



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

XXIV. évfolyam (2021)
2. szám

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

EURÓPAI TÜKÖR

EURÓPAI
TUKÖR  EUROPEAN
MIRROR

Európai Tükör
A Nemzeti Közszolgálati Egyetem tudományos folyóirata

Főszerkesztő: Kecsmár Krisztián

Szerkesztőségi titkár: Pásztor Szabolcs

Szerkesztőség:

Kecsmár Krisztián

Koller Boglárka

Pásztor Szabolcs

Teleki Bálint

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

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

Megjelenik évente négy alkalommal.

Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Christián László

Olvasószerkesztők: Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes, Zsávolya Zoltán

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

ISSN 1416-6151 (nyomtatott)

ISSN 2560-287X (elektronikus)



Tartalom

TANULMÁNY

- Kiss Lilla Nóra – Sziebig Orsolya Johanna: „Közös Európai Életmód?”
Vitaindító gondolatok az európaiságról, az európai életmód fogalmának
értelmezéséről 5
- Tóth András: Az Európai Unió (szabályozási) útja a szuverenitás felé az adatalapú
gazdaságban 27
- Schuchtar Endre: Műszaki szabályozási érdekességek az Európai Unió és az Egyesült
Királyság megállapodásából 57
- Bíró-Nagy András – Laki Gergely: Az európai uniós tagság hatása a magyar
közpolitikára. 67
- Lakatos Péter Levente: Helsinkitől – Bolognán át – Rómáig
Felsőoktatási harmonizációs törekvések és reformfolyamatok Európában. 91
- Karácsony Péter – Pásztó Vivien: Az Európai Unió munkaerőpiaci helyzetének
elemzése a koronavírus-válság idején 101
- Horváth Valéria: Egy figyelmen kívül hagyott lehetőség – avagy az átmeneti
védelemről szóló irányelv és a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis
maior események kezeléséről szóló rendelet alkalmazhatósága a lakóhelyüket
természeti okokból elhagyni kényszerült személyekre vonatkozóan 117
- Martonyi János: Európai identitás – Nyitni vagy bezárkózni 137
- Trócsányi László: Európa egyesítése vagy az Európa feletti uralom?
Adalékok az Európa jövőjéről szóló konferenciához 149
- Gottfried Péter: Egység a sokszínűségben – lehet-e mélyíteni a kibővített Unióban
Hozzájárulás az Európa jövőjéről folyó vitához 157
- Bóka János: Az Európai Unió varázstalanítása
Gondolatok az Európai Unió jövőjéről szóló konferencia margójára 167

KÖNYVISMERTETÉS

- Kovács Olivér: Az ismert ismeretlenektől az ismeretlenek felé
Losoncz Miklós: *Brexit. Ugrás az ismeretlenbe* című könyv bemutatása 179

Kiss Lilla Nóra – Sziebig Orsolya Johanna

„Közös Európai Életmód?”

Vitaindító gondolatok az európaiságról, az európai életmód fogalmának értelmezéséről¹

“Common European Way of Life?”

Call for Dialogue on Europeanness and the Interpretation of the European Way of Life

Amikor 2019-ben az új Bizottság elnökeként Ursula von der Leyen kihirdette az európai életmódunk előmozdítása című programot, mind elgondolkoztunk egy pillanatra: voltaképpen mit is értünk európai életmód alatt? Tanulmányunkban több kérdésre is választ keresünk. Megvizsgáljuk, vajon az európai életmód azonosítható-e az európai identitással és milyen tényezők befolyásolják az európai identitás létrejöttét. Fontosnak tartjuk az európai integráció történeti aspektusainak hangsúlyozását, hiszen az európai béke megteremtése iránti igény nagyban hatott az európaiság fejlődésére. Szakmai véleményünk szerint a közös európai életmód fogalma az uniós polgársághoz (mint közös jogálláshoz) kapcsolódó jogok megélésében teljesebben kifejezhető, tekintettel arra, hogy az uniós polgárságnak nem célja a tagállami állampolgárság helyettesítése vagy felülírása. Ezzel együtt kitekintünk a közvetlen demokrácia eszközeire, különösen az uniós polgári kezdeményezés instrumentumára (mint az uniós polgári jogállásból fakadó egyik politikai jellegű jogosultság gyakorlásának lehetőségére).

Dr. jur. Kiss Lilla Nóra PhD., LL.M., posztdoktori ösztöndíjas kutató a George Mason Egyetem Antonin Scalia Jogi Iskolájában. A tanulmány készítésekor (2020 tavaszán) tudományos segédmunkatárs volt a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszékén. E-mail: lkiss@gmu.edu

Dr. jur. Sziebig Orsolya Johanna PhD., LL.M., egyetemi adjunktus a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszékén. E-mail: osziebig@juris.u-szeged.hu

¹ A tanulmányt a Nézőpont Intézet Alapítvány 2020 tavaszán meghirdetett „Az európai életmód jelentősége a 21. századi Európában” című pályázati felhívásra nyújtották be a szerzők 2020 márciusában. Az országos pályázaton a tanulmány második helyezést ért el, a díjátadóra 2020. november 5-én került sor. A tanulmányt – a szűkséges formai és szerkezeti módosításokon és az időtényezőre tekintettel történt frissítésen és kiegészítésen túl – lényegi változtatások nélkül közöljük.

Az európai életmód előmozdításának programja – együttesen a 2021. május 9-én elindult, Európa jövőjéről szóló konferenciasorozattal – azt sugallja, hogy a kontinens jövőjét ténylegesen az uniós polgárok alakítják. Tanulmányunkban körbejárjuk, vajon a múlt tapasztalatai és a jövő ígéretei által behatárolt jogi eszköztár miként hathat az Európai Unió területén élő közel 450 millió uniós polgár életmód- és identitásfelfogására.

Kulcsszavak: közös európai életmód, európai identitás, európaiság, közös európai értékek, közvetlen demokrácia, uniós polgári kezdeményezés (ECI), uniós polgárság, uniós polgári jogok, gazdasági együttműködés, Európa jövőjéről szóló konferencia

When Ursula von der Leyen as the President of the new Commission announced the programme of 'Promoting our European Way of Life' in 2019, we all thought for a moment – what do we really mean under the European way of life? In our paper, we seek answers to several questions. We examine whether the European way of life can be identified with European identity and what factors influence the creation of European identity. We consider it important to emphasise the historical aspects of European integration, as the need for European peace significantly impacted the development of Europeanness. In our view, the concept of a common European way of life can be fulfilled by exercising EU citizens' rights regarding that EU citizenship is not intended to replace or overwrite national citizenship. At the same time, we look at the instruments of direct democracy, particularly the EU Citizens' Initiative. EU citizens shape the future of Europe. Our study looks at how the promises of past experiences and futures can influence the identity view of the millions of citizens who live on the European integration's sphere.

Keywords: Common European Way of Life, European identity, Europeanness, common European values, direct democracy, European Citizens' Initiative, EU citizenship, EU citizens' rights, economic cooperation, Conference on the Future of Europe

1. Bevezető gondolatok

Belegondoltunk-e már, hogy Európában, a világ többi részétől eltérő módon, viszonylag egyszerre éljük életünket? Nagyjából egyszerre kezdjük és zárjuk napjainkat, hiszen Európa legnyugatibb és legkeletibb pontja között mindössze három óra időeltolódás van. Vajon van-e más közös is mindennapjainkban? Létezik-e közös európai életmód? Ha igen, mit jelent ez pontosan? Mit jelent az európaiság? Azonosnak vagy közös tartalmi elemeket hordozónak tekinthetjük-e az európaiság és az európai életmód fogalmait? Mit takar az európai identitás kifejezés? Azonos-e az európaisággal és/vagy az európai életmóddal?

Tanulmányunk az európai identitás, az európai értékek és életmód témakörét járja körül, amelyet 2019 decemberében Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke *Az európai életmódunk előmozdítása (Promoting our European way of life)* című



programpontként, teljes és sokrétű portfóliója szerves részeként hirdetett meg. A portfólióért – négy kulcsfontosságú szakpolitikával¹ együtt – Margaritis Schinas alelnök biztos felelős.²

Az európaiságról vélhetően mindenkinek más jut eszébe: lesz, aki politikai tartalmakat kapcsol hozzá, más a kulturális és történelmi hagyományokat emeli ki, lesz olyan is, aki a határon átnyúló kereskedelmet, vagy épp az oktatást, a sportot, az utazást kapcsolja a kifejezéshez. Még olyanok is lesznek, akiknek az európaisághoz kapcsolódó jogi kérdések jutnak majd eszükbe. Célunk, hogy a *közös európai életmód* fogalmához kapcsolódó értékeket, gondolatokat, érzeteket bemutassuk két fiatal magyar jogász szemüvegén keresztül. Úgy gondoljuk, hogy az európai életmód fogalmának vizsgálata rendkívül időszerű, különösen a 2021. május 9-én (egy évvel a tervezett kezdést követően) megindított Európa jövője konferenciasorozat (CoFEU) eseményeinek fényében. A konferenciát ugyanis alulról szerveződő folyamatként hirdették meg, amelyben a főszerep az uniós polgároké, valamint az általuk létrehozott szervezeteké. A konferencia célja a polgárok véleményének megismerése, amelynek eredményeképpen sor kerülhet akár az integráció megreformálására is. A konferenciát ezért szokták a közvetlen demokrácia „szerződésekből nem rögzített eszközeként” is hivatkozni.³ Az európai életmód fogalmának értelmezése fontos, különösen az Európai Unió jövőjéről szóló diskurzusban. Az Európa jövőjéről szóló vita két fő irányát a föderális Európa koncepciója, valamint a de Gaulle után „Nemzetek Európája” koncepcióként ismert konföderális EU gondolata határozza meg. Kérdés lehet, hogy a polgárok életmódja és a közös európai életmód előmozdítása milyen szerepet tölt be a folyamatban. Az Európai Unió – hasonlóan a nemzetközi szerveződésekhez – szuverén tagállamok együttműködésén alapul. Ebben a rendszerben az EU a tagállamokkal, a tagállamok pedig az őket alkotó állampolgárokkal állnak kapcsolatban. Azonban az Európai Unió – mivel nem egy tipikus nemzetközi szervezet – az Európai Parlament tagjainak 1979 óta történő közvetlen választásától kezdve, majd az 1992-es maastrichti szerződésben (MSz) létrehozott uniós polgárság bevezetése óta közvetlen kapcsolatban áll a tagállamok állampolgáraival. A közvetlen kapcsolatot számos európai bírósági ítélet is megerősíti, különösen az alapjogok értelmezése⁴ és védelme terén. Az Európa jövőjéről szóló konferencia egy újabb eleme az EU és a polgárok közötti, közvetlennek tekinthető kommunikációnak, méghozzá olyan módon, amely *soft*, szerződéseken kívüli eszközként vált lehetővé. Ezért mindenképp érdemesnek tartjuk megvizsgálni az európaiság, az európai identitás és az európai

¹ Ezek a szakpolitikai területek: migráció, biztonság, foglalkoztatás, oktatás.

² *Ursula von der Leyen megbízólevele Margaritis Schinas alelnök részére*. 2019. december 1.

³ Példának okáért Ana Paula Zacarias portugál uniós ügyekért felelős államtitkár a portugál soros elnökség képviselőjeként így nyilatkozott a Konferencia digitális platformjának hivatalos megnyitására szervezett sajtótájékoztatón: „A konferencia platformja a részvételi demokrácia új eleme, amely lehetővé teszi, hogy a polgárok kifejezzék véleményüket és közöljék elvárásaikat.” A sajtótájékoztató itt érhető el: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/press-conference-on-the-launch-of-the-digital-platform-of-the-conference-on-the-future-of-europe_I204401-V_v

Ezt a Bizottság hivatalos sajtóközleménye is megerősíti, amikor „An open and inclusive participatory democracy debate”-nek titulálja a konferenciát. Lásd a Bizottság sajtóközleményét: *European Commission: Conference on the Future of Europe: launch of the citizens' platform on 19 April* (2021. április 7.).

⁴ Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszüton – Lisszabon után. *Jogtudományi Közlöny*, 68. (2013), 1. 15–27.



életmód közötti fogalmi dimenziókat, hiszen a a polgárok saját helyzetükről alkotott képének jelentősége lehet az Európai Unió jövőbeli irányait tekintve is.

2. Gondolatok az európai integráció történeti vonatkozásairól

Az Európai Unió (EU) különleges a nemzetközi szervezetek sorában: inkább tekinthető egyedi jellemzőkkel rendelkező (*sui generis*) entitásnak, mintsem klasszikus nemzetközi szervezetnek. Különlegessége abban is áll, hogy kívülről tekintve rá egységet alkot, belülről nézve viszont rendkívül heterogén közösséget. Személyes véleményünk és tapasztalataink szerint belülről tekintve az EU-ra talán sokkal jobban érzékeljük és felerősítjük az egyes nemzetek közti különbségeket, mint a közöttünk meglévő hasonlóságokat. Vélhetően, ha megkérdeznénk egy harmadik országbeli személyt, valószínű, hogy közel sem említene éles különbségeket az egyes európai nemzetek között. Az egységünk alapja részben közös történelmi hagyományainkon, részben a keresztény vallás évezredes egységesítő szerepén és meghatározó voltán, részben pedig a demokrácia tiszteletén alapul.

