipar” fenntartásával kell segítenie, hanem azzal, hogy magára hagyja őket. A fejlett világnak mindenekelőtt multinacionális cégeik gazdasági erőfölényükkel – és gyakran a helyi politikai elitekkel és diktátorokkal összefüggésben – történő visszaélését, a tőkekivonást kellene megfékezniük. (Például azzal, hogy a befektetők meghatározott ideig – legalább egy évtizedig – nem vonhatnák ki befektetett tőkéjüket és profitjukat, vagy csak egy transzparensszerűen működő, e célra létrehozott

¹ http://mandiner.hu/cikk/20170712_tamadasok_keresztutzeben_macron (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)



nemzetközi szervezet engedélyével. Ez a megoldás a befektetőket nem a gyors megtérülésben, a politikai elittel, diktátorokkal megköthető korrupciós alkukban, hanem a gazdasági-társadalmi fejlődésben és a politikai stabilitásban tenné érdekeltté.)

Macron elnöknek azonban azonnal válaszolnia kellett, amit három és fél percben tett meg. Válaszát többen rasszistának minősítették, jobb esetben „csak” azzal vádolták, hogy lekezelő, mert az európai kultúrát különbnek tartja az afrikainál. Vádolták azzal is, hogy Afrika problémáiért csakis a demográfiai robbanást teszi felelőssé, s nem ejt szót a Nyugat felelősségéről.

Nem áll szándékunkban Macron elnök védelmére kelni, nálánál jobban erre aligha volnánk képesek. Bár válaszában kétségtelenül akadtak bírálható elemek, azok súlya elhanyagolható állításai igazságtartalma mellett. Fő állítása, hogy Afrika túlnépesedett, aminek meghaladásához elengedhetetlen a termékenység lényeges csökkenése, az egyszerű reprodukció szintjéhez való közelítése.² Ez jelenleg azonban még középtávon sem várható.

A túlnépesedés nyomást gyakorol a természeti környezetre (beleértve a klímát), aminek következtében társadalmi és politikai konfliktusok keletkeznek és éleződnek ki, a szűkülő erőforrásokért folyó küzdelmek akár fegyveres konfliktusig is eszkalálódhatnak. Mindennek következményeként tömegek kényszerülnek elhagyni szülőföldjüket, ami egy idő után elsősorban Európára nehezedő migrációs nyomásként jelentkezik. Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a migrációt önmagában természetes jelenségnek tartjuk, azt viszont problémának, ha oka brutális kényszer, valamint ha spontán és tömeges jellege miatt a befogadó országok számára kezelhetetlenné váló feladatot jelenthet.

A helyzet jelenleg minden vonatkozásban romlik, s a majdani javulásának még csak jelei sem látszanak. Európa számára az afrikai migránsok falakkal való távol tartása csak ideiglenes megoldást jelenthet, de kivétel és feltétel nélküli befogadásuk még azt sem. Olyan megoldást kell találni, amely fékezi a további népességnövekedést, amely lehetőség szerint megőrzi, sőt – amennyire csak lehetséges – javítja a környezet állapotát, s végül amely nem pusztán támogatja a kontinens gazdasági fejlődését, hanem azt a világgazdaságba történő szerves beillesztéssel teszi. Mindennek eredményeként okkal remélhető az Afrika felől Európára nehezedő migrációs nyomás csökkenése. Az nem lesz a múlté, de kezelhetővé válik.

Hangsúlyozzuk azonban, hogy Afrika túlnépesedése elsősorban Afrika problémája, amihez képest másodlagos, hogy a migrációs nyomás Európára jelent veszélyt. A túlnépesedés, valamint a további gyors, népességrobbanásnak minősíthető népességnövekedés Afrika modernizációjának legnagyobb, bár egyáltalán nem kizárólagos akadálya. Elképzelhetetlen az olyan gyors gazdasági növekedés, amely a fokozódó túlnépesedés miatt egy átlag afrikai számára érzékelhető jövedelemnövekedést jelenthetne. A kulcs tehát a népességnövekedés viszonylag gyors lefékezése, majd megállítása.

² Van olyan vélemény is, miszerint a túlnépesedésre hivatkozás pusztán megtévesztés (hoax), amely arra szolgál, hogy a kormányzatnak a válsághelyzet előállításában játszott felelősségét kisebbítse, vagy az alól egyenesen felmentést adjon (például Williams [2017]). A kormányzat felelőssége természetesen egyértelmű, de nem látunk arra okot, hogy a túlnépesedést ne objektív kategóriaként értelmezzük.



Fontos hangsúlyozni, hogy ez nem pusztán a családtervezéssel kapcsolatos ismeretek elsajátításának és korszerű eszközeihez való könnyű hozzáférésnek a kérdése, hanem mély társadalmi átalakulást feltételez. Afrikában elsősorban a még törzsi-nemzetségi viszonyok között élők társadalmi megfelelési kényszere miatt magas a termékenység. Ezzel szemben létezik egy vékony, de számban és arányaiban is gyarapodó városi középosztály, amelynek termékenységi magatartását törzsi-nemzetségi kötöttsége – még ha azt számontartja is – már nem befolyásolja; termékenysége az egyszerű reprodukció körüli. Azt is hangsúlyozzuk, hogy többről és némileg másról van szó, mint az iskolázottságról. Afrika népességrobbanásának mérséklésére nemzetközi szervezetek és a fejlett világ országai rengeteg programot finanszíroztak, s ezek kudarcának egyik legfőbb oka a téves kiindulópont volt. Azt gondolták, hogy a magas termékenység oka a fogamzásgátlási ismeretek hiánya, ezért az ismeretek átadását, illetve a fogamzásgátlás eszközeihez való könnyű hozzáférhetőséget és olcsóságot kell biztosítani. Mindez természetesen szükséges, de távollól sem elégséges feltétel.³ A problémához más irányból kell közelíteni. Az alábbiakban erre teszünk javaslatot. Véleményünk szerint a helyes irány az első gyermeküket szülő nők életkorának kitolása az oktatásban való részvétel támogatásával (ösztöndíj), majd alapjövedelem biztosítása addig, míg gyermekeik száma nem több mint kettő (esetleg három).

Mielőtt javaslatunkat részletesen ismertetnénk, áttekintjük Afrika környezeti, népesedési, társadalmi és gazdasági helyzetét – beleértve a segélypolitikák csődjét okozó tényezőket is.

A még éles demográfiai bomba: Afrika népesedése

A világ népességének teljes termékenysége az 1950-es évek első felétől (az ENSZ jóvótáblából ekkortól állnak rendelkezésünkre viszonylag megbízható adatok⁴) a 2010-es évek második feléig folyamatosan esett – leszámítva az 1960-as évek első felét, amikor kissé emelkedve meghaladta az 5-öt (5,02), de még ezen évtized második felében is magasabb volt (4,93), mint az emelkedés előtti fél évtizedben (4,90). Innentől azonban folyamatos a csökkenés: a teljes termékenység az 2010-es évek második felében már csak 2,47, a hat

³ A migrációs hullámról írt cikksorozata végén Cameron Abadi (2017) a *Foreign Policy*-ben megállapítja: "Amid the search for similarly permanent solutions, some migration researchers offer their more radical ideas: Europe subsidizing contraception as a way to manage Africa's soaring population growth." [Miközben kutatják a hasonlóan tartós megoldásokat, némely migrációval foglalkozó szakembereknek radikálisabb javaslatai vannak: Európa támogassa a fogamzásgátlást mint egy módszert, amely kezelni tudja Afrika szárnyaló népességnövekedését.] Ezt ismerteti a 444.hu is (Bede Márton [2017]), aki szerint ezen ötletek egy részét korábban nem illet civilizált társaságban kimondani, de ma már az európai politikusok mindent meghallgatnak, ami a rettegett menekültek távollátásával kecsegtethet – például a családtervezési programok támogatását.

⁴ A továbbiakban az ENSZ (United Nations – UN) Gazdasági és Szociális Ügyek Igazgatósága (Department of Economic and Social Affairs – DESA) Népesedési Részleg (Population Division) Világnépesség-előreszámítási projektjének (World Population Prospects – WPP) 2019-ben felülvizsgált (2019 Revision) adatait használjuk. Az adatok megtalálhatók: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10). Az ENSZ az éves ingadozások lehetőség szerinti küszöbölésére az egyes naptári évtizedek első és második felét átlagolja. Az utolsó részben ténylegként megadott értékek 2015–2020-ra vonatkoznak, ami részlegesen becslésnek tekinthető.



évtizeddel ezelőttinek kevesebb, mint fele. (Pásztor, 2017) Három évtizedre volt szükség, hogy az ötből három legyen (1960–1965: 5,02, 1990–1995: 3,01). Ezután a csökkenés lelassult, jelen évtized két fele között már csupán 0,05. Csupán három olyan afrikai ország található, amelynek teljes termékenysége a szóban forgó időszak kezdetétől egyenletesen csökkent (Madagaszkár, Dél-afrikai Köztársaság és a francia tengerentúli megyének számító Mayotte), a többinél voltak hosszabb-rövidebb emelkedő időszakok. Afrika teljes termékenysége az 2010-es évek második felében 4,44, hajszállal alacsonyabb, mint a viláé 1970–1975-ben volt (4,47), ám az esés nem olyan gyors (az fél évtized alatt 0,29, míg a viláé esetén 0,46 volt).

Két fontos állítást teszünk, amelyeket itt nem tartunk fontosnak indokolni. Az egyik, hogy a Föld nevű bolygó ökoszisztémájának fenntartása és a szegénységben élők jólétének megteremtése érdekében az volna a kívánatos, ha a világnépesség teljes termékenysége mielőbb az egyszerű reprodukció szintjére (2,1 körüli értékre) vagy kissé az alá csökkenne.⁵ A másik, hogy a fejlett országok jólétének megőrzése érdekében az volna a kívánatos, ha teljes termékenységük szintén erre a szintre, de legalább 1,8-ra emelkedne – jelenleg ugyanis, kevés kivétellel, az alatt van. A túlnépesedés miatti társadalmi-gazdasági problémák léte hosszú idő óta és széles körben tudatosult (bár kis számban vannak olyanok is, akik e probléma létét tagadják). Azonban az alulnépesedés (mikor is a teljes termékenység szintje tartósan és jóval az egyszerű reprodukció szintje alá kerül) egyelőre kevésbé. Az alulnépesedés ugyanúgy probléma, mint a túlnépesedés, csak más jellegű.⁶

Magától értetődőnek tartjuk, hogy mindenkinek joga van eldönteni, hány gyermeket vállal. De tisztában vagyunk azzal is, hogy az egyéni döntések eredőjeként olyan helyzet is előállhat, amely a közösség szempontjából káros. E helyzet klasszikus leírása Garrett Hardin (1968) nevéhez köthető. Tudjuk, hogy a közlegelők tönkretétele (elsivatagosodása) minden állattartóra egyaránt vonatkozó, a közhatalom által felállított szabályokkal előzhető meg, feltéve, ha a közhatalom rendelkezik e szabályok betartásának kikényszerítésére alkalmas eszközökkel, és szükség esetén nem riadna vissza alkalmazásuktól. Közlegelők esetén a felállított szabály mindenekelőtt azt tartalmazza, hogy az egyes állattartók hány állatot hajthatnak ki a közlegelőre.⁷ Azonban joggal tartanánk elfogadhatatlannak, ha a közhatalom az egyes személyek gyermekvállalási döntéseit számszerűen korlátozó vagy ellenkezőleg, gyermekvállalásra kényszerítő szabályt alkotna. A számszerű korlátozásra az egyetlen egyértelmű példa Kína 1979-ben meghirdetett és 2016-ig tartó úgynevezett egy gyermek politikája (amely becslések szerint 360-520 millió születést akadályozott meg az állam erős pressziójával [Goodkind,

⁵ A *BioScience* című tudományos szaklapban 2017. november 13-án 184 ország 15 364 tudósa arra figyelmeztette az emberiséget, hogy közel jár ahhoz, hogy élehetlenné tegye a Földet. A legnagyobb veszélyek közt említették a jelenlegi gyors népességnövekedés folytatódását. (Ripple et al., 2017) Ezt a véleményüket a *Science* tudományos folyóirat egyik ez évi cikkére alapozták. (Crist et al., 2017)

⁶ Nyilvánvaló, hogy az alacsony születésszám a modern nyugdíjrendszerben súlyos problémát okoz. Lásd erről például: (Banyár, 2019).

⁷ A Coase munkásságából, elsősorban a társadalmi költségről szóló 1960-as tanulmányából – magyarul lásd: (Coase, 2004) – kinőtt iskola mindezt nem a közhatalommal, hanem a tulajdonjogok definiálásával gondolja megoldani. Erre ad számos gyakorlati példát Elinor Ostrom munkássága, lásd például: (Ostrom, 1990). Az itt tárgyalt problémát érdemes ebből a szempontból is végiggondolni, de ez nem ígérkezik könnyűnek.



2017], sőt fizikai erőszakkal), de számos fejlődő országban volt példa már-már erőszakba hajló közhatalmi presszióra (például Indiában). A túlnépesedés problémájára sokan úgy tekintenek, amelyet majd megold az idő (a trendek valóban ebbe az irányba mutatnak), míg az alulnépesedésre úgy, amely ellen nem szabad tennünk, de nem is igazán tehetünk semmit. E sorok írói mindezzel ellentétben vallják, hogy kidolgozhatók olyan hatékony szakpolitikák, amelyek képesek a népesedési folyamatokat a társadalmi-gazdasági értelemben optimális(abb) irányba terelni. Jó szakpolitikákkal a túlnépesedés, illetve az alulnépesedés lefékezhető, szerencsés esetben megállítható. A továbbiakban az előbbiről lesz szó.

Európa számára azért is különösen figyelmet érdemlő Afrika népesedésének alakulása, mert e kontinens túlnépesedése (és ettől nem függetlenül várható környezeti katasztrófái) szinte kizárólagosan kontinensünket helyezi migrációs nyomás alá. Ennek csökkentése az Európai Unió, de különösen az elsődleges célállomást jelentő nyugati felének érdeke.

Afrika népesedési helyzete eddig

A következőkben áttekintjük Afrika népesedési helyzetét. Afrika két nagy részből áll: az egyik Észak-Afrika, a másik a Szaharától délre fekvő, Szahara „alatti” Fekete-Afrika (földrajzi megnevezéssel: Szubszaharai-Afrika). Észak-Afrika az arab-izlám világ része,⁸ politikai, gazdasági és társadalmi kapcsolatai sokkal inkább a Közel- és Közép-Kelethez (Nyugat-Ázsia) fűzők, mint a kontinens déli feléhez. E két földrészrész nagyon más, emiatt a statisztikai adatközlők lehetőség szerint – torzító-megtévesztő volta miatt – kerülnek, hogy Afrika egészére vonatkozó adatokat tegyenek közzé. Észak-Afrikát általában Közel- és Közép-Kelettel vonják össze, s Afrika alatt általában Fekete-Afrikát értik, amelynek 4 régióját szokás megkülönböztetni (Nyugat-Afrika, Közép-Afrika, Kelet-Afrika és Dél-Afrika). Mindez azonban a demográfiára kevésbé vonatkozik.

Afrika várható népessége a jövőben

Ha arra vagyunk kíváncsiak, hogy mindez a jövőben hogyan alakul, akkor az előrejelzéseket kell vizsgálnunk. Az ENSZ 2100-ig szóló, 2019. július 1-jén frissített világnépesség-előreszámításának alacsony termékenységi pályát feltételező (optimista) változata szerint Afrika teljes termékenysége a 2060-as évek második felében süllyed az egyszerű reprodukció szintjére (2,10), a közepes (legvalószínűbb) változat szerint még a 2090-es évek második felében is kissé efeletti szinten lesz (2,14). A magas (pesszimista) változat szerint viszont még akkor is jóval felette marad, magasabb szinten, mint jelenleg a világnépességé (2,63 vs. 2,47).

⁸ A Római Birodalom korától az iszlám megjelenéséig a Földközi-tenger medencéje volt egységes entitás. Így Észak-Afrikának több köze volt Dél-Európához, mint Dél-Európának Skandináviához, a német-lengyel síksághoz vagy az orosz sztyeppékhez.



Ez annyit jelent, hogy Afrika mai (2019. évi) 1,3 milliárdos népessége a századfordulóra a legvalószínűbb forgatókönyv szerint 4,3 milliárdra, a pesszimista forgatókönyv szerint 5,9 milliárdra növekszik. Az optimista forgatókönyv szerint csupán 3,0 milliárdra, s a 2097. évi népesség lesz az első, amely az előző évihez képest csökken (368 ezerrel). Vagyis a legvalószínűbb forgatókönyv szerint a századfordulóra Afrika népessége a mainak 3,3-szerese, de legjobb esetben is 2,3-szerese lesz, legrosszabb esetben ennek közel kétszerese (4,5). Eközben a világnépesség a három forgatókönyv szerint 15,6 milliárd főre (pesszimista), 10,9 milliárd főre (legvalószínűbb) növekszik, vagy 7,3 milliárd főre (optimista) – a maihoz képest bő négyszázmillióval – csökken. A teljes termékenység az évszázad utolsó fél évtizedére 2,42-re, 1,94-re vagy 1,47-re csökken. A legvalószínűbb forgatókönyv szerint a világnépesség a századfordulóig bő 40%-kal nő, a pesszimista forgatókönyv szerint megkettőződik, míg az optimista forgatókönyv szerint 5%-kal csökken. Ezzel Afrika világnépességen belüli aránya a jelenlegi 17,0%-ról a legvalószínűbb forgatókönyv szerint 39,4%-ra nő, a pesszimista forgatókönyv szerint 37,7%-ra, az optimista forgatókönyv szerint 41,4%-ra. (Ez paradoxonnak tűnhet; amiatt van így, mert a legtöbb Afrikán kívüli magas teljes termékenységű országokban a termékenység még inkább esik.) Afrika lélekszámát tekintve csak az optimista forgatókönyv szerint előzi meg Ázsiát, a másik két forgatókönyv szerint nem. Azonban bármelyik forgatókönyv valósuljon is meg, Afrika és Ázsia világnépességen belüli együttes aránya a jelenlegi 76,6%-ról 82,7%-ra emelkedik. Európa, Amerika és Óceánia (ez alatt elsősorban Ausztrália értendő) relatív súlya tovább csökken.

