



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ

XXIII. évfolyam (2020)  
3. szám

# EURÓPAI TÜKÖR

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

EURÓPAI  
TUKÖR  EUROPEAN  
MIRROR

Európai Tükör  
A Nemzeti Közszolgálati Egyetem tudományos folyóirata

Főszerkesztő: Kecsmár Krisztián

Szerkesztőségi titkár: Pásztor Szabolcs

Szerkesztőség:

Kecsmár Krisztián

Koller Boglárka

Ördögh Tibor

Pásztor Szabolcs

A szerkesztőbizottság elnöke: Koller Boglárka

A szerkesztőbizottság tagjai:

Arató Krisztina

Balogh Csaba

Baranyai Gábor

Christian Schweiger

Csehi Zoltán

Fehér Miklós Zoltán

Fóris György

Gazdag Ferenc

Győri Enikő

Halmai Péter

Hegyaljai Máttyás

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](mailto:europaitukor@uni-nke.hu)

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

Megjelenik évente négy alkalommal.

Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda

Olvasószerkesztők: Resofszi Ágnes, Orbán Áron, Tar Krisztina

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

A kiadásért felel: Koltay András rektor

Nyomdai kivitelezés: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ISSN 1416-6151 (print)

ISSN 2560-287X (online)



# Tartalom

## TANULMÁNY

Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció . . . . .	5
Gál Gábor: Kártyatrükk: Az Európai Bíróság C-228/18. sz. Budapest Bank ügyben hozott ítélete és annak jelentősége . . . . .	27
Tóth Tihamér: Állami támogatások versenyjoga a vírusválság idején. . . . .	55
Petri Bernadett: Az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején: valódi megoldás-e a távmegoldás? . . . . .	75
Speck Gyula: A német külpolitika európaizációja – a közös kül- és biztonságpolitika „germanizációja”. . . . .	95
Szöke-Kis Bernadett: Turbulenciák Európa határán: a kelet-ukrajnai és transznisztriai konfliktusok . . . . .	123
Tóth Eszter – Nagy Sándor – Tökés Tibor – Erdey László: Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség szerepe és öröksége . . . . .	145

## KÖNYVISMERTETÉS

Kollárik Ferenc: Az euróövezet válságrendezésének lehetséges szcenáriói – mit mondanak az elméletek? . . . . .	163
--	-----



*Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin*

# A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció

## The EU Sources of the 2021–2027 Programming Period and the Possible Hungarian Allocation

*Szakmai és politikai viták keresztüzében alakul a 2021–2027 programozási időszak EU-költségvetése és a források felhasználási rendszere. A „szokásos” bonyolult politikai és szakmai egyeztetési és jogalkotási folyamat a Covid-helyzetre tekintettel további elemekkel bővült, hiszen a krízis megoldásához szükséges eszközök kialakítása is a jelen időszak feladata.*

*A különböző programokat és eszközöket eltérő szabályok mentén, de koherens rendszerben kellene megvalósítani. A többéves pénzügyi keret, az új eszközök, valamint a források felhasználási szabályairól szóló szabályozások egyaránt véglegesítés alatt vannak, illetve jelentős politikai vita zajlott a kapcsolódó jogállamisági feltétel miatt.*

*A fő irányok ismerete mellett még mindig sok a nyitott kérdés és bizonytalanság, mindazonáltal párhuzamosan egyidejűleg zajlanak a tervezési előkészületek is, amelyek a kialakuló eszközök segítségével biztosíthatják majd a különböző horizontális és ágazati fejlesztések és intézkedések végrehajtását.*

**Kulcsszavak:** EU-alapok, magyar allokáció, jogállamisági feltétel

*The long term EU budget for the 2021–2027 programming period and the utilisation system of the EU Funds are formed in crossfires of professional and political debates. Due to the new situation caused by COVID, the ‘usual’ complex political and professional conciliation and legislative process has been extended by additional elements, as it is also the task of the current period to develop the necessary tools to be able to solve the crisis.*

---

Dr. habil. Nyikos Györgyi, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, tanszékvezető egyetemi docens, e-mail: [nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu](mailto:nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu)

Erdei-Derschner Katalin, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, KDI, doktorandusz, e-mail: [erdei.derschner@gmail.com](mailto:erdei.derschner@gmail.com)

*The different programs and instruments should be implemented along diversified rules, but within one coherent system. The long term financial budget, new instruments and the utilisation of resources are still under finalisation, and there was a significant political debate about the condition of constitutionality.*

*In addition to the already defined main directions, there are still several open questions and uncertainties. However, planning preparations are underway, and with the help of emerging tools, they will enable the execution of various horizontal and sectorial developments and measures.*

**Keywords:** EU funds, Hungarian allocation, conditions of rule of law

## 1. Bevezetés

Jelentős politikai és szakmai folyamatok zajlanak az Európai Unióban (EU), amelyek meghatározzák a jövőnket. Az Európai Tanács 2020. július 21-én megállapodást ért el az EU 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretéről (MFF) és a Helyreállítási Eszközről. Az MFF kötelezettségvállalási főösszege Charles Michel javaslatával megegyezően 1074,3 milliárd euró maradt. A Következő Nemzedék EU névre keresztelt Helyreállítási Eszköz teljes kerete ugyancsak az előzetesen javasolt 750 milliárd eurós szinten maradt. A megállapodás szerint a vissza nem térítendő támogatások 390 milliárd eurós, a hitelek összege viszont 360 milliárd eurós értékig állnak rendelkezésre a válságkezelési csomag keretein belül. A pénzügyi szempontokon felül kiemelt politikai jelentőségűvé vált a jogállamisági kondicionalitás kérdése.<sup>1</sup> A teljes csomag központi eleme jelenleg az a négy horizontális jogszabálytervezet, amelynek elfogadásában az Európai Parlament (Parlament) is szerepet játszik.

Az első és legfontosabb kérdés, hogy mekkora a 2021–2027-es rendelkezésre álló keret, ha összehasonlítjuk a korábbi programozási időszakok forrásaival. Amilyen egyszerűnek tűnik a kérdés, annyira nehéz rá válaszolni.<sup>2</sup> A költségvetés nagyságát vizsgálhatjuk ugyanis az Európai Unió GNI-jának százalékában, illetve abszolút összegekben is illetve az összehasonlítás történhet folyó árakon, azaz nominálisan vagy reálértékben. Az egyébként sem egyszerű 2021 és 2027 közötti pénzügyi keretről történő döntéshozatalt további jelentős kérdések is nehezítik, úgymint a Brexit, azaz az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból,<sup>3</sup> az EU szakpolitikáinak napirenden lévő reformja, valamint a Covid-19-helyzet és kihívásai kezelésének ügye.

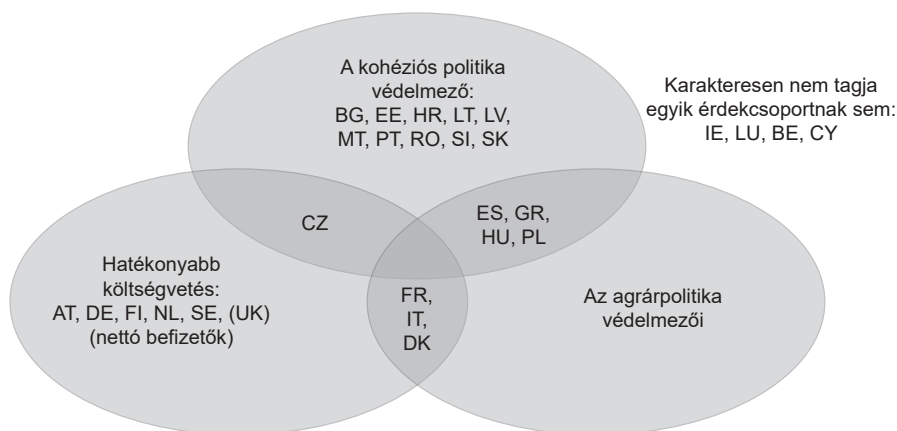
<sup>1</sup> Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, 22. (2019), 1. 67–87.

<sup>2</sup> Koponiczné Györke Diána: Az EU 2021–2027-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre. *Közép-Európai Közlemények*, 13. (2020), 1–2, 369–379.

<sup>3</sup> A legfontosabb kérdés a Brexit által a költségvetésből kieső bevételek kérdése, amelyek tartósan fennmaradnak, és a brit kilépés után az EU-nak ezzel a csökkentett összegű költségvetéssel kell együtt élnie. Darvas és Wolff 94 milliárd euróra teszi a hiányzó összeget a következő hétéves pénzügyi keretre. Darvas Zsolt – Guntram Wolff: *Rethinking the European Union's post-Brexit budget priorities*. Policy Briefs 24758, Bruegel, 2018.



A tagállamok a költségvetési vita során a politikai értékek mellett a gazdasági előnyök maximalizálására törekednek, ami mindig több ismeretlenes mátrixban zajló folyamat, hiszen az egyes forrásoknak a mérete és a jogosultsági rendszere is különböző, illetve a tagállamok földrajzi, fejlettségi, társadalmi és gazdasági sajátosságai is eltérőek, amelyek sok esetben az alapját képezik a jogosultsági feltételeknek. A költségvetési vitában jellemző tagállami érdekcsoportosulások bemutatását az 1. ábra tartalmazza. Ebben a minden elemében mozgó rendszerben zajlik a nemzeti érdekérvényesítés a többéves pénzügyi keret kialakításának folyamatában.



1. ábra

Tagállami érdekcsoportok a költségvetési vitákban

Forrás: Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2019), 5. 521–550.

A bonyolult helyzet megértéséhez feltétlenül szükséges az egyes tervezett eszközök működésének elemzése, illetve a tervezési és végrehajtási sajátosságok figyelembevétele mellett a koherens szemléletben való megközelítés alkalmazása a források hatékony és eredményes felhasználásához. Jelen írás elsősorban ezen értelmezési feladatot megkönnyítendő ad iránymutatást, illetve elemzést mind a javasolt új eszközök, mind a magyar allokáció vonatkozásában. A tanulmány a 2021–2027 programozási időszak EU-forrásainak rendszerével, felhasználási szabályaival és allokációs mechanizmusával, illetve a jogállamisági feltétel politikai és szabályozási környezetével foglalkozik. Célja, hogy az olvasó világos képet kapjon a kapcsolódó több száz oldalnyi dokumentum által közvetített kérdésekről, folyamatokról és finanszírozási lehetőségekről. Kutatásunk elsősorban kvalitatív jellegű, dokumentumelemzésen alapul; jogszabályok, stratégiai dokumentumok és sajtóközlemények segítségével elemezzük a 2021–2027 programozási időszak finanszírozásának legfőbb kérdéseit. A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret vizsgálata során bemutatjuk a fő finanszírozási programokat, és felvázoljuk a tárgyalások állását, illetve a főbb vitás kérdéseket, valamint a továbbhaladás lehetőségeit és a tagállami aggályokat.





## 2. A 2021–2027 közötti EU-források

Hosszú folyamat eredményeként született meg a jelen tanulmányban elemezett EiT-döntés. A folyamat fő lépései a következők voltak:

1. 2018. május 2-án az Európai Bizottság jogalkotási javaslatokat<sup>4</sup> terjesztett elő a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.<sup>5</sup>
2. A Parlament 2018. március 14-én és május 30-án állásfoglalást fogadott el a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, illetve 2018. november 14-én, a fenti állásfoglalásokra építve a Parlament részletesebben kifejtette tárgyalási megbízatását, ideértve a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet és az intézményközi megállapodásról szóló javaslatok módosításait, valamint a fejezetek és programok szerint bontott teljes számadatokat.<sup>6</sup>
3. A Tanács 2018. november 30-án közzétette a „tárgyalási keret” tervezetét, amely tartalmazza az átfogó pénzügyi csomag főbb paramétereiről szóló szöveget, de nem tartalmaz számadatokat a felső határookra és a fő kiadási előirányzatokra vonatkozóan.
4. A Tanács finn elnöksége 2019. december 2-án előterjesztette a tárgyalási keret-dokumentumot, amely első alkalommal tartalmazza a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret előzetes számadatait. Az Európai Tanács 2019. december 12-én megvitatta a finn elnökség által előterjesztett új többéves pénzügyi keret főbb jellemzőit, és megbízta az Európai Tanács elnökét, hogy folytassa a vitát. Az Európai Tanács 2020. február 20–21-én rendkívüli ülést tartott

<sup>4</sup> Javaslat a Tanács Rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről COM/2018/322 final – 2018/0132 (APP).

<sup>5</sup> A Bizottság javaslata 1 134 583 millió eurót tett ki (2018-as árakon) a kötelezettségvállalási előirányzatok tekintetében, ami az EU27 GNI-jének 1,11%-át jelenti. A hét új fejezet összesen 17 szakpolitikai klasztert foglalt magában. A Bizottság a többéves pénzügyi keret felső határain kívül külön költségvetési eszközöket is javasolt az uniós költségvetés rugalmasságának növelése érdekében. Ilyen például a Rugalmassági Eszköz (évi 1 milliárd euró), a sürgősségisegély-tartalék (évi 600 millió euró), az Európai Unió Szolidaritási Alapja (évi 600 millió euró), az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (évi 200 millió euró), az Európai Békekeret és az európai beruházásstabilizáló eszköz (legfeljebb 30 milliárd euró összegű kölcsönök a többéves pénzügyi keret időszakában). A Bizottság javasolta továbbá a bevételi oldal korszerűsítését, beleértve a saját források több új kategóriájának bevezetését az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszerből származó bevételek, a műanyag hulladék alapú tagállami hozzájárulás, valamint a közös konszolidált társasági adóalap egy része alapján.

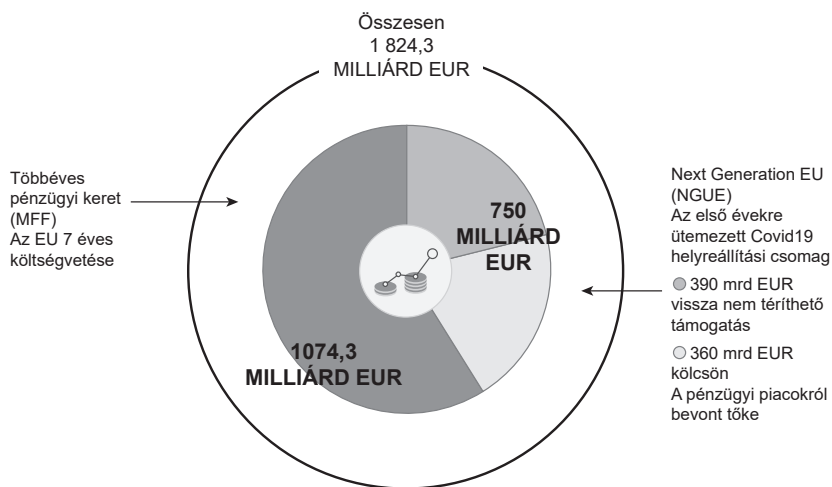
<sup>6</sup> A kötelezettségvállalásokra vonatkozó felső határának a jelenlegi 1,0%-ról (EU28) az EU bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1,3%-ára, azaz 1 324 089 millió euróra (EU27, 2018-as árakon) kell növekednie, ami a Bizottság javaslatában szereplő összeget 16,7%-kal haladja meg. A közös agrárpolitika és a kohéziós politika előirányzatait reálértéken változatlanul kell hagyni, miközben több prioritást is meg kell erősíteni. A migráció és a határigazgatás terén érintett decentralizált ügynökségek finanszírozását több mint négyszeresére kell növelni. Az uniós költségvetésnek az éghajlat-politikai célkitűzések eléréséhez való hozzájárulását a többéves pénzügyi keret 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó kiadásainak legalább 25%-ában kell meghatározni, és azt az érintett szakpolitikai területeken érvényesíteni kell, és a lehető leghamarabb, de legkésőbb 2027-ig pedig a kiadások 30%-ára kell növelni. A többéves pénzügyi keret féldős felülvizsgálatát kötelezővé kell tenni, és azt legkésőbb 2023. július 1-jéig be kell nyújtani.



a többéves pénzügyi keret megvitatása céljából, de nem tudott megállapodásra jutni.<sup>7</sup>

5. 2020. május 13-án az Európai Parlament kérte, hogy a Bizottság 2020. június 15-ig nyújtson be javaslatot a többéves pénzügyi keretre vonatkozó vészhelyzeti tervre, amely biztonsági hálót biztosítana az uniós programok kedvezményezettjeinek védelme érdekében.
6. A Covid-19-válság hatásai nyomán a Bizottság 2020. május 27–28-án javaslatokat tett közzé a 2021–2027 MFF jelentős felülvizsgálata céljából.<sup>8</sup> A javaslatok összesen 1100 milliárd euró összegű többéves pénzügyi keretet irányoztak elő, emellett pedig *Next Generation EU* néven egy további, (2018-as áron) 750 milliárd eurót kitevő helyreállítási eszközt tartalmaztak,<sup>9</sup> amelyből 500 milliárd eurót vissza nem térítendő támogatás, 250 milliárd eurót pedig kölcsön.

Az állam- és kormányfők 2020. július 21-én hajnalban fogadták el a 2021–2027-es időszak költségvetésének teljes összegéről szóló döntést. Az összesen 1824,3 milliárd euró keretben 1074,3 milliárd euró összegű a többéves pénzügyi keret (MFF) és 750 milliárd euró összegű az úgynevezett Következő Nemzedék EU (*Next Generation EU* – NGEU), amely a rendkívüli helyreállítási erőfeszítésből álló csomag elnevezése (lásd 2. ábra).



2. ábra

EU-kiadások 2021–2027

*Forrás:* Infografika – Az EU 2021–2027-es költségvetése és a helyreállítási terv. Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa

<sup>7</sup> Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027 – State of play 6324/19LIMITE. További információk: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése, 2020. február 20–21.* Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa.

<sup>8</sup> Módosított javaslat a Tanács Rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről COM/2020/443 final.

<sup>9</sup> Javaslat a Tanács Rendelete a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról COM/2020/441 final/2.



## 2.1. A 2021–2027 többéves pénzügyi keret fő kiadási területei

Az EU 1988 óta készít hosszú távú költségvetést, más néven többéves pénzügyi keretet. A többéves pénzügyi keret általában 5–7 éves időszakot fed le. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet kiadási plafonokat állapít meg a kiadások széles kategóriáira, amelyeket fejezeteknek neveznek, és az EU éves költségvetései nem léphetik túl a többéves pénzügyi keretben meghatározott felső korlátokat. Az MFF-rendelet elfogadására különleges jogalkotási eljárás keretében kerül sor,<sup>10</sup> ahol a Tanácson belüli megállapodáshoz *egyhangú egyetértés* szükséges, és a jogalkotási folyamat lezárásához szükség van az *Európai Parlament egyetértésére*<sup>11</sup> is.

A többéves pénzügyi keret alapvető struktúrája nem változik az egyes programozási időszakok tekintetében, változatlanok azonban nem nevezhetők, hiszen részben az elnevezések, részben az egyes sorokhoz tartozó programok módosulnak, azonban a fő kiadási területek megtalálhatók az egymást követő programozási időszak többéves pénzügyi kereteiben (lásd 1. táblázat és 3. ábra).

1. táblázat

Programidőszakok MFF-szerkezetének összehasonlítása

	<b>2007–2013</b>	<b>2014–2020</b>	<b>2021–2027</b>
<b>Közvetlen források</b>	1. Fenntartható növekedés 1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	1. Intelligens és inkluzív növekedés 1a. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság
<b>Kohéziós politika</b>	1b. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért	1b: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	2. Kohézió és értékek 2a. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió 2b. Befektetés a versenyképességbe, az emberekbe és az értékekbe
<b>Közös agrárpolitika</b>	2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	Fenntartható növekedés: természeti erőforrások ebből: a piaccal kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	3. Természeti erőforrások és környezet ebből: Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések

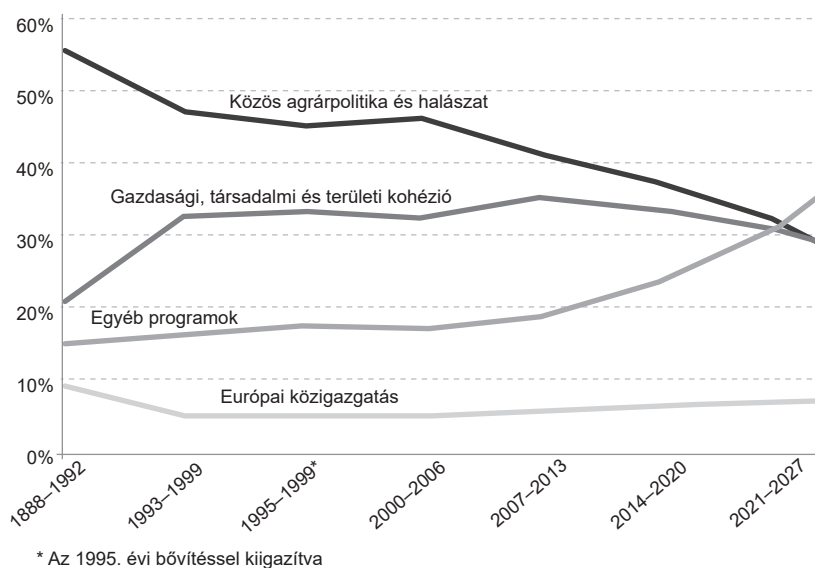
<sup>10</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ) 312. cikk, különleges jogalkotási eljárás.

<sup>11</sup> A Parlament jóváhagyhatja vagy elutasíthatja a Tanács álláspontját, de nem módosíthatja azt.



<b>Belső és külső biztonság</b>	3. Uniós polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	3. Biztonság és uniós polgárság	4. Migráció és határigazgatás
	3a. Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3b. Uniós polgárság		5. Reziliencia, biztonság és védelem
<b>Nemzetközi politika</b>	4. Az EU mint globális szereplő	4. Globális Európa	6. Szomszédság és a világ
<b>Adminisztráció</b>		5. Igazgatás	7. Európai közigazgatás

*Forrás: a szerző szerkesztése*



3. ábra

*A fő szakpolitikai területek alakulása az uniós költségvetésben*

*Forrás: Európai Bizottság, COM(2018) 321 final*

Sajátossága még a működésnek, hogy az egész költségvetési végrehajtást a pénzügyi rendelet szabályozza horizontálisan, azonban az egyes sorokhoz rendelt források felhasználási szabályait (jogosultsági feltételek, tematikus célterületek). A Parlament december 16-án megszavazta a megállapodást a Tanáccsal, ezzel bevezetve egy olyan mechanizmust, amely lehetővé teszi az uniós kifizetések felfüggesztését a jogállamiságot megsértő tagállamok esetében.

A kifizetések leállításáról szóló döntést a Bizottság javaslata alapján a Tanácsnak kell majd meghoznia, minősített többséggel. Az új jogállamisági eljárás január elsejétől, késedelem nélkül életbe lép (végrehajtási intézményrendszer, végrehajtási feladatok és folyamatok stb.), ágazati, illetve alapspecifikus rendeletekben rögzítik. Emellett



a végrehajtás során további horizontális szabályok (környezetvédelem, közbeszerzés, állami támogatási szabályok)<sup>12</sup> is alkalmazandók.

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret szerkezetét a 4. ábra mutatja be.

#### I. Egységes Piac, Innováció és Digitális Gazdaság

- Kutatás és innováció
  - Horizont Európa
  - Euratom kutatási és képzési program
  - Nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor (ITER)
- Európai stratégiai beruházások
  - InvestEU Alap
  - Európai Európa program (beleértve a kiberbiztonságot is)
- Egységes piac
  - Egységes piac program (beleértve a következőket is: versenyképesség és kis- és középvállalkozások [COSME], élelmiszer-biztonság, statisztika, verseny-politika és igazgatási együttműködés)
  - Csalás elleni uniós program
  - Adóügyi együttműködés (FISCALIS)
  - Vámügyi együttműködés (VÁM)
- Világűr
  - Európai űrprogram

#### II. Kohézió és értékek

- Regionális fejlesztés és kohézió
  - Európai Regionális Fejlesztési Alap
  - Kohéziós Alap
  - Támogatás a ciprusi török közösségeknek
- Gazdasági és monetáris unió
  - Regformtámogató program, beleértve a reformok végrehajtását elősegítő eszközöt és a konvergenciátámogató eszközöt is
  - Az euró pénzhamisítás elleni védelme
- Az emberekbe, a társadalmi kohézióba és az értékekbe való befektetés
  - Európai Szociális Alap+ (beleértve a migránsok integrációját és az egészségügyet is)
  - Erasmus+
  - Európai Szolidaritási Testület
  - Jogérvényesülés, jogok és értékek
  - Kreatív Európa (beleértve a MEDIA-t is)

#### III. Természeti erőforrások és környezet

- Mezőgazdasági és tengerpolitika
  - Európai Mezőgazdasági Garanciaalap
  - Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
  - Európai Tengerügyi és Halászati Alap
- Környezet és éghajlat-politika
  - Környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE)

#### IV. Migráció és Határigazgatás

- Migráció
  - Menekültügyi és Migrációs Alap
- Határigazgatás
  - Integrált Határigazgatási Alap

#### V. Biztonság és Védelem

- Biztonság
  - Belső Biztonsági Alap
  - Nukleáris létesítmények leszerelése (Litvánia)
  - Nukleáris biztonság és leszerelés (Bulgária és Szlovákia vonatkozóan is)
- Védelem
  - Európai Védelmi Alap
  - Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz – Katonai mobilitás
- Válsághárítás
  - Uniós polgári védelmi mechanizmus (rescEU)

#### VI. Szomszédság és a világ

- Külső tevékenység\*
  - Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (beleértve a migráció külső vonatkozásait is)
  - Humanitárius segítségnyújtás
  - Közös kül- és biztonságpolitika
  - Tengerentúli országok és területek (Grönlandot is beleértve)
- Előcsatlakozási támogatás
  - Előcsatlakozási támogatás

#### VII. Európai Közigazgatás

- Európai közigazgatás
  - Igazgatási kiadások, nyugdíjak és Európai Iskolák

#### Többéves pénzügyi keret felső határain kívüli eszközök

- Sürgősségigsegély-tartalék
- Az Európai Unió Szolidaritási Alapja
- Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap
- Rugalmassági Eszköz
- Európai beruházásstabilizáló funkció

\* Az Európai Békekeret a költségvetésen és a pénzügyi kereten kívüli eszköz.

#### 4. ábra

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret szerkezete

Forrás: Európai Bizottság, COM(2018) 321 final

<sup>12</sup> Ambrusz Ákos et alii: *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018; Soós Gábor – Nyikos Györgyi: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*, (2020), 5. 255–271.



## 1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság: 132,8 milliárd euró

A központi irányítású – az Európai Bizottság és ügynökségek, valamint Európai Befektetési Bank (EBB) csoport által kezelt – versenyképességi programokat tartalmazó, *Egységes piac, innováció és digitalizáció* fejezet számos programot tartalmaz. A Horizont Európa<sup>13</sup> az új európai kutatási program, az InvestEU új, teljesen integrált beruházási alap az EBB végrehajtásával, a megreformált Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz a transzeurópai közlekedési, digitális és energiahálózatok fejlesztését, míg az új Digitális Európa az európai társadalom és gazdaság digitális transzformációjának formálását és támogatását célozza. Egy új, célzott program az egységes piac zavartalan működését támogatja majd, és hozzájárul a tőkepiaci unió kialakításához.

Jellemzője a területnek, hogy nincsenek rögzített „tagállami borítékok” vagyis rögzített földrajzi jogosultsági feltételek, így a tagállami szereplők egymással versenyeznek a források megszerzéséért. E sor vonatkozásában megjegyzendő, hogy a kiválósági kiválasztási rendszerben földrajzilag aránytalan a projektek aránya (ügynevezett kohéziós országok arányaiban kevesebb finanszírozást szereznek itt), amelynek javítására a szektorális jogszabályokban várhatóan nem alakítanak ki pozitív diszkriminációt eredményező eszközöket.

## 2. Kohézió, reziliencia és értékek: 377,8 milliárd euró

A fejezet teljes keretén belül a kohéziós politika forrásait a megállapodás 330,2 milliárd euróban határozná meg. A kohéziós politikai alapok tehát továbbra is lényeges támogatást nyújtanak a tagállamoknak és régióknak a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek<sup>14</sup> csökkentése céljából.<sup>15</sup> A források elosztásának elsődleges szempontja továbbra is a relatív egy főre eső bruttó hazai termék, azonban más tényezők is jelentősek a jogosultsági rendszerben, például a munkanélküliség (főként az ifúsági munkanélküliség), az éghajlatváltozás, valamint a migránsok fogadása és integrációja vagy az abszorpciók képesség. A kohéziós forrásokat változatlanul tagállami jogosultsági mechanizmussal (tagállami boríték) és megosztott végrehajtási rendszerben a Bizottság és tagállami hatóságok közös feladatellátásával használják fel. A tárgyalások során

<sup>13</sup> Az Európai Bizottság javaslata szerint a Horizont Európa program működését két jogi aktus szabályozza: a keretprogram létrehozásáról és a részvételi szabályokról szóló rendelet és a keretprogram végrehajtását szolgáló specifikus programról szóló határozat. Előbbit az Európai Parlament és a Tanács az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárással, míg utóbbit a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében fogadja el.

<sup>14</sup> Nyikos, Györgyi: *New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. Deturope: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6. (2014), 3. 40–53.

<sup>15</sup> Béres, Attila et alii: *Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. Regional Statistics: Journal of the Hungarian Central Statistical Office*, 9. (2019) 2. 1–17.



a javaslatához képest az egyes tagállamok számos további juttatást harcoltak ki e költségvetési kategóriában.<sup>16</sup>

A társfinanszírozási arányok kevésbé fejlett régiók és a Kohéziós Alap esetében megmaradnának a jelenlegi 2014–2020-as szinten (85%), míg a fejlettebb régiókra 40% lesz a jelenlegi 50% helyett. A 2014–2020-as időszakra érvényes N + 3-as szabály<sup>17</sup> megmaradna a következő költségvetésben is, azzal, hogy az elszámolhatóság végső határideje továbbra is 2029. december 31. A kohéziós alapokon belül a források átcsoportosításának lehetősége 10%-ról 20%-ra emelkedne a most elfogadott javaslat alapján, illetve Csehország esetében 25%-ra.

A kultúra és az audiovizuális ágazat támogatására szolgáló Kreatív Európa program kerete 1,6 milliárd euró, a politikai és civil társadalmi szerepvállalását és a demokratikus részvétel lehetőségének biztosítását támogató Igazságügyi Program, illetve Jogok és Értékek Program együttesen 841 millió euró forrással rendelkezne majd.<sup>18</sup>

### 3. Természeti erőforrások és környezetvédelem: 356,4 milliárd euró

A költségvetési sor megreformált és modernizált közös agrárpolitika (KAP) finanszírozását teszi lehetővé, a biztonságos, jó minőségű, megfizethető, tápláló és változatos élelmiszerekhez való hozzáférés és a teljes mértékben fenntartható mezőgazdasági ágazatra való átállás és a dinamikus vidéki térségek kialakítását szolgáló intézkedések támogatásával. A KAP változatlanul két pillér<sup>19</sup> rendszerében működik tovább, a fejezet költségvetése 356,374 milliárd euróra emelkedett.<sup>20</sup> Az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA) finanszírozott közvetlen agrártámogatások és piaci intézkedések forrásai 258,594 milliárd eurót tesznek ki, ami 4,347 milliárddal haladja meg

<sup>16</sup> Új forráselosztási elemként megjelent a javaslatban Málta, illetve Ciprus számára 100 millió euró plusz forrás biztosítása, hivatkozással arra, hogy szigetországok, azonban Franciaország legkülső régióira szánt 100 millió eurót törölték. A legkülső régiókban élő lakosság után járó fejpénz 30 euróról 40 euróra nőtt. Horvátország – mint az egyetlen olyan tagállam, amelyik eddig csupán egyetlen időszak Kohéziós Politikájából részesült – a korábban javasolt 300 millió eurós addicionális forrás helyett 400 millióhoz jutott. Északon fekvő ritkán lakott területei révén Finnország is 100 millió eurónyi plusz kohéziós pénzt kapott. Belgium az átmeneti fejlettségi kategóriájú, míg Bulgária a kevésbé fejlett régiókra kapott 200 millió eurónyi plusz forrást, de Ciprusnak is jutott újabb 100 millió euró, míg Észtország és Málta 50 milliót kapott. Csehország a Kohéziós Alapban jutott 1,55 milliárd eurónyi többlettámogatáshoz, Lengyelország a kevésbé fejlett régiókra kapott 600 millió eurót. Németország a régiós biztonsági háló által érintett átmeneti fejlettségű régiói után kapott 650 millió eurót, Szlovénia a fejlettebb régiója révén 350 milliót, míg Portugália az átmeneti fejlettségű régiókra való hivatkozással 300 milliót.

<sup>17</sup> Az adott évi forrást N + 3 éven belül fel kell használni (ki kell fizetni kedvezményezettnek és le kell hívni a Bizottságtól), vagy elveszik a tagállam számára a forrás.

<sup>18</sup> Ezzel szemben az Európai Parlament a Jogok és Értékek Programra 1,834 milliárd eurót, az Igazságügyi Programra 356 millió eurót allokálna.

<sup>19</sup> A mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetések és a vidékfejlesztési támogatás.

<sup>20</sup> Ez a július 10-i javaslatához képest 774 millió eurós növekedést mutat. A Bizottság eredeti 2018. májusi javaslatához képest a növekmény a megállapodásban ennél a fejezetnél csaknem 20 milliárd euró.



a Bizottság eredeti javaslatát, a vidékfejlesztési támogatások a Következő Nemzedék EU-forrásaival együtt 14,576 milliárd euróval emelkednének, összesen 84,622 milliárd euróra. A vidékfejlesztésben szintén emelkedne az uniós társfinanszírozási arány a februári javaslatához képest a kevésbé fejlett régiók esetében a jelenleg is érvényben lévő 85%-os szintre, azonban itt az N + 2-es szabály lenne alkalmazandó. A pillérek közötti átcsoportosítás mértéke a jelenlegi 15-ről 25%-ra emelkedik. A konvergencia kedvezményezettjei 30%-ot csoportosíthatnak át az I. pillérbe.

A KAP reform MFF-hez nem kötődő elemei közül a legnagyobb vita az új zöld architektúráról, valamint az új támogatáelosztási modellről zajlik. A másik vitatott területként jelentkezik az, hogy az Európai Zöld Megállapodás (*European Green Deal*) részeként megjelent Termőföldtől az asztalig és EU Biodiverzitás Stratégiák célkitűzéseinek elérése érdekében a Bizottság ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok számára 2020 végéig, amit figyelembe kell venni a tervezéskor.<sup>21</sup> Ez a mechanizmus alapjaiban írja át a KAP eddigi működését. Bár hivatalosan megmarad a kétpilléres szerkezet, azonban a KAP stratégiai tervek előírása lényegében közös mederbe tereli a két pillér végrehajtását. Ez jelentős változást hoz az eddig megfeleléségi alapon működő közvetlen kifizetések esetében. A javaslat szerint kifizetéseket csak a Bizottság által jóváhagyott KAP stratégiai terv megléte esetén teljesíthet a tagállam.

#### 4. Migráció és határigazgatás: 22,7 milliárd euró

A menekültáramlások és a migráció kezelésének kihívásai kezelésére az új Integrált Határigazgatási Alap támogatást nyújt a tagállamoknak az Unió közös külső határainak biztosításával kapcsolatos közös felelősség terén. A megerősített Menekültügyi és Migrációs Alap támogatást nyújt a nemzeti hatóságok munkájához, amelynek célja a menekültek és migránsok befogadásának biztosítása közvetlenül azt követően, hogy azok az EU területére érkeznek. A fejezet költségvetése 22,7 milliárd eurót tesz ki, amely közel 800 millió eurós növekmény a július 10-i javaslatához képest, azonban az egyes programok keretei változatlanok maradtak. Visszaüllesztették Ciprus, Málta és Görögország megemelt támogatási keretét a Menekültügyi és Migrációs Alap és a Határigazgatási Alap vonatkozásában.

Az Alapok forrásainak nagyságáról szóló döntést követően kezdődnek a tárgyalások arról, hogy a tagállamok milyen súlyozás szerint részesednek majd a forrásokból.

A Menekültügyi és Migrációs Alap rendelettervezetének több rendelkezése is olyan hivatkozásokat tartalmaz, amelyek a még el nem fogadott, új Közös Európai Menekültügyi Rendszerre utalnak.

<sup>21</sup> Horváth Klaudia Gabriella: Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kapcsolata. *Európai Tükör*, 23. (2020), 1. 91–110.





## 5. Biztonság és védelem: 13,2 milliárd euró

A biztonság mint uniós dimenzióval rendelkező kérdés határozott és összehangolt uniós kezelésére megerősített Belső Biztonsági Alap, Európai Védelmi Alap, valamint az Európai Unió Bűnüldözési Együttműködési Ügynökségének (Europol), polgári védelmi mechanizmus (rescEU) és a Sürgősségisegély-tartalék kibővítése szolgál. A fejezet forrásai az EiT-elnök július 10-i javaslatában foglaltakhoz képest 385 millió euróval, 13,2 milliárd euróra csökkentek (ami a Bizottság javaslatához képest 6,3 milliárd eurós csökkenést jelent). Változatlan a korábbi verzióhoz képest az Európai Védelmi Alap (EDF) forrása, amely így 7,014 milliárd euró lesz a 2021–2027 időszak tekintetében.

## 6. Szomszédság és a világ: 98,4 milliárd euró

Új megközelítés alapján a jelenlegi eszközök egyetlen átfogó Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközben történő egyesítésével és az Európai Fejlesztési Alap integrációjával a fejezet kerete 98,4 milliárd euró, ez 19 millió eurós növekmény a július 10-i javaslatokhoz képest. Ezzel az előző pénzügyi ciklusban költségvetésen kívüli eszközként működő Európai Fejlesztési Alapot integrálják az MFF-be. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz a tagjelölt országoknak és a potenciális tagjelölt államoknak fog támogatást nyújtani a csatlakozási kritériumok teljesítéséhez, ennek kerete 12,565 milliárd euró lesz, ez megegyezik a Michel elnök július 10-i javaslatában szereplő összeggel, amely 1,2 milliárd euróval nagyobb februári javaslatánál (ugyanakkor 465 millió eurós csökkenés a jelenlegi időszakhoz képest).

Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz és a Humanitárius Segítségnyújtási Eszköz biztosítja az EU mint nemzetközi szereplő feladatainak ellátását.

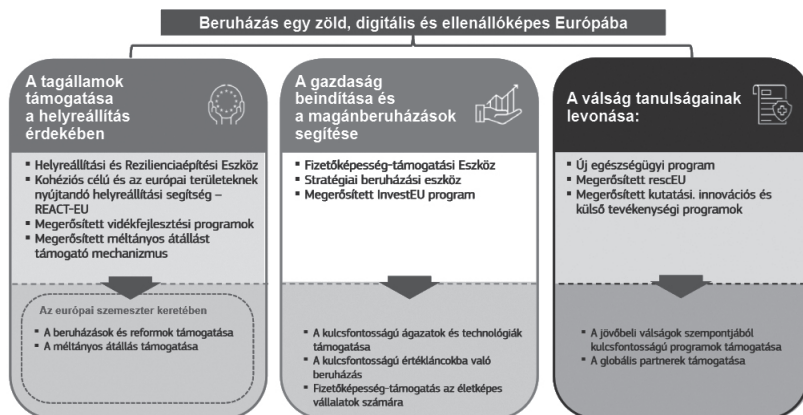
## 7. Európai közigazgatás: 73,1 milliárd euró.

### *2.2. A Következő Nemzedék EU (Next Generation EU) nevű helyreállítási eszköz uniós programjai*

A Következő Nemzedék EU-csomag teljes kerete 750 milliárd euró. Az Európai Tanács vitáinak egyik fő kérdése volt a helyreállítási csomagon belül a hitelek és a vissza nem térítendő támogatások aránya.

A Következő Nemzedék EU-eszköz három pillérére tett javaslatot a következő 5. ábra mutatja be:





5. ábra

Következő Nemzedék EU- eszköz három pillérére tett javaslat

*Forrás: Uniósi költségvetés – Az Európai Helyreállítási Terv motorja.* Európai Bizottság, 2020.

Az eszközön belül az egyes programok forrásainak nagysága az eredeti javaslatához képest<sup>22</sup> az EiT döntése alapján a következő:

- Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz: 672,5 milliárd euró (hitelek: 360 milliárd euró, támogatások: 312,5 milliárd euró);
- ReactEU: 47,5 milliárd euró;
- Európai Horizont: 5 milliárd euró;
- InvestEU: 5,6 milliárd euró;
- Vidékfejlesztés: 7,5 milliárd euró;
- Méltányos Átállást Támogató Alap: 10 milliárd euró;
- RescEU: 1,9 milliárd euró.

A Következő Nemzedék EU fő programja, a Helyreállítási és Ellenálló Képesség Eszköz (RRF) a tartós fellendüléshez nélkülözhetetlen beruházások és reformok támogatását, a tagállamok gazdasági és társadalmi ellenálló képességének javítását,<sup>23</sup> valamint a zöld és a digitális átmenet előmozdítását célozza. A keretet 2,5 milliárd euró támogatással és 110 milliárd euró hitellel növelték meg. Az RFF felhasználáshoz a tagállamoknak az EU-szemeszter ajánlásaihoz igazított nemzeti beruházási és reformterveket kell majd benyújtaniuk és jóváhagyatniuk az Európai Bizottsággal, és a támogatások a politikák sikeres végrehajtásához kapcsolódnak. A vissza nem térítendő RRF-rész

<sup>22</sup> A Bizottság és Charles Michel által korábban javasolt 500 milliárd euró támogatás 390 milliárd euróra csökkent. A vágások keretében 2,5 milliárd euróval csökkent a React-EU, 20 milliárd euróval csökkent az Igazságos Átmenet Alap, közel 25 milliárd euróval csökkent az InvestEU, 7,5 milliárd euróval a vidékfejlesztési támogatások költségvetése, emellett pedig nem hozták létre a Fizetőképességi Támogatási Eszközt (26 milliárd euró), valamint nem jut addicionális forráshoz a helyreállítási eszközből a Health program (7,7 milliárd euró) és a külkapcsolati eszköz (15,5 milliárd euró).

<sup>23</sup> Nyikos, Györgyi et alii: *Innovative Finance in the Health Sector: A Guide to EU and National Funding*. Budapest, EIT Health InnoStars, 2020.



igénybevételéhez egy úgynevezett Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervet (*Recovery and Resilience Plan*) kell benyújtani, a Nemzeti Reformprogram mellékleteként. Ennek határideje minden évben április 30. A tervben részletesen le kell írni az elérni kívánt célokat, a szükséges finanszírozási igény mennyiségét és ütemezését. Annak strukturális reformok és beruházások koherens kombinációján kell alapulnia. Irányadók az országspecifikus ajánlások, emellett hangsúlyos zöld és/vagy digitális irányultság is kötelező. A felhasználásra vonatkozó időkeretet szűkítették, 4 év helyett csak 3 év áll rendelkezésre a jogi kötelezettségvállalások megtételére, a kifizetések teljesítésére pedig 6 éves időkorlátot határoztak meg.

A helyreállítási eszköz finanszírozása céljából felvett hitelek visszafizetésének 2058 végéig meg kell történnie. A kamattörlesztésre elkülönített forrásokból – amennyiben nem használják teljes egészében fel – a tőketörlesztés már a 2021–2027 közötti MFF futamideje alatt megkezdődhet.

A React-EU program kiegészítő rugalmas kohéziós politikai támogatás, ahol nemzeti társfinanszírozás nem szükséges. A jelenlegi operatív programokba kell beépíteni önálló prioritásként. Az EIT-következtetések nem tartalmazzák a React-EU allokációs módszertanát, így az a szektorális tárgyalások során módosítható. Az eszköz végrehajtását tekintve az elfogadott tárgyalási keretben szerepel, hogy a rendkívüli körülményeket figyelembe véve a releváns műveletek, amelyek 2020. február 1-je után kezdődtek meg, elszámolhatók a React-EU-ból, azonban a részletes szabályozás kialakítására még nem került sor.

Az Igazságos Átmenet Alap (JTF) eszköznek, amely elősegíti a tagállamok klíma-semlegességre való átállásának felgyorsítását, a helyreállítási eszközből származó addicionális forrásainak mérete jelentősen lecsökkent a korábbi javaslatokhoz képest a megállapodásban: a korábbi 30 milliárd euró helyett csak 10 milliárd euró lesz. Az összeget jelenleg vitatja Magyarország, ugyanis annak kiszámításának alapját képező statisztikából kimaradt a BAZ megyei bányászok számának figyelembevétele: ezt a körülményt az Eurostat és a KSH tisztázta, jelenleg azt igyekeznek elérni a magyar hatóságok, hogy ezt javítsák, és vezessék át az országnak jutó forrás mértékének meghatározásában is.

A 2021–2027 programozási időszak felsorolt EU-forrásainál tehát az irányítási döntéshozatali mechanizmusoknak három nagy csoportját különböztethetjük meg: 1. központi források, ahol az Európai Bizottság kezeli a forrást és dönt a felhasználásról; 2. központi források, ahol az Európai Bizottság dönt, de „tagállami boríték” van (tehát a tagállami projektek versenyeznek az adott forrásmennyiség felhasználásáért); 3. osztott menedzsmentben végrehajtott források, ahol a tagállam és az Európai Bizottság dönt, és a tagállamnak a jogosultsági szabályok alapján jutó forrásokért a tagállami projektek kiválasztására kerül sor.

Az 1. csoportba tartozó döntéshozatali mechanizmus keretében jelennek meg például a Horizon Europe, Invest EU, SSI, Digital EU, Health, LIFE források.

A 2. döntéshozatali mechanizmus szempontjából az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz mellett a 2021–2027 programozási időszakban megjelennek az RRF forrásai is (mind a visszatérítendő, mind pedig a vissza nem térítendő források).

A 3. döntéshozatali mechanizmus szempontjából a KAP és a Kohézió mellett a 2021–2027 programozási időszakban már megjelennek a React-EU és a JTF forrásai is.



Kiemelendő tehát, hogy az RRF végrehajtását az Európai Bizottság irányítja, eltérően a kohéziós politikában ismert megosztott irányítástól, ahol az Európai Bizottság és a tagállamok közösen irányítják a programokat.

Jól látszik az is, hogy a 2021–2027 programozási időszakban a jelenlegihez képest megnövekedett a forráselemek száma és volumene. A felhasználás tekintetében tovább erősödik a forrásoknak az EU hozzáadott értékekhez és stratégiai célokhoz kötöttsége, a különböző elosztási mechanizmusok kialakításánál egyértelműen a Bizottság meghatározó szerepének erősítésével. Új sajátossága a 2021–2027-es időszaknak, hogy míg a 2014–2020-as programozási időszakban az EU2020 stratégia rögzítette az elérendő célokat, addig a 2021–2027 időszakban az Európai Gazdasági Kormányzás keretében a Bizottság által előkészített ajánlások mutatják a fejlesztési irányokat és célokat a tagállamok számára.

### 2.3. A magyar allokáció és a jogállamisági feltétel

Magyarország az úgynevezett kohéziós országok közé tartozik, és változatlanul az EU-források biztosítják jelentős arányban a közberuházások és fejlesztések finanszírozását.<sup>24</sup> Kiemelt jelentőségű tehát, hogy milyen és mekkora források és milyen végrehajtási feltételrendszer mentén lesznek elérhetők a 2021–2027 programozási időszakban.

Az MFF 1. fejezet tekintetében nincsenek rögzített tagállami forráskeretek, így a tagállam által igénybe vehető források előzetes meghatározása csak múltbeli tapasztalatokra alapozott becsléssel lehetséges. A közvetlen irányítású uniós programokban Magyarország mind az uniós átlaghoz, mind a lakosságárányához képest alulteljesít.<sup>25</sup>

A 2. fejezet esetében Magyarországnak a 2014–2020 közötti programozási időszakhoz képest mintegy negyedével kevesebb, azaz 2018-as árakon számolva 17,9 milliárd euró támogatást javasolt az Európai Bizottság. Reálértéken ez 5,7 milliárd euróval jelentett kevesebbet, mint a jelenlegi időszakban rendelkezésre álló forrás. Az EiT-döntéssel Magyarország allokációja a Bizottság eredeti javaslata szerinti 17,9 milliárd eurós szintről 20,06 milliárd euróra nőtt.<sup>26</sup>

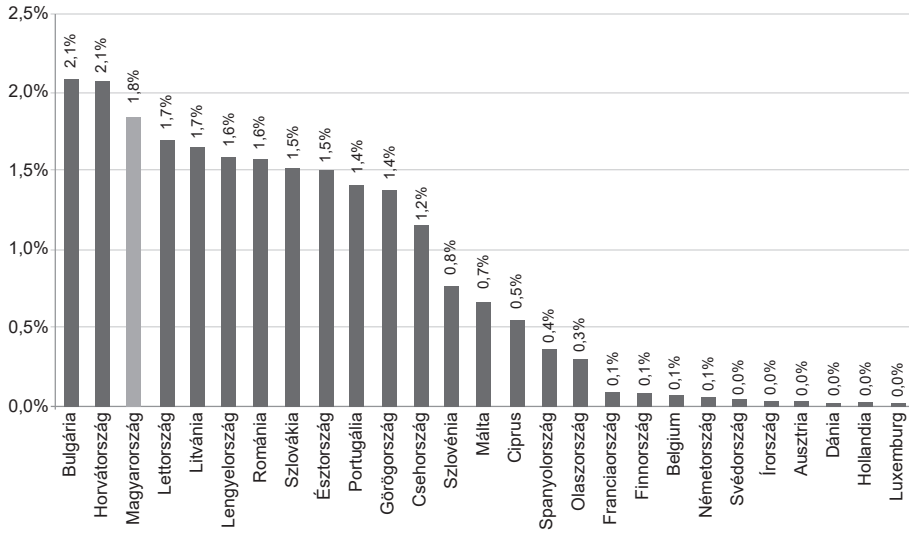
Magyarország kohéziós borítékjának mérete a tagállami GDP 1,8%-a, ami Bulgária és Horvátország (2,1%) mögött az EU harmadik legmagasabb mutatója (lásd 6. ábra).

<sup>24</sup> Nyikos, Györgyi: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Martina Eckardt – Pállinger, Zoltán Tibor (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU? Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn*. Baden-Baden, Nomos, 2013. 141–157.

<sup>25</sup> 2014 óta több mint 480 milliárd forint (1,5 milliárd euró) támogatást nyertek el magyar szervezetek a közvetlen irányítású programokon. Ezzel szemben a lakosságárányos érték 970 milliárd forint lenne, azaz a teljesített kétszerese. Ráadásul az elnyert támogatásból 350 milliárd forintot (1,1 milliárd euró, az elnyert támogatás 73%-át) a CEF közlekedési ágán sikerült teljesíteni, ahol a nemzeti borítékot hívtuk le – tehát nem versenyeztünk a forrásokért.

<sup>26</sup> A biztonsági hálót kiegészítették azzal, hogy azon tagállamok esetében, ahol a lakosság több mint 1/3-a él az EU-átlag 50%-ánál kevésbé fejlett régiókban, a biztonsági háló szintje 85%-ra emelkedett.



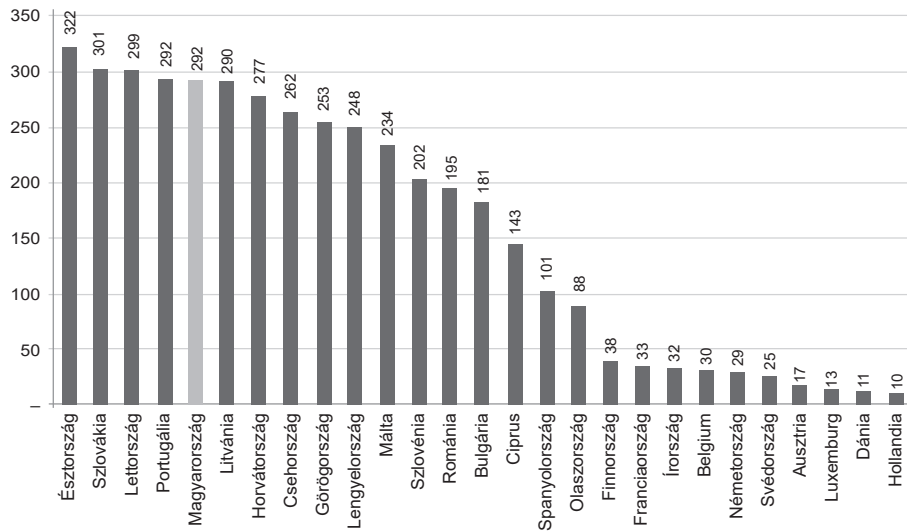


6. ábra

*Kohéziós allokáció 2021–2027 a GDP arányában*

*Forrás: Monitoring és Értékelési Főosztály, ITM, 2020. július 21.*

Az egy főre jutó kohéziós támogatás intenzitása az EiT-döntés alapján hazánk esetében 292 euró lesz, ennél csupán 3 tagállam (Észtország, Szlovákia, Lettország) mutatója magasabb (lásd 7. ábra).



7. ábra

*Egy főre jutó kohéziós támogatás 2021–2027 (euró)*

*Forrás: Monitoring és Értékelési Főosztály, ITM, 2020. július 21.*



Az agrártámogatások forrásai a 2014–2020-as időszakhoz képest a magyar allokációt tekintve 17,2%-kal csökkennek: a közvetlen támogatásokra 7,7 milliárd euró (9,1 milliárd euró helyett), piaci intézkedésekre 0,2 milliárd euró (0,24 milliárd euró helyett), a KAP II. pilléréből finanszírozott vidékfejlesztési támogatásokra a Next Generation EU forrás beszámításával együtt 2,98 milliárd euró jut (3,53 milliárd euró helyett) 2018. évi árákon. A vidékfejlesztés kapcsán, 2018-as árákon számolva a 2014–2020-as időszakhoz képest 22,98%-os a forráscsökkenés. A Next Generation EU vidékfejlesztési forrásallokációja csökkent az eredeti javaslatához képest, 556 millió euró helyett csak 262,9 millió euró a magyar részesedés. Így még a Next Generation EU forrásaival együtt is 548 millió euróval kevesebb pénz áll rendelkezésre a következő időszakban, mint a 2014–2020-as pénzügyi periódusban. Ez utóbbi ellentételezésére a magyar vidékfejlesztési boríték nem kapott többletforrást a szabad forrásokból.

A teljes magyar agrárkölségvetésen belül közvetlen támogatásokra 7,7136 milliárd euró fordítható, ami 1,7%-kal és összességében 125,8 millió euróval haladja meg a Bizottság 2018-as javaslatát. A vidékfejlesztési támogatásokra fordítható forrás nagysága a hétéves időszakra 2,7167 milliárd eurót tesz ki, ami arányait tekintve 2,4%-kal, összegét tekintve pedig 127,6 millió euróval magasabb a Bizottság javaslatánál. Vidékfejlesztés esetében az összeg folyóáron 3 057,03 millió euró. A növekmény még ennél is nagyobb, ha a Helyreállítási Eszköz 262,9 millió eurós pluszforrását hozzászámítjuk (ez az összeg folyóáron 288,84 millió euró).

A migrációs és határvédelmi forrás esetében a szektorális jogszabályok véglegesítése folyamatban van, ahol számos olyan nyitott kérdés van,<sup>27</sup> amely a magyar nettó pozícióra hatással lesz. Mind a Belső Biztonsági Alap, mind a Menekültügyi és Migrációs Alap, mind a Határigazgatási és Vízum Eszköz rendelettervezete biztosítja, hogy a programozási időszak kezdetén mindegyik tagállam 5 millió euró átányösszeget kap alaponként. Magyarország több tagállammal együtt azt az álláspontot képviseli, hogy ez az összeg a 10 millió euró legyen.

Az RRF elosztási mechanizmusát számos tagállam kritikával illette, mert az nem tükrözte kellőképpen a koronavírus-járvány okozta károkat. Erre reflektálva a vissza nem térítendő forrásoknak csak 70%-át osztanák szét a májusi bizottsági javaslat alapján 2021–2022-ben, míg a maradék 30%-ot 2023-ban allokálnák, a 2015–2019 közötti munkanélküliségi kritérium helyett a koronavírus okozta gazdasági visszaesést figyelembe véve. A maradék 30%-nyi forrás allokálásában azonos súllyal esne latba a 2020-as évi GDP-visszaesés mértéke, illetve az a tényadat, hogy az egyes tagállamok 2021. végi reál GDP-je mennyivel marad el – elmarad-e egyáltalán – a 2019-eshez képest. Így az a tagállam is juthatna forráshoz a 2023-ban kiosztandó 30%-os borítékból, amelynek

<sup>27</sup> A Határigazgatási és Vízum Eszköz vonatkozásában Magyarország számára kiemelten fontos, hogy a szárazföldi külső határok a tervezett 30%-os súlyozási aránynál nagyobb hangsúlyt kapjanak. Az eddigiekben azt az álláspontot képviseltük, hogy a tengeri és a szárazföldi határok közötti aránynak egyenlőnek kell lennie (35-35%). A repülőtereken az ellenőrzések (nagyreszt) automatizáltak, tehát úgy gondoljuk, hogy a súlyozási rendszerben a légi határok arányát 20%-ról 15%-ra lehet csökkenteni, és a konzuli hivatalok részesedését továbbra is 15%-on lehet tartani. A Menekültügyi és Migrációs Alap súlyozásakor fontos számunkra, hogy az irreguláris migráció elleni küzdelem és a visszatérés támogatását a javasolt 35% helyett 40%-ban vegyék figyelembe, míg a legális migráció támogatása és a harmadik országbeli állampolgárok integrációja alacsonyabb súlyozási szempont legyen.



GDP-je 2021 végére eléri a 2019-es szintet, még ha kisebb arányban is. A tagállamok közötti különbségek megfelelő figyelembevételére érdekében – a bizottsági javaslatához hasonlóan – az elosztási kulcs figyelembe venné a népességarányt és az inverz egy főre jutó GDP-t is. Ez alapján Magyarország RRF vissza nem térítendő borítékja az előre allokált 70%-ból összesen 4,34 milliárd euró. A legfrissebb ismert bizottsági növekedési előrejelzésekkel számolva ehhez a 30%-nyi fennmaradó forrásból még 1,93 milliárd euró társulna, azaz Magyarország teljes, becsült RRF vissza nem térítendő allokációja nagyjából 6,27 milliárd euróra rúghat. Az RRF hitelkeret felső korlátját az elfogadott megállapodás a tagállam GNI-jának 6,8%-ában maximalizálja. Magyarország esetében a 360 milliárd euró teljes hitelkeretből összesen 10 milliárd euró jut hazánkra, a korábban a Bizottság által kalkulált részesedések alapján (lásd 2. táblázat). Bevezetnek továbbá 10% előleget, ez 2021-ben lesz kifizetve.

2. táblázat

Várható összes magyar allokáció 2021–2027  
(direkt forrásokkal és hitelekkel együtt; 2018-as áron Mrd euró)

Források	2021–2027 MFF	2021–2027 NGEU	2021–2027 MFF + NGEU	Megoszlás
<b>Kohézió</b>	20,057	–	20,057	38,9%
<b>KAP</b>	10,638	0,263	10,900	21,1%
<b>JTF</b>	0,102	0,136	0,237	0,5%
<b>REACT-EU</b>	–	1,056	1,056	2,0%
<b>RRF VNT</b>	–	6,257	6,257	12,1%
<b>RRF VT</b>	–	10,0	10,0	19,4%
<b>Közvetlen Uniós irányítású programok</b>	–	–	1,728	3,3%
<b>SSI, InvestEU</b>	–	–	0,563	1,1%
<b>EIB Páneurópai Garanciaalap</b>	–	–	0,215	0,4%
<b>SURE</b>	–	–	0,504	1,0%
<b>EU4 Health</b>	–	–	0,077	0,1%
<b>Összesen</b>	<b>30,797</b>	<b>17,712</b>	<b>51,594</b>	<b>100,0%</b>

\* múltbeli adatok alapján becsült érték

*Megjegyzés:* EIB: Európai Beruházási Bank, KAP: Közös Mezőgazdasági Politika, NGEU: Next Generation EU, React-EU: gazdasági helyreállítás előkészítését támogató rendkívüli kiegészítő források, RRF VNT: Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz vissza nem térítendő támogatása, RRF VT: Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből eredő hitel, SSI: Fizetőképesség-támogatási Eszköz, SURE: szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz.

*Forrás:* a szerzők szerkesztése

A források nagyságának és jogosultsági rendszerének jelentősége mellett a különböző feltételrendszerek, így kiemelten a jogállamisági feltétel nagyon fontos, és működése meghatározza, hogy a költségvetésben biztosított forrásokhoz valóban hozzá lehet-e majd jutni, vagy sem.



A kohéziós politikában a feltételrendszerek (kondicionalitások) alkalmazása hosszú folyamatra tekint vissza, és egyre erősödő tendenciát jelent.<sup>28</sup> A jelenleg hatályos szabályozásban és gyakorlatban az alábbi eszközök találhatók: a makrogazdasági feltételek (kohéziós politika összekötése az európai uniós gazdasági irányítással), ex-ante feltételrendszer (az ESB-alapok hatékony és eredményes felhasználásához szükséges előfeltételek meghatározása: úgymint szakpolitikai és stratégiai keretek, keretszabályok, elégséges adminisztratív és intézményi kapacitások) és a megszakítás/felfüggesztés feltételrendszere (finanszírozásnak a szabályos működéshez és végrehajtáshoz kapcsolása).

A 2021–2027 programozási időszakra vonatkozó bizottsági szabályjavaslat<sup>29</sup> azonban egy újabb felételrendszert javasol bevezetni, az úgynevezett jogállamisági feltételt, mint önálló, az összes uniós költségvetési kiadásra, ideértve a kohéziós politikára is, vonatkozó átfogó követelményt. Az új elem ebben a megközelítésben az, hogy a hatályos kohéziós szabályok követelményrendszere kiegészül az EU-jogelvek és alkotmányos jogok, jogállami elvek és követelmények elvárásával, illetve valamennyi MFF-forrásra vonatkozna. A javaslat jelentős politikai és szakmai vitát generált elsősorban a javasolt szabályok és azok alkalmazásának, áttekinthetőségének és objektivitásának kapcsán, illetve a forráskezeléshez kapcsolódó elvárások alkotmányossági és jogállamisági területre való kiterjesztésének indokoltságáról. A viták eredményeként a Bizottság mellett az Európai Parlament és a tagállamok többsége szükségesnek látja a jogállamisági feltétel bevezetését. Magyarország és Lengyelország mint a jogállamisági kritikákkal leginkább érintett és egyben jelentős EU-forrásban részesülő tagállamok nem támogatták ennek bevezetését.

Az EiT költségvetési kondicionalitás kialakításáról hozott döntést, amelynek leírásában a „jogállamiság” kifejezés nem szerepel. A szöveg előírja, hogy az új kondicionalitás keretében – tényleges sérelem esetén – a Bizottság intézkedéseket javasoljon, amelyekről a Tanács minősített többséggel dönt. Az Európai Tanács rögzítette, hogy rövidesen még visszatér a kérdésre. A következtetések értelmében a Bizottság a csalással és szabálytalanságokkal kapcsolatban további intézkedéseket dolgozhat ki. Ez olyan, jogi aktusokba foglalandó intézkedéseket foglal majd magában, amelyek biztosítják az uniós finanszírozás végső kedvezményezettjeire vonatkozó információk összegyűjtését és összehasonlíthatóságát kontroll és ellenőrzés céljából. A következtetések rögzítik, hogy a család elleni küzdelemhez elengedhetetlen az Európai Számvevőszék, az OLAF, az Eurojust, az Europol és (ahol releváns) az Európai Ügyészség, valamint a tagállami illetékes hatóságok erőteljes bevonása.

A Parlament 2020. december 16-án megszavazta a megállapodást a Tanáccsal, ezzel bevezetve egy olyan mechanizmust, amely lehetővé teszi az uniós kifizetések felfüggesztését a jogállamiságot megsértő tagállamok esetében. A kifizetések leállításáról szóló döntést a Bizottság javaslata alapján a Tanácsnak kell majd meghoznia, minősített többséggel.

<sup>28</sup> Hajdu Szilvia et alii: *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017; Nyikos, Györgyi – Kondor, Zsuzsanna: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *NISPAcee. Journal of Public Administration and Policy*, 12. (2019), 1. 113–134.; Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, 22. (2019), 1. 67–87.

<sup>29</sup> COM[2018] 324 final.





### 3. Következtetések

Az EU működése és az EU-források kiemelt jelentőségűek a tagállamok életében. A források hatékony, szabályos és eredményes felhasználása közös érdekünk. A 2021–2027 programozási időszak többéves pénzügyi keretének előkészítése a korábbiaknál is komplexebb és nehezebb politikai és szakmai feladat. A két legfontosabb új elem a költségvetési egyeztetési folyamatban egyrészt az a szándék, hogy a forrásokat a tagállamok „megrendszabályozására” a tagállamok többsége által elfogadott szankcionálásra használják, másrészt pedig a Covid-19-helyzet kezelésére az EU általi hitelfelvétel mint forrásszerzés a közös költségvetéshez.

Az EU-források felhasználásánál összetett szabályrendszer írja elő a végrehajtáshoz az alkalmazandó szabályokat. A többéves pénzügyi keret és szabályozás alapján a tagállamoknak és a kedvezményezetteknek eddig is igazolniuk kellett, hogy a pénzgazdálkodásra vonatkozó szabályozási keretük megfelelő, a vonatkozó uniós rendeletek végrehajtása szabályszerű, és létrehozták az uniós finanszírozás sikeres végrehajtásához szükséges közigazgatási és intézményi kapacitásokat. A jogállamisági feltétel új réteget emel erre a rendszerre, amikor politikai problémákat és vitákat próbál költségvetési eszközökkel kezelni.

A jogállamiságról folytatott vita súlyát és tétjét jól mutatják a bevetett eszközök; a folyamat kimenetele nehezen előrejelezhető. Megvizsgálva azonban a 2021–2027-es időszakra tervezett források lebonyolítási, jogosultsági és felhasználási feltételrendszerét megállapítható, hogy a források felhasználási lehetőségeinek kialakításában kulcsszerepet kap az Európai Bizottság és a források EU-stratégiai célokhoz és ezek eléréséhez szükséges reformokhoz kötöttsége tovább erősödik. Ennek alapján az Európai Bizottság fontos eszközöket kap, amelyekkel lassíthatja vagy megakadályozhatja, hogy a tagállam a szabályrendszerrel ellentétesen használja az EU által biztosított forrásokat. Kérdés persze, hogy politikai szinten kialakítanak-e ennél fontosabb és átfogóbb eszközt a jogállami feltételrendszer felállításával.