Az EU jogelődjei elsősorban gazdasági együttműködés létrehozását célozták, amely egyszerre szolgálta a világháborúk utáni törekény Európában a hosszútávú béke megteremtését, és az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) alapító tagállamok közös fejlődését, mindezt a hidegháborúban egymásnak feszülő nagyhatalmak – mint külső (geopolitikai) tényező – között. Felmerül a kérdés, hogy az alapító államok gondoltak-e vajon a vasfüggönyön túli államokra is az együttműködés kezdetén? Be akartak-e hosszú távon kapcsolni minket (és a 2004-ben csatlakozott szocialista múlttal rendelkező államokat) a kontinentális együttműködésbe, vagy Berlin szétválasztásával meghúzták a társadalmi Európa keleti határait is? Büszkén olvashatjuk számos fórumon, hogy az európai békeprojekt sikeresnek bizonyult az elmúlt szűk hét évtizedben, aminek köszönhetően az európai integrációs projekt 2012-ben Nobel-békedíjat is nyert.⁵ Az integráció békeprojektként való értékelése során két tényezőt nem szabad figyelmen kívül hagyni meglátásunk szerint. Az egyik a kollektív védelem elvén⁶ alapuló Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) 1949-es megalapítása, amely szervezet alapítói között a Német Szövetségi Köztársaság kivételével az Európai Szén- és Acélközösség (Eszak) és az Európai Atomenergia Közösség (Euratom) alapítói mind ott voltak. Tehát a béke megteremtése és fenntartása nem csupán az Európai Gazdasági Közösség létrejöttében keresendő, hanem más nemzetközi szervezetek (NATO, ENSZ) megalapítása is

⁵ Lásd a Nobel-díj honlapját: www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/press-release/

⁶ NATO Alapokmány, 5. cikk szerint: „A Felek megegyeznek abban, hogy egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek, és ennél fogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke által elismert jogos egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva támogatni fogja az ekként megtámadott Felet vagy Feleket azzal, hogy egyénileg és a többi Féllel egyetértésben azonnal megteszi azokat a intézkedéseket – ideértve a fegyveres erő alkalmazását is –, amelyeket a békének és biztonságnak az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart.”



hozzájárult ahhoz. A másik tényező pedig Európa fogalmának értelmezése társadalmi és földrajzi értelemben, ugyanis az integráció akkori tagállamai és a többi békeorientált nemzetközi szervezet szerződő felei között jelentős átfedés volt. Kérdésként merül fel e körben, hogy a békekoncepció szempontjából mely területek tartoznak (tartoztak) „Európához”. A kérdés azért érdekes, mert 1991–2001 között Európa déli részén jugoszláv tagállamok között háború dúlt. Ez a jugoszláv polgárháború.⁷ Hozzátartozik-e (tartozott-e) a szigorúan vett Európához a Nyugat-Balkánon elhelyezkedő hét állam,⁸ köztük Szlovéniával és Horvátországgal, amelyek mára már az EU tagjai? Vagy szűkebb értelemben európainak az tekinthető, amit az integrációban részes államok aktuálisan annak deklarálnak? E körben fontos megjegyezni, hogy a nyugat-balkáni államok integrációja jelenleg folyamatban van. Montenegró, Szerbia, az Észak-macedón Köztársaság és Albánia jelenleg tagjelölt államok, és Szerbiával, valamint Montenegróval folynak a csatlakozási tárgyalások. Bosznia és Hercegovina, valamint Koszovó pedig potenciális tagjelöltek.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért került sor a volt szocialista államok felvételére, és miért van tervben az integráció újabb keleti és déli bővítése, amikor hosszú időn keresztül csupán a Berlinton nyugatra lévő államokkal kalkuláltak a bővítési folyamatban. A gazdasági okok, mint például a piacszerzési célzat, vagy a nyugati államokban jelentkező munkaerőhiány mindenképp meghatározó belpolitikai tényezők lehettek az új államok jelölésekor.⁹ Emellett Európa esetleges és részleges politikai harmonizációja is felmerülhetett a célkitűzések között, hiszen például az EU geopolitikai szerepvállalása szempontjából elengedhetetlen a tagállamok külpolitikai ambícióinak közelítése. Erre jó példa a szomszédságpolitika részét képező Keleti Partnerség. Meglátásunk szerint a jelenlegi politikai folyamatokat, a viták alapját a gondolkodásmódbeli különbségek határozzák meg. Belülről szemlélve sokszor azt érzi az ember, hogy valójában nincs tényleges konfliktus az államok között, csupán elbeszélnek egymás mellett vezetőik, eltérő történelmi örökségük által meghatározott politikai attitűdjük és megoldási javaslataik eredményeképpen. Hasonló szándékok vezetik a tagállamokat (például gazdasági fellendülés, bővülő foglalkoztatás, versenyképesség növelése), mégis eltérő gondolkodásmódjukból és történelmi tapasztalataikból eredően más megoldást találnak megfelelőnek a közös (sokszor kontinentális vagy globális) problémákra. Erre remek példa a migráció. Európa nyugati fele munkaerőhiánnyal küzd, az elöregedő társadalmak szociális ellátórendszerének és munkaerőpiacának zavartalan fenntartásához emberi erőforrásokra van szüksége.¹⁰ Kelet-Közép-Európában az elöregedést utánpótlással, protekcionista családpolitikával, tehát saját társadalmon belüli megoldásokkal kívánják kompenzálni

⁷ A jugoszláv polgárháborúról és az azt megelőző és követő időszakról lásd többek között Laszák Ildikó: *Polgárháború Jugoszláviában. Konfliktuskutató*, (é. n.).

⁸ A hét nyugat-balkáni állam: Horvátország (amely a térségből elsőként csatlakozott az Unióhoz), Montenegró, Szerbia, az Észak-macedón Köztársaság és Albánia (melyek hivatalos tagjelölt országok, Montenegróval és Szerbiával már hivatalosan is elkezdődtek a csatlakozási tárgyalások és megnyitották a csatlakozási fejezetek), és Bosznia-Hercegovina és Koszovó (potenciális tagjelölt országok).

⁹ A gazdasági szempontokat a Tanács a bővítéspolitika stratégiai előnyei között jegyzi. Lásd: www.consilium.europa.eu/hu/policies/enlargement/

¹⁰ Erről és a migráció menedzsment mögött húzódó további szempontokról lásd többek között: Udo Ulfkotte: *A menekültipar – Hogyan profitálnak politikusok, újságírók és civilszervezetek a menekülthullámból?* Patmos Records, 2016.



új csoportok asszimilációja helyett.¹¹ Előbbi prompt megoldást jelenthet a társadalom aktuális problémáira – mondhatni tűzoltás –, viszont hosszú távon visszafordíthatatlan társadalmi tendenciákat eredményez. Utóbbi pedig hosszú távú eszközt jelenthet az adott társadalom vonatkozásában anélkül, hogy az adott társadalom viszonylagos homogenitását megbontaná.

Ezen ellentmondások talán mind abból erednek, hogy az alapító államok saját elképzeléseik mentén kívánnak megoldásokat nyújtani páneurópai problémákra, azonban ezek kidolgozásában nem tekintettek keleti társaikra teljes értékű partnerként. Erre utal véleményünk szerint a békeprojekt megjelölés is, amelynek koncepciójában a nyugati béke megőrzése és fenntartása, valamint a délszláv háború kitörése és tíz éven át tartó pusztítása megfért egymás mellett. Ezek mind olyan szempontok, amelyek meghatározzák az európaiság és identitás fogalmait. Felmerül az is kérdésként, hogy univerzális-e a béke fogalma. Robert Menasse többszörös díjnyertes osztrák író¹² a következőképp fogalmazott az európai békét – és ehhez kapcsolódóan az európai integráció szerepét – illetően: „A generáció, akiktől a szabadság projektünk ötlete származik legalább három háborút élt túl. Végleg békét akartak. [...] El kellett vetniük azt, ami korábban már ki volt próbálva és nem ment: Békeszerződések, szövetségek, nemzetközi szervezetek alapítása, melyek nem tudták megakadályozni a háborúkat.¹³ [...] A nemzetközi szervezeteken belül mindenki a saját érdekeit hajszolta. [...] Az ötlet az volt, hogy eltüntessük a nációk közötti különbséget. [...] Az [EU] alapítók generációjának az volt a tapasztalata, hogy a különböző nemzetek versengése a piacért, erőforrásokért, nyersanyagért és a befolyásos szférákért háborúhoz vezet. [...] Az agresszor igazából a nemzeti érdek, ezért kell túllépni a nációkon. Erre mondja Jean Monnet, hogy »akkor lesz béke a kontinensen, ha nemzeteken túlmutató fejlődést tudunk elérni.« A tagországok érdekeinek [...] egymásba kell fonódnia, hogy egyik állam se árthasson a másiknak anélkül, hogy magának is ártana.¹⁴ Ma rengeteg válsággal kell szembenéznünk, melyek azért jöttek létre, mert Európa egy része a nációk egyesítéséén fáradozik, viszont sok tagállam újra a nemzetet helyezi előtérbe.”¹⁵

¹¹ Lásd például a magyar családpolitika szempontjait: KSH Népeségtudományi Kutatóintézet: *Családpolitika Magyarországon és Európában* (é. n.).

¹² Robert Menasse-t a kortárs osztrák irodalom jelentős képviselőjeként tartják számon, több irodalmi díj nyertese. Menasse az integrációs projekt lelkes támogatójának tartja magát, legújabb könyve – *A főváros*, 2017 – az EU jövőjével, az európai összetartozás kérdésével foglalkozik.

¹³ Erre jó példa az I. világháborút lezáró Párizs-környéki békeszerződések köre, amelyek a vesztesek további gyengítését célozták. A békediktátumokról Ferdinand Foch francia hadvezér úgy nyilatkozott, hogy „ez nem béke, hanem fegyverszünet húsz évre”.

¹⁴ Ez a tételmondat lényegében a Robert Keohane és Joseph Nye által bevezetett komplex interdependencia fogalmat jelenti. *Hatalom és interdependencia* című művükben kifejtik, hogy az államok másképp reagálnak a megváltozott nemzetközi környezet hatásaira, és eltérő képességekkel rendelkeznek a különböző kihívások kezelésére, ebből következően kölcsönös függőségben állnak egymással. Az integrációs erőfeszítéseket Keohane és Nye a globális világgazdasági folyamatban helyezik el. A gazdasági összefonódások, az államoktól független transznacionális vállalatok térnyerése nyomán a nemzeti kormányok kezéből kikerül az irányítás a választóik jólétét meghatározó tényezők vonatkozásában, így az integráció gyakorlatilag ennek ellensúlyozására is szolgál. Az interdependenciáról lásd még: Juhász Krisztina: A neoliberalis institutionalizmus alapvetései. In Balogh Elemér (szerk.): *Államközi kapcsolatok*. Szeged, Iusperitus, 2019. 33.

¹⁵ Robert Menasse: *A disznó egy univerzális metafora*. *Litera*, 2018. április 30.



Ebből következik, hogy a béke megteremtésének egyik eszközeként a nemzetek közti markáns különbségek eltüntetését találták, tehát az egységesítést.¹⁶ Kérdés, hogy vajon tényleg ez a legmegfelelőbb megoldás? Ha igen, mi mentén kellene egységesülni? Mi az a közös minimum, melyet valamennyi nemzet el tud fogadni? Minek köszönhető vajon, hogy közel hetven éve béke honol Európa nyugati részén? Az európai államok világháborúkat követő gazdasági helyzetének mint belső kényszernek? És/Vagy a belső kohéziót erősítő külső kényszernek, például a hidegháborúnak és a bipoláris világ létrejöttének? Lehet-e az európai életmód megteremtése, előmozdítása és védelme az a *soft* eszköz a polgárok összefogására, amely kellően univerzális a nemzetek közti különbségek áthidalásához, miközben lehetővé teszi a nemzetek közötti különbségek fenntartását?

Az államok közti politikai álláspont sosem volt igazán egységes. Az eltérő nézetek szervesen kapcsolódtak az együttműködés formájához, mértékéhez és az abban részt vevő államokhoz. Többször is történtek a föderatív Európa irányába való elmozdulást lehetővé tevő javaslatok,¹⁷ azonban erre sosem volt meg a politikai-társadalmi konszenzus. Az együttműködés mértékét illetően számos példát¹⁸ említhetnénk a differenciált integráció¹⁹ megvalósulására bizonyos területeken. Nem véletlenül kerültek be a politikai, jogi, társadalmi köztudatba is a két- vagy többsebességű Európához kapcsolódó fogalmak, amelyek a valóságban már több mint 30 éve jelen vannak. Ahogy az európai integrációban való együttműködés mértékét illetően nem volt és nincs is egységes elképzelés, úgy – álláspontunk szerint – az európaiságot, az európai identitást illetően is csak kötelező és eshetőleges fogalmi elemeket nevesíthetünk. A következőkben az európai identitásról, majd a közös európai életmód koncepciójáról szólnak.

3. Az európai identitásról és az európai életmódról

Az identitás (ön)azonosságot, önmagunk teljes körű meghatározhatóságát jelenti. Önmagunk definiálásához hozzátartozik-e európai származásunk? Álláspontunk szerint az európai identitástudathoz közös értékeket csatlakoztathatunk. Az egyik legfontosabb ezek közül a demokratikus értékek tisztelete. Az európai identitás a tagállamok állampolgárainak – akiket a maastrichti szerződés óta uniós polgároknak is

¹⁶ Föderáció mellett foglaltak állást többek között: Jean Monnet francia diplomata, Winston Churchill brit miniszterelnök, Robert Schuman luxemburgi születésű francia politikus.

¹⁷ Lásd például Európai Bizottság: *Fehér Könyv Európa Jövőjéről*. COM(2017) 2025 (2017. március 1.)

¹⁸ Az Egységes Európai Okmány lehetővé tette, hogy egy tagállam kimaradjon egy együttműködésből, és „nemzeti rendelkezést” alkalmazzon a belső piacra. A maastrichti szerződés rögzítette a gazdasági és monetáris unió (GMU) megvalósításának három fázisát. A MSz ráadásul állandósult differenciálást jelentett a szerződéshez csatolt jegyzőkönyvnek köszönhetően, amely rögzítette az Egyesült Királyság és Dánia esetében a kimaradás (*opt-out*) lehetőségét. A többsebességű integrációra további példa az eurózóna; a schengeni-övezet. A hatályos szerződések emellett lehetőséget biztosítanak megerősített együttműködés kialakítására is. Ezek mind gyakorlatban tetten érhető „sokféleségben való egyesülések”.

¹⁹ A differenciált integrációról lásd Koller Boglárka: *Differentiated Union. The Only Way Forward or One That Leads to Desintegrations?*. In Violaine Delteil – Xavier Richet (szerk.): *L'Europe, une fracture á retardement*. Paris, L' Harmattan, 2019. 97–118.



nevezünk – közös társadalmi-kulturális értékei, történelmi hagyományai és öröksége mentén kialakult eszméjét értjük. Az uniós polgárság intézménye²⁰ már az 1970-es évektől napirenden volt. Az első gyakorlati lépéseket az 1972-es párizsi csúcstalálkozót követően fogalmazták meg, miszerint az európai identitástudatra szükség van az integráció elmélyítésének érdekében.²¹ Az 1973-as koppenhágai csúcson kidolgozták az Európai Identitástudat Nyilatkozatot (*European Identity Declaration*), és ezt követően az 1974-es párizsi csúcson tovább erősítették a polgárok bevonásának jelentőségét. Ezt követően egyre többször hangzott el a közösségi (uniós) polgárságra (*status civitatis*) történő utalás.²² Az uniós polgári státusz közös nevezőre hozta a szupranacionális jogállást tartalmilag, az intézményhez kapcsolódó jogok körét illetően.²³ Az Európai Unió Bírósága (EUB) pedig gondos és kitartó kiterjesztő jogértelmezési tevékenységének eredményeképp mára bőséges – és a lisszaboni szerződés (LSz) óta jogforrási szerepet is betöltő – ítélkezési gyakorlat áll rendelkezésre, amely kiterjed az uniós polgársági státusz alapjaira,²⁴ és a polgárhoz származékos jogon kapcsolódó harmadik országból származó közeli hozzátartozókra vonatkozó rendelkezések tartalmára.²⁵ Az uniós polgári jogállás megteremtése a közös identitástudat egyik generátorának tekinthető, amely folyamatban az európai életmód definíálása, előmozdítása és védelme lehet a következő állomás.

3.1. A közös európai identitás fogalma

Mi a közös európai identitás? Megfoghatatlan *idea*? Politikai értékek összessége? Vagy épp a történelmi hagyományok és kulturális örökségünk tisztelete? Nehéz lenne egy-egy aspektusát megfogni. Az európai identitás *kötelező fogalmi elemeként* kezdetben az Európához való geográfiai kapcsolódást teheték első helyre, amely mára inkább az európaiak tartott értékek tiszteletben tartásaként lenne definiálható. Ezeket maga az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) 2. cikke is rögzíti, a következőképpen:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”²⁶

²⁰ Az uniós polgárságról lásd többek között Asztalos Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. Doktori (PhD-) értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2009.

²¹ Európai Bizottság: *Bulletin of the European Communities*, no. 5, 1975.

²² Az uniós polgárság fejlődéstörténetéről lásd Patricia Mindus: *Movement and Rights of Residence*. Palgrave Pivot, 2017. 8–15.

²³ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSz.) 20. cikke értelmében.

²⁴ A Bíróság C-184/99 sz. *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* ügyben 2001. szeptember 20-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2001:458].