A legpesszimistább forgatókönyv szerint a 22. század elején továbbra is erőteljes világnépesség-növekedés várható, bár az akkor már nem minősíthető népességrobbanásnak. A legvalószínűbb forgatókönyv szerint a népességszám enyhén csökken, míg a harmadik – eddig optimistának nevezett – forgatókönyv gyors népességcsökkenéssel számol. Afrika súlya mindegyik forgatókönyv szerint a 22. században (első felében-harmadában biztosan) növekedni fog. Ha az adatokat részletesen szemügyre vesszük, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy elsősorban a nyugat- és közép-afrikai országok termékenységi szintje ad okot aggodalomra.

Tizenévesek anyasága Afrikában

A befejezett termékenység – egy nő élve született gyermekeinek átlagos száma termékeny életszakasza lezárultáig⁹ – csökkentésének egyik módja az első szülés, illetve a házasságkötés idejének kitolása. Nem csupán arról van szó, mint a régmúltban, hogy ez lerövidíti a nők termékeny életszakaszát (amely idő alatt egyáltalán gyermeke szület),¹⁰ hanem arról is, hogy érettebbé, tapasztaltabbá, a világot jobban ismerővé

⁹ 50. életévének betöltése előtt. A demográfiában használt jelöléssel: „-49”. Nem elképzelhetetlen, hogy 50 éves vagy idősebb anyának gyermeke szülessen, de ennek statisztikai valószínűsége elhanyagolható.

¹⁰ Nyugat-Európa számos országában különböző időszakokban a születéskorlátozás bevett módja volt az olyan társadalmi normarendszer (házasságkötési rezsím) elfogadása, amely a nők házasságkötését 25 vagy akár 30 éves koruk előtt nem illendőnek, korainak, elharmarkodottnak stb. tartotta, ám a házasságkötés után nem korlátozták a születéseket, leszámítva a hosszú, akár három évig is elhúzott szoptatási időszakot. (A szoptatás alatt, mint közismert, alacsonyabb a teherbeesés valószínűsége.)



és dolgaiban eligazodni képesebbé válik. És ami ezzel erősen összefügg: van ideje befejezni iskoláit, nem csupán alapfokú, de középfokú, sőt felsőfokú tanulmányait is. S aki mindennek birtokába kerül, nem vagy kevésbé fogadja el, hogy kizárólagos feladata, létének oka és értelme, hogy feleségként, férje alárendeltségében gyermekeket szüljön és ellátásukról gondoskodjon. Ezenkívül tisztában lesz azzal, hogy gyermekei minőségi életéhez elengedhetetlen megfelelő nevelésük és oktatásuk, ami idő-, energia- és forrásigényes tevékenység. Mivel pedig idő, energia és forrás korlátozottan áll rendelkezésre, ezért a gyermekszámot a minőségi emberi életükre való felkészítés optimális körülményeinek biztosítása érdekében korlátozni kell. (Ez jelenti az igényt a születéstervezésre, illetve a fogamzásgátlásra. A fejlett világban a párok megtalálták ennek módját akkor is, amikor ehhez még nem álltak rendelkezésre olcsó és könnyen elérhető eszközök. A helyzet ma ehhez képest lényegesen jobb.)

Ezzel összeegyeztethetetlen a tizenéves korban kötött házasság és anyává válás. Ez így talán túl rigorózusnak tűnik, mert egy 18-19 éves, befejezett végzettséggel rendelkező (érettségizett vagy szakmát szerzett) nő házassága és gyermekvállalása mégsem eshet ugyanazon megítélés alá, mint egy 16-17 éves vagy még fiatalabb gyermeklányé, aki legfeljebb alapfokú oktatásban részesülhetett, s ha középfokú tanulmányait megkezdte is, azt nem fejezhette be. Így némi leegyszerűsítés van abban, hogy a tizenéves korban kötött házasságot és anyaságot egészében nem tartjuk kívánatosnak, de kétségtelen, hogy a tizenéves nők anyaságának gyakorisága premodern társadalmi jellemző, a visszaszorítására tett erőfeszítések pedig a modernizáció irányába tett lépések tekintendők és támogandók.

Az ENSZ gyűjtésében rendelkezésre állnak korszpecifikus sztenderdizált termékenységi adatok öt éves korcsoportonként, amelyekből kiszámítható, hogy 1000 nő 15-19 éves korában hány gyermeket szül.

1. táblázat

Ezer 15-19 éves nőre eső születések száma öt éves időszakonként

Születési év	1930- 1935	1935- 1940	1940- 1945	1945- 1950	1950- 1955	1955- 1960	1960- 1965
Naptári év	1950- 1955	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985
Világ	433	425	424	402	372	354	344
Legfejlettebb régiók	173	201	206	197	194	182	169
Európa	134	165	183	180	178	176	163
Észak-Amerika	411	433	373	324	295	252	244
Afrika	749	751	756	748	739	726	687
Fekete-Afrika	767	768	771	768	776	778	761
Észak-Afrika	679	686	699	676	618	554	440



Születési év	1965– 1970	1970– 1975	1975– 1980	1980– 1985	1985– 1990	1990– 1995	1995– 2000
Naptári év	1985– 1990	1990– 1995	1995– 2000	2000– 2005	2005– 2010	2010– 2015	2015– 2020
Világ	343	324	298	265	246	234	213
Legfejlettebb régiók	164	168	140	120	118	92	70
Európa	158	153	118	98	97	79	63
Észak-Amerika	252	281	242	200	186	132	94
Afrika	645	603	574	551	530	509	475
Fekete-Afrika	728	687	663	632	601	566	522
Észak-Afrika	354	299	251	241	232	232	216

Forrás: World Population Prospects, 2019 és a szerzők számítása. (Európa nem egészében tartozik a legfejlettebb régiók közé, Észak-Amerika – az Egyesült Államok és Kanada – igen.)

Az adatokból jól látható, hogy bár a világátlag csökkenése folytonos, de a táblázatban szereplő területek mindegyikében történt növekedés, amely Észak-Amerikában 1955–1960-ban tetőzött (az 1935–1940-ben születetteket érintette), s valószínűleg a második világháború utáni babyboom hatásáról van szó. A legfejlettebb régiókban és Európában ugyanez kicsit később, az 1960-as évek első felében történt meg (az 1940–1945 között, a második világháború alatt születetteket érintette), s a társadalmi normák változásával, a szabad szexualitással állhatott kapcsolatban. Mindkettőnek a fogamzásgátlás eszközeinek fejlődése, hozzáférhetőségük növekedése és az olcsóvá válás, valamint a nők felsőoktatási expanziója vetett véget. Afrika és Észak-Afrika az utóbbi mintát követte, de a magas bázisra tekintettel arányaiban csekély emelkedés történt. Fekete-Afrika tizenévesei azonban csak 1980–1985-ben voltak kevésbé termékenyek, mint a náluk harminc évvel idősebbek. A csökkenés 1985–1990-ben indult és máig sem igazán lendületes.

A világátlag megcélzása nem túl ambiciózus cél, a legfejlettebb régióké, még inkább Európáé viszont az. A legfejlettebb régiókban háromnegyed évszázad alatt a 20. életévük előtt szült nők aránya 17,3%-ról 7,0%-ra csökkent, Európában 13,4%-ról 6,3%-ra. Ma a fejlett világban száz nőből legfeljebb 7 szül tizenéves korában és még ez is sok, csekély kivétellel a társadalom periferiáján élő rétegek jellemzője, s joggal aggasztja az ezen anyák sorsáért és gyermekeik jövőjéért aggódókat.

Iskolázottság és termékenység Afrikában

A fekete-afrikai nők iskolázottsága és termékenysége közötti kapcsolatot számos empirikus tanulmány vizsgálta az utóbbi negyedszázadban, leginkább az utóbbi évtizedben; ezelőtt – adatok híján és a közoktatás alacsony lefedettségére tekintettel – nem volt



vizsgálható. Az első ország Kenya és az első év 1993, amelyből ilyen jellegű adatokkal rendelkezünk.¹¹

Kenya volt az első fekete-afrikai ország, mely 1967-ben elfogadta, hogy az ország érdeke a termékenység csökkenése és ezért tenni is hajlandó volt. (Ez a hozzáállás máig sem általános: az afrikai politikai vezetők a fogamzásgátlás terjesztésében hajlamosak voltak – és sok helyütt még ma is hajlamosak – a Nyugat ellenséges, népességüket csökkentő mesterkedését látni. [Mueni, 2016]) Bár Kenyában a fogamzásgátlással kapcsolatos ismeretek két évtized alatt csaknem általánossá váltak, ez az 1980-as évekig nem vezetett a termékenység lényeges csökkentéséhez: az 1960-as években a termékenység 8 felett volt (csak Ruanda volt még 8 felett), az 1980-as évek első felében is még 7,22. A gyorsabb csökkenés az 1985. évi oktatási reform után indult, amely kiterjesztette és egy évvel meghosszabbította az alapfokú oktatást. A reform hatására a házasságok, illetve az első gyermek megszületése a nők késő tizenéves és kora huszonéves korukra halasztódott. Az 1990-es évek első felében a termékenység már csak 5,65. Első ízben 1993-ban vizsgálták a termékenységet iskolázottság szerint. Három csoportot képeztek, amelyek a következők voltak: államilag szervezett oktatásban részt nem vettek, alapfokú oktatásban részt vettek, valamint középfokú és felsőfokú oktatásban részt vettek. E csoportok termékenysége 1993-ban 6, 5,7 és 4 volt, 1998-ban már csak 5,8, 5,0 és 3,5. Egy évtized múlva, 2008–2009-ben a középfokú vagy felsőfokú tanulmányokat folytatóké 3,1-re tovább csökkent, ellenben az iskolázatlanoké 6,7-re, az alapfokú oktatásban részesülteké 5,2-re emelkedett. Az emelkedés oka feltételezhetően az, hogy a kívánt gyermekszám változatlan maradt, ám az egészségügyi helyzet javult.

David Shapiro Afrikával foglalkozó demográfus 2015-ben írt tanulmányában arra kereste a választ, hogy miképp gyorsítható fel a megkezdődött, ám lelassult – Fekete-Afrikán kívül másutt e jelenségre nem volt példa – termékenységcsökkenés. (Shapiro, 2015) Középpontba a serdülőkori (adolescent) termékenység (amelyről csupán 1996-tól állnak rendelkezésre megbízható kormányzati adatok) visszaszorítását állítja. A törvényes női házasságkötési kor emelését, a nők iskoláztatásának kiterjesztését, a lányok „felértékelését” (vagy ami lényegében ugyanaz: a fiúpreferencia visszaszorítását) javasolja. Adatokkal bizonyítja, hogy – néhány kivétellel – a fekete-afrikai országokban ez a probléma magva. A megoldás az, hogy minél több forrást biztosítanak oktatási és gyermek-egészségügyi célra, mert leginkább ettől várható a termékenység korlátozása. Ösztönözni kell a lányokat, hogy minél tovább maradjanak az iskolában, mert így később születik első gyermekük és életük során kevesebb gyermekük születik.¹² Ez nem csupán jó, hanem a legköltséghatékonyabb stratégia is.¹³

2017-ben írt újabb tanulmányában konkrétan az oktatás és a termékenység kapcsolatára kérdezett rá. (Shapiro, 2017) Az iskolázottságot hét kategóriába sorolta a befejezett iskolai osztályok alapján (0, 1–5, 6, 7–8, 9–10, 11–12, 13+) és lakóhely szerint három

¹¹ www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Weltbank/final_kenya.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)

¹² „[T]he incentive provided to girls to remain in school and thereby delay the onset of childbearing will contribute directly to lower fertility.” (Shapiro, 2015:10)

¹³ „[M]ore substantial investments in schooling of girls may be a considerably more cost-effective strategy.” (Shapiro, 2015:11)



kategoriat állított fel (főváros, város, vidék).¹⁴ Az iskolázottságot (és a lakóhelyet) nem csupán a termékenységgel vetette össze, hanem a kívánt gyermekszámmal is: minél alacsonyabb az iskolázottság, annál magasabb a termékenység, de a kívánt gyermekszám is (ebből is nyilvánvaló, hogy az alacsonyabban iskolázottak esetén nem a fogamzásgátlási ismeretek hiánya jelenti a fő problémát), s vidéken a legmagasabb, a fővárosban a legalacsonyabb. Minél alacsonyabb az iskolázottság, annál inkább sikerül elérni a kívánt gyermekszámot, minél magasabb, annál kevésbé. A felsőoktatásba belépők (13+) átlagban három és felet szeretnének, de csak két és fél születik meg. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy igazán jelentős, áttörésszerű eredmény a középfokú és a felsőfokú oktatástól várható, s az oktatásban olyan értéktartalmat kell érvényre juttatni, amely a kívánt gyermekszám csökkentése irányába hat.

A legutóbb megjelent tanulmányban (Kebede et al., 2019) a szerzők tizennyolc nyugat-, közép- és kelet-afrikai országot (a térség népességének kétharmadát) vizsgálva arra a kérdésre keresték a választ, hogy miért lassult le a termékenység csökkenése tizben (Nyugat-Afrikában *Elefántcsontpart, Niger, Nigéria*; Közép-Afrikában *Kamerun, Kongó, Kongó Demokratikus Köztársaság, Kelet-Afrikában Kenya, Tanzánia, Zambia, Zimbabwe*), míg nyolcban (Nyugat-Afrikában *Benin, Burkina Faso, Ghána, Guinea*; Közép-Afrikában *Gabon*; Kelet-Afrikában *Etiópia, Malawi Uganda*) miért folytatódott változatlan ütemben.

Az okot nagyrészt abban találták meg, hogy ahol lelassult, ott előzőleg a nők iskolázottságának növekedési üteme is lelassult, ahol változatlan ütemben folytatódott, ott a nők iskolázottságának növekedési üteme is változatlan ütemben folytatódott.

Mivel a nők iskolázottsága szerint termékenységük különbözik, ezért az egy ország termékenysége a nők iskolázottsági csoportok közötti megoszlásától függ. Az iskolázatlan nők aránya az időszak elején minden országban viszonylag gyorsan csökkent, ám ez a csökkenés Kenyában és Nigériában is 1970 körül megtört, előbbiben stagnálni kezdett, utóbbiban lelassult. E trend alól kivételt Burkina Faso és Malawi jelentett, ahol a csökkenés felgyorsult, továbbá Etiópia, Gabon és Guinea, ahol ugyan volt lassulás, de azt később olyan gyorsulás követte, amely ezeknél az országoknál végül még kedvezőbb helyzetet eredményezett. (Ebben az öt országban nem is esett vissza a termékenység-csökkenés üteme.)

Persze nem mindegy, hogy mekkora az iskolázatlan (15–35 év közötti) nők aránya. Az 1990-ben született nők körülbelül 10%-a vagy annál is kevesebben nem találkoztak az oktatási rendszerrel Kongóban, Gabonban, Kenyában, Malawiban, Ugandában, Zambiában, Zimbabweben, 20% körül Kamerunban, a Kongói Demokratikus Köztársaságban, Ghánában, Tanzániában. A másik véglet Niger, ahol ez a szám 70% körüli. Ezt követi Benin, Burkina Faso és Guinea 50%, majd Elefántcsontpart és Etiópia 40% körüli értékkel. A Kongói Demokratikus Köztársaság esetében ez az érték 15%.

A szerzők a nők iskolázottsága növekedésének lassulására is magyarázatot kerestek, s azt az 1980-as évek elejének gazdasági válsága idején a Nemzetközi Valutaalap (IMF) és a Világbank által a segítség feltételül szabott költségvetési megszorító csomagokban találták meg. A megszorítások elsősorban a szociális szektort, benne az oktatásügyet

¹⁴ A magyar fordítás nem okvetlenül tudja jól visszaadni az elnevezéseket, ezért angolul is szerepeltetjük: *no schooling, incomplete primary, complete primary, low secondary, medium secondary, upper secondary, post-secondary schooling*. Illetve *capital cities, urban places, rural areas*.



érintették, s a csomagok összeállításakor nem ügyeltek arra, hogy azok ne veszélyeztessék újabb csoportok bevonását az alapfokú oktatásba. Ez az 1980-as években visszavetette az alapfokú oktatás (és ennek következményeként az azt követő szint) kiterjesztését, aminek hatására a termékenységszökkenés lassult. Ennek eredményeként az érintett tíz országban 1995–2010 között a 15–34 éves nőknek 13 millióval több gyermeke – ennek fele Nigériában – jött világra, mintha az oktatás expanziója változatlan ütemben folytatódt volna.

Afrika túlnépesedéséből adódó veszélyek

Miért Afrika?

A túlnépesedés mindenütt probléma, de vizsgálódásunkat több okból is leszűkíthetjük Afrikára. Az Afrikánál még mindig népesebb Kína az 1980-as évek elejétől folytatott egy gyermek politikája olyan népességrobbanást akadályozott meg, ami eltörpül amellett, ami Afrikában az utóbbi évtizedekben történt és középtávon is fenyeget. Kínában az 1970-es évek második felében a teljes termékenység csupán 3,0 volt és nagyon gyorsan esett. Egy évtizeddel korábban, az 1960-as évek második felében még 6,25 volt, ami egyúttal a legmagasabb ottani érték (az 1960-as évek első felében 6,20, az 1950-es évek második felében 5,40, első felében 6,03). A teljes termékenység az egy gyermek politika meghirdetése után egy évtizeddel, az 1990-es évek első felében már az egyszerű reprodukció szintje alá süllyedt (1,90), második felében pedig még inkább (1,51). Innen felfelé vette az irányt: folyamatosan araszolva az 2010-es évek első feléig egytizednyit nöött (1,60). 2015-ben az egy gyermek politikát a két gyermek politika váltotta fel, ami még nem jelent teljes reprodukciós szabadságot, de statisztikai értelemben nagyon kevés gyermek világrajöttét akadályozza meg. Van jele a teljes termékenység némi emelkedésének, de valószínűtlennek tűnik, hogy elérné az egyszerű reprodukció szintjét. Kínában a túlnépesedés miatti aggodalmat az öregedés miatti aggodalom váltotta fel.