### Felhasznált irodalom

- Ambrusz Ákos – Bartucz Zoltán – Gyürkés Anita – Hargita Eszter – Kulin-Pintér Veronika – Nyikos Györgyi – Staviczy Péter: *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Béres, Attila – Jablonszky, György – Laposa, Tamás – Nyikos, Györgyi: Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics: Journal of the Hungarian Central Statistical Office*, 9 (2019), 2. 1–17. DOI: <https://doi.org/10.15196/RS090202>
- Darvas, Zsolt – Guntram Wolff: *Rethinking the European Union's post-Brexit budget priorities*. Policy Briefs 24758, Bruegel, 2018.
- Az Európai Tanács rendkívüli ülése, 2020. február 20–21. Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2020/02/20-21/](http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2020/02/20-21/) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)



- Hajdu Szilvia – Kondor Zsuzsanna – Kondrik Kornél – Miklós-Molnár Marianna – Nyikos Györgyi – Sódar Gabriella: *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Horváth Klaudia Gabriella: Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kapcsolata. *Európai Tükör*, 23. (2020), 1. 91–110. DOI: <https://doi.org/10.32559/et.2020.1.5>
- Infografika – Az EU 2021–2027-es költségvetése és a helyreállítási terv. Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/](http://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 11.)
- Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2019), 5. 521–550. DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.5.521>
- Koponiczné Györke Diána: Az EU 2021–2027-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre. *Közép-Európai Közlemények*, 13. (2020), 1–2, 369–379. Elérhető: [www.analecta.hu/index.php/vikekkek/article/view/33544](http://www.analecta.hu/index.php/vikekkek/article/view/33544) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)
- Nyikos, Györgyi: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. *Deturope: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6. (2014), 3. 40–53.
- Nyikos, Györgyi: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Martina Eckardt – Pállinger, Zoltán Tibor (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU? Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn*. Baden-Baden, Nomos, 2013. 141–157. DOI: <https://doi.org/105771/9783845245065-141>
- Nyikos, Györgyi – Kondor, Zsuzsanna: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 12. (2019), 1. 113–134. DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0005>
- Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, 22. (2019), 1. 67–87. DOI: <https://doi.org/10.32559/et.2019.1.4>
- Nyikos, Györgyi – Kondor, Zsuzsanna – Pámer, Zoltán – Jonas Jatkauskas – Stanisław Bienias: *Innovative Finance in the Health Sector: A Guide to EU and National Funding*. Budapest, EIT Health InnoStars, 2020.
- Soós Gábor – Nyikos Györgyi: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*, (2020) 5. 255–271.
- Uniók költségvetés – Az Európai Helyreállítási Terv motorja. Európai Bizottság, 2020. Elérhető: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.2136\\_hu\\_02.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.2136_hu_02.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)



## *Jogforrások*

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret COM(2018) 321 final

Javaslat a Tanács Rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről COM/2018/322 final – 2018/0132 (APP)

Javaslat a Tanács Rendelete a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról COM/2020/441 final/2

Módosított javaslat a Tanács Rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről COM/2020/443 final



Gál Gábor

# Kártyatrükk: Az Európai Bíróság C-228/18. sz. Budapest Bank ügyben hozott ítélete és annak jelentősége

## Card Trick: The Judgment of the Court of Justice of the European Union in the Budapest Bank Case (C-228/18)

*Az Európai Bíróság előtt a magyar Kúria által kezdeményezett előzetes döntéshozatal iránti kérelem az európai versenyjog egyik sokat vitatott kulcskérdését vetette fel: mikor tekinthető egy magatartás versenykorlátozó célúnak.*

*A jelen tanulmány célja, hogy az előzetes döntéshozatalhoz vezető előzmények rövid felvázolása után áttekintse az Európai Bíróság ítéletének főbb megállapításait. Ezt követően bemutatja, hogyan illeszkedik az ítélet a versenykorlátozó célzat megállapításával kapcsolatos európai döntéshozatali gyakorlatba, illetve hogy miben és mennyiben fejleszti azt tovább. A tanulmány az ítéletnek az európai versenyjog érvényesítésére gyakorolt lehetséges következményeivel kapcsolatos megállapításokkal zárul.*

*A tanulmány fő következtetése, hogy az ítélet a Cartes Bancaires és azt követő esetjog vonalába illeszkedik, ugyanakkor túl is mutat azon, azáltal, hogy még tovább erősíti a cél szerinti versenykorlátozás megállapíthatóságának kivételes jellegét.*

*A szerző véleménye szerint a versenyhatóságok beavatkozási mozgásterének az ítélet miatti szűkülése hozzájárulhat ahhoz, hogy az új típusú versenykorlátozások elemzése kapcsán feltehetőleg kénytelenek lesznek eszköztárukat újraértelmezni, illetve új eszközöket találni a versenyjogi beavatkozás hatékonyságának megőrzése érdekében.*

**Kulcsszavak:** bankközi jutalék, MIF, kártyarendszer, versenykorlátozó cél, versenykorlátozó hatás, megállapodások, kétoldalú piacok, platform

*The preliminary ruling initiated by the Hungarian Supreme Court before the European Court of Justice raised one of the most controversial key issues of European competition law: when can a conduct be considered restrictive of competition by object.*

*The purpose of this study is to review the main findings of the judgment of the CJEU after briefly outlining the background to the preliminary ruling. It then sets out how the judgment fits into European decision-making practice on the establishment of an anti-competitive object and how and to what extent it further develops it. The study concludes with findings on the possible consequences of the judgment for the enforcement of European competition law.*

*The main conclusion of the study is that the judgment is in line with the Cartes Bancaires line of case law, but it also further develops that line of case law in a way that it reinforces the exceptional nature of finding a conduct to be restrictive of competition by object.*

*According to the author, the narrowing of the discretion of competition authorities due to the judgment contributes to the fact that they will presumably be forced to reinterpret their tools and find new tools to preserve the effectiveness of competition intervention in the analysis of new types of competition restrictions.*

**Keywords:** interchange fee, MIF, payment card system, restriction by object, restriction by effect, agreements, two-sided markets, platform

## 1. Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága (EUB vagy Bíróság) 2020. április 2-án hozott ítéletet egy magyar vonatkozású, a Kúria által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelem tárgyában.<sup>1</sup>

Az alapügy a Gazdasági Versenyhivatalnak egy 2009-ben hozott határozatát érinti, amelyben a MasterCard és Visa kártyatársaságok és a magyar bankok által kötött, a bankkártyákkal kapcsolatos megállapodás kapcsán marasztalta el az eljárás alá vont vállalkozásokat.

Az ügy kontextusához tartozik, hogy az alapügyben érintett bankközi jutalékok versenyjogi megfelelésének kérdése az Európai Bizottság és az EU-tagállamok

<sup>1</sup> Az EUB C-228/18. sz. *Budapest Bank* ügyben 2020. április 2-án hozott ítélete [EU:C:2020:265] (Budapest Bank ítélet). Ebben a vonatkozásban érdekes megemlíteni, hogy szintén a Kúria által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelem eredménye az *Allianz Hungária* ügyben hozott ítélet (Az EUB C-32/11 sz. *Allianz Hungária Biztosító Zrt és társai kontra Gazdasági Versenyhivatal* ügyben 2013. március 14-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2013:160]), amelyben az EUB első esetben emelte be a hatás szerinti elemzés elemeit a cél szerinti versenykorlátozás megállapításának vizsgálati körébe.



versenyhatóságai, illetve bíróságai előtti ügyekben folyamatosan napirenden volt az elmúlt évtizedben (lásd erről részletesebben a 3.3 pontot).<sup>2</sup>

A szerző hipotézise szerint a Bíróság ítéletének viszont ezen az iparágon túlmutató jelentősége van abban a tekintetben, hogy versenyjogi alapfogalmakat tárgyal, ugyanis a cél és hatás szerinti versenykorlátozás fogalmát feszegeti és fejleszti tovább, igaz egy kétoldalú piac kontextusában.

Az ítélet jelentősége elsősorban abban áll, hogy kijelöli a versenyjogi jogérvényesítés kereteit, határait. Ebben a tekintetben a szerző véleménye szerint meglehetősen magasra teszi a mércét a versenyhatóságok, ideértve az Európai Bizottságot is, és a bíróságok számára, jelentősen megnehezítve ezzel az új típusú jogsértések esetén a cél szerinti versenykorlátozó jelleg megállapítását. A hatás alapú vizsgálat körülményes és hosszú időt vesz igénybe, ezért az ítélet következménye az lehet, hogy szembekerülve a minél gyorsabb beavatkozás társadalmi és politikai igényével, illetve az új típusú online/internetes piacokon feltételezhetően versenyellenes magatartásokkal, a versenyhatóságok új típusú eszközöket keresnek a hatékony beavatkozás érdekében. Ennek jelei láthatók például abban, hogy az Európai Bizottság olyan új típusú eszközökhöz nyúl, mint például az eddig nem használt ideiglenes intézkedések,<sup>3</sup> illetve egy új ex-ante versenyfelügyeleti eszköz bevezetése.<sup>4</sup>

Eltekintve a versenyjogi jogérvényesítésre gyakorolt negatív hatástól, a szerző véleménye szerint az ítélet jogi szempontból is kifogásolható, mert olyan új szempontokat vezet be a cél szerinti jogsértések értékelésébe, amelyek elmoszák a cél és hatás szerinti jogsértés közötti különbséget. Ráadásul a bevezetett új elemek alkalmazásával kapcsolatban a Bíróság nem ad részletes útmutatást, illetve azt sem magyarázza meg ítéletében, hogy miért indokolt eltérni az árrögzítésre vonatkozó korábbi esetjogtól. Kérdéses, hogy ez a bírói jogalkotás mennyiben szolgálja a jogbiztonságot, ugyanis az ítélet több kérdést vet föl, mint amennyit megoldani kíván.

Továbbá, mivel a bankkártya-elfogadás piaca kétoldalú piac, az ítéletnek jelentősége lehet abban a tekintetben is, hogy a kétoldalú digitális piacok esetében iránymutató lehet ez a megközelítés, ami kijelöli – a manapság jelentős aktualitású – az online platformok versenyjogi kezelésének lehetséges irányvonalait.

A következőkben először az alapügyet és a kártyaelfogadási piac alapjellemzőit mutatjuk be, majd ezt követően elemezzük a főtanácsnoki indítványt és a Bíróság ítéletét, utána az idevágó legújabb bizottsági és tagállami eseteket, joggyakorlatot vesszük számba, végül pedig a Budapest Bank ítélet lehetséges következményeit villantjuk fel.

<sup>2</sup> A tagállami ügyek közül talán az Egyesült Királyságbeli Sainsbury's v MasterCard ügy volt a legjelentősebb, amely ráadásul az összes fellebviteli fórumot megjárta, és az érintett bíróságok részletesen foglalkoztak az MIF versenykorlátozó jellegének megállapítására vonatkozó elemzés minden aspektusával, lásd: Sainsbury's Supermarkets Ltd (Respondent) v Visa Europe Services LLC and others (Appellants) Sainsbury's Supermarkets Ltd and others (Respondents) v Mastercard Incorporated and others (Appellants). 17 June 2020.

<sup>3</sup> 2019. október 16-án a Bizottság történelmében először egy antitrösztügyben ideiglenes intézkedés elrendelését jelentette be a Broadcom chipgyártó ellen (Case AT. 40608), hogy a verseny komoly és visszafordíthatatlan torzítását megelőzze (*Antitrust: Commission imposes interim measures on Broadcom in TV and modem chipset markets*. European Commission, 2019.).

<sup>4</sup> Ezt a Bizottság 2020. június 2-án jelentette be *Antitrust: Commission consults stakeholders on a possible new competition tool*. European Commission, 2020.



## 2. Előzmények – az alapügy

### 2.1. A Gazdasági Versenyhivatal határozata

A Gazdasági Versenyhivatal 2009. szeptember 24-én kelt Vj-18/2008/341. számú határozatával (Határozat) megállapította, hogy az eljárás alá vont bankok, valamint a MasterCard és a Visa nemzetközi kártyatársaságok<sup>5</sup> versenykorlátozó megállapodást kötöttek azzal, hogy kártyáikra és minden bankra egységesen alkalmazandó bankközi jutalék mértéket és struktúrát határoztak meg, illetve hogy az ilyen megállapodáshoz szabályzataikkal keretet biztosítottak, és azt támogatták. A versenykorlátozó magatartás időtartama 1997. január 1-jétől (egyres vállalkozások később csatlakoztak) 2008. július 30-ig terjedt. A Határozat szerint az eljárás alá vont vállalkozások e magatartásukkal, célja és hatása szerint is megsértették a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. §-ának (1) bekezdését, valamint 2004. május 1-jétől 2008. július 30-ig az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 81. cikk (1) bekezdését [jelenleg az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése]. A jogsértés miatt a Gazdasági Versenyhivatal az eljárás alá vont vállalkozásokat bírságokkal sújtotta, összesen 1 922 000 000 Ft értékben.

#### 2.1.1. A kártyás fizetési rendszer mint kétoldalú iparág és a bankközi jutalék szerepe

A feltételezett versenykorlátozás, a Határozat, illetve az ezt követő jogvita és az EUB ítéletének megértéséhez szükséges röviden felvázolni a kártyás fizetési rendszerek működésének alapvető jellemzőit és a bankközi jutaléknak ebben játszott szerepét.

A kártyás fizetési rendszerekben nagyszámú kártyabirtokos és az adott kártyarendszer (ebben az esetben a MasterCard és a Visa) kártyáját elfogadó kereskedő vesz részt. A különféle típusú kártyák mind a vásárlók (kártyabirtokosok), mind a kereskedők oldalán egyfajta fizetési eszközként jelentkeznek. A kártyabirtokos a kibocsátó banktól szerzi be a kártyáját (tipikusan attól, amelyik a folyószámláját vezeti). A kereskedők az elfogadó bank közreműködése révén képesek elfogadni a kártyás fizetést. A kártyát elfogadó kereskedő vagy az elfogadó bank, vagy a saját tulajdonában, illetve működtetésében levő POS- (*Point of Sale*) terminált használ e célból. Mind a kibocsátó, mind az elfogadó bank különféle módon és jogcímenek jut díjbevételekhez ügyfeleitől. A rendszert működtető kártyatársaság a kibocsátó és elfogadó bankoktól tesz szert díjbevételekre, miközben szerződéses kapcsolatban sem a kereskedőkkel, sem a kártyabirtokosokkal nem áll.

A Határozat szerint a bankkártyás fizetési rendszer kétoldalú iparágként jellemezhető. Az ilyen kétoldalú piac esetében a piac egyik oldalának árazási döntései befolyásolják a kapcsolódó piac keresleti viszonyait, ami viszont visszahat az eredeti piac keresletére. A tapasztalat azt mutatja, hogy a bankkártyás fizetési rendszerekben a két oldalon bizonyos árazás/díjak meghatározása által növelhető a tranzakciók száma. Ennek oka

<sup>5</sup> [https://gvh.hu/data/cms992218/Vj018-2008\\_m.pdf](https://gvh.hu/data/cms992218/Vj018-2008_m.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 08. 09.)



elsősorban, hogy a két piaci oldal között keresztirányú pozitív externáliák hatnak: egyrészt egy kártyabirtokos akkor itéli hasznosnak a bankkártyát, ha azt a kereskedők széles körben fogadják el, másrészt egy kereskedő hajlandósága a kártya elfogadására megnő, ha a vásárlók nagyobb része használja a kártyát, vagyis mindkét oldal számára vonzóbb a szolgáltatás, ha „a másik oldalon” nő a használók száma. A két oldal keresletének befolyásolását szolgálhatja a bankközi jutalék.<sup>6</sup>

A bankközi jutalék természetének megértéséhez azt szükséges tudni, hogy a MasterCard és Visa rendszere úgynevezett négyzereplős kártyarendszer.

A négyzereplős kártyarendszer résztvevői a bankkártyával történő fizetést kezdeményező kártyabirtokos, valamint a kártyát elfogadó kereskedő. A kártyaelfogadást a kereskedő részére a bankkártya-elfogadást nyújtó szolgáltató (jellemzően bank vagy specializált fizetési szolgáltató) végzi, míg a kártyát a kártyabirtokosnak a bankkártyát kibocsátó szolgáltató biztosítja. További közreműködőként a fizetés folyamatában a tranzakció lebonyolításához szükséges platformot biztosító kártyatársaság is megjelenik.

A kereskedő a kártyaelfogadásért kereskedői díjat fizet a kártyaelfogadónak, amely általában a tranzakció bizonyos százalékában meghatározott összeg. A kereskedői díj jellemzően három díjelemből tevődik össze, a kereskedői jutalékból, rendszerdíjből és bankközi jutalékból (ez utóbbi angolul *interchange fee* vagy a továbbiakban: IF).

A kereskedői díj elemei közül a kereskedői jutalék lényegében a kártyaelfogadási szolgáltatás ellenértéke, az elfogadást nyújtó pénzügyi szolgáltató ezt tartja meg, viszont a kártyatársaságok szabályzatai szerint a rendszerdíjat a kártyatársaságok felé, a bankközi jutalékot pedig a bankkártya-kibocsátók felé továbbítja.

A jelen ügyben központi szerepet játszó bankközi jutalékot általában a kártyatársaság vagy az egyes országokban működő kártyatársasági tagok határozzák meg, jellemzően az egyes tranzakciók meghatározott százalékában. A bankközi jutalék azon formája, amikor annak mértékét a bankok többoldalú megállapodással határozzák meg a multilateral interchange fee vagy röviden MIF, elhatárolandó a kétoldalú bankközi jutaléktól (amikor azt két bank kétoldalú megállapodásban rendezi).

A bankközi jutalék meghatározásának módja eltérő lehet kártyatársaságonként és országonként is, azt meghatározhatja egy országra nézve az adott kártyatársaság vagy a kártyatársaságnak az adott országban működő tagjai/licencjogosultjai is.<sup>7</sup>

### 2.1.2. A bankközi jutalék meghatározása Magyarországon

A Határozatban jogsértőként azonosított magatartás előzményei az 1990-es évek elejére nyúlnak vissza. Ekkor Magyarországon a hitelkártyafizetési rendszer fejlődése még kezdeti szakaszában volt. 1991 és 1994 között, amíg csak néhány bank vett részt Magyarországon a hitelkártyarendszerben, a bankok kétoldalúan állapodtak meg a bankközi jutalék mértékében. A VISA azonban már 1994ben felhívta a magyarországi tagbankokat olyan VISA Nemzeti Fórum létrehozására, amelynek egyik feladata a helyi árpolitika

<sup>6</sup> Lásd különösen a Határozat II.2.2. pontját.

<sup>7</sup> Lásd a Határozat 23. pontját.





kialakítása (ársávok kialakítása az IF vonatkozásában) volt. 1995 és 1996 folyamán a kártyaüzletágba bekapcsolódó bankok multilaterális együttműködést alakítottak ki (Fórum), amelynek keretében esetenkénti megbeszéléseken vitatták meg a kártyaüzletág együttműködést igénylő különböző kérdéseit.

A Fórum keretében hét bank, amelyek többsége mindkét kártyatársaság hitelkártyarendszeréhez csatlakozott, 1996. április 24-én megállapodást fogadott el az egységes kereskedői díj (MSC) minimális mértékére vonatkozóan (MSC-megállapodás). Az MSC-megállapodás végül azonban soha nem lépett hatályba. 1996. augusztus 28-án ugyanez a bankcsoport elfogadta azt a megállapodást, amelyben egységesen szabályozták a két kártyatársaság különböző tranzakciókhoz kapcsolódó bankközi jutalék díjainak mértékét 1996. október 1-jei hatállyal (MIF-megállapodás). A MIF-megállapodásról szóló ülésen a kártyatársaságok képviselői nem vettek részt, azonban a Kereskedelmi és Hitelbank Zrt. kapcsolattartó bankként a megállapodásról készült másolatot küldött nekik. Ezt követően további bankok csatlakoztak a MIF-megállapodáshoz és a Fórumhoz.

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) 2008. január 31-én a MIF-megállapodással kapcsolatban versenyfelügyeleti eljárást indított. A megállapodás 2008. július 30-ig volt hatályban.

### 2.1.3. A GVH által megállapított jogsértés

A Fórum keretében egységesen megállapított bankközi jutalékokat a GVH megállapodásként definiálta, amelyben a megállapodást megkötő hét pénzügyintézet és a kártyás fizetés piacára később belépő bankok, valamint a Visa és a MasterCard vettek részt.<sup>8</sup>

A Versenytanács megállapította, hogy a vizsgált megállapodás egységesen állapította meg a bankközi jutalék mértékét, és annak közös és egységes megállapítása torzította a versenyt. Álláspontja szerint a megállapodás kiküszöbölte a Visa és MasterCard közötti versenyt, és egyben szükségszerűen korlátozta az elfogadó bankok közötti versenyt is. A megállapodás ugyanis közvetetten befolyásolta a kereskedői díj szintjét, ami az elfogadói oldalon a piaci verseny egyik legfontosabb tényezője, ugyanakkor mivel az MIF-ből a kibocsátó bankok is részesedtek, a kibocsátói piacot is érintette a megállapodás.

A Versenytanács a vizsgált megállapodást versenykorlátozó célzatúnak minősítette, mert (i) a két kártyatársaság együttes kezelése a két társaság közötti árverseny egyik legfontosabb elemét semlegesítette, (ii) maguk az eljárás alá vont hitelintézetek is az elfogadó bankok közötti díjversenyt mérséklő szerepet tulajdonítottak neki, valamint (iii) ezektől függetlenül is a bankközi jutalék kártyatársaságok szintjén megvalósult együttes megállapítása olyan természetű megállapodás, amely szükségszerűen kihat a kereskedői díj téren az elfogadó bankok közötti versenyre.<sup>9</sup> A Versenytanács figyelembe vette azt is, hogy az eljárás alá vontak szándéka az egymás közötti verseny mederben tartása volt.

<sup>8</sup> Lásd a Határozat VI.2. pontját.

<sup>9</sup> Lásd a Határozat VI.3.3. pontját.



Ugyanakkor a Versenytanács szerint az MIF-megállapodás versenykorlátozó hatásának is minősül, mert az elfogadói szolgáltatások piacán az elfogadó bankok közötti árverseny korlátozásához vezetett, illetve káros versenyhatása volt az is, hogy annak eredményeképpen a pénzüintézetek egységesen kezelték mindkét kártyatársaság kártyáit, torzítva ezzel a bankközi jutalékokat, a kereskedői díjakat és a kibocsátói versenyt. Ezen túl az MIF-megállapodás korlátozta a bankkártyás fizetési rendszerek közötti versenyt is.<sup>10</sup>

## 2.2. A magyar bírósági eljárás

### 2.2.1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete

A Határozat ellen az érintettek felülvizsgálati kérelemmel éltek, amelyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. január 11-én kelt, 30.K.33.520/214/78. számú ítéletével elutasított.<sup>11</sup>

Az elsőfokú bíróság rögzítette, hogy a felperesek közti megállapodással a multilaterális bankközi jutalék mesterséges koordinációjára került sor, amely szükségszerűen korlátozza a versengő magatartást, amely hosszabb távon a fogyasztói jólét záloga. Az MIF díjfelhajtó hatásával kapcsolatban rögzítette, hogy nem az ár, díj szokásos mozgásának az iránya a döntő, hanem a versenyben betöltött szerepe, így az MIF rögzítése szükségszerűen káros a versenyre, mint a „szokásos” árrögzítés. A mentesüléssel összefüggésben kiemelte a bíróság, hogy a felpereseknek meggyőzően, a vizsgált időszak egészére kellett volna igazolni, hogy a korlátozás szükséges, a vele járó esetleges előnyök nagyobbak a hátrányoknál, és hogy a haszon méltányos része eljut a fogyasztókhoz.

### 2.2.2. A Fővárosi Törvényszék ítélete

Az I–VII. rendű felperesek fellebbezése nyomán eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és a GVH-t új eljárás lefolytatására kötelezte.

A Fővárosi Törvényszék új eljárásra kötelező rendelkezése szerint a megismételt versenyfelügyeleti eljárásban azt kell vizsgálni, hogy a pénzüintézetek azzal a magatartásukkal, hogy egységes bankközi jutalék mértéket, struktúrákat határoztak meg, továbbá a kártyatársaságok azzal, hogy ehhez szabályzataikkal keretet biztosítottak, és azt támogatták versenykorlátozó hatású megállapodást kötöttek-e. A Fővárosi Törvényszék

<sup>10</sup> Lásd a Határozat VI.3.4. pontját.

<sup>11</sup> Az elsőfokú bíróság a per tárgyalását 2010. október 29-én az Európai Unió Törvényszéke előtt T-111/08. számon a MasterCard és az Európai Bizottság között folyamatban lévő eljárás jogerős befejezéséig felfüggesztette. A bíróság a per tárgyalásának felfüggesztését a Törvényszék 2010. május 24-i ítéletét követően is fenntartotta, tekintettel arra, hogy a Törvényszék T-111/08. számú ítélete elleni fellebbezés folytán az eljárás az az Európai Unó Bírósága előtt C-382/12. számon folytatódott. Ez utóbbi perben 2014. szeptember 11-én született ítélet, az elsőfokú bírósági eljárás ezt követően folytatódott.



azon az alapon találta jogsértőnek és azért helyezte hatályon kívül, új eljárásra utasítva a GVH határozatát, mivel – ellentétben az elsőfokú bíróság értékelésével – megítélése szerint a Határozatban feltárt tényállás alapján a magatartás cél szerint, azaz természeténél fogva versenykorlátozó jellege nem állt fenn, a magatartás hatásában versenykorlátozó jellegét pedig a feltárt tényállás és a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján nem találta bizonyítotttnak.

### 2.2.3. A Kúria végzése

A Fővárosi Törvényszék ítéletével szemben az alperes Gazdasági Versenyhivatal élt felülvizsgálati kérelemmel. A felperesek felülvizsgálati ellenkérelmet terjesztettek elő. A Kúria az előtte folyamatban lévő per felfüggesztéséről döntött, és az EUB előtt előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett.<sup>12</sup> A Kúria a következő négy kérdést tette fel a Bíróságnak:

- „1) Értelmezhető-e az [EKSZ 81. cikk] (1) bekezdése [az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése] úgy, hogy ugyanazon magatartás egyaránt sértheti a versenykorlátozó cél és a versenykorlátozó hatás, mint önálló jogalapok alapján az EKSZ 81. cikk (1) bekezdésében [EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében] foglalt rendelkezéseket?
- 2) Értelmezhető-e az [EKSZ 81. cikk] (1) bekezdése [az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése] úgy, hogy céljánál fogva versenykorlátozó az ügy tárgya szerinti, magyarországi tagbankok közötti megállapodás, amely a Mastercard és a Visa kártyatársaságok kártyáinak használatáért járó, kibocsátó bankokat megillető bankközi jutalékot mindkét kártyatársaságra nézve egységes mértékben határozta meg?
- 3) Értelmezhető-e az [EKSZ 81. cikk] (1) bekezdése [az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése] úgy, hogy a bankok közti megállapodásnak részesei azok a kártyatársaságok is, akik a megállapodás tartalmának kialakításában közvetlenül nem vettek részt, de a megállapodás elfogadását lehetővé tették, valamint a megállapodást elfogadták és alkalmazták, avagy ezt úgy kell értékelni, hogy a megállapodást kötő bankokkal összehangolták magatartásukat?
- 4) Értelmezhető-e az [EKSZ 81. cikk] (1) bekezdése [jelenleg az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése] úgy, hogy a versenyjogsértés megállapításához nem szükséges az ügy tárgyára figyelemmel annak elkülönítése, hogy a megállapodásban való részvételről, vagy a megállapodásban résztvevő bankok magatartásával való összehangolásról van-e szó?”<sup>13</sup>

<sup>12</sup> C-228/18-1. számú irat.

<sup>13</sup> Budapest Bank ítélet [EU:C:2020:265] 25. pontja.



## 3. Az Európai Unió Bíróságának eljárása – előzetes döntéshozatali kérelem

### 3.1. A Főtanácsnoki indítvány

Michal Bobek főtanácsnok 2019 szeptemberében közzétett indítványában (Főtanácsnoki indítvány) az ügy kritikus pontjának a második kérdést tartotta, álláspontja szerint a többi kérdésre adandó válaszok viszonylag egyértelműek.<sup>14</sup>

#### 3.1.1. Az első kérdés

Az első kérdéssel kapcsolatban elemzésének kiindulópontja, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését nagyon tágan fogalmazták meg, célja a vállalkozások közötti összejárás bármilyen formájának a szabályozása. Rögzíti, hogy a cél által versenyellenes és hatás által versenyellenes megállapodások érdemben nem különböznek, mindkettő versenykorlátozó jellegű. A két fogalom közötti különbségtétel inkább eljárásjogi jelentőségű, azt jelöli ki, hogy a versenyhatóságoknak milyen típusú vizsgálatot kell lefolytatniuk az értékelés során. Mint ahogyan ez a Bíróság esetjogából kitűnik a cél/hatás megkülönböztetés azt jelenti, hogy a versenyhatóság elemzése elvégzése során nem köteles a megállapodás hatásaival kapcsolatos teljes körű vizsgálat elvégzésére, ha megállapítható és bizonyítható, hogy az cél által jogellenes. Ez azonban a főtanácsnok szerint nem zárja ki azt, hogy a hatóság egy konkrét ügyben valamely megállapodást célja és hatása szerint is megvizsgáljon, és megállapítsa, hogy az célja és hatása szerint is versenyellenes, amennyiben a korlátozás mindkét típusát a megfelelő bizonyítékokkal és értékeléssel támasztja alá. Végül az előterjesztő Bíróság ez irányú kételyeivel kapcsolatban kiemelte azt is, hogy ennek nem akadályja, hogy a versenyhatóság ugyanazokra a tényekre hivatkozik, továbbá, hogy nincs automatikus összefüggés a megállapodás cél vagy hatás által korlátozóként való minősítése és a kiszabható bírságok között, illetve az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdése szerinti mentesülés alkalmazásának a lehetőségére.<sup>15</sup>

#### 3.1.2. A második kérdés

A főtanácsnok a második kérdésnek szentelte a legtöbb figyelmet, indítványának nagy része ezt tárgyalja. Elemzésének kezdetén rögzíti, hogy véleménye szerint a feltett kérdést a Bíróság konkrétan nem fogja tudni megválaszolni, mert annak eldöntéséhez csak az előterjesztő bírság rendelkezik elég információval és szakértelemmel. Így indítványában a kérdés megválaszolásával kapcsolatos iránymutatást és szempontokat javasol.

<sup>14</sup> Michal Bobek főtanácsnok C228/18. sz. ügy kapcsán 2019. szeptember 5-én ismertetett indítványa, [EU:C:2019:678].

<sup>15</sup> A Főtanácsnoki indítvány [EU:C:2019:678] 18–36. pontjai.



Először is a cél általi korlátozások fogalmát illetően ismerteti, hogy a Bíróság szerint ezt megszorítóan kell értelmezni, és az csak olyan egyeztetésekre alkalmazható, amelyek elegendő károsági fokot mutatnak. Álláspontja szerint az ítélkezési gyakorlatból e tekintetben kétlépcsős elemzés következik.

Az első lépésben az eljáró versenyhatóságnak a megállapodás tartalmát és az általa elérni kívánt célkitűzéseket kell vizsgálnia, hogy az a megállapodások azon csoportjába tartozik-e, amelynek ártalmas jellege a tapasztalat tükrében általánosan elfogadott és könnyen felfedhető. A szükséges tapasztalat fogalmát illetően hivatkozik Wahl főtanácsnoknak a *Cartes Bancaires* ügyben kifejtett álláspontjára, miszerint az úgy értelmezendő, mint „ami hagyományosan kitűnik a gazdasági elemzésből, ahogy azt a versenyhatóságok elismerték, illetve ahogy adott esetben az ítélkezési gyakorlat is jóváhagyta”.

A második lépésben javaslata szerint a hatóságoknak ellenőriznie kellene, hogy a versenyellenes megállapítást nem kérdőjelezzik-e meg a jogi és gazdasági háttérrel összefüggő megfontolások. Ezenfelül a felek szándéka is figyelembe vehető. A második lépcsős elemzés intenzitásával kapcsolatban kifejti, hogy álláspontja szerint ez azt jelenti, hogy a versenyhatóságoknak a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján kell ellenőriznie, hogy „nem állnak-e fenn olyan sajátos körülmények, amelyek a kérdéses megállapodás vélelmezett káros jellegét illetően kétségeket ébreszthetnek”. A főtanácsnok a vizsgálat menetét egy metaforával a következőként összegzi: „[H]a valami úgy néz ki, mint egy hal, és a szaga is olyan, mint a halnak, feltételezhetjük, hogy az egy hal. Hacsak első látásra nincs valami szokatlan ennél a vizsgált halnál – például nincs uszonya, a levegőben lebeg, vagy illatos, mint a lilium –, nem szükséges e hal részletesebb vizsgálata ahhoz, hogy azt hálnak minősítsük. Ha azonban van valami, a szokásostól eltérő a kérdéses hal esetében, még besorolható halként, de csak a kérdéses élőlény részletes vizsgálatát követően.”<sup>16</sup>

A vizsgálat fogalmi kereteinek tisztázását követően a főtanácsnok rátér a konkrét ügyben érintett megállapodás elemzésére. Megállapítja, hogy egy ilyen típusú, egységes bankközi jutalékok rögzítő megállapodás sem egy tipikus horizontális árörögzítő megállapodás, sem pedig egy vizonteladási árat rögzítő vertikális megállapodás. Így ezen megállapodás cél általi versenykorlátozó jellegének megállapításához, a fentiek szerinti elméleti keret értelmében, előjáróban tisztázni kell az állítólagosan versenykorlátozó célú magatartást (felek, piacok, magatartás jellege és releváns időszak tekintetében). Ezt követően meg kell vizsgálni, hogy jelentős mértékű megbízható és szilárd jellegű tapasztalat áll-e rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy az ilyen magatartás lényege szerint versenyellenes, másodszer pedig, hogy a megállapodás jogi és gazdasági háttere miatt nem kérdőjelezi meg a vélelmezett versenyellenes jellegét.<sup>17</sup>

A vizsgálat első pontjával, a jogsértő magatartás vizsgálatával kapcsolatban a főtanácsnok kifejti, hogy jelen ügyben az állítólagos jogsértés bizonyos aspektusai tekintetében valószínűsíthető ugyan a verseny bizonyos fokú korlátozása az érintett piacon (bankközi szolgáltatások piaca, kereskedőknek nyújtott szolgáltatások downstream

<sup>16</sup> A Főtanácsnoki indítvány 48. és 51. pontjai.

<sup>17</sup> Uo. 53. és 54. pont.



piaca, kártyatársaságok közötti upstream piac), kétségét fejezte ki azonban a tekintetben, hogy a kérdéses összefonódó piacok közötti kölcsönhatásokat megfelelően tisztázták-e. Hasonlóan megkérdőjelezte azt is, hogy a feltételezett jogsértés időbeli aspektusát kellően tisztázták, tekintettel arra, hogy az 12 évig volt érvényben. Következtetése szerint a több piacon aktív számos gazdasági szereplő részvételével együttjáró jelentős összetettség a fogalmi egyértelműség és pontosság szükségességét is növeli, illetve minél nagyobb a strukturális összetettség, annál kevésbé valószínűsíthető, hogy lehetséges egyértelmű cél általi korlátozásra következtetni.<sup>18</sup>

A vizsgálat második pontját, a jelentős mértékű megbízható és szilárd jellegű tapasztalatot illetően a főtanácsnok megkérdőjelezte az is, hogy az Európai Unió Törvényszékének és Bíróságának a MasterCard ügyben hozott ítéletei<sup>19</sup> és a Bizottság gyakorlata kellően egyértelmű és egységes ebben a tekintetben, illetve kétséges, hogy néhány közigazgatási határozat, amely az egyeztetés hasonló formáira vonatkozik kellő tapasztalatnak minősülhet-e. Rámutatott továbbá arra, hogy más nemzeti hatóságok gyakorlata, illetve független szerzők által készített nemzetközi közgazdasági elveken, módszereken alapuló tanulmányokban kimutatható kellő mértékű egyeztetés is hasznos lenne a szükséges tapasztalat igazolására.<sup>20</sup>

Végül a főtanácsnok azt vizsgálta meg, hogy a MIF-megállapodás jogi és gazdasági háttere megkérdőjelezi-e a vélelmezett versenyellenes jelleget. Ezzel kapcsolatban véleménye szerint azt a kérdést kell feltenni, hogy az adott ügy összefüggései mellett első látásra lehet-e észszerűen vitatni a megállapodás általában káros jellegével kapcsolatos felvetést. Álláspontja szerint, ha a MIF-megállapodásnak észszerűen lehetnek hatásai, amelyek elősegítik a versenyt, és ha ezeket a pozitív hatásokat nem semlegesítették egyértelműen más versenyellenes hatások, akkor a megállapodás nem minősíthető a versenyt cél által korlátozóznak. A mércét álláspontja szerint olyan ellentétes feltevésnek kellene képeznie, amely első látásra nem valószínűtlen, és amely az adott ügy összefüggésében első látásra észszerűen kétségbe vonja az általános konvencionális ismeretet. Más szavakkal: álláspontja szerint, ha a megállapodásnak a lehetséges versenyt elősegítő oka nem zárható ki, úgy a megállapodás nem minősíthető cél szerinti korlátozásnak.<sup>21</sup>

A fentiek alapján a főtanácsnok nem kínál határozott és végleges választ az előterjesztett kérdésre, álláspontja szerint, a fenti szempontok figyelembevételével az előterjesztő bíróság feladata annak ellenőrzése, hogy az MIF-megállapodás cél általi korlátozásnak minősül-e.

<sup>18</sup> A Főtanácsnoki indítvány 56–62. pontjai.

<sup>19</sup> Az EUB C-382/12 P. sz. *MasterCard és társai kontra Bizottság* ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélete [EU:C:2014:2201]; a Törvényszék T-111/08 sz. *MasterCard és társai kontra Bizottság* ügyben 2012. május 24-én hozott ítélete [EU:T:2012:260]. Az ítéletek megerősítették a Bizottság határozatát a tekintetben, hogy a bankközi jutalék meghatározása a MasterCard mint vállalkozások társulásának döntése által, hatása szerint jogsértő volt.

<sup>20</sup> A Főtanácsnoki indítvány 63–73 pontjai.

<sup>21</sup> A Főtanácsnoki indítvány 74–81. pontjai.



### 3.1.3. A harmadik és a negyedik kérdés

Az egymáshoz szorosan kapcsolódó harmadik és negyedik kérdéssel kapcsolatban a Főtanácsnoki indítvány a negyedik kérdést a harmadik kérdés előtt tárgyalja, így mi is ezt a sorrendet követjük. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a Bíróság ezt a két kérdést végül nem fogadta be, így ezeket csak a teljesség kedvéért mutatjuk be.

A negyedik kérdés arra vonatkozott, hogy a versenyhatóság köteles-e kifejezetten megjelölni azt, hogy a vállalkozás magatartása megállapodásnak vagy összehangolt magatartásnak minősül. A főtanácsnok szerint erre a kérdésre nemleges választ kell adni. Ennek indokaként hivatkozik az *Anic Partecipazioni* ügyben kifejtettekre és azt követő ítélkezési gyakorlatra, amely szerint a versenyhatóság nem köteles a magatartás meghatározott formáját megállapodásként vagy összehangolt magatartásként minősíteni.<sup>22</sup> Hozzáteszi, hogy ezek a fogalmak bizonyos mértékben átfedik egymást, megnehezítve annak megállapítását, hogy egy megállapodás hol ér véget, és hol kezdődik az összehangolt magatartás. Ráadásul a jogsértések idővel is változhatnak. Ezért a Bíróság hangsúlyozta azt is, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése alapján lefolytatandó elemzés nem változik attól függően, hogy a magatartás megállapodás, összehangolt magatartás vagy vállalkozások társulása által hozott döntés.<sup>23</sup>

A Főtanácsnoki indítványban utolsóként kezelt harmadik kérdés arra kereste a választ, a kártyatársaságokat úgy kell-e kezelni, mint a MIF-megállapodás feleit, vagy, hogy összehangolt magatartásban vettek részt. Ezzel kapcsolatban az indítvány emlékeztet arra, hogy a negyedik kérdéssel kapcsolatban kifejtettek értelmében a versenyhatóság nem köteles a magatartás megállapodás vagy összehangolt magatartásként való minősítésére.

Ezt követően az indítvány azt elemzi, hogy van-e jelentősége annak, hogy a kártyatársaságok a megállapodás tárgyától eltérő piacon tevékenykednek. Ezt illetően rámutat arra, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése értelmében vett megállapodás fogalma nem korlátozódik az ugyanazon a piacon tevékenykedő vállalkozások közötti megállapodásokra. Erre számos példa található az Európai Unió Törvényszékének és Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, illetve ezt megerősítette a Bíróság *AC-Treuhand* ítéletében is.<sup>24</sup> Ráadásul véleménye szerint, az *AC-Treuhand* ügyszökhöz képest, jelen ügyben a kártyatársaságok nem pusztán elősegítői voltak a megállapodásnak, hiszen közvetlenebb és azonnali érdekük fűződött a megállapodás sikeres teljesítéséhez, és az természetét tekintve közelebb áll egy vertikális megállapodáshoz.<sup>25</sup>

Ezzel kapcsolatban a Főtanácsnoki indítvány által tárgyalt utolsó kérdéskör arra vonatkozik, hogy a kártyatársaságok a teljes jogsértésért felelősnek tekinthetők-e azon bankok mellett, amelyek az MIF-megállapodás részesei voltak. A Főtanácsnoki indítvány szerint erre a kérdésre az ítélkezési gyakorlat választ ad olyan értelemben, hogy a jogsértésből adódó felelősség megállapíthatóságához azt kell bizonyítani, hogy az érintett

<sup>22</sup> Az EUB C-49/92 P. sz. *Bizottság kontra Anic Partecipazioni* ügyben 1999. július 8-án hozott ítélet [EU:C:1999:356], 131–133. pontja.

<sup>23</sup> A Főtanácsnoki indítvány 83–90. pontjai.

<sup>24</sup> Az EUB C-194/14 P. sz. *AC-Treuhand kontra Bizottság* ügyben 2015. október 22-én hozott ítélete [EU:C:2015:717].

<sup>25</sup> A Főtanácsnoki indítvány 91–103. pontjai.



vállalkozás hozzá kívánt-e járulni a valamennyi résztvevő által követett közös célokhoz, és tudomása volt a más vállalkozások által ugyanezen célok elérése végett tervezett vagy ténylegesen megvalósított magatartásokról, illetve e magatartásokat észszerűen előre láthatta, és kész volt azok kockázatát elfogadni (*Anic Partecipazioni*). Ez alapján, mivel a kártyatársaságok ösztönözték a megállapodás létrejöttét, megkönnyítették elfogadását, elfogadták és alkalmazták azt, véleménye szerint megállapítható a kártyatársaságok részvétele.<sup>26</sup>

### 3.2. A Budapest Bank ítélet

Az EUB ítélete következtetéseit tekintve az első két kérdés tekintetében lényegében követi a Főtanácsnoki indítványt, érvelésének logikai menete azonban helyenként eltér attól, míg a harmadik és negyedik kérdést nem vizsgálta, mivel azokat befogadhatatlannak ítélte.<sup>27</sup>

#### 3.2.1. Az első kérdés

Az első kérdésre a Bíróság szerint azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha ugyanazon versenyellenes magatartást e rendelkezés értelmében egyszerre versenykorlátozó célúnak és hatásúnak minősítik.

Elemzésének kiindulópontjaként az EUB rámutatott arra, hogy a Bíróságnak az *LTM*-ítélet<sup>28</sup> óta érvényes állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében szereplő „vagy” kötőszó miatt először is meg kell vizsgálni a megállapodás tulajdonképpeni célját. Amennyiben a versenyellenes cél bizonyított, már nem szükséges megvizsgálni annak versenyre gyakorolt hatásait, mert a vállalkozások közti egyeztetés bizonyos típusai elegendő károssági fokot mutatnak ahhoz, hogy arra a következtetésre lehessen jutni, hogy károsak a rendes verseny megfelelő működésére (ebben a tekintetben a Bíróság utal a *MasterCard* és *Toshiba, CB* és *Maxima Latvija* ítéletekre).<sup>29</sup> A hatás általi vizsgálat csak abban az esetben szükséges, amennyiben az egyeztetés elemzése nem tár föl ilyen károssági fokot.

Másfelől az EUB aláhúzza, hogy a Bíróság egy és ugyanazon magatartás vonatkozásában már sokszor megállapította, hogy annak mind célja, mind pedig hatása a verseny korlátozása volt. Ebből pedig azt a következtetést vonja le, hogy az, hogy a cél szerinti versenykorlátozás megállapítása mentesíti a hatáskörrel rendelkező hatóságot

<sup>26</sup> A Főtanácsnoki indítvány 104–108. pontjai.

<sup>27</sup> Budapest Bank ítélet 87–91. pontjai.

<sup>28</sup> Az EUB C-56/65. sz. *Société Technique Minière kontra Maschinenbau Ulm* ügyben hozott ítélete, [EU:C:1966:38].

<sup>29</sup> Az EUB C382/12 P. sz. *MasterCard és társai kontra Bizottság* ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélet [EU:C:2014:2201] 184. és 185. pontja; az EUB C373/14 P. sz. *Toshiba Corporation kontra Bizottság* ügyben 2016. január 20-án hozott ítélet [EU:C:2016:26] 26. pontja.





e korlátozás hatásainak vizsgálata alól, semmiképpen nem jelenti azt, hogy a hatóság/bíróság ne folytathatna le hatásvizsgálatot, amennyiben azt célszerűnek ítéli.

A Főtanácsnoki indítvánnyal azonosan rámutat arra, hogy a fentieket nem vonja kétségbe a megállapodás cél vagy hatás által korlátozóként való minősítése és a kiszabható bírságok közötti összefüggés, illetve az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdés szerinti mentesülés alkalmazásának a lehetősége.

Végül hozzáteszi a Bíróság azt is, hogy mind cél és mind hatás általi versenykorlátozás minősítésének lehetősége nem mentesíti a hatóságokat azon kötelezettségük alól, hogy egyrészt az ezzel kapcsolatos megállapításokat a szükséges bizonyítékokkal alátámasszák, másrészt pedig pontosítsák, hogy az említett bizonyítékok mennyiben vonatkoznak az így megállapított korlátozás egyik vagy másik típusára.<sup>30</sup>

### 3.2.2. A második kérdés

A második kérdést a Bíróság lényegében nyitva hagyja, megállapítva, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a MIF-megállapodás nem minősíthető olyan megállapodásnak, amelynek az e rendelkezés értelmében vett „célja” a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, hacsak e megállapodás a tartalmára, a célkitűzéseire és a háttérére tekintettel olyannak nem tekinthető, amely a verseny tekintetében elegendő károssági fokot mutat ahhoz, hogy ekként lehessen minősíteni, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

Az e következtetésig vezető logikai lépéseken keresztül a Bíróság azonban felvázolja az elemzés elméleti kereteit.

Először is felidézti, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében annak értékelése érdekében, hogy valamely vállalkozások közötti megállapodás vagy vállalkozások társulása által hozott döntés a verseny tekintetében elegendő károssági fokot mutat-e ahhoz, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése értelmében vett „cél általi” versenykorlátozásnak kelljen tekinteni, e megállapodás rendelkezéseinek tartalmát és az általa elérni kívánt célkitűzéseket, valamint azt a gazdasági és jogi háttérrel kell megvizsgálni, amelybe a megállapodás illeszkedik. Az említett háttér értékelése keretében figyelembe kell venni továbbá az érintett termékek vagy szolgáltatások jellegét, valamint az érintett piac vagy piacok működésének és szerkezetének tényleges feltételeit is.<sup>31</sup> Utal a hasonló módon kikristályozott joggyakorlatra, miszerint az, hogy egy intézkedés jogszerű célt (is) követ, önmagában nem zárja ki, hogy azt versenykorlátozó célúnak lehessen minősíteni, illetve hogy a felek szándéka ugyan nem feltétele a megállapodás korlátozó jellegének meghatározásához, de a versenyhatóságok figyelembe vehetik azt.<sup>32</sup>

Szintén a korábbi ítélkezési gyakorlattal egybehangzóan ismételtlen rögzíti, hogy a „cél általi” versenykorlátozás fogalmát „megszorítóan” kell értelmezni. A „cél általi” versenykorlátozás fogalma ugyanis a vállalkozások közötti egyeztetéseknek csak

<sup>30</sup> A Budapest Bank ítélet 26–44. pontjai.

<sup>31</sup> A Budapest Bank ítélet 51. pontjában hivatkozott EUB C67/13 P. sz. *CB kontra Bizottság* ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélet [EU:C:2014:2204], 53. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>32</sup> A Budapest Bank ítélet 52–53. pontjai.



bizonyos típusaira alkalmazható, amelyek a verseny tekintetében elegendő károssági fokot mutatnak ahhoz, hogy úgy lehessen tekinteni, hogy hatásait nem szükséges megvizsgálni. Abban az esetben, ha az érintett megállapodást nem lehet versenykorlátozó célúnak minősíteni, meg kell vizsgálni, hogy e megállapodás tiltottnak tekinthető-e a versenyfeltételek azon változásai folytán, amelyek annak hatásaként következnek be. Ennek érdekében – mint azt a Bíróság több alkalommal megállapította – meg kell vizsgálni a verseny alakulását azon valós keretek között, amelyek mellett az akkor folyta, ha e megállapodás nem létezett volna, annak értékelése érdekében, hogy e megállapodás milyen hatással van a verseny olyan paramétereire, mint különösen a termékek vagy szolgáltatások ára, mennyisége és minősége.<sup>33</sup>

Rátérve a magyar ügy sajátosságaira, a Bíróság kiindulópontként emlékeztet arra, hogy a bankkártyarendszerek területén három különálló piacot lehet azonosítani: mindenekelőtt a „rendszerközi piacot”, amelyen a kártyarendszerek versenyeznek egymással, továbbá a „kibocsátói piacot”, amelyen a kibocsátó bankok versenyeznek a kártyabirtokosokból álló ügyfélkörért, végül pedig az „elfogadói piacot”, amelyen az elfogadó bankok versenyeznek a kereskedőkből álló ügyfélkörért. A MIF-megállapodás tekintetében a GVH a határozatában úgy ítélte meg, hogy a MIF-megállapodás különösen azért volt a céljánál fogva versenykorlátozó, mert először is semlegesítette a magyarországi rendszerközi piacon fennálló árverseny legfontosabb elemét; másodsor a bankok a magyarországi elfogadói piacon maguk is versenykorlátozó szerepet tulajdonítottak e megállapodásnak; harmadszor pedig a megállapodás ez utóbbi piacon szükségképpen kihatott a versenyre. A Bíróság hangsúlyozta, hogy kérdést előterjesztő bíróság feladata végleges értékelést lefolytatni azzal kapcsolatban, hogy e megállapodás versenykorlátozó célú volt-e, illetve hogy nem áll rendelkezésére az összes olyan elem, amely e tekintetben relevánsnak bizonyulhat.<sup>34</sup>

Ugyanakkor a Bíróság nem állt meg ezen a ponton, hanem az előterjesztett ügyben rendelkezésére álló információ birtokában a következő megfigyeléseket tette.

A MIF-megállapodás tartalma vonatkozásában megjegyezte, hogy nem vitatott, hogy e megállapodás egységesítette a bankközi jutalékokat, ugyanakkor megállapította, hogy a MIF-megállapodáshoz hasonló megállapodás akár a két kártyás fizetési rendszer közötti verseny, akár pedig az elfogadó bankok között a kereskedői jutalék vonatkozásában fennálló verseny szempontjából nem rögzíti közvetlenül a beszerzési vagy eladási árakat, hanem csupán az elfogadó bankok költségének egyik vetületét egységesíti. Utalt ugyanakkor ezzel kapcsolatban arra, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése a) pontjának szövegéből kitűnően a közvetett árrögzítés is minősülhet célja szerint versenykorlátozónak.

Ennek ellenére, és azzal együtt, hogy a Bíróság elé terjesztett iratanyagból kitűnően a MIF-megállapodásban százalékos mértékeket és konkrét összegeket állapítottak meg a bankközi jutalékok rögzítése érdekében, e megállapodás tartalma a Bíróság szerint mégsem tár fel szükségképpen „cél általi” korlátozást, amennyiben az abban foglalt rendelkezések vonatkozásában nem bizonyított, hogy azok károsak a versenyre.

<sup>33</sup> A Budapest Bank ítélet 54–55. pontjai.

<sup>34</sup> A Budapest Bank ítélet 56–59. pontjai.



Ennek a következtetésnek a magyarázatát a Bíróság a korábbi *Cartes Bancaires* ügyben hozott ítéletre is hivatkozással abban látja, hogy annak értékelése érdekében, hogy valamely vállalkozások közötti egyeztetés jellegénél fogva káros-e a rendes verseny megfelelő működésére, figyelembe kell venni valamennyi, azon gazdasági vagy jogi háttérre vonatkozó releváns elemet, amelybe az említett összehangolás illeszkedik, különös tekintettel a szóban forgó szolgáltatások jellegére, valamint a piacok működésének és szerkezetének tényleges feltételeire, anélkül, hogy jelentősége lenne annak, hogy az ilyen elem az érintett piac részét képezi-e, vagy sem.<sup>35</sup>

Figyelemre méltó, hogy a Bíróság a *Cartes Bancaires* ügyhöz hasonlóan itt is kiemelte, hogy a gazdasági és jogi háttér elemzésével kapcsolatban figyelembe kell venni különösen ha kétoldalú piacokról van szó, ahol a piac két oldala között kölcsönhatások vannak.<sup>36</sup>

A Bíróság utalt arra is, hogy nem zárható ki, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján a MIF-megállapodás célja nem arra irányult, hogy a kereskedői jutalékok vonatkozásában küszöbértéket biztosítson, hanem arra, hogy az alapügyben vizsgált kártyás fizetési rendszerek mindegyikén belül bizonyos egyensúlyt teremtsen a „kibocsátási” tevékenységek és az „elfogadási” tevékenységek között, annak biztosítása érdekében, hogy a fizetési műveletek keretében történő kártyahasználat folytán keletkező bizonyos költségek fedezve legyenek, ezzel együtt védve e rendszereket azon nem kívánatos hatásoktól, amelyek a bankközi jutalékok, így pedig adott esetben a kereskedői jutalékok túl magas szintjéből származnának.<sup>37</sup> A Bíróság szerint azt a felvetést is meg kell vizsgálni, hogy a bankközi jutalékok egységesítése versenyt indukálhatott-e, ami viszont a hatásvizsgálat körébe tartozó kérdés.<sup>38</sup>

A tapasztalat szerepével kapcsolatban kiemelte, hogy kellően szilárd, általános és megbízható tapasztalatnak kell fennállnia ahhoz, hogy megállapítható legyen, hogy egy megállapodás önmagában a jellegénél fogva káros a verseny megfelelő működésére. E tekintetben pedig meglátása szerint azon körülmények, amelyekre a GVH támaszkodott, vagyis lényegében a GVH határozathozatali gyakorlata, valamint az uniós igazságszolgáltatási fórumok ítélkezési gyakorlata a jelenlegi állás szerint éppen azt mutatja, hogy alapos vizsgálatot kell lefolytatni az ilyen megállapodás hatásaira vonatkozóan annak megállapítása érdekében, hogy e megállapodás ténylegesen versenykorlátozó volt-e.<sup>39</sup>

A MIF-megállapodás gazdasági-jogi környezetet illetően először is megjegyezte, hogy sem a kártyás fizetési rendszerek összetettsége, sem e rendszerek kétoldalú jellege mint olyan, sem pedig az érintett gazdasági szereplők különböző típusai közötti vertikális kapcsolatok fennállása nem képezheti önmagában akadályát a MIF-megállapodás „cél általi” korlátozásként minősítésének. Ezzel együtt azonban a versenyellenes célt változatlanul bizonyítani kell.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Az EUB C67/13 P. sz. *CB kontra Bizottság* ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélet [EU:C:2014:2204], 78. pontja.

<sup>36</sup> A Budapest Bank ítélet 68. pontja.

<sup>37</sup> A Budapest Bank ítélet 73. pontja.

<sup>38</sup> A Budapest Bank ítélet 69–75. pontjai.

<sup>39</sup> A Budapest Bank ítélet 76–79. pontjai.

<sup>40</sup> A Budapest Bank ítélet 80–84. pontjai.



Ezzel kapcsolatban a Bíróság aláhúzta, hogy amennyiben olyan körülmények állnak fenn, amelyek első ránézésre komolyan alátámaszthatják azt, hogy a MIF-megállapodás a bankközi jutalékok áremelkedése ellen ható ilyen nyomást gyakorolt, vagy legalábbis egymásnak ellentmondó vagy többértelmű utalások vannak e tekintetben, akkor nem állapítható meg, hogy e megállapodás a magyarországi elfogadói piacon „cél általi” versenykorlátozást valósított volna meg. Ebben az esetben alaposan meg kellene vizsgálni az említett megállapodás hatásait, hogy miként alakult volna a verseny, ha e megállapodás nem létezett volna.<sup>41</sup>

Végül kiemelte, hogy annak vizsgálata keretében, hogy a MIF-megállapodás „cél általi” korlátozásnak minősíthető-e, releváns az a körülmény is, hogy az e megállapodásban részt vevő felek a kibocsátó bankok ugyanúgy, mint az elfogadó bankok. Ez a Bíróság szerint arra utalhat, hogy e megállapodás révén nem csupán a kibocsátó bankok és az elfogadó bankok törekedhettek arra, hogy valamilyen módon összeegyeztethessék az adott esetben eltérő érdekeiket, hanem a kibocsátási és az elfogadási piacon egyaránt jelen lévő bankoknak az is szándékában állhatott, hogy a bankközi jutalék olyan mértékét ériék el, amely lehetővé teszi az e két piacon gyakorolt tevékenységeik lehető legjobb védelmét (vagyis a kártyás fizetési rendszeren belüli egyensúly biztosítását).<sup>42</sup>

### 3.2.3. A harmadik és negyedik kérdés

A harmadik és a negyedik kérdést hipotetikus jellegük folytán a Bíróság elfogadhatatlannak tekintette, mivel, mint azt a kérdést előterjesztő bíróság is kifejezetten elismerte, az uniós jognak e bíróság harmadik és negyedik kérdésével kért értelmezése nem ahhoz szükséges, hogy e bíróság az előtte jelenleg folyamatban lévő jogvitát elbírálhassa, hanem egy esetleges jövőbeli nemzeti eljárás keretében bizonyulhat hasznosnak.<sup>43</sup>

Az elfogadhatóság kapcsán a szerző megjegyzi, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EUMSZ 234. cikk szerinti együttműködés értelmében egyedül az alapeljárást folytató és a meghozandó bírósági döntésért felelős nemzeti bíróság jogosult mérlegelni – az ügy sajátosságaira figyelemmel – egyrészt azt, hogy az előzetes döntéshozatal szükséges-e a döntéshozatalhoz, másrészt azt, hogy a Bíróság számára feltett kérdések relevánsak-e. Így tehát amennyiben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a közösségi jog értelmezésével kapcsolatosak, a Bíróság fő szabály szerint köteles eljárni. Mindazonáltal, mint ahogyan azt a Bíróság korábbi esetjogában kifejtette, kivételes esetekben – saját hatáskörének vizsgálata céljából – jogosult megvizsgálni azokat a körülményeket, amelyek között a nemzeti bíróság hozzá fordult. Azonban a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéséről való határozathozatal megtagadásának csak akkor van helye, ha nyilvánvaló, hogy a kérdéses közösségi jogszabály értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért nem függ össze az alapeljárás tényeivel vagy céljával, vagy ha a probléma elméleti jellegű, illetőleg

<sup>41</sup> A Budapest Bank ítélet 81–83. pontjai.

<sup>42</sup> A Budapest Bank ítélet 84–85. pontjai.

<sup>43</sup> A Budapest Bank ítélet 87–91. pontjai.



ha a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli, illetve jogi adatokkal, amelyek a feltett kérdések hasznos megválaszolásához szükségesek.<sup>44</sup>

### 3.3. A bankközi jutalék az európai versenyjogi gyakorlatban

Az ítéletnek a megfelelő kontextusba illesztése érdekében rövid kitérőként bemutatjuk az Európai Bizottság gyakorlatát a többoldalú bankközi jutalékokkal kapcsolatban.

A Bizottság mintegy két évtizede folyamatosan foglalkozik a bankközi jutalékokkal, és az antitörzsügyekben hozott döntések, illetve azok tapasztalatai uniós szabályozást is indukáltak.

A 2000-es évek elején a Bizottság a *Visa II.* ügyben már megállapította, hogy a bankközi jutalék olyan versenytársak közötti megállapodásnak minősül, amely korlátozza a bankokat árazási politikájukban, és hatását tekintve torzítja a versenyt a Visa kártyák kibocsátói és elfogadói piacán egyaránt. Ekkor még a Bizottság – ötéves időtartamra – egyedi mentesítésben részesítette a magatartást.<sup>45</sup>

Ezt követően, 2007-ben a Bizottság a *MasterCard I.* ügyben szintén arra a megállapításra jutott, hogy a bankközi jutalék hatásában korlátozza a versenyt az elfogadói piacon, ugyanis küszöbárként árnövelő hatása van a kereskedői díj tekintetében. A versenykorlátozó cél tekintetében azonban a Bizottság már nem foglalt egyértelműen állást arra tekintettel, hogy a versenykorlátozó hatás esetén a célzat bizonyítása nem szükséges a jogsértés megállapításához. Azonban azt rögzítette, hogy az MIF árrögzítő természete miatt versenykorlátozó célzatú is lehet, függetlenül attól, hogy mi volt a felek szubjektív szándéka. A MasterCard jogorvoslattal élt a Bizottság döntésével szemben, amelyet azonban mind a Törvényszék, mind az Európai Unió Bírósága jóváhagyott.<sup>46</sup>

A *MasterCard I.* ügy lezárását követően a Visa ellen is új ügy indult, amely kötelezettségvállalással zárult.<sup>47</sup> Ebben az ügyben a Bizottság előzetes álláspontjában már cél és hatás szerinti versenykorlátozásnak minősítette a multilaterális bankközi jutalékokat.

2015-ben a fenti eljárások tapasztalatai alapján európai szintű szabályozást fogadtak el – a regionális bankközi jutalékokat mindkét kártyatársaság esetében a betéti kártyás tranzakciók esetén 20 bázispontos, míg a hitelkártyás tranzakciók kapcsán 30 bázispontos értékben maximalizálták.<sup>48</sup> Időközben számos uniós versenyhatóság is eljárásokat indított a bankközi jutalékok kapcsán, amely annak veszélyét hordozta magában, hogy tagállamonként eltérő megközelítés érvényesül a bankközi jutalékok versenyjogi értékelése kapcsán.

<sup>44</sup> Ebben a tekintetben lásd a Budapest Bank ítélet 29. pontjában hivatkozott 2006. július 13-i Manfredi és társai ítéletet, C295/04–C298/04, EU:C:2006:461, 27. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

<sup>45</sup> COMP/29.373 – Visa International.

<sup>46</sup> T-111/08 és C-382/12 P. sz. *MasterCard és társai kontra Bizottság* ügyek. A Törvényszék a MasterCard jogorvoslati kérelmét elutasította, amely ítéletet az Európai Bíróság megerősített.

<sup>47</sup> COMP/39.398 – Visa MIF.

<sup>48</sup> A kártyaalapú fizetési műveletek bankközi jutalékairól szóló 2015. április 29-i (EU) 2015/751 európai parlamenti és tanácsi rendelet.



Ezzel azonban a bankközi jutalékkal kapcsolatos antitrösztügyek még nem értek véget – 2019 januárjában született döntés a *MasterCard II.* ügyben, amely az EGT-n kívül kibocsátott kártyákkal végrehajtott fizetések kapcsán alkalmazott bankközi jutalékokat, és a kártyatársaság határokön átnyúló bankkártya-elfogadással kapcsolatos korlátozásait marasztalta el.<sup>49</sup>

Végül, szintén 2019-ben a Bizottságnak a Visával szemben, szintén az EGT-n kívül kibocsátott kártyákkal végrehajtott fizetések kapcsán alkalmazott bankközi jutalékokkal kapcsolatos eljárása ismét a Visa kötelezettségvállalásával zárult.<sup>50</sup>

### 3.4. Az ítélet jelentősége

Az ítélet több szempontból jelentős és továbbfejleszti az európai versenyjogot. Egyrészt tisztázza a cél és hatás szerinti versenykorlátozás együttes megállapíthatóságának követelményeit. Másrészt továbbviszi és továbbfejleszti a Bíróságnak a cél szerinti korlátozás megállapításával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. A Budapest Bank ítélet jelentősége a többoldalú piacokkal kapcsolatos megállapításai miatt a jövőben akár a digitális szektorral kapcsolatos ügyekben is releváns lehet.

A szerző véleménye szerint az ítélet leginkább figyelemre méltó jellegzetessége, hogy a Bíróság az eddigieknél magasabbra teszi a cél szerinti versenykorlátozás megállapíthatóságának mércéjét. Kiemelendő, hogy ezt annak ellenére, illetve azzal együtt teszi, hogy ebben az ügyben – a korábbi *Cartes Bancaires* ügygel ellentétben – két versenytárs kártyarendszer közötti horizontális árrögzítő megállapodást is érint, nem pedig egy, csak az adott kártyarendszer működésével kapcsolatos, rendszeren belüli díjak rögzítését.

A cél szerinti versenykorlátozás megállapíthatóságának szűkítő értelmezése a magas szintű korábbi tapasztalat megkövetelésén, a „counterfactual” értékelés jogi tesztbe való beemelésén, illetve a korlátozás esetleges egyéb legitim céljai megvizsgálására vonatkozó követelmény hangsúlyozásán keresztül valósul meg.

A következőkben az ítéletnek, a szerző nézete szerint legjelentősebb megállapításait és következtetéseit mutatja be és értékeli.

#### 3.4.1. A cél és hatás szerinti jogsértés bizonyítási mércéje

A Bíróság következtetése szerint nincs akadálya a cél és hatás szerinti versenykorlátozás egyidejű megállapíthatóságának. Ugyanakkor a Bíróság – a Főtanácsnoki indítvánnyal

<sup>49</sup> COMP/40.049 számú eljárás.