²⁵ A Bíróság C-200/02 sz. *Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department* ügyben 2004. október 19-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2004:639], a Bíróság C-578/08. sz. *Rhimou Chakroun és Minister van Buitenlandse Zaken* ügyben 2010. március 4-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2010:117], a Bíróság C-34/09. sz. *Gerardo Ruiz Zambrano és Office national de l'emploi* ügyben 2011. március 8-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2011:124].

²⁶ EUSz. 2. cikk.



Ugyanakkor az európaiság önmagában nem értelmezhető egyfajta földrajzi kritériumként. Erre mutat rá az Európa Tanácshoz való csatlakozási követelményként meghatározott „európai állam” kitétel értelmezése is. A Parlamenti Közgyűlés 1994-ben²⁷ fogadta el az európaiság értelmezéséről szóló ajánlását, amely szerint az Európához való szoros kulturális kapcsolat és az alapvető értékekhez való ragaszkodás igazolhatja olyan új tagállamok felvételét a nemzetközi szervezetbe, amelyek a pusztán földrajzi értelmezés alapján nem felelnének meg az európaiság követelményének.²⁸ Vajon az EU bővítésének gátat szabnak-e majd az európai kontinens földrajzi határai?²⁹ Például Törökország uniós csatlakozása előtt is egyik legfontosabb akadályként – egyebek mellett – azt hozták fel, hogy területének mindössze három százaléka helyezkedik el földrajzilag Európában. Ugyanakkor az ország tagjelölt státuszt kapott, vagyis az uniós jog török nemzeti jogrendbe integrálása – elviekben – folyamatban van.³⁰ Törökország már felvételt nyert az Európa Tanácsba, mégpedig tizenharmadik államként, 1950-ben. Az előbbieken alapján megállapítható tehát, hogy a földrajzi értelemben vett Európa határai bár kiindulópontként szolgálhatnak az európaiság koncepciójának meghatározásakor, azt felülírhatják az európai értékekhez való ragaszkodás, a kulturális kapcsolat és az európai hagyományok elfogadása.

Nem kötelező fogalmi elemként további európainak (is) nevezhető értékek védelmét jelölhetjük meg. Ide kapcsolódik többek között a biztonságról és egészséges életről alkotott európai elképzelés (például a terrorfenyegetettség-mentes környezet, vagy épp a koronavírus-járvány terjedése elleni közös fellépés), a környezetvédelem, a klímaváltozás lassítása, szociális értékek védelme, az internethez és információhoz való jog, az adatvédelem, és mindezeket is kiegészítő további kérdések közös védelme is lehet identitásunk része. Néhányat említettünk az EU közel 450 millió³¹ polgára számára fontos kérdések közül. Az értékek közös menedzselése életmódunk szerves részévé teszi a fenti fogalmakat. Életmódunk részeként pedig védelmet érdemelnek.

Vajon az EUSz. fentebb hivatkozott 2. cikke megteremti-e a *jogalapot* a közös európai életmód definiálásához is? Szükséges-e egyáltalán jogalapot keresni az életmód fogalmi elemeinek meghatározásához? Az egyesülve a sokféleségben³² (*Unitas via Diversitas*) meghatározás 2000 óta az EU jelmondata. A mottó nagyon beszédes: egyfelől a tagállamok és polgárai közti sokféleségre utal, másfelől ezen eltérések melletti közös értékekre, a különbségek elfogadása melletti egyesülésre. Egyesülést – és nem egységesülést – hangsúlyoz, tehát szövetséget az államok között a közös értékek mentén,

²⁷ Parliamentary Assembly: 1247 (1994) számú ajánlás. *Enlargement of the Council of Europe*.

²⁸ Az Európa Tanács a kulturális kapcsolatok alapján felvehető államok közé sorolta többek között Azerbajdzsánt, Örményországot és Grúziát.

²⁹ Tagjelöltek: Észak-Macedónia (2004), Törökország (1987), Albánia és Szerbia (2009), Montenegró (2008). A von der Leyen vezette Európai Bizottság „Szomszédságpolitika és bővítés” témaköréért Várhelyi Olivér magyar biztos felel.

³⁰ Caner Tekin: *Debating Turkey in Europe: Identities and Concepts*. Oldenbourg, De Gruyter, 2020. 129–130.

³¹ Az Egyesült Királyság 2020. február 1-jei kilépésével már csak 27 tagállamot jelölünk, amelyeknek a korábbi 516 millió fő helyett összesen már csak kb. 450 millió polgára van. A Brexit jogi kérdéseiről lásd Kiss Lilla Nóra: *Az Unióból való kilépés főbb jogi, intézményi és társadalmi vonatkozásai*. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020.

³² Lásd az Európai Unió hivatalos honlapját: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_hu



tiszteletben tartva a sokféleséget. Az *egyesülés* magyar kifejezés tehát nem fordítási hibára vezethető vissza (az angol változat *united*-et használ és nem *unified*-ot; a francia *unie*-t használ és nem *unifié*-t), hanem az integráció jelmondatának valós célját mutatja. Ez pedig – helyesen – nem a nemzetek közti különbségek megszüntetését célozza.

3.2. A közös európai életmód a jog nyelvén, avagy az uniós polgári jogálláshoz kapcsolódó jogaink és gyakorlásuk eredményessége

Vajon hol helyezkedik el az uniós polgár az állampolgárság, a nemzethez tartozás és az egyéni identitástudat színes palettáján? Álláspontunk szerint a *közös európai életmód* lényegét leginkább az uniós polgári jogállásban ragadhatjuk meg: „az uniós polgárság a tagállamok állampolgárait megillető uniós jogállás, melyhez bizonyos, az uniós jogban meghatározott jogok kapcsolódnak.”³³ Más jogi eszköz nem áll rendelkezésünkre, ha az Európához való tartozást szeretnénk a jog nyelvén definiálni. Az uniós polgárság státuszát a MSz. hozta létre és az ahhoz kapcsolódó jogok köre jelentősen bővült az Alapjogi Charta szerződéses rangra emelésével.³⁴ Az uniós polgári jogállásnak nem célja, hogy felváltsa vagy helyettesítse az állampolgárságot, hiszen az állampolgárság a legszorosabb jogi kötelék az állam és az egyén között, amely egyben nemcsak jogokat biztosít, hanem állampolgári kötelezettségekkel is terhel. Szerződéses szinten az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSz.) 20. cikk első bekezdése is kimondja, hogy „uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot”. Az uniós polgárság szigorúan a tagállami állampolgársághoz járul, azt kiegészítve többletjogokat biztosít.³⁵ Így tagállami állampolgárság nélkül nem beszélhetünk uniós polgárságról sem. Az uniós polgárság létrehozásával a tagállamok állampolgárai alapvető jogállást szereztek, azonban ameddig annak megszerzése szerződéses szinten is a tagállami állampolgársághoz van kötve, addig „szupranacionális polgárság” nem jöhet létre.³⁶ Viszont nemzeti jogállás épül és azokat tiszteletben tartó szupranacionális jogállás igen.³⁷ A bírósági

³³ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 566.

³⁴ Az Alapjogi Charta V. fejezete, A polgárok jogai.

³⁵ Ezen elvet erősítette meg az Európai Bíróság többek között a Rudy Grzelczyk ügyben (C-184/99 – *Rudy Grzelczyk et centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [ECLI:EU:C:2001:458]) is: [31] „az uniós polgári jogállásnak ugyanis az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságtól függetlenül, és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.”

³⁶ Schiffner Imola: Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok mint alapjogok az Európai Unióban. In Antal Tamás – Papp Tekla (szerk.): *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai*. A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkacsoportja és a Europe-Direct Szeged tudományos előadói ülésének. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013. 41–55.

³⁷ Kiss Lilla Nóra: The optician's dilemma: Can all these lenses be polished into the same frame or do we need new frames, too? – BREXIT: Time to reform EU citizenship? *Curentul Juridic*, 77. (2019), 2 21–37.



joggyakorlat a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog kiterjesztésével, valamint a járulékos jogok gyakorlásának engedélyezésével, a jogok gyakorlásának lehetőségét olyan személyek tekintetében is lehetővé tette, akik az uniós polgárokhoz való családi kapcsolatuk révén, de harmadik államok állampolgáraként tartózkodnak az EU területén.³⁸

3.3. Kitekintés a közvetlen demokrácia eszközeire

A közös európai identitás létrejöttének útjában álló általános bizalmatlanság egyik oka a *demokratikus deficit*ként elhíresült jelenség, amelyet 1977-ben Richard Corbett, egy brit politikus használt először az Európai Parlament (EP) gyenge jogalkotási hatásköreinek jellemzésére.³⁹ Később a fogalmat az Európai Közösség intézményei gyenge demokratikus legitimitációjának leírására David Marquand társadalomkutató alkalmazta 1979-ben.⁴⁰ A demokratikus deficit leküzdésének egyik legfontosabb módja a közvetlen demokrácia eszközeinek megerősítése, valamint az Európai Parlament hatásköreinek kiterjesztése voltak amellet, hogy az EP-képviseleket 1979-től közvetlenül választják a polgárok. Az EU-ban a részvételi demokráciának öt instrumentuma létezik: az európai polgári kezdeményezés, a petíciós jog, az európai ombudsmanhoz fordulás joga, valamint az uniós polgárok véleményének felmérésére alkalmas konzultációk köre és a civil párbeszéd.⁴¹

Az európai polgári kezdeményezés rendkívül fontos eszköze lehet(ne) az uniós döntéshozatal polgárok és szervezeteik általi befolyásolásának, azonban annak 2011-ben elfogadott szabályzása alapján rendkívül kis eséllyel jutottak el a Bizottsághoz a nyilvántartásba vett kezdeményezések.⁴² Azonban az új jogintézménnyel szemben létrejött bizalmatlanságot az is fűtötte, hogy a Bizottság elé került öt kezdeményezésből mindössze négyre válaszoltak érdemben, és ezekben az esetekben is megfelelőnek találták a már létező uniós intézkedések körét. Eddig 96 esetben kezdeményezték a nyilvántartásba vételt, ebből 72 esetben adtak helyt a kérelemnek, és mindössze 6 bizonyult sikeres kezdeményezésnek, amelyből ötre válaszoltak érdemben, így 6,25%-os sikerrátát mutathatunk ki.⁴³ Felismerve az uniós polgári kezdeményezések reform-

³⁸ Ilyen aspektust vizsgált az EUB a Zhu-Chen [ECLI:EU:C:2004:639], a Ruiz Zambrano [ECLI:EU:C:2011:124] és a Chakroun [ECLI:EU:C:2010:117] ügyekben. Az Európai Unió Bírósága a C-673/16. sz. *Relu Adrian Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és társai* ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy: „Az uniós polgárok és családtagjaik szabad tartózkodáshoz való jogáról szóló uniós jogi rendelkezések értelmében vett „házastárs” fogalma magában foglalja az azonos nemű házastársakat.” ECLI:EU:C:2018:385.

³⁹ Richard Corbett: *The first use of the term “democratic deficit”*. 1977. október 10.

⁴⁰ David Marquand: *Parliament for Europe*. London, J. Cape, 1979. 147.

⁴¹ Steven Blockmans – Sophia Russack (szerk.): *Direct Democracy in the EU. The Myth of a Citizen’s Union*. London, Rowman & Littlefield International, 2018. 9–43.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről.

⁴³ A 2021. június 20-i állapot szerint. Az eddigi kezdeményezések elérhetők: https://europa.eu/citizens-initiative/home_hu



jának szükségességét, 2020 első napjától alkalmazandó az új Rendelet.⁴⁴ Alapvetően a sikerességi rátára vonatkozó számszerű határok⁴⁵ nem változtak, de a nyilvántartási rendszerek, támogatásgyűjtés és adatszolgáltatás reformjával igyekeznek növelni az európai polgári kezdeményezés népszerűségét és elősegíteni annak sikerességét.⁴⁶ Az eddig megválasztott kezdeményezések leginkább a környezet- és állatvédelem területére estek, rámutatva az egyre környezettudatosabbá váló uniós polgárok igényére a magas szintű védelmet biztosító jogi normák iránt.⁴⁷ Az európai identitás és életmód szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy az erős magyar támogatással rendelkező „Minority Safepack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” az ötödik sikeres európai polgári kezdeményezés az eljárás történetében.⁴⁸ A kisebbségek védelmét célzó csomag számos kelet-közép-európai állam társadalmi kérdéseire hívja fel a figyelmet, aminek az európai életmód előmozdítása során jelentősége lehet és segíthet régióink speciális helyzetének megértésében.⁴⁹ Annak ellenére, hogy a kezdeményezést az EP elsőpró többséggel és egy állásfoglalási indítvány⁵⁰ elfogadásával is támogatta, a polgári jogok gyakorlása és a kisebbségek védelme tekintetében egyaránt sajnálatosnak tekinthető, hogy az Európai Bizottság elutasította⁵¹ a jogalkotási javaslat előterjesztését a kezdeményezésben foglalt javaslatoknak megfelelően.⁵² Nehézséget jelent az uniós polgári jogállásból eredő politikai jogok gyakorlásában az, hogy azon kezdeményezéseket, amelyek esetében sikerült egymillió aláírást legalább hét tagállamból összegyűjteni, figyelve az államok népességszám szerinti szavazati arányaira is, gyakran nem követ jogalkotási javaslat, tehát a polgárok erőfeszítése nem vezet eredményre. Meglátásunk szerint a polgári jogok gyakorlását és ezen keresztül az európai életmód előmozdítását az segítené elő, ha például a polgári kezdeményezések esetében az Európai Parlament támogatását követően a Bizottság számára kötelező lenne a jogalkotási javaslat Tanács és Parlament elé terjesztése. Ennek biztosítása nélkül meglátásunk szerint nincs jelentős ösztönző a polgári kezdeményezések alkalmazására.

⁴⁴ A polgári kezdeményezés új szabályozásáról lásd Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: A polgári kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia eszköze az Európai Unióban – jegyzetek az új szabályozás margójára. *Jogtudományi Közlöny*, 75. (2020), 12. 556–565.

⁴⁵ Legalább hét tagállamból származó 1 millió, az Európai Parlamenti választásokon szavazási joggal rendelkező uniós polgár aláírását kell megszerezni online vagy nyomtatott formában, és el kell érni az egyes tagállamok esetében meghatározott küszöbszámokat.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről

⁴⁷ Right2Water, Stop Vivisection, Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!

⁴⁸ Végül (2020. március 23-a helyett) az Európai Parlament 2020. december 14-én tartotta a meghallgatást és 2020. december 17-én fogadták el a vonatkozó határozatot. Európai Parlament: *European Parliament resolution of 17 December 2020 on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe'* (2020/2846[RSP]).

⁴⁹ Lásd: www.minority-safepack.eu/

⁵⁰ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezésről* (2020/2846[RSP]).

⁵¹ Erről lásd: *Autonomy Experience: Minority Safepack rejected by the European Commission* (2021. január 15.).

⁵² Lásd Tárnok Balázs: *European Citizens' Initiatives for the Protection and Promotion of Rights and Interests of National Minorities – Latest Developments. Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 8. (2020), 1. 299–313.