Kína éppen az egy gyermek politika időszakában vált a világ második legnagyobb gazdaságává, s néhány éven belül a legnagyobb lesz. A világgazdaságba integráltsága vitán felül áll. India, Pakisztán és Indonézia gazdasági ereje egyelőre nem összemérhető Kínáéval, de a világgazdaságba integráltságuk erős, gazdasági lehetőségeik szinte korlátlanok, ráadásul India és Pakisztán Kínához hasonlóan atomhatalom.

Pakisztán teljes termékenysége, amely az 1970-es évek második feléig 6,60 volt, több évtizedes esés eredményeként a 2010-es évek első felére már 3,72-re csökkent.¹⁵ India és Indonézia más kategória. India 2,44-es értéke önmagához képest nem túlzottan haladja meg az egyszerű reprodukció szintjét (az 1950-es évek első felében 5,90, s csak az 1970-es évek második felében került 5 alá, amikor Pakisztánban még 6,6 volt). Indonézia teljes termékenysége hajszálnál is kisebb mértékben haladja meg Indiáét (2,45),

¹⁵ Lehetséges, hogy a tényleges termékenység ennél magasabb. 2017 nyarán ugyanis „előkerült” 20 millió pakisztáni. Az 1989. évi népszámlálás szerint lélekszámuk 130 millió, s azt becsülték, hogy 2017-re 200 millióra nő, de ennél 22,77 millióval több lett. Ebből 15 millió Kasmír Pakisztánhoz tartozó részén él. Lásd: http://hvg.hu/vilag/20170825_pakisztan_nepszamlalas_nepesség (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)



s azzal egyezően az 1970-es évek második felében került 5 alá. Pakisztán túlnépesedése még reális veszély, Indonéziáé már nem. India túlnépesedett. Túlnépesedett Banglades is, amelynek teljes termékenysége ugyan kedvezőbb, mint Indiáé (2010–2015: 2,22), de – néhány városállam kivételével – a világ legsűrűbben lakott országa (népsűrűsége az indiai háromszorosa), földrajzi fekvése miatt pedig igen sebezhető (a tengerszint egy méteres emelkedése esetén az ország fele víz alá kerülne).

Túlléptünk-e Malthuson?

Magyarországon Malthusra mindig is úgy tekintettek, mint különös és időről időre divatba jövő csodabogárra, akinek legtöbbet idézett jóslata „nem jött be”, mert nem vette észre, ami a 18–19. század fordulóján éppen a szeme előtt bontakozott ki: a népességnövekedés a mezőgazdasági technológiák fejlődése miatt nem ütközik az élelmiszertermelés korlátjába. Hogy nagyon rossz jósként gondoltunk rá, ahhoz köze volt a kommunista országokban hivatalos ideológiává emelt marxi baloldali progresszió történelmi optimizmusának, amely a születésszabályozásban nem modernizációs tendenciát, hanem a tőkés kizsákmányolás elleni kétségbeesett és torz védekezést látott.

A világ másik felén azonban nem így tekintettek Malthusra. A második világháborúig (vagy inkább az 1960-as évek elejéig) nagyjából érvényesnek tekintették gondolatait, addig még a fejlett világban sem volt teljesen ismeretlen az élelmiszerhiány, a készletek kritikus szintre süllyedésétől való félelem. (Ismert, hogy mind a hitleri Németország, mind a vele szembeforduló Egyesült Királyság legfontosabb stratégiai kérdése az élelmiszer-ellátás biztosítása volt. Hitler ezért kívánta meghódítani Ukrajna termékeny földjét, míg Anglia számára a tengeri szállítási útvonalak biztonsága volt az elsődleges.) Az 1950-es évek agrártechnikai fejlődése által megalapozott, az 1960-as években megindult „zöld forradalom” eredményeként tűnhetett csak úgy (aminek nemcsak intenzív, hanem extenzív oldalai is voltak, amelyek mára azonban teljesen kimerültek), hogy Malthusnak mégsem volt igaza. A túlnépesedéstől való félelem az 1980-as évek második felében csökkenni kezdett, az 1990-es évek második felére pedig gyakorlatilag eltűnt. Ennek oka leginkább annak felismerése volt, hogy a termékenység a világ nagy részén gyorsan csökkent, sőt a fejlett világ szinte egésze az egyszerű reprodukció szintje alá került, ami „látótávolságba” hozta a világnépesség tetőzését. A túlnépesedés helyett az öregedésről esett egyre inkább szó.

A 2000-es évek elején azonban változott a helyzet, bár leginkább már csak Afrikát illetően, ez azonban nem változtat azon, hogy a problémát továbbra is globális jelentőségűnek tekintsük, s ne csupán egyetlen földrészt érintő regionális problémának. Ennek oka két felismerés volt. Az egyik szerint bár Afrikában is csökken a termékenység, ez a folyamat nem gyors és nem alapozza meg erőteljes gazdasági növekedés. A másik a globális felmelegedés Afrikát különösen súlyosan érintő hatása. Ami Afrikában történik – helyi háborúk sokasága, ismétlődő népiirtások, tömeges menekülés – minden további nélkül tekinthető a malthusi helyzet újbóli megjelenésének. Az 1994. évi ruandai népiirtás óta Kongóban már körülbelül 5 millió embert öltek meg – valójában az élelemért és a vízért folyó harc áldozatairól van szó. Kenyában napjainkban elkezdtek kiszáradni a legelők, s a pásztorok kezdik ráhajtani az állataikat a mezőgazdasági földekre,



vagyis ott is kitört a kenyérharc. Mindennek nagypolitikai vetülete a posztkoloniális világrend válsága: a harcolók a gyarmati korban mesterséges határokkal egy országba kényszerített, ám különböző és különböző érdekű népek. Az eljövendő évtizedekben az afrikai (és ázsiai) térség politikai földrajza jelentősen átrendeződhet. (Dobrovits, 2017) Ezekről azonban, úgy tűnik, Nyugaton nem nagyon akarunk tudomást venni.

Malthus elméletéből logikusan következik, hogy a népesség gazdasági jólétének feltétele erőforrás-korlátos környezetben, illetve normál technikai-technológiai fejlődést tételezve – és ritkán nem ez a helyzet – a népességnövekedés mesterséges fékezése, ha erről a „természet” magas halandóság formájában nem gondoskodik. Ezt az összefüggést a történelem során széles rétegek újra és újra felismerték és alkalmazták. Ha a föld szűkösen áll rendelkezésre és az emberfeleslegnek a városok ipari-kereskedelmi tevékenysége nem kínál vonzó lehetőséget, akkor a megoldás a születéskorlátozás (a késői házasságkötésektől kezdve a fogamzásgátláson át a megszületett gyermek „elveszejtéseig”), szélsőséges formájaként az egykezés. Az európai kultúrkörben erre sok idő állt rendelkezésre, mivel a csecsemő- és gyermekhalandóság csak lassan csökkent, de az alkalmazkodás így is lassú volt, amit a második demográfiai átmenet erőteljes népességnövekedése jelez. Afrikában ellenben a csecsemő- és gyermekhalandóság gyorsan csökkent, a népesség nemzetekké alakulása viszont lassú, a nemzetiségi-törzsi viszonyok termékenységbefolyásoló szerepe még erősebb és szélesebb rétegekre hat, mint akár két évszázada az európai kultúrkörben a vallás, s ahol akkor már a nemzetiségi-törzsi viszonyok ritka kivételektől eltekintve régen elenyésztek. Afrika foglalkoztatási szerkezete nagyjából a két évszázaddal korábbi Európáéhoz hasonló. Az agrár- és élelmiszeripari ágazatban dolgozók aránya 60%, a világon a legmagasabb. Kétszáz évvel ezelőtt ennyi volt Franciaországban. (Lovászy, 2017)

Afrika túlnépesedése és a klímaváltozás

A túlnépesedés nagyban hozzájárul a kontinens természeti erőforrásainak, így mindenekelőtt a termőföld és az erdők pusztulásához, az ivóvízkészletek szennyezéséhez és csökkenéséhez. Mindennek legészrevehetőbb jele az elsivatagosodás, ami fokozza az időjárás szélsőségeségét (az észak-amerikai kontinens egyre pusztítóbb szélviharai Afrika nyugati partjainál keletkeznek a sivatagok és a trópusi területek közötti hőmérséklet-különbségek miatt), s ez Afrikán kívül is érezteti hatását. Az erdők pusztulása – azonkívül, hogy ez egyúttal a biodiverzitás csökkenését eredményezi és új járványok kitöréséhez járul hozzá – csökkenti a Föld széndioxid-lekötési kapacitását, ami súlyosbítja az üvegházhatást.

Ennek ellenére a klímaváltozásnak – egyelőre – nem Afrika a fő előidézője. Népességnövekedése főleg a saját, nem a bolygó más részeinek természeti erőforrásait károsítja.

Az utóbbi időben több kutatás is arra a megállapításra jutott, hogy a klímaváltozást leginkább azzal lehetne megállítani, ha kevesebb gyermek születne. A svéd lundi egyetem két kutatója, Seth Wynes és Kimberly A. Nicholas arra a következtetésre jutott, hogy négy olyan módszer van, amellyel jelentősen csökkenthető a személyes széndioxid-kibocsátás: a vegetáriánus táplálkozásra való áttérés, az autózásról és a repülésről való lemondás, valamint ha kevesebb gyermek születne. Eszerint ha valaki lemond



az autózásról, azzal évente 2,4 tonna, ha a repülésről, azzal 1,6 tonna klímakárosító szén-dioxiddal kevesebb kerül a légkörbe. A hús nélküli táplálkozás évi 0,8 tonnával kisebb kibocsátást jelent. Mindennél többszörösen hatékonyabb klímavédelmi módszer, ha kevesebb gyermek születik, mert minden meg nem született gyermek évente 58,6 tonnával kevesebb szén-dioxid-kibocsátást jelent. (Wynes–Nicolas, 2017) Főleg a fejlett világban meg nem született gyermekek csökkentik a kibocsátást, mert ott jellemzőbb az autóval és a repüléssel való utazás és több húst esznek. Az amerikai kutatókra hivatkozó *New Scientist* (Cossins, 2017) is arra céloz, hogy nem elsősorban a szegény, hanem a gazdag országokban születő gyermekek számát kellene csökkenteni, mert azok jóval több erőforrást használnak el.

Ezzel szemben magunk úgy gondoljuk, hogy mindez „extrapolált” – s mint ilyen, hamis – igazság, s nem is ez a legnagyobb hamissága. A fejlett országokban az ökológiai lábnyom csökkentése a cél – ennek tudományos-technikai feltételei aligha teremthetők meg másutt –, míg a kevésbé és közepesen fejlettekben a nagyobb jólét elérése. A környezetterhelés csökkenése szempontjából az optimális mix az, ha e kettő egyidejűleg valósul meg. Viszont aligha optimális egy olyan stratégia, amely a fejlett világ nagyobb ökológiai lábnyomú és erőteljesen öregedő népességének további csökkentésével, valamint a kevésbé és közepesen fejlett országok lakói jólétének (ezzel együtt ökológiai lábnyomának) növekedését gátolva próbálja csökkenteni a környezetterhelést. És ha elfogadjuk Wynes és Nicolas számait, a környezetterhelés szempontjából hatványozottan többet nyom a latba az ember pusztá léte, mint jólétének környezetterhelő hatása (példánkban: 63,4 vs. 58,6). Úgy gondoljuk, hogy a valódi „tartalék” Afrikában van. Ha ott a termékenység a felére esne (a mai 4,75-ről), még mindig bőven biztosított lenne az egyszerű reprodukció és növekedne a népesség. Ezzel szemben a fejlett világ nagy részén a termékenység néhány tizedes emelkedésére az öregedés terheinek társadalmilag elviselhető szinten tartása érdekében volna szükség.

Afrika túlnépesedése és a migráció

A népességrobbanás elméletileg akár gazdasági fellendülést is eredményezhetne, erre számos példát ismer a gazdaságtörténet. A mai Afrikában nem ez történik. A kontinens egyre nehezebben tudja eltartani növekvő népességét, néhány évtizeddel ezelőtt még stabilan önellátó országok is élelmiszersegélyre szorulnak. A gazdasági növekedés sem tart lépést a népesség növekedésével, annyira biztos nem, hogy a világgpiaci árat fizetve tegyenek szert a hiányzó élelmiszere és ne segélyre szoruljanak. Ha a társadalom egy vékony rétege számára valódi gazdasági teljesítmény teremt is jólétet (az nem csak a korrump politikai és katonai elitek osztályrésze), a többség helyzete stagnálásközeli vagy egyenesen romlik. Míg az előbbieik mohóságából, illetve erős és kormányzottaik egészének hosszú távú érdekeit szem előtt tartó kormányok híján, addig az utóbbiak rövid távú túlélésük érdekében tett erőfeszítéseik során károsítják az élelmiszer-termeléshez szükséges természeti erőforrásokat. Az eredmény: a termőföldek kiuzsorázása, a vízkészletek túlhasználása, az (ős)erdők irtása, stb., ami felerősíti a mindezek nélkül is fenyegető környezetváltozást.



Az éhező és szomjazó tömegek pedig túlélésük érdekében előbb-utóbb elhagyják lakóhelyüket, előbb a nagyvárosokba, majd – legvalószínűbben – Európa felé veszik az irányt. A történelmi optimizmus nem indokolt: a tömeges Afrikából Európába vándorlás nem az Európából Amerikába történő 19–20. századi, Amerika felvirágzásához és az Egyesült Államok világhatalommá válásához erőteljesen hozzájáruló bevándorláshoz lesz hasonlatos, hanem a népvándorlás (4–10. század) korának zűrzavarához. Ha az afrikai népesség komolyabb mértékben észak felé indul, akkor Európának ma ismert formájában vége, mert a legnagyobb erőfeszítések mellett sem lehet évi rendszerességgel érkező milliós tömegeket integrálni. Ennek eredményeként Európa földrajzi fogalomra szűkül, mint önálló politikai-társadalmi-kulturális entitás a múlt része lesz. Ahogy a római birodalom Földközi-tenger medencéjének romanizált népességével is történt: a birodalom összeomlása után néhány évtizedig még őrizte hagyományait, aztán eltűnt a barbárok tengerében, hogy a kevésbé sötét középkorban – arab közvetítéssel – újra fel kelljen fedeznie elveszett tudományos-kulturális örökségét. A politikai-társadalmi-kulturális és földrajzi egység a római korban a Földközi-tenger medencéje volt. Ma mindkét vonatkozásban két külön világ: Európa és a keresztény világ az egyik oldalon, Észak-Afrika, Közel-Kelet, Kis-Ázsia és az iszlám világ a másik oldalon.

Manapság sokan támogatják a kevésbé fejlett országokból a fejlettekbe irányuló tömeges bevándorlást. Vannak, akik ezt gazdasági érvekkel teszik: erre a munkaerőhiány, az európai társadalmak elöregedése miatt van szükség. Mások erkölcsi okokkal érvelnek. Eszerint éppúgy nincs jogunk visszautasítani a jobb életet keresőket, mint a háborús konfliktusok elől menekülőket. Nem nehéz belátni, hogy ez nagyon problémás megoldás. Garrett Hardin már 1974-ben öngyilkos politikának nevezte, ha „misguided” idealisták elkezdik segély és kontrollálatlan bevándorlás formájában megosztani a közös javakat (Hardin, 1974). Az általa használt kép a korlátozott teherbírású mentőcsónak, amely nem vehet fel mindenkit, mert fennáll a veszély, hogy a csónakban ülők is odavesznek.¹⁶ Később (Hardin, 1989) mindebből – Malthusra hivatkozva – a népességszabályozás szükségességét vezette le. Azonban a helyzetben rejlt paradoxont is felismerte: ami működik, az Európában erkölcsileg nem elfogadható (például az erőszakos születéskorlátozás, így a kínai egy gyermek politika), ami viszont erkölcsileg elfogadható, az nem működik.

¹⁶ Itt az embernek önkéntelenül eszébe jut az a kép, ami Gide *A pénzhamisítókja* (1925/1981:69) révén rögzült. Lady Griffith meséli fiatalkori emlékeként a Bourgogne elsüllyedését (1898): „A mentőcsónakban vagy negyvenen voltunk összezsúfolva, [...] A víz csaknem a csónak pereméig ért. [...] két matróz, az egyik egy fejszével, a másik egy konyhakéssel felfegyverkezve állt a csónak szélén, s tudod mit csináltak? [...] Elmetszették azoknak az úszóknak ujjait, elvágták a csuklójukat, akik kötelek segítségével megpróbálták bemászni csónakunkba. Az egyik matróz [...] hozzám fordult [...]: »Ha még egy ember bemászik, mindenkinek vége. A csónak tele van.« Hozzátette, hogy hajótöréskor mindig kénytelenek így eljárni; de hogy erről, természetesen, senki sem beszél.” Brutális megoldás, de logikus. Hardin ugyan nem idézi ezt, de javasol egy megoldást a csónakban utazó s a lemaradók miatt lelkiismeret-furdalást érzőknek: „Szállj ki a csónakból, s add át a helyed másnak.”



Miért fenyegetés számunkra a migráció, miért nem lehetőség?

Az, hogy a nagymértékű afrikai migráció Európa számára fenyegetés, nem magától értetődő. Európa problémája az ellenkezője annak, ami Afrikáé – túl kevés gyermek születik, a termékenység mélyen az egyszerű reprodukció alatt van. E különbséget egyes környezetvédő csoportok indifferensnek tartják. A bárhol a világon meg nem született gyermekekre úgy tekintenek, mint akinek nincs ökológiai lábnyoma, függetlenül attól, hogy a világ melyik sarkában él. Jellemző példa, hogy a Having Kids nevű amerikai civil szervezet nyílt levelet írt a brit trónörökös Vilmos hercegnek és feleségének, arra kérve őket, hogy ne vállaljanak harmadik gyermeket, saját példájukkal – hogy csupán két gyermekük van – népszerűsítsenek egy „fenntarthatóbb” családmodellt. Érvként a túlnépesedést, a globális felmelegedést, de még a kihalófélben lévő állatok végleges kipusztulását is felhozták. (Green, 2017)¹⁷ Álláspontunk szerint nem javíthatunk a világon úgy, ha problémáiról „univerzális csörlőt” módon gondolkodunk. Az egyik résznek másra van szüksége, mint a másiknak – s ezek akár ellentétesek is lehetnek. Míg Afrikának jelentős termékenység-csökkenésre, addig Európának csekély termékenység-emelkedésre van szüksége.