<sup>50</sup> *Antitrust: Commission accepts commitments by Mastercard and Visa to cut inter-regional interchange fees.* European Commission, 2019.



egyezően – kiemelte azt is, hogy ebben az esetben az eljáró hatóságnak/bíróságnak mindkét megállapítását bizonyítania kell.<sup>51</sup>

A szerző szerint ugyanakkor ez a következtetés nem teljesen konzisztens a cél/hatás szerinti jogsértés bizonyításával kapcsolatos esetjoggal. Hiszen, mint azt a Bíróság ebben az ügyben is kiemelte, amennyiben a versenyellenes cél bizonyított, már nem szükséges megvizsgálni annak versenyre gyakorolt hatásait, mert a vállalkozások közti egyeztetés bizonyos típusai elegendő károossági fokot mutatnak ahhoz, hogy arra a következtetésre lehessen jutni, hogy károsak a rendes verseny megfelelő működésére.<sup>52</sup> Ha pedig az adott korlátozás cél szerinti versenykorlátozásnak minősül, és így elegendő károossági fokot mutat, akkor, pusztán logikai alapon, kérdésként merülhet fel, hogy miért kellene mégis a versenyhatóságnak a cél szerinti versenykorlátozás megállapítása mellett, a hatás szerinti jogsértés megállapításához egy teljes hatásvizsgálatot is lefolytatnia annak teljes bizonyítási terhe mellett.

Továbbá a szerző szerint a kettős minősítésnek valószínűleg új típusú jogsértések esetén lehet csak gyakorlati jelentősége, amikor a cél szerinti jogsértés megállapíthatósága kérdéses, és ezért az eljáró hatóság esetlegesen mindkét alapon bizonyítani kívánja a jogsértést. Kérdéses azonban, hogy ebben az esetben már önmagában az a tény, hogy a hatóság értékelése szerint is hatásvizsgálat lefolytatása szükséges, nem vonná-e kétségbe a cél szerinti versenykorlátozás megállapíthatóságát. Következésképpen a cél és hatás szerinti jogsértés együttes megállapítása feltehetőleg leginkább elméleti lehetőség marad majd.

Ebben az összefüggésben a szerző megjegyzi, hogy bírsághatározás értelmében a magyar versenyhatóság figyelembe veszi a piaci hatást a jogsértés súlyának és így a bírságnak a meghatározásakor. Ez a „piaci hatás” azonban nem feleltethető meg a Budapest Bank ítélet tárgyát képező, a jogsértés megállapításához szükséges hatásvizsgálattal, az előbbi csupán a jogsértés súlyára utaló korlátozott számú körülmény (például piaci részesedések, jogsértés megvalósulása) vizsgálatát jelenti.<sup>53</sup>

Ezért, mivel a vonatkozó jogszabályok és joggyakorlat értelmében a bírság kiszabásánál a hatás vizsgálata nem követelmény, valószínűtlennek tűnik, hogy pusztán a bírság meghatározása érdekében a versenyhatóságok teljes hatásvizsgálatot végezzenek.

<sup>51</sup> A Budapest Bank ítélet 43. pontja szerint: „[A] hatáskörrel rendelkező hatóságot vagy bíróságot megillető azon lehetőség, hogy ugyanazon versenyellenes magatartást mind »cél általi«, mind pedig »hatás általi« korlátozásnak minősítse, e hatóságot vagy bíróságot semmilyen módon nem mentesíti azon kötelezettség alól, hogy egyrészt az ezzel kapcsolatos megállapításait a szükséges bizonyítékokkal alátámassza, másrészt pedig pontosítsa, hogy az említett bizonyítékok mennyiben vonatkoznak az így megállapított korlátozás egyik vagy másik típusára.”

<sup>52</sup> A Budapest Bank ítélet 36. pontja értelmében: „Így általánosan elfogadott, hogy az összejátszásra irányuló bizonyos magatartások, úgymint a kartellek révén való horizontális árrögzítéshez vezető magatartások úgy tekinthetők, hogy annyira valószínűen negatív hatásokkal járnak különösen a termékek és szolgáltatások árará, mennyiségére vagy minőségére, hogy úgy tekinthető, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének alkalmazásában *szükségtelen bizonyítani, hogy tényleges hatásokat gyakorolnak a piacra*. A tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy az ilyen magatartások a termelés csökkenésével és az árak növekedésével járnak, és a forrásoknak különösen a fogyasztók hátrányára való kedvezőtlen elosztásához vezetnek (2014. szeptember 11-i CB kontra Bizottság ítélet, C67/13 P, EU:C:2014:2204, 51. pont; 2015. november 26-i Maxima Latvija ítélet, C345/14, EU:C:2015:784, 19. pont)” (szerző által kiemelt).

<sup>53</sup> Lásd a Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa Elnökének 11/2017. közleménye 26–27. pontjait.



Végül ebben a tekintetben érdemes utalni a Főtanácsnoki indítványra is, amely kifejtette, hogy „nincs automatikus összefüggés a megállapodás cél vagy hatás által korlátozóként való minősítése és a felelős vállalkozással szemben kiszabható bírságok meghatározása között. Az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (3) bekezdésének megfelelően »[a] bírság mértékének meghatározásakor tekintetbe kell venni mind a jogsértés súlyát, mind annak időtartamát«. <sup>54</sup> Kétségtelen, hogy azokat a megállapodásokat, amelyeket a versenyt cél által korlátozóknak minősítik, nagyobb valószínűséggel tekinthetjük úgy, hogy azok a versenyjog súlyos megsértéséhez vezetnek. Mindazonáltal ez pusztán annak a ténynek az elkerülhetetlen következménye, hogy a »cél általi korlátozások« fogalma csak az olyan típusú egyeztetésekre alkalmazható, amelyek »a verseny tekintetében elegendő károssági fokot mutatnak«. Ennél is fontosabb, hogy egyáltalán nem zárható ki, hogy egyrészt bizonyos cél általi korlátozások valamennyi releváns körülmény tükrében kevésbé súlyos jogsértéseknek tekinthetők, másrészt hogy a hatás általi korlátozások a versenyjog terén a különösen súlyos jogsértésekkel lehetnek egyenértékűek.<sup>55</sup>

### 3.4.2. A cél szerinti jogsértés megállapításának sztenderdje

A versenyjogi körökben az Allianz Hungária ügy óta élénk eszmecsere folyik a cél alapú jogsértés bizonyítási sztenderdjéről, az alkalmazandó jogi teszt egyes elemeiről.<sup>56</sup> A *Cartes Bancaires* ügyben a Bíróság megállapította, hogy a cél szerinti jogsértés kivételesen állapítható meg, és a jogi és gazdasági környezet vizsgálata megkérdőjelezheti a cél szerinti jogsértést.<sup>57</sup>

A Budapest Bank ítélet ugyanakkor további nagy lépést tett a cél szerinti jogsértés fogalmának és különösen az új típusú jogsértések cél szerinti jogsértésként való minősíthetősége további szűkítése irányában.

A szerző véleménye szerint a Bíróságnak az *Allianz Hungária* ügygel kezdődő, a cél szerinti jogsértés határainak kijelölésére tett kísérlete a Budapest Bank ítélettel olyan fázisba ért, hogy értelmezése már felveti az EUMSZ 101. (1) cikkével való konzisztencia kérdését is. Az ítélet ugyanis a hatás elemzését is beemeli a cél szerinti vizsgálat körébe a lenti 3.4.4.2. pontban említett counterfactual típusú vizsgálat előírásával. Ezáltal pedig felmerülhet, hogy összhangban van-e ez a megközelítés az EUMSZ 101. (1)

<sup>54</sup> Az [EUMSZ 101. cikkben] és [az EUMSZ 102. cikkben] meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i tanácsi rendelet (HL 2003. L 1., 1.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205.).

<sup>55</sup> Lásd a Főtanácsnoki indítvány 33. pontját.

<sup>56</sup> Lásd pl.: Nagy, István Csongor: The New Concept of Anti-Competitive Object: A Loose Cannon in EU Competition Law. *European Competition Law Review*, 36. (2015), 4. 154–159.; illetve Nagy, István Csongor: *Anticompetitive Object/Effect: An Overview of EU and National Case Law*. e-Competitions Bulletin Anticompetitive object/Effect, Art. N° 91905 (2019); illetve a jelen ügyet illetően Nagy, István Csongor: *Are Payment Card Systems' Multilateral Interchange Fees Anticompetitive by Object under EU Competition Law?* Competition Policy International, 2020; illetve Marian Ioannidou – Julian Nowag: Can two wrongs make a right? Reconsidering minimum resale price maintenance in the light of Allianz Hungária. *European Competition Journal*, 11. (2015), 2–3. 340–366.

<sup>57</sup> Az EUB C67/13 P. sz. *CB kontra Bizottság* ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélet [EU:C:2014:2204], lásd különösen annak 77–78. pontjait.





cikkével és a Bíróság ítélkezési gyakorlatával is, amely szerint minden olyan megállapodás tilos, amelynek célja vagy hatása a verseny korlátozása, és amennyiben a cél szerinti versenykorlátozást megállapították, már nincs szükség a hatások vizsgálatára.

### 3.4.3. Az árrögzítés nem feltétlenül cél szerinti versenykorlátozó

Először is figyelemre méltó ebben a tekintetben, hogy a Bíróság egy horizontális árrögzítő megállapodás tekintetében állapította meg, hogy az nem feltétlenül korlátozza célja szerint a versenyt – annak ellenére, hogy a horizontális ármegállapodások tekintetében a korábbi esetjog töretlen volt e tekintetben.<sup>58</sup>

Ezenkívül a Bíróság elemzésében figyelmen kívül hagyta azt a bírósági gyakorlatban kidolgozott tételt is, amely szerint minden gazdasági szereplőnek önállóan kell meghatároznia a piacon követni kívánt politikáját, és a verseny bizonytalanságát gyakorlati együttműködéssel helyettesítő megállapodások cél szerinti jogsértésnek minősülhetnek.<sup>59</sup>

Ebben az összefüggésben a Bíróság kiemelte, hogy a MIF-megállapodás célkitűzése lehetett *az egyes kártyarendszereken belül*, a kibocsátási és elfogadási tevékenységek közötti egyensúly biztosítása – ugyanakkor a szerző szerint a Bíróság nem magyarázza meg, hogy mennyiben releváns ez a szempont a kártyarendszerek közötti megállapodás versenykorlátozó jellegének értékelésében.<sup>60</sup>

### 3.4.4. A tapasztalat szerepe

A tapasztalat szerepét illetően a Bíróság szintén új, többletkövetelményt fogalmaz meg a korábbi esetjoghoz képest. A Budapest Bank ítélet szerint ugyanis kellően szilárd, általános és megbízható tapasztalatnak kell fennállnia ahhoz, hogy megállapítható legyen, hogy egy megállapodás önmagában a jellegénél fogva káros a verseny megfelelő működésére, és ebben a tekintetben utal a Főtanácsnoki indítványban foglaltakra.<sup>61</sup> A hivatkozott Főtanácsnoki indítvány megkérdőjelezte, hogy az Európai Unió Törvényszékének

<sup>58</sup> Arra egyébként a Bíróság maga is utal a Budapest Bank ítélet 62. pontjában, hogy a közvetett árrögzítés is lehet cél szerinti versenykorlátozó: „[A]z EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése a) pontjának magából a szövegéből kitűnik, hogy »a beszerzési vagy eladási árak [...] közvetett rögzítés[éről]« szülő megállapodás is minősülhet olyannak, amelynek célja a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása. Felmerül tehát a kérdés, hogy a MIF-megállapodáshoz hasonló megállapodás olyannak tekinthető, amely az e rendelkezés értelmében vett közvetett árrögzítés körébe tartozik, amennyiben közvetetten meghatározta a kereskedői jutalékokat.”

<sup>59</sup> Lásd az EUB C209/07 sz. *Beef Industry Development Society and Barry Brothers* ügyben 2008. november 20-án hozott ítélet [EU:C:2008:643] 34. pontját, illetve az EUB C307/18 sz. *Generics* ügyben 2020. január 30-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:52] 83. pontját.

<sup>60</sup> A Budapest Bank ítélet 73. pontja. Míg ez a megfontolás releváns volt a *Cartes Bancaires* ügyben, ahol a kártyarendszeren belüli díjak meghatározásáról volt szó, jelen esetben nem világos, hogy miért lett volna szükség a két kártyatársaság közötti megállapodáshoz a rendszereken belüli egyensúly eléréséhez.

<sup>61</sup> Lásd a Budapest Bank ítélet 76–79. pontjait.



és Bíróságának a MasterCard ügyben hozott ítéletei<sup>62</sup> és a Bizottság gyakorlata kellően egyértelmű és egységes ebben a tekintetben, illetve kétséges, hogy néhány közigazgatási határozat, amely az egyeztetés hasonló formáira vonatkozik kellő tapasztalatnak minősülhet. Rámutatott továbbá arra, hogy más nemzeti hatóságok gyakorlata, illetve független szerzők által készített nemzetközi közgazdasági elveken, módszereken alapuló tanulmányokban kimutatható kellő mértékű egyetértés is hasznos lenne a szükséges tapasztalat igazolására.<sup>63</sup>

A szerző szerint ez a megközelítés majdnem teljes előzetes konszenzust kívánna meg a jogsértés jellegét illetően a hatósági gyakorlatban és a szakirodalomban. Ennek a mércének való megfelelés azonban az új típusú jogsértések esetén a szerző szerint nem életszerű, és így a gyakorlatban majdnem minden új típusú jogsértés esetén hatás által vizsgálatra kényszerítené a jogalkalmazókat.

Mindenesetre elgondolkodtató, hogy az EUB-nak a Budapest Bank ügyben hozott ítéletét megelőzően sem a 2018-ban hozott *Hoffman-La Roche* ügyben előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletében,<sup>64</sup> sem pedig a szintén előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán 2020 januárjában hozott *Generics UK* ítéletében<sup>65</sup> nem említette a tapasztalatnak az elemzésben játszott szerepét, annak ellenére, hogy mindkét ügyben újszerű jogsértésekről volt szó.<sup>66</sup> Az értelmezést talán tovább árnyalja majd az EUB a *Lundbeck* ügyben hozandó ítéletében, ahol viszont kifejezetten felmerült ez a kérdés.<sup>67</sup>

### 3.4.4.1. Gazdasági-jogi kontextus / kétoldalú piacok

A Bíróság a *Cartes Bancaires* ügghöz hasonlóan kiemelte, hogy a gazdasági és jogi háttér elemzésével kapcsolatban figyelembe kell venni, hogy kétoldalú piacokról van szó, és így

<sup>62</sup> Az EUB C-382/12 P. sz. *MasterCard és társai kontra Bizottság* ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélete [EU:C:2014:2201]; a Törvényszék T-111/08 sz. *MasterCard és társai kontra Bizottság* ügyben 2012. május 24-én hozott ítélete [EU:T:2012:260]. Az ítéletek megerősítették a Bizottság határozatát a tekintetben, hogy a bankközi jutalék meghatározása a MasterCard mint vállalkozások társulásának döntése által, hatása szerint jogsértő volt.

<sup>63</sup> A Főtanácsnoki indítvány 63–73. pontjai.

<sup>64</sup> Az EUB C179/16. sz. *F. Hoffmann-La Roche és társai* ügyben 2018. január 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:25].

<sup>65</sup> Az EUB C307/18 sz. *Generics* ügyben 2020. január 30-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2020:52].

<sup>66</sup> Ez a megállapítás akkor is helytálló, ha a Bíróság ítélkezési gyakorlata már utalt a múltbeli tapasztalat kérdésére. Például az EUB C286/13 P. sz. *Dole Food et Dole Fresh Fruit Europe/Bizottság* ügyben 2015. március 15-én hozott ítélet [EU:C:2015:184] 115. pontja ugyanis már kimondta, hogy: „Így általánosan elfogadott, hogy bizonyos összejátszásra irányuló magatartások, úgymint a kartellek révén való horizontális árörögítéshez vezető magatartások úgy tekinthetők, hogy annyira valószínűleg negatív hatásokkal járnak különösen az áruk és szolgáltatások árára, mennyiségére vagy minőségére, hogy úgy tekinthető, hogy az EK 81. cikk (1) bekezdésének alkalmazásában szükségtelen bizonyítani a piacra gyakorolt tényleges hatásait. A tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy az ilyen magatartások a termelés csökkenésével és az árak növekedésével járnak, és a forrásoknak különösen a fogyasztók hátrányára való kedvezőtlen elosztását eredményezik.” (szerző által kiemelt).

<sup>67</sup> A tapasztalat szerepét illetően lásd különösen a Törvényszék T472/13 sz. *Lundbeck* ügyben hozott ítélete [EU:T:2016:449], 432–438. pontjait. Az ítélet ellen fellebbezést nyújtottak be – a tapasztalat szerepével kapcsolatban Kokott főtanácsos a Törvényszékkel egyetértve foglalt állást véleményében [ECLI:EU:C:2020:428], lásd különösen a 155–157. pontokat.



a két oldal között kölcsönhatás van, és az MIF-megállapodás a két oldal közötti egyensúly megteremtését célozhatta.<sup>68</sup>

Egyes elemzők értékelése szerint a Budapest Bank ítéletnek az erre vonatkozó megállapításaiból akár olyan következtetés is levonható, hogy a Bíróság érvelése akár a más platformok által alkalmazott korlátozások gazdasági racionalitásával kapcsolatban is alkalmazható lenne, hiszen általában azok célja is a különböző felhasználói csoportok közötti egyensúly megteremtése. Ez pedig azt jelentené, hogy a platformok által alkalmazott versenykorlátozó kikötésekkel kapcsolatban, figyelembe véve a tapasztalat korlátozott voltát is, majdnem mindig teljes hatásvizsgálatot kellene lefolytatni.<sup>69</sup>

A szerző véleménye szerint egy ilyen értelmezés sem zárható ki, hiszen, különösen a tapasztalat szerepével kapcsolatosan kifejtettek miatt, az ítélet kapaszkodót kínál tágabb értelmezésre. Azonban ezzel együtt azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a Bíróság Budapest Bank ügyben hozott ítélete az adott ügy specifikus tényein alapul, és semmi jel nem utal arra, hogy a Bíróság a platformokkal kapcsolatos jövőbeni jogvitákkal kapcsolatban kívánt volna útmutatást adni.

Ebben a tekintetben figyelemre méltó a Budapest Bank ítélet 69. pontja is, amely szerint csak a ténylegesen bizonyított célkitűzések vehetők figyelembe, ami arra utal, hogy ebben a tekintetben a Bíróság a kimentési lehetőséget szűken kívánta értelmezni, arra az esetre korlátozva, ha az esetleges legitim célkitűzések léte ténylegesen bizonyítást nyer.<sup>70</sup>

#### 3.4.4.2. Gazdasági-jogi kontextus / a verseny hipotetikus körülményeinek elemzése a megállapodás hiányában (az úgynevezett „counterfactual”)

A verseny körülményeinek a feltételezeten jogsértő megállapodás hiányában történő hipotetikus elemzése (úgynevezett „counterfactual” elemzés) a versenyjogi vizsgálat során annak figyelembevételét jelenti, hogy miként alakulhatott volna a verseny a feltételezeten versenykorlátozó kikötés/magatartás hiányában.

Ezt a típusú elemzést eddig csak a feltételezett jogsértés hatásainak megállapításához követelte meg a bírói gyakorlat.<sup>71</sup> Azt, hogy a hatások ilyen vizsgálata nem szükséges

<sup>68</sup> A Budapest Bank ítélet 68–73. pontjai.

<sup>69</sup> Daniel Mandrescu: *Restrictions of competition by object and multi-sided platforms – insights from Budapest Bank*. 2020.

<sup>70</sup> Ebben az összefüggésben érdemes rámutatni, hogy a Bíróság a Budapest Bank ítélet 52. pontjában már rögzítette, hogy önmagában az, hogy valamely magatartás jogszerű célt követ, másik jogellenes célkitűzés fennállása mellett nem zárja ki azt, hogy a szóban forgó magatartást versenykorlátozó célúnak lehessen minősíteni.

<sup>71</sup> Az alapvetően az EUB C-56/65. sz. *Société Technique Minière kontra Maschinenbau Ulm* ügyben hozott ítélete [EU:C:1966:38] 8. pontjában rögzítették, amelyet azóta számos ügyben megerősítettek az európai bíróságok.



a cél általi versenykorlátozás megállapításához, a Törvényszék 2018-as *Lundbeck* ítéletében kifejezetten rögzítette is.<sup>72</sup>

A Bíróság azonban a jelen cikk tárgyát képező ítéletében kifejezetten előírja azt is, hogy egy counterfactual típusú elemzés a gazdasági-jogi kontextus vizsgálatának körében megkérdőjelezheti a cél szerinti versenykorlátozás minősítést is, amennyiben olyan körülmények állnak fenn, amelyek *a priori komolyan alátámaszthatják* azt, hogy a feltételezeten jogsértő magatartás hiányában a verseny korlátozottabb lett volna, vagy *legalábbis egymásnak ellentmondó vagy többértelmű utalások* vannak e tekintetben.<sup>73</sup>

Ezzel ugyan *expressis verbis* az EUB nem teszi az eljáró versenyhatóságok kötelezettségévé, hogy erre vonatkozóan kifejezett counterfactual vizsgálatot folytassanak le, ugyanakkor egyértelművé teszi, hogy amennyiben a bizonyítékok alapján első ránézésre ilyen körülményeket lehet azonosítani, akkor hatás szerinti vizsgálatnak lehet helye. Ezzel az EUB gyakorlatilag mégis beemeli ezt az eddig csak a hatásvizsgálat keretében alkalmazandó elemzést a cél szerinti jogsértés tesztjébe, hiszen a cél szerinti jogsértés ezentúl nem lesz megállapítható, ha bármilyen olyan körülmény merül fel, amely kérdéssé teheti a feltételezett jogsértés versenyre gyakorolt hatását. Ráadásul az EUB általi bizonyítási sztenderd („legalábbis egymásnak ellentmondó vagy többértelmű utalások”) annyira alacsony, hogy az alapján feltehetőleg sok esetben szükséges lesz ilyen vizsgálatra az eljárás alá vontak előterjesztései alapján.<sup>74</sup>

### 3.4.5. Az ítélet lehetséges gyakorlati következményei

A versenyjogi jogérvényesítés európai és tagállami szinten is több kihívással néz szembe. Részben a gazdaság szerkezetének átalakulása, a digitális/online iparágak gyors erősödése miatt, politikailag egyre nagyobb az elvárás a versenyhatóságok felé eljárásaik minél gyorsabb lefolytatására, a problémásnak vélt területeken való minél gyorsabb beavatkozás érdekében.

Ugyanakkor az EUB esetjoga, amelybe a Budapest Bank ítélet is illeszkedik, nem kínál olyan kapaszkodót, amelynek segítségét a versenyhatóságok felhasználhatnák az eljárások gyorsítása érdekében. Éppen ellenkezőleg, a cél szerinti jogsértés megállapíthatóságának egyre szigorodó feltételei a hatáselemzés irányába terelnék

<sup>72</sup> Lásd a T472/13. sz. *Lundbeck kontra Bizottság* ügyben 2016. szeptember 8-án hozott ítélet [EU:T:2016:449] 473. pontját: „Amellett, hogy nehezen lenne kivitelezhető, mivel azt követelné meg a Bizottságtól, hogy rekonstruálja azokat az eseményeket, amelyek a vitatott megállapodások hiányában történtek volna, holott azok célja éppen a generikus vállalkozások piacra lépésének késleltetése volt (lásd a fenti 138. és 139. pontot), a hipotetikus alternatív forgatókönyv vizsgálata inkább a vitatott megállapodások által a piacra gyakorolt hatások vizsgálatához hasonlít, mint azok versenyre gyakorolt kellően káros hatásának objektív vizsgálatához. Márpedig a hatások ilyen vizsgálata nem szükséges a cél általi versenykorlátozás fennállására alapított elemzés keretében [...]”

<sup>73</sup> Lásd a Budapest Bank ítélet 81–83. pontjait.

<sup>74</sup> Ebben a tekintetben figyelemre méltó, hogy a Budapest Bank ítélet nem vette át a Főtanácsnoki indítvány által használt „első látásra ésszerűen kétségbe vonja az általános konvencionális ismeretet” megfogalmazást, hanem annál még alacsonyabbnak tűnik.



a jogalkalmazókat. Ez azonban egy sokkal erőforrás- és időigényesebb feladat, amelynek alkalmazása az eljárásokat lelassítja, és így a piaci beavatkozás időszerűségét kevésbé képes szolgálni.

A szerző véleménye szerint ez feltehetőleg hozzájárul ahhoz, hogy az európai versenyhatóságok alternatív eszközöket is keresnek a versenyproblémák kezelésére. Jól tetteen érhető ez a trend az Európai Bizottság esetében is, amely már bejelentette az ideiglenes intézkedések aktívabb használatát,<sup>75</sup> egy új ex-ante versenyfelügyeleti eszköz bevezetését, illetve digitális platformokra szabályozás alkotását, amelyekkel a hagyományos eszközök használata mellett hatékonyan és időszerűen lehetne kezelni a piaci problémákat.<sup>76</sup>

## Felhasznált irodalom

- Antitrust: Commission accepts commitments by Mastercard and Visa to cut inter-regional interchange fees.* European Commission, 2019. Elérhető: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_2311](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2311) (A letöltés dátuma: 2020. 08. 09.)
- Antitrust: Commission imposes interim measures on Broadcom in TV and modem chipset markets.* European Commission, 2019. Elérhető: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_6109](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6109) (A letöltés dátuma: 2020. 08. 21.)
- Antitrust: Commission consults stakeholders on a possible new competition tool.* European Commission, 2020. Elérhető: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_977](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_977) (A letöltés dátuma: 2020. 08. 21.)
- Ioannidou, Marian – Julian Nowag: Can two wrongs make a right? Reconsidering minimum resale price maintenance in the light of Allianz Hungária. *European Competition Journal*, 11. (2015), 2–3. 340–366. DOI: <https://doi.org/10.1080/17441056.2015.1080044>
- Mandrescu, Daniel: *Restrictions of competition by object and multi-sided platforms – insights from Budapest Bank.* 2020. Elérhető: [www.lexxion.eu/en/coreblogpost/restrictions-of-competition-by-object-and-multi-sided-platforms-insights-from-budapest-bank/](http://www.lexxion.eu/en/coreblogpost/restrictions-of-competition-by-object-and-multi-sided-platforms-insights-from-budapest-bank/) (A letöltés dátuma: 2020. 08. 21.)
- Nagy, István Csongor: The New Concept of Anti-Competitive Object: A Loose Cannon in EU Competition Law. *European Competition Law Review*, 36. (2015), 4. 154–159.
- Nagy, István Csongor: *Anticompetitive Object/Effect: An Overview of EU and National Case Law.* e-Competitions Bulletin Anticompetitive object/effect, Art. N° 91905 (2019)
- Nagy, István Csongor: *Are Payment Card Systems' Multilateral Interchange Fees Anticompetitive by Object under EU Competition Law?* Competition Policy International, 2020. június 2. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3622215>

<sup>75</sup> *Antitrust: Commission imposes interim measures on Broadcom in TV and modem chipset markets.* (2019) i. m.

<sup>76</sup> *Antitrust: Commission consults stakeholders on a possible new competition tool.* European Commission, 2020.



## Jogforrások

2015. április 29-i (EU) 2015/751 európai parlamenti és tanácsi rendelet a kártyaalapú fizetési műveletek bankközi jutalékairól
- Az EUB C-228/18. sz. *Budapest Bank* ügyben 2020. április 2-án hozott ítélete [EU:C:2020:265]
- Az EUB C-32/11 sz. *Allianz Hungária Biztosító Zrt és társai kontra Gazdasági Versenyhivatal* ügyben 2013. március 14-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2013:160]
- Az EUB C-56/65. sz. *Société Technique Minière kontra Maschinenbau Ulm* ügyben hozott ítélete [EU:C:1966:38]
- Az EUB C-382/12 P. sz. *MasterCard és társai kontra Bizottság* ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélete [EU:C:2014:2201]
- Az EUB C-49/92 P. sz. *Bizottság kontra Anic Partecipazioni* ügyben 1999. július 8-án hozott ítélete [EU:C:1999:356]
- Az EUB C-194/14 P. sz. *AC-Treuhand kontra Bizottság* ügyben 2015. október 22-én hozott ítélete [EU:C:2015:717]
- Az EUB C-56/65. sz. *Société Technique Minière kontra Maschinenbau Ulm* ügyben hozott ítélete [EU:C:1966:38]
- Az EUB C382/12 P. sz. *MasterCard és társai kontra Bizottság* ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélete [EU:C:2014:2201]
- Az EUB C373/14 P. sz. *Toshiba Corporation kontra Bizottság* ügyben 2016. január 20-án hozott ítélete [EU:C:2016:26]
- Az EUB C67/13 P. sz. *CB kontra Bizottság* ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélete [EU:C:2014:2204]
- Az EUB C209/07 sz. *Beef Industry Development Society and Barry Brothers* ügyben 2008. november 20-án hozott ítélete [EU:C:2008:643]
- Az EUB C307/18 sz. *Generics* ügyben 2020. január 30-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2020:52]
- Az EUB C286/13 P. sz. *Dole Food et Dole Fresh Fruit Europe/Bizottság* ügyben 2015. március 15-én hozott ítélete [EU:C:2015:184]
- Az [EUMSZ 101. cikkben] és [az EUMSZ 102. cikkben] meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i tanácsi rendelet
- Az EUB C179/16. sz. *F. Hoffmann-La Roche és társai* ügyben 2018. január 23-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:25]. Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5936ba9f09a32483b96c7cccbf34968cb.e34Kaxilc3eQc-40LaxqMbN4PaNuQe0?text=&docid=198644&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=609021> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 25.)
- COMP/29.373 – Visa International
- COMP/39.398 – Visa MIF
- A Bíróság 2006. július 13-i Manfredi és társai ítélete C295/04–C298/04 [EU:C:2006:461]
- A Törvényszék T472/13 sz. *Lundbeck* ügyben hozott ítélete [EU:T:2016:449]
- A Törvényszék T-111/08 sz. *MasterCard és társai kontra Bizottság* ügyben 2012. május 24-én hozott ítélete [EU:T:2012:260]
- A Gazdasági Versenyhivatal 2009. szeptember 24-én kelt Vj-18/2008/341. számú határozata



A Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa Elnökének 11/2017. közleménye

Kokott főtanácsos véleménye [ECLI:EU:C:2020:428] Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226985&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14763467> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 09.)

Sainsbury's Supermarkets Ltd (Respondent) v Visa Europe Services LLC and others (Appellants) Sainsbury's Supermarkets Ltd and others (Respondents) v Mastercard Incorporated and others (Appellants). 17 June 2020. Elérhető: [www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2018-0154-judgment.pdf](http://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2018-0154-judgment.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 09. 09.)

[https://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/dontesek\\_2008/6225\\_hu\\_vj-0182008341](https://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2008/6225_hu_vj-0182008341) (A letöltés dátuma: 2020. 09. 09.)

Michal Bobek főtanácsnok C228/18. sz. ügy kapcsán 2019. szeptember 5-én ismertett indítványa, [EU:C:2019:678]. Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=DE6D395AB586DC6472A36250672BAAC5?text=&docid=217497&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=16070609> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 09.)



Tóth Tihamér

# Állami támogatások versenyjoga a vírusválság idején

## State Aid Rules in Times of Virus-crisis

*A tanulmány bemutatja az uniós állami támogatás tilalmát, illetve azokat a kivételeket, amelyek egy gazdasági válságban jogszerűvé tehetnek állami támogatásokat. Áttekintjük a Covid-19-specifikus soft law dokumentumokat, illetve az ezek alapján engedélyezett magyar intézkedéseket. A tanulmány végén, a szabályok ismertetését követően összehasonlítjuk a mostani és a tíz évvel korábbi világgazdasági válság kezelését szolgáló állami támogatási szabályokat.*

**Kulcsszavak:** állami támogatás, versenyjog, Covid-19, soft law

*The paper summarises EU competition rules relating to the provision of state aid by Member States, with a special focus on aid given to support undertakings in times of crisis. We give an overview of soft law documents issues by the Commission in relation to Covid-19 virus state aid and also the relevant Hungarian measures. A short comparison is provided about the soft rules adopted during the financial crisis and the current legal framework.*

**Keywords:** state aid, competition law, Covid-19, soft law

## 1. Válságkezelés állami támogatásokkal

A piacgazdaság működésébe kódolva vannak az időről időre fellépő válságok, „rendszerhibák”, amelyek a gazdasági kapcsolatok globalizálódása révén egyre inkább országokhatárokon átnyúló léptéket öltenek. Az emberi emlékezet hajlamos a negatív eseményeket gyorsan feledni, de talán mégis emlékszünk a mostani vírusválságot megelőző legutóbbi pénzügyi, majd gazdaság válságra (amely az akkori egyik világhatalomból, az USA-ból indult, míg a mostani a másik hatalmi pontnak mondható Kínából). Akkoriban az az Európai Unió (EU) történetének legnagyobb pénzügyi válságához vezetett, amelynek orvoslásaként addig még nem látott mértéket öltöttek az állami

---

Tóth Tihamér, egyetemi tanár, PázmányPéter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, ügyvéd, Dentons Réciczka Ügyvédi Iroda, e-mail: [toth.tihamer@jak.ppke.hu](mailto:toth.tihamer@jak.ppke.hu)



támogatások. Az EU-tagállamok 5,1 milliárd euró támogatást adtak 2008–2017 között, ami az EU-szintű GDP 34%-ának felelt meg.<sup>1</sup> A válságot és annak hatásait csillapító állami támogatások, a bankok eszközértéke alapján az európai bankrendszer közel harmadát érintették, néhány tagállamban pedig több mint a felét.<sup>2</sup> A támogatásokat versenyjogi szempontból ellenőrző Bizottság 500 körüli határozatot hozott, ami óriási szám, még akkor is, ha azok egy része korábbi döntésekhez kapcsolódott.<sup>3</sup> Hasonló adatok még nem állnak rendelkezésünkre a Covid-19-influenzavírus következtében bekövetkezett károkról, illetve azt orvosló intézkedésekről, de a példátlan több hónapos leállás minden bizonnyal hatalmas visszaeséssel fog járni.

A globális szinten terjedő koronavírus minden tagállamban olyan védekező intézkedések bevezetését tette szükségessé, amelyek példátlan gazdasági visszaeséshez vezetnek. A Bizottság későbbiekben bemutatandó közleménye így foglalta össze a helyzetet:

„Ez a sokk különböző csatornákon keresztül fejt ki hatását a gazdaságra. Ide tartozik az ellátási láncok megszakadása miatt bekövetkezett kínálati sokk, az alacsonyabb fogyasztói kereslet okozta keresleti sokk, a bizonytalanság befektetési tervekre gyakorolt negatív hatása és a likviditási nehézségek vállalkozásokra gyakorolt hatása.”<sup>4</sup>

Az uniónak nincsenek kifejezetten az időről időre bekövetkező gazdasági válságok következményeinek kezelésére szolgáló szabályai. A versenytorzító állami támogatások tilalmát mérséklő általános kivételek ugyan ilyenkor is hivatkozhatók, de azok a mindennapi hétköznapiakra íródtak. Létezik egy régóta hatályos *soft law* szabály a megmentési és átszervezési támogatásokról, az azonban alapvetően egyes vállalkozások egyedi problémáit orvosolni kívánó állami intézkedésekkel foglalkozik, nem pedig egy ország, sőt egy kontinens egészét érintő általános válsággal. E szabályok szigorú feltételrendszert fektetnek le, nem véletlenül, hiszen a piaci verseny lényegéhez tartozik, hogy a rosszul teljesítő vállalkozásokat nem jó mesterségesen életben tartani, hanem hatékonyabb, ha helyükre új piaci szereplők lépnek.<sup>5</sup> Ha nem így történne, akkor pazarlóan használnánk fel a szűkösön rendelkezésre álló erőforrásokat. Más azonban az a helyzet, megértőbb kell hogy legyen a szabályozás abban az esetben, amikor a válsághoz külső, előre nem vagy nehezen látható tényezők vezetnek (az előre látható veszélyek kapcsán elvárható egy gondos vállalkozástól, hogy például biztosítással készüljön fel azok semlegesítésére).

A jelenlegi helyzet elemzését segíti, ha jó tíz évet visszalépünk az időben: a 2008-ban kezdődő pénzügyi, majd gazdasági válság menedzselése során az EU Bizottság a több

<sup>1</sup> Guillaume Adamczyk – Bernhard Windisch: *State aid to European banks: returning to viability*. Competition State aid brief, EU Commission, 2015. A Verseny Főigazgatóság honlapján elérhető 2014-es statisztika más összegeket tartalmaz, itt a Bizottság pl. 3892,6 milliárd állami garanciavállalás engedélyezéséről számol be, amelynek ténylegesen csak a negyedét vették igénybe a bankok.

<sup>2</sup> Ilyen kifejezetten érintett tagállamok voltak Belgium, Írország, Ciprus, Görögország és Portugália. Nem volt érdemi támogatás ugyanakkor Csehországban, Szlovákiában, Lengyelországban, Máltán, Finnországban, Magyarországon. Uo.

<sup>3</sup> Lásd e témáról bővebben: Tóth Tihamér: Megmentési és átszervezési állami támogatások szabályai a pénzügyi szolgáltatások piacán és a gazdaság egyéb területein. *Állami Támogatások Joga*, 21. (2015), 1. 17–55.

<sup>4</sup> A Bizottság (2020/C 91 I/01) Közleménye állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes kéréstől a gazdaságnak a jelenlegi Covid-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából, 112., 2. pont.

<sup>5</sup> Van olyan nézet, amely szerint a verseny lényege a „teremtő rombolás”. „Creative destruction”, lásd: Joseph A. Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper & Bros, 1942.



évtizede alkalmazott, kellően rugalmas, általános állami támogatási szabályokat gyorsan és hatékonyan alkalmazva volt képes egyfajta európai válságmenedzser-szerepet eljátszani.<sup>6</sup> Az állami támogatások engedélyezése kapcsán nagy szerepet játszó puha szabályozásnak köszönhetően gyorsan lehetett új játékszabályokat alkotni, illetve azokat a tapasztalatok fényében módosítani. A mostani vírusválság esetében, a tíz évvel korábbi mintát követve szintén gyors és adekvát volt a bizottsági reakció, amely igyekezett a belső piaci torzulásokat a szükséges minimumra szorítani.

A tanulmányban bemutatom az uniós állami támogatás tilalmát, illetve azokat a kivételeket, amelyek egy gazdasági válságban jogszerűvé tehetnek állami támogatásokat. Áttekintjük a Covid-19-specifikus *soft law* dokumentumokat, illetve az ezek alapján engedélyezett magyar intézkedéseket. A tanulmány végén, a szabályok ismertetését követően összehasonlítom a mostani helyzetet a tíz évvel korábbi világgazdasági válság kezelését szolgáló állami támogatási szabályokkal.

## 2. A versenytorzító állami támogatások tilalma

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése szerint „ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”. A definíció alapján ahhoz, hogy egy intézkedést állami támogatásnak tekinthessünk, az alábbi kritériumoknak kell megfelelnie:

- a) a támogatásnak állami (beleértve a központi, regionális, helyi hatóságokat és az önkormányzatokat is) forrásból kell származnia;
- b) vállalkozás legyen a kedvezményezett;
- c) gazdasági előny esete forogjon fenn;
- d) szelektivitás: a támogatás nem általános jellegű, azaz csak bizonyos vállalkozásokat, ágazatokat részesít előnyben;
- e) a támogatás torzítja a versenyt; és
- f) érintheti a tagállamok közti kereskedelmet.<sup>7</sup>

A széles állami támogatás tilalom kiterjed mind az egyedi, mind a programszerűen nyújtott támogatásokra. Közömbös a támogatás formája is, nemcsak a pénztalással járó

<sup>6</sup> Lásd Joaquín Almunia: *Restructuring EU banks: The role of State aid control*. CEPS Luncheon Meeting Brussels, 24 February 2012. Természetesen európai szinten az EU Központi Bankja, nemzeti szinten a jegybankok, felügyeletek, pénzügyi kormányzatok is tették a dolgukat, de az eltérő tagállami megoldásötleteket végső soron a brüsszeli állami támogatás részleg szisztematizált, *soft law* formában közzé is tett elvárás rendszere tette „európaivá”, jelentősen mérsékelve a problémák exportálásából adódó feszültséget.

<sup>7</sup> Az állami támogatások jogának legátfogóbb magyar bemutatását olvashatjuk a Nyikos Györgyi szerkesztette *Állami Támogatások* című könyvben: Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami Támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.



vissza nem térítendő szubvenciók, hanem a piaci ár alatti ingatlanátadás, a kedvező hitel, az állami garancia, fizetési kedvezmény, de még akár egy állami tőkeemelés is hozhat támogatást.

Tekintettel arra, hogy előfordulhatnak olyan körülmények, amikor a támogatások a társadalmi jólét szempontjából több előnnyel járnak, mint amennyi kárt okoznak a versenynek, az EUMSZ az állami támogatások általános tilalma mellett meghatároz olyan eseteket, amikor azok megengedhetők lesznek.

A kifejezett kivételek bemutatása előtt látni kell, hogy vannak olyan esetek, amikor egy intézkedés támogatásnak tűnik, de valójában nem teljesül a 107. cikk (1) bekezdésében lefektetett tilalom valamennyi tényállási eleme. Így például kétségtelenül előnyös egy minden piaci szereplőre érvényes adócsökkentés, vagy éppen a járulékfizetési kötelezettség felfüggesztése, de mivel nem teljesül a szelektivitás kritériuma, az intézkedés általános jellege miatt mégsem beszélhetünk versenyjogi értelemben engedélyköteles állami támogatásról. Gazdasági válságokhoz kötődően példaként említhetők a központi jegybankok monetáris politikai intézkedései, amelyek segíthetik a pénzügyi vállalkozások likviditási helyzetét, de főszabályként általános intézkedésként a tilalmi körön kívül esnek.<sup>8</sup>

Egy másik „burkolt kivétel” példa, amikor az állam úgy tőkésít fel egy vállalkozást, hogy azt adott körülmények között egy *magánpiaci befektető* is megtette volna. Hiába van az államháztartást megterhelő pénzügyi transzfer, *kedvezmény, viszonzatlan előny* hiánya miatt nem beszélhetünk tiltott állami támogatásról. Válságos időben nem könnyű azonban ily módon legitimálni egy állami tőkeemelést, mivel a profitorientált befektetők inkább kiváró, ha nem menekülő állásontra szoktak helyezkedni. A munkahelyek megmentése, a pénzügyi biztonság fenntartása viszont már olyan célok, amelyek a piaci logikából az állami támogatás világa felé viszik el az ügyet. A legutóbbi pénzügyi válság során is ritkán került arra sor, hogy a Bizottság elfogadta volna a tagállam azon érveit, hogy nem támogatott, hanem „üzletelt”, amikor például tőkét emelt egy pénzintézetben. A piaci motiváció alátámasztására mindig jó érv, ha az állam egy már meglévő befektetésének az értékét igyekszik így megóvni, illetve ha ugyanabban az időben, azonos feltétellel egy magántulajdonos is hasonló lépésre határozza el magát.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Így a 2008. októberi első bizottsági közleményben a Bizottság kifejtette, hogy nem tekinti szelektív előnynek egy jegybank intézkedését, ha: a) a pénzintézet fizetőképessé és likviditási segítségnyújtás időpontjában, és utóbbi nem képezi egy nagyobb támogatási csomag részét, b) az eszközt teljes egészében biztosíték fedezi, c) a központi bank a kedvezményezettre büntetőkamatot vet ki, d) az intézkedést a központi bank kezdeményezésére hajtják végre, és nem részesül állami viszontgaranciában. A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzintézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása (2008/C 270/02), 51. pont.

<sup>9</sup> Ezt hívják „*pari passu*” esetnek a szakzsargonban, példaként említhető az osztrák Hypo Steiermark feltőkésítése (NN 40/2009). Egy portugál esetben a hibák kijavítását célzó átszervezés mellett egy 10–15%-os befektetéshozamot a Bizottság a piaci befektető elve alapján elfogadhatónak talált (SA.47178.). Magyar kötődésű példa a MARK intézménye (SA.38843), itt a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a magyar eszközkezelő társaság által alkalmazott árképzési modellek biztosítják, hogy a társaság piaci árat fizessen a nemteljesítő hitelekért. A megoldás lényege az volt, hogy a fizetőképessé pénzügyi intézmények önkéntes alapon a MARK nevű magyar eszközkezelő társaságnak piaci áron értékesíthették kereskedelmi ingatlannal fedezett nemteljesítő hiteleik egy részét.



Hasonló módon van lehetőség a közszolgáltatások állami (vagy önkormányzati) finanszírozását legitimálni, ha az úgynevezett *Altmark* jogesetben<sup>10</sup> meghatározott feltételekkel összhangban szervezik meg. A mostani válság során is minden bizonnyal szükség lehet nagyobb mértékű állami finanszírozásra a változatlanul, de jelentősen visszaesett utasszámmal üzemelő közlekedési szolgáltatók esetében.

A 107. cikk (1) bekezdésének értelmezési körében megemlíthetők még a *csekély mértékben versenytorzító* támogatások. A Bizottság 1407/2013/EU számú rendelete alapján csekély jelentőség (*de minimis*)<sup>11</sup> jogcímen nyújtható támogatás, ha az tagállamonként és három pénzügyi év vonatkozásában nem haladja meg a 200 ezer eurónak megfelelő összeget. Vannak bizonyos további feltételek, így a támogatás átlátható formát kell hogy öltjön (például nem lehet tőkeemelés), nem irányulhat exporttámogatásra, illetve bizonyos érzékeny ágazatok is ki vannak zárva e lehetőség alól. Ez a jogi lehetőség tehát továbbra is fennáll, a vírushoz kapcsolódó kisebb károkat e rendelettel konform támogatásokkal is helyre lehet hozni.

## 2.1. Kivételek a tiltott állami támogatás alól

Amennyiben a 107. cikk (1) bekezdésben foglalt feltételek teljesülnek, úgy is számos lehetőség van egy támogatás jogszerűvé tételére: szóba jöhet a 106. cikk (2) bekezdésében szabályozott *közszolgálati kivétel*, a Tanács egyhangú döntéssel szinte mindent engedélyezhet, illetve rendelkezésre állnak a 107. cikk (2) és (3) bekezdéseiben felsorolt *engedélyezési jogcímek*. Ezeknek a részletszabályait egy nagyon széles hatályú *csoporthoz tartozó rendelet*, illetve számos nem jogszabályerejű bizottsági közlemény, keretszabály, iránymutatás és egyéb elnevezésű *soft law* dokumentum bontja ki. A 107. cikk adta tág jogalkalmazói teret közleményekkel, iránymutatásokkal teszi átláthatóbbá. Kétségtelen előnye ezen intézménynek, hogy növelheti a kiszámíthatóságot, a Bizottság lényegében saját diszkrecionális jogkörét szorítja „puha” korlátok közé. Különösen válsághelyzetekben jön jól, hogy ily módon a Bizottság képes gyorsan reagálni, a gazdasági helyzet alakulását gyorsabban tudja lekövetni a *soft law*, mint a hagyományosan sokszereplős, időigényes uniós jogalkotás.

Az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése szerint a belső piaccal összeegyeztethetők: a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják; b) a természeti csapások vagy más *rendkívüli események által okozott károk helyreállítására* nyújtott támogatás; c) a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van.

<sup>10</sup> C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, a Bíróság július 24.-i ítélete; ECLI:EU:C:2003:415.

<sup>11</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet.



A fenti három esetből (amelyek közül a harmadik inkább történelmi jelentőségű) a b) pont második fordulata képezi a vírushoz kapcsolódó gazdasági károkat kompenzáló támogatások jogalapját.

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése általában gyakrabban hivatkozott kivételeket alkalmaz, amelyek egy része a vírushoz kötődően is releváns lehet. Ez esetben azonban nem automatikus kivételről van szó, a Bizottság mérlegeli, hogy megadja-e az engedélyt vagy sem. E szerint a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíthetők az alábbi támogatások is:

- a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel;
- b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás;
- c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
- d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
- e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.

Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján kerülhet sor a nehéz helyzetben levő, valamint a várhatóan nehéz helyzetben levő vállalkozások *mentési célú* támogatására hiteleken vagy garanciákon keresztül. 1994 óta léteznek soft law szabályok, amelyek a mentési és a szerkezetátalakítási támogatások engedélyezhetősége kapcsán adnak iránymutatást. E két különböző jogcímű támogatás egy közleményben való kezelését az indokolja, hogy az esetek túlnyomó többségében egymást követően kerül rájuk sor. A mentési támogatás a vállalkozás rövid távú túlélését teszi lehetővé, általában hat hónapig tarthat, időnyerést szolgálva a szerkezetátalakítási terv kidolgozásáig. A mentést követően szokásos *szerkezetátalakítási* támogatás a vállalkozás hosszú távú talpra állítását szolgálja. Mindkét támogatástípusra vonatkozó további feltétel, hogy ne újonnan létrehozott vállalkozásról legyen szó: a cégalapítástól számított három éven belül nem lehet ilyen jogcímen állami támogatást adni. A csoportszemlélet jegyében egy nagyobb üzleti csoporthoz tartozó vállalkozás sem részesülhet mentési és szerkezetátalakítási támogatásban. Fontos alapelv a „most az egyszer” szabály is, a versenyt torzító mentésre főszabályként egyszer kerülhet sor 10 éven belül.

A jelenleg hatályos 2014-es közlemény, átemelve a banki válságot kezelő támogatások engedélyezése során bevezetett újítást, a mentésre szoruló vállalkozástól fájó áldozatvállalást követel meg. A mentési támogatásokkal járó erkölcsi kockázatot csökkenti ugyanis, ha a vállalatok tudják, hogy nekik is a támogatással nagyjából egyező mértékű tőkeemelést kell vállalniuk. Ezt szolgálja a „*tehermegosztás*” koncepciója.



Ha az állam olyan formában ad támogatást, amely javítja a kedvezményezett sajátteke-helyzetét, például az állam vissza nem térítendő támogatást nyújt, tőkeinjekciót ad vagy adósságot ír le, az lényegében egyoldalúan javítja a részvényesek és az alárendelt hitelezők helyzetét. Az állami támogatás csak akkor lesz folyósítható, ha a meglévő részvényesek és alárendelt hitelezők között a múltbeli veszteségeket szétterítették.<sup>12</sup>

### 3. Válságspecifikus támogatási szabályok

#### 3.1. Irányítás közleményekkel

Előjáróban fontos hangsúlyozni, hogy sem a korábbi, sem a mostani válságok esetében nem került sor a jogszabályi környezet módosítására (viszont új *soft law* dokumentumok<sup>13</sup> születtek). A feladatmegosztás alapvetően az volt, hogy a kormányzatok cselekedtek, a Bizottság pedig kontrollált annak érdekében, hogy a belső piaci verseny ne torzuljon indokolatlan mértékben.<sup>14</sup> Az EUMSZ (2) és (3) bekezdései kellően széles mozgásteret adnak az engedélyezést végző Bizottság számára, így elegendő volt a rugalmasabban alakítható *soft law* szabályozáson keresztül reagálni az új helyzetre. Ez jelentheti egyrészt a meglévő közlemények módosítását (átmeneti enyhítését), illetve új, ideiglenesnek szánt szabályok bevezetését. A Covid-19 keretszabályozás, majd látjuk, kiegészíti a már meglévő támogatási rendszert, az ideiglenes intézkedések ugyanis a meglévő támogatások mellett, azoktól függetlenül nyújthatók. A változó helyzethez való igazodás miatt az első hetekben akár néhány naponta is változhatnak a szabályok: kezdetben, a válság súlyosodásával lazít a Bizottság, majd a helyzet javulásával növekszik a szigor, megkezdődik a normál szabályokhoz való visszatérés. Ideális esetben a gyakran változó közleményeket egységes, konszolidált szöveg formájában is közzéteszi a Bizottság.

A Bizottság első, 2020. március 13-i közleményében elsőként arról tájékoztatta a tagállamokat, hogy melyek azok az intézkedések, amelyek az uniós joggyakorlat értelmében ugyan segítik a gazdaságot, de nem fognak a 107. cikk (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősülni.<sup>15</sup> Így a Bizottság jóváhagyása nélkül is alkalmazhatók például a minden vállalkozásra vonatkozó adó- és járulékcsoökkentések vagy felfüggesztések, bértámogatások és a visszamondott szolgáltatások miatt a fogyasztóknak nyújtott támogatások. Ezek esetében valamelyik tényállási elem hiányzik, így például az intézkedés vagy általános (azaz nem szelektív), vagy a fogyasztókat, lakosságot érinti (nem pedig vállalkozásoknak kedvez).

<sup>12</sup> Lásd 66. pont.

<sup>13</sup> A közlemények joghatásairól lásd: Staviczky Péter: Az állami támogatási *soft law* hatása a kedvezményezettekre – a Törvénysszék egy végzésének ismertetése. *Pro Futuro*, 7. (2017), 1. 118–127., illetve Várnay Ernő – Tóth Tihamér: Közlemények az uniós jogban. *Állam és Jogtudomány*, 50. (2009), 4. 417–472.

<sup>14</sup> Az uniós intézmények nem képesek kellően gyorsan reagálni, inkább utólag születtek például a pénzügyi piaci szabályozás szigorítását célzó jogszabályok, illetve jöttek létre a nehéz helyzetbe jutott tagállamokat segítő pénzalapok.

<sup>15</sup> Az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak és az Eurócsoportnak címzett, a Covid-19 járványra adott összehangolt gazdasági válaszról szóló közlemény, COM(2020) 112 final.



Ha egy állami intézkedés állami támogatásnak minősülne, úgy legalábbis Olaszország kapcsán leszögezte a Bizottság, hogy indokolt lehet az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontjának alkalmazása, ami engedi a gazdasági zavarok megszüntetéséhez nyújtott állami támogatást. Előrevetítette azt is, hogy a válság terjedésével más tagállamokban is hasonló helyzet alakulhat ki. A Bizottság emlékeztetett arra, hogy az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján is lehetőség van a rendkívüli, előre nem látható helyzetek eredményezte kár megtérítésére az érintett ágazatokban (például a turisztika, közlekedés, vendéglátóipar, illetve rendezvényszervezés) – természetesen ez esetben is szükség van a Bizottság előzetes hozzájárulására. A 107. cikk (2) bekezdés alatt nyújtott támogatások Bizottság általi jóváhagyása automatikusan megtörténik, ez azonban nem jelenti azt, hogy a vírusra hivatkozva bármilyen támogatás kifizethető lenne. A 107. cikk (2) bekezdésének érvényesüléséhez a tagállamoknak igazolni kell tudniuk, hogy a tervezett támogatás szükséges, megfelelő és arányos annak érdekében, hogy megszüntesse az adott tagállam gazdaságában bekövetkezett súlyos zavart. A súlyos zavarnak a tagállam gazdaságának egészét vagy jelentős részét és nem csupán egy régióját vagy területének bizonyos részét kell érintenie.

A 107. cikk (3) bekezdése alapján egyébként is adható megmentési támogatásokra vonatkozó szabályok kapcsán fontos változás volt, hogy a „*most az egyszer*” szabálytól a jelenlegi rendkívüli helyzetre tekintettel a Bizottság a Közlemény szerint egyedi esetekben hajlandó eltekinteni, azzal, hogy ezeket az eseteket egyedileg be kell jelenteni. Ugyanezen közlemény mellékletében arra is invitálta a Bizottság a tagállamokat, hogy kisebb állami cégek, valamint a kkv-szektor részére likviditási támogatást adó támogatási programokat is bejelenthetnek (a megmentési és átszervezési iránymutatás alapján).

Egy héttel később tette közzé a Bizottság az *ideiglenes támogatási keretszabályokat*, amely érdemben a 107. cikk (3) bekezdés b) pontját alkalmazza a válsághelyzetre.<sup>16</sup> Az ideiglenes keretszabályok 2020. március 19-től az év végéig alkalmazandók, tekintettel arra, hogy a járvány gazdaságra gyakorolt hatásai azonnali, viszont minden bizonynyal időben korlátozott lépéseket tesznek szükségessé. Ugyanezen nap megküldte a tagállamoknak azt a hivatalos sorvezetőt, amelyet a Covid-19-vírusjárvány hatásai miatt kezdeményezett, az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontjára alapozott bejelentések elkészítéséhez alkalmazhatnak a tagállamok. A keretszabályokat háromszor is módosította a Bizottság, április 20-án, május 8-án, illetve június 29-én. Eredetileg ötféle támogatás engedélyezését jelezte előre a Bizottság, ez mára 11-re bővült. A közleményben foglaltak betartása mellett nyílik lehetőség a bejelentést követően akár néhány napon belül jóváhagyást kapni. Az engedélyezési folyamatától tehát nem tekinthet el a Bizottság, de azt igyekszik felgyorsítani, megkönnyíteni.

A Bizottság véleménye szerint a szükséges állami támogatások az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja alapján korlátozott időtartamra, a közleményben foglalt feltételek teljesülése esetén a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilváníthatók annak érdekében, hogy orvosolják a vállalkozások likviditási problémáit, és gondoskodjanak

<sup>16</sup> Az állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi Covid-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából közzétett 2020. március 20-i 2020/C 91 I/01 sz. bizottsági közlemény; COM (2020) 112.



arról, hogy a Covid-19-járvány által okozott zavarok – különösen a kkv-k esetében – ne rendítsék meg az érintett vállalkozások életképességét.

### *A keretszabályokban engedélyezett támogatások*

Az új szabályok lehetővé tették, hogy a tagállamok a Covid-19-vírusjárvány miatt nehézségekkel küzdő vállalkozások számára meghatározott formában támogatást nyújtsanak. A közlemény az abban részletezett ideiglenes állami támogatásokat az alábbi, idővel egyre bővülő csoportba sorolja.

1. *Korlátozott összegű támogatások* a hirtelen hitelszűkével vagy akár hitelhiánnyal szembesülő vállalkozások részére. A nálunk is nagy népszerűségnek örvendő jogcím alapján a támogatás összege vállalkozásonként nem haladhatja meg a 800 ezer eurót. Az érzékenyebb, illetve sokszor kisebb gazdasági szereplőkkel a mezőgazdasági és a halászati szektorban a támogatás összege alacsonyabb, 100, illetve 120 ezer euró. A támogatás formája sokféle lehet: közvetlen támogatás, adókedvezmény, fizetési könnyítés, visszafizetendő előlegek, garanciák, hitelek, sajáttőke-juttatás. Fontos, hogy a támogatás csak program keretében (tehát nem egyedi támogatásként) nyújtható, ezen felül az általános szabályok szerint igénybe lehet venni a *de minimis* jogcímen is állami támogatást.

2. *Hitelgaranciák formájában nyújtott támogatás*: a tagállamok csökkentett díjú garanciát nyújthatnak, a díj összegét a vállalkozás mérete és a garancia időtartama alapján állapítják meg (a közlemény részletesen szabályozza a hitelek maximális tőkeösszegét, a garancia időtartamát és egyéb feltételeket).

3. *Kedvezményes hitelkamatlábak formájában nyújtott támogatás*: a tagállamok kamattámogatást nyújthatnak a 2020. december 31-ig megkötött beruházási vagy forgóeszközhitelhez, a vállalkozás mérete és hitelfutamidő alapján meghatározott kamatszinteken. A Bizottság itt tesz említést az alárendelt kölcsön formáját öltő támogatásról is.<sup>17</sup> A közlemény további részletes szabályokat tartalmaz a hitel és a kedvezményes kamatlábak összegéről, a hitelszerződés időtartamáról.

4. *Hitelintézeteken vagy más pénzügyi intézményeken keresztül nyújtott garancia vagy hitel*: az előző pontokban részletezett garanciadíj- és kamattámogatások a pénzügyi intézményeken keresztül is nyújthatók. A Bizottság közleményében elismeri a pénzügyi közvetítőrendszer kulcsszerepét a Covid-19-járvány gazdaságra gyakorolt hatásainak enyhítésében a hiteláramlás fenntartásán keresztül, és támogatja is a tagállamokat olyan intézkedések meghozatalában, amelyek ily módon juttatják el a támogatásokat a vállalkozásokhoz. Fontos azonban, hogy az eszközökből ne legyen cél: az intézkedések nem célozhatják a bankok és más pénzügyi vállalkozások életképességének, likviditásának vagy fizetőképességének megőrzését. A hitelintézeteknek vagy más pénzügyi intézményeknek a „lehető legnagyobb mértékben” tovább kell adniuk az állami garanciából, illetve a kedvezményes kamatlábú hitelekből eredő előnyöket a végső kedvezményezettnek. Ha a bankoknak likviditási, feltőkésítési vagy értékvesztett eszközökkel

<sup>17</sup> Az ilyen adósság a saját tőke vagy hibrid tőke formájában nyújtott támogatáshoz képest kevésbé torzító hatású, mivel működő vállalkozás esetében nem alakítható át automatikusan saját tőkévé.





kapcsolatos intézkedés formájában rendkívüli állami pénzügyi támogatásra lenne szükségük,<sup>18</sup> meg kell vizsgálni, hogy az intézkedés megfelel-e a bankok helyreállításáról és szanalásáról szóló irányelv szabályainak. Ha a feltételek teljesülnek, akkor az ilyen rendkívüli állami támogatásban részesülő bank nem tekinthető fizetéseképtelennek vagy valószínűleg fizetéseképtelenné válónak, továbbá kivételesen nem kell hogy sor kerüljön a részvényesek és az alárendelt hitelezők egyébként kötelező teherviselésbe való bevonására.

5. *Rövid lejáratú exporthitel-biztosítás:* bár a Bizottság álláspontja szerint piacképes kockázatokra általában nem nyújtható állami támogatás, a jelen helyzetben a Bizottság arra jutott, hogy nincs elegendő piaci alapú biztosítási kapacitás a rövid lejáratú export-hitelekre, valamint hogy átmenetileg nincs fedezet a piacképes kockázatokra.

6. *A Covid-19 szempontjából releváns kutatáshoz és fejlesztéshez nyújtott támogatás:* a Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetőnek fogja tekinteni az antivirális készítményekkel kapcsolatos kutatásra irányuló K + F projektekhez nyújtott támogatást. Ehhez azt megadott formában kell nyújtani (például szubvenció, adókedvezmény), és megfelelni bizonyos feltételeknek (például az ösztönző hatás bizonyítása érdekében). A közlemény példátlanul nagy összegben engedi támogatás nyújtását: a támogatási intenzitás alap kutatás esetében az elszámolható költségek 100%-a lehet, az alkalmazott kutatás és a kísérleti fejlesztés esetében is elérheti az elszámolható költségek 80%-át (az állam tehát szinte a teljes K + F költség alól mentesítheti a piaci szereplőket!). Megjegyzendő, hogy ez azért is érdekes engedmény, mert a vírusörületben piaci alapon is számos gyógyszer-cég porgettte fel kutatásait, hiszen az elsőként sikeres gyógyszerrel előálló vállalkozás globális szinten is hatalmas profitra tehet szert.

7. *Tesztelési infrastruktúrákhoz nyújtott beruházási támogatás:* a Bizottság engedélyezni fogja olyan tesztelési és felskálázási infrastruktúrák kiépítéséhez vagy korszerűsítéséhez nyújtott támogatásokat, amelyek a tömegtermelést megelőzően, az első ipari hasznosításig a Covid-19 szempontjából releváns gyógyszerek, orvostechinikai eszközök, kórházi és orvostechinikai felszerelések, fertőtlenítőszerk stb. eszközök fejlesztéséhez, teszteléséhez és felskálázásához szükségesek. A támogatás összege itt is kivételesen magas, 75% lehet.

8. *A Covid-19 szempontjából releváns termékek előállítására irányuló beruházási támogatás:* az előbbi pontban említett termékkör előállítását segítő támogatás az elszámolható költségek 80%-át is kiteheti. Sőt, ez összesen 95%-ra is felfuthat, ha a beruházás két hónapon belül befejeződik, vagy ha a támogatást egynél több tagállam nyújtja. Az engedélyezett támogatási formák ez esetben is a közvetlen támogatások (szubvenciók), adókedvezmények és visszafizetendő előlegek.

9. *Adó és/vagy társadalombiztosítási járulékok elhalasztása formájában nyújtott támogatások:* ezek akkor minősülnek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében támogatásnak, ha bizonyos ágazatokra, régiókra vagy vállalkozástípusokra korlátozódnak (azaz teljesül a szelektivitás feltétele). A támogatásnak program jellegűnek kell lennie,

<sup>18</sup> A pénzügyi részletszabályokat a bankok helyreállításáról és szanalásáról szóló irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 28. pontja, valamint az Egységes Szanalási Mechanizmusról szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének 29. pontja tartalmazza. Lásd még: a Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (2013/C 216/01) 1.



és a Covid-19-járvány által különösen érintett vállalkozásokra vonatkozva. Idesorolnók egyebek között a részletfizetések elhalasztása, az adótartozás-átütemezés könnyítése, kamatmentes időszakok engedélyezése, az adótartozások behajtásának felfüggesztése és a gyorsított adó-visszatérítés. A halasztás legfeljebb a 2022. december 31-ével záródó időtartamra adható.

10. *Munkavállalók utáni bértámogatás formájában nyújtott támogatás*: engedélyezhetőek lehetnek azok a szelektív bárköltésig hozzájárulások, amelyeket a tagállamok a munkahelyek megőrzése érdekében adnak olyan vállalkozásoknak, amelyek a Covid-19 kitérése miatt egyébként munkavállalókat bocsátanának el. A bértámogatás egy évre nyújtható, és annak havi összege nem haladhatja meg a havi (szuper)bruttó fizetésének 80%-át.

11. *Feltőkésítési támogatás*: a közlemény egyik legrészletesebb pontja szerint a tagállamok saját tőke és/vagy hibrid tőkeinstrumentumok formájában állami támogatást nyújthatnak a Covid-19-járvány miatt pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalkozásoknak annak érdekében, hogy ne eredményezzék a korábban életképes vállalkozások piacról való kiesését. A nagyvállalatoknak arról is számot kell adniuk, hogy a kapott támogatás hogyan támogatja tevékenységüket a zöld és digitális átálláshoz kapcsolódó uniós és nemzeti kötelezettségekkel összhangban. A Bizottság hangsúlyozza, hogy erre a támogatási formára csak kivételesen kerülhet sor, és akkor is csak szigorú feltételekkel, mivel nagymértékben torzítja a vállalkozások közötti versenyt. Fontos kitétel a támogatás időleges jellege: a Covid-19-feltőkésítést a gazdaság stabilizálódásakor vissza kell fizetni. A pénzügyi válság kapcsán hozott korábbi közleményből ismerős, a szabad piaci versenyt korlátozó elvárás, hogy – az indokolatlan versenytorzulás megelőzése érdekében – az ilyenfajta állami támogatásban részesülő kedvezményezettek nem folytathatnak agresszív kereskedelmi terjeszkedést, és nem vállalhatnak túlzott kockázatokat.<sup>19</sup> Ha a feltőkésítés összege meghaladja a 250 millió eurót és a kedvezményezett jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás (érdekes, hogy a közlemény nem a versenyjogban ismert gazdasági erőfölény fogalmát használja), a tagállamnak kiegészítő intézkedéseket kell javasolnia a tényleges verseny megőrzése érdekében.<sup>20</sup> A sok egyéb korlátozás között megemlítendő, hogy a kedvezményezett vezetőségének fizetése a járvány előtti év decemberi szintet nem haladhatja meg, bónusz kifizetése nem lehetséges.<sup>21</sup> Ugyan erről nem szól kifejezetten a közlemény, de a feltőkésítés csak akkor lesz állami támogatás, ha azt magánpiaci befektető nem lépte volna meg. A közlemény harmadik módosítása új szabályokat hozott az állami feltőkésítéshez csatlakozó magánbefektetők kapcsán, abból a célból, hogy az állami költségvetést tehermentesíteni lehessen.