A közvetlen demokrácia eszköztára egyebekben nem minden esetben mozdította elő az európai integráció fejlődését, hiszen például Norvégia esetében két alkalommal is a referendumok végeredménye akadályozta meg az állam csatlakozását az Európai Közösségekhez.⁵³ Továbbá, az Alkotmányos Szerződést 2005-ben mind a holland, mind a francia választópolgárok elutasították, így annak ratifikációs folyamatát az EU állam- és kormányfői 2005. júniusi csúcstalálkozójukon felfüggesztették és mint tudjuk, helyébe a végül keresztülvitt reformszerződés lépett. A közvetlen demokrácia eszközeit és annak szükségességét többen többször meg is kérdőjelezték, különösen az EU-ban, hiszen itt a szó szoros értelmében európai népről (*plebs*) nem is beszélhetünk. Winston Churchill ikonikus szavaival élve: „[A] legjobb érv a demokrácia ellen egy ötperces beszélgetés egy átlagos szavazóval.” Ennek ellenére felmérések támasztják alá, hogy a jól tájékoztatott szavazópolgár képes megfontolt döntést hozni és így szavazni, valamint az így megerősített politikai döntéshozatal inkább kiállja az idők próbáját.⁵⁴ Churchill fentebb említett gondolatait érdekes a Brexit tükrében újraértelmezni. Az átlagos szavazók ugyanis 2016. június 23-án népszavazással történelmet írtak, döntöttek az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépéséről. A Brexit ékes példája annak, hogy a polgárok véleménye nem hagyható figyelmen kívül, döntő szerepe van, még ha az – szemben például egy magyarországi népszavazásra vonatkozó szabályokkal – nem is köti az adott törvényhozást.

3.4. A közös európai életmód előmozdítása és védelme

Látható, hogy Európának számos kihívással, bel- és külpolitikai, környezeti és egészségügyi tényezővel kell napjainkban szembenéznie, amelyek adekvát kezeléséhez elengedhetetlen polgárai együttműködése, engedelmissége, véleményének tiszteletben tartása, aminek egyik eszköze a közös európai életmód előmozdítása lehet. Az európai életmód az EU (és jogelődei) alapértékeinek talaján alakult ki és az uniós polgárságból fakadó jogok gyakorlásán keresztül ragadható meg. Az EU alapértékei közé tartozik a „szabadság, demokrácia és jobbiztonság, melyek az európai életmód szerves részét képezik” – szerepel az uniós polgárságról szóló 2017. évi átfogó jelentésben.⁵⁵ Így az európai életmód előmozdításának kulcsa abban lehető fel, ha az uniós polgárok zavartalanul gyakorolhatják az őket megillő státuszából fakadó jogaikat. Az Európai Bizottság felismerte a polgárok közös értékeinek elismerésében rejlő potenciált, amelyre az új bizottsági program több aspektusban (emberközpontú gazdaság, digitális korra felkészült Európa, életmód előmozdítása, *Green Deal*) is kitér vagy érinti azt. A von der Leyen vezette Bizottság 2019-ben meghirdetett hatpontos programjának egyik kulcseleme

⁵³ Az első népszavazást 1975-ben tartották, amikor a szavazók 53,5%-a, a másodikat pedig 1994-ben, amikor a válaszadók 52,2%-a szavazott nemmel a csatlakozásra. Lásd Per Arnt Pettersen – Anders Todal Jenssen – Ola Listhaug: *The 1994 EU Referendum in Norway: Continuity and Change. Scandinavian Political Studies*, 19. (1999), 3. 257–281.

⁵⁴ Lawrence Morel – Matt Qvortrup (szerk.): *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. New York, Routledge, 2018. III–V. fejezetek.

⁵⁵ Európai Bizottság: *2017. évi jelentés az uniós polgárságról: A Bizottság intézkedései a jogok, az értékek és a demokrácia előmozdítása érdekében* (2017. január 24.). 12.



a „*Promoting our European way of life*” elnevezést viselő kezdeményezés, amelynek apropóján a szerzők kifejtetik álláspontjukat a koncepció tartalmáról. A Bizottság programjához jól illeszkedik a polgárokra építő Európa jövőjéről szóló konferenciasorozat is, amely eddig nem alkalmazott eszköztárral (például a konferencia eseményeit rögzítő, valamennyi hivatalos nyelven elérhető digitális platformmal)⁵⁶ és szervezetrendszerrel (például vezető testület, együttes elnökség, plenáris ülészek, európai polgári vitacsoportok, titkárság) kíván megoldást találni a polgárok véleményének megismerésére és az intézmények és tagállamok közötti egyensúly megtartására. A konferencia ezért a részvételi demokrácia új – szerződéseken kívüli – eszközeként lehetőséget ad a polgároknak arra, hogy számukra fontos kérdésekben kifejtsek véleményüket, vagy épp új ötleteket kapcsoljanak a mások által rögzített elképzeléshez. A polgárok eseményeinek zárójelentései alapján a polgári vitacsoportok és a polgárokat, szociális partnereket és uniós intézmények, valamint tagállamok nemzeti parlamentjeinek tagjait egyaránt tömörítő plenáris üléseken megvitatják az egyes témákhoz (például digitalizáció, európai demokrácia, környezetvédelem, foglalkoztatás, társadalmi igazságosság stb.) tartozó javaslataikat. Ezek alapján konklúziókat nyújthatnak be a vezető testület és később az együttes elnökség felé. Ez utóbbi szervezeti egység a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament elnökeiből áll. Legfontosabb feladatuk, hogy majd 2022 tavaszán, a konferencia zárását követően saját intézményeikbe becsatornázzák a konferencia konklúzióit. Az együttes elnökség, a vezető testület és a plenáris ülések munkáját a titkárság segíti. A konferencia – mint alulról szerveződő, polgárokra épülő folyamat – fontos elemét képezheti az európai életmód előmozdításának is. Életmódunk szerves része ugyanis az is meglátásunk szerint, hogy megillet bennünket a véleménynyilvánítás szabadsága, a szólásszabadság és a gondolati szabadság. Természetesen minden szabadságnak vannak jogilag értelmezhető keretei, így a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága során is figyelniünk kell mások jogainak tiszteletben tartására. A CoFEU esetében meglátásunk szerint a véleménynyilvánítás szabadsága a platformra regisztrált események tartalmához, a többi résztvevő jogainak tisztelete pedig a Konferencia Chartájának⁵⁷ betartásához kapcsolódik. A CoFEU így szerves részét képezheti az európai életmód megélésének és az európai életmód fogalmáról szóló szakmai és társadalmi értekezésnek.⁵⁸

A geopolitikai ambíciókat is dédelgető Bizottság programja szerint a cél a jog uralmának (*rule of law*) megerősítése az európai szintéren, az egyenlőség, a tolerancia és a társadalmi igazságosság fejlesztésén keresztül egy olyan Unióban, ahol a polgárok biztonságát az újragondolt bevándorlás- és menekültpolitika, valamint a környező országokkal való szoros együttműködés biztosítja.⁵⁹ Az európai integráció már viszonylag korai időszakában megmutatkozott, hogy a gazdasági együttműködés és később a négy alapszabadság gyakorlásán keresztül, az európai államok közötti együttműködés mélyül, amely együtt jár a polgárok jogainak folyamatos bővülésével is. Az európai

⁵⁶ A CoFEU digitális platformja itt érhető el: <https://futureu.europa.eu/> (2021. április 19. – 2022 tavaszáig)

⁵⁷ A Konferencia Alapokmánya (Charta) itt érhető el: <https://futureu.europa.eu/pages/charter>

⁵⁸ Lásd például jelen cikk szerzőinek 2021. május 6-i kerekasztalbeszélgetését, amely elérhető itt: Sziebig Orsolya Johanna: *Európai életmód vagy közös identitás – eszmecsere az uniós polgárok „hovartartozásáról”*. Konferencia Európa jövőjéről, 2021. április 26.

⁵⁹ European Commission: *Promoting our European way of life* (é. n.).



társadalmak között létrejövő „gazdasági és társadalmi értelemben vett vegyülésre” az 1974-es *Reyners*-ügy is rámutat. Ahogyan a főtanácsnoki vélemény is fogalmaz: a gazdasági integráció szükségszerűen maga után vonja a jogi kapcsolatok fejlődését is („with economic integration must obviously come the development of legal relations [...]”).⁶⁰ A következőkben az európai életmód fogalmát vizsgáljuk.

3.5. A közös európai életmód fogalma

A szerzők álláspontja értelmében a közös európai életmód fogalmát így ragadhatnánk meg: a közös európai életmód az uniós polgársági státusz kiépített jogi talaján létrejött, abból eredő értékrend, amely minden uniós polgár számára biztosított és csak kivételes – közérdek védelmét szolgáló – esetben korlátozható, közös princípiumok követésében és jogok gyakorlásában ragadható meg, illetve biztosítja a tagállamok társadalmi-gazdasági közeledését, a közös európai értékek védelmét.

Természetesen az integráció kezdetén csatlakozó nyugat-európai és az ahhoz később, a rendszerváltások után bekapcsolódó kelet-közép-európai államok között jelentős gazdasági, társadalmi különbségek vannak. A Nyugat-Kelet megosztottsággal kapcsolatosan számos ellentétes tudományos álláspontot lehet találni, azonban meglátásunk szerint az kijelenthető, hogy akár a civil szektor, akár a társadalom alapjai, akár a gazdaság terén nagy különbségeket mutatnak az államok.⁶¹ Bár alapvetően ezek a különbségek az uniós polgárságból fakadó jogokat nem, azok gyakorlásának lehetőségét érinthetik, különösen az uniós polgárok eltérő gazdasági háttere miatt. Ugyanakkor, a közös európai életmód megélésén túl létrejövő európai identitás kialakulásának útjába már akadályt gördíthet a tagállamok között megmutatkozó esetleges politikai szakadék, amely az Európai Unió jövőbeli irányaihoz kapcsolódó eltérő nézetekből is ered. Azon államok, amelyek föderációpártiak, nem zárkoznak el polgáraik európai identitásának erősítésétől és ezáltal a nemzetek közötti – egyébként értéként tekinthető – különbségek halványításától. Szemben azokkal az államokkal, amelyek a nemzeti értékek és az egyes tagállamok közötti kulturális-társadalmi különbségek megőrzése mellett foglalnak állást, ezáltal pedig a konföderatív⁶² „Nemzetek Európája” koncepciót tekintik vezérelvnek. Érdekesség, hogy az integráció irányai mindig e két végpont („Európai Egyesült Államok” mint szövetségi állam és de Gaulle⁶³ „Nemzetek Európája” vagy Margaret

⁶⁰ Mayras főtanácsnok 1974. május 28-án a *Reyners kontra belga állam* ügyben ismertetett indítványa [ECLI:EU:C:1974:59].

⁶¹ Stefan Lehne: *Europe's East-West Divide: Myth or Reality?* *Carnegie Europe*, 2019. április 11. Bővebben European Commission: *25 years after the fall of the Iron Curtain*. Brüsszel, European Commission, 2014.

⁶² A konföderáció államjogi értelemben szuverén államok vagy közösségek olyan együttműködő csoportja, amelynek tagjai megőrzik nemzetközi jogalanyiségüket, nem hoznak létre új, a tagállamok felett álló állami szervezetet, csak közös, illetve közössé tett ügyeik intézésére létesítenek közös szervezetet.

⁶³ Charles de Gaulle volt francia köztársasági elnök kételkedett az európai szuperállam gondolatának megvalósíthatóságában és szükségességében. A föderáció helyett a „concert of European States”-t javasolta, amelyben az államok nem adják fel szuverén jogaikat, de közösen koordinálják szakpolitikáikat. Lásd Charles De Gaulle: *A Concert of European States*. In Brent F. Nelsen – Alexander C-G. Stubb (szerk.): *The European Union*. London, Palgrave, 1994. 25–41.



Thatcher⁶⁴ „Family of Nations” koncepciója mint szuverén államok közötti többszintű együttműködés) mezsgyéjén mozogtak, az Európa jövője konferenciasorozat is e két irány közötti döntési pontként értékelhetjük. Az nagy kérdés, hogy az európai életmód megélése hogyan járulhat hozzá e párbeszédhez a polgárok részéről.

Nem elhanyagolható szempont, hogy a II. világháborút követően az európai integráció első lépései egy föderatív Európa megteremtését tüzték zászlajukra. Churchill 1946. szeptember 19-én tartott híres zürichi beszédében egy regionális szövetség, az Európai Egyesült Államok létrehozását vetítette előre, természetesen, az Amerikai Egyesült Államok mintájára.⁶⁵ A Schuman-nyilatkozat 50 esztendő évfordulójához közeledve elengedhetetlen az európai egység egyik alapító atyjának szavait idézni: „European federation indispensable to the preservation of peace – az európai föderáció elengedhetetlen a béke megőrzéséhez.”⁶⁶ Az integráció irányaira vonatkozó kép persze nem fekete-fehér. A politikai alapokon nyugvó integráció képének kiteljesedését kezdetben Németország és Franciaország szembenállása, majd a kelet-közép-európai államok csatlakozása árnyalta. Az EU előzményeként ismert gazdasági együttműködés az Európa Tanács 1949-ben történt megalapítása után indult el.⁶⁷

Meglátásunk szerint a nemzetek közötti erős különbségekre tekintettel napjainkban nem vetíthető előre az időről időre újból előtérbe kerülő⁶⁸ föderatív európai együttműködés megvalósulása. Az integráció története során minden ilyen irányba mutató törekvés elbukott, elegendő csak az emblematikus Alkotmányos Szerződés sikertelenségére⁶⁹ gondolni. A két koncepció közötti szakadékban áthidaló szerepe lehet az európai életmódnak, amely a különbségek tiszteletben tartása mellett teheti lehetővé a közös értékek megőrzését.

4. Zárógondolatok

Ahogy arra már fentebb is utaltunk, az „egyéni identitás”, az „önazonosság” kialakulása számos tényező eredménye: a származás, a családi örökség, a tanulmányok, a társadalmi-szociális környezet mind hatással lesznek arra, egy személy miként definiálja önmagát. Vajon ehhez hozzátartozik, hozzátartozhat-e egy nagyobb közösséghez való tartozás érzése? A válasz egyértelműen igen. A kérdés inkább az, hogy az uniós polgár

⁶⁴ Margaret Thatcher brit miniszterelnök (1979–1990) az Egyesült Királyság helyét szilárdan Európában képzelte el, azonban nem értett egyet a közösségi intézmények hatásköreinek bővítésével és egy európai föderális szuperállam létrehozatalával. Európát „family of nations”-ként definiálta, ahol a tagállamok megőrizhetik identitásukat. Lásd Margaret Thatcher: *A Family of Nations*. In Brent F. Nelsen – Alexander C-G. Stubb (szerk.): *The European Union*. London, Palgrave, 1994. 45–50.

⁶⁵ Churchill 1946. szeptember 19-én, a Zürichi Egyetemen tartott beszéde. Lásd: <https://rm.coe.int/16806981f3>

⁶⁶ A Schuman-nyilatkozat (1950. május 9.). European Union: *The Schuman Declaration – 9 May 1950*.

⁶⁷ Gombos Katalin: *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest, CompLex, 2012. 20–23.

⁶⁸ A föderáció eszmeisége újra megjelent Joschka Fischer, egykori német külügyminiszter Humbolt Egyetemen (Berlin) tartott beszédében is: Joschka Fischer: *From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration* (2000. május 12.).

⁶⁹ Angyal Zoltán: Alkotmányos szerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után. *Jogtudományi Közöny*, 63. (2008), 4. 179–190.



számára a nagyobb közösség lehet-e az Európai Unió egésze, az a tudat, hogy saját nemzetállamán túl közel egy kontinensre kiterjedő entitás is saját polgárának tekinti őt.