Rövid távon is jelentkezik a probléma mint munkaerőhiány – bár ez erősen relatív, hiszen az EU-n belül számos magas munkanélküliséggel sújtott régió van még, de ezek száma várhatóan folyamatosan csökken –, távlatilag pedig a nyugdíjrendszerek összeomlását vetíti előre, ha a folyamatosan nyugdíjba vonuló és jelenleg még nagy létszámú aktív rétegek helyére nem áll megfelelő számban munkaerő, amely csak kívülről érkezhetsen. Emiatt úgy tűnik, hogy Afrika túl- és Európa alulnépesedése jól kiegészíti egymást, s kézenfekvő, hogy az európai munkaerőhiányt afrikai bevándorlókkal pótolják.

Ez elvileg lehetséges volna, ha az afrikai bevándorlók nagy többsége megfelelő – legalább az európai érettségivel összevethető – képzettséggel rendelkezne. De nem ez a helyzet. Nagyrészt alacsony képzettségű vagy egyenesen írástudatlan fiatal felnőttekről van szó¹⁸ (a képzetlenség és a népességrobbanás ráadásul összefügg – ahogyan azt már említettük), akik túl vannak életük azon szakaszán, amelyben viszonylag könnyen szert tudnának tenni a modern gazdaság működtetéséhez szükséges képességekre – már ha gyermekkorukban megszerezték volna ehhez az alapokat. E képességek megszerzése a modern világban – paradox módon – lelassult:¹⁹ erre talán unokáik lehetnek képesek (itt születő gyermekeik még nem), feltéve, hogy társadalmi integrációjuk viszonylag problémamentes. Ez az embertömeg nem fogja tudni működtetni mai szintjén Európa gazdaságát. Ez nagy gazdasági visszaesést vetít előre, miközben a szociális kiadások jelentősen emelkednek. Ezt a lehetőséget mindenáron el kellene kerülni.

¹⁷ Ismereteink szerint a trónörökös pár a levélre nem reagált, hacsak nem tekintjük annak, hogy időközben megszületett harmadik gyermekük is.

¹⁸ A legjobb mutatóval Zimbabwe rendelkezik, de az írástudatlanság ott is legalább 15%-os. Másutt nem ritka a 30–50%-os arány. Lásd: (Lovász, 2017)

¹⁹ A modernitás világa felgyorsult, ellenben a felgyorsult világban való eligazodáshoz szükséges képességek és a tudás megszerzéséhez szükséges idő lelassult. Erre egy emberi élet is kevés lehet, gyermekei vagy inkább unokái válhatnak csak „bennszülötté”. Erre az összefüggésre először 1983-ban Bródy András hívta fel a figyelmet. (Bródy, 1983)



Ami ösztönzi és súlyosbítja a túlnépesedést: a szegénység

Az afrikaiak – kissé leegyszerűsítve – azért képzetlenek, mert szegények, és azért szegények, mert képzetlenek. Mindkét tényezőhöz nagymértékben hozzájárul a magas termékenység, ami önmagában is szegénységi ok. Ha Európa képzett afrikai bevándorlókat kíván, azt meg kell előznie az afrikai gazdaság fellendülése, ami csökkenti a szegénységet és emeli az iskolázottság szintjét. Ez nem lehetséges a termékenység csökkenése nélkül, sikere viszont tovább csökkenti majd a termékenységet.

A szegénység és iskolázatlanság bővített újratermelése

Megfelelően részletes adatok híján nehéz elemezni az afrikai népességrobbanás okait és összetételét, de történelmi tapasztalatok és egyes megfigyelések alapján összeáll egyfajta koherens kép. Eszerint a városi, „középosztályosodó” afrikai népesség körében már nem jellemző a sok gyermek, hanem a két-, legfeljebb háromgyermekes modell tekinthető általánosnak. Ez egyszerűen abból következik, hogy a szülőknél már van elképzelésük gyermekeik jövőjéről, ami csak tanulással érhető el, ehhez pedig komoly anyagi és emberi erőforrásra van szükség. (Emberi erőforrás alatt a szülői figyelmet, támogatást és motiválást értve.) Mivel pedig a szülők erőforrásai végesek, ezért korlátozzák gyermekeik számát. (Erre az összefüggésre amúgy Gary Becker hívta fel a figyelmet a nyugati gyermekvállalási „minta” kapcsán.) E középosztályosodó réteg egyelőre kis súlyú, de növekvő. A nagy tömeget a nagyon szegény szülők jelentik, akiknek gyermekvállalási mintái nem tudatosan a jövőre irányulnak, hanem egy olyan múltban gyökereznek, amely már nem érvényes környezeti feltételekhez (nagy csecsemőhalandóság) alkalmazkodott, illetve a törzsi-nemzetségi elvárásoknak felel meg. A szegény szülők híján vannak mind az anyagi, mind az emberi erőforrásoknak. Így a szegény réteg bővítetten termeli újjá önmagát, amit erősít, hogy a szülőképes kor előtti (és közbeni) életszakasz halandósága – bár a fejlett világhoz képest igen magas – már nem bír demográfiai jelentőséggel. A magas termékenység népességnövelő hatását alig csökkenti a csecsemő-, a gyermek- és a fiatalfelölt-halandóság.²⁰ Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy Afrika túlnépesedése nem egyszerűen túl sok embert jelent, hanem – ettől alig elválaszthatóan – túl sok tanulatlan, szegény embert.

A gyermekek iskolázottságában a szülők emberi erőforrásainak szerepe akkor is döntő, ha nem társulnak mellé megfelelő anyagi erőforrások. Szociológusok a közelmúltban figyeltek fel arra, hogy a szegény szülők gyermekeinek az iskolai teljesítménye jelentősen jobb volt abban az esetben, ha szüleik csak egy vagy két gyermeket vállaltak.²¹ E gyermekekre sokkal több szülői figyelem jutott, vagyis a gyermekszámcsökkenés, úgy tűnik, még a szegény családokban is lehetővé teszi a magasabb iskolázottság

²⁰ Az 1980-as években egy rövid ideig úgy tűnt, hogy a magas AIDS-halandóság miatt a népességnövekedés nagyon lelassul. Ez végül is nem következett be.

²¹ <http://metazin.hu/index.php/item/3303-az-amerikai-alom-es-a-szuleteszabalyozas> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)



megszerzését, így a társadalmi emelkedést. Ez egyértelmű bizonyítéka annak, hogy a gyermekszám és az iskolázottság összefüggése kétirányú.

Nincs rá különösebben jó statisztika, de feltehető, hogy a gyermekek majdani iskoláztatása szempontjából nem jó előjel, ha anyjuk szegény és a gyermekkorból éppen kilépve szüli első gyermekét. Ezzel egyrészt megfosztja magát attól, hogy tanulhasson, s megfosztja gyermekeit attól, hogy tanultabb (és tapasztaltabb) anyjuk legyen. Másrészt aki tinédzserkorban szüli első gyermekét, annak nagy valószínűséggel sok gyermeke lesz, ami önmagában akadálya annak, hogy egy-egy gyermekével többet tudjon foglalkozni. Ezek a gyermekek lényegében „egymástól” tanulnak, ami még jó esetben is a szülőtől eltanulható tudás „butított” formája, rossz esetben pedig a kortárs csoport torz értékeit és az abban való „helytállás” technikáit tanulják el. Azt viszont véletlenül sem, hogy miképp lehet a modern gazdaságban helytállni.

Annak, hogy Afrika önerőből nem képes gyors fejlődésre, egyik fontos oka a gyors népességnövekedés. Ez nem új felismerés, hanem – leszámítva a szélsőbalt és a fekete faji nacionalistákat – közhely. A fejlett országok évtizedek óta nyújtanak segélyeket a fejlődő országoknak – elsősorban Afrikának. Ezeket a segélyeket gyakran összekötötték születéskorlátozási célokkal, amit családtervezésnek neveztek, s a fogamzásgátlás módszereinek ismeretét és az eszközeihez való hozzáférés biztosítását, valamint a terhesség-megszakítás gyakorlatát jelentette. A segélynyújtó országok abból az önmagában logikus gondolatból indultak ki, hogy azért születik sok gyermek, mert az érintetteknek nincsenek eszközeik a nem kívánt terhességek megelőzésére vagy megszakítására. A történelmi tapasztalatok szerint azonban a fogamzásgátlás modern eszközeinek megjelenése előtt is bekövetkezhet a termékenységsökkenés, ha megjelenik az ez irányú motiváció. A párok megtalálják a megoldást. A modern fogamzásgátlás csupán nagymértékben könnyebbé (olcsóbbá, veszélytelenebbé, kényelmesebbé stb.) tette számukra a cél elérését. A családtervezési programok finanszírozói (szponzorai) nem voltak tisztában azzal, hogy a céljaik elérése érdekében érteniük kellene a segélyezett társadalmak összetettségét, működési mechanizmusait és mozgatórugóit. Utóbbiakra hatva lehetne tartós és látványos eredményt elérni, míg a megvalósult programok jórészt azt a modernizálódó („középosztályosodó”) réteget érték el, ahol enélkül is kialakult (vagy a kialakulóban volt) a motiváció.

A segélyek és a szegénység

A segélyprogramoknak eddig nem sok hasznát látta Afrika. Gyakran inkább rontott, mint javított a helyzeten, szegényebbé tette a kontinenst. Ahol javított, ott is csak elenyésző mértékben, áttörést nem elérve. A segélyprogramok összeállítására akaratlanul is a fejlett országok jóléti államainak gondolkodásmódja nyomta rá bélyegét, ami passzivitásra kárhoztatta a szegényeket. Pedig gyakran ismételt – nem bibliai eredetű, mint sokan gondolják, hanem kínai (konfuciusus) – bölcsesség a „hal helyett hálót”. A szegényt halászni kell megtanítani, nem halat adni neki. Nem véletlen, hogy Kína Afrika-politikájában ez inkább visszaköszön, mint Európa és Észak-Amerika segélyprogramjaiban.²²

²² Nem hagyhatjuk említés nélkül, hogy sokak szerint Kína valójában – bár új módon – gyarmatosít.



A szegénységből való tartós kitérés csak a szegény műve lehet, ehhez kell segítséget adni, ami intellektuálisan nagyobb erőfeszítést jelent, mint a pillanatnyi hiányok enyhítése. Létezik a „segítve rombolás” veszélye: a pokolba vezető is lehet jószándékkal kikövezve. (Ez viszont bibliai eredetű bölcsesség.) A segély könnyen kontraproduktívá válhat. Különösen, ha a segélyezés „segélyiparrá” alakul, hivatásos segélyezők sajátos vállalkozásává. Afrikának „terv” kell, nem „segély”.

Az eddigi negatív tapasztalatok alapján nem véletlenül terjedtek el ismét Malthus eredeti nézetei, miszerint a segélyezés felesleges, csak ront a helyzeten. (Az 1840-es években, a tömeges éhhalállal járó ír krumplivész idején ezért nem segített Anglia – bár ebből a megfigyelésből azért nem kellett volna ennyire radikális – és persze nagyon kényelmes – következtetést levonni.) A segélyek egy része a korrump politikai elitek donor országokban lévő bankszámláit gyarapítja, másik része a donor országok cégeinek adott – gyakran túlszámlázott – megrendeléseken keresztül visszatér a donor országba. Mindez azonban elenyésző azon kárhoz képest, amit az okoz, hogy a fejlett országok áruszállításai lenyomják az árakat, tönkreteszik ezzel a helyi termelőket, megakadályozva nyereségessé válásukat, s így növekedésüket. Azt, hogy szerves fejlődéssel felépüljön egy életképes helyi gazdaság.

Az afrikai segélyek hatástalansága nem új felismerés. A magyar származású Peter Bauer már az 1960-as években hibának minősítette a kormányok által kormányoknak nyújtott segélyeket. (Pásztor, 2018; 2019) Amikor Dambisa Moyo zimbabwei származású közgazdász szülei értesültek arról, hogy fiuk az Afrikának nyújtott segélyekről írta első könyvét (Moyo, 2009), a könyvvel kapcsolatban adott interjúban (Edemariam, 2009) Moyo elmesélte: csodálkoztak azon, hogy egy ennyire nyilvánvaló dologról hogyan lehet (sőt: miért kell egyáltalán) ilyen hosszan írni. Ami számukra egy évtizeddel azelőtt nyilvánvaló volt, az a fejlett világban máig sem teljesen az. Emiatt a fő kérdésnek valójában annak kellene lennie, hogy a gazdag országok miért segélyezik még mindig Afrikát.

Garett Hardin idézett művében (Hardin, 1974) már az 1970-es években megállapította, hogy teljességgel kontraproduktív a gazdag nyugati országoknak a szegényebb országokat segélyezniük, mivel ezzel hosszú távú függőség alakul ki a gazdag és a szegény országok között. Ha a szegények nem az önálló, a keményebb utat járják, az idővel mindkét félnek hátrányára lesz. Hibás az a recept, amely szerint alkukat kötünk, s a támogatásért cserébe azt várjuk el, legfőképp az afrikai országoktól, hogy akadályozzák meg állampolgáraik Európába indulását. Ezzel abban tesszük érdekeltté az afrikai kormányokat, hogy egyszerre törekedjenek a migrációs nyomás fenntartására és visszatartására, mert ez folyamatos és egyre feljebb alkudható jövedelmet jelent számukra.

Afrika segélyezésének legnagyobb kritikusa napjainkban Dambisa Moyo zimbabwei közgazdász, aki 2009-es könyvét a segélypolitikákat először bíráló Peter Bauernek ajánlotta. Moyo természetesen nem mindenféle segéllyel és nem egyformán kritikus. A humanitárius segélyeket csak akkor tartja rossznak, ha a szétosztásra kerülő gabonát külföldről hozzák be (gyakran a saját termelől segítve ezzel), és nem a helyi farmerektől veszik. A leginkább a legnagyobb tételt jelentő „systemic aid”-t, a kormány által kormányoknak adott segélyeket bírálja, amelyek gyakran a Világbank közvetítésével jutnak el a segélyezettekhez. Ez a megoldás két dolgot eredményezett: az afrikai gazdaság segélyektől való függőségét és hatalmas méretű korrupciót. A segélyezett országok gyakran nem alakítottak ki megfelelő adórendszert, saját bevételekre alapított állami



költségvetést, mert ennek megszervezése nehéz, ám a külföldi segélyek könnyen jönnek. Szerinte a Marshall-terv azért működött Európában, és azért nem működne Afrikában, mert itt, ellentétben Európával, nincsenek megfelelő intézmények ezek felhasználására.

Ennek következménye, hogy 50 év alatt, a segélyek ellenére a szegénységi ráta 11%-tól 60%-ra emelkedett – vagyis a segélyek kész katasztrófát jelentettek. (Edemariam, 2009)

A magyarázat szerinte az, hogy a gazdagok sajnálják az afrikaiakat, ezért szemet hunynak a korrupció felett, az afrikaiak viszont így elvesztik az önkontrollt, az önbi-zalmukat és annak képességét, hogy előrelátó módon gondolkozzanak. Szerinte a fejlett világ segélyeivel szemben Kína, aki nem ad segélyt, hanem kemény üzleteket köt, Afri-kának többet segített 5 év alatt, mint a fejlett országok 50 év alatt (mondta ezt 2009-ben!). A lényeg, hogy a kínaiak egyenlő partnerként kezelik az afrikaiakat, s mindenki örül ennek, és az üzlet is fellendült.

E bírálatok azért érdemelnek különös figyelmet, mert „helyzet van”. Antonio Tajani, az Európai Parlament elnöke arról beszél, hogy az EU-nak, megakadályozandó az „afri-kai exodust”, a 2021–2027-es költségvetési ciklusban a jelenlegi évi 4 milliárd euró helyett legkevesebb 40 milliárdot kell egy uniós „Marshall-terv” keretében Afrika fej-lesztésére fordítani.²³ Az erős politikai elkötelezettség és a jelentős források biztosítása önmagában azonban nem a siker garanciája. Lovászy László, az EP foglalkoztatáspolitikai tanácsadója éppen ezért utalt idézett cikkének címében is a segítve rombolás veszé-lyére.

Következtetések

A fentiekből több következtetés adódik:

1. Az afrikai népességrobbanást – elsősorban a szegény, tanulatlan rétegek szüle-tésszámának csökkentésén keresztül – fékezni kell, mert a népességrobbanás tartósítja a szegénységet, s akadályozza a gazdasági fejlődést.
2. A szegénységgel párosuló népességrobbanás, a tömeges, alacsony képzettségű-ekből álló, az európai munkaerőpiacon nem hasznosítható migráción keresztül fenyegetést jelent – a földrajzi közelség miatt – elsősorban Európának.
3. Emiatt Európának segítenie kell megfékezni a népességrobbanást és fellendíteni a gazdaságot. De ezt teljesen új módszerekkel kell tennie. Az eddigiek csak ron-tottak a helyzeten.

Vagyis, ha Európa nem akarja, hogy az Afrikában kibontakozó malthusi probléma a be-vándorlás révén a saját problémájává változzon (Hardin, 1974; 1989), akkor cselekednie kell, s nem a régi módon. A segélyekre szánt pénzeket egészen máshogyan, célzottan kell elköltenie, és nem a kormányoknak kell azt juttatnia. Azt kell elérnie, hogy Afrikában enyhüljön a migrációs nyomás, vagyis hogy csökkenjen a születésszám és fellendüljön a gazdaság, s a migránsok legalább annyira képzettek legyenek, hogy az európai mun-kaerőpiacon is használható tudással rendelkezzenek. Egy fellendülő afrikai gazdaságba

²³ <https://der-farang.com/de/pages/marshallplan-fuer-afrika> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)



pedig vizsgálni lehetne azt az európai tőkét, ami a népességsökkenés miatt itt nem hasznosítható, de a nyugdíjrendszer fenntartásához szükséges.