<sup>19</sup> 2020. március 20-i 2020/C 91 I/01 sz. bizottsági közlemény, 71. pont.

<sup>20</sup> A Bizottság a tagállamok figyelmébe ajánlja a 139/2004/EK tanácsi rendelet és a 802/2004/EK bizottsági rendelet alapján elfogadható korrekciós intézkedésekről szóló bizottsági közleményben előirányzott strukturális vagy magartartási kötelezettségvállalásokat. 2020. március 20-i 2020/C 91 I/01 sz. bizottsági közlemény, 72. pont.

<sup>21</sup> 2020. március 20-i 2020/C 91 I/01 sz. bizottsági közlemény 78. pont. Ez a korlátozás is addig él, ameddig a Covid-19 feltőkésítési támogatás legalább 75%-át nem fizették vissza.



### *Néhány általános szabály*

Az uniós Covid-19 válságszabályok egyik fontos feltétele, hogy a kedvezményezett nem lehetett *nehéz helyzetben* a válság előtt (2019. dec. 31.) a megmentési és átszervezési iránymutatásban foglaltak szerinti értelemben, hanem a válság következtében került nehéz gazdasági helyzetbe. Ez a feltétel nyilván teljesül, amennyiben a megmentési és átszervezési iránymutatásban foglalt definíció feltételei teljesülnek. A közlemény azonban más lehetőségeket is nyitva hagy a nehéz helyzet bemutatására, így például a forgalom, rendelésállomány stb. drasztikus csökkenésével is lehet azt igazolni. A megmentési és átszervezési közlemény alapján megkívánt legalább hároméves működés feltételétől is el lehet tekinteni, elegendő, ha a vállalkozást a járványt megelőzően, 2019. december 31. előtt alapították. Megjegyzendő, hogy a közlemény harmadik módosítását követően a mikro- és kisvállalkozások akkor is élvezhetik a Covid-19-szabályok előnyeit, ha a válság előtt is már nehéz helyzetben voltak. Ez egy jó példa arra, hogy a *soft law* szabályok az idő előrehaladtával nem feltétlen szigorodhatnak, hanem éppen enyhülhetnek is, ami azt mutatja, hogy a kiinduló helyzetben a Bizottság igyekezett szorosan fogni a gyeplőt.

A támogatásszabályoknál, ahol összeghatárhoz van kötve egy támogatás engedélyezése, fontos az uniós versenyjog *vállalkozáscsoport* fogalmát szem előtt tartani. A vállalkozás fogalma ugyanis nem egyetlen jogi személyt jelent, hanem egy gazdasági egységet alkotó társaságok csoportját. Az egy csoporthoz tartozás alapulhat jogi vagy tényleges helyzeten, a lényeg az, hogy irányítási viszony legyen kimutatható, azaz az anyavállalkozás képes legyen a leányvállalkozás jelentősebb üzleti döntéseit befolyásolni. Egyes állami támogatásszabályoknál külön jelentősége van annak meghatározásának, hogy meddig húzódnak egy vállalkozás határai. Ez igaz a „nehéz helyzet” meghatározására, a kis- és középvállalkozás definiálására, vagy éppen a csekély jelentőségű támogatások esetében a kumuláció értelmezésére. A kkv, illetve ennek kapcsán a kapcsolt és partnervállalkozás fogalmát az általános csoportmentesítési rendelet melléklete definiálja, lényegében követve az általános versenyjogi vállalkozáscsoport (gazdasági egység) fogalmát. Ettől a fogalomtól a vírusjárvány miatt előállt rendkívüli helyzetben sem lehet eltérni. A kapcsolt vállalkozás az egyedüli de jure irányítás eseteit öleli fel, a kapcsolt vállalkozás pedig a kisebbségi de facto irányításhoz hasonlatos (25%-ot meghaladó részesedés, úgy, hogy nincs ennél magasabb részesedésű független tulajdonos). A szabályozás lényege, hogy ne essenek a kkv fogalma alá azok a cégek, amelyek egy nagyobb vállalkozáscsoport tagjai. A fogalmat megszorítóan kell értelmezni, hiszen a kkv-státusz kedvező helyzetbe hozza a kedvezményezettet (a főszabály alóli tilalom nem vonatkozik rá).

A nehéz helyzet meghatározása szempontjából is van jelentősége a vállalkozáscsoport meghatározásának. Az itt követendő logikára a megmentési és átszervezési közlemény adhat iránymutatást. A főszabály ez esetben is az, hogy vállalkozáscsoport szinten kell értékelni a nehéz helyzet paramétereit. Ebből adódóan egy nagyobb vállalatcsoport-hoz tartozó vállalkozás általában nem jogosult megmentési támogatásra. Ez alól viszont



van egy kivétel, ami áttöri a cégcsoportszintű értékelést: megállapítható egy tagvállalkozás nehéz helyzete akkor, ha bizonyítható, hogy a vállalkozás nehézségei saját működésére, és nem a költségeknek a csoporton belüli önkényes felosztására vezethetők vissza, továbbá a nehézségek túl súlyosak ahhoz, hogy csoportszinten megoldhatók legyenek.<sup>22</sup>

A válsághelyzetben sem megengedett azonban az egyébként szigorúan tiltott *exporttámogatás*.<sup>23</sup> Ez még a működési célú támogatásnál is szigorúbb tilalom alá esik, sem a de minimis szabály, sem a csoportmentesség, sem egyéb kivétel nem óvja meg a tilalom alól. Nincs jelentős különbség abban sem, hogy uniós tagállamba irányuló export támogatásról van szó, vagy harmadik országról. Ez utóbbi irányú exporttámogatás hasonlóan szigorú tiltását a nemzetközi jogi (WTO) szabályok betartása is indokolja.

### 3.2. Engedélyezett magyar támogatási programok

2020. március 12. – szeptember 17. között 25 esetben hozott a Bizottság a 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján engedélyező döntést (meghatározott vállalkozások vagy iparágak támogatása), 14 ügyben a 107. cikk (3) b) pontja alapján, és csupán három esetben e bekezdés c) pontjára támaszkodva. A döntések nagy része, közel 250 az előbbieken ismertetett keretszabályok alapján született.<sup>24</sup>

13 magyar támogatási program kapcsán született 24 engedélyező döntés (11 esetben került sor módosításra). Ezeket mind a 107. cikk (3) b) pontja alapján, a bizottság átmeneti közleménye alapján fogadták el, egy esetben a 107. cikk (2) bekezdés b) pontja volt a jogalap (a kompenzációs támogatási program esetében).

A koronavírussal kapcsolatban az Európai Bizottság által elfogadott magyar intézkedések listája, nem felsorolva a módosításokat:

<sup>22</sup> A Bizottság iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról; *HL C 244., 2004.10.1., 2–17. 22. pont.*

<sup>23</sup> A de minimis támogatásról szóló 1998/2006. sz. bizottsági rendelet 1. cikk (1) d) pontja tartalmaz a rendelet vonatkozásában egy támpontot adó kivételszabályt. Ez a rendelkezés tiltja az akár csekély összegű olyan támogatást, amely „harmadik országokba vagy tagállamokba irányuló exporttal kapcsolatos tevékenységek támogatása, nevezetesen az exportált mennyiségekhez közvetlenül kapcsolódó támogatás; értékesítési hálózat kialakításával és működtetésével vagy exporttevékenységgel összefüggésben felmerülő egyéb folyó kiadásokkal kapcsolatos támogatás”.

<sup>24</sup> Lásd: *Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework.*



1. táblázat

## Magyar támogatási programok

Bizottsági határozat	Támogatási intézkedés neve	Támogatási forma
SA.56926	Versenyképességet növelő támogatás 7/2020. (IV. 16.) KKM rendelet	vissza nem térítendő támogatás
SA.56994	A strukturális alapok felhasználása a koronavírus-járvány miatt átmeneti pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalkozások támogatására 255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet	vissza nem térítendő támogatás, kedvezményes hitel, tőkebefektetés
SA.57007	Kutató-fejlesztő munkakörben dolgozók bértámogatási programja 103/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet	bértámogatás
SA.57121	Kezességvállalási program (MFB és Garantiqa) 1170/2020. (IV. 21.) Korm. határozta	kezesség
SA.57064	Kezességvállalási és hitelprogram (Eximbank) 1994. évi XLII. tv. 2. § (1)	kezesség, hitel és kamattámogatás
SA.57198	Kezességvállalási program (AVHGA) 1195/2020. (IV. 30.) Korm. határozat	kezesség
SA.57329	Átmeneti támogatás (Agrárminisztérium)	vissza nem térítendő támogatás
SA.57269	Városi és egyéb tőkealapok (A tőkealapok szabályzatai)	tőke, kölcsön
SA.57285	A Széchenyi hitelprogramokhoz kapcsolódó díjtámogatás 1194/2020 (IV. 30.) Korm. hat.	vissza nem térítendő támogatás
SA.57468	Minisztériumok „ernyőprogramja”	vissza nem térítendő támogatás
SA.57375	Kompenzációs támogatási program	vissza nem térítendő támogatás
SA.57767	Légiipari vállalkozások közterhek alóli mentesítése	adó- és járulékmentesség
SA.58202	Egészségipari és kutatás-fejlesztési program	vissza nem térítendő támogatás

*Forrás:* Készült a TVI honlapján található táblázat alapján: *A koronavírussal kapcsolatban az Európai Bizottság által elfogadott magyar intézkedések listája.* Támogatásokat Vizsgáló Iroda.

Az alábbiakban, mivel valamennyi döntést bemutatni fölösleges lenne, az első jóváhagyó határozatot mutatom be, amely eredetileg 50 millió Ft-os kerettel célozta a magyar vállalkozások *versenyképességének* növelését. A Bizottság eljárása dicséretesen gyors volt, az április 2-i notifikációt hat nappal követte a jóváhagyó döntés (minden bizonnyal a notifikációt megelőzte a szokásos előzetes, informális egyeztetés). A közvetlen támogatást a Külügyminisztériumhoz kötődő Nemzeti Befektetési Ügynökség Nonprofit Kft. (HIPA Nonprofit Kft.) adja meghatározott piaci ágazatokban működő olyan kkv-k számára, amelyek a koronavírus-járvány gazdasági hatásai okozta bevételkiesés és likviditáskiesés miatt szembesülnek nehézségekkel. A Bizottság arra a következtetésre jutott,



hogy az intézkedés az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontjával és az ideiglenes keretszabályokkal összhangban szükséges, megfelelő és arányos a magyar gazdaságban bekövetkezett komoly zavar megszüntetéséhez. Így különösen releváns volt, hogy a támogatás vállalatonként nem haladhatja meg a 800 ezer eurót; a vállalkozásonkénti támogatási összeg a beruházási volumenhez és piaci ágazathoz kapcsolódik, és a támogatás legfeljebb 2020. december 31-ig adható. Fontos feltétel az is, hogy a kedvezményezett alapvetően „egészséges” vállalkozás volt, a vírushelyzet miatt került nehéz helyzetbe, és nem védte a károkkal szemben megfelelő biztosítás.<sup>25</sup> A nehéz helyzethez azt kell tudnia igazolni, hogy forgalma vagy rendelésállománya a vírushelyzettel összefüggésben legalább 25%-kal esett vissza. A támogatásért cserébe 2021. június végéig 150 ezer eurós beruházást kell Magyarországon megvalósítani, a támogatás összege a beruházás mértékével arányosan emelkedik 30%-ról, a maximum 50%-ot 500 ezer eurót meghaladó beruházásnál lehet lehívni.

Érdekes, hogy a bizottsági határozatban csupán fél oldalt tesz ki annak indokolása, hogy miért áll fenn az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdésének sérelme. Valamivel hosszabban szól a döntés a 107. cikk (3) bekezdés b) pont alatti engedélyezésről, összhangban a keretszabályban rögzítettekkel.

## 4. Hasonlóságok és különbségek a 2008-as gazdasági válság kezelésével

E rövid tanulmány végén érdemes összehasonlítani a közelmúlt fejleményeit a legutóbbi nagy válság kezelésére hozott intézkedésekkel. Fontos különbségnek gondolom, hogy a 2007-ben indult globális válság eredendően *egyetlen gazdasági ágazathoz* és néhány *piaci szereplő* felelőtlen üzleteléséhez kötődött, ami egyszerre volt sokak által kárhozott és a világgazdaság egészét átszövő, így nem meglepő, hogy az intézkedések is óvatosan, nem kis politikai viták között születtek. Jelen esetben nem lehet azt mondani, hogy a piaci szereplők saját hibáik miatt kell hogy bűnhődjenek: a válság mögött egy emberéleteket veszélyeztető vírussal szembeni állami korlátozások álltak. A közvetlenül károsodó ágazatok is nagyobb számúak (eredendően turizmus, szállítás, kapcsolódó szolgáltatások), mint jó tíz évvel ezelőtt, bár mindkét esetben igaz, hogy végső soron a gazdaság egészére jellemző a visszaesés. Érthető, hogy az állami gazdaságvédő intézkedések gyorsabban születtek meg, mondhatni társadalmi konszenzus mellett, így az Európai Bizottság válasza is szinte azonnali és megértő-engedélyező volt.

Közös a válságkezelésekben, hogy a Bizottság a gyorsan változtatható *soft law eszközökkel irányította* a piaci szereplőket segítő tagállami támogatáspolitikákat. A 2008-ban kezdődő válság első szakaszában a nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára nyújtott állami támogatások értékelése a 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához

<sup>25</sup> A nehéz helyzet fogalmát az általános csoportmentesítő rendelet is tartalmazza: 651/2014. sz. Bizottsági Rendelet a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. 1., 2. cikk (18) bek.



nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás szerint történt. Egy következő lépésben, a válság általánossá válása után vonták be a 107. cikk (3) bekezdésének b) pontját, amely szerint a Bizottság engedélyezheti az állami támogatást „egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére” is. Hasonlóan alakult a Covid-19-vírus kapcsán a jóváhagyó határozatok jogalapja, azzal a különbséggel, hogy itt a dolgok természete szerint a 107. cikk (2) bekezdése is szerephez jutott.

A pénzügyi válság kapcsán kiadott, egymással időben és témában is átfedő soft law szabályok alkalmazása nem volt mindig könnyű, a jogbiztonságot jobban szolgálta volna, ha a Bizottság egy közleményben összegezte volna a pénzügyi szektorban működő vállalkozások megmentésére és átszervezésére vonatkozó támogatások szabályait. A Covid-19-vírus kapcsán létrejött ideiglenes szabályrendszer ehhez képest mindenképpen áttekinthetőbb képet ad a Bizottság álláspontjáról. Különbség a két válság közleményszabályozása kapcsán, hogy a pénzügyi válság közlemények nem jelölték meg lejáratuk dátumát, addig a vírusjárvány soft law anyagok igen (bár kétségtelenül nem nagy feladat lesz ezt utóbb módosítani).

Jelentősebb különbség még, hogy korábban a *csékély összegű* támogatások kivételének plafonja 200 ezerről 500 ezer euróra emelkedett.<sup>26</sup> Valószínűleg az is a különbségek listáját gyarapítja, hogy a pénzügyi szektorban a tapasztalatok alapján – versenyjogon kívüli – rendeleti és irányelvi szintű ágazati *jogi szabályozás* is született,<sup>27</sup> méghozzá meglehetősen nagy szigorot tanúsítva a jövőben támogatandó bankokkal szemben: néhány kivételtől eltekintve a támogatást kapó pénzügyintézetet fel kell számolni. A Covid-19-válság eltérő oka miatt nem várható egy ágazati szabályozás szigorodása.

A Bizottság a 2008-as válságot követő első években, abból kiindulva, hogy gyakorlatilag minden bank megmentésre szorult, első körben lényegében minden állami támogatást engedélyezett, majd később, a szerkezetátalakítás során érvényesítette a verseny- és belső piacot védő feltételeket.<sup>28</sup> Ugyanígy megfigyelhető volt idővel a vonatkozó

<sup>26</sup> Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban; HL C 16., 2009.1.22., 4.2.2. pont.

<sup>27</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, illetve az euró zónára nézve az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról.

<sup>28</sup> A 2013-as banki közlemény megfogalmazásában: „A válság mértéke és az uniós pénzügyi szektorban tapasztalható általános bizalomvesztés, valamint a bankközi források ehhez társuló elapadása miatt a Bizottság úgy döntött, hogy a pénzügyi rendszer stabilitásának megóvása érdekében hozott minden szükséges tagállami intézkedést – beleértve a megmentési intézkedéseket és a feltőkésítési programokat – jóvá fog hagyni. A kezességvállalás, feltőkésítés és értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedések formájában nyújtott megmentési támogatás ideiglenes elfogadása eredményesen csökkentette a pánikot, és helyreállította a piaci bizalmat.” A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (2013/C 216/01), 22. pont.



közlemények szigorodása, ha összevetjük a 2008-as és a 2013-as keretrendszert.<sup>29</sup> Bár az igaz, hogy önmagában az meglepő, hogy öt évvel a válság kirobbanása után még mindig volt lehetőség pénzügyi válság címen a speciális, átmeneti szabályokat alkalmazni. Így például fontos változtatás volt a tehermegosztásra vonatkozó követelmények szintjének megemlése: mielőtt egy bank szerkezetátalakítási támogatásban részesülne, főszabályként ki kell meríteni valamennyi tőkeképzési lehetőséget, többek között az alárendelt kölcsön átalakítását is. Más szóval, a banknak és a tulajdonosoknak lehetőleg saját forrásból kell finanszírozniuk az átalakítást. Ehhez hozzátehetjük, hogy ez egy olyan természetesnek tűnő „szigorítás”, hogy utólag inkább azon csodálkozunk, miért nem eleve így szóltak az engedélyezési szabályok. Mivel a Covid-19-hez kötődő gazdasági válságnak még nem látjuk a végét, nehéz megmondani, hogy mennyire lesznek tartósak az átmenetinek szánt szabályok, illetve azok azonnali kivezetése helyett azok módosítása, a támogatáshoz kapcsolódó elvárások, feltételek szigorodására fog-e sor kerülni.

Azt, hogy tíz évvel ezelőtt jól sikerült a Bizottságnak a különböző érdekek között egyensúlyoznia, jól mutatja mind a 2008-as pénzügyi, mind a mostani vírusválság kapcsán, hogy a határozatok szinte mind jóváhagyók, érdemi vizsgálatra vagy negatív döntésre korábban egy-két alkalommal, idén még egyszer sem került sor. Azaz sikerült jól meghatározni a játékszabályokat, azokhoz pedig a tagállamok tartották magukat. Megjegyzendő, hogy éppen ezért jelentős bírói gyakorlat sem alakult ki, kevés ügyet vittek a luxemburgi testület elé, s ott is nagyrészt a Bizottság került ki nyertesnek.<sup>30</sup> E tekintetben még szintén kevés a tapasztalat, de úgy tűnik, hogy a korábbi pénzügyi jellegű válsághoz hasonlatosan kevés lesz az érdemi jogvita.

## Felhasznált irodalom

- Adamczyk, Guillaume – Bernhard Windisch: *State aid to European banks: returning to viability*. Competition State aid brief, EU Commission, 2015. Elérhető: [https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015\\_001\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 19.)
- Almunia, Joaquín: *Restructuring EU banks: The role of State aid control*. CEPS Lunchtime Meeting Brussels, 24 February 2012.
- Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework*. Elérhető: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/State\\_aid\\_decisions\\_TF\\_and\\_107\\_2b\\_107\\_3b\\_107\\_3c.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 19.)
- A koronavírussal kapcsolatban az Európai Bizottság által elfogadott magyar intézkedések listája*. Támogatásokat Vizsgáló Iroda. Elérhető: <https://tvi.kormany.hu/a-bizottsag-altal-elfogadott-magyar-intezkedesek-listaja> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 19.)
- Nicolaides, Phedon: *Ten Years of State Aid to Financial Institutions*. *European State Aid Law Quarterly*, 18. (2019), 2. 121–137. DOI: <https://doi.org/10.21552/estal/2019/2/3>

<sup>29</sup> Erre a következtetésre jut Phedon Nicolaides is: Phedon Nicolaides: *Ten Years of State Aid to Financial Institutions*. *European State Aid Law Quarterly*, 18. (2019), 2. 121–137. 137.

<sup>30</sup> Kivételem például a holland ING-nek juttatott támogatás esete: T-29/10 ING kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2012:98., a C-224/12 ügyben a Bíróság elutasította a fellebbezést; ECLI:EU:C:2014:213.





- Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami Támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Schumpeter, Joseph A.: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper & Bros, 1942.
- Staviczky Péter: Az állami támogatási soft law hatása a kedvezményezettekre – a Törvényszék egy végzésének ismertetése. *Pro Futuro*, 7. (2017), 1. 118–127. DOI: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2017/1/4751>
- Tóth Tihamér: Megmentési és átszervezési állami támogatások szabályai a pénzügyi szolgáltatások piacán és a gazdaság egyéb területein. *Állami Támogatások Joga*, 21. (2015), 1. 17–55.
- Várnay Ernő – Tóth Tihamér: Közlemények az uniós jogban. *Állam és Jogtudomány*, 50. (2009), 4. 417–472.

## Jogforrások

- 651/2014. sz. Bizottsági Rendelet a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról A Bizottság iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról; *HL C 244., 2004.10.1.*
- A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása (2008/C 270/02)
- A Bizottság közleménye állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keretről a gazdaságnak a jelenlegi Covid-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából (2020/C 91 I/01)
- A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (2013/C 216/01)
- C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, a Bíróság július 24.-i ítélete; ECLI:EU:C:2003:415
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet
- Az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak és az Eurócsoporthoz címzett, a Covid-19 járványra adott összehangolt gazdasági válaszról szóló közlemény, COM(2020) 112 final
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, illetve az euró zónára nézve az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek



és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról





*Petri Bernadett*

# Az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején: valódi megoldás-e a távmegoldás?

## The Functioning of the European Parliament during the Coronavirus Pandemic: Is the Remote Solution a Real Solution?

*Az Európai Parlament eddigi működése során példa nélküli helyzettel találta magát szemben. A koronavírus-járvány miatt elrendelt közegészségügyi intézkedésekre tekintettel március közepe óta lehetetlenné vált az európai parlamenti képviselők fizikai jelenlétével megtartani a plenáris üléseket. A Parlament a kialakult problémát azzal kívánta áthidalni, hogy egy Elnökségi határozat keretében értelmezte az Eljárási Szabályzat elektronikus szavazásról szóló rendelkezését.*

*Így jelenleg a Parlament távműködéssel ülésezik, amire azonban nem rendelkezik megfelelő jogalappal, gyakorlata pedig szembemegy az Eljárási Szabályzattal, amelyet a mai napig sem módosított. A 2020-as évben egyértelműen nem rendeztek meg 12 plenáris ülést Strasbourgban, ami az EUSZ 6. Jegyzőkönyvének rendelkezései alapján a Parlament kötelezettsége lenne. A témáért felelős parlamenti képviselők hónapok óta alternatívákat keresnek a helyzet megoldása érdekében, a jogszerező működés helyreállítása azonban akár 2021 tavaszáig is elhúzódhat, miközben a működéssel szemben támasztható eljárásjogi kifogásokra való tekintettel az Európai Parlament akár az EUMSZ 263. cikke szerinti megsemmisítési keresettel is szembeállíthatja magát.*

**Kulcsszavak:** Európai Parlament, eljárásjog, szavazati jog, plenáris ülés, megsemmisítési kereset, koronavírus

*The European Parliament has found itself in an unprecedented position in its operation so far. In view of the public health measures imposed in response to the coronavirus pandemic, it has become impossible since mid-March to hold plenary sessions with the physical presence of MEPs. The Parliament sought to overcome this problem by*

*interpreting a provision in the Rules of Procedure concerning electronic voting in the framework of a Bureau decision.*

*Thus, the Parliament currently holds sessions by way of telecommunication, for which, however, it does not have an adequate legal basis, and its practice runs counter to the Rules of Procedure, which it has not amended to date. Twelve plenary sessions have definitely not taken place in Strasbourg in 2020, which is the Parliament's responsibility under the provisions of Protocol 6 to the TEU. MEPs responsible for the issue have been looking for alternatives for months, in order to resolve the situation, but it may even drag on until spring 2021 to restore the legitimate functioning, while the European Parliament may even face an action for annulment under Article 263 TFEU on the basis of infringement of procedural requirements.*

**Keywords:** European Parliament, procedural law, voting rights, plenary session, action for annulment, coronavirus

## 1. Bevezetés

A világméretű koronavírus-járvány kitörése óta, 2020 szeptemberében ülésezett volna az Európai Parlament (Európai Parlament, Parlament vagy EP) első alkalommal ismét Strasbourgban, azonban az aktuális járványügyi helyzetre tekintettel erre ismét nem került sor. A koronavírus-járvány kitörése óta megrendezett plenáris ülések során az európai parlamenti képviselők túlnyomó része fizikailag nem jelent meg a plenáris ülésteremben, mivel a plenáris ülés megtartására távolsági működés keretében került sor. A 2020. szeptemberi ülést hivatalosan Brüsszelben rendezte meg a Parlament, de a gyakorlatban maradt az eddigi távolsági ülésezés és szavazás.

A járvány következtében előállt helyzet vitán felül sajátos, amelyre nézve nincs hatályban különleges szabályozás vagy rendkívüli jogrend – az uniós intézmények működése ugyanis általában nem ismeri a rendkívüli helyzet vagy a rendkívüli jogrend fogalmát, pusztán a vis maior jogelv ismeretes az uniós esetjogban. Erről az Európai Unió Bíróságának (EUB, Bíróság) megszilárdult ítélkezési gyakorlata, külön jogszabályi definíció hiányában így rendelkezik: „[A] vis maiort képező körülmények elismerésének előfeltétele, hogy a jogalanyok által hivatkozott külső oknak oly mértékben befolyásolhatatlannak és elháríthatatlannak kell lennie, hogy objektíve lehetetlenné kell tennie, hogy az érintett személy teljesíteni tudja kötelezettségeit. [...] a vis maior fogalmát úgy kell érteni, [...] mint olyan rendkívüli és előre nem látható körülményeket, amelyek következményeit a lehető legnagyobb gondossággal ellenére sem lehetett elkerülni.”<sup>1</sup>

Amíg azonban a vis maior jogelvével általános értelemben felmentést adhat egyes magánjogi kötelezettségek teljesítése alól, amelyeknek külső kényszerítő tényezők hatására nem tudnak eleget tenni a jogalanyok, nyilvánvalóan nem mentesíti az uniós intézményeket az alól a kötelezettségük alól, hogy tevékenységük jogszerűségének

<sup>1</sup> Az EUB C12/92. sz. Edmond Huygen és társai elleni büntetőeljárás, előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Hof van Cassatie – Belgium ügyben 1993. december 7-én hozott ítéletének [ECLI:EU:C:1993:914] 31. pontja.



alátámasztása érdekében egy olyan jogi keretben járjanak el, amely biztosítja a kiszámíthatóságot, a jogbiztonságot és a jogállamiság érvényesülését. Tekintve, hogy az integráció történetében nem fordult még elő a jelenlegi járványhelyzethez hasonló eset, nem áll rendelkezésre olyan jogi alap, amely mentesítené az intézményeket a hatályos normák betartására vonatkozó kötelezettsége alól. Következésképpen, a jelenleg hatályos elsődleges és másodlagos uniós jog a jelen helyzetben is általános érvénnyel alkalmazandó.

Az Európai Unió valamennyi intézményének működése a jogállamiságon kell hogy alapuljon,<sup>2</sup> amelynek értelmében tevékenységének összhangban kell állnia az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel, amelyeket a tagállamok önkéntesen és demokratikusan fogadtak el. A Szerződések értelmében, az intézmények célja „az Unió értékeinek érvényesítése, célkitűzéseinek előmozdítása, az Unió, valamint polgárai és a tagállamok érdekeinek szolgálata, továbbá az Unió politikai és intézkedései egységességének, eredményességének és folyamatosságának a biztosítása”.<sup>3</sup> Továbbá: „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el.”<sup>4</sup>

A jelen elemzés arról kíván átfogó értékelést nyújtani, hogy a jelenlegi meglehetősen ellentmondásos távülesezési módozat megfelel-e ezeknek a kritériumoknak, az Európai Parlament hatályos Eljárási Szabályzatának (Az Európai Parlament szervezetéről és működéséről szóló szabályzat, amelyet az összes parlamenti képviselő többségének szavazatával fogadnak el és módosítanak,<sup>5</sup> további megjelölése: Eljárási Szabályzat), illetve hogy a távszavazás során hozott döntések vonatkozásában milyen jogi következménnyel kell szembenézni, különösen ami a határozatok érvényességét érinti.

A jogi kifogások, mint azt látni fogjuk, elsősorban két eredőre vezethetők vissza. Az egyik annak a kérdése, hogy hozhat-e az Európai Parlament saját hatáskörében, a tagállamok hozzájárulása nélkül olyan döntést, amely eltér a plenáris ülések rendjétől, és nem biztosítja annak a Szerződésekben és esetjogból következő kötelezettségének teljesülését, hogy évi 12 plenáris ülésre kerüljön sor Strasbourgban, folyamatos rendszeresség mellett. A másik tényező pedig azzal összefüggésben áll fenn, hogy a Parlament jelenlegi működése nem áll összhangban saját Eljárási Szabályzatával, amelyet azonban 2020. március óta sem módosított és nem igazított hozzá a kialakult rendkívüli helyzet körülményeihez.

## 2. Az EUSZ 6. jegyzőkönyve szerinti kötelezettség és az Európai Parlament jelenlegi ülésezési rendje

A strasbourgi ülésezésről szóló olykor heves érzelmeket is kiváltó vita mindenki által ismert, és hosszú időre tekint vissza. Az Európai Parlament 2013-as tanulmánya szerint évi 103 millió euró megtakarítást jelentene, ha a Parlament strasbourgi működését

<sup>2</sup> Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikk.

<sup>3</sup> EUSZ 13. cikk (1) bek.

<sup>4</sup> EUSZ 13. cikk (2) bek.

<sup>5</sup> EUMSZ 232. cikkével összhangban.



Brüsszelbe vinnék át.<sup>6</sup> Az Európai Számvevőszék elemzésének értelmében a strasbourg-i székhellyel kapcsolatos összes kiadás évi 109 millió euróra rúg, a strasbourg-i Parlament épületei vitán felül mindösszesen évi 42 napot működnek.<sup>7</sup> Azonban mindez nem változtat azon a tényen, hogy az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ennek megváltoztatásához valamennyi tagállam hozzájárulása szükséges, Franciaország részéről pedig ez a szándék nyilvánvalóan nem áll fenn.

1992. december 12-én a tagállamok kormányai közös megállapodás keretében elfogadták<sup>8</sup> az intézmények, valamint egyes testületek és szervezeti egységek székhelyének meghatározásáról szóló edinburghi döntést. Ennek megfelelően az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 6. jegyzőkönyvének egyetlen, a fenti határozatba foglalt cikke rendelkezik az intézmények székhelyéről az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ, az Európai Közösséget létrehozó szerződésből jött létre a Lisszaboni Szerződés eredményeként, meghatározza az unió elveit és célkitűzéseit, valamint mozgásterét a szakpolitikai területein, továbbá rögzíti az uniós intézmények szervezeti és működési részleteit) 341. cikkére tekintettel: „Az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ahol a tizenkét, havonta tartandó plenáris ülészak zajlik, beleértve a költségvetési ülészakot is. A további plenáris ülészakokat Brüsszelben tartják. Az Európai Parlament bizottságai Brüsszelben üléseznek.”

Az Európai Parlamentnek jogában áll saját működését biztosítani, de kizárólag szigorú normatív keretek szerint. Az Eljárási Szabályzat 155. cikke szerint „[a] Parlament üléseit és bizottsági üléseit a Szerződések rendelkezéseinek megfelelően tartja”. Az EUMSZ 232. cikke lehetővé teszi a Parlament számára, hogy elfogadja saját eljárási szabályzatát, amely alapján meghatározhatja a plenáris ülések hosszát, de ez csak a Szerződésekkel és az EUB ítélezési gyakorlatával összhangban történhet, mindez tehát egy szigorú korlátozást jelent az Európai Parlament hatáskörének vonatkozásában.

A Bíróság számos ítéletében elemezte és értelmezte ezeket a rendelkezéseket. Összességében a Bíróság azon a véleményen van, hogy a fent említett tagállami hatáskör ugyan nem akadályozhatja a Parlament mindennapi működését, azonban a döntések azt is kimondták, hogy az ülések, illetve összességében a munkavégzés helyének bármilyen módosítása szerződésmódosításhoz kötött, ennek megfelelően pedig a tagállamok hozzájárulása szükséges hozzá.

1997-ben az EUB úgy határozott,<sup>9</sup> hogy a tagállamoknak a székhely meghatározására vonatkozó joga azt is jelenti egyúttal, hogy rögzíthetik a Strasbourgban tartandó plenáris ülések számát is. „Tekintettel arra, hogy a Parlamentnek több munkavégzési helye is van, e tekintetben a hatáskör gyakorlása nemcsak a Parlament székhelyének meghatározását jelenti, hanem az arra vonatkozó bennefoglalt hatáskört is, hogy az ott elvégzendő tevékenységekről is döntsenek a tagállamok, ezzel pontosan meghatározva a munkavégzési hely tartalmát.[...] Ebből adódóan a tagállamok kormányainak az volt

<sup>6</sup> Az Európai Parlament adminisztrációjának 2013. augusztusi feljegyzése: „Az Európai Parlament három munkahelyszíne – a többes földrajzi elhelyezkedéséből fakadó környezeti és regionális hatások.”

<sup>7</sup> *Az Európai Parlament működésének központosítása révén elérhető uniós költségvetési megtakarítások elemzése.* Európai Számvevőszék, 2014.

<sup>8</sup> Az EK 216. cikk, az ESZAK 77. cikk és az Euratom-szerződés 189. cikke alapján.

<sup>9</sup> Az EUB C-345/95 sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyében 1997. október 1.-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1997:450]



a szándéka, hogy előírják: a Parlament székhelye, Strasbourg legyen a rendes plenáris ülésezés fő helyszíne, és ebből a célból azt is meghatározzák, hogy évente hány plenáris ülést kell ott tartani kötelező jelleggel.”<sup>10</sup>

A Bíróság értékelése szerint az edinburghi döntést úgy kell értelmezni, hogy a Parlament székhelyének meghatározása egyben azt is jelenti, hogy ott megfelelő rendszerességgel 12 rendes plenáris ülést kell tartani, ideértve azokat az üléseket is, amelyek során a Parlament a ráruházott költségvetési hatáskört gyakorolja a Szerződés alapján. További plenáris üléseket ezért nem lehet más munkavégzési helyre ütemezni, kizárólagosan csak akkor kerülhet erre sor, amennyiben a Parlament a 12 rendes plenáris ülést Strasbourgban, ahol a székhelye található, adott év során megtartja.

Mindezt az támasztja alá, hogy a Bíróság a 2012. évi ítéletében<sup>11</sup> kimondta, hogy „noha a Parlament e belső szervezési jogkör alapján meghozhatja a szükséges intézkedéseket a megfelelő működés és ügymenet biztosítása érdekében, e döntéseknek tiszteletben kell tartaniuk a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy a Parlament rendes plenáris ülésének helyét meghatározzák”.<sup>12</sup> Az EUB a fentebb említett 1997. évi ítélet 29. pontjára a 2012. évi ítéletében is hivatkozik, értelmezését tovább bővítve: „A Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az edinburghi döntést úgy kell értelmezni, hogy az úgy határozza meg a Parlament székhelyét, mint azt a helyet, ahol ezen intézmény tizenkét rendes plenáris ülészetét egyenletes ütemben meg kell tartani, ideértve azon ülészeteket, amelyek során a Parlamentnek a szerződésekből eredő költségvetési jogkörét kell gyakorolnia. A Bíróság azt is kimondta, hogy további plenáris ülészetek tartására tehát csak akkor kerülhet sor valamely más munkavégzési helyen, ha a Parlament tizenkét rendes plenáris ülészetet tart Strasbourgban, az intézmény székhelyén.”<sup>13</sup> Ezen érvelésre tekintettel a konkrét ügyben a Bíróság megvizsgálta, hogy a Parlament – a Francia Köztársaság állításának megfelelően – megsértette-e az intézmények székhelyéről szóló jegyzőkönyveket azzal, hogy 2012. és 2013. vonatkozásában a 10 – augusztus és október kivételével minden egyes hónapban tartott – havi plenáris ülészeteken kívül két olyan plenáris ülészetet határozott meg, amely október ugyanazon hetében egyenként két napig tart, és helyt adott a Francia Köztársaság keresetének.

A plenáris ülések megrendezésével kapcsolatos esetjogból adódó, jelen ügyben is releváns bizonytalanságokat az is fokozza, hogy 2018-ban a Francia Köztársaság pert indított az Európai Parlamenttel szemben azt állítva, hogy a Parlament megsértette az EUMSZ 314. cikkét, amikor az EU 2017-es pénzügyi évre szóló éves költségvetésének közös szövegtervezetéről szóló vitáját és az arról szóló szavazást a brüsszeli plenáris ülés napirendjére tűzte. Ebben a perben a Francia Köztársaság négy, az Európai Parlamentnek a 2017-es pénzügyi évre szóló éves költségvetés elfogadására vonatkozó jogi aktusának megsemmisítését kérte, azzal érvelve, hogy a megtámadott jogi aktusok sértik az intézmények székhelyéről szóló fentebb hivatkozott jegyzőkönyvet. A konkrét perben

<sup>10</sup> Az EUB C-345/95 sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyében 1997. október 1-jén ítéletének [ECLI:EU:C:1997:450] 24., 25. és 26. pontjai

<sup>11</sup> Az EUB C-237/11 és C-238/11 sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament egyesített ügyekben 2012. december 13-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2012:796]

<sup>12</sup> Az EUB C-237/11 és C-238/11 sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament egyesített ügyekben 2012. december 13-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2012:796] 41. pont.

<sup>13</sup> Uo. 40. pont.





ugyan a Francia Köztársaság ezen egyetlen jogalapját különböző indokok alapján végül elutasította a Bíróság,<sup>14</sup> a korábbi ítélkezési gyakorlat során felhozott valamennyi érvet azonban megerősítette. Önmagában az a tény, hogy ilyen perre sor került, jelentős jogi bizonytalansághoz vezetett az unió költségvetésével kapcsolatban.

A fenti döntések azt a mérlegelési lehetőséget vetik fel, hogy bármilyen módon is értelmezzük a jelenlegi távolsági plenáris üléseket, a rendelkezésektől való eltérésnek csak abban az esetben van helye, amennyiben ahhoz a tagállamok hozzájárultak, mivel az edinburghi döntés értelmében Strasbourgban megfelelő rendszerességgel 12 rendes plenáris ülést kell tartani, ennek hiányában további plenáris üléseket a Parlament saját hatáskörében eljárva nem ütemezhet munkavégzési helyre.

A kérdés relevanciáját és időszerűségét elsősorban az adja, hogy a strasbourgi helyszín megszüntetésével kapcsolatos politikai és tagállami szándékok a képviselők körében már most megerősödtek, amire vonatkozóan a francia védekező magatartás következményeivel számolni kell. Clément Beaune francia Európa-ügyi államtitkár már a David Sassolival, a Parlament elnökével (az EP elnöke, az Elnök) folytatott 2020. augusztusi tárgyalása során nyomatékokat adott elvárásának arra nézve, hogy a strasbourgi ülések helyreállítására mielőbb, már 2020 szeptemberében sor kerüljön.<sup>15</sup> Ennek ellenére a Parlament elnökének 2020. szeptember 8-i döntése alapján a plenáris ülést Brüsszelben szervezik meg, elsősorban a strasbourgi régió járványügyi besorolására tekintettel.

### **3. A személyes jelenlét mint az Európai Parlament működésének immanens feltétele**

Az Európai Parlament jelenlegi távmegoldással szervezett ülésezése példa nélkül áll, a távolsági ülésezésre vonatkozóan nem rendelkezik az Eljárási Szabályzat. Az ülés ilyen módon való megrendezésére tehát az Eljárási Szabályzat jelenleg hatályos rendelkezései mellett kerül sor, annyi módosítással, hogy a szavazásra vonatkozóan az Eljárási Szabályzat 22. cikk (2) bekezdése, 25. cikk (4) bekezdése, és 192. cikk (1) bekezdése alkalmazásával az Elnökség (az Európai Parlament szabályszerű működéséért felelős, az Európai Parlament elnökéből, 14 alelnökéből és öt quaestorból álló szerve) kiegészítette az eddigi szavazási eljárásrendről szóló korábbi, 2004. május 3-án meghozott korábbi határozatot, és bevezetett egyes új szabályokat, amelyek a szavazási rend jelenleg alkalmazandó részleteire vonatkoznak.<sup>16</sup> A távolsági szavazás tehát alapvetően az Eljárási Szabályzat 192. cikke szerinti, az elektronikus szavazatszámoló rendszer igénybevételével végzett voksolásnak minősül. Az ülésezés vonatkozásában pedig az Eljárási Szabályzat hatályos rendelkezései alkalmazandók.

A Parlament tehát mind a mai napig nem módosította az Eljárási Szabályzatot annak érdekében, hogy a rendkívüli helyzetre tekintettel eltérő működési rendet vezessen be.

<sup>14</sup> Az EUB C-73/17 sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyében 2018. október 2-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:787]

<sup>15</sup> <https://twitter.com/CBeaune/status/1298304600408297472> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 07.)

<sup>16</sup> Az Európai Parlament 4/2020 sz. Elnökségi határozata.



Ezzel szemben egy, a jogszabályi hierarchiában az Eljárási Szabályzathoz képest alacsonyabb szintű norma keretében,<sup>17</sup> az Elnökség mint a Parlament „ülések lebonyolításával kapcsolatos döntések meghozataláért felelős szerve” határozott az Eljárási Szabályzat rendelkezéseivel több ponton szemben álló szavazási eljárásrend technikai részleteiről. A működés egyéb aspektusait pedig teljesen érintetlenül hagyta.

Mindez abból a szempontból is meglepő, hogy az Európai Parlament számára az Eljárási Szabályzat módosítása mindig is prioritást élvezett, és a Parlament törekedett rá, hogy e norma pontosan és haladéktalanul kövesse hatásköre folyamatos bővülésének tendenciáját.<sup>18</sup>

Az Európai Parlament esetében a személyes, fizikai jelenlét az egész működés immanens, alapvető feltétele és lényegi eleme, mivel az Eljárási Szabályzat minden rendelkezése a képviselő jelenlétét feltételezi.<sup>19</sup> A jelenlét a Parlament működése során egy jogi tény, amelynek az Eljárási Szabályzatban számos jogkövetkezménye van, sok esetben éppen az adott tevékenység érvényességére vonatkozóan, az Eljárási Szabályzat módosításának hiányában pedig nincs lehetőség a személyes jelenlét követelményétől való eltérésre. Az Eljárási Szabályzat módosítására annak 237. cikke alapján ugyanis – az EUMSZ 232. cikkével is összhangban – csak maga a Parlament jogosult, az összes parlamenti képviselő többségének szavazatával. Az Elnökség pusztán az Eljárási Szabályzat által ráruházott feladatkörökben járhat el, amely jelen esetben az ülés lebonyolítására terjed ki, az Eljárási Szabályzat 25. cikke alapján.

Mindezt a tagállami gyakorlat is alátámasztja. A német Bundestag esetében ugyan a szavazások eredményét elektronikus módon összesítik és hitelesítik, az eljárás nem nyújt lehetőséget a távsvavazásra. Ennek megfelelően egy új, 125 a) bekezdéssel egészítették ki a Geschäftsordnung 45. cikkét, amely eredetileg megkövetelte a képviselők felének a jelenlétét annak érdekében, hogy jogilag kötelező döntéseket hozhasson. A módosítás értelmében ezt a követelményt a képviselők egynegyedére csökkentették.<sup>20</sup>

2020. március 14-én a román parlament módosította a belső szabályzatát annak érdekében, hogy a parlamenti munkát „elektronikus eszközök használatával” is végezhessek olyan rendkívüli körülmények fennállása esetén (mint például járványok, természeti katasztrófák, földrengések, terrorcselekmények), amelyek akadályozza a képviselőket a személyes jelenlétben.<sup>21</sup>

Franciaországban mindkét kamara, tehát a Nemzetgyűlés és a Szenátus esetében is követelmény a képviselők személyes jelenléte a szavazásokon és nincsenek távsvavazásra vonatkozó rendelkezések. Mindkét kamara vonatkozásában lehetőség van helyettesítéssel szavazni rendkívüli körülmények fennállása esetén, beleértve a vis maiort is. A Nemzetgyűlésben a helyettesítéssel történő szavazásra csak „rendes körülmények” között van lehetőség. A Covid-19-válság miatt azonban a Nemzetgyűlés hozzájárult

<sup>17</sup> Ennek elsődleges indoka, hogy az Eljárási Szabályzat felhatalmazása alapján és keretei között jár el az Elnökség határozatának meghozatala során (a szerző megjegyzése).

<sup>18</sup> Simon Hix – Bjørn Høyland: Empowerment of the European parliament. *Annual Review of Political Science*, 16. (2013), 1. 171–189.

<sup>19</sup> Simon Hix – Tapio Raunio – Roger Scully: *An Institutional Theory of Behavior in the European Parliament*. Biennial Conference of the European Community Studies Association, 1999.

<sup>20</sup> Jonas Schaible: *Bundestag soll bereits mit einem Viertel der Mitglieder beschlussfähig sein*. Spiegel, 2020.

<sup>21</sup> Hotărâre nr. 2 din 14 martie 2020.



az eljárási szabályok módosításához annak érdekében, hogy különleges munkamódszereket vezessen be.<sup>22</sup>

#### **4. Határozatképesség és küszöbérték, vagyis mit jelent valójában a jelenlét?**

Az Eljárási Szabályzat 178. cikkének rendelkezései szerint az Európai Parlament akkor határozatképes, ha az ülésteremben az összes képviselő egyharmada jelen van, amely a Parlament jelenlegi, 705 fős létszámával kalkulálva 235 főt jelent. Az Eljárási Szabályzat explicit módon fizikai jelenlétet határoz meg e tekintetben.

A 178. cikk értelmezése alapján, amennyiben tehát 235 fő nincs jelen a teremben, 38 képviselő által a szavazás megkezdése előtt benyújtott kérelem alapján az Elnök megállapíthatja, hogy a határozatképesség nem áll fenn. A határozatképesség hiányában pedig a szavazás nem érvényes, amelyből következően az Elnök a szavazást a következő ülés napirendjére tűzi. A szabály alapján a határozatképesség fennállásának megállapítását kérő képviselőknek a kérelem benyújtásának időpontjában jelen kell lenniük az ülésteremben, a továbbiakban elhagyhatják az üléstermet. Így ezzel a szabállyal kapcsolatosan a jelenlét értelmezése elsődleges fontosságú. Nemcsak arról van tehát szó, hogy 235 képviselő fizikai jelenléte hiányában a jelenlegi körülmények között érvénytelen a szavazás, hanem a kialakult helyzet egyfajta tautológiából származó paradoxont teremt:

A fent említett határozatképességi kifogás következtében az Elnök megvizsgálni köteles, hogy fennáll-e a határozatképesség, vagyis jelen van-e 235 fő az ülésteremben. Mindez két szempontból is nehézségbe ütközik. Amennyiben nincs jelen 235 fő, az Eljárási Szabályzat jelenleg is hatályos rendelkezései szerint az Elnöknek be kell jelentenie, hogy nem áll fenn határozatképesség, a szavazásra nem kerülhet sor, azt a következő ülés napirendjére kell tűzni.

Amennyiben az Elnök úgy dönt, hogy a távrésztvevőkre is kiterjesztően értelmezi a jelenlét szabályait, vagyis úgy határoz, hogy a határozatképesség szempontjából az ülést otthonról követő képviselőket is figyelembe kell venni, ellenőriznie kell a létszámot. Az Eljárási Szabályzat 178. cikk 3. pontja értelmében azonban erre nem vehető igénybe az elektronikus szavazatszámoló rendszer – amelynek keretei között jelenleg a Parlament működik a korábbiakban is hivatkozott Elnökségi határozat alapján – a vizsgálatot tehát nem lehet teljesíteni.

Mellesleg amennyiben az Elnök úgy foglal állást, hogy nemcsak a fizikai, de a távrésztvétel is jelenlétnek minősül, a fent említett legalább 38 képviselő a fizikai jelenlét hiányában is beadhatja a határozatképességi kifogást. A 38 képviselőben meghatározott küszöbérték ellenőrzésére ugyanis a fent említett 3. pont értelmében kifejezetten használható az elektronikus szavazatszámoló rendszer. A szabályozásnak a második fordulatra tekintettel felvetődő probléma, miszerint a határozatképesség ellenőrzésére viszont nem használható a rendszer, ebben az esetben is gátja marad annak, hogy az ellenőrzést az Elnök valójában lefolytathassa.

<sup>22</sup> *Crise du Coronavirus-Covid19: conclusions de la Conférence des Présidents. 2020.*



Összességében tehát a jelenleg hatályos szabályozás keretei között nincs jogilag érvényes módja a határozatképesség vizsgálatának az Európai Parlamentben.

A fenti logika követhető nyomon az érvényességi küszöbértékek alkalmazásának vonatkozásában is. A 179. cikk 4. pontja értelmében mind a közepes érvényességi küszöbérték – az összes parlamenti képviselő egytizede, amely egy vagy több képviselőcsoportból vagy egyéni képviselőkből, vagy e két csoportból vegyesen tevődik össze – mind pedig a magas érvényességi küszöbérték – az összes parlamenti képviselő egyötöde, amely egy vagy több képviselőcsoportból vagy egyéni képviselőkből, vagy e két csoportból vegyesen tevődik össze – alkalmazása esetén a számítási módot akként kell alkalmazni, hogy azokat a képviselőket lehet számításba venni, akik a támogató képviselőcsoporthoz tartoznak és fizikailag jelen vannak az ülésteremben.

Amennyiben tehát az Eljárási Szabályzat hatályos rendelkezései alapján, a szabályhoz kötött értelmezés keretében vizsgáljuk a jelenlét szabályait, minden olyan esetben kifogásként lehet hivatkozni a jelenlétre, amikor olyan eljárási aktusra kerül sor a Parlamentben, amely közepes vagy magas küszöbértékhez köthető, és minden ilyen esetben lehetetlenné válik az is, hogy az Elnök a küszöbérték fennállását ellenőrizze. Ilyen eljárások lehetnek többek között a közepes küszöbérték vonatkozásában a Parlament első olvasatát megelőző tárgyalások (71. cikk), amelynek értelmében a tárgyalások megkezdéséről szóló határozatot az érintett kompetens bizottság általi elfogadást követő plenáris ülés kezdetén be kell jelenteni. A plenáris ülésen történt bejelentést követő nap végéig a legalább a közepes érvényességi küszöbértéket elérő számú képviselő vagy képviselőcsoport írásban kérheti, hogy bocssássák szavazásra a tárgyalások megkezdéséről szóló bizottsági határozatot. A Parlament még ugyanezen a plenáris ülésen megtartja az említett szavazást.

Azonos szabályozás vonatkozik az írásbeli választ igénylő nagyobb interpellációk esetére is. Az Eljárási Szabályzat 139. cikkének értelmében írásbeli válasz kézhezvételekor, amennyiben legalább a közepes érvényességi küszöbértéket elérő számú képviselő vagy képviselőcsoport kéri, a nagyobb interpellációt fel kell venni a Parlament végleges napirendtervezetébe, tehát szóbeli vitára kerül sor. Ilyen továbbá a módosítás és vita nélküli eljárás esete a plenáris ülésen (159. cikk), amelynek értelmében amennyiben egy jelentést a bizottságban a tagok kevesebb mint egytizedének ellenszavazatával fogadtak el, azt módosítás nélküli szavazásra tűzik a Parlament napirendtervezetére. A napirendi pontról egyetlen szavazással döntenek, kivéve, ha a végleges napirendtervezet kidolgozását megelőzően legalább a közepes érvényességi küszöbértéket elérő számú képviselő vagy képviselőcsoport írásban kéri, hogy a napirendi pontot módosításra nyissák meg. Ebben az esetben az Elnök a módosítások előterjesztésére határidőt állapít meg.

Hasonlóképpen a magas küszöbérték alkalmazásával kerülhet sor a titkos szavazás kérelmezésére, vagy az ülés félbeszakítására, berekesztésére – legalább a magas érvényességi küszöbértéket elérő számú képviselő vagy képviselőcsoport kérelmére a Parlament döntése alapján az ülés egy vita vagy szavazás során félbeszakítható vagy berekeszhető. Az ilyen javaslatról vagy kérelemről haladéktalanul szavazni kell.

A fentiek tehát kétféle jogkövetkezésmennyel járnak. Az egyik, hogy amennyiben közepes vagy magas küszöbértékhez kötött eljárási aktusra kerül sor az Európai Parlamentben, bármely képviselő eljárási szabálysértési kifogást terjeszthet elő. A másik



oldalról megközelítve pedig a távműködés elvonja a képviselők azon jogát, hogy e küszöbértékekhez kötött eljárási cselekményt hajtsanak végre.

A jelenlét szabályainak alkalmazása kapcsán fennálló értelmezési visszasságok már jelenleg is tapasztalhatók. Az Eljárási Szabályzat 156. cikk rendelkezései alapján a jelenléti ív tanúsága szerint jelen levő képviselők nevét az ülések jegyzőkönyveibe „jelenlévő”-ként kell rögzíteni. Az Elnök által igazoltan távol lévő képviselők nevét az ülések jegyzőkönyveibe „igazoltan távol lévő”-ként kell rögzíteni. E rendelkezések figyelembevételével teljes a bizonytalanság annak kapcsán, hogy kit kell jelenlévőnek, távol lévőnek, illetve igazoltan távol lévőnek tekinteni az ülések vonatkozásában. A 2020. március 26-i plenáris ülés jegyzőkönyve alapján például 75 képviselő volt jelen az ülésteremben, hárman kimentették távollétüket, amely olyan abszurd szituációt teremtett, hogy több mint 600, igazolatlanul távol lévő képviselő szavazott az aznapi szavazások során. A távrésztvevő és ennek megfelelően távszavazó képviselők tehát valójában nem számítottak résztvevőnek, az Európai Parlament ebből következően pedig úgy nyilvánította magát határozatképesnek, hogy valójában nem volt az.

## 5. A távszavazás rendje

Mint fentebb említettem tehát, a jelenlegi szavazási rendre az Európai Parlament szerint az biztosítja a jogalapot, hogy az Elnökség kiegészítette az eddigi eljárásrendről szóló korábbi, 2004. május 3-án meghozott korábbi határozatát és bevezette az elektronikus szavazásról szóló új szabályokat, méghozzá a 2020. március 23-án hozott 4/2020. számú Elnökségi határozat keretében.<sup>23</sup>

Határozatában az Elnökség elsősorban arra hivatkozott, hogy a Covid-19-járvány következtében kialakult közegészségügyi helyzetre tekintettel, számos tagállam különböző utazási korlátozásokat vezetett be, Belgium, Franciaország és Luxemburg pedig olyan kötelező közegészségügyi előírásokat fogadott el, amelyek vonatkoznak az Európai Parlament három munkahelyszínére. Ezenfelül pedig kiemelte, hogy az Eljárási Szabályzatban valamint a szavazásra vonatkozó szabályokról szóló, 2004. május 3-i Elnökségi határozatban<sup>24</sup> az elektronikus szavazási rendszerrel kapcsolatban megállapított rendelkezések és ezek gyakorlati végrehajtása technikai szinten valamennyi parlamenti képviselő ugyanazon a helyen való fizikai jelenlétét feltételezi, ami azonban a jelen körülmények között nem lehetséges.

A döntés célja tehát az volt, hogy minimálisra csökkenjenek a képviselőket és a személyzetet érintő egészségügyi kockázatok, ugyanakkor biztosított legyen a Parlament képessége arra, hogy alapvető költségvetési tevékenységeit tovább folytassa, és különösen hogy teljes mértékben betölthesse szerepét az uniós szinten szükséges sürgős intézkedések elfogadásában. Emiatt az Elnökség egy olyan alternatív elektronikus szavazási rendszer alkalmazását látta indokoltnak, amely lehetővé teszi a Parlament számára, hogy sürgős szavazásokat tarthasson az egész Európára kiterjedő közegészségügyi vészlelyzettel összefüggésében.

<sup>23</sup> Bureau Minutes of the extraordinary meeting of Friday, 20 March 2020 from 11:00 to 13:00 hours. 2020.

<sup>24</sup> Bureau Minutes of the meeting of Monday, 3 May 2004 from 19.00 to 21.30. 2004.



A szavazásra jelenleg olyan módon került sor, hogy a listát, a szavazólapot, valamint a szavazás kezdő és záró időpontját egy funkcionális postafiókról elküldött e-mail útján küldték meg az egyes képviselők hivatalos postafiókjára. A képviselő vagy annak munkatársa ezt követően a szavazólap papíron történő kitöltésével és aláírásával szavaz, majd hivatalos postafiókjáról elektronikus levélben elküldi az elektronikus formátumban beszkenelt vagy lefényképezett szavazólapjának másolatát, de akár arra is lehetősége van, hogy nyomtató hiányában lerajzolja a szavazólapot, majd azon bejelölve a kívánt indikációt, visszaküldje azt a megadott funkcionális postafiókra.

Az Elnökség fenti határozatának motivációi és az alkalmazott megoldás rugalmassága nyilván mind méltányolandó, azonban komoly visszásságokhoz vezet, mivel nem áll összhangban az Eljárási Szabályzat szavazásra vonatkozó rendelkezéseivel, azonban, mint arra már hivatkoztunk, a jogszabályi hierarchia rendje folytán nyilvánvalóan nem is írja felül őket.

Az Eljárási Szabályzat 187. cikke tartalmazza a szavazásra vonatkozó szabályokat, amely szerint a Parlamentben általában kézfeltartással történik a szavazás, de az Elnök bármikor dönthet úgy, hogy a szavazást elektronikus eszközök segítségével kell megtartani; erre került sor a jelen esetben. A szavazást az Elnök nyitja meg és zárja le. Miután az Elnök megnyitotta a szavazást, senki más nem szólalhat fel addig, ameddig a szavazást lezárásról az Elnök nem rendelkezett. Ezt a rendet azonban a távszavazás időigényes voltára tekintettel a Parlament nem tudja követni, többek között a 2020. március 26-i ülés során a sürgősségi eljárásról szóló szavazás 10:00 és 11:00 óra között zajlott, miközben 10:30-kor Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke szólalt fel, tehát a szavazás megnyitása és lezárása között beszélt.<sup>25</sup> De hasonlóan a szavazás megnyitása és bezárása között tartott vitát a Parlament a Tanács és a Bizottság részvételével a Schuman-nyilatkozat 70. évfordulójának alkalmából is, 2020. május 14-én.<sup>26</sup>

A távszavazás módszerének vonatkozásában aziránt is kétségek merülnek fel egyébként, hogy a szavazási mód a képviselői statútummal<sup>27</sup> egyáltalán összhangban áll-e, amely alapján a képviselők egyenként és személyesen szavaznak, ami a jelenlegi rendszer esetében csak egy vélelmezett de nem ellenőrizhető feltétel. További kérdéseket vet fel az is, hogy a távműködés során sorra kerülő valamennyi szavazásra az Eljárási Szabályzat 163. cikke szerinti sürgősségi eljárás keretén belül kerül sor, mivel a távolsági szavazásról szóló 4/2020 Elnökségi határozat a sürgősség tényéhez köti ennek a szavazási módnak az alkalmazhatóságát. Az ekként szavazásra bocsátott dossziék között, a valóban prioritást élvező költségvetési vagy mentesítési állásfoglalások mellett azonban olyan témákkal is találkozhatunk, mint a daktiloszkópiai adatokra vonatkozó, az Egyesült Királysággal való automatizált adatcsere, a gumiabroncsok címkézése vagy az Európai Unió és a Mauritániai Iszlám Köztársaság közötti halászati partnerségi megállapodás meghosszabbítása.<sup>28</sup> Joggal vitathatja bárki ezeknek az eljárásoknak a sürgősségét és a járványhelyzet kezelésével összefüggésben álló halaszthatatlanságát,

<sup>25</sup> *Agenda Thursday, 26 March 2020.* European Parliament.

<sup>26</sup> *Agenda Thursday, 14 May 2020.* European Parliament.

<sup>27</sup> 2005/684/EC, Euratom – Az Európai Parlament határozata (2005. szeptember 28.) az európai parlamenti képviselők statútumának elfogadásáról.

<sup>28</sup> Az Európai Parlament 2020. május 13. és 15. napjai között megrendezett ülésnapjain szavazták meg.



márpedig a hivatkozott Elnökségi határozat által adott felhatalmazás a járványkezeléssel összefüggésben álló, sürgősségi esetekre szűkítette a távsvavazás hatályát.

## 6. A felszólalási jog gyakorlása a távműködés során

Gyakorlati tapasztalat, hogy a felszólalási idővel kapcsolatos rendelkezések (171. cikk) igencsak nehezen összeegyeztethetők a távműködéssel. A felszólalás lehetőségének megadása vonatkozásában az elmúlt ülések nagyfokú változékonyságot mutattak. Egyes esetekben csak azoknak a képviselőknek volt lehetősége a felszólalásra, akik ténylegesen a teremben ültek, máskor a Parlament Elnöke online eszközök segítségével kapcsolt be felszólalókat, tette mindezt anélkül, hogy a politikai kiegyensúlyozottság szabályát betartotta volna a felszólalások vonatkozásában, szembemelve ezzel az Eljárási Szabályzat 171. cikkének rendelkezéseivel, amelynek értelmében a felszólalási idő első részét a képviselőcsoportok között egyenlő arányban kell felosztani, a második részt a képviselőcsoportok között tagjaik összlétszáma arányában osztják el, ezenfelül pedig a vita teljes időtartama alatt, amennyire csak lehetséges az Elnöknek biztosítania kell, hogy az eltérő politikai nézetet valló és különböző tagállamokból származó felszólalók felváltva kapjanak szót.

Ráadásul, az Eljárási Szabályzat egyes jelenlegi rendelkezései, például a kékkártya-rendszerre, illetve az egyperces felszólalásokra (172. cikk) vagy más kiegészítő kérdésekre vonatkozó gyakorlati rendelkezések – mint például, hogy a képviselőknek a helyükről kell beszélniük és az Elnökhöz kell fordulniuk – a gyakorlatban ellehetetlenülnek a távrésztétel esetén. Emiatt ezeket a Parlament nem is alkalmazza jelenleg, ennek következtében pedig nyilvánvalóan szűkül a képviselők vitához való hozzájárulásának lehetősége.

A 2020 októberében a fokozódó járványhelyzetre való tekintettel további új szabályokat vezetett be a Parlament elnöke, amelynek értelmében a képviselők a tagállami EP Kapcsolattartó Irodákból is megtehetik felszólalásukat. A novemberi plenáris ülésre a lehetőség gyakorlatilag kötelezettséggé vált, figyelemmel a zárt körben kiküldött 8/2020. számú elnökségi feljegyzésre,<sup>29</sup> amelynek értelmében az Elnök 2020. október 27-én úgy határozott, hogy a Parlament irányítószerveinek üléseit, a plenáris ülést, a rendes és rendkívüli bizottsági üléseket, továbbá a frakcióüléseket a továbbiakban csak távolsági részvétellel lehet megtartani, ennek megfelelően pedig a napidíjfizetés alapjául szolgáló központi jelenléti nyilvántartást november hónapra lezárta. A képviselők között nagy felháborodást keltett döntés értelmében tehát a plenáris teremben való bármilyen szintű jelenlét 2020 novemberében megszűnt, a jelenlétre vonatkozó, fentiekben részletezett szabályok teljesen értelmezhetetlenné váltak, a plenáris elvesztette vita jellegét, a felszólalási jog gyakorlásának keretei pedig tovább szűkültek. Az előre meghatározott és kötött felszólalási listára tekintettel a Kapcsolattartó Irodákból felszólaló képviselők többek között nem kérhetnek szót, nem tehetnek ügyrendi javaslatot (195. cikk), és nem élhetnek az Eljárási Szabályzat 173. cikke szerinti személyes nyilatkozat lehetőségével.

<sup>29</sup> A 8/2020. számú elnökségi feljegyzés a cikk írásának időpontjában nem volt elérhető az Európai Parlament Nyilvános dokumentumtárában.



Amennyiben tehát a tárgyalat napirendi pont során egy képviselő személyére nézve olyan megjegyzést tesz valamely felszólaló, amelyet vissza akar utasítani, erre vonatkozóan a vita során nem élhet az észrevétel, a kijelentés visszautasításának jogával.

## 7. Lehetséges jogkövetkezmények és orvosolhatóság

Az Európai Parlament fentiekben bemutatott, több ponton kifogásolható működésével összefüggésben levonható következtetés nyilvánvalóan nem az, hogy az intézménynek egyáltalán nem kellene működnie vagy szembemenve a közegészségügyi előírásokkal, meg kellene követelnie, hogy a képviselők megjelenjenek az ülésteremben. Sokkal inkább arról van szó, hogy egy uniós intézmény, amely mindemellett még ellenőrzési jogkörrel is rendelkezik más intézmények felett, nem engedheti meg magának, hogy működése kifogásolható legyen. Azt még kevésbé engedheti meg magának, hogy aktusaival szemben az arra jogosultak megsemmisítési keresetet (az EUMSZ 263. cikke értelmében) támasszanak azért, mert elmulasztotta megfelelően módosítani a saját működésével kapcsolatos szabályokat.