Meglátásunk szerint a *közös európai identitás* helyett a *közös európai életmód* kifejezés használata javasolt. A közös európai életmód leginkább az uniós jogból fakadó jogosultságok gyakorlásában ragadható meg, kiegészítve az európaiság érzésével, az európai közösséghez való tartozás tudatos megélésével. Ha megkérdezzük egy, az EU területén élő és tagállami állampolgársággal rendelkező személyt, honnan származik, a válasz várhatóan a következő lesz: magyar vagyok, német vagyok... és nem az, hogy európai vagyok. A nemzethez való tartozás érzését az európaiság eszméje várhatóan sohasem lesz képes felülírni, és ez nem is alapvető célkitűzése az európai integrációnak. Így egyelőre az európaiság érzése a *közös európai életmód* megélésében teljesedik ki. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne kellene erősíteni a polgárok Európáját, José Manuel Barroso szavaival élve: „elmúltak már azok az idők, amikor az európai integráció a polgárai hallgatólagos beleegyezésével zajlott. Európa nem válhat a technokraták, a bürokraták vagy akár a diplomaták terepévé. Európának egyre demokratikusabbá kell válnia.” Bár az egységes európai identitás kialakulása utópisztikus gondolatnak tűnik, az uniós polgárok szerepe vitathatatlanul növekszik az európai integráció alakításában: „azt szeretném, hogy Uniónk jövőjét az európai polgárok alakítsák. Meghatározó és tevékeny szerepet kell játszaniuk prioritásaink és ambíciószintünk meghatározásában.”⁷⁰ Úgy véljük, hogy a közös európai életmód előmozdítása és védelme fontos lehet mind az EU, mind a tagállamok jövőjét illetően. Az előmozdítás az értékek közös védelmében, azok következetes képviselésében valósulhat meg. Az európai életmód előmozdításában fontos szerepet játszhat a CoFEU, amely közvetett módon meghatározhatja az integráció jövőbeli irányait is. Meglátásunk szerint a konferenciasorozat jó lehetőség lehet arra, hogy az uniós polgári jogállásból fakadó gazdasági és politikai jogok gyakorlása előkerüljön, és esetleges reformjavaslatokat fogalmazzanak meg. Erre példa lehet az európai polgári kezdeményezés reformja, amely álláspontunk szerint növelné a polgárok hajlandóságát a véleményük megfogalmazására és javíthatná az európai demokráciát is.⁷¹ Összességében elmondható, hogy az európai életmód megélése, az uniós polgári jogállásból fakadó politikai és gazdasági jogok gyakorlása lehetőséget adhat arra, hogy a polgárok közvetítő szerepet töltsenek be a szembenálló politikai koncepciókat megvalósító európai éterben. A polgárok aktivitásában gyökerező pragmatikus megoldások segíthetnek ellentétek áthidalásában és feszültségek feloldásában. Ezáltal az európai életmód *soft* integrációs eszközzé válhat, amely az egyes nemzetek és társadalmak közötti különbségeket tiszteletben tartva jelöli ki a közös nevezőt.

⁷⁰ Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke 2019-től. Ursula von der Leyen: *Ambíciózusabb Unió Programom Európa számára*. 2019. július 16.

⁷¹ Az elmúlt esztendőben megtapasztalhattuk, hogy az európai életmód megélését olyan előre nem várt és látható események nehezíthetik, mint a 2020 tavaszán kezdődött Covid-19-világjárvány. Az uniós polgárok jogait, így a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot is erőteljesen korlátozták a járványügyi előírások alapján. Bár tanulmányunk még a járvány európai elterjedése előtt készült, a szerzők vonatkozó elképzeléseiket és gondolataikat már megjelentették. Vö. Kiss Lilla Nóra – Sziebig Orsolya Johanna: *Le mode de vie européen dans l'ombre du Covid-19: perspectives hongroises*. In Hélène Pauliat – Séverine Nadaud (szerk.): *La crise de la COVID-19. Comment maintenir l'action publique?* Limoges, LexisNexis, 2020. 261–267.



Felhasznált irodalom

- Angyal Zoltán: Alkotmányszerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után. *Jogtudományi Közlöny*, 63. (2008), 4. 179–190.
- Asztalos Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. Doktori (PhD-) értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2009. Online: <http://midra.uni-miskolc.hu/document/5665>
- Autonomy Experience: *Minority Safepack rejected by the European Commission* (2021. január 15.). Online: www.autonomyexperience.org/en/minority-safepack-shot-down-by-the-european-commission/
- Blockmans, Steven – Sophia Russack (szerk.): *Direct Democracy in the EU. The Myth of a Citizen's Union*. London, Rowman & Littlefield International, 2018.
- Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2013.
- Caner, Tekin: *Debating Turkey in Europe: Identities and Concepts*. Oldenbourg, De Gruyter, 2020. Online: <https://doi.org/10.1515/9783110614671>
- Corbett, Richard: *The first use of the term “democratic deficit”*. 1977. október 10. Online: <http://federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/>
- De Gaulle, Charles: A Concert of European States. In Brent F. Nelsen – Alexander C-G. Stubb (szerk.): *The European Union*. London, Palgrave, 1994. 25–41. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-349-23984-9_6
- Európai Bizottság: *2017. évi jelentés az uniós polgárságról. A Bizottság intézkedései a jogok, az értékek és a demokrácia előmozdítása érdekében* (2017. január 24.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_17_118
- Európai Bizottság: *Fehér Könyv Európa Jövőjéről*. COM(2017) 2025 (2017. március 1.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM:2017:2025:FIN>
- European Commission: *25 years after the fall of the Iron Curtain. The state of integration of East and West in the European Union*. Brussels, European Commission, 2014. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46394677-1940-4ae5-bbf7-54c72cdc816b>
- European Commission: *Bulletin of the European Communities* no. 5, 1975. Online: <http://aei.pitt.edu/57736/1/BUL134.pdf>
- European Commission: Conference on the Future of Europe: launch of the citizens' platform on 19 April (2021. április 7.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_1624
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” európai polgári kezdeményezéséről* (2020/2846[RSP]). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_HU.html
- European Union: *The Schuman Declaration – 9 May 1950*. Online: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en
- Fischer, Joschka: *From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration* (2000. május 12.). Online: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161&cardId=192161>
- Gombos Katalin: *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest, CompLex, 2012.



- Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: A polgári kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia eszköze az Európai Unióban – jegyzetek az új szabályozás margójára. *Jogtudományi Közlöny*, 75. (2020), 12. 556–565.
- Juhász Krisztina: A neoliberaisztikus institucionalizmus alapvetései. In Balogh Elemér (szerk.): *Államközi kapcsolatok*. Szeged, Iusperitus, 2019. 33. Online: www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=91320
- Kiss Lilla Nóra: The optician’s dilemma: Can all these lenses be polished into the same frame or do we need new frames, too? – BREXIT: Time to reform EU citizenship? *Curentul Juridic*, 77. (2019), 2. 21–37.
- Kiss Lilla Nóra: *Az Unióból való kilépés főbb jogi, intézményi és társadalmi vonatkozásai*. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020.
- Kiss Lilla Nóra – Sziebig Orsolya Johanna: Le mode de vie européen dans l’ombre du Covid-19: perspectives hongroises. In Hélène Pauliat – Séverine Nadaud (szerk.): *La crise de la COVID-19: comment maintenir l’action publique?* Limoges, LexisNexis, 2020. 261–267.
- Koller Boglárka: Differentiated Union. The Only Way Forward or One That Leads to Desintegrations? In Violaine Delteil – Xavier Richet (szerk.): *L’Europe, une fracture á retardement*. Paris, L’Harmattan, 2019. 97–118.
- Konferencia Európa jövőjéről: *A Konferencia Alapokmánya (Charta)* (é. n.). Online: <https://futureu.europa.eu/pages/charter>
- KSH Népegytanományi Kutatóintézet: *Családpolitika Magyarországon és Európában* (é. n.). Online: www.demografia.hu/hu/csalad-termekenyseg/17-kutatasok-egyen-kent/212-csaladpolitika-magyarorszag-es-europaban
- Laszák Ildikó: Polgárháború Jugoszláviában. *Konfliktuskutató*, (é. n.). Online: http://konfliktuskutato.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=12:polgar-haboru-jugoszlaviaban&catid=2:tarsadalmi-konfliktusok
- Lehne, Stefan: Europe’s East-West Divide: Myth or Reality? *Carnegie Europe*, 2019. április 11. Online: <https://carnegieeurope.eu/2019/04/11/europe-s-east-west-divide-myth-or-reality-pub-78847>
- Marquand, David: *Parliament for Europe*. London, J. Cape, 1979.
- Ménasse, Robert: A disznó egy univerzális metafora. *Litera*, 2018. április 30. Online: <https://litera.hu/magazin/interju/robert-menasse-a-diszno-egy-univerzalis-met-afora.html>
- Mindus, Patricia: *European Citizenship after Brexit*. Palgrave Pivot, 2017. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-51774-2>
- Morel, Lawrence – Matt Qvortrup (szerk.): *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. New York, Routledge, 2018. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203713181>
- Parliamentary Assembly: 1247 (1994) számú ajánlás. *Enlargement of the Council of Europe*. Online: www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15281&lang=en
- Pettersen, Per Arnt – Anders Todal Jenssen – Ola Listhaug: The 1994 EU Referendum in Norway: Continuity and Change. *Scandinavian Political Studies*, 19. (1996), 3. 257–281. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1996.tb00393.x>



- Schiffner Imola: Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok mint alapjogok az Európai Unióban. In Antal Tamás – Papp Tekla (szerk.): *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai*. A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkacsoportja és a Europe-Direct Szeged tudományos előadójelentése. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013. 41–55.
- Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszüton – Lisszabon után. *Jogtudományi Közöny*, 68. (2013), 1. 15–27.
- Sziebig Orsolya Johanna: Európai életmód vagy közös identitás – eszmecsere az uniós polgárok „hovatarozásáról”. Konferencia Európa jövőjéről, 2021. április 26. Online: https://futureu.europa.eu/processes/OtherIdeas/f/7/meetings/230?filter%5Bactivity%5D=all&filter%5Bdate%5D%5B%5D=&filter%5Bdate%5D%5B%5D=past&filter%5Borigin%5D%5B%5D=&filter%5Bsearch_text%5D=%C3%A9letm%C3%B3d&filter%5Btype%5D%5B%5D=
- Tárnok Balázs: European Citizens' Initiatives for the Protection and Promotion of Rights and Interests of National Minorities – Latest Developments. *Hungarian Yearbook of International Law And European Law*, 8. (2020), 1. 299–313. Online: <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012020008001018>
- Thatcher, Margaret: A Family of Nations. In Brent F. Nelsen – Alexander C-G. Stubb (szerk.): *The European Union*. London, Palgrave, 1994. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-349-23984-9_8
- Ulfkotte, Udo: *A menekültipar – Hogyan profitálnak politikusok, újságírók és civilszervezetek a menekülthullámból?* Patmos Records, 2016.
- Ursula von der Leyen megbízólevele Margaritis Schinas alelnök részére. 2019. december 1. Online: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/president_von_der_leyens_mission_letter_to_margaritis_schinas.pdf
- Von der Leyen, Ursula: *Ambíciózusabb Unió Programom Európa számára*. 2019. július 16. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_hu.pdf

Jogi források

- A Bíróság 2-74. sz. *Jean Reyners kontra Belgian State* ügyben 1974. július 21-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1974:68]
- A Bíróság C-184/99 sz. *Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* ügyben 2001. szeptember 20-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2001:458]
- A Bíróság C-200/02 sz. *Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department* ügyben 2004. október 19-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2004:639]
- A Bíróság C-34/09. sz. *Gerardo Ruiz Zambrano és Office national de l'emploi* ügyben 2011. március 8-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2011:124]
- A Bíróság C-578/08. sz. *Rhimou Chakroun és Minister van Buitenlandse Zaken* ügyben 2010. március 4-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2010:117]



A Bíróság C-673/16. sz. *Relu Adrian Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és társai* ügyben 2018. június 5-én hozott ítélete, [ECLI:EU:C:2018:385]

Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2000

Mayras főtanácsnok 1974. május 28-án a *Reyners kontra belga állam* ügyben ismertetett indítványa [ECLI:EU:C:1974:59]

A NATO-t létrehozó Észak-atlanti Szerződés, Washington, 1949. április 4. Magyarországon kihirdette: 1999. évi I. törvény

www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210414IPRO2003/conference-on-the-future-of-europe-launch-of-the-multilingual-digital-platform



Tóth András

Az Európai Unió (szabályozási) útja a szuverenitás felé az adatalapú gazdaságban

The European Union's (Regulatory) Path to Sovereignty in the Data-driven Economy

Az Európai Unió (EU) célja a digitális korban is az, hogy megőrizze értékeit, ezért a digitális kor kihívásainak megválaszolásakor is a saját útját kívánja járni. Az EU a digitális szuverenitás elérése egyik fő eszközének (a technológiai befektetések ösztönzése és támogatása mellett) az értékei mentén működő szabályozást választotta. Lévén a digitális kor szabályozásának fő innovátora a világban, az EU egyik fő stratégiai kérdése a 21. században, hogy miként tudja visszaszerezni a kontrollt adatvagyonára felett, csökkentve az adatok elvesztéséhez vezető technológiai kiszolgáltatottságot. Ennek kapcsán megállapítható, hogy az ebben a körben született eddigi EU-s kezdeményezések a zéróáras üzleti modellel megvalósuló adatelszívást nem szorítanák keretek közé, emiatt viszont nem látszik, hogy az EU kitettsége ezen a téren csökkenne.

Kulcsszavak: adat, technológiai órák, digitális gazdaság szabályozása, digitális szuverenitás, versenyjog

The EU aims to preserve its values in the digital age, and therefore wants to follow its own way in tackling of the challenges of the digital age. The EU has chosen regulation as one of the main tools for achieving digital sovereignty and become the major innovator in the regulation of the digital age in the world. One of the key strategic challenges for the EU in the 21st century is how it can regain control of its data assets. In this context, the EU initiatives taken so far would not limit the data flow to U.S. as a result of the zero-cost business model; therefore, the EU exposure in this field does not seem to be decreased.

Keywords: data, technology giants, digital economy regulation, digital sovereignty, competition law

1. Bevezetés: az EU helye a globális adatalapú gazdaságban

Az ENSZ adatai szerint a globális adatalapú gazdaság magasan koncentrált, a legnagyobb online platformok piaci kapitalizációja alapján az amerikai és kínai cégek 90%-ot tesznek ki, ebből az amerikai vállalatok részesedése 70%, miközben az európai cégek aránya nem éri el a 4%-ot.¹ Ezen adatok szerint az USA abszolút piacelső a blokklánc-technológia, a felhőszolgáltatások és a dolgok internete (IoT) terén, miközben például a felhő jelentősége a folyamatos adatbővülés fényében egyre nő.² A felhőben tárolt európai adatok 80%-át olyan öt nagyvállalat kezeli, amelyek között egyetlen európai sincs. Az első 20 globális technológiai vállalat között sincsen egyetlen európai sem. A mesterséges intelligenciába mint a jövő technológiájába való beruházás terén is megelőzi az EU-t (7%) az USA és Kína is (együtt 80%).³ Az amerikai Google dominálja az EU-ban a keresőmotorok és a mobiltelefon operációs rendszerek piacát, a Facebook pedig meghatározó a közösségi média területén.⁴

Ha a digitális gazdaság legfontosabb alapanyagát, az adatokat nézzük,⁵ akkor megállapítható, hogy az európai adatok 92%-át az USA-ban kezelik, amelyhez az amerikai kormányzati szerveknek hozzáférésük lehet.⁶ Ha az adatok az új olaj,⁷ akkor természetesen, aki birtokolja őket, az jelentős hatalmat tudhat magának.⁸ Kína az adatvagyonát lényegében nemzeti stratégiai értéknek tekinti, teljes állami felügyelet érvényesül ezen a téren az egyéni jogok védelmének figyelmen kívül hagyásával, míg az USA-ban ezen a téren is a magánszféráé a döntő szerep, jelentős piaci koncentrátság mellett.⁹ Ezen amerikai technológiai óriások zéróáras (az ingyenesség látszatára építő) üzleti modellje az európai adatvagyonot az USA-ba szívja,¹⁰ amely nem csak további üzletszerzésre használható fel. Az Európai Bíróság 2020 júliusában hozott ítélete¹¹ is megerősíti ezeket az aggodalmakat. Ebben az ítéletében az Európai Bíróság kinyilvánította, hogy az EU–USA adatvédelmi pajzs keretrendszere már nem érvényes mechanizmus az EU

¹ United Nations: *Digital Economy Report 2019*. 2019. 23

² European Commission: *Cloud computing* (é. n.).