Vagyis Európának saját érdekében cselekednie kell, de morális ok is szól a cselekvés mellett. Az afrikai népességrobbanás ugyanis alapvetően annak a következménye, hogy túl gyorsan csökkent a gyermek- (különösen a csecsemő-) halandóság, s ehhez az új helyzethez még nem alkalmazkodtak az afrikai szülők (legalábbis a többségük). A sok gyermek ugyanis nagyon jó és általánosan alkalmazott stratégia volt a magas gyermekhalandóság idején – ami valaha az egész világra jellemző volt. Alacsonyabb gyermekhalandósághoz alacsonyabb születésszám „illik”, de idő kell az átmenethez. Ez alatt az idő alatt mindenhol népességrobbanás történt (úgynevezett második demográfiai átmenet), de sehol sem akkora, mint Afrikában, hiszen itt volt a leggyorsabb a csecsemőhalandóság csökkenése. Ez alapvetően a fejlett világban – így Európában – kidolgozott egészségügyi megoldások átvételének az eredménye. Ha már a csecsemőhalandóságot a mi segítségünkkel szorították le, akkor nem tagadhatjuk meg segítségünket a teljes termékenység leszorításához. Utóbbi nélkül előbbi – ami önmagában alapvetően pozitív fejlemény – csupán a szegénység tartóssá válásához járul hozzá.

Egy lehetséges új stratégia

Tehát akkor hogyan kellene, illetve nem kellene segíyezni?

- A segélyeket ne az afrikai kormányok kapják, amelyek hajlamosak annak jó részét saját klientúrájuk közt szétosztani, s abból vagy pazarló fogyasztás lesz, vagy a fejlett országok bankjaiba kerül. Még jobb eset, ha értelmetlen presztízsberuházásokra költik. Legcélszerűbb, ha azt közvetlenül az afrikai állampolgárok kapják.
- A segélyekért (vagy legalábbis azok számottevő részéért) a fejlett országok ne várjanak saját cégeik számára megrendelést, illetve ne az otthon felesleges élelmiszert osszák szét, ellehetetlenítve a mezőgazdaságot, hanem azt eleve az afrikai helyi kínálat ősztönzésére szánják, vagyis ténylegesen – legalább átmenetileg – mondjanak le róla.
- Az állampolgároknak adott segélyeket valamiképpen össze kell kötni a gyermekszám csökkentésével. Ezt viszont csakis önkéntesen, a célokat belátva célszerű megtenni úgy, hogy ezért az ezt vállalónak kompenzáció jár (pontosan az előbb említett segély ilyen). Ennek egy logikus módja, ha az erőforrásokat egyetlen „célközönségre” koncentráljuk: a fiatal, már szülőképes, de még gyermektelen nőkre. Velük szemben célszerű az az elvárás, hogy húszas éveik elejére-közepére halasszák első gyermekük megszületését, s addig tanuljanak, esetleg lépjenek ki a munkaerőpiacra. Ez egyrészt segíti megfékezni a népességrobbanást, másrészt esélyt ad arra, hogy a szülők képzetebben vágjanak bele a családalapításba, s így (emiatt eleve kisebb számú) gyermekeik is (akikkel ezért többet is tudnak foglalkozni) nagyobb eséllyel legyenek maguk is képzettek.

Ezeket a követelményeket a következő módon lehet praktikusán megvalósítani:



- Az EU kiválaszt egy együttműködni hajlandó afrikai országot, s annak egy jól beazonosítható, szegény, nagy születésszámmal bíró régióját.
- Fontos alapelv, hogy mind az ország, mind a régió vezetői, mind az érintett segítők önkéntesen, a választás szabadságát megőrizve, tudatosan csatlakozzanak a programhoz. Emiatt fontos a célok megértetése és a megoldással való azonosulás. Az alapelv: anyagilag támogatjuk az önkéntes, hosszú távon jó döntést.
- Az épp szülőkorba lépő 13-14 éves, még gyermektelen lányoknak egy érzékelhető összeget – például napi 1 eurót kínálunk, mondjuk, 24 éves korig azzal, hogy ez tanulmányi ösztöndíj. (Azt is lehetne mondani, hogy közelíteni kellene a fejlődő és fejlett világ átlagos első szülési korát egymáshoz.²⁴) Ez a napi ösztöndíj a maximum korhatárig, illetve ezen belül az első szülésig jár, akkor abbamarad, hiszen gyermek mellett nem lehet tanulni.
- Magának a tényleges tanulásnak a bizonyítását nem kérnénk az első időkben, hiszen azt nehéz és drága dokumentálni, és sokszor hiányoznak is a tényleges tanulás feltételei – leginkább az iskolák. De mindent meg kell tenni, hogy az oktatás – könyvek, számítógép, internet stb. formájában, illetve tényleges iskolákban – elérhető legyen.
- Hogy ezt tényleg ki is használják, ezért érdemes plusz pénzt kínálni – például egyszeri 50 eurót egy félév sikeres elvégzéséért.
- Magát a napi 1 eurót ténylegesen hetente, de akár naponta utalnák elektronikusan, az Afrika nagy részén elterjedt mobiltelefonos fizetési platformra. A napi utalás lényege, hogy az így kapott összeg folyamatosan épüljön be a napi költségvetésbe, s ne egyszeri nagy, felesleges dolgokra költhető („elverhető”) összegként jelenjen meg (és például semmiképpen sem egy Európába történő emigrálás pénzügyi alapjaként). Ráadásul ez segíti kialakítani a megfontolt kiadástervezést és a takarékoskodást is. A napi 1 euró elegendő ahhoz, hogy a szegények jövedelmét érzékelhetően a szegénységi küszöb fölé emelje.²⁵
- Azzal, hogy a program a lányokra fókuszál, egyben fel is emelné őket, ami egy jellemzően patriarchális társadalomban fontos emancipációs funkciót is betölthet.
- Ugyanakkor fontos, hogy ne csak maguk a lányok legyenek motiváltak, hanem a környezetük is, ezért amíg a lány nem szül, illetve iskolába jár, addig ugyanezt a napi ösztöndíjat, illetve a félév sikeres elvégzéséért járó egyszeri jutalmat ne csak ő kapja meg, hanem párhuzamosan az apja (annak hiányában az őt ténylegesen gondozó felmenő, illetve rokon), illetve férjhez menés esetén a férje is. A férj ettől függetlenül külön jutalmat kaphat, ha ő is tanul.
- A program indításakor (egy-egy helyet értve ezalatt) átmenetileg idősebbeket is be lehet léptetni, akik még nem töltötték be a felső korhatárt. Nekik azt kell vállalniuk, hogy több gyermekük nem lesz. Hogy érezzék ennek fontosságát, meglévő gyermek esetén kisebb napi összeget kellene utalni.

²⁴ Ennek a másik „lába”, hogy a fejlett világban ezt a jelenlegi nagyon magas értékről lejjebb kellene tornászni, de ez már egy másik történet.

²⁵ A Világbank a közelmúltig napi 1,25 dollárt tekintett szegénységi küszöbnek, amit nemrég 1,90 dollárra emelt.



A programot meghatározott időre, például 15 évre lehetne meghirdetni (addig lehet új jelentkezőket beléptetni).

Nagyon fontos, hogy az első ilyen projektet gondosan tervezzék meg, vagyis vegyenek egy magas születésszámú, szegény régiót, s ott nyerjék meg az érintett (esetlegesen törzsi/nemzetségi) vezetőt. Első lépésként elég egy sikeres projektet levezényelni, s a (remélhető) sikert néhány év múlva erősen propagálni, s további önként jelentkező kormányokat és régiókat keresve kiterjeszteni a megoldást.

Siker esetén elképzelhető, hogy keresni kell csatlakozó szponzor magánalapítványokat is.

Egy projektre 15 év alatt, mondjuk, évi 1000 csatlakozó lánnyal és lányonként 10 éves, napi 1 eurós ösztöndíj időszakokkal számolva kb. $15 \times 10 \times 1000 \times 2$ (a férjnek járó rész miatt) $\times 365 = 109\,500\,000$ eurót kell összesen költeni. Az adminisztrációs költségek, illetve a vizsgákért járó díjazás miatt ezt érdemes durván megduplázni, vagyis 200 millió euróval számolni. Ezzel lányonként legalább 3 szülést lehet elkerülni, vagyis legalább $3 \times 10 \times 1000 = 30\,000$ -rel mérsékelni a születésszámot, ami (meg nem született) gyermekenként 6667 eurót jelent.

A javasolt megoldást azért tartanák az Afrika-politika strukturális reformjának, mert e támogatás oly módon növelné az érintettek jólétét, hogy közben tanulásra és a gyermekvállalás elhalasztására ösztönöz, miközben a helyi ipar és mezőgazdaság termékeire teremt pluszkeresletet, s kiküszöböli a kormányoknak nyújtott segélyek gyakran kétes módon és rossz hatásokkal történő elköltését és korrupciós megcsapolását.

Felhasznált irodalom

- BANYÁR József (2019): Az állami nyugdíjrendszer születési hibái és javításának fő iránya. *Pénzügyi Szemle*, 64. évf. 4. sz. 540–553. DOI: https://doi.org/10.35551/PSZ_2019_4_4
- BRÓDY András (1983): *Lassuló idő*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- COASE, Ronald H. (2004): *A vállalat, a piac és a jog*. Budapest, Universitas.
- DOBRÓVITS Mihály (2017): Népszavazások kora. *Élet és Irodalom*, 61. évf. 44. sz. 2017. 11. 03.
- GIDE, André (1925/1981): *A pénzhamisítók*. Budapest, Európa Könyvkiadó.
- LOVÁSZY László (2017): A segítve rombolás (veszélye) Afrikában. *Világgazdaság*, 2017. 10. 28.
- MOYO, Dambisa (2009): *Dead Aid – Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. New York, Farrar, Straus and Giroux.
- OSTROM, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>
- PÁSZTOR Szabolcs (2017): Demográfiai trendek a szubszaharai régióban. In BIEDERMANN Zsuzsánna – KISS Judit szerk.: *Szubszaharai Afrika gazdasága a 21. században*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 35–56. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789634540298>



- PÁSZTOR Szabolcs (2018): Gondolatok Sir Peter Thomas Bauer munkásságáról. In HALM Tamás – HURTA Hilda – KOLLER Boglárka szerk.: *Gazdasági, politikai és társadalmi kihívások a 21. században: Ünnepi kötet a 65. éves Halmai Péter tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 67–75. DOI: <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.8.15>
- PÁSZTOR Szabolcs (2019): Gondolatok a fejlesztési segélyek negatív hatásairól P. T. Bauer szellemi örökségének tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 66. évf. 10. sz. 1093–1120. DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.10.1093>

Internetes források

- ABADI, Cameron (2017): The Dam Will Hold. Until It Doesn't V. *Foreign Policy*, 06. 10. 2017. Elérhető: <http://europeslamsitsgates.foreignpolicy.com/part-5-the-dam-will-hold-until-it-doesnt-germany-europe-merkel-EU-africa-migration> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- Az amerikai álom és a születésszabályozás (2016). *Metazin*, 2016. 09. 08. Elérhető: <http://metazin.hu/index.php/item/3303-az-amerikai-alom-es-a-szuleteszabalyozas> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- BEDE Márton (2017): Csak látni ne kelljen őket: Európa pénzén kínozzák a menekülteket Afrikában. *444*, 2017. 10. 10. Elérhető: <https://444.hu/2017/10/10/csak-latni-ne-kelljen-oket-europa-penzen-kinozzak-a-menekulteket-afrikaban> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- COSSINS, Daniel (2017): The ethics issue: Should we impose population controls? *New Scientist*, 05. 07. 2017. Elérhető: www.newscientist.com/article/mg23531331-300-the-ethics-issue-should-we-impose-population-controls/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- CRIST, Eileen – MORA, Camilo – ENGELMAN, Robert (2017): The interaction of human population, food production, and biodiversity protection. *Science*, Vol. 356, No. 6335. 260–264. 21. 04. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.aal2011>
- EDEMARIAM, Aida (2009): 'Everybody knows it doesn't work' – Despite receiving more than \$1 trillion from the west over the last half century, Africa remains in dire economic straits. Dambisa Moyo thinks aid is to blame and should stop now. She talks to Aida Edemariam. *The Guardian*, 19. 02. 2009. Elérhető: www.theguardian.com/society/2009/feb/19/dambisa-moyo-dead-aid-africa (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- GOODKIND, Daniel (2017): The Astonishing Population Averted by China's Birth Restrictions: Estimates, Nightmares, and Reprogrammed Ambitions. *Demography*, Vol. 54, No. 4. 1375–1400. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13524-017-0595-x>
- GREEN, Anne (2017): Having Kids urges Prince William and Kate Middleton to consider a smaller family. *Having Kids*, 25. 07. 2017. Elérhető: <http://havingkids.org/kids-urges-prince-william-kate-middleton-consider-smaller-family/> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- HARDIN, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. *The Garrett Hardin Society*. Elérhető: www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html (A letöltés dátuma: 2017. 10. 17.)



- HARDIN, Garrett (1974): Lifeboat Ethics: the Case Against Helping the Poor. *The Garrett Hardin Society*. Elérhető: www.garretthardinsociety.org/articles/art_lifeboat_ethics_case_against_helping_poor.html (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- HARDIN, Garrett (1989): There is No Global Population Problem. *The Garrett Hardin Society*. Elérhető: www.garretthardinsociety.org/articles/art_no_global_pop_problem.html (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- KEBEDE, Endale – GOUJON, Anne – LUTZ, Wolfgang (2019): Stalls in Africa's fertility decline partly result from disruptions in female education. *PNAS*, Vol. 116, No. 8. 2891–2896. 19. 02. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1717288116>
- Marshallplan für Afrika? (2017) *Der Farang*, 31. 10. 2017. Elérhető: <https://der-farang.com/de/pages/marshallplan-fuer-afrika> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- Meglepő volt a népszámlálás: találtak plusz 20 millió embert Pakisztánban (2017). *HVG*, 2017. 08. 25. Elérhető: http://hvg.hu/vilag/20170825_pakisztan_nepszamlalas_nepesseg (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- MUENI, Eunice (2016): Changing the Narrative on Fertility Decline in Africa. *NewSecurityBeat, Wilson Center*, 20. 04. 2016. Elérhető: www.newsecuritybeat.org/2016/04/changing-narrative-fertility-decline-africa/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- RIPPLE, William J. – WOLF, Christopher – NEWSOME, Thomas M. – GALETTI, Mauro – ALAMGIR, Mohammed – CRIST, Eileen – MAHMOUD, Mahmoud I. – LAURANCE, William F. and 15,364 scientist signatories from 184 countries (2017): World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice. *BioScience*, Vol. 20, No. 10. DOI: <https://doi.org/10.1093/biosci/bix125>
- SHAPIRO, David (2015): Accelerating Fertility Decline in Sub-Saharan Africa. *Population Horizons*, Vol. 12, No. 1. 3–12. DOI: <https://doi.org/10.1515/pophzn-2015-0002>
- SHAPIRO, David (2017): Linkages between Education and Fertility in Sub-Saharan Africa. *AFD Research Paper Series*, No. 56. Elérhető: www.afd.fr/en/linkages-between-education-and-fertility-sub-saharan-africa (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- Stalling Transition in Kenya (s. a.). *Berlin Institute for Population and Development*. Elérhető: www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Weltbank/final_kenya.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- Támadások keresztüzében Macron (2017): *Mandiner*, 2017. 07. 12. Elérhető: http://mandiner.hu/cikk/20170712_tamadasok_keresztuzeben_macron (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- WILDMAN, Sarah (2017): French President Emmanuel Macron is in the middle of a social media firestorm Macron stumbles for the first time. *Vox*, 10. 07. 2017. Elérhető: www.vox.com/world/2017/7/10/15949392/macron-women-children-7-or-8-g20-stumble-twitter-storm (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- WILLIAMS, Walter E. (2017): Overpopulation Hoax. *Creators*, 31. 05. 2017. Elérhető: www.creators.com/read/walter-williams/05/17/overpopulation-hoax (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- World Population Prospects (2019). Elérhető: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10)
- WYNES, Seth – NICHOLAS, Kimberly A. (2017): The climate mitigation gap: education and government recommendations miss the most effective individual actions, *Environmental Research Letters*, Vol. 12, No. 7. DOI: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa7541>



Martonyi János

Könyvbemutató-előadás a *Regionális világrend: transzregionalizmus, regionális integráció és regionális együttműködések Európában és Ázsiában* című tanulmánykötetről

Alexei D. Voskressenski – Koller Boglárka eds.: *The Regional World Order: Transregionalism, Regional Integration and Regional Projects across Europe and Asia*, Lexington Books, USA, 2019.

Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államtudományi
és Nemzetközi Tanulmányok Kar
2019. december 17.

Book Review on the volume *The Regional World Order: Transregionalism, Regional Integration and Regional Projects across Europe and Asia*, edited by Alexei D. Voskressenski and Boglárka Koller

Időszerű a könyv. Régóta beszélünk, írunk arról, hogy a nehezen definiálható globalizációs szindróma vagy folyamat mellett, részben amiatt, a világban folyik egy erősödő fragmentációs, regionalizációs és lokalizációs folyamat. Ezek egymást nem zárják ki. Nincs ebben semmi új. A világban korábban is voltak globalizációs folyamatok, a Római Birodalomban Hispániától a Dunáig sestertiusszal lehetett fizetni, azután később fragmentálódott a rendszer. A világgazdaság történetének az első nagy globalizációs időszak a 19. század végére–20. század elejére esett, amikor valóban létrejött egy multilaterális, globálisnak nevezhető világgazdasági és világkereskedelmi rendszer. A jogi

Martonyi János jogtudós, Magyarország volt külügyminisztere.

technika más volt, mert egymáshoz kapcsolódó, kétoldalú kereskedelmi egyezményekkel teremtették meg azt a lényegében egységes szabályozási keretet, amelyet azután később, 1947-től egy multilaterális, tehát egy valóságosan többoldalú jogi szabályozás hozott létre. Multilaterálissá lett a legnagyobb kedvezményes elbánás, amelyet korábban kétoldalú megállapodásokban kötöttek ki. A magyar Corpus Jurisban megtaláljuk azt a nagyszámú, kétoldalú kereskedelmi és hajózási egyezményt, amelyek mindegyike biztosította a másik félnek a legnagyobb kedvezményes elbánást. Ez azután felborult, jött egy erőteljes fragmentációs szakasz – nevezetesen az első világháború. Majd a világ-gazdaság megpróbálta ismét rendbe szedni magát, de már nem volt sok ideje, mert 1929-től kezdve újabb gondok álltak elő. Később, 1947-ben létrejött a Bretton Woodsnak nevezett jogi keretrendszer, amely a kereskedelmi szabályozás terén egy valóságos multilaterális, nyitott, befogadó rendszert teremtett meg.