Összességében mind az eljárási szabályok megsértésével kapcsolatos kifogások, mind pedig a jogszerű működés helyreállítása terén viszonylag egyszerű megoldások állnak az erre esetlegesen hivatkozni kívánó képviselők rendelkezésére. Az Eljárási Szabályzat megsértésének észlelése esetén bármely képviselő kifogást támaszthat ügyrendi javaslat keretében (195. cikk), legfeljebb egyperces felszólalás során. Természetesen csak ha szót kap, hiszen a változékony gyakorlatra tekintettel ez a lehetőség csak azon képviselők esetében tekinthető adotttnak, akik fizikailag is az ülésteremben tartózkodnak a vita idején.

A képviselő ilyen esetben felszólalhat azzal a céllal, hogy felhívja az Elnök figyelmét az Eljárási Szabályzat megsértésére. A képviselőnek először meg kell jelölnie azt a cikket, amelyre hivatkozik. Az Elnök az ügyrendi javaslat tárgyában az eljárási szabályzatnak megfelelően haladéktalanul határozatot hoz, és döntését az ügyrendi javaslatot követően haladéktalanul bejelenti, de kivételesen 24 órára elhalaszthatja. Az Elnök határozatáról nincs szavazás. Következményeként a döntés elhalasztása nem jár a vita elnapolásával. A kérelemnek felfüggesztő hatása tehát nincs.

Az Elnök az ügyet az Alkotmányügyi Bizottsághoz is utalhatja döntése keretében. A 236. cikk értelmében az Elnök megkeresi az Alkotmányügyi Bizottságot, amely dönt arról, hogy módosítás szükséges vagy értelmezés elegendő az Eljárási Szabályzat rendelkezéseinek vonatkozásában. Az értelmezés az alacsony küszöbérték szerinti képviselőszámmal megvitatható, bejelentését követő 24 órás időszakon belül. A kérdést a plenáris ülésen szavazásra kell bocsátani. A szöveget egyszerű többséggel fogadják el, azzal a feltétellel, hogy az összes parlamenti képviselő legalább egyharmada jelen van. Elutasítás esetén az ügyet vissza kell utalni a bizottsághoz. Ennek sincs felfüggesztő hatálya.

Egyébiránt minden képviselő javasolhat módosításokat az Eljárási Szabályzathoz, a módosítások az összes parlamenti képviselő többségének szavazatával fogadhatók el, amint arról az Eljárási Szabályzat 237. cikke rendelkezik.





Radikálisabb lehetőséget jelent a megsemmisítési kereset. Az EUB az EUMSZ 263. cikk keretében megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint az Európai Parlament harmadik személyekre joghatással járó aktusait, amint azt már az EUB 1986. évi Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ítéletében is megállapította.<sup>30</sup> A Bíróság hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam vagy az intézmények nyújtanak be. Hozzájuk hasonlóan bármely természetes vagy jogi személy is eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmazznak végrehajtási intézkedéseket. Az eljárás megindítható hatáskör hiánya és azzal való visszaélés miatt, lényeges eljárási szabályok megsértésére tekintettel, továbbá a Szerződések megsértése vonatkozásában egyaránt, a fentiekben áttekintett jogértések mindegyike a kereset megindíthatóságának alapjául szolgálhat. A valódi veszély tehát abban áll, hogy tekintse csak egyetlen gazdasági társaság érdekeivel ellentétesnek az elmúlt időszakban uniós szinten elfogadott intézkedéseket, ez máris indokot jelenthet arra, hogy eljárási szabálysértésre tekintettel a Bírósághoz forduljon, és adott esetben egyetlen cég példáján felbuzdulva a Parlament perek ezreivel vagy kollektív keresetekkel találja szemben magát, a tagállamok által indítható per esetét nem is említve.

A jogszerű működés helyreállítása tekintetében már bonyolultabb a helyzet. Felvetődhet, hogy amikor az első távolsági üzemmódban tartott ülésre sor került – tehát 2020. március 26-án – akkor az Európai Parlamentnek első ízben az Eljárási Szabályzat módosításáról kellett volna szavaznia, annak érdekében, hogy a távolsági működési üzemmódra vonatkozó rendkívüli szabályokat az Eljárási Szabályzat szintjén bevezesse. Az a tény, hogy a Parlament először a sürgősségi eljárásról szavazott (163. cikk) önmagában még nem jelentett felhatalmazást arra, hogy olyan új üzemmódot, illetve funkciókat léptessen életbe, amelyek bevezetése kizárólag az Eljárási Szabályzat módosítása révén lett volna lehetséges. Mivel azonban már ez az ülés is a kifogásolható távolsági eljárásban zajlott, felmerülhet, hogy az egyetlen megoldás a Parlament számára, hogy rendes működésének helyreállítását követően az első alkalommal megrendezett plenáris ülés keretében egyetlen jogi aktussal visszamenőlegesen jóváhagyja mindazokat a döntéseket, amelyek elfogadására a távolsági eljárás keretében került sor.

## 8. Az Alkotmányügyi Bizottság javaslata az Eljárási Szabályzat módosítására

Az európai parlamenti képviselők egy hányada – elsősorban a néppárti, Alkotmányjogi Bizottságban és Jogi Bizottságban lévő tagképviselekről van itt szó – maga is felismerte a távműködés harmadik hónapjára, hogy az Európai Parlament működése kifogásolható,

<sup>30</sup> Az EUB C-294/83. sz. Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1986:166]. Az ügyben az EUB elismerte az Európai Parlament passzív perbeli legitimitációját.



és mielőbb szükséges az Eljárási Szabályzat módosítása, valamint a meghozott döntések utólagos jóváhagyása.

Paolo Rangel portugál néppárti politikus egy, az angol jogban ismert úgynevezett „*indemnity*” aktusát látná lehetségesnek, ami gyakorlatilag egy felmentvényt jelent, amelyet elképzelése szerint az Európai Parlament adna önmagának. Az angol jog az „*indemnity*” fogalmát kétféle esetre használja.<sup>31</sup> Alkalmazásának egyik esete, amikor egyfajta kártalanításról, szavatosság nyújtásáról van szó, tehát olyan helyzetben alkalmazzák, amikor állami garanciavállalás és helytállás válik szükségessé valamely kárért, amely gondatlan jogellenes vagy jogszerű magatartásból származik. Ilyen a 2020. március 20-i Coronavirus Bill<sup>32</sup> által a közegészségügyi intézkedések körében nyújtott „*indemnity*”, amely kiterjed az egészségügyi gondatlanság okozta károkra, amelyek a közegészségügyi előírások követéséből származhatnak.

Emellett pedig használatos arra az esetre, ha különleges jogrend idején a brit kormány a hatályos jogi normákat megszegve ultra vires jár el, és ebből kifolyólag utólagos parlamenti jóváhagyással jogszerűvé kell tenni a korábbi kormányzati intézkedéseket, meghozott normákat. Ilyen volt az 1920-as Indemnity Act, amely a brit kormány háborús intézkedéseit hagyta jóvá.

Az „*indemnity*” egyébként egy sokszor kritizált és keveset használt jogintézmény a brit alkotmányjogban is. A brit fennhatóság alatt 1910 és 1960 között működő Dél-afrikai Unió vonatkozásában több ilyen „Indemnity bill”-t fogadtak el, és a veszélyhelyzetre való tekintettel utólagosan jogossá nyilvánítottak számos erőszakos cselekményt, ami azt támasztja alá, hogy egy másféle jogi formulát lenne érdemes választania a Parlamentnek erre az esetre.<sup>33</sup>

Államelméleti szempontból ezenfelül azt is ki kell emelni, hogy a brit Parlament nem a saját döntéseit hagyja jóvá az „*indemnity*” aktus keretében, hanem a kormányét. A parlamentarizmus logikáját követő rendszerben, a törvényhozó hatalom részéről a végrehajtó hatalom aktusának vonatkozásában hozott felmentvény azonban semmilyen módon sem hozható analógiába az Európai Parlamentben kialakult helyzettel. Ennek ellenére az európai parlamenti képviselők végül ezt a formát választották a jogszerű működés helyreállítására.

A módosítások szövetszintű kidolgozása az Alkotmányügyi Bizottságban zajlott, a jelentéstevő Gabriele Bischoff 2020. július 10-én terjesztette elő javaslatait.<sup>34</sup> A jelentés szövege elismeri, hogy a Covid-19-világjárvány által okozott egészségügyi válság rávilágított arra, hogy Eljárási Szabályzata nem rendelkezik minden megfelelő intézkedésről

<sup>31</sup> Monrad G. Paulsen – Michael I. Sovern: “Public Policy” in the Conflict of Laws. *Columbia Law Review*, 56. (1956), 7. 969–1016. Dicey megfogalmazása szerint: „An Act of Indemnity is a retrospective statute with the object to make legal transactions which when they took place were illegal, or to free individuals to whom the statute applies from liability for having broken the law.” (A szerző fordításában: Az „Act of Indemnity” visszamenőleges statútum azzal a céllal, hogy olyan ügyleteket nyilvánítsanak jogszerűvé, amelyek sorra kerülésük időpontjában jogellenesek voltak, vagy hogy mentesítsék az egyéneket, akikre a statútum vonatkozik, a jogsértésből származó felelősség alól.)

<sup>32</sup> Coronavirus Act 2020.

<sup>33</sup> Adam Sitze: *The Impossible Machine: A Genealogy of South Africa's Truth and Reconciliation Commission*. University of Michigan Press, 2013.

<sup>34</sup> *Jelentéstervezet az eljárási szabályzat módosításáról a Parlament rendkívüli körülmények közötti működésének biztosítása érdekében [2020/2098(REG)]*.



a Parlament rendkívüli körülmények közötti működésének megkönnyítése érdekében, és előírnyozza, hogy a Parlament a módosítások elfogadásával tudomásul veszi az Elnöke és irányító testületei által elfogadott ideiglenes intézkedéseket, egyúttal elismeri, hogy ezek az ideiglenes intézkedések teljes mértékben indokoltak voltak, és biztosították az alkalmazási idejük alatt hozott valamennyi szavazás érvényességét. Ennek megfelelően tehát a módosítások megszavazásával a Parlament utólag elismeri a járványhelyzet alatt meghozott határozatok érvényességét.

A módosítások külön rendelkeznek a rendkívüli körülmények esetéről, mivel erre vonatkozó rendelkezést az Eljárási Szabályzat nem tartalmazott mindeközéig. Ilyen rendkívüli körülmények akkor állnak fenn, ha az Elnök arra a következtetésre jut, hogy biztonsági vagy védelmi okokból, vagy a technikai eszközök hiánya miatt lehetetlen vagy veszélyes, illetve lehetetlen vagy veszélyes lesz a Parlament szokásos eljárásoknak és az elfogadott naptárának megfelelő összehívása. Főszabály szerint ilyen esetben az Elnök az Elnökök Értekezletének egyetértésével határozhat a szükséges intézkedések alkalmazásáról. A határozatnak tartalmaznia kell azt is, hogy melyek azok a tevékenységek, amelyek rendkívüli körülmények fennállása esetén is elengedhetetlenek és sürgősök a Parlament számára. E tevékenységek magukban foglalják a rendkívüli körülményekre, a költségvetési ügyekre, a sürgős jogalkotási eljárásokra vagy a jelentős politikai eseményekre tekintettel meghozandó intézkedéseket. E körön túl egyéb tevékenységet a Parlament tehát nem folytathat, kérdés tehát, hogy elfogadhat-e a Parlament rendkívüli körülmények alatt saját kezdeményezésű jelentéseket, amelyek semmi esetre sem minősülnek sürgős jogalkotási eljárásnak.

Az Elnöknek az Elnökök Értekezlete által jóváhagyott határozatát követően bármely képviselőcsoport vagy legalább az alacsony érvényességi küszöbértéket elérő számú képviselő kérheti, hogy a határozat által érintett intézkedéseket nyújtsák be a Parlamentnek, vita nélküli jóváhagyásra. Amennyiben egy intézkedés nem kapja meg a leadott szavazatok többségét, az a szavazás eredményének bejelentését követően érvényét veszti.

Az Elnök a Parlamenten belüli erőviszonyok zavartalanságát köteles biztosítani rendkívüli körülmények esetén is. Részben ezt a célt szolgálják a távoli részvétel lehetővé tételére vonatkozó intézkedések, amelyek a módosító javaslatok szerint egyaránt alkalmazhatóak a képviselők egy érintett csoportjára vagy valamennyi képviselőre. A javaslat egyértelműen kimondja, hogy a Parlament eljárásait távolról is lefolytathatja, többek között azáltal, hogy valamennyi képviselő számára lehetővé teszi, hogy bizonyos parlamenti jogait elektronikus úton gyakorolja.

Az ambiciózus módosító javaslat szerint a távolsági üzemmódban a képviselők akadálytalanul kell hogy gyakorolhassák parlamenti megbízatásukat, ideértve különösen a plenáris ülésen és a bizottságokban való felszólaláshoz, a szavazáshoz és a szövegek benyújtásához való jogukat. A távszavazási rendszer lehetővé kell tegye a képviselők számára a rendes szavazást, a név szerinti szavazást és a titkos szavazást egyaránt, a képviselők részvétele a parlamenti vitákban és szavazásokban a Parlament által működtetett elektronikus eszközök használatával valósul meg.



A javasolt módosítások méginkább megkérdőjelezhető része, amely kimondja, vannak olyan jogok és gyakorlatok, amelyek a képviselők fizikai jelenléte nélkül megfelelően nem gyakorolhatók, ezeket pedig a távolsági üzemmód esetén az Elnök a távolsági működés elrendeléséről szóló határozatában „kiigazítja”. Ilyen jogok és gyakorlatok többek között a határozatképesség ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések, az ülésen való jelenlét elszámolása, a felszólalási idő felosztása, a napirend – szinte tehát az ülésezés valamennyi aspektusa. A jelenlegi visszasságokra tehát a módosító javaslat nem kínál semmilyen megoldást, egyrészt az Elnök hatáskörébe utalja ennek megoldását, másrészt pedig úgy vetíti előre az ülésezéshez kapcsolódó egyes képviselői jogok módosítását, csorbítását, hogy közben megerősíti: a távolléti rendszerben részt vevő képviselőt azonos jogok illetik azzal, mint aki fizikailag jelen van az ülésteremben.

A módosító javaslatok jelen állapotukban tehát nem kínálnak valódi megoldást a távolsági ülésezés által felvetett problémákra. A távolsági üzemmód technikai megoldásaival kapcsolatban ez nem más, mint egy kívánságlista, amelynek a jelenlegi működés egyáltalán nem felel meg. A távműködés által alkalmazhatatlanná váló szabályok alkalmazhatóvá tételére pedig kísérletet sem tesz, ehelyett elnöki hatáskörbe utalja annak megoldását.

Az AFCO bizottság előtt 2020. október 9-én megszavazott szöveg a módosítók fényében nem változott számottevően, tekintettel arra, hogy a jelentéstevő már előzetesen egyeztetett az árnyék-jelentéstevőkkel a szöveg vonatkozásában. Amennyiben azonban a Parlament ezt a javaslatot fogadja el, az a járványhelyzet alatt meghozott döntések érvényessé nyilvánítására is csak abban az esetben kínál megoldást, ha azt egy szabályos, személyes részvétellel megrendezett strasbourgi ülésen fogadják el, és akkor is csak az Eljárási Szabályzat alapján történő megtámadhatóságot orvosolja. A tagállamok jóváhagyása az évi 12 strasbourgi ülés hiányában nem megkerülhető. Az ülésezéssel kapcsolatos egyes részletszabályozáshoz fűzött, távműködés esetére vonatkozó részletes és speciális módosító javaslatok lennének szükségesek annak érdekében, hogy a javaslat teljes jogbiztonságot teremtsen – ahelyett, hogy ezt a hatáskört is az Elnökre telepítené, ami az erőviszonyok között aránytalanságot eredményez, különösen mivel az elnöki határozathoz a képviselők annak megtámadása esetén sem fűzhetnek módosítást. Az a tény pedig, hogy a pandémia elmúlt fél éve során a Parlament nem alakított ki a felszólalással kapcsolatos képviselői jogosultságokat maradéktalanul érvényesítő rendszert, felveti a kérdést, hogy képes lesz-e majd lépést tartani saját Eljárási Szabályzatával a technológiai változások terén, amennyiben a képviselők a plenáris ülésen elfogadják a módosítást.

A frakciók közötti ellentmondások, különösen a szavazás lehetséges formái kapcsán kialakult bizonytalanság miatt a jelentés csupán 2020. december 17-én került az EP plenáris ülése elé. A Parlament a javaslatot 598 támogatás, 58 ellenszavazat és 33 tartózkodás mellett elfogadta. A valódi probléma azonban ezáltal nem hárult el. Az Eljárási Szabályzat módosítására nem személyes részvétellel megrendezett, szabályos strasbourgi ülésen, hanem távsvavazási eljárási rendben került sor, és így a Parlament aktusai nem váltak utólagosan érvényessé, hanem azok – akárcsak maga a decemberben megszavazott módosítás – a megsemmisítési kereset általános szabályai szerint továbbra is támadhatók.



## Felhasznált irodalom

- Hix, Simon – Bjørn Høyland: Empowerment of the European parliament. *Annual Review of Political Science*, 16. (2013), 1. 171–189. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032311-110735>
- Hix, Simon – Tapio Raunio – Roger Scully: *An Institutional Theory of Behavior in the European Parliament*. Biennial Conference of the European Community Studies Association, 1999.
- Paulsen, Monrad G. – Michael I. Sovern: “Public Policy” in the Conflict of Laws. *Columbia Law Review*, 56. (1956), 7. 969–1016. DOI: <https://doi.org/10.2307/1119628>
- Sitze, Adam: *The Impossible Machine: A Genealogy of South Africa’s Truth and Reconciliation Commission*. University of Michigan Press, 2013. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.243251>

## Internetes források

- Agenda Thursday, 14 May 2020*. European Parliament. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJQ-9-2020-05-14\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJQ-9-2020-05-14_EN.html) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 22.)
- Agenda Thursday, 26 March 2020*. European Parliament. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJQ-9-2020-03-26\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJQ-9-2020-03-26_EN.html) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 23.)
- Bureau Minutes of the extraordinary meeting of Friday, 20 March 2020 from 11:00 to 13:00 hours*. 2020. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/organes/bureau/proces\\_verbal/2020/03-20/BUR\\_PV\(2020\)03-20\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/organes/bureau/proces_verbal/2020/03-20/BUR_PV(2020)03-20_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 02.)
- Bureau Minutes of the meeting of Monday, 3 May 2004 from 19.00 to 21.30*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/organes/bureau/proces\\_verbal/2004/05-03/BUR\\_PV\(2004\)05-03\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/organes/bureau/proces_verbal/2004/05-03/BUR_PV(2004)05-03_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 02.)
- Coronavirus Act 2020. Elérhető: <https://services.parliament.uk/Bills/2019-21/coronavirus/documents.html> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 07.)
- Crise du Coronavirus-Covid19: conclusions de la Conférence des Présidents*. 2020. Elérhető: [www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/crise-du-coronavirus-covid19-conclusions-de-la-conference-des-presidents](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/crise-du-coronavirus-covid19-conclusions-de-la-conference-des-presidents) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 25.) <https://twitter.com/CBeaune/status/1298304600408297472> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 07.)
- Az Európai Parlament működésének központosítása révén elérhető uniós költségvetési megtakarítások elemzése*. Európai Számvevőszék, 2014. Elérhető: [www.eca.europa.eu/Other%20publications/PL1407\\_LETTER/PL1407\\_LETTER\\_HU.pdf](http://www.eca.europa.eu/Other%20publications/PL1407_LETTER/PL1407_LETTER_HU.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 26.)
- Jelentéstervezet az eljárási szabályzat módosításáról a Parlament rendkívüli körülmények közötti működésének biztosítása érdekében [2020/2098(REG)]*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-654009\\_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-654009_HU.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 14.)



Schaible, Jonas: *Bundestagsollbereits mit einem Viertel der Mitglieder beschlussfähig sein*. Spiegel, 2020. Elérhető: [www.spiegel.de/consent-a?targetUrl=https%3A%2F%2Fwww.spiegel.de%2Fpolitik%2Fdeutschland%2Fcorona-krise-bundestag-soll-bereits-mit-einem-viertel-der-mitglieder-beschlussfaehig-sein-a-1989849b-d666-4bae-b0c6-58558fdee60d](https://www.spiegel.de/consent-a?targetUrl=https%3A%2F%2Fwww.spiegel.de%2Fpolitik%2Fdeutschland%2Fcorona-krise-bundestag-soll-bereits-mit-einem-viertel-der-mitglieder-beschlussfaehig-sein-a-1989849b-d666-4bae-b0c6-58558fdee60d) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 26.)

## Jogforrások

- 2005/684/EK, Euratom – Az Európai Parlament határozata (2005. szeptember 28.) az európai parlamenti képviselők státútumának elfogadásáról
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata
- Az Európai Parlament 4/2020 sz. Elnökségi határozata
- Az Európai Parlament 2004. május 3-i határozata eljárásrendjének részletszabályairól
- Az Európai Parlament 2020. október 29-én kelt 8/2020. számú elnökségi feljegyzése
- Az Európai Unió Bíróságának esetjoga
- Az EUB C12/92. sz. Edmond Huygen és társai elleni büntetőeljárás, előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Hof van Cassatie – Belgium ügyben 1993. december 7-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1993:914]
- Az EUB C-237/11 és C-238/11 sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament egyesített ügyekben 2012. december 13-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2012:796]
- Az EUB C-73/17 sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyében 2018. október 2-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:787]
- Az EUB C-294/83. sz. Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1986:166]
- Hotărâre nr. 2 din 14 martie 2020. Elérhető: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/223817> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 25.)





Speck Gyula

# A német külpolitika európaizációja – a közös kül- és biztonságpolitika „germanizációja”<sup>1</sup>

## Europeanisation of the German Foreign Policy – ‘Germanisation’ of the Common Foreign and Security Policy

*Tanulmányunk a német külpolitika és az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának kapcsolatát vizsgálja meg. Mivel Németország az Európai Unió vezető hatalma, azt gondolhatnánk, hogy a közös kül- és biztonságpolitika is „germanizálódott”. Ennek azonban ellentmond, hogy a német külpolitika erős európai identitással rendelkezik. A problémakör vizsgálatához az Európai Unió külpolitikájának elemzésében használt európaizáció elméletét alkalmazzuk olyan esettanulmányokon keresztül, mint a közös kül- és biztonságpolitika intézményesítése, az iráni atomtárgyalások, vagy az ukrajnai válság. Következtetésünk, hogy Németország külpolitikája továbbra is magas fokon európaizált, ellenben nem beszélhetünk egy kifejezetten „germanizált” uniós közös kül- és biztonságpolitikáról.*

**Kulcsszavak:** európaizáció, Európai Unió, német külpolitika, Németország, közös kül- és biztonságpolitika

*This paper examines the relationship between Germany’s foreign policy and the European Union’s Common Foreign and Security Policy. Since Germany is the European Union’s leading power, it could be assumed that the Common Foreign and Security Policy has also been ‘Germanised’. However, we should not forget that the*

---

Speck Gyula doktorandusz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, e-mail: [speck.gyula@gmail.com](mailto:speck.gyula@gmail.com)

<sup>1</sup> A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3-II-NKE-16 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.



*German foreign policy has a strong European identity as well. To examine this issue, we apply the Europeanisation theory in cases like the institutionalisation of the Common Foreign and Security Policy, negotiating Iran's nuclear deal and the Ukraine crisis. We conclude that the German foreign policy is highly Europeanised, on the other hand, the Common Foreign and Security Policy is not 'Germanised'.*

**Keywords:** Europeanisation, European Union, German foreign policy, Germany, Common Foreign and Security Policy

## 1. Bevezető

Németország újraegyesítésekor gyakran hangoztatták Thomas Mann elhíresült mondatát, hogy „nem egy német Európát, hanem egy európai Németországot akarunk”.<sup>2</sup> Németország napjainkra kétségtelenül az Európai Unió (EU) vezető hatalmává vált. A laikus szemlélő számára látszólag úgy tűnhet, hogy az Európai Uniót lényegében Németország tartja kezében, elég csak arra gondolni, hogy az Európai Bizottság új elnöke a korábbi német védelmi miniszter lett, nem beszélve a „háttérben meghúzódó” számos német hivatalnokról és lobbistáról. E vezető szerepet leggyakrabban gazdasági viszonylatban értelmezik, azonban a 2010-es években egyre markánsabbá vált a német külpolitikai szerepvállalás is. Felmerül a kérdés, hogy a német kül- és biztonságpolitika milyen mértékben van befolyással az EU közös kül- és biztonságpolitikájára (*Common Foreign and Security Policy*, CFSP), illetve ezt megfordítva, a német kül- és biztonságpolitikát mennyire formálta az uniós közös kül- és biztonságpolitika. A tanulmányban e kérdéskört járjuk körbe különböző esettanulmányokon keresztül az 1990-es évektől napjainkig.<sup>3</sup>

## 2. Az európaizáció elmélete

A kutatási kérdés megválaszolásához az európaizáció elméletét alkalmazzuk, mivel kelően rugalmas vizsgálódási szemszögöt biztosít ahhoz, hogy ne becsüljük túl se az uniós intézmények, se a nemzeti külpolitika szerepét. Az európaizációnak számtalan definíciója létezik a szakirodalomban. Reuben Wong szerint egyfelől megkülönböztetünk egy „nemzeti alkalmazkodás” európaizációt, amely egy közös uniós politikai álláspont nemzeti döntéshozatalba történő átültetését jelenti, vagyis az állam az európai

<sup>2</sup> Thomas Risse: Deutsche Identität und Außenpolitik. In Siegmund Schmidt – Gunther Hellmann – Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Springer VS, 2007. 55.

<sup>3</sup> A tanulmányban csak a kül- és biztonságpolitikát vizsgáljuk, az európai, illetve közös biztonság- és védelempolitikai (ESDP/CSDP) vonatkozásokra csak érintőlegesen térünk ki.



intézményekhez igazítja politikáját (*downloading*). Másfelől létezik a „nemzeti kivetítés” európaizáció, amely során a tagállamok az Európai Uniót nemzeti érdekeik érvényesítésére használják, más szóval uniós szintre „feltöltik” nemzeti érdekeiket, így érvényt szerezve azoknak (*uploading*). E felfogás a nemzetállamokat tekinti elsődleges aktornak és az EU-t a cselekvés tárgyának. Míg tehát a nemzeti alkalmazkodás során az állam reaktív, a kivetítés folyamán proaktív magatartást tanúsít a közösségi szinttel szemben. A harmadik típusú európaizáció, az „identitások rekonstrukciója” szerint a tagállamok és az uniós intézmények diplomatáinak és külügyi személyzetének interakciójával, idővel közös európai identitás jön létre a felekben.<sup>4</sup> Ez nem azt jelenti, hogy az európai identitás felváltaná a nemzetit, hanem hogy a nemzeti identitás részévé válik az európai identitás.<sup>5</sup>

Az utóbbi konstruktivista megközelítéshez közel áll a szakirodalomban egyre inkább elterjedt úgynevezett keresztirányú európaizáció (*crossloading*), amely a tagállamok uniós intézményektől független egymás külpolitikájára gyakorolt befolyását jelenti.<sup>6</sup> Claudia Major a CFSP esetében felhívja arra a figyelmet, hogy mivel a CFSP továbbra is alapvetően kormányközi alapon működik, az uniós intézmények nem tudnak meghatározó szereplők lenni az európaizáció előmozdításában, így az európaizáció a hierarchikus viszony helyett inkább horizontális szinten történik.<sup>7</sup> A horizontális európaizáció a tagállami kormányok egymással való interakciója révén történik, ahol a kormányok külpolitikai elveket, normákat osztanak meg egymással, így egyfajta szocializációs folyamat megy végbe, amelyhez az EU egy platformot biztosít. A keresztirányú európaizáció esetében a tagállami külpolitika változásai nemcsak uniós szintről, hanem közvetlenül tagállami szintről származnak normák, eljárási módok átvitelével. Ezen megközelítés különösen hasznos például az olyan országok tanulmányozásában, amelyek bár nem tagjai az EU-nak, de szoros kapcsolatban vannak vele, mint például Norvégia, továbbá a Lisszaboni szerződés után egyre inkább elterjedő, új típusú ad hoc jellegű együttműködési formák (például Normandiai négyek) értelmezésében.<sup>8</sup>

Az európaizációk mutatói a következők lehetnek:

<sup>4</sup> Reuben Wong: The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy? In Christopher Hill – Michael Smith – Sophie Vanhoonacker (ed.): *International Relation and the European Union*. Oxford University Press, 2017. 143–165. 146–148.

<sup>5</sup> Kiss J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Budapest, Osiris, 2009. 177.

<sup>6</sup> Reuben Wong – Christopher Hill: Many actors, one path? The meaning of Europeanization in the context of foreign policy. In Reuben Wong – Christopher Hill (eds.): *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*. London, Routledge, 2011. 210–233. 215.

<sup>7</sup> Claudia Major: Europeanisation and Foreign and Security Policy – Undermining or Rescuing the Nation State? *Politics*, 25. (2005), 3. 175–190. 185–186.

<sup>8</sup> Wong–Hill (2011) i. m. 215.; Lisbeth Aggestam – Federica Bicchì: New Directions in EU Foreign Policy Governance: Cross-loading, Leadership and Informal Groupings. *Journal of Common Market Studies*, 57. (2019), 3. 519.



1. táblázat

Az európaizáció dimenzióinak mutatói

Európaizáció jellege	Mutatók
<b>nemzeti alkalmazkodás/ downloading</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>a tagállam az uniós tagságának megfelelően harmonizálja politikáját</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>alkalmazkodás a közös célokhoz</li> <li>a közösségi kötelezettségek prioritást élveznek a nemzeti érdekekkel szemben</li> <li>nemzeti bürokrácia megváltozása</li> <li>a tagállam magáévá teszi az uniós tagságot és az integrációs folyamatot</li> </ul>
<b>nemzeti kivetítés/uploading</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>a nemzeti külpolitika hatással van a közös európai külpolitika fejlődésére</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>az állam megkísérli növelni befolyását a világban</li> <li>az állam törekszik nemzeti külpolitikai céljainak uniós külpolitikai céllá tételére</li> <li>az állam „védőrnnyöként” használja az EU-t</li> <li>az EU elengedhetetlen a nemzeti külpolitikai célok elérésében</li> </ul>
<b>identitásrekonstrukció</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>közös identitások kialakulása, szocializáció</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a politikai elitiek a közös normák, értékek alapján alakítják külpolitikájukat</li> <li>az európai és a nemzeti érdekek meghatározása azonossá válik</li> </ul>
<b>keresztirányú/crossloading</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>a tagállamok az egymással való interakció révén szocializálódnak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a tagállam meggyőző külpolitikájának helyességéről más tagállamokat</li> <li>a tagállam eleget tesz a többi tagállam elvárásainak</li> <li>az uniós intézmények a háttérben maradnak, csak közeget biztosítanak a tagállami interakciónak</li> </ul>

*Forrás:* Wong (2017) i. m. 151–152.; Major (2005) i. m. 186.

Ahhoz tehát, hogy megállapíthassuk, milyen módon európaizálódik a német külpolitika, a fenti feltételek teljesülését kell figyelembe vennünk. A kül- és biztonságpolitika európaizációjának értékelésénél nem szabad elfelejteni, hogy a nemzeti külpolitika változását befolyásolhatják külső tényezők, mint a globalizáció, gazdasági folyamatok, a nemzetközi rendszer változása vagy olyan belső tényezők, mint az érdekcsoportok vagy a közvélemény befolyása. Az európaizációt tehát meg kell különböztetni a kül- és biztonságpolitikára ható más tényezőktől, így nem minden külpolitikai változás magyarázható az európaizáció elméletével.<sup>9</sup>

### 3. Európai identitás a német kül- és biztonságpolitikában

A német kül- és biztonságpolitikát mindig is Európa-központúság jellemezte: Bismarck-tól Merkelig valamennyi német kancellár egyben vezető Európa-politikus is volt.<sup>10</sup> A Szövetségi Köztársaság erős európai identitást alakított ki az 1950-es évektől, mivel a nemzetiszocializmus bünei és a háborús vereség miatt keletkezett „identitásvákuumot”

<sup>9</sup> Major (2005) i. m. 183.

<sup>10</sup> Josef Janning: Europäische Union und deutsche Europapolitik. In Siegmund Schmidt – Gunther Hellmann – Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Springer VS, 2007. 747–763. 747.



az Európai Közösség (EK) tudta betölteni.<sup>11</sup> Helmut Kohl kancellár Adenauer nyomdokaiba lépve úgy vélte, Európa egyesítése és a német egység ugyanazon érme két oldalát jelenti.<sup>12</sup> Joschka Fischer egykori külügyminiszter 2000-ben úgy fogalmazott: a német egyesítéssel Németország olyan nemzetállammá vált, amelyben a nemzeti hovatartozás az európai polgárral, az integráció pedig a nemzetállammal kapcsolódik össze.<sup>13</sup>

Az európai integráció a jelenlegi német kül- és biztonságpolitikának is alapját képezi. Németország egyenesen történelmi felelősségének tartja az európai integrációt, annak érdekében, hogy biztosítsa a kontinens békéjét és stabilitását.<sup>14</sup> Ha koncentrikus körökben ábrázolnánk a német külpolitika kereteit, az első kör lenne az Európai Unió és a CFSP, ezt követné a NATO tágabb köre, majd a többi multilaterális szervezet, mint az ENSZ. Ez a felállás nem minden uniós tagállamnál magától értetődő: például Franciaország állandó tagként prioritásként tekint az ENSZ Biztonsági Tanácsára, az Egyesült Királyság pedig mindig is fenntartotta magának a kimaradás lehetőségét a CFSP-ben, majd végül 2020 januárjában el is hagyta az Európai Uniót.<sup>15</sup> Németország jelenlegi legfőbb stratégiai dokumentuma, a 2016-ban kiadott, a biztonságpolitikáról és a Bundeswehr jövőjéről szóló Fehér könyv is úgy definiálja Németország helyét a világban, hogy „a német identitás elválaszthatatlanul össze van kötve az európaival”, az európai integrációt pedig Németország biztonságpolitikai érdekei közé sorolja.<sup>16</sup> A 2018-as koalíciós szerződés központi célként fogalmazza meg az Európai Unió cselekvőképességének megerősítését.<sup>17</sup> A német politikai elit a Külügyminisztérium által 2014-ben kezdeményezett felülvizsgálat (*Review 2014*) kapcsán rendszeresen hangsúlyozta a német külpolitika európai identitását. Frank-Walter Steinmeier külügyminiszter a felülvizsgálat záró rendezvényén úgy fogalmazott, hogy „nagyobb felelősséget vállaltunk [...] mindig európai és nemzetközi szinten beágyazódva”, valamint, hogy „német külpolitika nem létezhet európai külpolitika nélkül”.<sup>18</sup> Ursula von der Leyen Európa nagyobb felelősségvállalását hangsúlyozta az Európai Bizottság új elnökeként, ahogy korábban ezt német védelmi miniszterként tette.<sup>19</sup> Érdemes hozzátenni, hogy az Európa-központú külpolitikával a német lakosság is egyetért: a Körber Stiftung 2019-es reprezentatív felmérése

<sup>11</sup> Patricia Daehnhardt: Germany in the European Union. In Reuben Wong – Christopher Hill (Eds.): *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*. Routledge, 2011. 35–57. 37.

<sup>12</sup> Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In Katrin Böttger – Matthias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 377–392. 386.

<sup>13</sup> Kiss J. László: *Németország*. In Marján Attila (szerk.): *Európa-politológia. Tagállamok Európái*. NKE Szolgáltató Kft., 2015. 45–117. 71.

<sup>14</sup> Lisbeth Aggestam: Role identity and the Europeanisation of Foreign Policy: A Political–Cultural Approach. In Ben Tonra – Thomas Christiansen (ed.): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester University Press, 2004. 81–99. 93.

<sup>15</sup> Nicholas Wright: *The EU's Common Foreign and Security Policy in Germany and the UK. Co-operation, Co-optation and Competition*. Palgrave Macmillan, 2018. 148–149.

<sup>16</sup> *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Die Bundesregierung, 2016. 22., 25.

<sup>17</sup> *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode*. 2018. 144.

<sup>18</sup> *Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Abschlussveranstaltung zu „Review 2014 – Außenpolitik weiter denken.”* 2015.

<sup>19</sup> *Europa soll mehr Verantwortung für sich übernehmen*. 2019; *Die Europäer müssen mehr Verantwortung übernehmen*. Der Tagesspiegel, 2016.



szerint 63% támogatja a minősített többségi döntéshozatal bevezetését az EU külpolitikájában.<sup>20</sup>

A fentieket figyelembe véve nem vonhatjuk kétségbe, hogy a német külpolitikában és a külpolitikai elitben identitásrekonstrukciós európaizáció figyelhető meg, mivel a német nemzeti és az európai érdekek nehezen elválaszthatóan jelennek meg a politikai elit retorikájában és a stratégiai dokumentumokban.<sup>21</sup> A szakirodalom szerint azonban a német külpolitikai identitás európaizációjában az újraegyesítés után, különösen a Schröder-kormányok óta egy visszafejlődés történik. Erre leggyakrabban az állandó ENSZ Biztonsági Tanács (BT-) tagság iránti német igényt hozzák fel, mivel így Berlin egyoldalúan nemzeti érdekeit veszi figyelembe, amely akadályozza a közös európai külpolitikát.<sup>22</sup> Az állítás azonban álláspontunk szerint nem állja meg a helyét. Egyfelől nem szabad elfelejteni, hogy a szociáldemokrata–zöld-koalíció az állandó német tagság mellett javasolta az állandó európai uniós tagságot is.<sup>23</sup> A 2018-as koalíciós szerződés hosszú távú célként tűzte ki az állandó uniós biztonsági tanácsi tagságot. Hasonlóan fogalmaz a német külügyminisztérium: mivel Franciaország nem hajlandó átadni az EU-nak állandó tagságát, Nagy-Britannia pedig kilépett az EU-ból, ezért csak hosszú távú célként tekint egy egységes európai BT-tagságra.<sup>24</sup> A politikai vezetők európaizált identitását mutatja, hogy Olaf Scholz alkancellár Franciaországnak javasolta, ossza meg állandó tagságát az Európai Unióval, hasonlóan Annegret Kramp-Karrenbauer védelmi miniszterhez.<sup>25</sup> Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a szövetségi kormányok már az 1990-es évek óta, valamint a 2016-os Fehér könyv is állandó német Biztonsági Tanácsi helyre tart igényt, azonban amikor Németország nem állandó tagként foglalt helyet a Biztonsági Tanácsban 2011–2012 között, mindig megpróbálta magát az uniós tagállamok képviselőjeként feltüntetni, ahogy ezt Heiko Maas külügyminiszter a jelenlegi két éves nem állandó tagsági időszakra is ígérte. Németország ezenkívül 2011-ben megkísérelte elérni, hogy az Európai Unió független felszólalási jogot kapjon az ENSZ Közgyűlésben.<sup>26</sup>

Mindebből tehát arra következtethetünk, hogy Németország az európai és a német állandó ENSZ biztonsági tanácsi tagságot lényegében egy kérdésként kezeli, ellentétben Franciaországgal vagy Nagy-Britanniával. E német törekvés nem az európaizáció visszafejlődését, hanem a nemzeti és az európai, szupranacionális identitás sajátos keverékét jelenti.

<sup>20</sup> *The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Perspective.* Körber Stiftung, 2019/20.

<sup>21</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a német parlamenti pártok külpolitikai programjaiban is hangsúlyos az Európai Unió, ez alól egyedül az AfD jelent kivételt. A Szövetség '90/Zöldek programjában az európai és a német külpolitikai érdekek szinte megkülönböztethetetlenek egymástól. Bővebben l. Speck Gyula: „Germany first” – Az AfD kül- és biztonságpolitikai programja. *Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések*, (2020a), 6. 1–8.; Speck Gyula: A „zöld” külpolitika – A Szövetség '90/Zöldek kül- és biztonságpolitikai programja. *Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések*, (2020b), 7. 1–16.

<sup>22</sup> Daehnhardt (2011) i. m. 52–53.; Wong (2017) i. m. 158.

<sup>23</sup> Natalie Tröller: *Germany in the UN Security Council. The Past as Prologue.* E-International Relations, 2019.

<sup>24</sup> *Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.* 2020.

<sup>25</sup> *France rejects German wish for EU seat at UN Security Council.* 2018; Ivan Dikov: *Merkel Favors EU Aircraft Carrier, UN Security Council Seat as per ARK's Plan.* 2019.

<sup>26</sup> Daehnhardt (2011) i. m. 52–53.; *Weißbuch 2016...* i. m. (17. lj.) 63.; Wright (2018) i. m. 177.; *Rede von Außenminister Heiko Maas: „Mut zu Europa – #EuropeUnited“.* 2018.



## 4. Németország szerepe a kül- és biztonságpolitikai integrációban

A következőkben négy esettanulmányon keresztül vizsgáljuk meg, hogy Németország miként járult hozzá a közös kül- és biztonságpolitikához, majd az eredményeket össze-  
sítjük és kiértékeljük.

### 4.1. CFSP-struktúrák

Az európai külpolitikai irányokat általában az EU vezető tagállamai, Németország, Franciaország és (a Brexit előtt) Nagy-Britannia határozza meg, amelyeket a többi tagállam elé terjesztenek. A nemzeti prioritások uniós szintre való „exportálása” több előnnyel is járhat. Az államok egyfelől növelik nemzetközi befolyásukat, másfelől csökkenthetik egy EU-n kívüli hatalommal szembeni negatív állásponttal járó kockázatokat.<sup>27</sup> A nemzeti preferenciák kivétitését azonban nem feltétlenül kell negatívnak értékelnünk, ugyanis a tagállam saját kompetenciáival, szakértelmével segítheti a közös uniós fellépést, amely egyben a tagállamok érdeke is.<sup>28</sup>

A Szövetségi Köztársaság nem véletlenül támogatta kezdettől fogva az európai külpolitika létrehozását.<sup>29</sup> Nicholas Wright szerint azzal, hogy a Maastrichi szerződéssel létrejött a CFSP, Németország számára lehetővé vált, hogy anélkül érvényesítse nemzeti érdekeit, hogy ezzel aggodalmat keltene partnereiben, különösen Franciaországban, így nemzeti érdekeit európai keretekbe tudta ágyazni.<sup>30</sup> A CFSP révén tehát Richard von Weizsäcker megfogalmazása szerint lehetőség nyílt Németország számára, hogy a középhelyzetéből fakadó biztonsági dilemmákat fel tudja oldani.<sup>31</sup> A CFSP azon cél-  
nak is megfelelt, hogy Németország egyszerre maradjon szoros kapcsolatban Franciaországgal és az Amerikai Egyesült Államokkal, anélkül, hogy az amerikai vezetési ambíció és a francia stratégiai autonómiai követelések között kelljen választani.<sup>32</sup>

Bár a CFSP létrehozása közös francia–német siker volt, a német igény, hogy az európai külpolitika a kormányközi együttműködés helyett szupranacionális szinten működjön nem tudott megvalósulni. A német kormányok a mai napig nem mondtak

<sup>27</sup> Wong (2017) i. m. 155.

<sup>28</sup> Cornelius Adebahr: Germany: The Instinctive Integrationist Occasionally Going Intergovernmental. In Rosa Balfour – Caterina Carta – Kristi Raik (Eds.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* London, Routledge, 2015. 107–121. 109.

<sup>29</sup> Nyugat-Németországnak már az 1970-es években, jóval az Európai Unió és a CFSP létrejötte előtt is kezdeményező szerepe volt az európai külpolitikai dialógus kialakításában Hans-Dietrich Genscher külügyminiszternek köszönhetően. L. Wolfgang Wagner: Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. In Siegmund Schmidt – Gunther Hellmann – Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Springer VS, 2007. 143–154. 147.

<sup>30</sup> Wright (2018) i. m. 174.

<sup>31</sup> Uwe Schmalz: *Deutschlands europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. 362.

<sup>32</sup> Wagner (2007) i. m. 149.



le a minősített többségi döntéshozatal széles körű bevezetéséről,<sup>33</sup> amely Németország tekintélyes lakosságszámát tekintve a német érdekeket szolgálná.<sup>34</sup> A kérdés Maastricht óta időről időre újra napirendre kerül az Európai Unióban.<sup>35</sup> Szintén német igény, hogy az Európai Parlament nagyobb kompetenciával bírjon a CFSP-ben.<sup>36</sup>

A maastrichti félsiker ellenére Németország továbbra is élvonala volt a kül- és biztonságpolitikai integrációnak. 1996-ban Kohl kancellár és Chirac elnök együtt indítványozták, hogy az Európai Tanácsban minősített többségi döntéshozatalt vezessenek be a végrehajtó intézkedéseknél.<sup>37</sup> Az 1999-es Amszterdami szerződést megelőző tárgyalások folyamán Franciaország a kül- és biztonságpolitikai főképviselői posztot a meglévő uniós intézményi keretektől függetlenül, míg Németország a Tanács Főtitkárságán belül képzelte el. Végül Németország félsikert ért el azzal, hogy a főképviselő egyben a Tanács főtitkára is lett.<sup>38</sup> Mindezen német törekvések arra irányultak, hogy az Európai Unió erősebb nemzetközi aktorként léphessen fel.

Németország jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy civil hatalmi biztonságpolitikáját az Európai Unió is átvegye. Így Joschka Fischer külügyminiszter kezdeményezésére a konfliktus utáni újjáépítést szolgáló polgári válságkezelés is bekerült az európai biztonság- és védelempolitikába (*European Security and Defense Policy, ESDP*).<sup>39</sup> A civil hatalmi koncepció a 2003-as Európai Biztonsági Stratégiában is megjelent, amelynek kidolgozásában Franciaország mellett szintén kulcsszerepe volt Németországnak. A dokumentumban német kezdeményezésre szerepel a preventív fellépés, a preemptív helyett, ezzel különbséget téve az európai és az amerikai válságkezelési felfogás között.<sup>40</sup> Az ESDP civil képességek terén való erősítése nem volt magától értetődő, mivel Franciaország és Nagy-Britannia nagyobb hangsúlyt kívánt helyezni az uniós katonai képességek fejlesztésére. A későbbi afrikai ESDP-missziókban Franciaország különösen törekedett nemzeti érdekeinek európaizációjára.<sup>41</sup>

A 2007-es német uniós elnökségnek és különösen Angela Merkel kancellárnak komoly szerepe volt a Lisszaboni szerződés létrejöttében, így nem meglepő, hogy német preferenciák tudtak érvényesülni a szerződés révén kialakított új CFSP-struktúrák létrehozásában is. Az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselői és az Európai Bizottság

<sup>33</sup> A CFSP-ben jelenleg az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag dönt. A Tanács egyedül a végrehajtói döntéseknél és különleges megbízott kijelölésénél alkalmazhatja a minősített többségi szavazást, amelyet azonban a tagállamok megakadályozhatnak nemzeti érdekeikre hivatkozva.

<sup>34</sup> A minősített többségi döntéshozatalhoz a jelenlegi 27 tagállamból 15 igenlő szavazata szükséges, valamint a javaslatot támogató államok az EU teljes népességének legalább 65%-át kell hogy képviseljék.

<sup>35</sup> 2018 júniusában Angela Merkel kancellár és Emmanuel Macron elnök mesebergi határozatukban közösen nyilvánították ki, hogy meg kell vizsgálni a minősített többségi döntéshozatal bevezetésének lehetőségét.

<sup>36</sup> Wright (2018) i. m. 235.

<sup>37</sup> Franco Algeri: Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im europäischen Kontext: Das abnehmende Strahlen der Integrationsleuchttürme. In Thomas Jäger – Alexander Höse – Kai Oppermann (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. VS Verlag, 2011. 126–147. 139.

<sup>38</sup> Niklas Helwig: Germany in European Diplomacy: Minilateralism as a Tool for Leadership. *German Politics*, 29. (2020), 1. 25–41. 30.

<sup>39</sup> Müller-Brandeck-Bocquet (2016) i. m. 378.

<sup>40</sup> Daehnhardt (2011) i. m. 47.

<sup>41</sup> Eva Gross: *The Europeanization of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis Management*. Palgrave Macmillan, 2009. 87., 118–120.



alelnöki tisztségének egyesítése a német szupranacionális elképzelésnek tett eleget.<sup>42</sup> Németország emellett határozottan támogatta az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) létrehozását. Mind a főképviseelői poszt megerősítése, mind az EKSZ létrehozása végső soron azt a német ambíciót szolgálta, hogy a CFSP különböző területei között nagyobb összhang legyen, így megvalósítva az EU által jelenleg is hangsúlyozott átfogó megközelítést, amely által az Európai Unió egységes szereplőként léphet fel a világpolitikában.<sup>43</sup> Hangsúlyozzuk, hogy bár Németország mellett Franciaország és Nagy-Britannia egyaránt erősen támogatta az EKSZ létrehozását, azonban az utóbbi kettő sokkal inkább úgy tekint (tekintett) az EKSZ-re, mint nemzeti külpolitikájukat megvalósító, támogató eszközre.<sup>44</sup>

Összegezve tehát megállapíthatjuk, hogy a Szövetségi Köztársaság a közös kül- és biztonságpolitikai struktúrák, intézmények létrehozásában és reformok indításában mindvégig kezdeményező szerepet töltött be Nagy-Britanniához és Franciaországhoz hasonlóan. Beigazolódott tehát, hogy a kontinens egyik vezető hatalmaként valóban „policy maker” volt, nemzeti érdekeit nagyobb részt képes volt uniós szintre feltölteni. Ez különösen a CFSP intézményi megerősítésében (EKSZ létrehozása) és az EU civil hatalommá alakításában valósult meg. Összehasonlításképpen megjegyezzük, hogy Németországnál a CFSP civil dimenziója nagyobb jelentőségű volt, mint a katonai dimenzióban, ahol Franciaország és Nagy-Britannia volt aktívabb.

A konkrét európai kül- és biztonságpolitikai fellépésekben is nem egyszer kulcsszerepe volt Németországnak. A továbbiakban a koszovói válságkezelésben, az iráni atommegállapodásban, illetve az Oroszországgal kapcsolatos uniós politikában való német részvételeket ismertetjük, majd értékeljük ezeket az európaizáció elméletével.

## 4.2. A Délkelet-európai Stabilitási Paktum

A német törekvés, hogy az Európai Unió normatív, civil hatalomként lépjen fel, markánsan teljesedett ki a koszovói válságkezelésben. Az 1999-ben életbe lépett Amszterdami szerződés lehetővé tette a közös uniós álláspontokat, amelyek további lehetőséget adtak Németország kezébe. Joschka Fischer külügyminiszter a róla elhíresült tervvel állt elő Koszovó és térségének középtávú stabilitása érdekében. A terv célja volt a demokrácia,

<sup>42</sup> Katrin Böttger – Mathias Jopp: *Fundamentals of German European Policy. German European Policy Series*, (2017), 1. 4–11. 10.

<sup>43</sup> Wright (2018) i. m. 235–236.

<sup>44</sup> Néhány példa az érthetőség kedvéért. A francia diplomaták úgy vélik, hogy egyrészt az EKSZ jelenleg még nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel és kompetenciával ahhoz, hogy az EU-t egységesen képviselje, másrészt olyan nemzetközi szervezetekben és országokban fogadják el képviselési szerepét, amelyek nem kötődnek szorosan a francia diplomáciához. Franciaországnak ezenkívül 2011-ben sikerült elérnie, hogy az EU stratégiát dolgozzon ki a Száhel-régióhoz. L. Fabian Terpan: *France: Between National Grandeur and European Commitment*. In Rosa Balfour – Caterina Carta – Kristi Raik (ed.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or divergence?* London, Routledge, 2015. 89–107. 96–98., 100. A brit kormány az EKSZ-t egyfajta „trójai falónak” tekintette, amely veszélyezteti a CFSP kormányközi jellegét, ezért mindenáron ragaszkodott a kormányközi együttműködéshez. L. Daniel Fiott: ‘Our Man in Brussels’. *The UK and the EEAS. Ambivalence and Influence*. In Rosa Balfour – Caterina Carta – Kristi Raik (ed.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or divergence?* London, Routledge, 2015. 75–89. 78–79.





a kisebbségi jogok és a civil társadalom előmozdítása, a gazdasági együttműködés és növekedés, a fegyverzet-ellenőrzés és a bizalomépítő intézkedések, illetve a határelőrzés erősítése, végső soron pedig az uniós tagság elérése, összességében a regionális instabilitás megszüntetése. A Fischer-terv a Helsinki Záróokmány háromkosaras megoldását követte három munkaasztalával, amelyek a demokráciára és az emberi jogokra, a regionális biztonságra, valamint a gazdasági újjáépítésre és fejlesztésre koncentráltak. Fischer különösen meg volt győződve arról, hogy a terv véget fog vetni a balkáni háborúk sorozatának.<sup>45</sup>

A Fischer-tervet az Európai Unió az 1999. májusi tanácsi gyűlésen fogadta el, közös állást foglalva a Délkelet-európai Stabilitási Paktum elindításáról. A Tanácsi álláspont kifejezte az EU elkötelezettségét Délkelet-Európa újjáépítése iránt. Ezzel egyidejűleg Gerhard Schröder képes volt fenntartani a német közvélemény támogatását a NATO katonai műveletében (*Operation Allied Force*) való részvételhez. A Bundeswehr légitámadásokban való részvétele nélkül Németország nem tudta volna hiteles nemzetközi szereplőként érvényesíteni a Fischer-tervet, amely egy hosszú távú elköteleződést, Schröder szavaival egy balkáni Marshall-tervet jelentett a térség konszolidálása iránt.<sup>46</sup>

Németország a Délkelet-európai Stabilitási Paktummal sikeresen töltötte fel nemzeti preferenciáit uniós szintre. Németország egyrészt példát mutatva jelentős anyagi hozzájárulást nyújtott a Paktum elindításához (1,2 milliárd márka értékben), másrészt a végrehajtásba más nemzetközi szervezeteket is bevont, mint az ENSZ, az IMF, a NATO vagy a Világbank. Bonn egyik komoly érdeme volt, hogy a délkelet-európai konszolidáció szükségességét folyamatosan az uniós napirenden tudta tartani, így hozzájárult ahhoz, hogy a Balkán konszolidációja az uniós külpolitika egyik prioritása legyen. A siker érdekében Bonn a válságkezelést Oroszország bevonásával, multilaterális keretekben valósította meg. Schröder kancellár hangsúlyozta, hogy a balkáni válság nem szabad, hogy kockáztassa Oroszország és Európa jó viszonyát, ehhez a G8 elnökség szolgált eszközként. Németország ezenkívül bilaterálisan is, magas szintű látogatások keretében folyamatosan fenntartotta a párbeszédet Moszkvával. Fischer pedig az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet bevonásával elérte, hogy a balkáni stabilitás páneurópai keretek közt valósuljon meg. Az EU által felhatalmazott finn elnök, Martii Ahtisaari és az orosz különmegbízott, Viktor Csernomirgyin által megtárgyalt béketervet 1999. július 3-án elfogadta a jugoszláv parlament, amely a szerb csapatok Koszovóból való kivonását és a NATO-bombázások beszüntetését eredményezte.<sup>47</sup>

A fentieket összegezve elmondhatjuk, hogy a Délkelet-európai Stabilitási Paktum létrejöttével Németország a Fischer-tervet sikerrel érvényesítette uniós szinten. Ami ennél is fontosabb, hogy a német külpolitika képes volt példát mutatni a válságkezelés és konfliktusmegelőzés terén, a civil hatalmi normák uniós szintre történő kivetítése tehát a gyakorlatban is meg tudott valósulni. A koszovói válság alatt alkalmazott német kezdeményezésű átfogó megközelítés, amely a biztonság valamennyi szektorára kiterjed, napjainkban is az EU Globális Stratégiájának egyik központi eleme. A koszovói

<sup>45</sup> Alister Miskimmon: *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union. Between Europeanisation and National Adaptation*. London, Palgrave Macmillan, 2007. 127–137., 141.

<sup>46</sup> Uo. 131–133.

<sup>47</sup> Uo. 129–130.



konfliktus utáni újjáépítés koncepcióját az Európai Unió szintén Bonn kezdeményezésére Afganisztánban is folytatta.<sup>48</sup>

### 4.3. Iráni atommegállapodás

A 2003-tól 2015-ig tartó iráni atomtárgyalásokat és az annak eredményeként megszületett átfogó közös cselekvési tervet máig az Európai Unió legsikeresebb külpolitikai fellépésének tartják, azonban a diplomáciai rendezést a három nagy európai hatalom formátuma, az E3 (Nagy-Britannia, Franciaország és Németország) kezdeményezte, eredetileg az EU nélkül. A kezdeti sikerek ellenére 2006-tól a tárgyalások csak Oroszország, Kína és az Amerikai Egyesült Államok részvételével tudtak előre haladni, az így létrejövő E3 + 3 formátum az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjét hatalmazta fel a tárgyalások vezetésével.<sup>49</sup>

Az E3 célja volt, hogy Irán újra együttműködjön a Nemzetközi Atomenergiái Ügynökséggel, és ratifikálja az atomsorompó-szerződést, valamint, hogy függessze fel az urándúsítási tevékenységét. Az iráni atomprogram kapcsán Németország a kettős megközelítést vallotta: egyaránt hangsúlyozta az Iránnal való politikai és gazdasági kapcsolatok fenntartását, illetve a diplomáciai nyomásgyakorlás és gazdasági szankciók alkalmazását. Így például 2008-ban a szövetségi kormány hangoztatta, hogy az EU az ENSZ-szankciók mellett további szankciókat vezessen be az iráni bankok ellen, ugyanakkor figyelmeztetett Irán elszigetelésének kockázataira.<sup>50</sup>

Az Iránnal való tárgyalások kapcsán Berlin érvényre juttatta kül- és biztonságpolitikájának alapelemét, a CFSP-t. Ennek megfelelően kiemelt szerepet játszott a többi uniós tagállam folyamatos tájékoztatásában, amely lehetővé tette, hogy a tagállamok és különösen Olaszország (amely pont erősen ellenezte az állandó német ENSZ BT-tag-ságot) elfogadják az E3-at mint az európai álláspontot képviselő formátumot. Bár az E3 egy kormányközi együttműködés volt, a tagállamok tájékoztatása az EU Politikai és Biztonsági Bizottságán és a Tanácson keresztül zajlott, így a tagállamok egységesen tudták támogatni az E3 törekvéseit. Németország emellett személyi és technikai kompetenciáival is hozzájárult a tárgyalások előmozdításához. Az EKSZ tapasztalt német diplomatája, Helga Schmid a politikai ügyek főtítkárhelyetteseként 2010-től Catherine Ashton főképviselőnek nyújtott támogatást a tárgyalások levezénylésében. Ezenfelül a német nukleáris ipar Iránnal való kapcsolatai révén a külügyminisztériumon keresztül tanácsokkal segítette az Európai Unió képviselőit, így hozzájárult az atommegállapodás technikai részleteinek kidolgozásához. Továbbá, mivel Németország egyszerre ápolta hagyományosan jó diplomáciai kapcsolatokat a térség két egymással ellenséges hatalmával, Iránnal<sup>51</sup> és Izraellel, hiteles közvetítőként léphetett fel az E3-on belül, így erősítve annak nemzetközi elfogadottságát. Németország Iránnal való szoros kereskedelmi

<sup>48</sup> Gross (2009) i. m. 137–138.

<sup>49</sup> Wright (2018) i. m. 198–201.

<sup>50</sup> Uo. 206–207.

<sup>51</sup> Többek között a Szövetségi Köztársaság jelentős közvetítő szerepet vállalt az 1987–1988-as irak–iráni háborúban a fegyverszünet megkötésében.



kapcsolatai miatt fékező erőt képezett a szigorúbb szankciókat követelő francia és amerikai állásponttal szemben.<sup>52</sup>

Bár az iráni atomtárgyalásokban az ENSZ volt a meghatározó nemzetközi szervezet, és az E3 pedig kormányközi együttműködés volt, fontos kiemelni, hogy a CFSP-nek elengedhetetlen szerepe volt az Iránnal szembeni egységes uniós politika fenntartásában és végrehajtásában, a főképviselő pedig megkerülhetetlen koordináló, közvetítő szerepet játszott e folyamatban. Ahogy Helga Schmid megjegyezte, az Európai Unió híd szerepet töltött be Irán és az Egyesült Államok között, így nagyban hozzájárult a 2015-ös megállapodás megkötéséhez. E tekintetben Németország kulcsszerepet játszott, ahogy Nagy-Britannia és Franciaország is.<sup>53</sup> Az E3-on belül Németország a mérsékelt és megfontolt közvetítői szerepével, illetve a CFSP iránti abszolút elkötelezettségével tűnt ki. A német külpolitika külön érdeme, hogy az uniós intézmények és tagállamok bevonásával végső soron hozzájárult ahhoz, hogy az Európai Unió könyvelhette el sikerként a tárgyalások lezárását.<sup>54</sup> Németország számára a közös európai fellépés azután is prioritás maradt, hogy Donald Trump elnök vezetésével az Egyesült Államok kilépett a megállapodásból.<sup>55</sup>

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy Németország nemzeti preferenciát, mint a nonprolifерáció elleni küzdelmet, a dialógust, a kettős megközelítés elvét képes volt megvalósítani és uniós szinten is elfogadtatni, bár ez esetben fontos hangsúlyozni, hogy mindezt Nagy-Britanniával és Franciaországgal együtt. Az iráni atomtárgyalások folyamán nyújtott technikai és személyzeti kompetencia továbbá jól szemlélteti, Berlin miként volt képes erősíteni a közös uniós fellépést, így hozzájárulva az Európai Unió mint hiteles nemzetközi aktor fellépéséhez.

#### 4.4. Az új Ostpolitik

A német külpolitika egyik legsikeresebb európaizációja az Európai Unió 2004-es keleti bővítése volt, amely megvalósította azon német célt, hogy a hidegháború vége után stabil és gazdaságilag prosperáló Közép- és Kelet-Európa jöjjön létre.<sup>56</sup> E sikert kiaknázva Berlin megkísérelte az *Ostpolitikot* tovább európaizálni az európai szomszédságpolitika (*European Neighborhood Policy*, ENP) kiterjesztésével és az Oroszország–EU-kapcsolatok szorosabbra vonásával. Bár 2009-ben a Keleti Partnerség (*Eastern Partnership*) végül lengyel–svéd kezdeményezésre jött létre, Berlin mégis erősen támogatta nem utolsósorban

<sup>52</sup> Helwig (2020) i. m. 8–10.

<sup>53</sup> Wright (2018) i. m. 215.

<sup>54</sup> Michael Smith – Rebecca Steffenson: The European Union and the USA. In Christopher Hill – Michael Smith – Sophie Vanhoonacker (ed.): *International Relation and the European Union*. Oxford University Press, 2017. 388–418. 412.; Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. A külkapcsolatoktól a kül-, biztonság- és védelempolitikáig*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 243.

<sup>55</sup> Austin Davis: *Germany split on path forward in US-Iran conflict*. 2020.

<sup>56</sup> Wagner (2007) i. m. 150.



a földgázellátás biztonsága miatt, valamint a francia Unió a Mediterráneumért<sup>57</sup> kezdeményezés ellensúlyozására.<sup>58</sup>

Oroszország stratégiai szerepét Kohl és Schröder egyaránt felismerte, azonban a kapcsolatok döntően bilaterális alapon működtek.<sup>59</sup> A változás a 2000-es évek második felében következett be: a 2007-es német uniós elnökség alatt Frank-Walter Steinmeier külügyminiszter új európai *Ostpolitikot* hirdetve sürgette a gazdasági és társadalmi integráció elmélyítését Oroszország és az EU között, ezzel párhuzamosan Berlin az Oroszországgal folytatott német vezetésű energiaprojekteket, az Északi Áramlatot európai retorikába ágyazta, tehát Németország egyre inkább vezetőként kezdett felépni az Európai Unió és Oroszország kapcsolatában. Az új *Ostpolitik* európai szintre történő kivetítése beleillett Németország civil hatalmi szerepébe, mivel épp a 2000-es évek második felében negatív fejlemények következtek be a Nyugat (különösen az Egyesült Államok) és Oroszország között.<sup>60</sup> Berlin törekvése egyelőre nem járt sikerrel, mivel jelentős nézeteltérések voltak a Bush-adminisztrációval és a kelet-közép-európai tagállamokkal (főképp Lengyelországgal és a balti államokkal) a NATO-bővítés és az Északi Áramlat kérdésében.<sup>61</sup>

Az újabb változás Barack Obama 2008-as amerikai elnökké választásával, valamint Donald Tusk lengyel miniszterelnökké választásával következett be. Ezenfelül Dmitrij Medvegyev új orosz miniszterelnök nyitott volt az EU-val való együttműködésre, valamint Sarkozy francia elnök is támogatta a Moszkvához való közeledést. A kedvező politikai helyzetben Berlin 2008-ban elindította az Oroszországgal folytatott modernizációs partnerséget, amelynek célja volt, hogy a két ország közötti kölcsönös gazdasági függőséggel, a civil társadalmak közötti együttműködéssel és a diplomáciai kapcsolatokkal Oroszország közelebb kerüljön az Európai Unióhoz, a kezdeményezés tehát végső soron az Oroszországgal való kapcsolatok „civilizálására” irányult. Bár kezdetben német–orosz bilaterális együttműködés volt, a 2010-es Don menti Rosztovban megrendezett csúcson EU–Oroszország együttműködés jött létre, ezenfelül további 24 bilaterális partnerségi megállapodás született az uniós tagállamok és Oroszország között. Az EU és Oroszország közötti jó viszony azonban a 2010-es évek elején hamar megromlott az oroszországi belpolitikai változások (civil társadalom elleni fellépések), a modernizációról szóló eltérő értelmezések, majd végül a 2014 elején kibontakozó ukrajnai válság miatt.<sup>62</sup>

Az Oroszországgal való kapcsolatok európaizációjában töréspontot jelent az Északi Áramlat 2 gázvezetékprojekt kapcsán kialakult vita is. Berlin álláspontja szerint a projekt pusztán üzleti ügy, ezen álláspontot Franciaország támogatja, azonban egyes tagállamok, többek között Olaszország, Szlovákia, illetve Lengyelország és Litvánia erősen ellenezte a projektet, utóbbi kettő pedig egyenesen energiabiztonsági fenyegetésként

<sup>57</sup> A kormányközi szervezet 27 uniós tagállamot, az Egyesült Királyságot és 15 országot foglal magában Nyugat-Balkánról, Észak-Afrikából és a Közel-Keletről.

<sup>58</sup> Daehnhardt (2011) i. m. 50.

<sup>59</sup> Uo. 50.