³ European Investment Bank – European Commission: *Artificial intelligence, blockchain and the future of Europe. How disruptive technologies create opportunities for a green and digital economy* (2021).

⁴ European Commission: *Inception impact assessment on the Ex ante regulatory instrument*, Ares(2020) 2877647 (2020. december 16.).

⁵ EDPS: *Opinion 8/2016 EDPS Opinion on coherent enforcement of fundamental right since the age of big data* (2016. szeptember 23.) 6.

⁶ Samuel Stolton: *LEAK: Commission in bid for EU data sovereignty with digital decade targets*. *Euractive*, 2021. március 8; Sean Fleming: *What is digital sovereignty and why is Europe so interested in it?* *World Economic Forum*, 2021. március 15.

⁷ *The world's most valuable resource is no longer oil, but data*. *The Economist*, 2017. május 6.

⁸ François Candelon – Martin Reeves: *The New Digital World: Hegemony or Harmony?* BCG, 2017. november 14.

⁹ European Commission: *Communication from the Commission to European Parliament, European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions. A European strategy for data* COM(2020) 66 final (2020. február 19.) 3.

¹⁰ Stolton (2021): i. m.

¹¹ Bővebben lásd: C-311/18, *Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Ltd* ECLI:EU:C:2020:559.



adatvédelmi követelményeinek való megfelelés érdekében, amikor személyes adatokat továbbítanak az Európai Unióból az Egyesült Államokba. Az Európai Bíróság szerint ugyanis nem biztosított az EU általános adatvédelmi rendelet (GDPR¹²) és az EU Alapjogi Charta által személyes adatok vonatkozásában rögzített védelmi szint, mert az EU-adatok jogosultjainak nem áll rendelkezésre hatékony védelmi mechanizmus, ha az amerikai felhasználás sérti az EU jogában létező és elismert jogait, például az adataik amerikai kormányzati felhasználása esetén. Az európai adatvagyon USA-ba vándorlása többek között a mesterséges intelligencia (MI) kifejlesztése és felhasználása terén folytatott nagy nemzetközi versenyfutásban is károsnak bizonyult.¹³ Az adatok ugyanis mennyiségi és minőségi szempontból is meghatározók az MI működése szempontjából.¹⁴

Jelen tanulmányban azt mutatom be, hogy az Európai Unió milyen kihívásokkal szembesül a globális digitális gazdaságban és azoknak milyen szabályozási eszközökkel próbál megfelelni. Ennek kapcsán hangsúlyos, hogy a digitális kor szabályozása maga az Európai Unió útja az önálló hang megtalálása felé.

2. Stratégiai megközelítések a globális digitális gazdaságban

Az amerikai hozzáállás ugyanazzal a privatizált modellel jellemezhető a digitális gazdaságot illetően is, mint megannyi más gazdasági ág (például energetika, távközlés) esetében az USA-ban.¹⁵ Ezek az amerikai technológiai vállalatok az ingyenességre alapított üzleti modelljük segítségével óriási adatvagyonra tesznek szert. Kína inkább az ellenőrzés fenntartására, valamint a külső hatások és szereplők korlátozására összpontosít. A kormánynak joga van teljeskörűen ellenőrizni az internetet Kínában, beleértve a cenzúrát, és korlátozni a külföldi technológiai cégek piacra jutását.¹⁶ Kína globális vezetővé és szabványosítótá akar válni az olyan következő generációs iparágak területén, mint a mesterséges intelligencia, a robotika és a félvezetők. Egyes vélemények

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet: GDPR).

¹³ Tóth András: *A mesterséges intelligencia szabályozásának paradoxonja és egyes jogi vonatkozásainak alapvető kérdései. Infokommunikáció és Jog*, (2019), 2. 3–9; European Commission: *Communication from the Commission to European Parliament, European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe* COM(2018) 237 final (2018. április 25.) 1.

¹⁴ Az MI megbízható működése szempontjából kritikus, hogy az adatok teljes körűek és relevánsak legyenek, különben fennáll az emberi jogok sérülésének veszélye (diszkrimináció, egészség) lásd European Commission: *White Paper on Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust* COM(2020) 65 final (2020. február 19.). 19.

¹⁵ Marietje Schaake: *How democracies can claim back power in the digital world*. *MIT Technology Review*, 2020. szeptember 29.

¹⁶ Rachel F. Fefer: *EU Digital Policy and International Trade*. Congressional Research Service R46732, 2021. március 25.



szerint Kína olyan új internetes szabványokban érdekelt, amelyek felváltják a globális, nyitott, interoperábilis szabványokat, annak érdekében, hogy ezzel segítse elő az állami ellenőrzés gyakorlását.¹⁷ Emiatt az EU és az Egyesült Államok 2021 nyarán együttműködésről döntött a feltörekvő technológiákkal kapcsolatos közös szabványok terén. Az Európai Parlament 2019-ben állásfoglalást fogadott el¹⁸ az egyre növekvő kínai technológiai jelenléthez kapcsolódó biztonsági fenyegetésekről, valamint az ezek csökkentésére irányuló lehetséges uniós szintű intézkedésekről. A Parlament mély aggodalmának adott hangot a közelmúltbeli állítások miatt, miszerint a kínai vállalatok által kifejlesztett 5G készülékek olyan hátsó ajtókat tartalmazhatnak, amelyek lehetővé tennék a gyártók és a hatóságok számára az EU-ból származó magán- és személyes adatokhoz való jogosulatlan hozzáférést.

Az EU történelmileg sokkal inkább alapoz a szabályozásra, mint az USA.¹⁹ Az EU célja a digitális korban is az, hogy megőrizze értékeit, a digitális kor kihívásainak megválaszolásakor is a saját útját kívánja járni.²⁰ Ennek egyik legmarkánsabb megjelenése pedig a szabályozás. Ez az oka annak, hogy a digitális gazdaság szabályozásában az EU élen jár, annak egyértelmű modellalkotója²¹ és innovátora.²² Például a GDPR számos más ország adatvédelmi jogát inspirálta,²³ és az EU Bizottság tette le az asztalra a világ első mesterségesintelligencia-szabályozási javaslatát.²⁴ Az EU digitális világot szabályozó kezdeményezései sok esetben a jogi akadémiai kutatásokat is megelőzik, amely mindenképpen figyelemre méltó fejlemény. Bár Tirole szerint²⁵ a szabályozás implementálása valóban lassú és a technológiai folyamatok sokszor gyorsabbak nála, a szabályozási kezdeményezések terén azonban úgy tűnik, az EU intézményei megelőzik az akadémiai szférát. Ez is azzal magyarázható, hogy ez a terület kifejezetten gyorsan változó, és az olyan nagy intézmények (mint az EU) hatékonyabban és gyorsabban tudják lekövetni a jogi folyamatokat, mint az akadémiai kutatók, akiknek ebben a körben mára alapvetően az EU-s szabályozási javaslatok utólagos értékelése és nem *de lege ferenda* alakítása maradt.

¹⁷ Mark Scott – Jacopo Barigazzi: *US and Europe to forge tech alliance amid China's rise*. Politico, 2021. június 9.

¹⁸ European Parliament: *Security threats connected with the rising Chinese technological presence in the EU and possible action on the EU level to reduce them* (2019. március 12.).

¹⁹ Konstantinos Komaitis – Justin Sherman: *US and EU tech strategy aren't as aligned as you think*. Brookings Tech Stream, 2021. május 11.

²⁰ Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európa digitális jövőjének megtervezése* COM(2020) 67 végleges (2020. február 19.).

²¹ European Commission: *Shaping Europe's digital future* (é. n.).

²² Dave Keating: *Why the EU leads in digital regulation, but lags in digital innovation*. 2019. október 23.

²³ Jennifer Bryant: *3 years in, GDPR highlights privacy in global landscape*. IAPP, 2021. május 25.

²⁴ European Commission: *Europe fit for the Digital Age: Commission proposes new rules and actions for excellence and trust in Artificial Intelligence* (2021. április 21.).

²⁵ Jean Tirole: *Competition and the Industrial Challenge for the Digital Age*. 2020. április 3.



3. Az EU legnagyobb kihívása a digitális szuverenitás elérése

Európa legfőbb kihívása a technológiai függés csökkentése az USA-tól és Kínától.²⁶ Az EU digitális szuverenitása ezért kulcskérdés.²⁷ Bár az EU Bizottság hangsúlyozza, hogy a digitális szuverenitása biztosítása nem mások ellen irányul, a globális versenytársak reakcióiból látszik, hogy a világ digitalizálódása kapcsán is zajlik a hatalmak helyezkedése. Trump és Obama is elítélték az amerikai technológiai cégekkel szembeni európai fellépést.²⁸ Legújabbán pedig az EU Bizottság Digital Market Act (DMA) javaslata²⁹ kapcsán fogalmazta meg az amerikai kormányzat aggodalmát amiatt, hogy a javaslat alapvetően a technológiai óriásokat célozná.³⁰

A kínai cégeknek az európai 5G infrastruktúra fejlesztésében játszott szerepe, valamint az amerikai technológiai óriások európai adatelszívása is azt mutatja, hogy az európai adatvagyon a 21. századi digitális világ gazdaság hegemóniaharcának középpontjába került. Ebben nincs újdonság, hiszen a történelemben hegemóniára mindig más népek erőforrásainak felhasználásával lehetett legkönnyebben eljutni. Ennek eszköze lehet a háború, gyarmatosítás, rabszolga-kereskedelem, vagy békeidőben a tőke, az emberek és újabban pedig az adatok elszívása. Az EU-t ebben a hegemóniaharcban a periféria védekezőreflexe jellemzi.³¹

Az EU digitális szuverenitása visszanyerésének egyik fő eszközéül (a technológiai befektetések ösztönzése és támogatása mellett) az értékei mentén működő szabályozást választotta. Az EU Bizottság 2019–2024 közötti stratégiájának prioritásai között szerepel az EU digitális korra való felkészítése, melynek fókuszában az embereket szolgáló technológiák, a tisztességes verseny és a nyílt Internet áll.³² Ennek biztosítása érdekében a Bizottság több olyan szabályozási intézkedést is felsorol, amelyek hozzájárulhatnak az EU digitális szuverenitásának a növeléséhez: kiberbiztonság, adóztatás, technológiai óriások piaci dominanciája elleni küzdelem, adatok védelme és elérhetővé tétele, gazdasági nyitottság csökkentése, mesterséges intelligencia fejlesztése, az internet nyitottságának biztosítása. Az alábbiakban ezen intézkedéseket és eredményességüket tekintjük át röviden.

²⁶ Komaitis–Sherman (2021): i. m.

²⁷ Fleming (2021): i. m.

²⁸ David M. Herszenhorn – Maia De La Baume: *Trump slammed her as a U.S. hating 'tax lady'. She just got a promotion.* *Politico*, 2019. november 27.; James Vincent: *Obama accuses EU of attacking American tech companies because it 'can't compete'.* *The Verge*, 2015. február 17.; Daniel Bunn: *The U.S. Trade Representative Expands Its Digital Services Tax Investigations.* *Tax Foundation*, 2020. június 2.

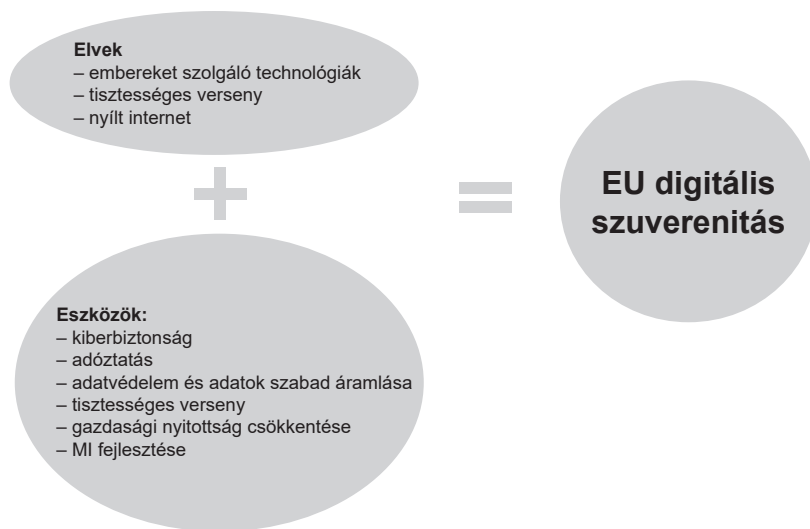
²⁹ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)* COM(2020) 842 final (2020. december 15.) 2020/0374.

³⁰ Javier Espinoza – James Politi: *US warns EU against anti-American tech policy.* *Financial Times*, 2021. június 15.

³¹ Egresi Katalin et al.: *Államelmélet.* Győr, Széchenyi István Egyetem, 2016. 247.

³² COM(2020) 67 végleges.





1. ábra

Az EU digitális szuverenitási stratégiájának elemei

Forrás: a szerző szerkesztése

3.1. Digitális adó

Miközben az amerikai technológiai óriások jelentős gazdasági, társadalmi változásokat indítottak el az EU-ban, addig a közterhek viseléséhez nem feltétlenül járulnak hozzá abban az országban, ahonnan a bevételeik megteremtéséhez szükséges adatvagyon származik. Márpedig, ha az adat az új olaj, akkor az analógia csak úgy helyes, ha közben azok az államok is profitálnak belőle, amelyek területén azt kiaknázták.³³ A nagy multinacionális vállalatok (mint amilyenek a technológiai óriások is) eleve hozzáférnek azokhoz a kreatív adózási tanácsokhoz, amelyek segítik őket az adó optimalizálásában. Az OECD 2018. évi becslése alapján a világ összes országát tekintve a kormányzatok éves bevételkiesése 2015-ben legalább 100-240 milliárd dollár volt, ami a globális társasági adóbevétel 4-10%-ának felel meg.³⁴ Ismert a „dupla ír” vagy a „holland szendvics” példája: csak egy ír leánycég kell, aki elutalta a bevételt egy holland, még munkavállalókat sem foglalkoztató társaságnak, amely visszautalta egy ír tulajdonú offshore cégnek.³⁵ Továbbá a digitális szektor jellemzői tovább könnyítik az adókijátszást. A jelenlegi adószabályok százalévesek és ezért a fizikai jelenlétnek alapulnak, így a fizikai jelenlét biztosít lehetőséget

³³ Rigó Csaba Balázs – Tóth András: *A digitális szolgáltatási adó szimbolikus jelentősége és annak gyakorlati következményei. Pénzügyi Szemle*, 65. (2020), 4. 516–530.