Ennek fényében döbbsentem meg nagyon, hogy a kötet 186. oldalán Charles Ziegler tollából az a megállapítás szerepel, amely szerint a General Agreement on Tariffs and Trade (a továbbiakban: GATT) zárt regionalizmus volt, egy „*fortress arrangement*”, ami gátolta a globális gazdasági kapcsolatokat. A GATT mindennek a totális ellentéte volt. Az első perctől kezdve nyitott volt, annyira, hogy Csehszlovákiát és Lengyelországot is tagjai közé vette, bár ezt követően a Szovjetunió e két országot eltiltotta a részvételtől. A fejlődő országok az önállóvá válásuk, felszabadulásuk menetében folyamatosan léptek be a GATT-ba, jelenleg 164 tagja van, köztük Oroszország és Kína. A WTO tehát ma egy ténylegesen univerzális nemzetközi szervezet.

Egy másik félreértés, ami a könyvben megjelenik, hogy a WTO, a Kereskedelmi Világszervezet a GATT utódszervezete. Itt két probléma van. Egyrészt a GATT soha nem volt szervezet, hanem megállapodás. Most is az. Másrészt nincs utódja, mert ma is létezik. Nem szűnt meg. Utódja csak annak lehet, aki megszűnik. A GATT 1947 ma is hatályos a GATT 1994 részeként. A GATT 1994 több részből áll, mindenekelőtt az 1947-es szövegből. E szöveg ma is hatályos, ennek kapcsán fogunk például vitatkozni arról, hogy a brit kilépéssel összefüggésben milyen kérdéseket kell tisztázni ahhoz, hogy a megállapodás a multilaterális rendszer keretei közé is beilleszkedjék, megfeleljen a GATT XXIV. cikkében foglalt feltételeknek. Tehát semmi nem lépett a GATT helyébe, de a rendszer kibővült. És a GATT 1994 – ahogy most nevezzük – a kardinális, központi eleme a lényegesen kibővült rendszernek és a számos kapcsolódó megállapodásnak, a szolgáltatáskereskedelemtől a szellemi alkotásokig. Ezt csak azért teszem szóvá, mert nem tudok magyarázatot találni arra, hogy hogyan lehet zárt, *fortress arrangement*-nek nevezni a világ legnyitottabb és legbefogadóbb multilaterális kereskedelmi rendszerét.

Aminék persze tudjuk, vannak komoly problémái. Például nem fejlődik. 1995-ben még hatalmasat lépett előre, de most már legalább 15 éve nem mozdul előre. Ez az egyik – korántsem egyetlen – oka annak – és erről szól a könyv –, hogy megindul a világkereskedelmi szabályozás szerkezetének a regionalizálódása. Egymás után jönnek létre a regionális és kétoldalú kereskedelmi megállapodások, amelyeket szabadkereskedelmi megállapodásoknak, FTA-nek (Free Trade Agreement) vagy preferenciális megállapodásoknak, PTA-nek, (Preferential Trade Agreement) nevezünk, mivel e megállapodásokban a felek az általánostól eltérő, preferenciális elbánást biztosítanak egymásnak. Ezért kell különbséget tenni a *favour* és a *preference* között, mert nem ugyanazt jelentik. A *favour* a (legnagyobb) kedvezmény, amit mindenki megkap, aki a multilaterális



rendszer részese, a *preference* pedig az, amit csak külön kétoldalú vagy többoldalú (regionális) kereskedelmi megállapodás alapján lehet megszerezni. A ma már leggyakrabban használt elnevezés az RTA (Regional Trade Agreement). Számuk rohamosan nő és ez egyszerre oka és következménye a fragmentációnak, a kisebb, jórészt regionális egységek létrejöttének.

Az első generációs RTA-k meglegedtek a kereskedelmi akadályok lebontásával. Később világossá vált, hogy ha a kereskedelem akadályait eltörlik, akkor egyenlő versenyfeltételeket is kell teremteni, például az állami támogatásokat szabályozó előírások területén, és közelíteni kell a legkülönbözőbb védelmi szabályozásokat is, illetve szükség van a különböző regulációk, szabályozások harmonizációjára. Ez lesz a nagy vita az elkövetkezendő 11 hónapban az Európai Unió és az Egyesült Királyság között. Tisztázni kell majd, mit értenek a felek a *level playing field* alatt, és létre kell hozni valamilyen szintű szabályozási harmonizációt. Ez az, amit a britek kevésbé akarnak, különös tekintettel arra, hogy választaniuk kell majd az európai és az amerikai szabályozások között. A szabadkereskedelmi megállapodásoknak ma már egyre szélesebb regulációs tartalmuk is van. Jól bemutatja a kötet, hogy ezen a területen óriási különbségek vannak a különböző regionális típusú szabályozások között.

A tanulmánykötet nagy erényének tartom, hogy a témát újszerűen közelíti meg. Megjelenít egy új kategóriát, amit transzregionális kapcsolatnak nevez, ahol nem jelennek meg a régiók közötti kapcsolatok formális, jogi elemei, szemben az intézményi formát öltő interregionális kapcsolatokkal. Utóbbira lehet példa az Európai Unió és a MERCOSUR közötti megállapodás – ha létrejön, ami egyre kevésbé valószínű. Ami az EU és az ASEAN közötti megállapodást illeti, az Unió döntése az volt, hogy először az egyes ASEAN-tagállamokkal kötünk megállapodást. Ezek egy része – például Szingapúrral, Vietnámmal – már létre is jött. Amikor mindegyikkel megkötöttük, akkor jön a geopolitikai és kereskedelmi szabályozási dilemma, hogy hogyan lehet ezt a hálót egy egységes, régiók közötti megállapodássá átformálni. Nem tartunk még itt, azt sem tudjuk, hogy mikor kerül erre sor, de a kötet által adott tudományos elemzések segítik ezt a munkát.

Nehezebb kérdés, miként alakuljanak a kapcsolatok az Európai Unió és az Eurázsiai Gazdasági Unió között. Az utóbbi, különböző átmeneti formációk után eljutott a vámunió szintjére, van intézményrendszere is, és meg tud jelenni nemzetközi szinten. Elvileg tehát képes régiók közötti megállapodást létrehozni. A hazai közbeszédben ezzel kapcsolatban újabban sok, politikai szempontokra épülő, erősen naiv elképzelés van jelen, ezért érdemes hivatkozni bizonyos alapvető tényekre. Az Eurázsiai Gazdasági Uniónak a nominális alapon számított teljes GDP-je annyi, vagy kicsit kevesebb, mint Olaszorszáé. A vásárlóerő-paritáson számolt GDP-je ennél jóval több. A nominális GDP 1,9, a vásárlóerő-paritáson számított 4,4–4,7. Nagy különbség van tehát a kettő között, aminek az az oka, hogy rendkívül alacsony életszínvonalú országokról van szó, ráadásul a nominális GDP volatilis, mert az árfolyammozgások – döntően az orosz rubel mozgása – a nominális GDP-t erősen befolyásolták. Az Eurázsiai Gazdasági Unió GDP-jének 87%-át Oroszország adja. A költségvetése az Európai Unió költségvetésének az 1%-o-e. Az Afrikai Unió költségvetése az Eurázsiai Gazdasági Unió költségvetésének az ötszöröse. Tehát van még fejlődési lehetőség. Ennél még lényegesebb, hogy Oroszország valójában kevésbé érdekelt egy klasszikus, hagyományos, az ipari termékek kivitelét megkönnyítő szabadkereskedelmi megállapodás megkötésében. A GATT-ba elég hosszú idő



után és nem kis nehézségek mellett belépett, bár a nehézségek nem szűntek meg teljesen. Az energiakivitelhez, a földgáz- és kőolajkivitelhez nincs szükség szabadkereskedelemre; akinek szüksége van olajra és földgázra, az meg fogja azt venni. Az orosz gazdaság ereje két tényezőn nyugszik: az egyik az energia, a másik a fegyverelés. Aki fegyvert vesz, az nem vet ki rá vámot. Az a lényeg, hogy a legkorszerűbb, leghatékonyabb, és lehetőleg – gyakran – a legdrágább fegyverrendszereket vegye meg. Tehát ezek a termékek nem esnek a hagyományos kereskedelmi szabályozás körébe.

Jó dolog, hogy az Eurázsiai Gazdasági Unió létrejött, de azok az álmok, hogy mi majd ehhez fogunk kapcsolódni, hiszen a jövő a hatalmas ázsiai szárazföldé, megalapozatlanok. Hogy az óceánokon vagy a szárazföldön van-e a dominancia forrása, az változik. Kína ezt a kérdést nem kívánja eldönteni, mert a One Belt, One Road-ot megcsinálja a szárazföldön is, és a tengeren is, mind Közép-Ázsián, mind pedig az Indiai-óceánon keresztül, és így érkezik a mi számunkra fontosnak tűnő Pireuszba, hiszen onnan fognak majd a kínai áruk tömegesen a Belgrád–Budapest gyorsvasúton keresztül olcsón és gyorsan megérkezni.

Annak idején 1947-ben, amikor létrehozták a multilaterális rendszert, gondoltak már arra, hogy a rendszer ugyan meghirdeti az egyenlő elbánás elvét, amelyet a zseniális jogi technika, a legnagyobb kedvezményes elbánás fog megvalósítani, de a kivételeket is meg kell teremteni. A fő szabály a legnagyobb kedvezmény elve, de a XXIV. cikkben már megjelennek a kivételek, a szabadkereskedelem és a vámunió. Majd néhány évtized után állt elő az igény, hogy a fejlődő országoknak preferenciákat kell adni, és így került sor a GSP, az általános vámpreferenciák rendszerének a bevezetésére.

A fragmentáció, a regionalizáció és a lokalizáció régóta tart, de az elmúlt időben felerősödött. Erre utal a világkereskedelem, a beruházások és a tőkemozgások alakulása. A világkereskedelem évek óta nem nő gyorsabban, mint a világgazdaság, főleg az áruforgalom területén. A kereskedelem szerkezete is átalakul, mert az áruforgalom relatíve csökken. Kiderült, hogy a tengeri fuvarozás a klímaváltozás szempontjából a legkártykonyabb, mert a „lábnyoma” a tengeri hajózásnak a legnagyobb. A szabadkereskedelem jó dolog, de a kereskedelem lábnyomát mérsékelni kell. Ha regionalizáljuk a kapcsolatok egész rendszerét, hálózatát, akkor óhatatlanul a közelebbi beszerzési és értékesítési lehetőségeket keressük. A szabadkereskedelmi megállapodások maguk is ezt a regionalizációt képviselik, egyszerre okai és következményei tehát ennek az átalakulásnak.

A szabadkereskedelmi megállapodások létrehozásának négy oka, illetve feltétele van. Az első, a felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok intenzitása. A második, hogy valamelyest hasonlóak legyenek a gazdasági fejlettségi szintek. Ez nincs mindig így, mert például az ASEAN-ban jelen van a világ leggazdagabb országa, Brunei, és a tagok között vannak a világ legszegényebb országai, Laosz, Kambodzsa és Mianmar is. Mégis ez az a regionális gazdasági integráció, amely az Európai Unió után eddig a legmagasabb szintre jutott. További feltétel, hogy a gazdaságfilozófiák és ennek megfelelően a gazdaságpolitikák között minimális hasonlóság álljon fenn. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a felek mindegyike részese legyen a GATT-nak, mert akkor legalább a fő elveket elfogadja. Kínával sokan akarnak regionális megállapodást kötni, és jónéhányan kötöttek is már. A jövő egyik fő kérdése, hogy a kínai dominancia milyen regionális rendszereken keresztül fog majd érvényesülni, elsősorban az Indiai-, a Csendes-óceánon és Közép-Ázsiában. Ugyanakkor Kína a GATT-ban még mindig – egyesek szerint egyre



inkább – idegen test, és ez a problémák egyik fő forrása. A 70 éve jól működő rendszer szétveréséért nem Trump az egyetlen felelős. A gondok egyik fő oka, hogy Kína soha nem tartotta magára nézve teljes mértékben kötelezőnek a GATT fő elveit. Ahol a pénzügyi források allokálása egy olyan bankrendszer kezében van, amelyet az egyetlen párt politikai bizottsága irányít, ott nehéz a GATT által tétélezett piacgazdaságról beszélni. Az állami tulajdonú vállalatoknak a meghatározó szerepe, a szellemi tulajdonnal kapcsolatos problémák szintén alapot adnak az amerikai, sőt az erősödő európai panaszoknak is.

A negyedik szempont az, hogy a felek milyen földrajzi távolságban vannak egymástól. Az egymáshoz közelebb lévő országok általában könnyebben hoznak létre regionális szövetséget és gazdasági integrációt akár szabadkereskedelem, akár vámunió formájában. A távolság számít – *distance matters* – szól a tétel. Majd kiderül a brit kilépés kapcsán, hogy tudja-e Ausztrália, Új-Zéland és az Egyesült Államok pótolni az Európai Uniót, ahova jelenleg a brit kivitel közel 50%-a irányul és ahol a *supply chainek* nagy része *in time deliveryt* igényel. Ezt a jövő eldönti.

A könyv legnagyobb erénye, hogy felveti az alapkérdést. A biztonság vagy a gazdaság az első? És mi a szerepe a harmadiknak, az ideológiának? Ezt mostanában úgy nevezzük, hogy identitás. Mi ezek viszonya egymáshoz? Belép tehát a szabadkereskedelmi megállapodások rendszerébe a geopolitika. Egyrészt roncsol, szétver létező rendszereket, másrészt újakat épít. A geopolitikai érdekek mentén is alakulnak a GATT XXIV. cikkén alapuló szabadkereskedelmi megállapodások és/vagy vámuniók, és azok továbbfejlesztett változatai, amelyek már rég túl vannak az eredeti céljukon, kiterjednek a környezetvédelemre, a klímaváltozásra, az emberi jogokra és sok minden másra.

Az Európán kívüli regionális együttműködések általában kevésbé foglalkoznak a jogi szerkezettel. Nem építenek ki intézményrendszert, nem teremtik meg a jogi viták eldöntésének mechanizmusát. Erősebb a biztonságpolitikai dimenzió. A jövő kérdése, hogy lépnek, vagy nem lépnek egy erőteljesebb intézményrendszer kialakítása felé. Az ASEAN például ebbe az irányba megy, és talán a NAFTA-t váltó USMCA is.

Európában is van arra példa, és erről is van egy kiváló tanulmány a kötetben, hogy olyan együttműködés épül ki, ami nem kap intézményi keretet. A V4 jól működik, és jelenleg nem is áll szándékunkban intézményi keretet létrehozni. A Visegrádi Együttműködés egyre jobban jelen van. Először csak egy zavaró elem volt egyesek számára, de most már egy következő fázisban vagyunk, komoly tényezők lettünk. Nélkülünk – úgy tűnt legalábbis a legutóbbi hetekben – különlegesen fontos személyi döntéseket nem is nagyon lehet meghozni.

Azért fontos a biztonságnak és a gazdasági szabályozásnak a kapcsolatát elemezni, mert a multilaterális kereskedelmi rendszer lebontásának az egyik útja az, hogy a biztonságpolitika részben gazdasági, kereskedelmi érdekek közvetlen érvényesítésére, részben azok leplezésére szolgál. Ez a helyzet akkor, amikor a GATT XXI. cikkében foglalt nemzetbiztonsági kivételre hivatkozva történik az európai, mexikói, japán, kanadai acél és alumínium behozatal korlátozása. A nemzetbiztonsági kivétel vitarendezésre nehezen vihető, bár született egy döntés a Rosznyeft-ügyben orosz–ukrán viszonyban, amely szerint a kérdés elvileg lehet vitarendezés tárgya, de 2019. december 10-ével a vitarendezés lényegében megszűnt. Az Appellate Body a Fellebbviteli Testület tagok hiányában megszűnt, ami azt jelenti, hogy ha az elsőfokú paneldöntést valamelyik fél



megfellebbezi, fellebbezési fórum híján nem lesz jogerős döntés, a fellebbezés a „semibe megy” („*appeal to the void*”). Tehát az a rendszer, ami kialakult 1947 óta, 1995-ben megerősödött, és egész jól működött, most megszűnni látszik.

Ami a regionális megállapodások vitarendezési eljárásait illeti, ezek is jelentős mértékben támaszkodnak a multilaterális szabályokra. Ha tehát nem lesz multilaterális rendszer, akkor a regionális rendszereknek a saját problémáikat is nehezebb lesz megoldaniuk. A kötet lényege, hogy multilaterális rendszer hiányában ki lehet-e építeni egy olyan világrendet, amelyikben már nincs univerzális multilaterális háttér, és valami újat építünk a helyébe. Felmerülhet például egy plurilaterális rendszer, amelyben sokan vannak, majdnem mindenki, de nem mindenki. Nincs benne például az Egyesült Államok. Ez nehéz ügy és veszélyes is, gondoljunk rögtön a politikai, geopolitikai következményekre. Európa kizárná a legszorosabb szövetségését? A biztonsága őret?

Az épülő világrend talán legfontosabb kérdése, hogy milyen mértékben fragmentálódik és regionalizálódik a világ, melyek lesznek ennek a geopolitikai, biztonsági, valamint gazdasági és kereskedelempolitikai következményei. A kötet erről szól, ezért érdemes különleges figyelmet és képvisel különleges értéket. Megállapításaival és következtetéseivel lehet egyetérteni vagy egyet nem érteni, de a szerzők hozzájárulása a jövőt meghatározó fő folyamatok megértéséhez vitathatatlan.

Felhasznált irodalom

VOSKRESSENSKI, Alexei D. – KOLLER, Boglárka eds. (2019): *The Regional World Order: Transregionalism, Regional Integration and Regional Projects across Europe and Asia*. Lanham – Boulder – New York – London, Lexington Books.