<sup>60</sup> Többek között a színes forradalmak, valamint az amerikai rakétavédelmi rendszerek európai telepítése, Koszovó függetlenségének elismerése, Ukrajna és Grúzia lehetséges NATO-csatlakozása, végül pedig a grúziai háború miatt.

<sup>61</sup> Marco Siddi: A Contested Hegemon? Germany's Leadership in EU Relations with Russia. *German Politics*, 29. (2018), 1. 97–114. 102–103.

<sup>62</sup> Uo. 7.



tekintenek rá. Az Európai Unió intézményi szinten ellenzi a projektet, megvalósítási feltételeit jelentősen szigorította.<sup>63</sup> Ezenfelül a Trump-adminisztráció szankciókat vezetett be a projektben részt vevő vállalatok ellen.<sup>64</sup> Tekintve, hogy a gázvezeték hamarosan elkészül, valószínű, hogy vita a jövőben is megosztja az Európai Uniót.

Összességében a nemzetközi politikai változások és egyes tagállamok ellenállása miatt Németország a keleti bővítéssel szemben már nem tudta tartósan uniós szintre átültetni az Oroszországgal való partnerséget, így az Oroszország-politika nem válhatott az uniós külpolitika zászlóshajójává sem.

#### 4.5. Értékelés

Az ebben a fejezetben bemutatott esettanulmányok azt kívánták szemléltetni, hogy a német kül- és biztonságpolitika mennyire hatással volt a CFSP fejlődési irányaira. Az első fejezetben ismertetett európaizációs mutatók figyelembevételével megállapíthatjuk, hogy a fenti esetek kevésbé az alkalmazkodásról, inkább a nemzeti érdekek uniós szintre történő kivetítéséről tanúskodnak.

Németország már jóval a CFSP létrejötte előtt, az európai integrációnak köszönhetően nyerte vissza szuverenitását, a Maastrichti szerződés után külpolitikai cselekvőképessége és így világpolitikai befolyása tovább erősödhetett. A koszovói válságkezelésben vagy a keleti politikában jelentős presztízsnyerésre tehetett szert azzal, hogy lényegében Európát képviselte Oroszországgal szemben, ahogy az iráni atomtárgyalások esetében Franciaországgal és Nagy-Britanniával karöltve Iránnal vagy az Egyesült Államokkal szemben. Következésképpen mindegyik esetben a német külpolitika globális hatókörre tett szert.<sup>65</sup>

Németországnak többször is sikerült nemzeti politikáit és céljait uniós politikaként és célként elfogadtatnia. Egyértelmű német siker volt az Európai Unió civil hatalmi jellegének erősítése: a koszovói válságkezelésben a Fischer-terv uniós szintű Stabilitási Paktumként való elfogadtatása, valamint Oroszország bevonása. Az iráni atomtárgyalásokban Berlin fenn tudta tartani az európai közös álláspontot a kettős megközelítés elvéről, tehát eredményes volt a multilateralizmust preferáló német szempont érvényesítése és ezzel az Európai Unió nemzetközi tekintélyének megerősítése. Azonban nem minden esetben érvényesülhettek a német preferenciák: az Oroszországgal való partnerség európaizációja rövid távú siker volt, továbbá a CFSP sem lett teljes mértékben szupranacionális.

A CFSP „védőernyőjének” használata számos kellemetlen helyzettől kímélte meg a német kül- és biztonságpolitikát. A Fischer-terv esetében például különösen fontos volt az Európai Unió megnyerése, mivel nem sokkal korábban Németország Szlovéniát és Horvátországot egyoldalúan ismerte el önálló államként, így egy újabb egyoldalú német fellépés továbbnövelte volna a Németországgal szembeni francia és brit

<sup>63</sup> Szőke Diána: Vihar egy vezeték körül Az Északi Áramlat 2 gázvezetékprojekt geopolitikai összefüggései és aktualitásai. *KKI Elemzések*, (2019), 28. 1–10. 8–9.

<sup>64</sup> Holly Elyatt: *US greenlights sanctions on mega Russia-EU gas pipeline, but it's probably too late*. 2019.

<sup>65</sup> Adebahr (2015) i. m. 108.



bizalmatlanságot. Hasonlóan egy Oroszországgal való kizárólag bilaterális partnerséget egy újabb Molotov–Ribbentrop-paktumként értelmeztek volna. Az Oroszországgal való gazdasági kapcsolatok, különösen az Északi Áramlat 2 még így is kiváltották többek között Donald Trump elnök, illetve egyes tagállamok kritikáját. Ebből kifolyólag a német nemzeti célok teljesülése nehezen valósulhatott volna meg az uniós keretek nélkül, mivel ellenkező esetben partnerei Németországot könnyen megvádolták volna a különutasság (*Sonderweg*) vádjával.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy az ismertetett esetek döntő többségében nem csak Németország érvényesítette uniós szinten nemzeti külpolitikáját, a közös európai sikerhez nem kizárólagosan Németország járult hozzá. A balkáni konszolidáció fontosságát például Magyarország is állandóan az uniós napirenden tartja, a Keleti Partnerség indításáért pedig a lengyel diplomácia is jelentős erőfeszítéseket tett.<sup>66</sup> Az iráni atommegállapodáshoz vagy az EKSZ létrehozásához szükség volt Franciaország és Nagy-Britannia részvételére is. Következtetésünk, hogy Németország nemzeti kül- és biztonságpolitikai érdekeinek és céljainak uniós szintre való kivetítéséhez kulcsfontosságú, hogy érdekeit partnerekkel együtt érvényesítse; kedvező legyen a nemzetközi környezet; elnyerje az uniós intézmények támogatását, illetve hogy érdekeit határozottan képviselje.

#### 4.6. Magyarázat

A nemzeti érdekek és célok uniós szintre való feltöltését Németország nem pusztán gazdasági súlyának köszönheti. A *European Council on Foreign Relations* által készített felmérésből kiderül, hogy az uniós tagállamok Németországot tekintik az Európai Unió vezetőjének. Németország egyszerre legfontosabb partnere az EU alapító államainak, a déli államoknak, ahogyan az újonnan csatlakozott keleti államoknak is. A kül- és biztonságpolitikában a tagországok első számú partnere, még Franciaországot is megelőzve. Ezenkívül a legtöbb uniós politikában (gazdaság, pénzügy, migráció) is első számú partnerként tekintenek Németországra, Németországot elengedhetetlen partnernek vélik a közös uniós cselekvésekben.<sup>67</sup> Európa minden irányába kiterjedt gazdasági és diplomáciai kapcsolatainak köszönhetően az Európai Unió „pókhálójának” közepén Németország ül. Németország befolyását uniós intézmények iránti erős elkötelezettsége mellett kompromisszumkészségének és pragmatizmusának is köszönheti, amelyet például a CFSP-struktúrák kiépítése során is tanúsított azzal, hogy engedett a brit kormányközi szempontoknak.

Az érdekvérvényesítési képességben fontos szerepet játszik uniós diplomáciai személyzete is. Ennek érdekében Németország aktív személyzeti stratégiát folytat, amelynek célja, hogy az uniós intézmények szoros kapcsolatban álljanak a német külüggyel. Így például Javier Solana főképviselő alatt, a Tanács titkárságának Politikai Tervező

<sup>66</sup> Dobrowiecki Péter – Stepper Péter: *A magyar külpolitika és az EU Keleti Partnerség*. 2020.

<sup>67</sup> *EU Coalition Explorer. Results of the EU28 Survey 2018 on Coalition Building in the European Union*. London, EFCR, 2018.



és Korai Előrejelző egységét kezdetben Christoph Heusgen,<sup>68</sup> majd az iráni tárgyalásokban kulcsszerepet játszó Helga Schmid vezette, aki 2016 óta az EKSZ-ben főtítkárként a második legfontosabb pozíciót tölti be.<sup>69</sup> Adebahr szerint a német EKSZ-diplomaták a külügyminisztériumhoz fűződő szoros kapcsolataiknak köszönhetően jelentős támogatáshoz jutnak, amely kezdeményezőkézségüket is növeli. A német külügyminisztérium hosszú távú stratégiát követve elsősorban kezdő fiatal tisztviselőket delegál az EKSZ-be, akik idővel jelentős tapasztalatokra tesznek szert, szocializálódva az uniós diplomáciai körökben, így később már magas rangú pozíciókat tudnak betölteni.<sup>70</sup> E diszkrét diplomáciaiszemélyzeti stratégia élesen elkülöníthető például Franciaországtól, amely nyíltan karizmatikus személyeket delegál magas rangú pozíciókba, e „törtetés” révén viszont nehezebben tudja az alacsonyabb rangú pozíciókat betölteni a tagállamok ellenállása miatt.<sup>71</sup>

A 2019-es állás szerint pusztán a számokat tekintve az EKSZ esetében semmiképpen nem beszélhetünk német fölényről: a 946 főnyi adminisztrációs állományból 95 volt német, a magasabb menedzsment szinten Helga Schmid mellett a 17 igazgatóból egy, és a hét ügyvezető igazgatóból szintén egy fő volt német. A betöltött uniós delegációvezetői posztokban Franciaország és Olaszország volt fölényben, azonban a német külügy szempontjából meghatározó moszkvai delegációt mégis Markus Ederer német diplomata vezette, aki ráadásul korábban a Délkelet-európai Stabilitási Paktum uniós különmegbízottjának kabinetfőnöke, majd 2010–2014 között uniós nagykövet volt Pekingben. Figyelemre méltó továbbá, hogy a parlamenti választások előtt az Európai Bizottságban Martin Selmayr legmagasabb rangú tisztviselőként főtítkár volt, mellette kiemelkedett az Északi Áramlat 2-t támogató Günther Oettinger költségvetési biztos és kabinetfőnöke, Michael Hager.<sup>72</sup> Az EU Brexit-ügyi főtárgyalójának jobbkeze pedig Sabine Weyand volt, akinek meghatározó szerep jutott a Brexit-megállapodás részleteinek kidolgozásában.<sup>73</sup> Az EU Helyzetelemző Központját (*Intelligence and Situation Centre*) 2019 augusztusáig a BND tapasztalt hírszerzője, Gerhard Conrad vezette.<sup>74</sup>

Összességében tehát láthatjuk, hogy Németország előnye az uniós közegben szocializálódott tapasztalt személyzetében, az uniós diplomáciai karral való szoros együttműködésben és Európa-szerte kiterjedt kapcsolati hálójában rejlik, amelyek mind elősegíti nemzeti érdekeinek uniós szintű érvényesítését.

<sup>68</sup> Heusgen később Angela Merkel kancellár legbefolyásosabb külpolitikai tanácsadója, majd 2017 óta Németország ENSZ nagykövete lett. L. Friedel Taube: *Germany has big plans for UN Security Council seat*. 2019; Andreas Hoidn-Borchers – Jan Rosenkranz: *Warum in "Jamaika" keiner Außenminister sein will*. 2017.

<sup>69</sup> Adebahr (2015) i. m. 113–114.; Helwig (2020) i. m. 9–10.

<sup>70</sup> Adebahr (2015) i. m. 113–114.

<sup>71</sup> Frédéric Charillon – Reuben Wong: *France: Europeanization by default?* In Reuben Wong – Christopher Hill (Eds.): *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*. Routledge, 2011. 19–35. 22–23.

<sup>72</sup> *Sechster Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen*. 2019. 7., 11–12.

<sup>73</sup> Eric Bonse: *Einflussreiche Deutsche in Brüssel*. politik & kommunikation, 2019.

<sup>74</sup> *Key German mediator Gerhard Conrad retires from EU intelligence post*. 2019.



## 5. Alkalmazkodás az uniós kül- és biztonság- és védelempolitikához

Az európaizáció elméletében a kutatások bebizonyították, hogy még az olyan nagyhatalmak, mint Franciaország és Nagy-Britannia is hajlamosak alkalmazkodni a közös európai külpolitikai irányokhoz, a reaktív magatartás tehát nem csak kisállamok sajátossága lehet.<sup>75</sup> Németország esetében mégis kevés példát találunk a külpolitikai adaptációra.

A német külügy struktúrájában európaizációként értelmezhető, hogy a külügyminisztérium Európa-osztálya egyaránt illetékes a közös uniós politikákban (például pénzügy, migráció, bővítés), ahogy az Európai Unión belüli bilaterális kapcsolatokban, tehát eltűnik az Európai Unión belüli külső-belső politikák közötti erős elkülönülés.<sup>76</sup> Az európai integráció révén valamennyi minisztérium saját Európa-osztállyal rendelkezik, nem egynek közülük fontos szerepe van a külpolitika szempontjából, mint például a fejlesztési minisztériumnak, a kancellárhivatalnak vagy a gazdasági minisztériumnak.<sup>77</sup> Az EKSZ létrehozásával a külügyminisztérium struktúrája nem változott meg jelentősen, ez a jövőben sem várható.<sup>78</sup> A külpolitikai döntéshozatali szervezetrendszerben tehát kevés változás tapasztalható a CFSP- és ESDP-intézmények létrejötté ellenére.<sup>79</sup>

Bár a vizsgált időszakon kívül esik, de érdemes megemlíteni, hogy az NSZK adaptálta külpolitikáját az EK arab–izraeli szembenállással kapcsolatos álláspontjához. Az 1973-as olajválság idején az arab országok olajembargói miatt Bonn kénytelen volt elfogadni az EK az izraeli–palesztin konfliktusról szóló állásfoglalását, ezután az arab országok már „baráti államnak” nevezték az NSZK-t is. Ezenkívül Bonn csatlakozott a Franciaország által kezdeményezett euro-arab párbeszédhez.<sup>80</sup>

Némely fokú európaizáció megfigyelhető a biztonság- és védelempolitikában. Az ESDP elindulásával és a petersbergi feladatok<sup>81</sup> elfogadásával ugyanis a Bundeswehr válságkezelési, intervenciók képességeit kellett fejleszteni, ezzel felgyorsítva

<sup>75</sup> Nicole Alecu de Flers – Patrick Müller: Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues. *Journal of European Integration*, 34. (2012), 1. 19–35.

<sup>76</sup> Gunther Hellmann – Reinhard Wolf – Siegmund Schmidt: Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive. In Siegmund Schmidt – Gunther Hellmann – Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Springer VS, 2007. 15–49. 21.

<sup>77</sup> Christoph Weller: Bundesministerien. In Siegmund Schmidt – Gunther Hellmann – Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Springer VS, 2007. 210–224. 211.

<sup>78</sup> Adebahr (2015) i. m. 109.

<sup>79</sup> Alister Miskimmon – William E. Paterson: Adapting to Europe? German Foreign Policy, Domestic Constraints and the Limitations of Europeanization since Unification. In H. W. Maull (ed.): *Germany' Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*. London, Palgrave Macmillan, 2006. 29–49. 76.

<sup>80</sup> Patrick Müller: The Europeanization of Germany's Foreign Policy toward the Israeli–Palestinian Conflict: Between Adaptation to the EU and National Projection. *Mediterranean Politics*, 16. (2011), 3. 358–403. 391.; Az érme másik oldala viszont, hogy az újraegyesült Németország az 1990-es években már fontos szerepet vállalt az arab–izraeli békefolyamatban, tehát ekkor már kivetítette külpolitikáját az uniós szintre.

<sup>81</sup> A Nyugat-európai Unió által 1992-ben megfogalmazott feladatokat az EU joganyagába ültették át az Amszterdami szerződés 17. cikke révén. A petersbergi feladatok magukban foglalták a humanitárius és békefenntartó feladatokat és mentőakciókat, majd később kiegészültek a leszerelést célzó feladatokkal, katonai tanácsadással, terrorizmus elleni intézkedésekkel.





a Bundeswehr folyamatban lévő transzformációját. A haderő mellett a védelmi minisztérium feladatköre szintén megnőtt az ESDP-vel. Az ESDP-vel egyben nyilvánvalóvá vált, hogy a Bundeswehr nem maradhat távol a külföldi misszióktól. A 2003-as védelempolitikai irányelvek is leszögezték, hogy a védelem többé nem határozható meg földrajzi keretek között. Ebből következett, hogy Németország a nemzetközi (elsősorban francia) elvárásoknak eleget téve kénytelen volt részt venni az afrikai uniós missziókban, sőt, bár vonakodva, de felvállalta a 2006-os EUFOR RD Congo misszió vezetését is.<sup>82</sup> Összességében tehát a német védelempolitikának alkalmazkodnia kellett az uniós válságkezelési irányokhoz, amelyeket elsősorban Franciaország preferált.

A védelempolitikai adaptációhoz hasonlóan Berlin elfogadta Sarkozy elnök javaslatát 2008-ban az Unió a Mediterráneumért létrehozásáról, igaz, csak azzal a feltétellel, hogy abban ne csak a déli tagállamok, hanem az összes tagállam részt vehessen.<sup>83</sup>

A nem túl gyakori adaptációs európaizáció magyarázata véleményünk szerint egyszerű: ahogy az előző fejezetben láttuk, a legtöbb közös kül-, biztonság- és védelempolitikai fellépésben Németország volt a kezdeményező fél, tehát legfeljebb csak saját kezdeményezéseinek következményeihez kellett alkalmazkodnia. Továbbá Adebahr érvelése is magyarázat lehet, miszerint Németország esetében a *downloading* európaizációt nehezen lehet megkülönböztetni az identitásrekonstrukciós európaizációtól, mert a német külpolitikai állásfoglalásokban a nemzeti és az európai érdekek gyakran összemosódnak.<sup>84</sup> Hozzátesszük, hogy mivel a kül- és biztonságpolitika a tagállamok szuverenitásának egyik utolsó bástyája a közösségiesítéssel szemben, ezért a külpolitikában általában véve kevesebb alkalmazkodást figyelhetünk meg, mint más szakpolitikai területeken. Mivel a CFSP kormányközi, alapvetően kormányközi alapon működik, az EU befolyása eleve kevesebb lehet a nemzeti külpolitikára.<sup>85</sup> Érdekesség, hogy a szakirodalom szerint Franciaország a CFSP-ben való részvétele miatt inkább arra kényszerült, hogy független nemzeti ambícióit európai partnereivel is összeegyeztesse.<sup>86</sup>

## 6. Az ukrajnai válság: európaizáció vagy de-európaizáció?

A Lisszaboni szerződés vívmányai után jogosan számíthatnánk arra, hogy végre választ kapunk Kissinger találó felvetésére, miszerint kit kell felhívni, ha az Európai Unióval kívánunk beszélni. A Lisszabon utáni években azonban paradox helyzet állt elő: bár a tagállamok elkötelezettek voltak a közös külpolitikáért, informális együttműködéseik révén mégis megkerülték azt. Lényegében tehát európaizációban történő visszafejlesztést, vagyis de-európaizációt is megállapíthatnánk, mivel a tagállamok saját külpolitikai

<sup>82</sup> Miskimmon (2007) i. m. 195., 197.

<sup>83</sup> Berndt Riegert: *A year on, Mediterranean Union has made little progress.* (é. n.)

<sup>84</sup> Adebahr (2015) i. m. 107.

Klaus H. Goetz még ennél is radikálisabb álláspontot képviselt, aki szerint Németország esetében a nemzeti érdekek európaizációjának kutatása szinte értelmetlen, mivel annyira európaivá váltak, hogy a kettőt egymástól szinte lehetetlen elválasztani. L. Klaus H. Goetz: *Integration policy in a Europeanized State: Germany and the intergovernmental conference.* *Journal of European Public Policy*, 3. (1996), 1. 23–44.

<sup>85</sup> Daehnhardt (2011) i. m. 40.

<sup>86</sup> Charillon-Wong (2011) i. m. 30.



megoldásait követik, eltávolodva a CFSP kereteitől.<sup>87</sup> A 2014-es ukrajnai válság kapcsán Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke szerint a közös uniós külpolitikát veszélyeztette, hogy Németország francia és lengyel partnereivel Kijevbe mentek tárgyalni, mert így csökkent az Unió nemzetközi tekintélye. Kérdés tehát, hogy az olyan informális együttműködések, mint a weimari háromszög vagy a normandiai négyek kiváltva a CFSP-t, nem okozzák-e annak kiüresedését.<sup>88</sup>

2013 végén az ukrajnai válságban Németország a weimari háromszög kormányközi együttműködés keretében Franciaországgal és Lengyelországgal közösen lépett fel közvetítőként Janukovics ukrán elnök és az ellenzék között, az így megszületett megállapodást azonban a tüntetők nem fogadták el. Az EU közvetítői szerepe eközben hamar hitelét veszítette azzal, hogy Catherine Ashton főképviselő 2013 decemberében Kijevbe utazott, szolidaritást vállalva a Majdan téri tüntetőkkel. Putyin elnök nem meglepő módon megkérdőjelezte az EU illetékességét, mivel a válságot pusztán ukrán–orosz vitának tartotta. Ashton fellépését még német politikusok is kritizálták.<sup>89</sup>

A német álláspont Oroszországgal kapcsolatban a Krím-félsziget 2014. márciusi orosz annexiójával változott meg radikálisan. Oroszország nemzetközi jogot sértő agressziója valósággal sokkolta Berlint, ezért Merkel nyilatkozataiban határozottan elítélte Moszkvát. A tagállamok vezetői tárgyalásokat kezdtek folytatni az Oroszország elleni szankciók bevezetéséről, azonban nézeteltérések léptek fel az orosz gáztól függő tagállamok és Lengyelország, illetve a balti államok között. A 13 EBESZ-megfigyelő áprilisi elrablása és a Malaysia Airlines polgári járatának júliusi lelövése azonban még nagyobb sokkot okozott a tagállamok körében, így augusztusban döntöttek a gazdasági szankciók bevezetéséről. Németország viszont ezzel párhuzamosan, 2014 júniusától Franciaországgal közösen folytatta Ukrajnával és Oroszországgal a tárgyalásokat az úgynevezett normandiai négyek formátum keretében. A tárgyalások eredményeképpen született meg 2014 szeptemberében az első minszki fegyverszüneti egyezmény az EBESZ keretében. Merkel azonban további szankciókat sürgetett Oroszország ellen, amelyet az EU el is fogadott. A szankciók feloldását az EU német javaslatra a 2015. februárban megkötött második minszki egyezmény betartásához kötötte.<sup>90</sup> Berlin közvetítőképeségét jelzi az is, hogy 2019 októberében Ukrajna kompromisszumként elfogadta a német külügyminiszter javaslatát, az úgynevezett Steinmeier-formulát, miszerint az EBESZ által ellenőrzött választásokat tartanak a szakadár donyecki és luhanszki régióban, a régiók különleges státuszt kapnak, a határok ellenőrzése pedig visszakerül Kijev hatáskörébe.<sup>91</sup> A tárgyalások folyamán tehát Németország az iráni atomtárgyalásokhoz hasonlóan a kettős megközelítést alkalmazta: egyszerre folytatott diplomáciai tárgyalásokat és sürgette a gazdasági szankciókat.

Németország vezető szerepét a már előzőekben említett kiterjedt diplomáciai-gazdasági kapcsolati hálójának köszönhetette. Egyrészt az Európai Unión belül Oroszország első számú kereskedelmi, valamint az *Ostpolitik* révén hagyományos diplomáciai

<sup>87</sup> Aggestam–Bicchi (2019) i. m. 516–518.

<sup>88</sup> Müller-Brandeck-Bocquet (2016) i. m. 391–392.

<sup>89</sup> Helwig (2020) i. m. 10–11.

<sup>90</sup> Liana Fix: 'The Different 'Shades' of German Power: Germany and EU Foreign Policy during the Ukraine Conflict.' *German Politics*, 27. (2018), 4. 498–515. 507–508.

<sup>91</sup> Christina Hebel: *Die vertrackte Friedensformel*. 2019.



partnere volt, ezáltal orosz szemmel hiteles közvetítőnek számított.<sup>92</sup> Másrészt Berlin komoly erőfeszítéseket tett a gazdaságukat féltő Franciaország és Nagy-Britannia, illetve az orosz gáztól függő tagállamok meggyőzéséért.<sup>93</sup> Ebben az is segített, hogy a szankciók révén Németország önként vállalta a gazdasági veszteséget: 2015 első felében az Oroszországba irányuló német exportok 31%-kal csökkentek.<sup>94</sup> Berlin hitelességét növelte, hogy már a 2010-es euróválságban is vezető szerepet játszott. Az ügyes diplomáciának köszönhetően Németország azt is elérte, hogy az uniós szankciók ne érintsék a stratégiaailag meghatározó energiaszektort, továbbá a német vállalatok jelentős részt vállaltak az Északi Áramlat 2 projekt elindításában. Franciaország ezzel szemben kénytelen volt feladni a Mistral helikopterhordozók Oroszországnak való eladását.<sup>95</sup>

Bár a folyamatban az uniós intézmények, mint az EKSZ nem játszottak kiemelkedő szerepet, a német külpolitikának mégis egyfajta keretet biztosítottak. Merkel és Hollande elnök az európai tanácsi üléseken folyamatosan tájékoztatta a tagállamokat a tárgyalások előrehaladásáról, az uniós intézmények pedig elengedhetetlenek voltak a szankciók előkészítésében és végrehajtásában.<sup>96</sup> Németország vezetői szerepének legitimációját az is növelte, hogy az új főképviselő, Federica Mogherini kiállt a francia-német párosért, ahogy fogalmazott: „Úgy hiszem, hogy Merkel kancellár és Hollande elnök nem csak a német vagy a francia nemzeti érdekekért dolgozott, hanem egész Európa érdekében.”<sup>97</sup>

Az európaizáció szempontjából értékelve Németország ukrajnai szerepvállalását első ránézésre a nemzeti érdekek uniós szinten történő érvényesítését figyelhetjük meg. A német külpolitika globális presztízsét növelte, hogy Oroszország, az európai államok, sőt az Obama-adminisztráció is elfogadta a német vezető szerepet. A német preferenciák érvényesültek az uniós szankciók kivetésével, szembemelve például Ciprus és Görögország álláspontjával, de emellett a német stratégiai érdekek nem sérültek az energiaszektornál. Németországnak megint csak védőernyőt biztosított az Európai Unió, ellenkező esetben újra a különutasság vádjával nézett volna szembe. Azonban már nem egyértelmű, hogy az EU nélkülözhetetlen volt a német szempontok érvényesítésében, mivel a békefolyamatban kezdetben a weimari háromszög, majd a normandiai négyek játszottak szerepet, az Oroszországgal való hagyományos diplomáciai kapcsolat pedig bilaterális alapon is fennállt. Ez esetben tehát az uniós intézmények inkább segítői voltak a német külpolitikának, mint nélkülözhetetlen kerete. Az *uploading* európaizációval történő magyarázat további hátránya, hogy Németország saját magának is „öngölt lött” a gazdasági szankciókkal, kockáztatva a keleti tartományok gazdasági veszteségét

<sup>92</sup> Siddi (2018) i. m. 103–104.

<sup>93</sup> Wright (2018) i. m. 131.

<sup>94</sup> Fix (2018) i. m. 507.

<sup>95</sup> Siddi (2018) i. m. 105.

<sup>96</sup> Helwig (2020) i. m. 11.

<sup>97</sup> *Keynote Speech at Chatham House By the High Representative/Vice-President Federica Mogherini*. 2015.



és a belpolitikai feszültségek erősödését,<sup>98</sup> tehát a szankciós politika nem feltétlenül szolgálta a német nemzeti érdekeket.

A német külpolitika vezetői magatartása sokkal inkább értelmezhető egyfajta szocializációs, tanulási folyamatnak. A vezetést egy olyan folyamatként definiálhatjuk, „amelyben egy aktor egy csoportban célzottan törekszik befolyásra és vezetői cselekményekre kollektív célok, döntések és kimenetek elérése érdekében”.<sup>99</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy a vezetést gyakorló aktor a hegemónnal szemben nem törekszik domináns pozícióra. A vezetői szerep felvállalására az országot nemcsak saját külpolitikai kultúrája, hanem a nemzetközi környezet is ösztönzi. A Lisszaboni szerződés egy sajátos „hibrid” rendszert létrehozva az EKSZ és a főképviselő fontos koordináló, képviseleti szerepet kapott, azonban a döntéshozatal továbbra is a tagállamok konszenzusától függ, így ők a fő kezdeményezők. A német külpolitikával szemben viszont pont egyre nőttek a nemzetközi és hazai elvárások, hogy aktívabb, erőteljesebb szerepet vállaljon a nemzetközi biztonságban, különösen a 2011-es líbiai tartózkodása után. Ennek következményeként indult be a német külpolitikában 2014 elején a már korábban említett felülvizsgálati folyamat, amely során a német vezető politikusok a fokozottabb külpolitikai szerepvállalás mellett tettek hitet. A vezetői szerep felvállalásában katalizátorszerepet játszott az ukrajnai válság, amely lényegében véget vetett annak az illúciónak, hogy Európát nem fenyegetheti hagyományos fegyveres konfliktus. Németországtól központi geopolitikai helyzete és kiterjedt nemzetközi kapcsolatai miatt az Obama-adminisztráció és az európai államok is elvárták, hogy vezetőként lépjen fel a válság kezelésében. Azonban ahogy Steinmeier külügyminiszter hangsúlyozta, Berlin ezt a vezető szerepet csak másokkal megosztva volt hajlandó gyakorolni, amely informális együttműködési formákban (normandiai négyek) és multilaterális keretekben (NATO, G7, EBESZ) egyaránt tetet öltött. Németország tehát az ukrajnai válságban tanúsított magatartásával bizonyította, hogy képes a vezető szerepet felvállalni és gyakorolni a kollektív cél, vagyis Európa biztonsága érdekében.<sup>100</sup>

Összességében tehát nem beszélhetünk egy de-európaizációs folyamatról, hiszen Németország nem fordult el az uniós intézményektől, sem a közös európai céloktól, ugyanakkor nem állítható egyértelműen, hogy kizárólag nemzeti érdekeit töltötte fel uniós szintre. Ezért álláspontunk, hogy itt keresztirányú, (*crossloading*) európaizáció történt, mert az uniós intézmények bár keretet és legitimitációt adtak a német külpolitikának, de Berlinnek sikerült meggyőznie a tagállamokat a közös álláspont kialakításáról, ugyanakkor eleget kellett tennie a vele szembeni elvárásoknak, a közös európai külpolitikai álláspont tehát egy tagállamok közötti interakció eredménye volt.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> „A Német Gazdaság Keleti Bizottságának (*Ost Ausschuss der Deutschen Wirtschaft*) felmérése szerint Szászország kereskedelmi volumene 2013–2018 között 72,5%-kal csökkent, a csökkenés az öt keleti tartományban (Berlint kivéve) átlagosan 28,7% volt, ezzel szemben Nyugat-Németországban csak 17%. Egy 2019. augusztusi felmérés szerint a német lakosság alig egynegyede támogatja csak az Oroszország elleni szankciókat, ez az arány Kelet-Németországban a legalacsonyabb.” A szankciókat az AfD-n kívül más német politikusok is elleneztek. Speck (2020a) i. m. 6–7.

<sup>99</sup> Lisbeth Aggestam – Adrian Hyde-Price: Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy. *German Politics*, 29. (2020), 1. 10.

<sup>100</sup> Uo. 16–18.

<sup>101</sup> Uo. 18–19.



## 7. Összegzés: európaizált német kül- és biztonságpolitika, vagy germanizált európai kül- és biztonságpolitika?

Az előzőekben ismertetett négy típusú európaizációt (alkalmazkodás, kivetítés, identitásrekonstrukció, *crossloading*) áttekintve szembevetjük, hogy az esetek döntő többségében Németország nemzeti kül- és biztonságpolitikai preferenciáit ültette át a közös kül- és biztonságpolitikába, ahogy Donald Trump elnök fogalmazott, „járműként használva” az Európai Uniót.<sup>102</sup> Mindez azonban álláspontunk szerint nem jelenti azt, hogy Németország teljesen „németesítette” volna az Európai Uniót. Hangsúlyozzuk, hogy szinte valamennyi közös külpolitikai fellépésben partnereivel közösen, különösen Franciaországgal kezdeményezett, valamint töltötte fel nemzeti preferenciáit uniós szintre, állandó kapcsolatot tartva a tagállamokkal és az uniós intézményekkel. Ha „germanizált” lenne a CFSP, valószínűleg az uniós intézményekben több német tisztviselő és diplomata lenne, minősített többségi döntéshozattal döntenének a tagállamok, és talán valóban létezne egy uniós külügyminisztérium és külügyminiszter, egyszóval az Európai Unió sokkal inkább hasonlítana egy szupranacionális „szuperállamra”. Azonban még ha a Brexittel létrejönne egy francia–német vezetésű szorosabb integráció, akkor Franciaország szempontjai is minden bizonnyal érvényesülnének, így a német Európa valószínűleg soha nem fog teljes mértékben megvalósulni. Ezenkívül Németország, ha olykor Franciaországgal szemben fölényben is volt, mint például az ukrajnai válságban, akkor sem hegemonként, hanem vezetőként lépett fel.<sup>103</sup>

A gyakori német *uploading* európaizációból az sem következik automatikusan, hogy az uniós szintre átültetett nemzeti külpolitika tartósan sikeres marad. Azzal, hogy az Egyesült Államok kilépett az átfogó közös cselekvési tervből és Irán is megszabadul a 2015-ben felvállalt korlátozásaitól, könnyen semmissé válhat az EU vívmánya. Ugyanígy kérdéses, hogy az Oroszország ellen bevezetett szankciók mennyire érték el céljukat és Németország meddig lesz képes fenntartani a szankciós politikát. Ezek a kérdések azonban nem változtatnak azon a tényen, hogy Németország sikeresen tölti fel uniós szintre nemzeti érdekeit és használja védőernyőként az Európai Uniót.

Az európaizáció tartósságához kapcsolódik, hogy Patricia Daehnhardt szerint az uniós tagállamoknál az európaizáció gyenge láncszemei a nagyhatalmakhoz fűződő (Egyesült Államok, Oroszország, Kína) kapcsolatok.<sup>104</sup> Ez véleményünk szerint nem jelenti azt, hogy itt nem történhet európaizáció, hanem azt, hogy itt kicsi esély van arra, hogy a tagállamok által kialakított közös uniós álláspont tartós marad. Ennek magyarázata, hogy a tagállamok a nagyhatalmakkal folytatott kapcsolatokban inkább a bilaterális diplomáciát vagy az EU-n kívüli informális formátumokat kedvelik, mert így hatékonyabban képesek érdekeiket érvényesíteni, továbbá a nagyobb horderejű, nemzetközi biztonságot érintő ügyekben gyakran szükségük van az ENSZ BT nem állandó tagjaira

<sup>102</sup> Donald Trump takes swipe at EU as ‘vehicle for Germany’. *Financial Times*, 2017.

<sup>103</sup> Hettyey András hasonló következtetésre jutott Magyarország uniós csatlakozása kapcsán is, ahol Berlinnek alkalmazkodnia kellett a csatlakozást szkeptikusan megítélő tagállamokhoz, így a német érdekek nem tudtak teljes mértékben megvalósulni. Lásd: Hettyey András: *Hegemonia helyett. Magyarország–német kapcsolatok 1990–2002 között*. L’Harmattan, 2019.

<sup>104</sup> Daehnhardt (2011) i. m. 45.



is, mint Kínára vagy Oroszországra, ahogy ez az iráni atomtárgyalások folyamán történt.<sup>105</sup> Figyelemre méltó azonban, hogy még a kevésbé európaizált nagyhatalmi kapcsolatokban is Németország többször kezdeményező fél volt, mint például Oroszország felé a modernizációs partnerségben, az Egyesült Államok felé a Transzatlanti Gazdasági Partnerség 2007-es felújításában, vagy 2004–2005 folyamán Franciaországgal karöltve a Kína felé nyitásban.<sup>106</sup> E területen áttörést hozhat Németország 2020-as uniós elnöksége, ha Kínával szemben sikerül uniós álláspontot kialakítania.<sup>107</sup> Álláspontunk szerint azért is árnyalni kell a nagyhatalmi kapcsolatok európaizációját, mert az ilyenkor alkalmazott informális együttműködések, mint a normandiai négyek, sokkal inkább értelmezhetők a tagállamok uniós keretekben történő interakciójaként, vagyis *crossloading* európaizációként.

A szakirodalom gyakran hangsúlyozza, hogy a külpolitika európaizációja nem egyirányú, mivel visszafejlődés is tapasztalható.<sup>108</sup> A külpolitikai de- európaizációt nem cáfolhatjuk, mert Németországban az AfD megerősödésével kétségtől megfigyelhető az euroszeptikus külpolitikai gondolkodás erősödése, azonban kutatásunk folyamán mégis arra jutottunk, hogy Németország kül- és biztonságpolitikája továbbra is az egyik legerópaizáltabb, e tekintetben olykor Franciaországot is lekörözi.<sup>109</sup> Ha mindenképpen a „jövő árnyaitól” tartunk az AfD miatt, ne felejtjük el, hogy a második legerősebb parlamenti párt, a Szövetség '90/Zöldek külpolitikai programja olyannyira európaizált külpolitikai vízióval rendelkezik, amely még Németország transzatlanti identitását is szkeptikusan ítéli meg.<sup>110</sup>

Kutatásunk fő következtetése tehát, hogy Németország kül- és biztonságpolitikája továbbra is magas fokon európaizált, amely döntő részben a nemzeti érdekeinek uniós politikává való átültetésben, valamint az erős európai identitásban valósul meg. Bár fő célunk nem a nagy európai partnerekkel való összehasonlítás volt, a legfontosabb jellemzők kiemelésével megállapíthatjuk, hogy Németország kül- és biztonságpolitikája európaizációja magasabb fokú, mint amilyen jelenleg Franciaországé vagy különösen a Brexit előtti Nagy-Britanniáé volt. Ennek oka, hogy az 1945 utáni német külpolitika az európai integrációban született újjá, így a német nemzeti és az európai identitás ugyanazon érme két oldalát jelenti.

Lezárásképpen elmondhatjuk, hogy a külpolitika szemszögéből nézve Thomas Mann kívánsága egyaránt teljesült és nem teljesült: Németország nélkül az Európai Unió nem lenne erős civil hatalom, ugyanakkor Németország az Európai Unió nélkül nem lenne olyan erős ország, mint ma.

<sup>105</sup> Stephan Keukeleire – Tom De Bruyn: The European Union, the BRICS, and the Other Emerging Powers: A New World Order? In Christopher Hill – Michael Smith – Sophie Vanhoonacker (ed.): *International Relations and the European Union*. Oxford University Press, 2017. 418–443. 430.

<sup>106</sup> Wong (2017) i. m. 158.; Smith–Steffenson (2017) i. m. 400.

<sup>107</sup> 2020. szeptemberi állás szerint jelenleg úgy tűnik, hogy az egységes uniós álláspont pont az 5G hálózattal kapcsolatos bizonytalan német álláspont miatt nem tud létrejönni. Lásd: *Coronavirus makes Germany's EU–China summit go virtual*. 2020.; André Hein: *Germany at the helm: Can it bring Europe together in 2020?* 2019.

<sup>108</sup> Wong (2017) i. m. 158.

<sup>109</sup> Speck (2020a) i. m. 2.

<sup>110</sup> Speck (2020b) i. m. 3.



## Felhasznált irodalom

- Adebahr, Cornelius: Germany: The Instinctive Integrationist Occasionally Going Inter-governmental. In Rosa Balfour – Caterina Carta – Kristi Raik (eds.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* London, Routledge, 2015. 107–121.
- Aggestam, Lisbeth – Adrian Hyde-Price: Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy. *German Politics*, 29. (2020), 1. 8–24. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2019.1601177>
- Aggestam, Lisbeth – Federica Bicchì: New Directions in EU Foreign Policy Governance: Cross-loading, Leadership and Informal Groupings. *Journal of Common Market Studies*, 57. (2019), 3. 1–18. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12846>
- Aggestam, Lisbeth: Role Identity and the Europeanisation of Foreign Policy: A Political-Cultural Approach. In Ben Tonra – Thomas Christiansen (ed.): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester University Press, 2004. 81–99. Elérhető: [www.manchesteropenhive.com](http://www.manchesteropenhive.com) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 31.)
- Algieri, Franco: Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im europäischen Kontext: Das abnehmende Strahlen der Integrationsleuchttürme. In Thomas Jäger – Alexander Höse – Kai Oppermann (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. VS Verlag, 2011. 126–147. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-93023-7\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-531-93023-7_5)
- Bonse, Eric: *Einflussreiche Deutsche in Brüssel*. politik & kommunikation, 2019. Elérhető: [www.politik-kommunikation.de](http://www.politik-kommunikation.de) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 21.)
- Böttger, Katrin – Mathias Jopp: Fundamentals of German European Policy. *German European Policy Series*, (2017), 1. 4–11. Elérhető: [iep-berlin.de](http://iep-berlin.de) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 07.)
- Charillon, Frédéric – Reuben Wong: France: Europeanization by default? In Reuben Wong – Christopher Hill (eds.): *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*. Routledge, 2011. 19–35.
- Coronavirus makes Germany's EU–China summit go virtual*. 2020. Elérhető: [www.dw.com](http://www.dw.com) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 15.)
- Daehnhardt, Patricia: Germany in the European Union. In Reuben Wong – Christopher Hill (eds.): *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*. Routledge, 2011. 35–57.
- Davis, Austin: *Germany split on path forward in US–Iran conflict*. 2020. Elérhető: [www.dw.com](http://www.dw.com) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 16.)
- De Flers, Nicole Alecu – Müller, Patrick: Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues. *Journal of European Integration*, 34. (2012), 1. 19–35. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2011.566330>
- Die Europäer müssen mehr Verantwortung übernehmen*. Der Tagesspiegel, 2016. Elérhető: [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- Dikov, Ivan: *Merkel Favors EU Aircraft Carrier, UN Security Council Seat as per AKK's Plan*. 2019. Elérhető: [www.european-views.com](http://www.european-views.com) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 26.)



- Dobrowieczki Péter – Stepper Péter: *A magyar külpolitika és az EU Keleti Partnerség*. 2020. Elérhető: [ajtk.hu](http://ajtk.hu) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)
- Donald Trump takes swipe at EU as ‘vehicle for Germany’. *Financial Times*, 2017. Elérhető: [www.ft.com](http://www.ft.com) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode*. 2018. Elérhető: [www.cdu.de](http://www.cdu.de) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 08.)
- Elyatt, Holly: *US greenlights sanctions on mega Russia-EU gas pipeline, but it’s probably too late*. 2019. Elérhető: [www.cnn.com](http://www.cnn.com) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 21.)
- EU Coalition Explorer. Results of the EU28 Survey 2018 on Coalition Building in the European Union*. London, EFCR, 2018. Elérhető: [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)
- Europa soll mehr Verantwortung für sich übernehmen*. 2019. Elérhető: [www.dw.com](http://www.dw.com) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- Fiott, Daniel: ‘Our Man in Brussels’. The UK and the EEAS. Ambivalence and Influence. In Rosa Balfour – Caterina Carta – Kristi Raik (ed.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or divergence?* London, Routledge, 2015. 75–89.
- Fix, Liana: The Different ‘Shades’ of German Power: Germany and EU Foreign Policy during the Ukraine Conflict. *German Politics*, 27. (2018), 4. 498–515. DOI: <https://doi.org/10.1080/09649844008.2018.1448789>
- France rejects German wish for EU seat at UN Security Council*. 2018. Elérhető: [www.dw.com](http://www.dw.com) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- Goetz, Klaus H.: Integration policy in a Europeanized State: Germany and the intergovernmental conference. *Journal of European Public Policy*, 3. (1996), 1. 23–44. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501769608407016>
- Gross, Eva: *The Europeanization of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis Management*. Palgrave Macmillan, 2009. DOI: [https://doi.org/10.1057/9780230233850\\_6](https://doi.org/10.1057/9780230233850_6)
- Hebel, Christina: *Die vertrackte Friedensformel*. 2019. Elérhető: [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 24.)
- Hein, André: *Germany at the helm: Can it bring Europe together in 2020?* 2019. Elérhető: [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)
- Hellmann, Gunther – Reinhard Wolf – Siegmund Schmidt: Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive. In Siegmund Schmidt – Gunther Hellmann – Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Springer VS, 2007. 15–49. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0_1)
- Helwig, Niklas: Germany in European Diplomacy: Minilateralism as a Tool for Leadership. *German Politics*, 29. (2020), 1. 25–41. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2018.1563891>
- Hettyey András: *Hegemónia helyett. Magyar–német kapcsolatok 1990–2002 között*. L’Harmattan, 2019.
- Hoidn-Borchers, Andreas – Jan Rosenkranz: *Warum in “Jamaika” keiner Außenminister sein will*. 2017. Elérhető: [www.stern.de](http://www.stern.de) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 21.)





- Janning, Josef: Europäische Union und deutsche Europapolitik. In Siegmund Schmidt – Gunther Hellmann – Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Springer VS, 2007. 747–763. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0\\_58](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0_58)
- Keukeleire, Stephan – Tom De Bruyn: The European Union, the BRICS, and the Other Emerging Powers: A New World Order? In Christopher Hill – Michael Smith – Sophie Vanhooacker (ed.): *International Relations and the European Union*. Oxford University Press, 2017. 418–443. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737322.003.0018>
- Key German mediator Gerhard Conrad retires from EU intelligence post. 2019. Elérhető: [www.dpa-international.com](http://www.dpa-international.com) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 21.)
- Keynote Speech at Chatham House By the High Representative/Vice-President Federica Mogherini. 2015. Elérhető: [eeas.europa.eu](http://eeas.europa.eu) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)
- Kiss J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Budapest, Osiris, 2009.
- Kiss J. László: Németország. In Marján Attila (szerk.): *Európa-politológia. Tagállamok Európái*. NKE Szolgáltató Kft., 2015. 45–117.
- Major, Claudia: Europeanisation and Foreign and Security Policy – Undermining or Rescuing the Nation State? *Politics*, 25. (2005), 3. 175–190. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2005.00242.x>
- Miskimmon, Alister – William E. Paterson: Adapting to Europe? German Foreign Policy, Domestic Constraints and the Limitations of Europeanization since Unification. In H. W. Maull (ed.): *Germany' Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*. Palgrave Macmillan, 2006. 29–46. DOI: [https://doi.org/10.1057/9780230504189\\_3](https://doi.org/10.1057/9780230504189_3)
- Miskimmon, Alister: *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union. Between Europeanisation and National Adaptation*. Palgrave Macmillan, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230591523>
- Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. A külkapcsolatoktól a kül-, biztonság- és védelempolitikáig*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Müller, Patrick: The Europeanization of Germany's Foreign Policy toward the Israeli-Palestinian Conflict: Between Adaptation to the EU and National Projection. *Mediterranean Politics*, 16. (2011), 3. 358–403. DOI: <https://doi.org/10.1080/13629395.2011.613672>
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In Katrin Böttger – Matthias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 376–391. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845274126-376>
- Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Abschlussveranstaltung zu „Review 2014 – Außenpolitik weiter denken.“ 2015. Elérhető: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- Rede von Außenminister Heiko Maas: „Mut zu Europa – #EuropeUnited“. 2018. Elérhető: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) (A letöltés dátuma: 2020. 02. 01.)
- Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*. 2020. Elérhető: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) (A letöltés dátuma: 2020. 02. 12.)
- Riegert, Berndt: *A year on, Mediterranean Union has made little progress*. (é. n.). Elérhető: [www.dw.com](http://www.dw.com) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 22.)



- Risse, Thomas: Deutsche Identität und Außenpolitik. In Siegmund Schmidt – Gunther Hellmann – Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Springer VS, 2007. 49–62. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0_2)
- Schmalz, Uwe: *Deutschlands europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-322-80565-2>
- Sechster Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen*. 2019. Elérhető: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.)
- Siddi, Marco: A Contested Hegemon? Germany's Leadership in EU Relations with Russia. *German Politics*, 29. (2018), 1. 97–114. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2018.1551485>
- Smith, Michael– Rebecca Steffenson: The European Union and the USA. In Christopher Hill – Michael Smith – Sophie Vanhooacker (ed.): *International Relations and the European Union*. Oxford University Press, 2017. 388–418. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737322.003.0017>
- Speck Gyula: „Germany first” – Az AfD kül- és biztonságpolitikai programja. *Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések*, (2020a), 6. 1–8. Elérhető: [svkk.uni-nke.hu](http://svkk.uni-nke.hu) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 17.)
- Speck Gyula: A „zöld” külpolitika – A Szövetség '90/Zöldek kül- és biztonságpolitikai programja. *Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések*, (2020b), 7. 1–16. Elérhető: [svkk.uni-nke.hu](http://svkk.uni-nke.hu) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 17.)
- Szöke Diána: Vihar egy vezeték körül Az Északi Áramlat 2 gázvezetékprojekt geopolitikai összefüggései és aktualitásai. *KKI Elemzések*, (2019), 28. 1–10. Elérhető: [kki.hu](http://kki.hu) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- Taube, Friedel: *Germany has big plans for UN Security Council seat*. 2019. Elérhető: [www.dw.com](http://www.dw.com) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 21.)
- Terpan, Fabian: France: Between National Grandeur and European Commitment. In Rosa Balfour – Caterina Carta – Kristi Raik (ed.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or divergence?* London, Routledge, 2015. 89–107.
- The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Perspective*. Körber Stiftung, 2019/20. Elérhető: [www.koerber-stiftung.de](http://www.koerber-stiftung.de) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 20.)
- Tröller, Natalie: *Germany in the UN Security Council: The Past as Prologue*. E-International Relations, 2019. Elérhető: [www.e-ir.info](http://www.e-ir.info) (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- Wagner, Wolfgang: Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. In Siegmund Schmidt – Gunther Hellmann – Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Springer VS, 2007. 143–154. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0_9)
- Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Die Bundesregierung, 2016. Elérhető: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 08.)
- Weller, Christoph: Bundesministerien. In Siegmund Schmidt – Gunther Hellmann – Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Springer VS, 2007. 210–224. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0_15)



- Wong, Reuben – Christopher Hill: Many actors, one path? The meaning of Europeanization in the context of foreign policy. In Reuben Wong – Christopher Hill (eds.): *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*. London, Routledge, 2011. 210–233.
- Wong, Reuben: The Role of the Member States: The Europeanization of Foreign Policy? In Christopher Hill – Michael Smith – Sophie Vanhooacker (ed.): *International Relation and the European Union*. Oxford University Press, 2017. 143–165. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737322.003.0007>
- Wright, Nicholas: *The EU's Common Foreign and Security Policy in Germany and the UK. Co-operation, Co-optation and Competition*. Palgrave Macmillan, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-93470-9>



Szőke-Kis Bernadett

# Turbulenciák Európa határán: a kelet-ukrajnai és transznisztriai konfliktusok

## Turbulences Bordering Europe: the Transnistrian and Eastern Ukrainian Conflicts

*Európa a 21. században viszonylagos békében élhetett – kontinentális értelemben véve az 1990-es évek balkáni háborúit, integrációs tekintetben pedig a II. világháborút követő időszakban mindössze politikai, egyes esetekben gazdasági események következtében zajlottak kisebb-nagyobb megmozdulások. A térség keleti határán azonban található két egység, amelyek instabilitást jelentenek számára. Jelen tanulmány célja szaktanulmányok, az entitások nem hivatalos-hivatalos alkotmányai és idézőjeles „állami” szervek oldalai, valamint az európai állami és integrációs nyilatkozatok, szervezeti határozatok és missziós jelentések segítségével a kelet-ukrajnai és transznisztriai, úgynevezett államtöredékek kialakulásának bemutatása, illetve jelenlegi rendszerük leírása mellett a földrajzi és nemzetközi szervezet értelmében vett Európa, valamint a tágabb értelemben vett nemzetközi közösség állásfoglalásának, kapcsolatrendszerének és problémamegoldó törekvéseinek vizsgálata.*

*A tanulmány előzetes feltevése, hogy a nemzetközi jog értelmében véve államnak nem tekinthető entitások státusz nélküliségükből fakadóan nemzetközi kapcsolatok kiépítésére és fenntartására nem képesek, a nemzetközi béketeremtő törekvés következtében mégis kapcsolatfelvételtől beszélhetünk esetükben – e kapcsolat minőségi megítélésére a tanulmány végén a következtetések címszó alatt kerül sor a feldolgozott információk alapján.*

**Kulcsszavak:** instabilitás, államtöredék, Donyecki Népköztársaság, Luhanszki Népköztársaság, Dnyeszter-menti Köztársaság

*The 21<sup>st</sup> century brought relative peace for Europe, but continentally only after the 1990s, following the Balkan wars. The mainly peaceful period after World War II was only interrupted by smaller economic or political disputes, however, there are*

*two entities lingering on the Eastern part of the region that could possibly endanger the stability of said area. This study is based on further scholarly studies and legal documents such as constitutions (may they be recognised or not), official statements of states and international organisations, reports of international missions to the said entities and further information retrieved from official websites of governmental bodies; it aims to examine the roots of the conflicts of Transnistria and Eastern-Ukraine and the ways of operation of the secessionist bodies, and finally reaches the question of the international reaction and actions towards them, including the continental issues and organisational ways of Europe. The study is built on the premise that these entities are not to be taken as a state according to international law and as such entities they do not bare the capabilities to build and have international relations – however, the peacebuilding and peacekeeping activity of the international community still bears some kind of contact between them, which are to be concluded at the end of this article.*

**Keywords:** instability, secessionists, People’s Republic of Donetsk, People’s Republic of Luhansk, Republic of Transnistria

## 1. Bevezetés

A kelet-ukrajnai Donyeck-i Népköztársaság és Luhanszki Népköztársaság, valamint Transznisztria, más néven a Dnyeszter-menti Köztársaság a posztszovjet térségben található befagyott konfliktusok eredményeképpen kialakult úgynevezett államtöredékek. Mielőtt a tanulmány tartalmi részével foglalkoznánk, fontosnak tartom röviden tisztázni e két fő fogalmat, ezután az entitások bemutatását követően jelentőségüket tárgyalnám a földrajzi és politikai értelemben vett Európa felé, bemutatva annak szerepvállalását.

A posztszovjet térség mint földrajzi fogalom az egykori Szovjetunió felbomlását követően függetlenedett 15 állam által lefedett régiót jelenti.<sup>1</sup> A 15 szuverén állam területén belül összesen hat vitatott státuszú entitás található, ezek az egységek Georg Jellinek munkássága után államtöredékeknek nevezhetők. Olyan egységek, amelyek az állam feltételeinek, tehát a terület, a népesség és a felettük gyakorolt főhatalom hármának csupán részben felelnek meg – ezáltal nem teljes jogú államok, csupán annak töredékei.<sup>2</sup> Ezek közül leginkább a már megnevezett ukrajnai népköztársaságok és a Moldova térségében található Transznisztria jelentenek fenyegetést az európai regionális stabilitás számára, így váltak jelen tanulmány témájává.

<sup>1</sup> George R. Pittman: *Why War?* Indianapolis, Dog Ear Publishing, 2015. 218.

<sup>2</sup> Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Verlag von O. Häring, 1914. 394–434.



## 2. A konfliktusok kialakulása és kiteljesedése

Mindhárom szakadár entitás, így mindkét állam, Ukrajna és Moldova esetében is a szeparatizmus közvetlen előzményeként foghatók fel a térségben lezajló gyakori és gyors nagyhatalmi változások a történelem folyamán. Az államiság ily módú változékonyságának hagyománya hozzájárulhatott a jelenlegi folyamatokhoz. Tekintve, hogy a transznisztriai események korábbra nyúlnak vissza, az időbeliség tiszteletben tartása miatt ezen entitás előzményeinek bemutatása következik, ezután kitérve az ukrajnai történésekre.

A mai Moldova térségében, az államot Ukrajnától elválasztó határ és a Dnyeszter folyómedre között húzódó entitás egykoriban a Basarab havasalföldi uralkodórol elnevezett, az I. világháborút követő időszakig Bessarábiaként ismert régióhoz tartozott.<sup>3</sup> A hatéves orosz–török háború lezárását követően, 1812 után a Prut és Dnyeszter folyók között létrehozott entitás viszonylagos autonómiát élvezett a cári Oroszországon belül – azonban már ekkor megkezdődött a terület eloroszosítása, a moldáv lakosság asszimilációjával és az orosz nyelv és cirill írásmód dominanciájával.<sup>4</sup> A két világháború között a nagyhatalmak által kötött békeszerződések, és -diktátumok többszörösen feldarabolták az említett egységet, több különböző fennhatóság alá besorolva azt. Végül a Szovjetunió területi terjeszkedése következtében egy főhatalom alá kerülve, 1940-ben a Moldáv Szovjet Szocialista Köztársaság entitásában egyesült a mai Moldova térségével.<sup>5</sup>

A Szovjetunió érája alatt a glasznoszty és peresztrojka nyitási eszméje enyhíti a politikai szigort, az ekkoriban kialakuló nemzeti mozgalmak vezetnek a szovjet integráció megrendülésével az 1980-as és 1990-es évek fordulóján a moldáv és transznisztriai térségek függetlenedési törekvéseihez. A két entitás között azonban már ekkor megfigyelhető feszültség, mivel az egykori szocialista köztársaságot ellátó ipari központok túlnyomó részben a Dnyeszter folyó keleti partján helyezkednek el – ezáltal a transznisztriai régió kiválása az akkori szocialista Moldáviából és a függetlenségre törekvő immáron Moldovából nemcsak területi veszteséget jelentene, de gazdaságilag is elfogadhatatlan.<sup>6</sup> Miután Transznisztria 1990 augusztusában Pridnesztroviai Moldáv Köztársaság néven<sup>7</sup> kikiáltja függetlenségét, Moldova akkori szovjet segítséggel katonai fellépéssel válaszolt, aminek következménye kétéves szembenállás a két egység között.<sup>8</sup>

Ezen a ponton fontos megállapítani, hogy a két entitás közötti konfliktus valójában egy területalapú vita – a Szovjetunió felbomlásakor mindkét entitás független

<sup>3</sup> Nicholas Dima: *From Moldavia to Moldova – The Soviet-Romanian Territorial Dispute*. New York, Columbia University Press, 1991. 7–43.

<sup>4</sup> Steven D. Roper: Regionalism in Moldova: The Case of Transnistria and Gagauzia. In James Hughes – Gwendolyn Sasse (szerk.): *Ethnicity and Territory in the Former Soviet Union: Regions in Conflict*. London, Frank Cass, 2002. 102.

<sup>5</sup> Hajdú-Moharos József: *Fehéroroszország, Ukrajna, Moldávia*. Budapest, ELTE Házinyomda, 1995. 155–159.

<sup>6</sup> Bruno Coppieters et alii: *Europeanization and Conflict Resolution – Case Studies from the European Periphery*. Gent, Academia Press, 2009. 149–180.

<sup>7</sup> Frieder Monzer – Timo Ulrichs: *Moldova – Mit Chisinau, ganz Bessarabien und Transdnestrien*. Berlin, Trescher, 2016. 176–183.

<sup>8</sup> Trevor Waters: Problems, Progress and Prospects in a Post-Soviet Borderland: The Republic of Moldova. *IBRU Boundary and Security Bulletin*, (1997), 1. 71–75.



államként igyekezett elhagyni az egykori integrációt, azonban mindkét vitás fél magának követelte a moldáv–ukrán határ és a Dnyeszter folyó közötti sávot. Etnikai vagy vallási szembenállásról nem beszélhetünk, tekintve, hogy a két entitás lakossága jellemzően heterogén és hasonló csoportok alkotják. Transznisztria esetében a lakosságot moldáv, orosz és ukrán nemzetiségű polgárok alkotják, akiket a közös transznisztriai állampolgárság, valamint az orosz államnyelv kovácsol nemzetté. A moldáv (és ukrán, bár a Moldáv Köztársaság számára ez nem releváns) kisebbség elnyomásaként fogható fel esetleg az orosz államnyelv mellett a kisebbségi nyelvek tilalma például az oktatásban, de ezek a rendelkezések már a 2000-es évekre tehetők, tehát az 1990-es évek elején kirobbant konfliktushoz nem köthetők.<sup>9</sup>

1990 és 1991 során a transznisztriai egységek folyamatos összecsapások eredményeképpen egyre növelték az ellenőrzésük alá vont terület kiterjedését. Ennek eredményeképpen Moldovában 1991-re válsághelyzetet rendelt el a regnáló kormány.<sup>10</sup> Miután az orosz és ukrán mediálással a háborús felek között zajló miniszteri szintű tárgyalás sem vezetett eredményre, további segítségnyújtás igénye jelenik meg belső és külső jelleggel. A Független Államok Közössége 1992-ben deklarálja békefenntartó misszióját, amihez bolgár és román csapatok is csatlakoznának – a misszió azonban nem valósult meg.<sup>11</sup> Felismerve a segítség szükségességét, még ez évben Moldova az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezethez (EBESZ) fordulva egy speciális misszió felállítására kéri azt, amit azonban ekkor még szintén nem küldtek ki.<sup>12</sup>

Végül, a fegyveres összecsapások végét és a tárgyalások kezdetét a Sznegur moldáv, és Jelcin orosz elnökök közbenjárásával létrejött egyezmény hozza el. A dokumentum azonnali tűzszünetet eredményezett, és békefenntartó jelleggel orosz erőkkel egészíti ki a térség moldáv és transznisztriai katonai jelenlétét.<sup>13</sup>

Szemben a transznisztriai esettel, nem tudjuk a népköztársaságok kikiáltását egy pontból eredeztetni. Hasonlóan azonban a moldovai térséghez, a mai Ukrajna területe is évezredekken keresztül formálódott más-más nagyhatalmak uralma alatt, nem hagyva maga után stabil államiságot, hatalmat vagy egységet. Az ukrajnai entitások esetében a történelmi változások a térség megosztottságát eredményezték, így a jelen konfliktus közvetett előzményeként foghatók fel.

A térség első állama az északról a Volga folyón lehajózó Rurik varég viking dinasztia által 882-ben létrehozott Kijevi Rusz – Kijevi Fejedelemség, ami a Volgától Moszkváig és Szentpétervárig húzódó területen egészen az 1300-as évekig állt fenn. Az 1500-as évekre a központi hatalom gyengülésével a megnevezett területen kisebb fejedelemségek alakulnak ki, és vonják ki magukat a Rusz irányítása alól.<sup>14</sup> A Kijevi Rusz bukásából

<sup>9</sup> Gregorio Comai – Bernardo Venturi: Language and education laws in multi-ethnic de facto states: the cases of Abkhazia and Transnistria. *Nationalities Papers*, 43. (2015), 6. 886–905. 886–888.

<sup>10</sup> Monika Heinzt (szerk.): *Weak State, Uncertain Citizenship: Moldova*. Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, 2008. 55–71.

<sup>11</sup> Natalie Belitszer (szerk.): *Trilateral Plan for Solving the Transnistrian Issue*. Bucharest–Chisinau–Kijev, Foundation for Open Society, 2006. 5–6.

<sup>12</sup> *First proposal on a special status for Transdnistria, considered a basis for the negotiating process*. OSCE, 1993.

<sup>13</sup> *Agreement on the Principles for a Peaceful Settlement of the Armed Conflict in the Dniester Region of the Republic of Moldova 1992*.

<sup>14</sup> Font Márta: A Kijevi Rusz létrejöttének körülménye. *História*, 21. (1999), 9–10. 41–44.



felemelkedő Moszkvai Fejedelemséggel párhuzamosan a régióban a 15. században Kozák-Ukrajna – Zaporizzsjai Szics katonai állama működött. A Ruszhoz hasonlóan azonban néhány centenáriumon átívelő létezését követően 1638-ban IV. Iván orosz cárságába olvadt.<sup>15</sup> A Kozák-Ukrajna orosz cári fennhatóság alá kerülését követően azonban egészen a 17. századtól a 20. századig, Ukrajna 1991-es függetlenedéséig a Szovjetunió alól az önálló ukrán államiság ideiglenesen más hatalom irányítása alá került.<sup>16</sup> A mai Ukrajna területi kiterjedésének diverzifikációja a 16. században a Moszkvai Fejedelemség térnyerésével kezdődött, ekkor a nyugati régió már jellemzően keleti szláv identitású volt, míg a fejedelemség által erősödött nyugaton az orosz befolyás. A kozák államiság tekinthető a térségben az első ukrán etnikai alapú egységnek, ám ezzel párhuzamosan a mai ukrán területi kiterjedés nyugati térsége már az Orosz Birodalom befolyása alatt állt. Hasonló kelet-nyugati felosztottság jellemzi a 19. századot is a térségben, az osztrák és orosz birodalmak közötti felosztottságban.<sup>17</sup>

Az eltérő történelmi behatásoknak, valamint a Szovjetunió időszaka alatt egyrészt az orosz nyelv dominanciájának, illetve az önkéntes és központi népmozgásnak, népmozgatásnak eredményeképpen a függetlenedő Ukrajna etnikai, nyelvi és vallási tekintetben is megosztott. A 2001-es népszámlálás szerint lakosságának 77,8%-a ukrán, míg további 17,3% orosz nemzetiségű. Az államnyelv ugyan az ukrán nyelv, de egy 2012-es nyelvtörvény megnevezi az orosz mint kisebbségi nyelvet és engedélyezi annak használatát az alapvető oktatásban azon térségekben, ahol a kisebbség többségi lakosságot alkot. A vallási megosztottság a keleti ortodoxián belül a Kijevi és a Moszkvai Patriarchátus közötti megosztást jelenti.<sup>18</sup> Nemcsak az etnikai alapú eltérés, de a nyelvi és vallási alapú különbségek is területi alapon mutatkoznak meg a mai Ukrajna területén kelet-nyugati szembenállást eredményezve, ami a későbbiekben a politikai állásfoglalás eltéréseivel is kiegészül.<sup>19</sup>

Ukrajna hivatalosan ugyan függetlenedett 1991-ben, de valódi rendszerváltás nem zajlott le közvetlenül a szovjet integrációból kiválását követően. A politikai életet továbbra is áthatja a korrupció, valódi személycsere sem történik a politikai elitben<sup>20</sup> és a gazdaság átalakulása is lassú és nehéz folyamat – az életszínvonal nemhogy növekedne, csökkenni kezd, és az ipari termelés is recesszióba fordult.<sup>21</sup> A lassú és szaggatott fejlődésben újabb törést eredményez a 2004-es úgynevezett narancsos forradalom. A háromfordulós választások választási csalásainak visszasságai és a tetőző korrupció csak további társadalmi elégedetlenséghez vezet. Igaz, hogy Viktor Juscsenko győzelmét követően demokratizálódás folyamata indult, például az alkotmány, de akár a hadsereg

<sup>15</sup> Arday Lajos: Ukrajna – történelem, etnikum, identitás. *International Relations Quarterly*, 5. (2014), 1. 1–7.

<sup>16</sup> Font Márta – Varga Beáta: *Ukrajna története*. Szeged, JATEPress, 2013. 223–225.

<sup>17</sup> Karácsonyi Dávid et alii: East–West dichotomy and political conflict in Ukraine – Was Huntington right? *Hungarian Geographical Bulletin*, 63. (2014), 2. 99–134. 104–108.