³⁴ OECD: *What is BEPS?* (é. n.).

³⁵ Jonathan Tepper – Denise Hearn: *The Myth of Capitalism. Monopolies and the Death of Competition*. Wiley, 2019. 93.



az országok adóztatási jogkörének gyakorlására.³⁶ A digitális szolgáltatást nyújtó világcégek működésbeli jellemzőikből fakadóan azonban tényleges fizikai jelenlét nélkül is képesek adott országban szolgáltatást nyújtani, illetve az ott megtermelt hozzáadott érték segítségével nyereségre szert tenni. E digitális szolgáltatást nyújtó világcégek tehát még könnyebben kerülnek meg a helyi adófizetési kötelezettségeket, mint az amúgy ebből a szempontból eleve kreatív multinacionális társaságok. Miközben a nemzeti cégek és KKV-k megfizetik az adókat, addig ezek a digitális szolgáltatást nyújtó világcégek évente 60 milliárd euró adó megfizetését kerülnek el.³⁷ Az Európai Bizottság szerint a digitális szolgáltatást nyújtó vállalatok adóterhelése a fele a hagyományos vállalatokénak, ami csak tovább növeli a feszültségeket.³⁸ A digitális szolgáltatási adó azonban 2019-ben éppen annak az Írországnak a vétóján bukott el, aki legtöbbit profitál abból, hogy az amerikai digitális óriások rajtuk keresztül telepednek le az EU-ban.³⁹ Tørsløv és társai⁴⁰ becslései szerint a technológiai óriások 2017-ben 126 milliárd euró nyereséget termeltek Írországnak, 79 milliárd eurót Hollandiában és 66 milliárd eurót Luxemburgban, így Írország egyértelműen az adóoptimalizálás elsődleges helye az EU-ban. Írország társasági adóbevételeinek 67%-át az országban letelepedett vállalatok nyereségéből nyeri.⁴¹ Ezzel szemben számos tagállam az elbukott EU-s javaslat⁴² mentén a technológiai óriások megadóztatásáról döntött, felvállalva az amerikai kereskedelmi fenyegetések kockázatát is.⁴³

3.2. Kiberbiztonság

A kiberbiztonság terén a 2018-ban elfogadott európai kiberbiztonsági törvény⁴⁴ az EU egészére kiterjedő kiberbiztonsági tanúsítási keretrendszert vezetett be. Mivel az EU-ban számos különféle biztonsági tanúsítási rendszer létezett, ezért az EU-szerte érvényes kiberbiztonsági tanúsítványok közös keretrendszere nélkül egyre nagyobb volt a széttöredezés veszélye. Az EU-szintű kiberbiztonsági tanúsítási keretrendszer megteremtését úgy lehet tekinteni, mint amely révén az EU megkezdte a kiberbiztonság terén

³⁶ Állami Számvevőszék: *Elemzés a digitális gazdaság megadóztatásának aktuális kérdéseiről, a modern gazdasághoz illeszkedő új uniós adószabályokról értékelő elemzés figyelemmel a terület ellenőrizhetőségére* (2020. március 5.).

³⁷ Tepper–Hearn (2019): i. m. 93.

³⁸ European Commission: *Questions and Answers on a Fair and Efficient Tax System in the EU for the Digital Single Market* (2018. március 21.).

³⁹ Jorge Valero: *The EU's digital tax is dead, long live the OECD's plans*. *Euractive*, 2019. március 8.

⁴⁰ Thomas Tørsløv – Ludvig Wier – Gabriel Zucman: *The Missing Profits of Nations: 2017 Figures*. 2019; Paul Twomey: *Addressing Market Failures to improve the health of the Digital Infrastructure*. T20 Policy Brief, 2017.

⁴¹ Niclas Frederic Poitiers – Dennis Görlich: *Geopolitical Aspects of Digital Trade*. European Union, 2020. 20.

⁴² Javaslat a Tanács Irányelve az egyes digitális szolgáltatások nyújtásából származó bevételek után fizetendő digitális szolgáltatási adó közös rendszeréről [SWD(2018) 81] – [SWD(2018) 82] Brüsszel, 2018.3.21. COM(2018) 148 final 2018/0073 (CNS).

⁴³ Erről részletesen lásd Rigó–Tóth (2020): i. m.

⁴⁴ Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act).



a szabványosítást, hiszen minden EU-ban tevékenykedő vállalatnak meg kell majd az EU elvárásainak felelnie.⁴⁵ Az EU kiberbiztonsági stratégiáját 2020 végén fogadták el, amely szerint az EU technológiai szuverenitását az összes internetre kapcsolódó szolgáltatás és termék ellenállóképességére kell alapozni.⁴⁶ A stratégia a nagyobb kibertámadások megválaszolására EU-szintű kollektív képesség kiépítését javasolja. A Joint Cyber Unit platformként működik majd az uniós szintű összehangolt reagálás biztosítására a nagyszabású kiberesemények alkalmával, valamint segítséget nyújt a támadásokból való kilábaláshoz.

3.3. Mesterséges intelligencia szabályozása

A mesterséges intelligencia (MI) terén az EU Bizottság 2021 áprilisában benyújtotta a világ első szabályozási javaslatát.⁴⁷ A Bizottság e szabályozási javaslatában – lényegében követve az úgynevezett ismeretlen technológiák szabályozásának elméleti irányvonalát⁴⁸ – kockázatalapú megközelítést fogadott el a mesterséges intelligencia vonatkozásában. Az MI egyik kihívást jelentő fontos jellemzője ugyanis az előreláthatóság fogalmához kapcsolódik.⁴⁹ Alapvető különbség az emberek és az MI döntéshozatali folyamata között, hogy az emberi agy kognitív korlátoktól terhes azáltal, hogy nem képes elemezni az összes információt a rendelkezésre álló időkeretben. Ezért az emberek gyakran az optimális megoldás helyett kielégítő megoldás megtalálására törekcszenek.⁵⁰ Az MI ezzel szemben sokkal több lehetőséget tud áttekinteni egy adott időtartamon keresztül, mint egy ember, olyanokat is, amelyekkel az ember esetleg nem is számolt. Ebből fakad az MI úgynevezett feketedoboz-hatása, vagyis amikor az MI még a tervezői számára is meglepő vagy akár nem is értelmezhető eredménnyel áll elő.⁵¹ Az ismeretlen technológiák a joggal szemben kettős elvárást támasztanak: egyrésztől biztosítani kell, hogy a technológiai fejlődés ne ássa alá az emberi szabadságjogokat. Másfelől szükséges azonban az is, hogy a jog ne korlátozza a technológiai fejlődést. Az ismeretlen technológiára adott felelős jogi válasz kulcsa ebből következően egy olyan alapállás, amely a kockázatokat nem pusztán feltételezi, hanem azok létéről tudományos alapon

⁴⁵ Tambiama Madiega: *Digital sovereignty for Europe*. European Parliamentary Research Service, PE 651.992. 2020. július. 4.

⁴⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cybersecurity-strategy>

⁴⁷ Az Európai Bizottság javaslata: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligencia törvény) megállapításáról és egyes Unió jogalkotási aktusok módosításáról (2021. április 21.) COM(2021) 206 végleges 2021/0106(COD) {SEC(2021) 167 végleges} – {SWD(2021) 84 végleges} – {SWD(2021) 85 végleges}.

⁴⁸ erről részletesen lásd Tóth (2019): i. m.

⁴⁹ Matthew U. Scherer: *Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies*. *Harvard Journal of Law & Technology*, 29. (2016), 2. 363.

⁵⁰ Scherer (2016): i. m. 364.

⁵¹ Scherer (2016): i. m. 365; European Commission: *Commission Report on safety and liability implications of AI, the Internet of Things and Robotics* COM(2020) 64 final (2020. február 19.) 15.



meggyőződik (*precaution principle*).⁵² Az elővigyázatosság elve szerint az ismeretlen technológia blokkolható addig, amíg nem bizonyosodik be róla, hogy biztonságos.⁵³ Ezt úgy kell érteni, hogy a tudományos bizonyítékok fényében a technológiával kapcsolatos kockázatok szabályozási elvárásokkal leszoríthatók-e egy még vállalható szintre. E szabályozási kockázatkezelés jegyében különbözteti meg a Bizottság MI-törvényjavaslata a mesterséges intelligenciákat az általuk jelentett kockázat mértéke szerint. Az elfogadhatatlan szintű kockázatot jelentő MI-k az uniós polgárok számára egyértelmű fenyegetést jelentenek, amelyek abszolút tilalom alá kell eszenek, például a kormányzat által alkalmazott társadalmi pontozás, vagy a gyermekek veszélyes viselkedését ösztönző hangvezérelt játékok. A magas kockázatú MI-k forgalomba hozatalát megelőző és egész életciklusukra kiterjedő alapos értékelés alá kell vetni. Az EU Bizottság javaslata szerint a magas kockázatú MI-k:

- kritikus infrastruktúrák (például közlekedés), amelyek veszélyeztethetik a polgárok életét és egészségét;
- termékek biztonsági elemei (például MI-alkalmazás robot által segített műtét-nél);
- foglalkoztatás (például önéletrajz-válogató szoftver);
- alapvető magán- és közszolgáltatások (például hitelponozás, amelynek eredményeként a polgárok hiteltől eshetnek el);
- bűnüldözés, amely érintheti az emberek alapvető jogait (például a bizonyítékok megbízhatóságának értékelése).

A magas kockázatú mesterséges intelligenciának megfeleléség-ellenőrzésre, regisztrációra van szüksége és tanúsítvánnyal kell rendelkeznie. Amint az MI a piacon van, a hatóságok felelnek a piacfelügyeletért, a felhasználók biztosítják az emberi kontrollt, míg a gyártók forgalomba hozatal utáni monitoringrendszert működtetnek. A szolgáltatók és a felhasználók a súlyos eseményekről és meghibásodásokról pedig beszámolnak.

Korlátozott kockázatú mesterségesintelligencia-rendszer, mint például a csevegő-robot, minimális átláthatósági kötelezettségek hatálya alá tartozna a javaslat szerint, ami lehetővé teszi, hogy a felhasználó tájékozott döntést hozhat arról, hogy folytatja vagy kilép az alkalmazás használatából.

Minimális kockázatú például a MI-vel támogatott videójáték vagy spamszűrő. A Bizottság szerint az MI-rendszerek túlnyomó többsége ebbe a kategóriába tartozik majd, amelyre a javasolt szabályozás nem vonatkozna, mivel ezek a rendszerek csak minimális mértékben vagy egyáltalán nem jelentenek kockázatot az állampolgárok jogai vagy biztonsága szempontjából.

⁵² Az EU környezetvédelmi politikája a Riói Nyilatkozatra való hivatkozással szentesítette ezt az elvet, eszerint amikor komoly és visszafordíthatatlan károkozás veszélye áll fenn, akkor a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem lehet az oka a környezetszennyezést megakadályozó költséghatékony intézkedések alkalmazásának. Esther Versluis et al.: *Calculable Risks? An Analysis of the European Seveso Regime*. In Morag Goodwin – Bert-Jaap Koops – Ronald Leenes (szerk.): *Dimension of Technology Regulations*. Wolf Legal Publishers, 2010. 264.

⁵³ Jonathan B. Wiener: *The regulation of technology, and the technology of regulation*. *Technology in Society*, 26. (2004), 495.



3.4. A technológiai óriások dominanciája elleni küzdelem

Jelenleg a Facebook ellen vizsgálódik az EU Bizottság⁵⁴ és a német versenyhatóság⁵⁵ is adat-kizsákmányolás miatt (emlékezetes: a tárgyban már született hasonló ügyben német döntés a Facebookkal szemben).⁵⁶ Az üzletfelek adatainak vertikális versenyben való tisztességtelen, versenyelőnyt keletkeztető felhasználása miatt az EU Bizottság előtt az Amazon,⁵⁷ Facebook⁵⁸ és Google⁵⁹ ellen van folyamatban eljárás. Ön-preferencia miatt vizsgálja az EU Bizottság⁶⁰ és az olasz versenyhatóság⁶¹ is az Amazont, miután a Google-t az EU Bizottság már elmarasztalta hasonlóért (lásd a korábban már hivatkozott Google Shopping ügyet). A Google, az Apple és az Amazon ellen azért folyik további EU Bizottsági eljárás, mert felmerült, hogy az érintett cégek korlátozzák más hangvezérelt asszisztensek elérését az eszközeiken.⁶² Az Apple ellen ezen kívül két további Bizottsági eljárás van folyamatban, egyrészt az alkalmazás-áruházának szerződési feltételei,⁶³ másrészt az Apple Play kizárólagos használatának előírása miatt.⁶⁴ De szép számmal találunk a technológiai óriásokkal szemben tagállami versenyjogi eljárásokat is. Az olasz versenyhatóság az Enel elektromos autó appjának Google Autóból való kizárásáért büntette a Google-t erőfölénnyel való visszaélés miatt.⁶⁵ A Google-t a francia versenyhatóság is megbírságolta erőfölénnyel való visszaélésért amiatt, mert saját reklámértékesítő piactérét részesítette előnyben.⁶⁶ Az Európai Bizottság 2021. június 22-én indított ugyanígy ebben a körben a Google online reklámértékesítési gyakorlatának vizsgálatára eljárást.⁶⁷ De a Google-t vizsgálja a brit versenyhatóság is a harmadik felek cookie-jainak eltávolítása miatt.⁶⁸

⁵⁴ Lydia Beyoud – Aoife White: Facebook's Libra Currency Gets European Union Antitrust Scrutiny. *Bloomberg*, 2019. augusztus 20.

⁵⁵ Bundeskartellamt: *Bundeskartellamt examines linkage between Oculus and the Facebook network* (2020. december 10.)

⁵⁶ Bundeskartellamt (2020): i. m.

⁵⁷ European Commission: *Antitrust: Commission opens investigation into possible anti-competitive conduct of Amazon* (2019. július 17.).

⁵⁸ European Commission: *Antitrust: Commission opens investigation into possible anticompetitive conduct of Facebook* (2021. június 4.).

⁵⁹ Javier Espinoza: *Brussels asks news groups to describe their data deals with Google*. *Financial Times*, 2019. december 9.

⁶⁰ European Commission: *Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Amazon for the use of non-public independent seller data and opens second investigation into its e-commerce business practices* (2020. november 10.).

⁶¹ Thibault Larger: *Italy competition watchdog opens probe into Amazon, adding to EU list*. *Politico*, 2019. április 16.

⁶² Foo Yun Chee: *EU regulators to probe Alexa, Siri and other voice assistants*. *Reuters*, 2020. július 16.

⁶³ *Apple investigated in UK over 'unfair' App Store claims*. *BBC*, 2021. március 4.

⁶⁴ European Commission: *Antitrust: Commission opens investigations into Apple's App Store rules* (2020. június 16.).

⁶⁵ *Italy fines Google for excluding Enel e-car app from Android Auto*. *Reuters*, 2021. május 13.

⁶⁶ Autorité de la concurrence: *The Autorité de la concurrence hands out a €220 millions fine to Google for favouring its own services in the online advertising sector* (2021. június 7.).

⁶⁷ European Commission: *Antitrust: Commission opens investigation into possible anticompetitive conduct by Google in the online advertising technology sector* (2021. június 22.)

⁶⁸ CMA opens investigation into possible abuse of dominance arising from Google's „Privacy Sandbox” browser changes. *Practical Law*, 2021. január 8.