Kocsis Lóránt Zsombor

A vilárendszer-elmélet alapjai

Immanuel Wallerstein *Bevezetés a vilárendszer-elméletbe*¹
című könyvének bemutatása

The Basics of World-system Theory

Book review of Immanuel Wallerstein's
World-system analysis: An Introduction

A társadalomtudományok egyik legmeghatározóbb alakja Immanuel Wallerstein, akitnek úgy életpályája, mint újszerű elméleti megközelítései új fénybe helyezték a világról alkotott képünket gazdasági, társadalmi és kulturális téren egyaránt. Az elemzés tárgyát képező könyv hasábjain a vilárendszer-elmélet legfőbb pilléreinek azonosítására, bemutatására és a legmeghatározóbb elemei közötti kapcsolatok feltérképezésére kerül sor. A világunkban észlelt realitások feltárása által ma már egyértelmű és vitathatatlan tényként kezelendő, hogy minden időszakos változások áldozataként fogható fel, és ezen valóságok egy láthatatlan hálózatként egymás összefüggéseinek eredményeképpen működnek.

A mű aktualitása

Mai világunk meghatározó és kikerülhetetlen fogalmakként kezeli, úgy a mindennapi szóhasználatban, mint a tudományos életben, a *globalizáció* és a *terrorizmus* kifejezéseket, de ezt sok esetben követi a *kapitalizmus*, *tőke*, *piacgazdaság*, *politikai ideológiák*, *technológia*, *munka* stb. fogalmak kimeríthetetlen összessége. Valójában mit fednek ezek a fogalmak? Hol kapcsolódnak egymáshoz? Milyen gyökereik, történetiségük van? Mennyiben határozzák meg a világ alakulásának a dolgait, és a hétköznapi emberre milyen valós hatással vannak? Ezek történeti és jelenkori vizsgálata tudna pontos képet alkotni számunkra a jövőre nézve? Mindezek ismeretében tudjuk azonosítani és korigálni a társadalomban

Kocsis Lóránt Zsombor a Nemzeti Közszolgálati Egyetem másodéves doktoranduszhallgatója, a Marosvásárhelyi Református Kollégium közgazdaságtanára. E-mail: kocsis.lorant@yahoo.com

¹ A szerző 2010-ben magyar nyelvre fordított és a L'Harmattan Kiadó által kiadott könyve.

jelentkező hibákat? A fenti kérdések a mai kor legégetőbb problémáira világitanak rá, amelyeket Wallerstein művében elemez.

Joggal merülhetnek fel azonban kételyek, hogy az akkor megfogalmazott megállapítások, nézetek mennyire állják meg helyüket az aktualitás talaján. Elsődlegesen fontos kiemelni, hogy a mű jelentős része történeti visszatekintést tartalmaz és bizonyos tudományok, események, ideológiák történelmi gyökereit vizsgálja, illetve fogalmaz meg megállapításokat ezekkel kapcsolatban, az objektív módon és valós adatokkal alátámasztott történelmi események pedig az idő múlásával nem változnak. Ugyanakkor nem kerülheti el figyelmünket, hogy Wallerstein elméletei nem korlátozódtak az akkori jelen határai közé, hiszen az általa képviselt szemléletek történelmi időléptékkel mérendők, nem pedig naptári években. A történelmi időlépték ugyanis, Braudel kifejezésével élve, *longue durée*, egyenlő egy adott történelmi rendszer teljes életciklusával. (Wallerstein, 2010) Azon rendszer életciklusa pedig, amelyben az író élt, alkotott és megfogalmazta a műben megjelenő nézeteket, elméleteket, ma is tart, ez a kapitalista berendezkedésben ölt testet, ami bár több szempontból is válságban van, végének megjelölése pontatlan jóslatokban merülne ki. Nézzük az időszerűség állításának valóság alapját. Ami a gazdaság világszintű mechanizmusát illeti, a tengelyszerű munkamegosztást tartja mérvadónak, amelyet a centrum-periféria viszony keretén belül fejez ki. A centrumból, ahol a legfejlettebb országok találhatóak, a munkaerő költségsökkentése miatt a termelőegységek létesítése a periférián, elmaradott országokban valósul meg, és mindez ciklikusan történik.² Ennek hatásaként a gazdasági fejlettségi szint következtében létrejövő szakadék, a fejlett és elmaradott országok között, megmarad és tovább mélyül. Mivel az akkor elemzett történelmi időlépték ma is tart, ez a felosztás és megállapítás időszerű. Ezt kortárs szaktekintélyek is elismerik, a változás abban figyelhető meg, bár ez az elmélet lényegén nem változtat, hogy a technológia fejlődésének köszönhetően, a centrumban az újítások szinte folyamatosak, és ahogy megjelennek, szinte azonnal megtörténik a termelés kiszervezése a periféria irányába, aminek következtében megszilárdul a centrum-periféria viszony országokra vetített szereposztása. (Artner, 2014)

Wallerstein kitér az állam fogalmára is, az állam-vállalat viszonyára, illetve a hegemónia kérdéskörére. Az akkori megállapítások azóta sem változtak, például a vállalatok költségeinek externalizálása (szennyezés, szállítás stb.), amelyek az államok költségvetését terhelik, bizonyos esetekben a jelen pillanatban is ugyanúgy, ugyanabban a formában megfigyelhetők. Időszerű megállapítás az is, hogy világbirodalmak már nem léteznek, helyettük az erős állam szerepköre a hegemon státuszban testesül meg. Ennek értelmében nem egy politikai autoritás uralkodik, hanem az államközi kapcsolatok hálózatában a legerősebb irányítja a világgazdaságot és érvényesíti politikai akaratát (például Egyesült Államok).

A politikai ideológiák és társadalmi osztályok³ ebben a pillanatban is a könyv által megfogalmazott formában léteznek, sőt az azóta kiélesedő globális szintű konfliktusok (társadalmi rétegek, vallási nézetek stb. között) gyökerei is ide vezethetők vissza.

A műben megjelenő, az unidiszciplinaritás szemléletét megfogalmazó elméletek illetően azóta még inkább világossá vált, hogy a társadalomtudományok közötti

² Ezen elméletet a továbbiakban részletesen kifejti a szerző.

³ Státusz- és identitáscsoportok.



választófalak lebontása, az átjárhatóság biztosítása, mindezek egy egészet alkotó diszciplínaként való kezelése eredményesebb keretet biztosít bizonyos problémák elemzését és hatékony megoldását illetően.

Szerkezeti felépítés, elemzés

Wallerstein ezen művében foglalja össze az általa fémjelzett eszmerendszer történetét és főbb állításait. Mindez a következő tartópillérekön nyugszik: tudományos keret, modern állam, kapitalizmus, geokultúra és a vilárendszer válsága. *A tudományos feltérképezésnél* két alapvető tudományterület szembeállítására figyelhető meg, mindkettő jellegzetességének kimerítésével, ezek a természettudományok (empirikus, szcientista fel-fogás) és a humanisztikus interpretáció. A gazdaságtudományok esetében két elmélet között mozgott a mérleg nyelve: a leíró jellegű fejlődés-gazdaságtan és a matematikán alapuló formalizálás, absztrakt modellezés gazdaságtana. Végül a neoliberális és neoklasszikus nézetek győzelmének köszönhetően az utóbbi elmélet vált dominánssá. (Gilpin, 2004) A két fő, klasszikus értelemben vett tudományterület még felveti az idiografikus és a nomotetikus fogalmak közötti különbség fontosságát is. Az előző egyéni rajzolásút jelent, azaz minden eseményt külön a maga partikularitásában kell vizsgálni, ez a humanisztikus megközelítés eszköze és az utóbbi a törvényszerűsítésre törekszik, mint a szcientizmus alapköve. Mindezek tisztázása azért elengedhetetlen, mert Wallerstein vilárendszer-elmélete egy olyan, még mai értelemben is újfajta megközelítést tár elénk, ami az unidiszciplinaritásba ölt testet. (Wallerstein, 2010) A fogalom nem összetévesztendő a multidiszciplinaritással vagy a diszciplínák közöttiséggel, hiszen a szerző megközelítésében nincs értelme a társadalomtudomány különböző ágazatait szétválasztani, hanem a „határok lebontásával” egységes diszciplínaként kell kezelni, mert csak ekkor lehettek fel azok az összefüggések, amelyek elmélete lényegét képezik. A fent említett megközelítés természetesen nem kerülte el a kritikusok figyelmét sem. Robert Brenner, a marxisták táborának képviselőjében azt kifogásolta, hogy a vilárendszer-elmélet túlzottan nagy figyelmet szentel a piaci tényezőknek (árucsere), és figyelmen kívül hagyja a proletariátus szerepét, illetve nem veszi figyelembe a társadalomban fellelhető osztálykülönbségeket. Theda Skocpol és Aristide Zolberg Otto Hintze munkáira alapoznak. Ellenérvük, hogy az állami és államközi viszonyok jelentősége háttérbe szorul a kapitalista világgazdaság javára, és ebből vezetődnek le bizonyos tézisek. Végül pedig Stanley Aronowitz szerint az elemzett elmélet figyelmen kívül hagyja a kulturális szféra centrális és autonóm valóságát és túlzottan a gazdasági levezetésekre helyezi a hangsúlyt. (Wallerstein, 2010) Valójában mindegyik kritikai megközelítés azt kifogásolja, hogy a vilárendszer-elmélet nem helyezi középpontba az általa képviselt ideológiát, szemléletet. Ennek igazságtartalma vitathatatlan, viszont ez nem elegendő egy biztos alapon nyugvó kritikai szerkezet felállításához, és mindez az említett kritikusok szüklátó-körűségét bizonyítja. A vilárendszer-elmélet egyetlen kijelentésében sem kifogásolja a kvantifikáció fontosságát, mindössze fenntartja a narratizmus jelentőségét is, és a rá jellemző módon óvakodik a szélsőségektől, ezért figyelembe veszi mindkettőt. Az osztálykülönbségekről tett kijelentés több mint megalapozatlan, hiszen a szerző külön alfejezetként tárgyalja a státuszcsoportok, identitáscsoportok és osztálykülönbségek jelentőségét,



ezáltal elismerve, hogy mindezeknek kiemelkedő fontosságuk és szerepük van. Az elmélet elemzésének hiányosságát bizonyítja az állami és kulturális kritikai megközelítés is, hiszen az állam, államközi viszonyok, illetve kulturális tényezők alkotóelemei az elméletnek. Továbbá művében Wallerstein négy olyan fő mozzanatot jelöl meg, amelyek jelentősen befolyásolták és előkészítették a terepet a világrendszer-elmélet számára. (Wiener, 2011) Ezek a következők: a centrum-periféria viszony (ezt lentebb részletesebben elemezzük), az „ázsiai termelési mód” (azokra a társadalmakra utal, amelyek kirekedtek, kívül maradtak a világtörténelmi fejlődés fő vonalán), átmenet a feudalizmusból a kapitalizmusba (a külső és belső befolyásoló tényezők vitája) és a „totális történelem” kérdése, majd az Annales iskola (a történelem tágabb megközelítése). A kor, amelyben ma élünk, Wallerstein megfogalmazása szerint a „modern” világrendszer világa, amely valójában egy *kapitalista világgazdaság*. Ennek első és legfontosabb ismertetőjele a tőke vég nélküli felhalmozása. (Wallerstein, 2010) A világgazdasági rendszert az ember hozta létre és uralja. Látszólag. Meglátásom szerint feltehető a kérdés, mi van akkor, ha a tőke, mint a kapitalizmus lényege, mindent átható, átszövő valósága olyan törvényszerűségeket generál, amelyek már a tőke fennmaradási, sőt halmozódási érdekeit veszik figyelembe, nem pedig a társadalom és ezen belül az ember alapvető érdekeit? Egy rendszer, amelyet az ember hozott létre, a meghatározott irányvonalak mentén, tehetetlenségi erejéből egy olyan entitást alkotott, amely az idő múlásával szinte észrevétlenül kivette az ember kezéből az irányítást, és megalkotója fölé emelkedve, ennek irányítójává vált. Nevezhetnénk ezt akár a tőke diktatúrájának is. Ami a piacokat illeti, egy látszólagos paradoxonnal állunk szemben, hiszen a kapitalizmus hívei, a szakirodalom és a tankönyvek is a szabadpiacról beszélnek, és úgy tüntetik fel, hogy ez a kapitalizmus egyik alapfeltétele. Ez a nézőpont viszont téves. A valóságban teljesen *szabad* piac nem jöhet létre, hiszen ez ellehetetlenítené a tőke vég nélküli felhalmozását. Képzelnünk el egy olyan gazdasági környezetet, ahol a termelési tényezők akadálymentesen mozognak, mindenki informált, és nagyszámú vevővel nagyszámú eladó áll szemben. Ez a keret a tökéletes verseny megvalósulását jelentené, ami köztudottan a valóságban nem létezik, de a tőkésnek nemhogy a tökéletes piaci feltételeket nem szeretik, hanem egyáltalán magát a versenyt sem. Ez pedig szorosan összefügg a profitrátával. Minél inkább kiváltságossá válik egy vállalat egy új termék bevezetése során, annál kisebb lesz a versenyhelyzete és annál nagyobb érték-többlettel tudja eladni termékeit. Ennek következtében jelentősen megnő az eladási ár és a termelési költség közötti különbség, ami a profitráta egyértelmű növekedéséhez vezet. Ezért a mostani gazdasági berendezkedésben nemhogy szabadpiacról nem beszélhetünk, hanem megfigyelhető a kvázimonopóliumok megjelenése. Monopóliumok (egyetlen eladó létezik), nagyon nehezen hozhatók létre, ezért inkább úgynevezett kvázimonopóliumok (néhány eladó), jönnek létre, amit gazdasági szakkifejezéssel oligopóliumtípusú versenynek nevezünk. Ezen kvázimonopóliumok viszont meglehetősen rövid életűek, de eléggé sokáig képesek fennmaradni (akár több évtizedig is), ahhoz, hogy jelentős tőkefelhalmozást valósítsanak meg. Attól a pillanattól kezdve, hogy egy piac kezd kompetitív (versenyhelyzetűvé) válni, a kiváltság, ami a nagy profitrátában ölt testet, egyre csökken, hiszen elkezdnek csökkenni az árak is, ezáltal csökken az eladási ár és a termelési költség közötti különbség is. Ekkor a tőketulajdonosok más vezető termékekbe vagy új vezető (cutting edge) iparágakba kezdenek befektetni, ami előlről kezd a folyamatot, újabb kvázimonopóliumok kialakulását eredményezve, így a játék



soha nem ér véget. (Wallerstein, 2010) Az elmélet egyik legalapvetőbb mérföldköve a tengelyszerű munkamegosztás, amely a termelést centrumra és perifériára osztja fel. A centrumban azonosíthatjuk a legerősebb gazdasággal rendelkező államokat (Egyesült Államok, Németország, Egyesült Királyság, Japán stb.), az ellenkező póluson, a periférián pedig a legkiszolgáltatottabb államokat (Ázsia, Afrika jelentős részei). Megfigyelhető ugyanakkor egy átmenet is a két pólus között, amelyet félperifériás államoknak neveznek (például Közép-Kelet Európa, Dél-Korea, Brazília, India stb.). Mivel az erőviszonyok eltérőek, egyértelműsíthető, hogy értéktöbblet-áramlás vagy akár elszivattyúzás történik a perifériából a centrum felé. A világgazdaság ciklikus változása is ennek köszönhető. Amikor a centrumban megjelenik egy vezető iparág, és ennek következtében kialakulnak a kvázi-monopóliumok, akkor expanzióról beszélünk, és megkezdődik a tőke felhalmozása. Ebben az esetben nő a foglalkoztatottság, növekednek a bérek, óriási profitráták jellemzőek, és egy általános prosperitás figyelhető meg. Idővel viszont, ahogy egyre több vállalat lép be a kvázimonopol térbe, egyre inkább felhígul ez a környezet, és a piac egyre kompetitívebbé válik. Ez a versenyhelyzet azt eredményezi, hogy túltermelés alakul ki, felhalmozódnak az eladatlan termékek, illetve zuhanásba kezd a profitráta. Ebben a pontban a gazdaság növekedési görbéje átfordul, és belépünk a recesszió időszakába. (Wallerstein, 2010) Mivel a vállalatok költségeik csökkentésére vannak kényszerítve, hogy az árbevétel és termelési költség közötti rés ne zsugorodjon tovább, az olcsóbb munkaerő irányába fordítják figyelmüket, ezáltal centrifugális erők lépnek működésbe, és elkezdődnek a termelési folyamatok kiáramlásai a centrumból a periféria irányába, amelyek beruházások által valósulnak meg. A beruházások két típusát különböztetjük meg: a portfólióberuházást (gyors pénzszerzés) és az FDI hosszú távú beruházásokat. (Gilpin, 2004) Általában ezek elsődleges élvezői a félperifériás államok, majd idővel tovább sodródnak a perifériás országokba. Ennek a folyamatnak köszönhetően lassan a bérek a centrumban is süllyedni kezdenek, és a termékek iránti kereslet, amely eddig a túltermelés miatt volt elégtelen, most a lenyomott bérek miatt tovább zuhan. Ilyen helyzetben az egyik bevált módszer a centrumban való bérek emelése, ami visszaállítja a kereslet szintjét, és új vezértermékek értékesítését teszi lehetővé. Amennyiben ez megvalósul, a recesszió görbéje visszakanyarodik, és újabb expanzió jöhet létre. Ez egy koordináta-rendszerben is ábrázolható, ahol A fázis az expanzió és B fázis a pangás vagy recesszió. Az A és a rákövetkező B fázist Kondratyev-ciklusnak szokták nevezni. Ez a világgazdaság szisztolé-diasztoléja. A világgazdaság történeti megfigyelése alapján a Kondratyev-ciklusok hossza általában ötven-hatvan év volt, de ez nagy mértékben attól függ, hogy egyes államok milyen politikai és intervencionista lépéseket tesznek a B fázis elkerülése és, ami talán még ennél is fontosabb, az ebből való kilábalás végett. A kapitalizmus globalizációs jellegének köszönhetően a Kondratyev-ciklus a két szakasz (extenzív és intenzív) térben szét-, időben pedig összecsúsztatását eredményezte. Ami azt jelenti, hogy a centrumban az újítások szinte folyamatosak (intenzív szakasz), és röviddel az új technológia bevezetése után már az alacsonyabb bérszintű régiók felé telepednek (extenzív szakasz), egyre nagyobb területeket lefedve. Mindez, ahogy már fentebb megállapításra került, egyre inkább megszilárdítja a centrum-periféria országokra vetített szereposztását. A perifériás országoknak alulfejlettek a termelőalapjaik, ezért beleragadnak a tőkemegtérülési ciklus extenzív szakaszába. (Wallerstein, 2010) A szerző a centrum-periféria viszony elméletében azonban, amikor a bérek