<sup>18</sup> Lubomyr A. Hajda: *Ukraine*. Encyclopaedia Britannica, 2020.

<sup>19</sup> Yevhen Matviyishyn – Tomasz Michalski: Language Differentiation of Ukraine's Population. *Journal of Nationalism, Memory & Language Politics*, 11. (2017), 2. 181–197. 181–182.

<sup>20</sup> Taras Kuzio (szerk.): *Contemporary Ukraine – Dynamics of Post-Soviet Transformation*. Michigan, M.E. Sharpe, 1998. 48–117.

<sup>21</sup> Font–Varga (2013) i. m.





vagy a média reformjaival,<sup>22</sup> a külpolitikai beállítottsága azonban a kelet-ukrajnai válság közvetlen előzményéhez vezetett, kiegészítve az eltérő történelmi hagyományokkal rendelkező és identitásbeli különbségeket mutató területek közötti, már fennálló feszültséget.

Viktor Juscsenko hatalomra kerülését követően a főként integrációs értelemben vett Európához közeledés az ukrán külpolitika központi elemévé válik. A kelet-európai, gyakran a Kelet és Nyugat között egyfajta átmeneti vagy összekötő szereppel ellátott Ukrajna Juscsenko ukrán elnök vezetésével tárgyalássorozatot folytat a társulásról az Európai Unióhoz. A 2010-es választásokon Viktor Juscsenko azonban alulmaradt Viktor Janukoviccsal szemben – ami kardinális jelentőséggel bír a 2010-es évek kelet-ukrajnai eseményeinek szempontjából. Janukovics ugyanis 180 fokos fordulatot adva az ukrán nemzetközi állásfoglalásnak a keleti közeledés politikáját indítja útnak. A 2013-ra a vilniusi európai uniós csúcstalálkozón már csak aláírásra váró társulás és Ukrajna nyugati integrációja drasztikus hirtelenséggel semmivé lett.<sup>23</sup>

A bemutatott folyamat eredményeképpen a 2010-es évek elejére Ukrajna geopolitikai tekintetben légüres térben lebeg a nyugati Európai Unió és az orosz dominanciával létrejövő Eurázsiai Unió integrációi között.<sup>24</sup> A társadalmi elégedetlenség és a politikai alapú szembenállás egyre élesebb ellentétekhez vezet, ami 2013 novemberére tüntetésekkben testesül meg. Az Európa-párti mozgalom tüntetéseinek fő helyszínéről, a kijevi Majdan térről a nyugati irányt támogató irányzat az Euromajdan nevet kapja.<sup>25</sup>

Az események 2013 végén, 2014 tavaszán a főváros térségében és a kelet-ukrajnai régióban szinte párhuzamosan durvulnak el. A Majdanon tüntetőkkel szemben a kormány katonai csapatokkal, fegyveres erőszakkal lép fel.<sup>26</sup> Ezzel párhuzamosan a keleti politikai irányt támogató kelet-ukrajnai régió is megmozdul. 2014 májusától szeparatista erők szintén fegyveres fellépéssel vonnak területeket ellenőrzésük alá a Donyeck-medencében. A szeparatizmus intézményesüléseként elsőként a Donyecki Népköztársaság létrejöttét kiáltják ki április 7-én, ezt követi a szomszédos közigazgatási egység leválasztása a központi hatalom ellenőrzése alól, aminek függetlenedését Luhanszki Népköztársaságként április 27-én jelentik be.<sup>27</sup>

Az ukrán kormány megpróbálja katonai fellépéssel újra irányítása alá vonni a szeparatisták által leválasztott területet, sikertelenül.<sup>28</sup> A fegyverszünet és a békekötés folyamata kizárólag nemzetközi közbenjárással tárgyalható, ennek bemutatását a transznisztriai tárgyalássorozat leírásával egyetemben a tanulmány következő fejezetében tárgyaljuk.

<sup>22</sup> Juliane Besters-Dilger (szerk.): *Ukraine on Its Way to Europe – Interim Results of the Prange Revolution*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 2009. 15–25.

<sup>23</sup> Reinhard Hildebrandt: *Die Ukraine – Grenzland oder Brücke? Reflexionen zum aktuellen Konflikt*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 2015. 26–35.

<sup>24</sup> Elisabeth A. Wood et alii: *Roots of Russia's War in Ukraine*. New York, Columbia University Press, 2015. 51–56.

<sup>25</sup> Igari Léna: Vérontás: Ukrajna a polgárháború szélén. *Hetek*, 18. (2014), 8. 3.

<sup>26</sup> Hildebrandt (2015) i. m. 35.

<sup>27</sup> Richard Sakwa: *Háború a határon*. Budapest, Európa, 2016. 241–245.

<sup>28</sup> Andrew Wilson: *Ukraine Crisis – What it means for the West*. New Haven – London, Yale University Press, 2014. 67–85.



### 3. A békekötés folyamata és a megszilárduló rendszerek

Transznisztria esetében, a fegyverszünet megkötésétől hosszú és döcögős út vezetett a valódi békekötésig. 1992-től 2005-ig, 13 év alatt összesen tíz dokumentum, egyezmény, terv, találkozó valósult meg, amelyek mindegyike nemzetközi közbenjárással történhetett egy-egy kilengést követően a vitás felek kapcsolatának normalizálására.

A hosszú távú béke kiépítése érdekében a vitás felek közötti első közvetlen találkozó orosz mediálással Moszkvában zajlott 1997-ben. Az itt kidolgozott Moszkvai Memorandum az orosz közreműködés mellett nemcsak a Független Államok Közössége, de Ukrajna támogatásával jöhetett létre.<sup>29</sup> Az ukrán jelenlét a tárgyalássorozatban megkérdőjelezhetetlenné válik, amikor a további találkozót immáron Odesszában rendezik meg a rákövetkező évben. Az Odesszai Egyezmény a béke célkitűzése mellett a fegyveres erők leépítését és közös fejlesztési programokat helyez előtérbe.<sup>30</sup> 1999-ben, immáron Kijevben összeülő felek továbbra is a megjelölt hármak támogatása mellett szándéknyilatkozatot tesznek a közöttük fennálló feszültség feloldására.<sup>31</sup>

A 2000-es évek eleje azonban kiemelten moldáv részről föderációs törekvések erősödését hozza magával, aminek eredményeképpen az eddigi tárgyalássorozat megszakad. A 2002-ben, ismételten orosz és ukrán közbenjárással kidolgozott Moszkvai Protokoll a föderáció elvetésére sem javítja a felek romló kapcsolatát,<sup>32</sup> ahogy a 2003-as Kozák Memorandum és az abban javasolt aszimmetrikus föderáció létrehozására törekvés sem nyeri el a transznisztriai térség jóindulatát.<sup>33</sup>

A romló viszonyok eredménye, hogy a 2005-ben az akkori ukrán elnök által kidolgozott úgynevezett Jusczenko-terv értelmében, ami javasolja önálló transznisztriai rendszer kiépítését,<sup>34</sup> a régióban 2006-ban megtartják az első választásokat és stabilizálják önálló berendezkedésüket.<sup>35</sup> A 2005–2006-os események eredménye Transznisztria jelenleg is működő közigazgatása, amit röviden a következőkben tárgyalok.

<sup>29</sup> *The Moscow Memorandum – Memorandum On the Bases for Normalization of Relations Between the Republic of Moldova and Transdnestria*. OSCE, 1997.

<sup>30</sup> *Odessa Agreement – Agreement on Confidence Measures and Development of Contacts between Republic of Moldova and Transdnestria*. 1998.

<sup>31</sup> *Joint Statement of Participants in the Kiev Meeting on Issues of Normalisation of Relations between the Republic of Moldova and Transdnestria*. 1999.

<sup>32</sup> Stefan Troebst: The “Transdnestrian Moldovan Republic”: From Conflict-Driven State-Building to State-Driven Nation-Building. *European Yearbook of Minority Issues*, 2. (2002), 1. 5–30.

<sup>33</sup> Florentina Harbo: Can Federalism Cope with the Challenges of the Transnistrian Conflict? In Monica Heintz (szerk.): *Weak State, Uncertain Citizenship: Moldova*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 2008. 185–188.

<sup>34</sup> Vladimir Socor: Poroshenko Drafts, Yushchenko Launches A Plan For Transnistria. *Eurasia Daily Monitor*, 2. (2005), 82.

<sup>35</sup> William H. Hill: The OSCE and the Moldova–Transdnestria Conflict: Lessons in Mediation and Conflict Management. *Security and Human Rights*, 24. (2014), 3–4. 287–297. 294–295.



Az 1995-ben megfogalmazott eredeti transznisztriai alkotmány<sup>36</sup> csupán egy módosítással – a kétkamarás parlament egyesítéséről – máig hatályos.<sup>37</sup> A hatalmi ágak szétválasztásának elve szerint kialakított rendszer egyes elemeit az alkotmány külön fejezetekben tárgyalja. Így a második fejezet a jogalkotás, a harmadik fejezet a végrehajtás, az ötödik fejezet pedig az igazságszolgáltatás rendszerének leírását tartalmazza. A kiépült és máig működtetett alkotmányos berendezkedés részletesen kidolgozott és stabil rendszer képét festi, mégis éri kritika. Egyrészt az elnök rendkívül erőteljes szerepe és a végrehajtás további szerveinek alárendeltségéből fakadóan autoriter jellegű a hatalma, másrészt nem létezik civil szféra a térségben, a jogállamiság sem valósul meg, ezzel szemben a feketekereskedelem, hangsúllyal a drog-, fegyver-, de akár az emberkereskedelem valósággal virágoznak, főként (az el nem ismert) határokon.<sup>38</sup>

Kelet-Ukrajna esetében, a több résztvevős, a szemben álló ukrán és szeparatista csoportok és a szintén támadásokat végző orosz önkéntes katonai csoportok folyamatos fegyveres konfliktusai miatt a térségben<sup>39</sup> a fegyverszünet elérése is igen nehéz feladatnak bizonyult, amit kizárólag nemzetközi közbenjárással sikerült elérni. A tárgyalásozrotat útnak indulása az úgynevezett normandiai négyeknek köszönhető – 2014. június 6-án Angela Merkel német kancellár, François Hollande akkori francia elnök, Petro Porosenko ukrán elnök és Vlagyimir Putyin orosz elnök találkozásának eredménye a Trilaterális Csoport felállítása,<sup>40</sup> a trilaterális tárgyalásoknak pedig két minszki dokumentumot köszönhetünk – egy protokollt és egy memorandumot.<sup>41</sup>

2014. szeptember 1-jére dolgozzák ki az első dokumentumot, ami egy fegyverszüneti egyezmény. A Trilaterális Csoportként ismert EBESZ, Ukrajna és Oroszország hármasa, a szervezet képviseletében Heidi Tagliavini, Oroszország ukrainai delegáltja Mikhail Zurabov, ukrán részről pedig Leonyid Kucsma folytatta tárgyalások Petro Porosenko ukrán, és Vlagyimir Putyin orosz elnökök által képviselt álláspontok egyeztetésével az úgynevezett Minszki Protokollt dolgozta ki. A későbbi békeszerződésnek szánt további dokumentum fényében adott protokoll Minszk I. Egyezményként is ismert. Az első egyezmény 12 pontban foglalja össze a fegyverszünethez szükséges feltételeket. Ezek az azonnali fegyvernyugvás, az EBESZ felügyelete alatt zajló lefegyverzés, valamint a szervezet általi határellenőrzés, hadifegyverek szabadon engedése, törvény kidolgozása

<sup>36</sup> Az alkotmányos rendszer bemutatása az alkotmány a szövegben megjelölt részeinek feldolgozásával történt, ez a felhasznált irodalom listájában angol nyelven elérhető forrás alatt megtekinthető. (*Constitution of the Pridnestrovskaja Moldavskaia Respublica*. 2010.)

<sup>37</sup> John O'Loughlin – Vladimir Kolossov – Andrei Tchepalyga: National Construction, Territorial Separatism, and Post-Soviet Geopolitics in the Transdnieser Moldovan Republic. *Post-Soviet Geography and Economics*, 39. (1998), 6. 332–358.

<sup>38</sup> Helge Blakkisrud – Pål Kolstø: From Secessionist Conflict Toward a Functioning State: Processes of State- and Nation-Building in Transnistria. *Post-Soviet Affairs*, 27. (2011) 2. 178–210. 189–202. Vö. Félix Buttin: A Human Security Perspective on Transnistria Reassessing the Situation within the "Black Hole of Europe. *Human Security Journal*, (2007), 3. 13–28. 21–25.

<sup>39</sup> 2014 és 2015 során az Egyesült Nemzetek Szervezete 9100 halálesetet és 20700 sérültet tart számon. Forrás: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/12thOHCHRreportUkraine.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 09. 26.)

<sup>40</sup> Anna Hess Sargsyan: Unpacking Complexity in the Ukraine Peace Process. *CSS Analyses in Security Policy*, (2019), 243. 1–5. 1.

<sup>41</sup> Tim B. Peters – Anastasija Shapkina: *The Grand Stalemate of the Minsk Agreements*. Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2019. 1–3.



és életbeléptetése a kelet-ukrajnai szeparatisták felelősségre vonására, nemzeti dialógus kialakítása, valamint a humanitárius körülmények javítása mellett az érintett térségek gazdasági fejlesztése is. A dokumentum emellett kimondja az irreguláris fegyveres csoportok felszámolását Ukrajna teljes területén. A dokumentumot a Donyecki Népköztársaság képviselőjében Alekszandr Zaharcsenko, a Luhanszki Népköztársaság nevében pedig Igor Plotnyickij is ellenjegyezte.<sup>42</sup>

A Minszk II. dokumentum, a Minszk Memorandum néven is ismert második próbatétel a békekötésre a vitás felek között Kelet-Ukrajnában. 2015. február 12-én 13 pontban foglalta össze ugyanazon szerzőcsoport újonnan egy tartós béke feltételeit. Tartalmazza a február 15. nulla órától kötelező tűzszünetet, a meghatározott fegyverek kivonási kötelezettségét egy 50, illetve 70 kilométeres létrehozandó biztonsági övezetből. A lefegyverzés folyamatának ellenőrzése ismételten az EBESZ feladataként jelenik meg. Szintén visszatérő elem a nemzeti dialógus és a lázadók számára biztosítandó amnesztia, a foglyok elengedése, cseréje. Kitérnek a humanitárius segélyek biztosítására a rászoruló térségek felé, illetve a konfliktusos határterület ellenőrzését Ukrajna ellenőrzése alá vonják. Az idegen erők kivonása mellett megjelenik a donyecki és luhanszki térségben demokratikus regionális választások tartásának szükségessége. Fontos kiemelni a szakadár entitások fegyverszüneti egyezményeinek célkitűzései közötti különbséget, miszerint Ukrajna esetében a kivált egykori oblasztyok teljes visszaintegrálásáról döntöttek a részt vevő felek.<sup>43</sup>

Ahogy az első dokumentum, a második Minszki Egyezmény is sikertelennek bizonyult. A nem nyugvó harcok feloldására elsőként a Steinmeyer protokoll íródott, majd 2016. október 19-én a Normandiai Négyek találkozásán is kidolgoznak egy akciótérvet – mindkét dokumentum a Minszki Memorandumban foglaltak végrehajtási tervként jött létre, de egyik sem valósult meg.<sup>44</sup> A béketervezet az előbbieken felsorolt elemei közül nem implementálták a tűzszünetet, az amnesztia feltételét, nem valósult meg a humanitárius segély, a határellenőrzés továbbra sem tartozik Ukrajna hatáskörébe, továbbra is tartózkodnak külföldi erők az ország területén, és demokratikus választásokra sem került sor a leválasztott területeken.<sup>45</sup> Utóbbi feltétellel szemben a kezdetektől általános a szkepticizmus – egy erőszakkal elszakított és autoriter jelleggel kiépített rendszerben megkérdőjelezhető a demokratikus választások lehetősége.<sup>46</sup>

## 4. Nemzetközi viszonyok – viszontagságok

Habár a vizsgált entitások a tanulmány bevezetésében tárgyaltak szerint nem minősülnek államnak, megjelennek nemzetközi szervezetek főként segélyprogramjaiban,

<sup>42</sup> *Protocol on the Results of Consultations of the Trilateral Contact Group*. 2014.

<sup>43</sup> *Minsk II. Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements*. 2015.

<sup>44</sup> Sabine Fischer: *The Donbas Conflict: Opposing Interests and Narratives, Difficult Peace Process*. German Institute for International and Security Affairs, SWP Research Paper 5, 2019.

<sup>45</sup> Nadja Bentzen: *A UN peacekeeping mission in eastern Ukraine?*, European Parliamentary Research Service, 2019. 1.

<sup>46</sup> Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz – Piotr Buras: *The Minsk (dis)agreement and Europe's security order*. Varsó, Stefan Bathory Foundation, 2017. 6.



állásfoglalásaiban, illetve sajátosan kivitelezett nem állami szintű, de mégis államközi kapcsolatként kezelt viszonyok kiépítésére is törekednek.

Transznisztria esetében először a nemzetközi szervezetekkel létesített kapcsolatát vizsgálom. A leginkább meghatározó, nemcsak mint előremutató segítségnyújtási törekvés a békekötésre, de mint európai szerepvállalás is az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet 1993. április 27-én indított missziója Moldovába.<sup>47</sup> Eredetileg hat hónapos intervallumra tervezték, azonban folyamatosan meghosszabbították. Ennek célja a hosszú távú béke elősegítése és a térségi katonai jelenlét felszámolása mellett megfigyelés és információgyűjtés, valamint -szolgáltatás, kiemelten az emberi jogok és a kisebbségi kérdések kapcsán.<sup>48</sup>

Az Európai Unió (EU) kizárólag Moldovát támogatja mind a konfliktusban, mind nemzetközi szinten, 2003 óta személyi szankciókat is fenntartanak a transznisztriai politikai elittel szemben. 2004-ben Moldovát is bevonták az Európai Szomszédságpolitika programjába, aminek eredményeképpen 2005 óta speciális képviselőt ellátó delegációt működtetnek a fővárosban, Kisinyovban.<sup>49</sup> Szintén ez évben indult útjára a European Union Border Assistance Mission to Moldova – az Európai Unió határtámogató missziója Moldovában. Ennek keretein belül az integráció 18 tagállamból összesen 126 főt delegáltak a térségbe, szintén kisinyovi központtal. Az eredetileg két évre tervezett projektet folyamatosan meghosszabbították, a célja a technikai segítségnyújtás.<sup>50</sup> Az együttműködés az Unióval a 2010-es évek elejére csak tovább erősödött, kiteljesedése a 2013-as Vilniusi Együttműködési Megállapodás (az a szerződés, ami Ukrajna számára meghiúsult).<sup>51</sup> Ennek értelmében az integráció szabadkereskedelem kiépítésére törekszik Moldovával, aminek keretein belül Transznisztria autonóm kereskedelmi preferenciákat élvezhet.<sup>52</sup>

Az Európai Unió integrációs tevékenysége és a regionális nemzetközi szervezet, azon belül is kiemelten a keleti térség és a Visegrádi Négyek gazdasági közelítése Moldova felé a bemutatott konfliktus következtében azonban nagymértékben visszaesett. A nyugati partnerek szerepvállalásának csökkenésével párhuzamosan egy más, az eddigiekben is fenntartott kapcsolat jelentősége kezdett növekedésbe. Ezáltal az Orosz Föderáció, kifejezetten az általa alapított és működtetett Eurázsiai Gazdasági Unió lett a transznisztriai anyaállam és ezáltal a szakadár entitás gazdasági kapcsolatainak keleti alternatívája.<sup>53</sup> Oroszország emellett nem csupán az európai gazdasági kapcsolatokat kiegészítő potenciális partnerként van jelen a moldovai gazdaságban. Moldova egyrészt a Dnyeszter menti szakadár entitás által térítés nélkül felhasznált orosz nyersanyagból fakadó milliárdos nagyságrendű felhalmozott tartozása miatt, de a saját fogyasztását is

<sup>47</sup> Report No. 13 by the CSCE Mission to Moldova. OSCE, 1993.

<sup>48</sup> Stefan Troebst: Kein spektakulärer Erfolg, aber Spannungen reduziert – Die OSZE in der Republik Moldova. *Wissenschaft & Frieden*, (1997), 1. Vö. Gottfried Hanne: *The Role and Activities of the OSCE Mission to Moldova in the Process of Transnistrian Conflict Resolution*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004. 31–34.

<sup>49</sup> Marius Vahl: *The Europeanisation of the Transnistrian Conflict*. CEPS Policy Brief No. 73, 2005. 2–4.

<sup>50</sup> *European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM) PC.DEL/983/12*. 2012.

<sup>51</sup> William H. Hill: Is Moldova Headed East? *Kennan Cable*, (2015), 8. 1–6. 2.

<sup>52</sup> Benedikt Harzl: *Keeping the Transnistrian conflict on the radar of the EU*. Österreichische Gesellschaft für Europapolitik Policy Brief 24, 2016. 3.

<sup>53</sup> Barabás T. János: Moldova, Ukrajna és Belarusz közös utakon. *KKI Elemzések*, (2017), 32. 3–9. 3–4.



kizárólag orosz energiaforrásból fedezve egészségtelen függésbe került az Orosz Föderációtól.<sup>54</sup>

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) szintén kizárólag Moldovával épített ki kapcsolatot. A köztársaság 1992-ben kötött partnerségi szerződést a szervezettel,<sup>55</sup> és habár Moldova rendszeresen lobbizik Transznisztria ellen a katonai szervezetben, a NATO egyszerűen elzárkózik az entitással történő közvetlen kapcsolat kiépítésétől.<sup>56</sup>

Az Egyesült Nemzetek Szervezete szintén csak Moldovával működik együtt, habár bizonyos fejlesztési programjai hatással vannak a transznisztriai régióra is, kifejezetten az emberi jogok és az egészségügy fejlesztésére.<sup>57</sup>

Ezzel párhuzamosan Transznisztria a nemzetközi viszonyok tekintetében önkéntesen és kényszeredetten is Kelet felé sodródik. Egyrészt aszimmetrikus függésben van Oroszországtól, tekintve, hogy amerikai dollárban mérve is milliárdos nagyságrendű tartozása van az ortodox állam felé. Emellett kiszolgáltatott az entitás helyzete a kizárólag Oroszországból érkező gázellátás és a máig fennálló katonai jelenlét miatt is.<sup>58</sup> Másrészt nemzetközi kapcsolatai kimerülnek a posztszovjet térség további, hasonló státusszal – státusz nélküliséggel – rendelkező entitásaival és magával az Orosz Föderációval fenntartott viszonyokban. Abházia, Dél-Oszétia és Hegyi-Karabah kölcsönösen bírnak egymás idézőjeles „elismerésével”.<sup>59</sup> 2006-ban ezen entitások hozták létre az úgynevezett Sukhum-nyilatkozattal a Közösség a Demokráciáért és az Államok Jogaiért nevű nemzetközi szervezetet, amit a nemzetközi közösség szerencsétlen módon csupán az El nem ismert Államok Közösségeként ismer.<sup>60</sup> Emellett, Transznisztria egyetlen számon tartott képviselője az Orosz Föderációban található. A képviselői egység fizikai megvalósulását 2006-os találkozó előzi meg a transznisztriai Szmirnov elnök személyes részvételével. Az ekkor folytatott tárgyalások során „dinamikusan fejlődő, kölcsönösen előnyös” kapcsolatok és „stratégiai partnerség” megvalósításáról tárgyalnak, aminek megvalósítására gazdasági, társadalmi és tudományos bilaterális kapcsolatok kiépítését irányozzák elő.<sup>61</sup> A diplomáciai képviselő általános feladatai közé tartozik a köztársaság képviselője, politikai érdekérvényesítés, kiemelten a kereskedelem, a gazdaság, pénzügy, tudomány és kultúra területein. Emellett feladata előremozdítani az esetleges regionális együttműködések, szervezeti tagságot, valamint részvételét konferenciákon és fórumokon. A 2019 januárja óta működő moszkvai képviselő, élén Leonyid Manakovval speciális célként emeli ki ezek mellett a hivatalok mellett a Dnyeszter-menti Köztársaság

<sup>54</sup> Vasa László: A moldovai gazdaság helyzete 2018-ban és jövőbeni kilátása. *KKI Elemzések*, (2018), 52. 3–5.

<sup>55</sup> *Relations with the Republic of Moldova*. NATO, 2018.

<sup>56</sup> *Statement*. NATO, 1998.

<sup>57</sup> Vö. United Nations in Moldova–Joint Action to Strengthen Human Rights in the Transnistrian Region of the Republic of Moldova; United Nations in Moldova – *Empowerment of Victims of Domestic Violence and Human Trafficking in the Transnistrian region of Moldova*; *First Medical Training Center opens in Tiraspol*. United Nations in Moldova, 2018.

<sup>58</sup> Anita Sobják: Is Transnistria the Next Crimea? *PISM Bulletin*, 49. (2014), 644. 1–2. 2.; Vö. Paul Ivan: *Transnistria – Where to?* European Policy Centre Policy Brief, 2014. 4.

<sup>59</sup> Ludger Kühnhardt: *The Global Society and Its Enemies: Liberal Order Beyond the Third World War*. Cham, Springer, 2017. 84.

<sup>60</sup> *Community for Democracy and Rights of States*. 2007.

<sup>61</sup> *Communiqué on the results of the meeting between President of TRI. Smirnov and Vice-Chairman of the Russian Cabinet A. Zhukov*. Ministry of Foreign Affairs of Pridnestrovian Moldavian Republic, 2006.



és az Orosz Föderáció civil szférái közötti együttműködést, a transznisztriai igények képviselését, valamint az információcsere és a publikációk kiadása és a konferenciák szervezése mellett megjelöli a köztársaság integrálását az orosz kulturális egységbe.<sup>62</sup>

A Donyecki Népköztársaság és a Luhanszki Népköztársaság kapcsolatrendszerének vizsgálata során is a nemzetközi szervezetek, elsősorban az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezethez fűződő viszonyt írják le. A regionális biztonsági szervezet szerepvállalása egyrészt nemzetközi együttműködés keretein belül valósul meg – ez a békekötés folyamán betöltött szerepe. Ennek értelmében 2014 óta aktívan részt vállal a tárgyalások elősegítésében a korábban már részletezett trilaterális együttműködés és a Normandiai Négyessel folytatott tárgyalások során és ezzel a fegyverszünet és az esetleges békekötés előremozdításában is. A szervezet által támogatott és lehetővé tett együttműködés eredménye a korábban szintén feldolgozott, a kelet-ukrajnai háborús helyzete feloldását célzó Minszk I. és Minszk II. fegyverszüneti és béketervezetek is.<sup>63</sup>

A nemzetközi kooperáció elősegítése, végrehajtása és az abban zajló részvétel mellett az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet önálló fellépéssel is jelen van a vizsgált térségben. A 2013. év végi és 2014. év eleji események, kifejezetten a kelet-ukrajnai folyamatok szélsőségesedése következtében az EBESZ, amely a transznisztriai missziót is működteti, 2014. március 21-én az EBESZ-tagállamok plenáris ülésén hozott 1117. számú döntésével egy speciális megfigyelő misszió delegálásáról döntöttek Ukrajnába. A szervezet 40 tagállamából összesen 700 fegyvertelen megfigyelőstátusszal rendelkező civilből álló misszió a donyecki és luhanszki térségekre koncentrált, megközelítőleg 600 itt elhelyezett megfigyelővel. A misszió célja a törekény béke és stabilitással szemben Ukrajna támogatása, információgyűjtés a hatalmi rendszerekről, a civil szféráról, etnikai és vallási csoportok helyzetéről a vitás felek közötti dialógus elősegítése és a feszültségek csökkentése érdekében. A misszió időtartamát eredetileg hat hónapban határozták meg, ami nemcsak megújítható, de azóta is folyamatosan aktív.<sup>64</sup>

Tekintve, hogy magát a missziót az ukrán kormány kérésére, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet tagállamainak jóváhagyásával hívták életre, az EBESZ szerepvállalásával kapcsolatban is megállapítható, hogy kizárólag Ukrajnával működik együtt, habár a megfigyelők zöme a vizsgált kelet-ukrajnai entitások térségében tartózkodik, azok tevékenységének célja a terület konfliktusának felszámolásával Ukrajna és ezzel a kelet-európai térség stabilitásának visszaállítása, közvetlen kapcsolat itt sem lelhető fel.

Az Európai Unió által indított EUBAM-misszió, amelyet a transznisztriai kapcsolatoknál a tanulmány e fejezetének korábbi bekezdésében már bemutattunk, lesz az a misszió, amit 2015. november 24-én kiterjesztenek Ukrajna térségére is. A feladatkör ugyanaz, kiemelt hangsúllyal a határellenőrzés feladatára.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> *Official Representation of the Pridnestrovian Moldavian Republic in Moscow*. Ministry of Foreign Affairs of Pridnestrovian Moldavian Republic, 2019.

<sup>63</sup> *Trilateral Statement by the Trilateral Contact Group*. OSCE, 2015.

<sup>64</sup> *Decision No. 1117 Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*. OSCE, 2014; *Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine: The Facts*. OSCE, 2016.

<sup>65</sup> *Addendum to Memorandum*. OSCE, 2005.



Ukrajna 1991 óta áll partnerségi szerződésben a NATO-val. A konfliktus kapcsán a védelmi szervezet tagállamai egyöntetűen Oroszország agresszív fellépését ítélik el, és a keleti régió destabilizálódásáért is az államot teszik felelőssé. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete így nem csak az ukrán haderő fejlesztését és növelését támogatja, 2016-ban elindította az Átfogó Támogatás csomagját, ami 2018-ban a Partnerségi Célkitűzés csomaggal párosult – mindkét program az állam stratégiai és védelmi képességeinek reformját támogatja. A nemzetközi szervezet tehát egyértelműen és nyíltan az ukrán szuverenitás és területi integritás mellett áll ki, nincs kapcsolata a szeparatista entitásokkal.<sup>66</sup>

Az Egyesült Nemzetek Szervezete is hasonló álláspontot képvisel. A 2014. március 27-i 68/262. számú Közgyűlési határozatban foglaltak szerint Ukrajna területi integritásának tiszteletben tartása mellett a 2015. február 17-i Biztonsági Tanács 2202. számú határozatában a Minszk Memorandum rendelkezéseinek betartására és végrehajtására szólítják fel az érintetteket. A határozatok mellett az Egyesült Nemzetek Szervezetének a konfliktussal kapcsolatos szerepvállalásához sorolhatók a szervezet Főtitkárának rendszeres sajtónyilatkozatai. Tekintve, hogy ezek tartalma főként Pan Gimun akkori főtitkár aggodalmát fejezik ki a térségben az agresszióval kapcsolatban, mint a fegyverhasználat vagy a személyekkel szemben elkövetett atrocitások elítélése, az entitásokat nem érintik, így további részletezést nem érdemelnek.<sup>67</sup> 2014 márciusában az ENSZ delegálja az Emberi Jogi Megfigyelő Misszióját (*UN Human Rights Monitoring Mission*) Ukrajnába. A célkitűzés a megfigyelés és jelentés, illetve a központi kormány segítése az emberi jogi jogvédelmi kérdésekben. Öt helyszínre helyeztek megfigyelőket, ezek Kijev, Donyeck, Odessza, Harkov és Lvov városai, ennek értelmében jelen vannak a Donyeck régióban, így jelentéseik relevánssá válnak jelen értekezés témájával kapcsolatban. 2014 áprilisa óta 2019 szeptemberéig összesen 33 jelentést készítettek, amelyek mindegyike tartalmaz megállapításokat a kelet-ukrajnai térségre nézve is.<sup>68</sup>

Ezen a ponton megállapíthatóvá válik, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete nem tart fenn kapcsolatot a szakadár entitásokkal – sőt, a vizsgált dokumentumokkal alátámasztható, hogy állásfoglalásában szembehelyezkedik velük, elítélve az agressziót, a jogtalanságot, az erőszakot, az emberi jogi jogsértéseket, az alapvető

<sup>66</sup> *Relations with Ukraine*. NATO, 2019.

<sup>67</sup> A 2015. január 14-i, 22-i, valamint 24-i, április 17-i és augusztus 17-i nyilatkozatok angol nyelvű elérhetősége az irodalomjegyzékben tételesen megtalálható. United Nations Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014 [without reference to a Main Committee (A/68/L.39 and Add.1)] 68/262. Territorial integrity of Ukraine; *Security Council Press Statement on Killing of Civilians at Public Transport Stop in City of Donetsk*. Statement of UN Secretary-General, January 22 2015; United Nations Resolution 2202 (2015) Adopted by the Security Council at its 7384<sup>th</sup> meeting, on 17 February 2015; *Secretary-General Expresses Concern over Killings of Prominent Persons in Ukraine*. Statement of UN Secretary-General, April 17 2015.

*Disturbed by Escalating Fighting in Ukraine, Secretary-General Urges All Concerned to Restore Peace, Ensure Territorial Integrity*. Statement of UN Secretary-General – 2015. January 14;

*Condemning Rocket Attack on Mariupol, Ukraine, Rebels' Withdrawal from Ceasefire Agreement, Secretary-General Urges All Parties to Revive Minsk Accords*. Statement of UN Secretary-General – January 24 2015; *Secretary-General Alarmed at Escalation of Violence in Eastern Ukraine, Urges Adherence by Both Sides to Minsk Agreements, Including on Heavy Weapons Use*. Statement of UN Secretary-General – 17 August 2015.

<sup>68</sup> *Human Rights Monitoring Mission in Ukraine*. United Nations, 2019.





szabadságjogok érvényesülésének a hiányát. Ukrajna területi integritását támogatva, elzárkózik a kelet-ukrajnai szeparatista államtörödékektől, kizárólag megfigyelőként volt jelen a konfliktusban és van jelen napjainkban az entitások térségében. A Donyecki és Luhanszki Népköztársaságok ennek megfelelően egy más állam elismerésével sem bírnak. Ettől függetlenül, a vizsgált entitások hivatalos-nem hivatalos weboldalukon nemzetközi viszonyoknak számító tevékenységet igyekeznek bemutatni. A Donyecki Népköztársaság esetében a diplomáciai képviselő fül alatt úgynevezett információs irodák működtetéséről tájékoztatnak, amelyek elméletileg megtalálhatók Görög-, Olasz-, Cseh-, és Franciaországban. A Luhanszki Népköztársaság emellett a diplomáciai kapcsolatai között tünteti fel a Velence városával folytatott levelezését is.

Az ukrajnai szeparatista entitások csökevényes vagy nem létező nemzetközi reprezentációs törekvései, valamint a Moldovai esethez hasonlóan a nemzetközi szervezetek elutasító állásfoglalásának következtében, a függetlenségre törekvő entitásokkal szemben még fontosabbá válik azok Orosz Föderációhoz fűződő viszonya. A Kelet-Ukrajna régió a korábbiakban leírt kulturális és történelmi szoros kapcsolat mellett annak keleti szomszédos nagyhatalmával, a transznisztriai térséghez hasonlóan, itt is megjelenik a gazdasági érdek. A korábbiakban már említett Eurázsiai Gazdasági Unió számára nemcsak Moldova, de Ukrajna is értékes partner lehet. A gazdasági kapcsolatok nem merülnek ki az integrációs törekvésekben, Ukrajna esetében is kiemelendő az energiaszektor függése az orosz nyersanyagtól. Emellett, a tanulmány első fejezetében kiemelt vallási diverzió is erősíti a kelet felé sodródást, tekintve, hogy a Moszkvai Patriarchátus alá tartozó térségek nyilvánvalóan a keleti integrációt támogatják a nyugati európai uniós törekvésekkel szemben.<sup>69</sup> Ezen szoros kapcsolat – vagy függési viszony – a szeparatizmus térnyerésekor Ukrajna keleti térségében megalapozza az Orosz Föderáció szerepvállalását. Az Ukranja keleti határvidékén keresztül Oroszország nemcsak fegyverben és haditechnikában megtestesülő segítséget nyújt a szakadár entitásoknak, de az ukrán közigazgatás kiiktatását követően a térségben a humanitárius válságot elkerülendő logisztikai és pénzügyi segélyekkel is segíti az itt élőket. A konfliktus során továbbá emberi erőforrás is érkezik a keleti államból, de hivatalosan kizárólag önkéntesek személyeiben, az orosz haderőt nem vonták bele a konfliktusba.<sup>70</sup>

## 5. Következtetések

A tanulmányba foglaltakban feldolgozott információk alapján levont következtetések közül elsőként a térségek státuszát tárgyalnám – röviden, mivel a Jellinek-féle megközelítést jelen tanulmányban többször is említettem az események és körülményeik bemutatása során. Első megállapításom, hogy az általam vizsgált entitások sem a szuverenitás

<sup>69</sup> Neil Kent – Vsevolod Samokhvalov: The Ukraine crisis: a Russian–European cold war? *Journal of Intelligence and Terrorism Studies*, (2016), 1. 1–11. 8–9.

<sup>70</sup> Anton Bebler: Crimea and the Russian-Ukrainian Conflict. *Romanian Journal of European Affairs*, 15. (2015), 1. 35–54. 47–48.



vizsgálata, sem a nemzetközi jogi elvárások szerint nem nevezhető államnak,<sup>71</sup> még ha annak funkciót sajátos, néhol kicsavart megoldásokkal mégis képesek ellátni. Így valósulnak meg a leginkább nem államközi módon működő, a harmadik fejezetben tárgyalt főként szubállami jellegű, bár az entitások által államközi kapcsolatokként listázott kapcsolatok, valamint az illegálisan, agresszióval, az anyaállam területi integritásának, a nemzetközi jog és az Egyesült Nemzetek Szervezetének alapokmányába foglaltaknak megsértésével megszerzett és irányításuk alá vont, ismételten csupán idézőjelesen említhető „állami” terület. A második fejezetben szintén vizsgálat alá vont kiépült rendszer elnagyolt, működése korrump, a demokráciát messziről elkerüli – ettől függetlenül a jellineki hármastól vagy a montevideói négyestől talán ez az egyetlen olyan elem, amely kétségek nélkül valóban beteljesültnek tekinthető.

További következtetésem, hogy a leírt események mindkét térség esetében túléptek a regionális hatáson, tekintve a nemzetközi visszhangot, amely bemutatására jelen tanulmány teljes terjedelmében az események vizsgálatával párhuzamosan törekedtem kitérni, végül a dokumentum utolsó fejezetében koncentrálni tárgyaltam. A nemzetközi szerepvállalás, ami a leírtak szerint főként nemzetközi szervezetek tevékenységén és kommunikációján keresztül valósul meg. Ezáltal – bizonyítandó előfeltételezésem – a vizsgált egységek önálló kapcsolatokkal nem rendelkeznek a nemzetközi szerepvállalás következtében sem. A fellépő egységek egyöntetűen az anyaországok területi integritása mellett állnak ki. Emellett fontos tulajdonságuk, hogy a béketeremtő tevékenységük nemcsak a saját területükön kívül eső konfliktus rendezésében játszanak kardinális fontosságú szerepet, de ezáltal saját, hosszú távú békéjük fenntartását is szolgálják a geopolitikai stabilitás növelésével – vagy azon törekvésükkel.

Ennek értelmében, az európai és nemzetközi szerepvállalás mindössze biztonságpolitikai kihívásra történő reakció. Az esettanulmányokban foglaltak egyértelművé teszik, hogy kizárólag a stabilitás helyreállítására törekszenek, tevékenységük során elhatárolódnak a tárgyalt államtöredékektől, kizárólag a béketeremtésre koncentrálnak. Az esetleges kapcsolat alatt csupán az anyaországgal folytatott fejlesztési és/vagy humanitárius projektek és programok, missziók vagy akár a vitás felek közötti tárgyalás elősegítéséből fakadó jelenlét vagy kontaktus értendő. A vitatott térségben a nemzetközi jelenlét tehát nem politikai állásfoglalás, hanem geopolitikai kényszer.

Az Európai Unió stratégiai kapcsoltpéítése, mint a korábbiakban már említettem Európai Szomszédságpolitika, a Keleti Partnerség vagy akár a társulási szerződések által előremozdítani kívánt együttműködés politikai és államépítési területen viszonylagos előrelépésekhez és fejlődéshez vezetett a vizsgált entitások berendezkedésében, hiába azonban a támogató gazdasági programok, ha a célterületek nem fogékonyak azok végrehajtására, megvalósítására.<sup>72</sup> A tanulmányban bemutatott konfliktusoknak köszönhetően az eddigiekben is félsikereket elkönyvelő európai uniós kapcsolatok jelentősen csökkentek, ezáltal új partnerek felé kényszerítve a vizsgált államokat. Az európai

<sup>71</sup> Vö. Fejes Zsuzsanna: Az állam, mint a nemzetközi együttműködés szereplője. A globalizáció és az állam megváltozott szerepe a nemzetközi viszonyokban. In Fejes Zsuzsanna – Szalai Anikó (szerk.): *Államközi kapcsolatok*. Szeged, Iurisperitus, 2019. 61–77.; Fejes Zsuzsanna: The State as an Actor of International Cooperation. Globalization and the Changed Role of State in International Relations. In Fejes Zsuzsanna – Sulyok Márton – Szalai Anikó (szerk.) *Interstate relations*. Szeged, Iurisperitus, 2019. 57–72.

<sup>72</sup> Vasa (2018) i. m. 4.



regionális integráció kezét elengedve a vizsgált entitások Kelet felé, az Orosz Föderáció irányába sodródnak, és a már eddigiekben is létező kiszolgáltatottságuk tovább erősödik annak irányába. Az orosz szerepvállalás nem csupán a nemzetközi viszonyok bemutatásakor leírt gazdasági integrációs törekvésekben, politikai közelítésben, vagy kiemelten Ukrajna esetében a konfliktus fegyveres támogatásában valósult meg, jelentős szerepet vállalt az állam és politikai vezetősége a tárgyalássorozatok kivitelezésében is. Visszatulva a tanulmány második fejezetére, kiemelten Moldova esetében a Moszkvai Memorandumot és a Moszkvai Protokollt, vagy Ukrajna esetében a Normandiai Négyesben Putyin orosz elnök, a Trilaterális Bizottságban pedig Oroszország részvételét. A keleti nagyhatalom ezáltal nem csak történelmileg kötődik az adott térségekhez, de a fegyveres konfliktust végigkísérte, egyes esetekben aktívan részt vett benne, illetve azóta is nagy szerepet vállal azok kezelésében mediátor szerepében, miközben gazdasági érdekeit is igyekszik érvényesíteni.

Az akár kontinentális, akár integrációs Európa számára ezáltal a konfliktusos térségekhez fűződő kapcsolatának kialakítása, visszaállítása még fontosabbá válik annak gazdasági és politikai jellegű átvezető szerepének megtartása érdekében. Az egyre növekvő orosz szerepvállalás és befolyás növekedésével szemben az európai szerepvállalás kialakítása, visszaállítása nemcsak politikai, de gazdasági fontosságú is volna.

## Felhasznált irodalom

- Addendum to Memorandum*. OSCE, 2005. Elérhető: [http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Addendum-1-to-MoU-EC\\_English-version.pdf](http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Addendum-1-to-MoU-EC_English-version.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 09. 27.)
- Agreement on the Principles for a Peaceful Settlement of the Armed Conflict in the Dniester Region of the Republic of Moldova*. 1992. Elérhető: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MD%20RU\\_920000\\_AgreementPrinciplesPeacefulSettlementDniestrConflict.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MD%20RU_920000_AgreementPrinciplesPeacefulSettlementDniestrConflict.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.)
- Arday Lajos: Ukrajna – történelem, etnikum, identitás. *International Relations Quarterly*, 5. (2014), 1. 1–7.
- Barabás T. János: Moldova, Ukrajna és Belarusz közös utakon. *KKi Elemzések*, (2017), 32. 3–9.
- Bebler, Anton: Crimea and the Russian-Ukrainian Conflict. *Romanian Journal of European Affairs*, 15. (2015), 1. 35–54.
- Belitser, Natalie (szerk.): *Trilateral Plan for Solving the Transnistrian Issue*. Bucharest–Chisinau–Kijev, Foundation for Open Society, 2006.
- Bentzen, Naja: *A UN peacekeeping mission in eastern Ukraine?* European Parliamentary Research Service, 2019.
- Besters-Dilger, Juliane (szerk.): *Ukraine on Its Way to Europe – Interim Results of the Prange Revolution*. Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH, 2009.
- Blakkisrud, Helge – Pål Kolstø: From Secessionist Conflict Toward a Functioning State: Processes of State- and Nation-Building in Transnistria. *Post-Soviet Affairs*, 27. (2011), 2. 178–210. DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.27.2.178>



- Buttin, Félix: A Human Security Perspective on Transnistria Reassessing the Situation within the “Black Hole of Europe.” *Human Security Journal*, (2007), 3. 13–28.
- Comai, Gregorio – Bernardo Venturi: Language and education laws in multi-ethnic de facto states: the cases of Abkhazia and Transnistria. *Nationalities Papers*, 43. (2015), 6. 886–905. DOI: <https://doi.org/10.1080/00905992.2015.1082996>
- Community for Democracy and Rights of States*. 2007. Elérhető: <http://mfa-pmr.org/ru/gnk> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 28.)
- Communiqué on the results of the meeting between President of TR I. Smirnov and Vice-Chairman of the Russian Cabinet A. Zhukov*. Ministry of Foreign Affairs of Pridnestrovian Moldavian Republic, 2006. Elérhető: <http://mfa-pmr.org/en/hjd> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.)
- Condemning Rocket Attack on Mariupol, Ukraine, Rebels' Withdrawal from Ceasefire Agreement, Secretary-General Urges All Parties to Revive Minsk Accords*. Statement of UN Secretary-General, January 24 2015. Elérhető: [www.un.org/press/en/2015/sgsm16485.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2015/sgsm16485.doc.htm) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 11.)
- Constitution of the Pridnestrovskaja Moldavskaia Respublica*. 2010. Elérhető: <http://mfa-pmr.org/en/bht> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 21.)
- Coppieters, Bruno – Michel Huyseune – Tamara Kovziridze – Gergana Noutcheva – Nathalie Tocci – Michael Emerson – Marius Vahl: *Europeanization and Conflict Resolution – Case Studies from the European Periphery*. Gent, Academia Press, 2009.
- Decision No. 1117 Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*. OSCE, 2014. Elérhető: [www.osce.org/pc/116747?download=true](http://www.osce.org/pc/116747?download=true) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 07.)
- Dima, Nicholas: *From Moldavia to Moldova – The Soviet-Romanian Territorial Dispute*. East European Monographs, New York, Columbia University Press, 1991.
- Disturbed by Escalating Fighting in Ukraine, Secretary-General Urges All Concerned to Restore Peace, Ensure Territorial Integrity*. Statement of UN Secretary-General, 2015. Elérhető: [www.un.org/press/en/2015/sgsm16461.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2015/sgsm16461.doc.htm) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 11.)
- Empowerment of Victims of Domestic Violence and Human Trafficking in the Transnistrian region of Moldova*, United Nations in Moldova, Elérhető: [www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/inclusive\\_growth/proiecte-finalizate/empowerment-of-victims-of-domestic-violence-and-human-traffickin.html](http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/inclusive_growth/proiecte-finalizate/empowerment-of-victims-of-domestic-violence-and-human-traffickin.html) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 27.)
- European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM) PC DEL/983/12*. 2012. Elérhető: [www.osce.org/pc/97531?download=true](http://www.osce.org/pc/97531?download=true) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 25.)
- Fejes Zsuzsanna: Az állam, mint a nemzetközi együttműködés szereplője. A globalizáció és az állam megváltozott szerepe a nemzetközi viszonyokban. In Fejes Zsuzsanna – Szalai Anikó (szerk.): *Államközi kapcsolatok*. Szeged, Iurisperitus, 2019. 61–77.
- Fejes, Zsuzsanna: The State as an Actor of International Cooperation. Globalization and the Changed Role of State in International Relations. In Fejes Zsuzsanna – Sulyok Márton – Szalai Anikó (szerk.) *Interstate relations*. Szeged, Iurisperitus, 2019. 57–72.



- First proposal on a special status for Transdnistria, considered a basis for the negotiating process.* OSCE, 1993. Elérhető: [www.osce.org/moldova/42307?download=true](http://www.osce.org/moldova/42307?download=true) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 02.)
- Font Márta: A Kijevi Rusz létrejöttének körülménye. *História*, 21. (1999), 9–10. 41–44.
- Font Márta – Varga Beáta: *Ukrajna története*. Szeged, JATE Press, 2013.
- First Medical Training Center opens in Tiraspol.* United Nations in Moldova, 2018. Elérhető: <http://md.one.un.org/content/unct/moldova/en/home/presscenter/press-releases/first-medical-training-center-opens-in-tiraspol.html> (A letöltés dátuma: 2018. 11. 27.)
- Fischer, Sabine: *The Donbas Conflict: Opposing Interests and Narratives, Difficult Peace Process.* German Institute for International and Security Affairs, SWP Research Paper 5, 2019.
- Hajda, Lubomyr A.: *Ukraine.* Encyclopaedia Britannica, 2020. Elérhető: [www.britannica.com/place/Ukraine](http://www.britannica.com/place/Ukraine) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 21.)
- Hajdú-Moharos József: *Fehéroroszország, Ukrajna, Moldávia.* Budapest, ELTE Házi-nyomda, 1995.
- Hanne, Gottfried: *The Role and Activities of the OSCE Mission to Moldova in the Process of Transdnistrian Conflict Resolution.* Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- Harbo, Florentina: Can Federalism Cope with the Challenges of the Transnistrian Conflict? In Monica Heintz (szerk.): *Weak State, Uncertain Citizenship: Moldova.* Frankfurt am Main, Peter Lang, 2008. 185–188.
- Harzl, Benedikt: *Keeping the Transnistrian conflict on the radar of the EU.* Österreichische Gesellschaft für Europapolitik Policy Brief 24, 2016.
- Heintz, Monika (szerk.): *Weak State, Uncertain Citizenship: Moldova.* Frankfurt am Main, Peter Lang, 2008.
- Hess Sargsyan, Anna: Unpacking Complexity in the Ukraine Peace Process. *CSS Analyses in Security Policy*, (2019), 243. 1–5.
- Hildebrandt, Reinhard: *Die Ukraine – Grenzland oder Brücke? Reflexionen zum aktuellen Konflikt.* Frankfurt am Main, Peter Lang, 2015. DOI: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-06292-2>
- Hill, William H.: The OSCE and the Moldova–Transdnistria Conflict: Lessons in Mediation and Conflict Management. *Security and Human Rights*, 24. (2014), 3–4. 287–297. DOI: <https://doi.org/10.1163/18750230-02404015>
- Hill, William H.: Is Moldova Headed East? *Kennan Cable*, (2015), 8. 1–6.
- Human Rights Monitoring Mission in Ukraine.* United Nations, 2019. Elérhető: [www.un.org.ua/en/information-centre/news/1870](http://www.un.org.ua/en/information-centre/news/1870) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 11.)
- Igari Léna: Vérontás: Ukrajna a polgárháború szélén. *Hetek*, 18. (2014), 8. 3.
- Ivan, Paul: *Transnistria – Where to?* European Policy Centre Policy Brief, 2014.
- Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre.* Berlin, Verlag von O. Häring, 1914.
- Joint Action to Strengthen Human Rights in the Transnistrian Region of the Republic of Moldova,* United Nations in Moldova. Elérhető: [www.md.undp.org/content/moldova/en/home/projects/joint-action-to-strengthen-human-rights-in-the-transnistrian-3.html](http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/projects/joint-action-to-strengthen-human-rights-in-the-transnistrian-3.html) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 27.)



- Joint Statement of Participants in the Kiev Meeting on Issues of Normalisation of Relations between the Republic of Moldova and Transdnistria*. 1999. Elérhető: [www.osce.org/moldova/42311?download=true](http://www.osce.org/moldova/42311?download=true) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 11.)
- Karácsonyi, Dávid – Kocsis Károly – Kovály Katalin – Molnár József – Póti László: East–West dichotomy and political conflict in Ukraine – Was Huntington right? *Hungarian Geographical Bulletin*, 63. (2014), 2. 99–134. DOI: <https://doi.org/10.15201/hungeobull.63.2.1>
- Kent, Neil – Vsevolod Samokhvalov: The Ukraine crisis: a Russian–European cold war? *Journal of Intelligence and Terrorism Studies*, (2016), 1. 1–11. DOI: <https://doi.org/10.22261/SAXH48>
- Kühnhardt, Ludger: *The Global Society and Its Enemies: Liberal Order Beyond the Third World War*. Cham, Springer, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-55904-9>
- Kuzio, Taras (szerk.): *Contemporary Ukraine – Dynamics of Post-Soviet Transformation*. Michigan, M.E. Sharpe, 1998.
- Matviyishyn, Yevhen – Tomasz Michalski: Language Differentiation of Ukraine’s Population. *Journal of Nationalism, Memory & Language Politics*, 11. (2017), 2. 181–197. DOI: <https://doi.org/10.1515/jnmlp-2017-0008>
- Minsk II. Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements*. 2015. Elérhető: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA\\_150212\\_MinskAgreement\\_en.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 09. 26.)
- Monzer, Frieder – Timo Ulrichs: *Moldova – Mit Chisinau, ganz Bessarabien und Transdnestrien*. Berlin, Trescher, 2016.
- Odessa Agreement – Agreement on Confidence Measures and Development of Contacts between Republic of Moldova and Transdnistria*. 1998. Elérhető: [www.osce.org/moldova/42310?download=true](http://www.osce.org/moldova/42310?download=true) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 10.)
- Official Representation of the Pridnestrovian Moldavian Republic in Moscow*. Ministry of Foreign Affairs of Pridenstrovian Moldavian Republic, 2019. Elérhető: <http://mid.gospmr.org/en/yCy> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.)
- O’Loughlin, John – Vladimir Kolossov – Andrei Tchepalyga: National Construction, Territorial Separatism, and Post-Soviet Geopolitics in the Transdnistrier Moldovan Republic. *Post-Soviet Geography and Economics*, 39. (1998), 6. 332–358. DOI: [10.1080/10889388.1998.10641081](https://doi.org/10.1080/10889388.1998.10641081)
- Pełczyńska-Nałęcz, Katarzyna – Piotr Buras: *The Minsk (dis)agreement and Europe’s security order*. Varsó, Stefan Bathory Foundation, 2017.
- Peters, Tim B. – Anastasiia Shapkina: *The Grand Stalemate of the Minsk Agreements*. Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2019.
- Pittman, George R.: *Why War?* Indianapolis, Dog Ear Publishing, 2015.
- Protocol on the Results of Consultations of the Trilateral Contact Group*. 2014. Elérhető: <https://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/27596-protocol-on-the-results-of-consultations-of-the-trilateral-contact-group-minsk-05092014> (A letöltés dátuma: 2019. 09. 26.)
- Relations with the Republic of Moldova*. NATO, 2018. Elérhető: [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49727.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49727.htm?selectedLocale=en) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 25.)
- Relations with Ukraine*. NATO, 2019. Elérhető: [www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_37750.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37750.htm) (A letöltés dátuma: 2019. 09. 27.)



- Report No. 13 by the CSCE Mission to Moldova*. OSCE, 1993. Elérhető: [www.osce.org/moldova/42307?download=true](http://www.osce.org/moldova/42307?download=true) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 05.)
- Roper, D. Steven: Regionalism in Moldova: The Case of Transnistria and Gagauzia. In James Hughes – Gwendolyn Sasse (szerk.): *Ethnicity and Territory in the Former Soviet Union: Regions in Conflict*. London, Frank Cass, 2002. 101–122. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203045732-4>
- Sakwa, Richard: *Háború a határon*. Budapest, Európa, 2016.
- Secretary-General, Alarmed at Escalation of Violence in Eastern Ukraine, Urges Adherence by Both Sides to Minsk Agreements, Including on Heavy Weapons Use*. Statement of UN Secretary-General 17 August 2015. Elérhető: [www.un.org/press/en/2015/sgsm17012.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2015/sgsm17012.doc.htm) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 11.)
- Secretary-General Expresses Concern over Killings of Prominent Persons in Ukraine*. Statement of UN Secretary-General, April 17 2015. Elérhető: [www.un.org/press/en/2015/sgsm16671.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2015/sgsm16671.doc.htm) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 11.)
- Security Council Press Statement on Killing of Civilians at Public Transport Stop in City of Donetsk*. Statement of UN Secretary-General, January 22 2015. Elérhető: [www.un.org/press/en/2015/sc11749.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2015/sc11749.doc.htm) (A letöltés dátuma: 2019. 11. 11.)
- Sobják, Anita: Is Transnistria the Next Crimea? *PISM Bulletin*, 49. (2014), 644. 1–2. 2.
- Socor, Vladimir: Poroshenko Drafts, Yushchenko Launches A Plan For Transnistria. *Eurasia Daily Monitor*, 2. (2005), 82.
- Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine: The Facts*. OSCE, 2016. Elérhető: [www.osce.org/ukraine-smm/116879?download=true](http://www.osce.org/ukraine-smm/116879?download=true) (A letöltés dátuma: 2018. 09. 26.)
- Statement*. NATO, 1998. Elérhető: [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_26126.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_26126.htm?selectedLocale=en) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 25.)
- Trilateral Statement by the Trilateral Contact Group*. OSCE, 2014. Elérhető: [www.osce.org/home/123124](http://www.osce.org/home/123124) (A letöltés dátuma: 2019. 09. 26.)
- The Moscow Memorandum – Memorandum on the Bases for Normalization of Relations Between the Republic of Moldova and Transdneistria*. 1997. Elérhető: [www.osce.org/moldova/42309?download=true](http://www.osce.org/moldova/42309?download=true) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 10.)
- Troebst, Stefan: The “Transdniestrian Moldovan Republic”: From Conflict-Driven State-Building to State-Driven Nation-Building. *European Yearbook of Minority Issues*, 2. (2002), 1. 5–30. DOI: <https://doi.org/10.1163/221161103X00021>
- Troebst, Stefan: Kein spektakulärer Erfolg, aber Spannungen reduziert – Die OSZE in der Republik Moldova. *Wissenschaft & Frieden*, (1997), 1.
- United Nations Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014 [without reference to a Main Committee (A/68/L.39 and Add.1)] 68/262. Territorial integrity of Ukraine*. Elérhető: [www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a\\_res\\_68\\_262.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_68_262.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 09. 27.)
- United Nations Resolution 2202 (2015) Adopted by the Security Council at its 7384<sup>th</sup> meeting, on 17 February 2015*. Elérhető: [www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2202.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2202.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 09. 26.)
- Vahl, Marius: *The Europeanisation of the Transnistrian Conflict*. CEPS Policy Brief No. 73, 2005.



- Vasa László: A moldovai gazdaság helyzete 2018-ban és jövőbeni kilátása. *KKI Elemzések*, (2018), 52. 3–5.
- Waters, Trevor: Problems, Progress and Prospects in a Post-Soviet Borderland: The Republic of Moldova. *IBRU Boundary and Security Bulletin*, (1997), 1. 71–75.
- Wilson, Andrew: *Ukraine Crisis – What it means for the West*. New Haven – London, Yale University Press, 2014.
- Wood, Elisabeth A. – William Pomeranz – E. Wayne Merry – Maxim Trudolyubov: *Roots of Russia's War in Ukraine*. New York, Columbia University Press, 2015. DOI: <https://doi.org/10.7312/wood70453>







Tóth Eszter – Nagy Sándor – Tókécs Tibor – Erdey László

# Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség szerepe és öröksége

## The Role and Legacy of the North Great Plain Regional Development Agency

*A regionális fejlesztési ügynökségek a rendszerváltás után kialakított magyar terület- és településfejlesztés intézményrendszerének meghatározó elemei voltak, amelyet az Európai Unió regionális politikájával való kompatibilitás jegyében alakítottak ki. Jelentős szerepük volt az egyes régiók fejlesztésében mind területfejlesztési-szakmai kérdések, mind a megvalósítás szempontjából. Működésük időszaka alatt számos sikeres projektet vezényeltek le, és emellett segítséget nyújtottak a terület- és településfejlesztés egyes szereplőinek mind szakmai-elméleti mind technikai-gyakorlati kérdésekben. Ezt a feladatot az Észak-alföldi Régióban az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség kapta, amely 2000–2016 közötti működésével elősegítette a magyar regionális politika megvalósulását és régiója fejlődését. Tevékenységét a másik hat régióban működő társához hasonlóan összességében az elvárásoknak megfelelően látta el. Az ügynökségek a jelenlegi regionális politika, valamint terület- és településfejlesztés szempontjából is fontosnak tekinthetők, mert megalapozták a magyar rendszer fejlődését, illetve elősegítették az Európai Unió regionális politikájához való kapcsolódást, illetve az uniós források lehívását. Így örökségük napjainkban is él, ezért érdemes megvizsgálni az ügynökségek kialakítását és működésük történetét. E történetet a cikkben az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség példáján mutatjuk be.*

**Kulcsszavak:** tervezési-statisztikai régió, Észak-Alföld, Regionális Fejlesztési Tanács, Regionális Fejlesztési Ügynökség, terület- és településfejlesztés

---

Tóth Eszter tanársegéd, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Világgazdasági és Nemzetközi Kapcsolatok Intézet, e-mail: [toth.eszter@econ.unideb.hu](mailto:toth.eszter@econ.unideb.hu)

Nagy Sándor doktorjelölt, Debreceni Egyetem, e-mail: [nagy.s.sandor@econ.unideb.hu](mailto:nagy.s.sandor@econ.unideb.hu)

Tókécs Tibor PhD, adjunktus, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Világgazdasági és Nemzetközi Kapcsolatok Intézet, e-mail: [tokes.tibor@econ.unideb.hu](mailto:tokes.tibor@econ.unideb.hu)

Erdey László PhD, docens, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Világgazdasági és Nemzetközi Kapcsolatok Intézet, e-mail: [erdey.laszlo@econ.unideb.hu](mailto:erdey.laszlo@econ.unideb.hu)

*The regional development agencies – created after the transition to democracy – in compliance with the European Union’s regional policy became crucial elements of the Hungarian municipal development system. Their gradually accumulated expertise and successful project implementation made a considerable contribution to the country’s regional development. The agencies efficiently managed and accomplished several programs giving theoretical and practical support to regional and municipality development actors. Between 2000 and 2016, this role was played by the North Great Plain Regional Development agency in Hungary’s North Great Plain Region. Its activities measured up to the expectations just as its peers’ in the other six regions in Hungary. These agencies were essential parts of the country’s regional policy laying down the foundations of the Hungarian system, enhancing the adjustment to the EU’s regional policy and the absorption of the funding. Their legacy is still alive, deserving of some more in-depth insights into their creation and operation. We aim to fulfil this goal through the example of the North Great Plain Regional Agency.*

**Keywords:** Planning and statistical region, North Great Plain Region, Regional planning council, Regional planning agency, Regional and municipality development

## 1. Bevezetés

A magyar terület- és településfejlesztés intézményrendszerének regionális szintjét az 1990-es évek elején alakították ki az Európai Unió elvárásainak megfelelően abból a célból, hogy később uniós tagállammá válásakor hazánk is csatlakozhasson a közös regionális politika alkalmazásához, illetve fogadni tudja az e szakpolitika forrásait már a tagságot megelőzően is (az előcsatlakozási alapok fogadásával ez meg is történt). A területfejlesztés intézményrendszerét az 1990-es években alakították ki az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről,<sup>1</sup> az 1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról<sup>2</sup> szóló törvényekkel. 2011-ben a második Orbán-kormány jelentősen módosította a magyar területfejlesztés területi szintjeinek kompetenciáit a 2011. évi CXCVIII., az 1996. évi XXI. területfejlesztési törvény és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról<sup>3</sup> és a 2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló törvénnyel.<sup>4</sup> A regionális szinttel, mint későbbi, esetleges közigazgatási kategóriával 2011-től már nem számoltak, ám a régió 2011 után is megmaradt, de csak, mint tervezési-statisztikai térkategória, saját intézmények nélkül. E feladatokat a megfelelő megyei szervek vették át a 2011-es változtatások

<sup>1</sup> 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

<sup>2</sup> 1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról.

<sup>3</sup> 2011. évi CXCVIII. törvény az 1996. évi XXI. területfejlesztési törvény és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról.

<sup>4</sup> 2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról.



után. A régió így mondhatni kiüresített tervezési-statisztikai szereppel maradt meg. Ennek ellenére a regionális rendszer megmaradása azzal magyarázható, hogy az Európai Unió legfontosabb tervezési és statisztikai egysége még mindig a NUTS II-es területi szint, azaz a régió. Így az európai uniós források elosztása, illetve az adatszolgáltatás is e rendszer alapján történik. Magyarország véglegesnek tekinthető regionális beosztása 1999-re alakult ki. Ekkor a törvény szerint lehatárolták a tervezési-statisztikai régiókat, amelyeket több megyéből hoztak létre a megyehatárok tiszteletben tartásával. Ekkor hozták létre a régiók intézményrendszerét is, így minden régióban létrejöttek a Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT). A Regionális Fejlesztési Tanácsok ezután kialakították a Regionális Fejlesztési Ügynökségeket (RFÜ), amelyeknek kiemelt szerepük volt a régió fejlesztésében mind területfejlesztési-szakmai kérdések, mind a megvalósítás szempontjából. Az Ügynökségek 2016-os megszüntetéséig számos sikeres fejlesztési projektet vezényeltek le. 2016-tól azonban a 2014–2020 programozási időszak Területfejlesztési Operatív Programjának (TOP) közreműködő szervezete és felügyelője a Magyar Államkincstár (MÁK) lett. A Fejlesztési Ügynökségeket (mivel a regionális fejlesztési tanácsok megszűntek) a 2011-es közigazgatási reform<sup>5</sup> szellemében előbb a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium alá rendelték, majd felosztották a régiókat alkotó megyék között, így a megyék az ügynökségek tulajdonosaivá váltak. Majd 2016 elejétől az előző tervezési ciklus projektjeinek lezárulásával a maradék szakemberállományt is beolvasztották a területfejlesztésért felelős megyei szervekbe, illetve a MÁK területi szerveibe, annak megyei igazgatóságaiba. Habár a megyei és települési önkormányzatok, területfejlesztési társaságok számos szakembert szívtak föl, sajnálatos módon a szakemberek egy részét egyszerűen leépítették. A Regionális Fejlesztési Ügynökségek a Regionális Fejlesztési Tanácsok megszüntetésével a területfejlesztés intézményrendszeréből és a régiókkal kapcsolatos fejlesztéseket irányító felügyelő szervezetek közül eltűntek ugyan, ám örökségük meghatározó, éppen ezért érdemes áttekintenünk az RFÜ-k kialakulását és működésük bő egy évtizedét.