csökkenéséről értekezik, nem tér ki néhány társadalomban fellelhető realitásra. Ilyenek a szakszervezetek szerepvállalása ebben a kérdéskörben, az állami jogrendszer a bérek tekintetében vagy az alkalmazó-alkalmazott szerződéses kereteire, és hogy ezek mekkora teret engednek a bérek ingadozásának. A világgazdaság-elméletre azonban jellemző, amint már az előző oldalakon szó esett róla, hogy összeköt, és kilépve a diszciplináris „dobozokból”, egy nagyobb hálózati egység egészét szemlélve vizsgálja a társadalmi valóságokat. Ezért a már részben elemzett politikai, történelmi és gazdasági területek mellett bevonja a háztartások és ezek jövedelmének vizsgálatát is. A műben azonban nem esik szó a nominálbér, reálbér és vásárlóerő fogalmairól. A szakirodalom definíciója szerint, mint köztudott, a nominálbér az adózás előtti bruttó összeget jelenti, a reálbér az adózás utáni nettó összeget, a vásárlóerő pedig az egy pénzegységgel vagy egy meghatározott reálbérrel megvásárolható áruk és szolgáltatások mennyiségét fejezi ki. Ez a típusú megközelítés azonban figyelmen kívül hagy egy fontos elemet, ezért a reálbér definíciója nem teljesen fedi a valóságot. Ugyanis a reálbér tekintetében nem tesz különbséget az életben maradás és az élet megélése között. Valóban a reálbér azt az összeget képviseli, amit az alkalmazott ténylegesen elkölthet, de ennek az összegnek jelentős részét az életben maradásra költi, nem pedig az élet megélésére. Az életben maradáshoz, felszínen tartáshoz szükség van a házzal kapcsolatos kiadásokra (bérlés, részletfizetés), szükség van az energiahordozókkal járó kiadásokra (víz, gáz, villany) és természetesen az élelem költségeire. Ha csak ezek kifizetésére futja a reálbérből, akkor rabszolgatípusú életvitelről beszélhetünk. Ez eddig csak annyira elég, hogy egy ember élete ne legyen veszélyben vagy ne kerüljön a társadalom kiszorított, periferizált rétegéhez, de az emberhez méltó élet megélését az ezen felül járó költségek biztosítják. Ezek nagyon sokrétűek lehetnek: társadalmi kapcsolatokkal járó költségek, kulturális, szellemi, fizikai, lelki fejlődést, feltöltődést biztosító stb. költségek. Ezért az adózás után kézhez kapott reálbér lényegében pszeudoreálbér és ami az életben maradás érdekében kifizetett összeg után megmarad, az a valós reálbér. A társadalmi szerkezet/szerkezetek megfelelő megértése érdekében a háztartások osztályhelyezete, illetve státusz-, avagy identitáscsoportjai (etnikai, faji, vallási, ideológiai, szexuális preferenciájú stb.) is elemzésre kerülnek mint kikerülhetetlen jelentőségű elemek. (Wallerstein, 2010) Az elmélet rávilágít a *modern állam* kérdéskörére is és, ami a kapitalista berendezkedésnél még ennél is nagyobb jelentőséggel bír, az államok-vállalatok viszonyára. Az állam jól körülhatárolt szuverenitással felruházott hatalmi szerkezet. Nem titkolt tény, hogy ami sok esetben összetartja ezt a szerkezetet, az a nacionalista kötőelem, ezért egy külső ellenségkép kialakítása, ahogy George Orwell is kifejti, az állami hatalom megszilárdítását eredményezi. Sőt Machiavelli odáig megy, hogy kijelenti: „a szeretet nem, a gyűlölet tart össze”. Wallerstein ezt a kérdéskört a szuverenitás fogalmával kezdi, majd a monarchikus szerkezeteket vizsgálja, ahonnan a jelenkori állami szerkezetek mikéntjére tér át. Kiemelendő, az abszolút monarchiában a törvény nem vonatkozik az uralkodóra, attól függetlenül, hogy ez nem feltétlenül jelent teljhatalmi szerepet. Itt megfigyelhető egy párhuzam a kapitalizmussal, hiszen az utóbbinál a tulajdonjog az, amivel kivételeznek. A demokrácia, a jogegyenlőség a tőkés tulajdonán kívül esik. (Artner, 2014) Az állam-vállalat viszonyában a mű egyértelműsíti, hogy az állami szuverenitás hét ponton érinti a vállalatok érdekeit: áru, tőke, munkaerő-áramlás, tulajdonjogrendszer, bérezési szabályozások, költségek internalizálásának meghatározása, monopolizálható ágazatok megjelölése



és milyen mértékben, adózás, nyomásgyakorlás más államokra bizonyos kérdésekben. Wallerstein ugyanakkor rámutat egy olyan valóságra, amivel kevés szakirodalom foglalkozik, pedig jelentősége vitathatatlan. Ez a vállalati költségek externalizálása, ami azt jelenti, hogy vannak olyan költségek, amelyeket a vállalatok az állammal fizetnek meg (szennyezéssel, erőforrásokkal és a szállítással járó költségek). A müből kitűnik a gyenge állam és erős állam fogalma is, az utóbbi köztudottan mindig a dominanciára törekedett és törekszik. Wallerstein azonban a dominancia megvalósítására két lehetőséget lát, és ezeket élesen elkülöníti egymástól. Az egyik a világgazdasági rendszer átalakítása világbirodalommá, a másik pedig a vilárendszeren belüli hegemonia kialakítása. A világbirodalmakra jellemző, hogy egyetlen politikai autoritás uralja a vilárendszeret, ugyanakkor itt a katonai erő használata intenzív módon jelenik meg. Eddig a történelem folyamán az erre irányuló kísérletek mind elbuktak. Hegemóniáról viszont akkor beszélünk, amikor egy ország képes meghatározni az államközi rendszerek alapszabályait, uralni a világgazdaságot és érvényesíteni politikai akaratát, itt a katonai erő használata jóval kisebb mértékben jelentkezik, mint az első esetben. A hegemon stáusz mindig átmeneti, történelmi időléptékkel mérve nem tart hosszú ideig. Az eddigi utolsó hegemon az Egyesült Államok. (Wallerstein, 2010) A mű két legfontosabb kérdése ugyanakkor itt fogalmazódik meg: miért nem volt lehetséges a világgazdaság világbirodalommá alakítása? Illetve a hegemonia miért nem tartott soha sokáig? Az előző kérdésre a válasz: mert a tőke vég nélküli felhalmozása, ami a kapitalizmus lényege, veszélybe kerülhet, hiszen a birodalmi szerkezetek e fölé emelkedhetnek. Az utóbbira pedig a válasz: ugyanazért, amiért a kvázimonopóliumok is rövid életűek, ugyanis idővel megjelennek más országok is, akik felzárkóznak és hasonló fejlettségű technológiákat kezdenek használni (termelésben, hadászatban, telekommunikációban, infrastruktúrában, erőforrásokban stb.), így a fölény lassan felszívódik. A *geokultúra* szempontjából az elmélet három fő területet jelöl, amely befolyással bírt és bír mai napig a világ dolgainak alakulásában, legfőképpen politikai szempontból. Az első az ideológiai küzdelem, amelynek mérföldköve a francia forradalom, és itt Wallerstein először a két fő politikai ideológiát elemzi. Az elemzés során kiderül, ezek honnan indultak, milyen változásokon mentek keresztül, és hol tartanak ma. A konzervatív erőket jobboldalinak ismerjük, akik 1879-ben és ezt követően a forradalmi eszme ellen léptek fel és a feudális rendszer visszaállítását sürgették azon meggyőződésüket kifejezve, hogy ez az egyetlen járható út. Ők az örökletes hierarchia, a patriarchális felépítés, a család és az egyház mellett tették le voksukat. A liberálisok esélyegyenlőséget hirdettek, meritokráciát, és úgy tartották, a természetes úton, az egyenlőség elvén létrejött hierarchia elfogadható, az örökletes pedig nem. Ugyancsak ők voltak azok, akik meghatározták a tudományágak fő irányvonalának eredőjét, és ezáltal hatásukra a humán tudományokról a hangsúly átvándorlott a természettudományok oldalára. Egy vallásos társadalmi környezetben pedig azt hirdették, hogy a tudomány az alapja mindennek. Mindenképp a változás hívei voltak, de kiemelendő, hogy a fokozatos változásoké. Ez a centrumjellegű szemlélet volt, és nemritkán ők magukat a haladás pártjaként emlegették. A harmadik erő, amellyel bezárul az ideológiai kör, csak az 1848-as forradalmat követően jelent meg, ők pedig a radikálisok. Megjelenésük felbontotta a kétpólusú politikai palettát. A radikálisok, baloldali elhelyezéssel, a gyors és gyökeres változás hívei voltak, az eszközökben pedig közismert módon nem válogattak. A centrális erőt képviselő liberálisok



a 19. és 20. század vezető ideológiájává váltak. A műben érdekes végigkísérni azokat a változásokat, amelyekeken ezek az ideológiák végigmentek. A konzervatívok, akiket kezdetben csak a nemesi vérvonal érdekelt, hogyan váltak a nemzeti értékek védelmezőivé, a liberálisok, akik a „testvériség” védjegye alatt megerősítették a nemzet fogalmát, hogyan váltak a határok és a nemzetek visszaszorítóivá és leépítőivé. Ők a neoliberais eszme képviselőiként, a tőkeáramlás és szabad mozgás hívei lettek. A geokultúra második szempontja a rendszerellenesség. A rendszerellenes erők olyan csoportokat képviselnek, amelyeket szerintük kirekesztettek a hatalomból és ezáltal a döntéshozásból. Fontos megjegyezni róluk, hogy nem egy egységet alkotnak, hanem mély törésvonalak mentén képviselnek egy-egy „kirekesztett” csoportot, és mindegyik meggyőződése, hogy az általa képviselt csoport problémái a legégetőbbek. Ezért aztán egységes erőként soha nem is léptek fel, hiszen nemcsak a hatalom képviselőit bírálták, hanem egymással szemben is éles kritikákat fogalmaztak meg. Ők voltak a proletariátus, azaz munkásosztály, a nacionalisták és a nőmozgalmak képviselői. Ezen erők képviselői hosszú távú tervként először a hatalom átvételét, ezt követően programjuk megvalósítását tűzték ki célul, de amint a hatalomátvétel megtörtént (vagy részben megtörtént), érdekes módon nem a változást hozták el, hanem a meglévő hatalmi struktúrák konszolidálását eredményezték. A felháborodás társadalmi körökben ezért hatalmas volt, ami nagy részben hozzájárult az 1968-as forradalmi hullám kitöréséhez. A harmadik szempont a társadalomtudományok szerkezete és hovatarozása, de ezt az előző részekben már tárgyaltuk. Záróakkordként a *modern vilárendszer válságának kérdéskörét* elemzi a szerző. Wallerstein meglátásában az a rendszer, amelyben ma élünk, már évtizedekkel ezelőtt válságba került, méghozzá az 1968-as forradalmi hullám kitörésekor, ezért azóta egy átmeneti állapot uralkodik. A szerző megteszi egyik, korunkat leginkább jellemző, legfontosabb kijelentését, miszerint a kapitalisták fő rejtett stabilizátora az elnyomottak optimizmusa. (Wallerstein, 2010) Ez az optimizmus veszett el 1968-ban. De az optimizmus mellett elveszett a liberális hatalom is. Helyét átvette a neoliberais eszmerendszer, amely nevezhető egy tőke kiszolgáló berendezkedésnek is. Ennek mérföldköve az 1989-ben megtartott „washingtoni konszenzus” néven ismertté vált konferencia, ahol a mai globalizáció „liberalizálj, deregulálj, privatizálj” fő irányelveit határozták meg. (Bogár, 2014) Az itt megfogalmazottak terjesztéséről az IMF és a WTO kezeskedett. Ennek ellenlépéseként ismert a Porto Alegre-i Társadalmi Világforum. Ezt követően számos olyan országok, régiók, földrészek közötti (gazdasági, áruforgalmi, monetáris, energetikai stb.) együttműködés jött létre, amelyet új regionalizmus néven ismerünk. 1970-től egyre inkább teret nyertek a gazdaságban a spekulatív tevékenységek a valós termeléssel szemben. Az azóta megjelenő számos aggasztó jelenség közül kiemelendő például a se nem dolgozó, se nem tanuló fiatal „ni-ni” nemzedékre keresztelt globális társadalmi réteg. (Artner, 2014) A szerző meglátásában a jövőben egyre gyakoribbak lesznek a szélsőséges kilengések és az erőszakkitörések. Wallerstein elméletében azonban arra nem tér ki, hogy a világ közelről sem annyira globális, mint azt képzeljük. Ma a világgazdaság sokkal kisebb mértékben integrált, mint az első világháború előtti korszakban. A globális világ részeként említhetjük mindössze az USA-t, EU-t és Ázsia bizonyos részeit. Ugyanakkor a jövő lehetőségeit fürkészve nem kerülhetjük meg az „új medievalizmus” elméletét, amely szerint várható, hogy eltűnik az állami szuverenitás, és multinacionális vállalatok, nemzetközi szervek és NGO-k váltják fel az állam szerepeit. Ebben



a megközelítésben a kormány és a kormányzás elválasztható. (Gilpin, 2004) Wallerstein végül művében három előttünk álló feladatot jelöl ki, amely megoldásra vár a jövőben: a mostani helyzet megértése (intellektuális feladat, próbatétel), az irány meghatározása (erkölcsi feladat) és a lépések megtétele (politikai feladat).

Összegzés

Világunk sokrétű, egymással összefüggő elemeinek azonosítása, analízise és megértése elengedhetetlen a jövőbeni irányvonalak meghatározásában is. Wallerstein megfogalmazásában ez egy modern vilárendszer, amely kapitalista világ gazdaságként működik. Ezen gazdaság legmeghatározóbb kerete a piac és egyik legfontosabb kelléke a tengelyszerű munkamegosztás, aminek következtében centrum-periféria viszony alakul ki az államok között. A centrumot az erős gazdaságok képviselik, a perifériát a gyengék, és e két szélső pont egymáshoz való viszonya határozza meg a globális világ gazdaság működését. Nem szabad ugyanakkor megfeledkeznünk a társadalmi rétegek fontosságáról, az osztályokról, státuszcsoportokról és az univerzalizmus, illetve antiuniverzalizmus ellentétéről és a politikai ideológiákról sem. A politikai és államokon belüli, illetve államközi viszonyok reális átlátása és jelenbeli, illetve jövőbeni kezelése szempontjából nem kerülhetjük meg a valós történelmi események feltárását úgy az idiografikus, mint a nomotetikus nézőpontok szerint. Mindezek összessége adja azt a mozaikszerű végleges képet, amellyel megérthetjük világunk tágabb értelemben vett működését.

Felhasznált irodalom

- ARONOWITZ, Stanley (1981): *Crisis in Historical materialism: Class, Politics, and Culture in Marxist Theory*. Praeger Publishers.
- ARTNER, Annamária (2014): *Tőke, munka és válság a globalizáció korában*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BRENNER, Robert (1977): The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism. *New Left Review*, No. 104. 25–92.
- GILPIN, Robert (2004): *Nemzetközi politikai gazdaságtan*. Budapest, BUCIPE Bt.
- HINTZE, Otto (1908): *Historische und politische Aufsätze*. 10 Volumes. Berlin, Deutsche Bücherei.
- MACHIAVELLI, Nicolò (2019): *A fejedelem*. Budapest, Helikon Kiadó Kft.
- ORWELL, George (2019): *Állatfarm*. Budapest, Európa Könyvkiadó Kft.
- SKOCPOL, Theda (1979): *States and Social Revolutions*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815805>
- ZOLBERG, Aristide (1966): *Creating Political Order: One Party-States in West Africa*. Chicago, Rand McNally & Company.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2010): *Bevezetés a vilárendszer-elméletbe*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.



WIENER, György (2011): Wallerstein vilárendszer-elméletének történetfelfogása. *Eszmélet*, 92. sz. 2011. 01. 01. Elérhető: www.eszmelet.hu/wiener_gyorgy-wallerstein-vilagrendszer-elmeletenek-tortenet/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 26.)

Internetes forrás

BOGÁR László (2014): Washingtoni konszenzus. *Magyar Hírlap*, Elérhető: www.magyar-hirlap.hu/velemen/Washingtoni_konszenzus (A letöltés dátuma: 2020. 01. 26.)



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 Közzolgálati 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 profilja 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 System rendszeren keresztül (<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror>) kérjük megküldeni.

A szerkesztőség nevében tisztelettel:

Pásztor Szabolcs
szerkesztőségi titkár

Tartalom

NAVRACSICS TIBOR: A csúcsteljesítési rendszer rövid élete és furcsa halála	7
BUDAI PÉTER: Hatásköri problémák az Egyesült Királyság kilépése esetén	29
VASA LÁSZLÓ: Az Európai Unió Közép-Ázsia-stratégiájának kritikai elemzése	53
PRUGBERGER TAMÁS: A munkajog-alanyosság európai elmélete	69
HORVÁTH KLAUDIA GABRIELLA: Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kapcsolata	91
BANYÁR JÓZSEF – NÉMETH GYÖRGY: Hogyan segítsünk Afrikán?	111
MARTONYI JÁNOS: Könyvbemutató-előadás a Regionális világrend: transzregionalizmus, regionális integráció és regionális együttműködések Európában és Ázsiában című tanulmánykötetről	137
KOC SIS LÓRÁNT ZSOMBOR: A világrendszer-elmélet alapjai	143