## 2. Az európai regionális politika létrehozása

A II. világháború után a formálódó Európai Közösségben a regionális politika és vele párhuzamosan a terület- és településfejlesztés is egyre nagyobb jelentőségű lett. Igaz hogy az 1960-as évek végéig nem tartották szükségesnek közösségi regionális politika kialakítását. Úgy gondolták, hogy az egyes országok, országrészek közötti területi különbségek az integráció elmélyítésével fokozatosan megszűnnek majd. Éppen ezért az 1960-as évekig a hatok nemzetállami regionális politikát folytattak. E nemzeti politikák közül a francia regionális politika gyakorolta a legnagyobb hatást a magyar regionális tervezésre és annak területi szintjeit kialakítani igyekvő intézményrendszerre.<sup>6</sup> Ennek a politikának igen fontos eleme volt a területfejlesztés és a regionalizáció összekapcsolása.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 2011. évi CXCVIII. tv.

<sup>6</sup> Tőkés Tibor: The History of Regionalization in France. *Revista Română de Geografie Politică*, 15. (2013), 2. 105–113.

<sup>7</sup> Tőkés Tibor: Similarities and Differences in Hungarian and French Counterpole Programmes. *Studii Europene*, (2015b), 6. 165–180.



Az Európai Gazdasági Közösségen belül a már az EGK szerződéssel létrehozott Európai Szociális Alap és az Európai Beruházási Bank, valamint az időközben létrehozott Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap tekinthetők a közösségi regionális politika első eszközeinek, mivel a tagállamok ezek segítségével finanszírozhattak bizonyos területfejlesztési beruházásokat.<sup>8</sup> Am a szakpolitika szükségességére csak 1967-ben, az első bővítés előtt a Bizottság regionális politikával foglalkozó XVI-os főigazgatósága, majd az Európai Regionális Fejlesztési Alap 1975-ös létrehozásakor került hangsúly. A tagállamok már az 1970-es évek első éveiben elhatározták egy közösségi regionális politika kialakítását. Erre egy 1972 októberében Párizsban megtartott állam- és kormányfői csúcstalálkozó alkalmával kötelezték magukat a tagállamok. Az 1970-es évek végére nyilvánvalóvá vált, hogy a regionális különbségek a tagállamokon belül nemhogy nem csökkentek, hanem még nőttek is. A tagállamok tisztában voltak azzal, hogy az egyes régiók közötti fejlettségbeli különbségek legalább annyira hátráltatják a közös piac kiépítésének megvalósítását, mint a tagállamok közötti szabad tényezőáramlást akadályozó adminisztratív és fizikai korlátok. A Thomson-bizottság jelentése után a tagállamok közös regionális politikája elindult a koordináció azon útján, amely aztán az egyik legnagyobb költségigényű politikává tette e politikát. A Thomson-bizottság 1973-ban elkészült jelentése alapján azon régiók részesülhettek támogatásban a közösségi forrásokból, amelyek egy főre jutó GDP-je a közösségi átlag alatti szinten volt. A tagállamok közötti viták ellenére a Thomson-bizottság javaslata alapján végül 1974-ben megalkották az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, amely a közösségi regionális politika legjelentősebb forrásává vált. Ezzel az intézkedéssel útnak indult az intézményrendszer fejlődése, amely aztán a Bizottság jogköreinek bővülésén az Egységes Európai Okmányon át folytatódott. A dokumentum beemeli a regionális politikát a szerződésekbe mint a gazdasági és társadalmi kohézió politikáját. Meghatározza annak alapelveit és kialakítja ma is működő intézményrendszerét. A regionális politika fejlődését a Közösség bővülése is elősegítette. Mind az 1973-as, mind a későbbi 1981-es és 1986-os bővítések megkívánták e szakpolitika és intézményrendszerének fejlesztését, eszközeinek bővítését. Előbbiekben nagy szerepe volt az Egységes Európai Okmánynak és annak, hogy a „Delors I. csomag” megduplázta a regionális politikára és területfejlesztésre szánt pénzeszközök mennyiségét.<sup>9</sup> Tehát ettől az időszaktól a regionális politika működési keretei és intézményi struktúrája a közösségen belül meghatározottabbá vált. Lefektették a ma is érvényesnek tekintett alapelveit, amelyeket figyelembe kell venni a támogatások kiosztásánál. Ezen alapelvek a koncentráció, a programközpontúság, a partnerség, az addicionalitás és a szubszidiaritás. Emellett az első alapelvben foglaltaknak eleget téve objektíveknek, azaz célkitűzéseket rögzítettek. E célkitűzésekhez – amelyekből ekkor 5 volt – kapcsolták aztán az egyes a szakpolitikával kapcsolatosan felhasználható pénzeszközöket és területeket.<sup>10</sup> A célkitűzéseket ettől az időszaktól kezdődően minden tervezési ciklusban az adott időszak elvárásaihoz és kihívásaihoz igazítják, természetesen az alapelvek szellemében. Az intézményrendszer és a támogatások elosztásának

<sup>8</sup> Iván Gábor: Regionális politika. In Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 441–488.

<sup>9</sup> Uo. 441–488.

<sup>10</sup> Kozma Gábor: Az Európai Unió regionális politikája. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület és településfejlesztés alapjai II*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 213–237.



tekintetében fontos lépés volt, hogy meghatározták a közösség egész területét lefedő, az Európai Unió statisztikai hivatala (*Eurostat*) által létrehozott területi statisztikai osztályozási rendszert, a NUTS- (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) rendszert. A NUTS-rendszer öt területi szinten (nagy régió, régió, megye, kistérség, település) különbözteti el az egyes országok különböző területi egységeit. A fölosztást egységes szabályrendszer és követelmények szerint valósították meg, így lehetővé téve az egyes tagországok különböző területi szintjeinek és közigazgatási beosztásainak egységes rendszerben való kezelését, amely a tervezés és a támogatások tekintetében igen fontos követelmény volt. Az egyes országokra vonatkozó beosztásokat nem a közösség, hanem a tagállamok határozhatták meg, természetesen a terület egységek lehatárolására vonatkozó követelmények figyelembevételével és az Eurostat jóváhagyásával. A rendszert úgy alakították ki, hogy minden szint több alacsonyabb szintű terület egységből épül föl, azaz tovább osztható kisebb részegységekre. Így a NUTS 2-es szint a régió megyékből, azaz a NUTS 3 szintű terület egységekből épül föl. Az öt szint közül három regionális és két lokális szintet határoztak meg. Az elhatárolásnál az adott terület egység népességszámát vették figyelembe, így a NUTS 1 szint a nagy régió (3–7 millió lakos), a NUTS 2 szint a régió (800 ezer–1 millió lakos), a NUTS 3. szint a megye (150 ezer és 800 ezer lakos). A kulcsszint a NUTS 2 szint, azaz a régió. E fölfogás abból a francia területfejlesztésben régóta jelen lévő gondolatból indul ki, miszerint a rendszerben régióként meghatározott nagyságú terület egység a leghatékonyabb a területi tervezésben és a gazdaságfejlesztésben.<sup>11</sup> A rendszert létrehozásakor úgy igyekeztek kialakítani, hogy egyik tagállamnak se kelljen megváltoztatnia közigazgatási rendszerét, tehát az egyes tagállamok közigazgatási egységei a rendszerbe jól beilleszthetők legyenek. Ezzel magyarázható, hogy például a francia régió és megye egyértelműen megfeleltethető NUTS 2-es és 3-as szintnek a német tartomány pedig a NUTS 1-es szintnek. A Tanács és a Parlament később rendeletben is előírta,<sup>12</sup> hogy a NUTS-rendszer terület egységeit egységes elvek alapján kell lehatárolni.<sup>13</sup> Ezeknek a szabályoknak és a lehatárolás elveinek minden tagállam minden terület egységének meg kell felelnie mind az intézményrendszer, mind a regionális politikára vonatkozó szabályozás tekintetében. A szakpolitika a további bővítések és különböző közösséget érintő reformok (intézményi reform, az egyéb a regionális politikát is befolyásoló szakpolitikákat érintő reformok, a strukturális alapokat érintő reformok, GMU célkitűzése) következtében a későbbiekben több átalakuláson esett át, ám alapelvei és a területi lehatárolás elvei jelenleg is érvényesnek tekinthetők. A Maastrichti szerződés létrehozta a kohéziós alapot, amely a közösségi regionális politika fontos pénzügyi alapjává vált, illetve a Régiók Bizottságát, amely a régiókat, illetve az azokat érintő szakpolitikákat illető kérdésekben véleményt nyilváníthat. A 2004-es bővítés következtében teljes jogú taggá vált országoknak, köztük hazánknak is, e rendszer követelményeinek és elvárásainak kellett megfelelnie az ország regionális politikáját, illetve e szakpolitika működését elősegítő intézményrendszere tekintetében.

<sup>11</sup> Tőkés (2015b) i. m.

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról.

<sup>13</sup> Kozma (2010) i. m.



### 3. A magyar tervezési-statisztikai régiók kialakítása

Magyarországon a területi tervezés és ezzel kapcsolatosan a regionális politika már az 1950-es években megjelent, igaz, mint a szocialista tervgazdaság kiépítését szolgáló eszköz működött. A területfejlesztés, hasonlóan több nyugat-európai országhoz, már ebben az időszakban összekapcsolódott a közigazgatási reform szükségességének kérdésével. Természetesen a területi különbségek mérséklése, a térszerkezeti egyenlőtlenségek kiegyenlítése és ezáltal hatékonyabban működő gazdaság kialakítása volt az elsődleges cél. Am ahogy a már említett országok esetében, úgy Magyarországon is a két kérdés megoldását a hatékonyság fokozása és a rendszer tudományos és szakmai megalapozása is indokolta. Annál is inkább mivel a közigazgatási reform kérdése a tervgazdaság időszakában is folyamatosan jelen volt. A szocialista időszakban jelen lévő központosított gazdasági tervezésének köszönhetően az országban a területi különbségek mérséklődtek vagy legalábbis e különbségek mélyülése lassult.<sup>14</sup> A rendszerváltás után a modern piacgazdaság kiépítésének időszakában Magyarország és a régió országai új helyzetbe kerültek. A rendszerváltás után Magyarországnak több komoly és a rendszerváltás következtében egyre súlyosbodó problémával kellett szembenéznie. A problémák egy része már a dualizmuskor, a két világháború közötti időszakban vagy a szocializmus idején is létezett, más részük a tervgazdálkodásból a piacgazdaságba való átmenet következménye volt.<sup>15</sup> Egyfelől megvolt a főváros-vidék és a falu-város dichotómia, amely területi-települési egyenlőtlenségek gyökereit még a dualizmus korában kell keresnünk. Másrészt ott volt a délnyugat-északkelet ipari-energetikai tengely és az alföldi elmaradott mezőgazdasági területek problémája. Utóbbi probléma átalakult, és a hátrányos helyzetű mezőgazdasági területekhez csatlakozott a rendszerváltáskor kiteljesedő, ám már a szocializmus utolsó éveiben meginduló, az ipari szerkezetváltás következtében hátrányos helyzetbe kerülő ipari területek problémája. A rendszerváltás következtében hangsúlyosodott ki az a Nyugat-Kelet kettősség, amelynek gyökereit szintén megtalálhatjuk a történelem során, ha nem is olyan markánsan, mint ahogy az 1990-es évek közepétől.<sup>16</sup> Így tehát a rendszerváltás több új társadalmi-gazdasági problémát hozott felszínre, amelyek ugyan részben már az 1980-as években is jelen voltak, ám megoldásuk az 1990-es években került napirendre a formálódó új magyar politikai és gazdasági rendszer kiépítésével párhuzamosan. Ebben a kedvezőnek nem mondható helyzetben kellett tehát lerakni az új magyar polgári területfejlesztés alapjait. A Tervhivatal és a tanácsai megyék megszüntetésével új alapokra kellett helyezni a terület- és településfejlesztést. Hirtelen megszűnt az addig erős közép-szint, így a területfejlesztés

<sup>14</sup> Gálósi-Kovács Bernadett – Haffner Tamás: A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon. *Területfejlesztés és Innováció*, 11. (2017), 1. 22–34.

<sup>15</sup> Enyedi György: Magyarország regionális fejlődése 2010-ig. *Comitatus*, 6. (1996), 2. 41–45.

<sup>16</sup> Tökés Tibor: *A francia és magyar területfejlesztés hasonlóságai és különbségei. Studia Geographica* 30. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015a.



lehetőségei korlátozottabbak lettek, mivel nem volt meghatározott intézményi és területi keret a fejlesztések végrehajtására. A rendszerváltás utáni első kormány regionális problémákra és területfejlesztési kérdésekre adott válasza a sajátos és az addig példa nélküli intézkedése az úgynevezett kihelyezett kormányülés volt. Ezek helyszínéül egy-egy olyan régiót választottak, amely problémákkal küzdött, illetve a társadalmi-gazdasági folyamatok elemzése alapján arra lehetett következtetni, hogy a térség a jövőben válságövezetté, leszakadó térséggé válhat. A kormányüléseken a konkrét problémára adott válaszokat fogalmazták meg, illetve intézkedéseket fogadtak el azok megoldására, természetesen lehetőség szerint a források biztosításával. Emellett kormányhatározatokkal igyekeztek megoldani az egyes területi problémák kezelését. Ám e központosított intézkedések elégtelennek bizonyultak az 1990-es évek válságának következtében jelentkező problémák megoldásában. Így már az Antall-kormány is létrehoz a középszintet pótló igazgatási egységet a terület- és településfejlesztésben, a köztársasági megbízotti régiókat.<sup>17</sup> Ugyanakkor az 1990-es önkormányzati törvénnyel kiszélesítette a helyi szint lehetőségeit, ezzel a döntésével pedig túlerősítette a települési önkormányzatok területfejlesztési kompetenciáit. Emellett természetesen igyekezett ösztönözni az időközben megerősített és jelentős autonómiával felruházott önkormányzatokat a területfejlesztési együttműködésekre. Ám ebben az időszakban a települési érdekek felülírták a területi érdekeket, illetve a települések – amelyek a források tekintetében egymás versenytársai is voltak – a helyi fejlesztéseket, a saját érdekeiket részesítették előnyben, figyelmen kívül hagyva a középszintet érintő és csak azon a szinten kezelhető problémákat.<sup>18</sup> Az Antall- és Boross-kormány intézkedései azonban nem hoztak számottevő eredményeket, világossá vált, hogy sok területi problémát csak középszinten lehet hatékonyan kezelni. A megyénél nagyobb tervezési-gazdaságfejlesztési területi egységek a 20. században szinte folyamatosan jelen vannak a magyar területfejlesztés rendszerében,<sup>19</sup> annak ellenére, hogy a régió Magyarország történelme során nem játszott jelentős szerepet sem közigazgatási, sem önkormányzati szempontból. Magyarországon a régiók, a regionális szint kialakítását hazánk európai uniós csatlakozása indukálta. A rendszerváltás után létrehozott új önkormányzati rendszerben döntéshozatali szempontból a súlypont nem a közép-, hanem a helyi szinten a települési önkormányzaton volt.<sup>20</sup> Ennek ellenére az 1990-es évek elején megalkották a már említett köztársasági megbízotti régiók rendszerét (1. ábra), amely az államigazgatás regionális szintjét képviselte, ám e rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így aztán 1994-ben megszüntették.

<sup>17</sup> Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1999. 282.

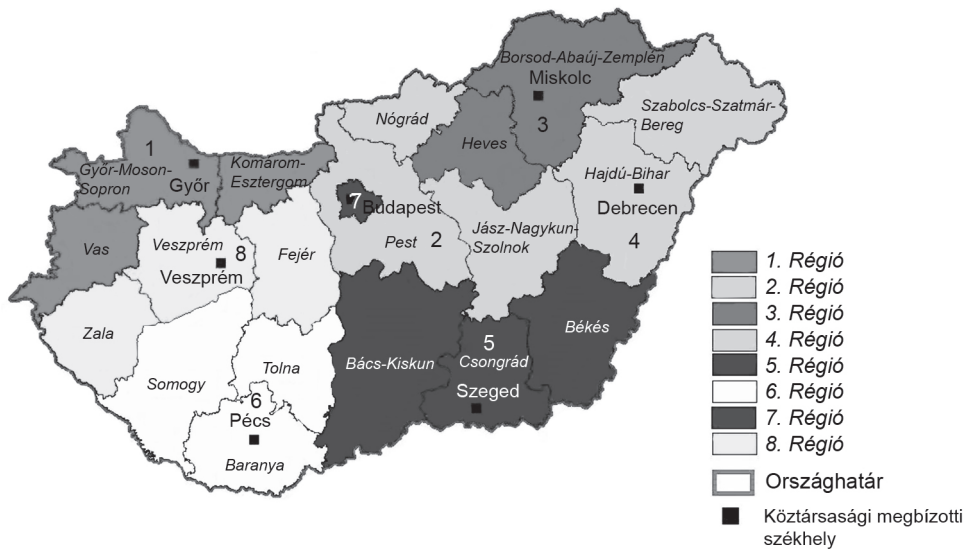
<sup>18</sup> Gálóczi-Kovács – Haffner (2017) i. m.

<sup>19</sup> Perczel Károly – Gerle György: *Regionális tervezés és a magyar településhálózat*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966. 44.

<sup>20</sup> Hajdú Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2001. 334.







1. ábra

Az 1991-es Köztársasági megbízotti régiók

Forrás: Tőkés (2015a) i. m. 74.

Még ebben az évben, a végbement közigazgatási reformnak köszönhetően, megerősítették a megyét mint területi közigazgatási egységet, amely feladatokat kapott a területfejlesztés terén is. Ám megyénél nagyobb területi közigazgatási vagy tervezési-statisztikai egységet ekkor még nem hoztak létre. Ezzel kapcsolatban változás csak az 1996-ban elfogadott, az európai uniós csatlakozás és regionális politika kívánalmainak figyelembevételével kialakított 1996. évi XXI. törvény, más néven a Területfejlesztési törvénynek köszönhetően történt.<sup>21</sup> Az intézményrendszer és az ország regionális beosztásának – a közösség elvárásainak megfelelő – kialakítása és működtetése az európai uniós elveknek megfelelően nemzetállami kompetencia volt az 1990-es években csatlakozási szándékukat bejelentő volt szocialista országok, így hazánk esetében is.<sup>22</sup> A törvény előírta egyrészt Megyei Területfejlesztési Tanácsok létrehozását – ezzel kifejezve azt, hogy Magyarországon az Európai Unió területi rendszerének NUTS 3 tervezési szintje a megye lesz –, másrészt Regionális Fejlesztési Tanácsok létrehozását.<sup>23</sup> Ezzel a lépéssel kifejezték a megyénél nagyobb tervezés-statisztikai terület egységek létrehozásának, azaz a NUTS 2-es szint létrehozásának igényét. A Tanácsok létrehozását a megyék szabad társulásával határozták meg.<sup>24</sup> Éppen ezért a rendszer a későbbi tervezési-statisztikai régióktól még eltérő volt, ám a megyék önkéntes társulása alapján létrejött régiók esetében, a törvény szabályozása szerint előírták a megyehatárosságot, hasonlóan a fejlesztési régiók

<sup>21</sup> Molnár Ernő: A magyar terület- és településfejlesztés intézményrendszere. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület és településfejlesztés alapjai II.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 327–353.

<sup>22</sup> Nyikos Györgyi: Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában. *Polgári Szemle*, 8. (2012), 3–6. 140–164.

<sup>23</sup> Süli-Zakar István: *A terület és településfejlesztés alapjai II.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 512.

<sup>24</sup> Süli-Zakar István: *A terület és településfejlesztés alapjai.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003. 471.

esetében meghatározott településhatárossághoz. A megyék 1996-ban tárgyaltak a Regionális Fejlesztési Tanácsok létrehozásáról és az ezek illetékességi területébe tartozó régiók létrehozásáról, amelyből nyolcat hoztak létre:

- Északkelet-Magyarországi régió (Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Nógrád megye, Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye);
  - Dél-Alföldi régió (Békés megye, Csongrád megye, Bács-Kiskun megye);
  - Nyugat-Dunántúli régió (Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye);
  - Közép-Dunántúli régió (Fejér megye, Veszprém megye, Komárom-Esztergom megye);
  - Dél-Dunántúli régió (Baranya megye, Tolna megye, Somogy megye);
  - Közép-Magyarországi régió (Pest megye);
  - Balaton régió;
  - Budapesti Agglomerációs régió.
- 1998-ban aztán az Országos Területfejlesztési Koncepcióban már 7 tervezési-statisztikai régióval számolnak, ezek: Észak-Magyarországi régió: Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Nógrád megye.<sup>25</sup> Észak-Alföldi régió: Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye. Dél-Alföldi régió: Békés megye, Csongrád megye, Bács-Kiskun megye. Nyugat-Dunántúli régió: Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye. Közép-Dunántúli régió: Fejér megye, Veszprém megye, Komárom-Esztergom megye. Dél-Dunántúli régió: Baranya megye, Tolna megye, Somogy megye. Közép-Magyarországi régió: Pest megye (2. ábra).



2. ábra

Magyarország tervezési-statisztikai régiói 1999-ben

Forrás: Tőkés (2015a) i. m. 143.

<sup>25</sup> 35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.



E régiók lettek végül a Magyar Köztársaság hivatalos NUTS 2 szintű tervezési statisztikai régiói. A régiókat a területfejlesztési törvény eredeti előírásai szerint megyehatáron alakították ki. Ekkor azonban még nem tudtak megállapodni a régiók székhelyeinek kérdésében, erre majd csak 1999-ben kerül sor, és az 1999. évi XCII. a területfejlesztési törvény módosításáról szóló törvényben határozzák meg azokat. E törvény szerint a Regionális Fejlesztési Tanácsok és a hozzájuk kapcsolódó Regionális Fejlesztési Ügynökségeknek székhelye: az Észak-Magyarországi régióban Miskolc, az Észak-Alföldi régióban Debrecen, a Dél-Alföldi régióban Szeged, a Nyugat-Dunántúli régióban Győr, a Közép-Dunántúli régióban Székesfehérvár, a Dél-Dunántúli régióban Pécs, valamint a Közép-Magyarországi régióban Budapest. A következő változás a magyar regionális rendszerrel kapcsolatosan a 2012-ben a második Orbán-kormány által elindított közigazgatási reform (2011. évi CXCVIII. tv.), amely megerősíti a megyét mint a területfejlesztés eszközét, illetve megszünteti a régió területfejlesztési jogosítványait, és eltörli a régiót mint területi közösséggé továbbfejleszhető lehetséges közigazgatási egységet. A magyarországi régiók 2012-től kezdődően nem mások, mint tervezési-statisztikai kategóriák. A reform ezzel pontot tett a regionális intézményrendszer 1990-es években megakadt fejlődésének végére, azáltal, hogy az addig csak elvben, a statisztikai és tervezési szempontból létező kvázi-regionális rendszert megszüntette, és helyette megerősítette a megyét, és annak kezébe tette a területfejlesztés regionális folyamatainak ellenőrzéséhez szükséges pénzügyi forrásokat és döntési jogosultságot.<sup>26</sup>

#### **4. Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanács és a hozzá tartozó Regionális Fejlesztési Ügynökség bemutatása**

Az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanácsot (ÉARFT) 1998-ban hozták létre, bár törvényi alapja az 1999-es területfejlesztési törvény módosításával alakult ki. Az ÉARFT, másik hat régióban működő társához hasonlóan a helyi döntések legitimitása céljából és a regionális szereplők és minisztériumok területfejlesztési egyeztetési fórumaként működött. A Tanács tagjait korporációs-delegációs elv alapján jelölték ki, így a központi kormányzat felülről, a helyi szereplők alulról küldték az általuk kijelölt tagokat. A helyi szintekről delegáltak a megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, a megyei jogú városok polgármesterei, a megyei kistérségi fórumok képviselői. A központi kormányzat részéről delegáltak a területfejlesztésért és -rendezésért felelős miniszter képviselője, különböző, a témában érintett minisztériumok (például belügy-, környezetvédelmi, gazdasági, szociális, egészségügyi, pénzügyminisztérium) képviselői, a megyei kistérségi fórumok képviselői. A tanács fő feladatai a következők voltak: a regionális fejlesztési koncepció és program kialakítása és elfogadása, a területi gazdasági fejlesztés koordinálása, pénzügyi tervek készítése, a programok megvalósításával kapcsolatos döntések meghozatala. A 2011. évi CXCVIII. törvény jelentősen módosította a magyar területfejlesztés területi szintjeinek kompetenciáit. Legfontosabb intézkedése a regionális fejlesztési tanácsok

<sup>26</sup> Tökés (2015b) i. m.



megszüntetése volt, így véget vetve a megyénél nagyobb tervezési szint döntési kompetenciáinak és az ország regionalizálása első lépésének. A regionális területfejlesztési tanács örököse a Regionális Területfejlesztési Konzultációs Fórum ugyan regionális döntésekben volt hivatott dönteni, de mivel nem volt állandó munkaszervezete, nem tekinthető másnak, mint a statisztikailag egy csoportba sorolt megyék időszakos gyűlésének. A 2011-es reformnak köszönhetően a Megyei Területfejlesztési Tanácsok, azaz a megyék a területi fejlesztések első számú felelősei. A regionális egyeztető fórumok látják el a megyénél nagyobb tervezési feladatokkal kapcsolatos egyeztetéseket, így a régióknak ettől kezdve csak statisztikai és tervezési területként van szerepük a területfejlesztésben. A jelenleg hatályos területfejlesztési törvény rendelkezései alapján, egy régió területén működő megyei közgyűlések elnökei – ha a régió a főváros területét is magában foglalja, akkor a megyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester – regionális területfejlesztési konzultációs fórumot működtetnek. A regionális területfejlesztési konzultációs fórum feladatai: eljár a regionális döntést, állásfoglalást, véleményezést igénylő ügyekben, összehangolja a megyei önkormányzatok döntéshozatalát, képviseli a megyei önkormányzatok egyező döntését, mint a régió álláspontját, javaslatot tesz a Kormánynak az Európai Unió Régiók Bizottságában (CoR) a régiót képviselő tag személyére. A regionális területfejlesztési konzultációs fórum munkaszervezettel nem rendelkezik, titkársági feladatait az illetékes megyei (fővárosi) közgyűlések megegyezése szerinti megyei (fővárosi) önkormányzati hivatal látja el. A regionális fejlesztési tanácsok operatív szervei a Regionális Fejlesztési Ügynökségek voltak. A törvény előírásainak megfelelően annak idején az ÉARFT is létrehozta saját ügynökségét, az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökséget (ÉARFÜ). Az ÉARFÜ feladata volt a Regionális Területfejlesztési Tanács titkársági feladatainak ellátása, folyamatosan vizsgálta és értékelte a régió helyzetét, regionális fejlesztési programokat menedzselte, segítette az ágazati programok regionális megvalósítását, a régió fejlesztési forrásait koordinálta, emellett új forrásokat keresett, és segítette ezek hatékony felhasználását. Hazai és nemzetközi kapcsolatokat épített, a régió európai integrációját segítette, támogatta a projektgenerálást, a köz- és magánszféra partnerségét regionális és kistérségi szinten, ismereteket közvetített, innovatív kezdeményezéseket támogatott. Közreműködő szervezetként részt vett az Új Magyarország Fejlesztési Terv regionális operatív programjának, a decentralizált programok megvalósulásában. Magyarországon a Regionális Fejlesztési Ügynökségek közszolgálati vállalati formában jöttek létre, kiemelten közhasznú társaságokként. E társaságok tulajdonosa 2012-től a Regionális Fejlesztési Tanácsok megszüntetése után a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium lett. A területfejlesztési törvény 2013-as módosítása következtében a fejlesztési ügynökségek tulajdonosai a megyei önkormányzatok lettek.<sup>27</sup> A Regionális Fejlesztési Ügynökségek 2016-os megszüntetése után azok feladatait a MÁK Megyei kirendeltségei látják el, a Megyei Területfejlesztési Tanácsokkal partnerségben. A 2014–2020 programozási időszak Területfejlesztési Operatív Programjának közreműködő szervezete és felügyelője a MÁK lett. Az előző tervezési ciklus projekteinek lezárulásával, 2016 elejétől, a Regionális Fejlesztési Ügynökségek megmaradt szakemberállományát beolvasztották a területfejlesztésért felelős megyei szervekbe, illetve a MÁK területi szerveibe (annak megyei igazgatóságáiba), amelyek a TOP megyei

<sup>27</sup> 2013. évi CCXVI. tv.



koordinációját végezték. Ezzel a RFÜ-k – köztük az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség – tulajdonképpen megszűntek. A fejlesztési ügynökségek alapvetően sikereseknek tekinthetők, mivel működésük bő másfél évtizedében sikeresen látták el a törvényben rájuk bízott feladataikat.

## 5. Az Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség működésének 16 éve

Az ÉARFÜ-nek 2000 és 2016 közötti működése során 5 vezetője volt. A vezetőkkel készített interjúk alapján közelebbi képet kaphatunk a fejlesztési ügynökség különböző időszakokban betöltött szerepéről.

Buzás László az ÉARFÜ első (alapító) ügyvezető igazgatója, 2000 és 2003 között ügyvezetőként, majd 2003-tól 2006-ig az Észak Alföldi Regionális Operatív Program Közreműködő Szervezetének vezetőjeként látta el feladatait. Elmondása szerint a kezdeti időszakot a megyékkel való összecsapások jellemezték, amikor a különböző szervezetek erőharcot vívtak a pozíciókért, feladatokért. Akkoriban a területi fejlesztési források elosztásában a Megyei Területfejlesztési Tanácsok játszottak jelentős szerepet, és a megyei önkormányzatoknak jóval nagyobb szerepköre volt, mint ma. Jelentős intézményrendszerrel, költségvetéssel, apparátussal és kompetenciákkal rendelkeztek. A legnagyobb kihívást ebben a szakaszban a magára maradottság érzése okozta. Amikor limitált erőforrásokkal, minimális költségvetésből, egy alapvetően szkeptikus környezetben kellett új szervezetet, új működési megközelítést alkotni, ami a sokat hangoztatott „ezeréves megyék”-kel szemben az új EU-kompatibilis regionális szintet képviselte, és csak a törvény erejénél, a Területfejlesztési Törvény 1999-es módosításából<sup>28</sup> következően volt valamennyire működőképes, nem pedig a helyi akarat okán. A törvényből kiindulva kellett megteremteni az új struktúra, és a NUTS 2-es szintjének, a régiónak a politikai és szakmai alapjait. Az intézményi környezet kezdeti vonakodása mellett további gondot okozott az elérhető munkaerő és a korábbi gyakorlat hiánya is. Ebben az időszakban 17 főre nőtt a munkavállalók száma, amelyhez hozzájárult az, hogy a 2000-es évek után lassan rendeződött a működés anyagi háttere is. A helyi nehézségek ellenére országos hatáskörű szervek, Országos Területfejlesztési Tanács, Országos Területfejlesztési Hivatal, támogatták az új szervezet menedzsmentjét. De ilyen volt az a szoros szakmai közösség, amely a kezdetekkor alakult ki a szakértők között. Például a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) Regionális Kutatások Központjaival. Az idő előrehaladtával kisebb feladatok kerültek a regionális fejlesztési ügynökségekhez. Regionális szinten el kellett kezdeni az EU 2004–2006-os „csonka” pénzügyi ciklusához való csatlakozás regionális tervezési előkészítését épp úgy, mint egy esetleges kifizető ügynökségi szerepre való felkészülést. Emellett meg kell említeni a Miniszterelnökség tagjaival való jó kapcsolatot is, akikkel közös intézményfejlesztési, tanulási folyamat részesei voltak az akkori regionális fejlesztési ügynökségek alkalmazottai. A támogató környezetben rendszeresek voltak a szakmai megbeszélések, egyeztető fórumok. Ebből

<sup>28</sup> 1999. évi XCII. tv.



az időszakból pozitívként említi azt a szakmai igényességet, ami abból a meggyőződéséből táplálkozott, hogy a magyar területfejlesztésre valós hatással lesz a munkájuk.

Dr. Debreczeni Ferenc 2003 és 2010 közötti időszakban volt az ÉARFÜ vezetője. A szervezetet 15-20 fő állománnyal vette át, e munkatársak főleg a tervezők és a Phare projektek menedzserei voltak. A regionális fejlesztési ügynökségekhez delegált funkciók növekedésével párhuzamosan, évről évre nőtt a munkavállalók száma. A decentralizáció gondolata ebben az időszakban erősebb volt, a hazai források elosztása is a Regionális Fejlesztési Tanácsokra volt bízva. A kistérségeknek jelentős szerepük volt a társadalmi egyeztetésekben. A területfejlesztés olyan speciális időszaka volt ez, amikor igény volt a decentralizációra, és az törvény által is meg volt támogatva. Nemcsak végrehajtani kellett bizonyos feladatokat, hanem megtervezni és megteremteni más tevékenységek keretét, amelyekhez jelentős mozgásszabadság is társult. A felelősség és a lehetőség egyszerre állt rendelkezésre a rendszerben, ami nagyon inspiráló volt. Ebben a környezetben a szervezet igyekezett folyamatosan megújulni. Folyamatosan újabb és újabb feladatok adódtak, ennek a következménye volt a rendszeres létszám bővítés. A változást számos szakmai szervezet támogatta. Az akkori ÉARFÜ hangulatában hasonlított egy kreatív szakmai műhelyhez. A komoly munka a partnerintézmények elismerését is kivívta, amelyek komolyan vették a szervezet működését, de a cég maga is kereste az együttműködési lehetőségeket. Nem utolsósorban meg kell említeni, hogy mivel a területfejlesztési törvény<sup>29</sup> a regionális fejlesztési ügynökségek státúmát megadta, a régió a legtöbb intézménnyel szerződés alapján működött, amelyekben az elvárt kimenet rögzítve volt, de a munkafolyamatok, a munkavégzés módja nem. Ez a mozgásszabadság stabil finanszírozással párosult. Ebben az időszakban a szervezet legfontosabb mottója a helyi szereplők fókuszba helyezése volt, amit igyekeztek mindvégig figyelembe venni. A regionális fejlesztési ügynökségeket a korábbi igazgató egy világitótoronyhoz hasonlítja, amelyek utat mutattak a területfejlesztés tengerén hajózóknak: „Ezek a szervezetek országsszerte bebizonyították, hogy van potenciál a decentralizációs gondolkodásmód alkalmazására, ha van valós mandátuma a helyi szereplőknek.”<sup>30</sup> Így a regionális fejlesztési ügynökség előre tudták vinni az egész decentralizáció ügyét.

Fodor András 2010 és 2013 között ült az ÉARFÜ ügyvezetői székében. Az időszak kezdetén megközelítőleg 180–200 fő szerepelt az állományban. Ekkor nehézséget jelentett, hogy az új kormányzat területfejlesztési elképzelései és elvárásai alapvetően eltértek a korábbi koncepciótól. Az ÉARFÜ működése az Észak-Alföldi Operatív Program (ÉAOP) kifutásáig látszott fenntart(andó)hatónak, és korábbi pozíciójában meggyengülve a regionális egyeztető fórumok szerepe is csökkent. Szakmai szempontból az Irányító Hatóság (IH), valamint a szakmai feladatokért felelős minisztériumi szervek nyújtottak segítséget. Az időszak együtt járt a támogató szervezet funkcióinak előtérbe tolódásával és a minisztériumi kötődések erősödésével. 2011 végén az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanács megszűnésével az ÉARFÜ a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz (NFM) került, mint „egyszemélyes” cég. Az új struktúrában azonban a regionális fejlesztési ügynökségeknek „nem volt gazdájuk”, nem voltak államtitkársághoz rendelve, a Minisztériumban pedig nem volt megfelelő hagyomány és szaktudás az újonnan

<sup>29</sup> 1996. évi XXI. tv.

<sup>30</sup> Szó szerinti idézet a Dr. Debreczeni Ferencsel készített interjúból.



született helyzet hatékony kezelésére. „Szakmailag vezető nélkül, vagyoni jogilag egy másik főosztályhoz, államtitkársághoz tartozva, 2011 augusztusig nyitott (el nem fogadott) mérleggel működve” – sorolja a 2011-es év akadályait az egykori vezető. 2011 elejétől már tudni lehetett, hogy hamarosan megszűnik a Regionális Fejlesztési Tanács, majd az Ügynökség. A 2011 őszi kormányrendelet hivatalosan is elrendelte a tanácsok 2012. január 1-jei megszüntetését, amely után egy átmeneti időszak következett, amikor bár még léteztek, de már funkciótlanok voltak. 2012-ben a regionális fejlesztési ügynökségek tulajdonosa a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium lett. Aztán 2013 januárjától az új tulajdonos a régiót alkotó 3 megyei önkormányzat lett. A közreműködő szervezet üzemeltetése továbbra is az az ÉARFÜ-re volt bízva, de a korábbi szakmai egyeztetések megszűntek. Gondokat okozott a belső elszámolások, könyvelési nehézségek megoldása. Az érdekes, szakmai kihívást jelentő projekt-előkészítő tevékenységek, a kiemelt turisztikai projektek régiós és megyei szintű koordinációja 2011–2012-ben pozitívumokként említhetők. A Tanács megszűnéséről szóló hivatalos döntést követően a nemzetközi diplomáciai tevékenységeket is le kellett építeni, így bezárt az ÉARFÜ brüsszeli irodája is. Sikerként könyvelhető el az, hogy ebben az időszakban valósult meg több kiemelt turisztikai projekt, úgymint a Víztorony felújítása vagy a Debreceni Református Nagytemplom rekonstrukciója, amelyeket az egykori ügyvezető mint „zászlóshajó-projekteket” említett meg. Az időszak kritikájaként ugyanakkor megemlíti, hogy nem volt hatékony a rendszer működése. Az Irányító Hatóság és az egyéb szakmai szervezetek jelentős időzavarban voltak az Operatív Programok megvalósítása kapcsán, amit jól alátámaszt, hogy a 2007–2013-as keretidőszak első pályázati kiírásai csak 2008 végén indultak, így lassan haladt a pénzek kihelyezése. Ezt felismerve a „gyorsítás” központi kormányzati szándékként jelent meg a következő évek működésében, a cél az volt, hogy 2013 elejéig kötelezettségvállalás szülessen minden forrásra.

Dr. Mező Ferenc az ÉARFÜ ügyvezetője 2012 és 2015 között. Ebben a ciklusban az ügynökség munkatársai számos különböző területen dolgoztak, és létszámuk folyamatosan nőtt (a csúc 152 fő volt). Ez érthető, hiszen nemcsak a pályázatok számának növekedése, de a lezárást követő nyomon követési időszak a kistérségekkel való együttműködés, illetve az ÉARFÜ és a Debreceni Egyetem együttműködésével létrejött Területi Tervezési és Fejlesztéspolitikai Kihelyezett Tanszék működtetése is indokolta ezt. Különböző képzettségű eltérő területekről érkezett szakemberek jelenléte (geográfusok, jogászok, közgazdászok, agrármérnökök) és szakmai tapasztalata az idők során igen fontos szakmai bázissá vált a régiós fejlesztések tekintetében. A magyar és az EU-s fejlesztéspolitikai folyamatos változásai dinamikus hozzáállást követeltek meg, így volt ez a 2008-as válság utáni nehezebb időszakban is, amely sok mindent megváltoztatott. Az Ügynökség a régió sajátosságainak szem előtt tartásával igyekezett iránymutatást is adni az alkalmazkodásban, a válságból való kilábalásban a különböző szereplőknek. Érdekes az eltérő szemlélet tapasztalata: a hatóságok jellemzően ellenőrző szerepet vittek, az Ügynökségen a projektközpontúság, a problémamegoldás volt előtérben, természetesen a törvényi keretek betartása mellett, így az egyfajta multiplikátorszerepet is betöltött. A 2005–2006 során készített Operatív Program (ÉAOP) céljait elérték, így magát a programot teljes egészében sikerült megvalósítani. Emellett az Ügynökség kapcsolatrendszerén keresztül segítette a jó ötletek, fejlesztési elképzelések megvalósulását, külön foglalkoztak a leginkább elmaradott térségekkel. Sikerült összefognunk



a régió különböző szereplőit és aktív párbeszédet kialakítani közöttük, ami mindenki számára biztosította az információáramlást, ezáltal a helyes döntéshozatalhoz is hozzájárult. Több pilot projekt megvalósításában is részt vettek. Az időszakban mintegy 2000 projektet kezelt az Ügynökség. Ezek között ipari parkok kiépítése vállalkozások telephelyfejlesztése, kis- és középvállalkozások támogatása, turisztikai, közlekedési és egyéb infrastrukturális fejlesztések, közintézményekkel és közszolgáltatásokkal kapcsolatos fejlesztések, sőt a civil szféra tucatnyi projektjének támogatása is szerepelt. Az ÉARFÜ komoly szakpolitikai tevékenységet is folytatott a fejlesztéspolitika, terület- és településfejlesztés terén: Az ÉAOP 2007–2010 közötti időszakának értékelését; a régió megyéinek 2007–2013 közötti, majd 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó területfejlesztési stratégiáinak, fejlesztési programjainak elkészítését; a járás- és megyeszékhelyek integrált fejlesztési (IVS, majd ITS) stratégiái kidolgozásának segítését; részvétel a régió kutatás-fejlesztési és innovációs stratégiáinak készítésében.

Az Ügynökség az Észak-Magyarországi Régió 24 járásközpontja számára készített integrált településfejlesztési stratégiát konzorciumban: várostérségi, vonzáskörzeti vizsgálatokat (Mátészalka, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megye); térségi elemzések a régió gazdasági, társadalmi, környezeti és fejlesztési folyamataira; részvétel nemzetközi projektekben, illetve a régióbeli nemzetközi projektek megvalósulásának elősegítése szakértők biztosításával. Intézményi szinten új szemléletmódot tudtak meghonosítani, ahol az ügyfél és a problémamegoldás van a központban, prioritás az ügyek minél gyorsabb és hatékonyabb nem elaprózott, hanem komplex kezelése. Kialakult egy kapcsolatrendszer, személyes és szakmai és intézményrendszeri alapon, ahol az Ügynökség hídképző szerepet töltött be a különböző szereplők között. Teljes egészében sikerült lehívni a 2007–2013 közti ÉAOP dedikált forrását, ezzel az ÉARFÜ munkájának hatékonysága alátámasztható. Az egykori vezető véleménye szerint ez a központi, hídszerep, illetve azt képviselő szervezet, a területi elemzések, a területi folyamatokat települési és nagytérségi régiós szinten is bemutató, a fejlesztéspolitikához kapcsolódó vizsgálatok hiányoznak a mai intézményrendszerből. Emellett az EU iránymutatásainak, céljainak változását követő, annak intézményrendszerében kiigazodó szakemberek információi, visszacsatolásai szintén hiányzó elemek.

Berki Judit 2015 májusától a cég utolsó ügyvezetője, hiszen a három megyei közgyűlés döntésének értelmében megszűnt az ÉARFÜ. A zárással kapcsolatosan további 3 hónapos munkát kaptak a Minisztériumtól, hogy átadják a feladatokat a Magyar Államkincstárnak. Így hivatalosan 2016. március 31-én ért véget az ÉARFÜ tevékenysége, ekkor minden dokumentumot átadták a MÁK számára. Ettől kezdve Berki Judit az ügynökség végelszámolója lett, és ilyen minőségében ő koordinálta az utolsó 3 havi működés elszámolását, a végelszámolás adminisztrációját, a cég utolsó alkalmazottjaival (11–12 fő) megkötött munkaszerződések lezárását, az irattári feladatok rendezését, könyvelést stb. Az utolsó ügyvezetőnek, aki több mint 15 évet töltött az Ügynökségnél különböző pozíciókban, ebben a nehéz időszakban 120 embert kellett elküldenie. A forгатókönyv szerint 2015 szeptemberében kezdődött az írásbeli tájékoztatás a leépítésekről, amikor az állomány 120 fő volt, körülbelül 20 passzív állományú dolgozóval. Szerencsésnek mondható, hogy a partnerintézmények „felszívták” a kollégák egy részét. Így a vezető pozitívumnak tekinti az ÉARFÜ megszűnésének békés lezárását, és hogy a személyes kapcsolatok megmaradtak a cég megszűnése után is. Az utolsó időszak sikerének





tekinti a Belügyminisztériumnál elnyert szakértői pályázatukat, amely keretében 25 észak-magyarországi település Integrált Településfejlesztési Stratégiáját és néhány Településfejlesztési Koncepcióját kellett elkészíteni. A komoly munka 80 millió forintos bevételt jelentett a cégnek és 8-9 hónapon keresztül nyújtott munkát a kollégáknak. A megbízás sikerességét támasztja alá, hogy a dokumentumokat minden esetben elfogadta az adott település vezetése, jóllehet nagy kihívást jelentett a szűkös, kötött határidők betartása, és hogy a munkavállalók egy része nem dolgozott még hasonló, tervezési feladatokon. Az ÉARFÜ hagyatékával kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy vajon intézményi szinten mi marad meg hosszú távon az összegyűjtött tudásból. Meglátása szerint és az azóta eltelt pár év során tapasztalt visszajelzések alapján a hibáival együtt is jól működött a regionális fejlesztési ügynökségek rendszere. A korábban szervezeti szinten létező „tudásfelhő”, amelyre mind személyesen, mind intézményi szinten támaszkodni lehetett, lassan elaprózódik, így kevésbé érhető el. Tapasztalata szerint a mostani pályázati ügyfélszolgálatok kevésbé magabiztos tudással rendelkeznek, nincs jól kitalált forgatókönyvük, sokszor nincsenek konkrét válaszok, és általánosságban így kevésbé magabiztos a rendszer.

## 6. Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség: élő örökség vagy egyszerű hagyaték?

A Regionális Fejlesztési Ügynökségek megalakításukkor azzal a céllal lettek létrehozva, hogy az újonnan kialakított regionális tanácsok szerveként (amelyek egyébként tulajdonosai is voltak az ügynökségeknek) megszervezzék és támogassák a régiókban végrehajtandó regionális politikát és annak hazai és európai forrásainak lehívását. Az ügynökségek fontos szerepet játszottak a régió fejlesztésében mind területfejlesztési-szakmai kérdések, mind a megvalósítás szempontjából. Az ÉARFÜ és tevékenységének sikerét mutatja az is, hogy az Észak-Alföldi Régió mind a hazánk EU-tagságának első időszakában már futó (a 2000–2006-os tervezési időszak Magyarországon a 2004–2006 közötti nem teljes tervezési ciklust jelentette), mind a következő első teljes 2007–2013-as tervezési időszakban az európai uniós forrásokat lehívó legsikeresebb hazai régiók közé tartozott. A 2014–2020 jelenleg is futó hétéves periódus tekintetében ez várhatóan szintén így lesz. Nem kismértékben köszönhető ez az ÉARFÜ által kiválóan megalapozott szakmai munkának és szakemberbázisnak és a régió még sajnos továbbra is alacsony fejlettségi szintjének. Elmondható tehát, hogy a forráslehívás elsősegítésének tekintetében az ÉARFÜ betöltötte a rá bízott szerepét.

Az ügynökség egykori vezetőinek megítélése alapján bár kezdetben voltak nehézségek a megfelelő működési út tekintetében, ám mind a szakemberállomány, mind a magyarországi intézményrendszer igen hamar alkalmazkodott az Európai Unió regionális politikájának körülményeihez. Ez természetesen egy tanulási folyamatnak volt az eredménye, amelynek sikeressége egyaránt köszönhető a megfelelő humán infrastruktúra kialakításának és folyamatos képzésének, a körültekintő vezetésnek és stratégiának, valamint az Európai Unió és intézményei által nyújtott folyamatos segítségnek és útmutatásnak. Emellett az ÉARFÜ segítségével a helyi, megyei és regionális szereplők



is alkalmazkodtak a közösségi támogatási rendszerhez, és napjainkra már magabiztosan mozognak a rendszerben. Ebben tényleges szerepe volt az ügynökségnek, és ahogy Dr. Debreceni Ferenc fogalmaz az ügynökség „világítótoronyként működött mely utat mutat a területfejlesztés tengerén hajózóknak”. Ez a szerep és a régió sikerességének növekedése azt mutatja, hogy a szereplők jelentős része megtalálta azt a kikötésre alkalmas partot, ahová szeretett volna eljutni az Európai Unió támogatási rendszerének tengerén. A vezetői vélemények alapján tehát az ÉARFÜ olyan szervezetként működött, amely betöltötte a rá szabott küldetését. Emellett nem elhanyagolható az sem, hogy az ÉARFÜ működése és fejlődése során folyamatosan kialakította azt a szakemberállományt, amely jelenleg, az ügynökségek megszűnése után is a terület- és településfejlesztés területén dolgozik, és hozzájárul ahhoz, hogy a régió és hazánk egyaránt sikeres legyen a területi különbségek mérséklésének elősegítésében. A fejlesztési ügynökségek rendszere összességében jó modellnek tekinthető, amely jelenleg hiányzik a magyar területfejlesztés rendszeréből. Főként arra a fajta multidiszciplináris látásmódra lenne szükség, amelyet az ügynökség munkája során képviselt. Komplex látásmódjuknak köszönhetően a rájuk szabott célt elérték. Megszüntetésükkel sajnos helyüket még nem tudta átvenni egy állami szerv sem. Bár próbálkozások vannak, ezek egyelőre nem jártak a fejlesztési ügynökségekhez hasonló eredményekkel. A fejlesztési ügynökségek munkája régióink és hazánk fejlődésének elősegítésében ma is kézzelfogható. A szakemberállomány tapasztalatait, eredményeit Budapesttól Brüsszelig mindenhol elismerik.

Az eredmények fényében az ügynökségek, így az ÉARFÜ működésének időszakát is, többnek kell tekintenünk, mint a magyar regionális politika egy lezárt alfejezetét. Tapasztalataink alapján elmondható, hogy az ügynökségek szakmai öröksége ma is jelen van a magyar regionális politika, valamint a hazai terület- és településfejlesztés működésében, és minden kétséget kizáróan része van ezek sikerességében.

## Felhasznált irodalom

- Enyedi György: Magyarország regionális fejlődése 2010-ig. *Comitatus*, 6. (1996), 2. 41–45.
- Gálósi-Kovács Bernadett – Haffner Tamás: A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon. *Területfejlesztés és Innováció*, 11. (2017) 1. 22–34. Elérhető: [https://epa.oszk.hu/01900/01951/00027/pdf/EPA01951\\_teruletfejlesztes\\_2017\\_01\\_22-33.pdf](https://epa.oszk.hu/01900/01951/00027/pdf/EPA01951_teruletfejlesztes_2017_01_22-33.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 02. 15.)
- Hajdú Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001.
- Iván Gábor: Regionális politika. In Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 441–488.
- Kozma Gábor: Az Európai Unió regionális politikája. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület- és településfejlesztés alapjai II*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 213–237.
- Molnár Ernő: A magyar terület- és településfejlesztés intézményrendszere. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület- és településfejlesztés alapjai II*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 327–353.
- Nyikos Györgyi: Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában. *Polgári Szemle*, 8. (2012), 3–6. 140–164.



- Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1999.
- Perczel Károly – Gerle György: *Regionális tervezés és a magyar településhálózat*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966.
- Süli-Zakar István: *A terület- és településfejlesztés alapjai*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003.
- Süli-Zakar István: *A terület és településfejlesztés alapjai II*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010.
- Tóké, Tibor: The History of Regionalization in France. *Revista Română de Geografie Politică*, 15. (2013), 2. 105–113.
- Tóké Tibor: *A francia és magyar területfejlesztés hasonlóságai és különbségei*. *Studia Geographica* 30. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015a.
- Tóké Tibor: Similarities and Differences in Hungarian and French Counterpole Programmes. *Studii Europene*, (2015b), 6. 165–180.
- Személyes interjú Buzás Lászlóval  
 Személyes interjú Dr. Debreczeni Ferencsel  
 Személyes interjú Fodor Andrással  
 Személyes interjú Dr. Mező Ferencsel  
 Személyes interjú Berki Judittal  
[www.eurostat.eu](http://www.eurostat.eu)

## Jogforrások

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996./XXI. törvény módosításáról
2011. évi CXCVIII. törvény az 1996. XXI. területfejlesztési törvény és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról
2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról
- 35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról
- COM (73) 550. Report on the regional problems in the enlarged community. Brussels, 3 May 1973 (Thomson-bizottság jelentése)



*Kollárik Ferenc*

# **Az euróövezet válságrendezésének lehetséges scenáriói – mit mondanak az elméletek?**

**Benczes István: *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris  
Unióban – a pénzügyi és gazdasági integráció forgatókönyvei* című  
könyvének bemutatása**

## **Potential Scenarios for the Eurozone Crisis Management – What do the Theories Tell Us?**

**Review – István Benczes: *Crisis and Crisis Management in the  
Economic and Monetary Union – Scenarios for the Monetary  
and Economic Integration***

A 2008-as pénzügyi és gazdasági világválság negatív következményei súlyosan érintették az Európai Unió (EU) tagállamait, az euróövezetben kialakuló szuverén adósságválság pedig kérdések sorát vetette fel az integráció működésével és jövőjével kapcsolatban. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) egyben tartása, stabilizálása, valamint hosszabb távú átalakítása jelentős kihívás elé állította a tagállamokat, hiszen az alapvető közös érdekek mellett sok tekintetben eltérő nemzeti preferenciák is megjelennek. Ennek következtében egyáltalán nem triviális az, hogy az EU részéről milyen taktikai és stratégiai válaszok születtek és születnek az európai gazdasági kormányzással összefüggésben.

Benczes István legújabb könyve, amely az Akadémiai Kiadó gondozásában jelent meg, éppen arra tesz kísérletet, hogy egy hatalmas mennyiségű szakirodalmat átölelő kutatás eredményeként a válságrendezés eddigi tapasztalatainak elméleti rendszerezésével hozzájáruljon az államadósság-válság kapcsán kialakult akadémiai (és akár gyakorlati) diskurzushoz. A könyv sok tekintetben újdonságnak és egyben hiánypótlónak

---

Kollárik Ferenc egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék, e-mail: [kollarik.ferenc@uni-nke.hu](mailto:kollarik.ferenc@uni-nke.hu)

tekinthető az európai integrációval foglalkozó magyar szakirodalomban. Az euróövezeti válságról és válságkezelésről készültek már ugyan magyar nyelvű könyvek, azonban a most bemutatott monográfia néhány jelentős ponton eltér ezektől.

Elsőként érdemes megemlíteni, hogy a szerző nagyszerűen kapcsolja össze a nemzetközi politika, valamint az integráció különféle elméleteit az EU „hétköznapi” politikai gazdaságtani folyamataival. Ezzel is igyekszik rámutatni arra, hogy a sokszor „hasznavehetetlenek” kikiáltott elméletek/teoretikus összefüggések – kellő gondosság mellett – nagyon is jól alkalmazhatók, és jelentős segítséget (támpontot) nyújthatnak a különböző valós események leírásában és interpretációjában. Az európai integráció magyar nyelvű irodalmának vonatkozásában ezt azért is érdemes külön hangsúlyozni, mert – megítélésünk szerint – a szó szoros értelmében vett *elméletek* méltatlanul háttérbe szorulnak, sőt szinte alig vannak jelen a hazai EU (vagy akár a tágabb értelemben vett regionális) -integrációs kutatásokban. Meggyőződésünk (és ezt a könyv is alátámasztja), hogy az elméleti rendszerezés és megközelítés nem öncélú, hanem egy olyan hasznos módszertani eszközt képes a kutató kezébe adni, amely a pusztá deskriptív elemzésen túlmenően akár az „előrejelzésben” (lehetséges szcenáriók kidolgozásában) is komoly segítséget nyújthat.

Az eddigiekből következően az is elmondható, hogy a könyv alapvetően multidiszciplináris megközelítésű, amennyiben a nemzetközi kapcsolatok különféle elméleti keretein belül, illetve ezek segítségével próbálja magyarázni a Gazdasági és Monetáris Unió közgazdasági, illetve politikai gazdaságtani folyamatait. Ez a megközelítés többek között lehetőséget teremt arra is, hogy a vizsgált területet komplexebben, a különböző tudományterületek interakcióin keresztül lehessen bemutatni.

Végül, de nem utolsósorban ki kell emelnünk, hogy bár a könyv rendszerezi az euróövezet válságrendezésének eddigi tapasztalatait és eredményeit, ezt mégis más módon teszi, mint a témával foglalkozó legtöbb hazai írás. Jelen esetben ugyanis a szerző célja nem az események (kronologikus) leírása és ismertetése, hanem az, hogy a múltbeli és jelenleg is zajló folyamatokból a már említett elméletek segítségével különböző lehetséges forgatókönyveket (integrációs kimeneteket) építsen fel. E tekintetben a könyv a *gazdasági integrációt* – mint integrációs fokozatot – alkalmazza *függő változóként*, azonban e változó lehetséges értékeiben (értsd: a kimenetekben) viszonylag jelentős mértékű variancia figyelhető meg. A lehetséges trajektóriák azonosítását és elkülönítését két változó beiktatásával (*kooperáció és a centralizáció*) végzi el a szerző. Mindkét változó alternatív, így lényegében egy négy potenciális kimenetet tartalmazó mátrixhoz jutunk el, amelyben mozogva az együttműködés és centralizáció viszonyától függően a következő eredmények adódhatnak: *dezintegráció, inkrementális reform, hegemonia*, valamint *mélyülés*. Jóllehet mind a négy kimenet egyfajta tiszta modellt (Benczes István megfogalmazásában: ideáltipikus helyzetet) tár az olvasó elé, a valóságban természetesen ezeknek számos különböző ötvözete is szóba jöhet, mint lehetséges integrációs kimenet. A szerző szavaival élve az elkülönítés segítségével mégis lehetőség nyílik arra, hogy „megértsük az egyes alternatívák belső logikáját, feltárjuk azokat az ok-okozati viszonyokat, amelyek az adott kimenetet tartóssá vagy képlékennyé tehetik”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Benczes István: *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban – a pénzügyi és gazdasági integráció forgatókönyvei*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020. 33.



A könyv logikus felépítésű, gondolatmenete jól követhető, mondanivalóját pedig rendkívül érdekes összefoglaló/csoportosító ábrák és táblázatok egészítik ki, amelyek nagyban segítik e szerteágazó és komplex területnek a rendszerezését. Szerkezetét tekintve három főbb egységre tagolódik.

A bevezető részben ismerteti a monográfia célját, a kutatással kapcsolatos kérdéseket és sejtéseket foglalja össze, valamint bemutatja a könyv szerkezetét. Egyebek mellett itt kap helyett a fent említett függő változó, illetve a lehetséges forgatókönyvek táblázatos definiálása is. A bevezetést követően két nagyobb rész keretében folytatódik a téma tárgyalása.

Az első rész (*Integrációelméletek*) a téma szempontjából releváns elméleteket ismerteti. Elsőként a gazdasági integráció értelmezéseit és definícióit járja körül, majd összefoglalja az egymással rokonságban álló neofunkcionalizmus, illetve történeti (historikus) institucionalizmus összefüggéseit. Ezt követően a különféle államközpontú megközelítésekkel (klasszikus intergovernmentalizmus, a nemzetközi kapcsolatok racionalista elméletei, a kétszintű játékok, liberális intergovernmentalizmus, valamint új kormányköziség) foglalkozik, amelyek az államnak mint politikai entitásnak az elsődlegességét hangsúlyozzák az integrációs folyamatok magyarázatában. A fejezetet függetlenül zárja, amely az államközpontú magyarázatokban előszeretettel használt főbb játékelméleti szituációkba/modellekbe nyújt betekintést.

A második rész (*A válságrendezés forgatókönyvei*) a kooperáció-centralizáció mátrixban azonosított lehetséges kimeneteleket bontja ki részletesen, mindegyiket önálló fejezet formájában. A dezintegráció forgatókönyve (4. fejezet) kapcsán kitér a világgazdaság történetében fennállt monetáris uniók felbomlásának kérdésére, valamint az optimális valutaövezetek elméletét alkalmazza a kilépés lehetőségének elemzésére. Végül azt a kérdést járja körül, hogy mit mondanak az integrációelméletek a dezintegrációról. Az 5. fejezet a kis lépések stratégiáját (az inkrementális reformokat) elemzi a görög kimentés, az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) és a Költségvetési Paktum eseteit felhasználva. A szerző a válságrendezés harmadik scenáriójaként a hegemoniát jelöli meg, amellyel a 6. fejezet foglalkozik. Itt a hegemon stabilitás elmélettel (HSE) közelíti a gazdasági kormányzás átalakítását, és az újraegyesült Németország – mint (lehetséges) hegemon – szerepét hangsúlyozza. A 7. fejezet a negyedik lehetséges alternatívát (a mélyülést) vázolja fel a bankunió és a fiskális unió esetein keresztül. A könyv összefoglaló fejezettel zárul, amely már konkrét esetekkel tölti fel a mátrixot, beazonosítva, hogy a válságrendezés egyes elemei melyik scenárióba illeszkednek (illeszthetők) leginkább.<sup>2</sup> Zárszóként ismét utalás történik arra, hogy tulajdonképpen mi is volt (illetve mi nem volt) a könyv célja, és mitől tekinthető újszerűnek. A szerző megfogalmazásában ez úgy foglalható össze, hogy „nem az egyes elméletek feltevésrendszerének és következtetéseinek igazolása volt a cél, hanem a megfigyelt események [...] vagy lehetséges történések [...] oly módon történő interpretálása, hogy abban megfelelően hasznosulhassanak a választott elméletek fogalmi és módszertani elemei. [...] Nyitott kérdés, hogy e folyamatok teljes megértése a már meglévő keretek újszerű kombinációja révén vagy forradalmian új elméletek és módszerek kidolgozása által valósul-e majd meg a jövőben.”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Benczes (2020) i. m. 279.

<sup>3</sup> Uo. 297–298.



Összességében elmondhatjuk, hogy Benczes István új könyve kiválóan ötvözi a Gazdasági és Monetáris Unió válságrendezésének akadémiai/elméleti, valamint gyakorlati (politikai gazdaságtani) megközelítéseit. A könyv nemcsak rendszerezi a rendkívül sokrétű és összetett válságrendezés eseményeit és összefüggéseit, de mindezt egy merőben új és – a hazai szakirodalomban eddig nem igazán alkalmazott – módszertani keretrendszerben teszi. Így azon túl, hogy a könyv a maga nemében hiánypótló műnek tekinthető, a szélesebb értelemben vett társadalomtudományokban jártas, és a GMU iránt érdeklődő olvasók számára is hasznos olvasmány lehet.

## Felhasznált irodalom

Benczes István: *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban – a pénzügyi és gazdasági integráció forgatókönyvei*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789634543480>



## Felhívás az *Európai Tükör* című folyóiratban való közlésre

Az *Európai Tükör* című társadalomtudományi folyóirat szerkesztősége ezúton szeretné felhívni leendő szerzői figyelmét, hogy szívesen fogad tanulmányokat magyar és – külön számokhoz kapcsolódóan – angol nyelven.

A folyóirat a 2000-es években az európai tanulmányok egyik meghatározó szakmai fóruma volt. A Külügyminisztérium által alapított lap 2017-től a Nemzeti Közszerkesztési Egyetem gondozásában jelenik meg. A folyóiratot elméleti és gyakorlati szakemberekből, valamint tudományos kutatókból álló, független szerkesztőbizottság szerkeszti, akik személyükben is garanciái a folyóirat tudományos és szakmai autonómiájának. A szerkesztőbizottság célja, hogy az *Európai Tükör* a hazai Európa-tanulmányok tudományterület színvonalas, lektorált szakmai folyóirata legyen.

A folyóirat új 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 közlöje, és a hazai döntéshozók számára stratégiai, szakpolitikai javaslatok megjelentetője is. A folyóiratban az Európai Unió Bírósága döntéseinek elemzése kiemelt figyelmet kap. Ennek megfelelően a folyóiratban többféle műfajhoz tartozó elméleti (academic) és gyakorlati (professional) fókuszú írásoknak is teret engedünk. A folyóirat küldetésének része a hazai közvélemény formálása, úgy, hogy a vélemények és nézetek lehető legszélesebb spektrumát közli, teret engedve a tudományos és szakmai vitának, felvállalva a szerzők közötti vélemény- és nézetkülönbségeket.

A folyóirat kizárólag olyan első közlésre beküldött dolgozatokat közöl, amelyek a lap küldetéséhez igazodó tudományterületekhez tartoznak. A kéziratok között szívesen látunk tanulmányokat, elemzéseket, esszéket és recenziókat, amelyek a lap valamely rovatába (Tanulmány, Szakpolitikai gyorsjelentés, Jogeset, Vélemény, Könyvismertetés) illeszkednek. Ehhez kapcsolódóan szeretnénk felhívni leendő szerzőink figyelmét, hogy a kéziratok elkészítéséhez szerzői útmutatót készítettünk, amelyet kérésre rendelkezésre bocsátunk. A kéziratokat az Open Journal Systemen keresztül (<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror>) kérjük megküldeni.

A szerkesztőség nevében tisztelettel:

*Pásztor Szabolcs*  
szerkesztőségi titkár



# Tartalom

<i>NYIKOS GYÖRGYI – ERDEI-DERSCHNER KATALIN: A 2021–2027 PROGRAMOZÁSI IDŐSZAK EU-FORRÁSAI ÉS A LEHETSÉGES MAGYAR ALLOKÁCIÓ</i>	5
<i>GÁL GÁBOR: KÁRTYATRÜKK: AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG C-228/18. SZ. BUDAPEST BANK ÜGYBEN HOZOTT ÍTÉLETE ÉS ANNAK JELENTŐSÉGE</i>	27
<i>TÓTH TIHAMÉR: ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK VERSENYJOGA A VÍRUSVÁLSÁG IDEJÉN</i>	55
<i>PETRI BERNADETT: AZ EURÓPAI PARLAMENT MŰKÖDÉSE A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY IDEJÉN: VALÓDI MEGOLDÁS-E A TÁVMEGOLDÁS?</i>	75
<i>SPECK GYULA: A NÉMET KÜLPOLITIKA EURÓPAIZÁCIÓJA – A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA „GERMANIZÁCIÓJA”</i>	95
<i>SZŐKE-KIS BERNADETT: TURBULENCIÁK EURÓPA HATÁRÁN: A KELET-UKRAJNAI ÉS TRANSZNISZTRIAI KONFLIKTUSOK</i>	123
<i>TÓTH ESZTER – NAGY SÁNDOR – TÖKÉS TIBOR – ERDEY LÁSZLÓ: AZ ÉSZAK-ALFÖLDI REGIONÁLIS FEJLESZTÉSI ÜGYNÖKSÉG SZEREPE ÉS ÖRÖKSÉGE</i>	145
<i>KOLLÁRIK FERENC: AZ EURÓÖVEZET VÁLSÁGRENDEZÉSÉNEK LEHETSÉGES SZCENÁRIÓI – MIT MONDANAK AZ ELMÉLETEK?</i>	163