Fenti versenyügyi eljárások kifejezetten az elmúlt egy-két év hozadékai. A versenyhatóságokat több bíróság is érte amiatt, hogy éveken át nézték a technológiai óriások növekedését. 2009–2018 között a Google, az Apple, a Facebook és az Amazon 400 fúziót hajtott végre, miközben egyet sem tiltottak meg ezek közül.⁶⁹ Az EU első komolyabb fellépésére is csak 2017-ben került sor,⁷⁰ igaz egyes vélemények szerint ezek a kezdeti versenyügyek (Google Shopping és Google Android ügy)⁷¹ inkább marginális és nem a problémák középpontjában álló kérdésekre vonatkoztak.⁷² Az EU-ban viszont az amerikaihoz hasonló módon nem kérdőjeleződött meg a versenyjog hatályos érvényesülési koncepciója (lásd hipszter antitröszt).⁷³ Ugyannakor az EU-ban is felmerült annak kérdése, hogy a versenyjog szabályainak, illetve alkalmazási tesztjeinek módosításával,⁷⁴ akár erőteljesebb versenyjogi beavatkozással (például feldarabolás),⁷⁵ radikálisabb versenyjogi kötelezettségek alkalmazásával,⁷⁶ vagy versenyjogot meghaladó szabályozással lehetne-e még hatékonyabban fellépni a technológiai óriásokkal szemben.⁷⁷ Ez a vita az EU-ban a DMA-javaslattal a versenyjogot meghaladó szabályozás szükségessége javára eldőlni látszik.

A technológiai óriásokkal szembeni fenti számos eljárás önmagában elég erős jelzés arra vonatkozóan, hogy a versenyügyeknek önmagukban nincsen elégséges visszatartó erejük. Az ex-post beavatkozással elérhető elrettentés ilyenkor nem képes hatékonyan visszatartani a jogsértéstől, és kikényszeríteni a jogkövető magatartást. A Nobel-díjas Tirole szerint az óriáscégeket nem rendíti meg az erőfölénnyel való visszaélés miatt rájuk kiszabott bírság és nem tartanak a jó hírnevük sérelmétől sem.⁷⁸ A DMA-javaslat⁷⁹

⁶⁹ *Unlocking Digital Competition*. Report of the Digital Competition Expert Panel. 2019. 84.

⁷⁰ Commission Decision of 27.6.2017 relating to proceedings under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the Agreement on the European Economic Area (AT.39740 – Google Search [Shopping]).

⁷¹ Commission Decision of 18.7.2018 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (the Treaty) and Article 54 of the EEA Agreement (AT.40099 – Google Android).

⁷² Zódi Zsolt: Az USA Igazságügyi Minisztériumának keresete a Google ellen – a versenyjog dilemmái a platformgazdaságban. *Gazdaság és Jog*, 28. (2020), 10. 6–8.

⁷³ Gönczöl Tünde: A hipszter antitrösztirányzat és kritikái. In Valentiny Pál – Nagy Csongor István – Berezvai Zombor (szerk.): *Verseny és Szabályozás 2018*. Budapest, MTA KRTRK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019. 13–43.

⁷⁴ Például ha az algoritmusok olyan piacokon is megkönnyítik az összejátszást, amelyek nem felelnek meg az oligopolisztikus interdependencia tesztnek, akkor módosítani kell ezeket. Sebastian Felix Janka – Severin Benedict Uhsler: Antitrust 4.0 – the rise of Artificial Intelligence and emerging challenges to antitrust law. *European Competition Law Review*, 39. (2018), 3. 112.

⁷⁵ Jacob Parry: *MEPs push for rules that allow EC to 'breakup' offenders – IMCO*. 2021. január 28.; Adi Robertson: *European lawmakers asked Mark Zuckerberg why they shouldn't break up Facebook*. *The Verge*, 2018. május 22.

⁷⁶ Michal Gal – Nicolas Petit: Radical Restorative Remedies for Digital Markets. *Berkeley Technology Law Journal*, 37. (2021), 1.; Ezt megelőzően Glen Weyl és Eric Posner már a létező szabályozási keretek innovatív felhasználása és nem újak létrehozása mellett érvelt a fogyasztói károk csökkentése érdekében a digitális piacokon: Eric A. Posner – E. Glen Weyl: *Radical Markets*. Princeton University Press, 2018.

⁷⁷ *Unlocking Digital Competition*. i. m.

⁷⁸ Jean Tirole: *Telecommunications and competition*. In Pierre Buigues – Patrick Rey (szerk.): *The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications*. Edward Elgar Publishing, 2004.

⁷⁹ COM(2020) 842 végleges 2020/0374.



indokolása kifejezetten elismeri, hogy a versenyjogi érvényesítés utólag történik, és gyakran nagyon összetett tények kiterjedt, eseti alapú vizsgálatát igényli.⁸⁰

Az EU-ban a digitális gazdaság versenyproblémái kapcsán maguk a versenyhatóságok (ideértve az EU Bizottságot, amelynek 2019-től a digitális korszakért felelős ügyvezető alelnöke egyben az EU versenyügyi biztosa is) azok, amelyek a technológiai óriások szabályozás alá vonását sürgetik úgy, hogy az új hatáskörök gyakorlására magukat ajánlják. A Benelux-államok versenyhatóságainak közös nyilatkozata⁸¹ és a francia versenyhatóság javaslata⁸² is a versenyhatóságok digitális óriásokkal szembeni szabályozási megerősítése mellett érvelt. A 2021-ben elfogadott német szabályozás pedig már fel is jogosította a német versenyhatóságot a digitális kapuőrökkel szembeni fellépésre.⁸³ A brit CMA⁸⁴ a versenyhatóságon belüli dedikált szervezeti egység létrehozását javasolta versenyjogot kiegészítő további eszközök megteremtése mellett. A DMA-javaslat kapcsán is az EU versenyhatóságai közös nyilatkozatban kérik, hogy a DMA alkalmazásában (a kapuóri kijelölés és a mentesítés kivételével) kapjanak ők is szerepet az 5. és 6. cikkbe ütköző magatartásokkal szembeni fellépés formájában.⁸⁵ Miközben tehát a versenyhatóságokat bírálókat érték amiatt, hogy a technológiai óriások a szemük láttára és némely esetben az asszisztálásuk mellett nőttek nagyra, addig az EU-ban a versenyhatóságok a technológiai óriások megregulálásának zászlóvivői és úgy tűnik, az új hatáskörök élvezői is lesznek. Mindenképpen figyelemre méltó fejlemény, hogy az EU-ban a versenyhatóságok ilyen értelemben megerősödve kerülnek ki a kritikákból.

Az adatalapú online platformpiacokon a méretgazdaságosság és hálózati hatás kombinációja egyetlen vállalkozás javára billentheti az egész piacot (*tiping*), amikor a verseny a piacért, és már nem a piacon folyik.⁸⁶ Ebben az esetben a piaci hatalom tartósan is fennállhat, miként a technológiai óriások példája is mutatja. Emiatt az ilyen innovatív piacokon az új piacra lépők fontos szereplők, hiszen számukra is az innováció biztosítja a profitábilis piacralépési képességet.⁸⁷ Ezért az új belépők előtt a piacot a belépés szempontjából szabaddá kell tenni, már ami az üzletfelekhez és fogyasztókhoz való hozzáférést illeti. Ezért hangsúlyozza a Nemzetközi Valutaalap (IMF) is, hogy a digitális piacokon az interoperabilitás biztosítása és az adathordozhatóság a verseny élénkítésének fontos eszköze,⁸⁸ és ezekkel a DMA-javaslat is számol. A DMA a piac-megtámadhatóságát a felhasználók és üzletfelek alternatív választási lehetőségeinek és autonómiájának szélesítésével kívánja elérni.⁸⁹

⁸⁰ COM(2020) 842 végleges 5. preambulumbekkezdés.

⁸¹ Belgian Competition Authority, Dutch Authority for Consumers & Markets, and Luxembourg Conseil de la Concurrence, *Joint memorandum on challenges faced by competition authorities in a digital world*, (2019).

⁸² Autorité de la concurrence: *L'Autorité publie sa contribution au débat sur la politique de concurrence face aux enjeux posés par l'économie numérique* (2020. február 21.).

⁸³ Bundeskartellamt: *Amendment of the German Act against Restraints of Competition* (2021. január 19.).

⁸⁴ CMA: *Online platforms and digital advertising. Market study final report* (2020. július 1.).

⁸⁵ Bundeskartellamt: *Joint paper of the heads of the national competition authorities of the European Union. How national competition agencies can strengthen the DMA* (2021. június 22.) 28. pont.

⁸⁶ Stigler Committee on Digital Platforms Final Report. *Chicago Booth*, 2019. szeptember 16.

⁸⁷ W. Kip Viscusi – Joseph E. Harrington – John M. Vernon: *Economics of Regulation and Antitrust*. 4th Edition, MIT Press Books, 2005. 569.

⁸⁸ Kristalina Georgieva et al.: *Rising Market Power — A Threat to the Recovery? IMF Blog*, 2021. március 15.

⁸⁹ Georgios Petropoulos: *The EU's Digital Markets Act (DMA). Competition Policy International*, 2021. május 9.



A DMA-javaslat 12. cikke előírja, hogy a kapuórvállalkozásoknak értesíteniük kell a Bizottságot minden általuk tervezett, más alapvető platformszolgáltatást nyújtó vagy digitális szektorban érdekelt vállalkozást érintő összefonódásról abban az esetben is, ha az összefonódás nem érné el a vállalkozások közötti összefonódásról szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet⁹⁰ szerinti joghatósági küszöböt. Kérdéses azonban, hogy mit kezd a Bizottság ezzel a lehetőséggel, amikor a múltban több olyan engedélyköteles fúziós ügy is volt, amelyek jóváhagyása után komoly versenyaggályokat fogalmaztak meg. Ilyen a *Google/DoubleClick*,⁹¹ amelynek a következményeként a Google olyan vertikálisan integrált online hirdetési vállalkozássá vált (hiszen a DoubleClick megszerzése tette számára lehetővé a böngészési adatok megismerését), amely mára az online hirdetési piac főbb problémáinak egyike lett. A másik ilyen a *Facebook-Whatsapp* összefonódás engedélyezése.⁹² A francia versenyhatóság ágazati vizsgálata szerint is a Facebook és a Google mára az online hirdetési piac meghatározó szereplői, mert nagyszámú felhasználó böngészési adatai alapján képesek célzott hirdetések kínálására.⁹³ Az EU Bizottság szakértői tanulmánya⁹⁴ ezért azt ajánlotta, hogy a kapuórplatformok olyan felvásárlásainál, amikor a céltársaság kisebb, kiegészítő jellegű szolgáltatást nyújt, fogadjon el egyfajta ökoszisztéma alapú megközelítést. Ez a szakértői jelentés szerint annak vizsgálatát jelentené, hogy a kiegészítő jellegű szolgáltatás megszerzése mennyiben teszi lehetővé a domináns szereplő számára a piaci hatalma kiterjesztését és ezáltal az egész ökoszisztéma további erősítését. Van olyan vélemény, hogy az EU Bizottság 2020. decemberi *Google Fitbit* feletti irányításszerzést jóváhagyó döntése⁹⁵ elmulasztotta az összefonódás e szakértői jelentés szempontjából való vizsgálatát.⁹⁶ Másfelől viszont el kell ismerni, hogy egyfajta strukturális kötelezettségként az EU Bizottság előírta a Fitbit adatainak silóban tartását, nevezetesen, hogy azokat nem lehet a Google hirdetési szolgáltatásaihoz felhasználni, mert az online keresés alapú hirdetési piacokon a Fitbit adataival a Google már amúgy is fennálló domináns pozíciója tovább erősödött volna.

3.5. Az EU adatstratégiája

Az EU adatstratégiája kifejezetten is elismeri, hogy „jelenleg a világ adatainak nagy részét néhány technológiai nagyvállalat birtokolja. Ez visszafoghatja az adatvezérelt

⁹⁰ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete) EGT vonatkozású szöveg.

⁹¹ COMP/M.4731 – *Google/DoubleClick*, 340. 363.

⁹² COMP/M.7217 – *Facebook/Whatsapp*.

⁹³ Autorité de la concurrence: *L'Autorité rend son avis sur la publicité en ligne* (2018. március 6.). Ezt csak súlyosbítják az egyéb versenykorlátozások, mint amit a Bizottság is megállapított 2019-es döntésében [COMP/AT.40411 — *Google Search (AdSense)*], hogy a Google versenytárs keresési hirdetések elhelyezését nem biztosítja a hirdetési felületeket biztosító partnerhálózatában.

⁹⁴ Jacques Crémer – Yves-Alexandre de Montjoye – Heike Schweitzer: *Competition Policy for the digital era (final report)*. European Commission, 2019.

⁹⁵ Case M.9660 – *Google/Fitbit* 964–973. pontok.

⁹⁶ Jay Modrall: *Google/Fitbit – The EU Commission Misses a Step*. Kluwer Competition Law Blog, 2021. június 17.



vállalkozások megjelenését, növekedését és innovációját az EU-ban”.⁹⁷ Az EU egyik fő stratégiai kérdése a 21. században, hogy miként tudja visszaszerezni a kontrollt adatvagyonra felett, csökkenteni az adatok elvesztéséhez vezető technológiai kiszolgáltatottságot. Az EU szerint a jövő adatainak nagy része ipari és szakmai alkalmazásokból, közérdekű szakterületekről vagy a dolgok internetével kapcsolatos alkalmazásokból fog származni,⁹⁸ aminek érdekében egyensúlyt kell teremteni az adatok áramlása és széles körű felhasználása, illetve a magánéletre, a védelemre, a biztonságra és az etikai kérdésekre vonatkozó magas szintű normák megőrzése között.⁹⁹ „A Bizottság jövőképe az európai értékekre, az alapvető jogokra és azon meggyőződésre épül, hogy gondolkodásunk és cselekedeteink középpontjában az embernek kell állnia.”¹⁰⁰ Ez lenne tehát az EU útja a digitális szuverenitás visszaszerzésére, aminek elmulasztása „azzal a kockázattal jár, hogy az uniós polgárok és vállalkozások adataihoz olyan harmadik országbeli joghatóságok férnek hozzá, amelyek nincsenek összhangban az EU adatvédelmi keretével”.¹⁰¹ Az adatstratégia mind Kínával, mind pedig az USA-val kapcsolatosan megfogalmaz ilyen aggályokat. Az EU adatstratégiája egyfajta harmadik utas megoldásként az adatok szabad áramlása és védelme mellett teszi le a voksát. Ennek érdekében már eddig történtek intézkedések.

Az EU 2018. november 14-i a nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről¹⁰² szóló 2018/1807. rendelete előírja a tagállamoknak, hogy 24 hónapon belül felül kell vizsgálniuk a nemzeti adatlokalizációs korlátozásokat, és közérdek hiányában el kell törölni a nem személyes adatok EU-n belüli áramlását akadályozó ilyen előírásokat, amelyek jellemzően abból a félelemből táplálkoznak, hogy majd így nem állnak a nemzeti hatóságok rendelkezésére.¹⁰³ Ez áthidalható úgy, ha a hozzáférési jogot megkapják a hatóságok függetlenül attól, hol van tárolva az adat. Például az ECN+ irányelv¹⁰⁴ alapján is a nemzeti versenyhatóságoknak minden olyan adathoz hozzá kell férniük, amelyek az eljárás alá vont vállalkozások számára hozzáférhetők, függetlenül azok fizikai elhelyezkedésétől.

A 2019-es nyílt hozzáférési irányelv továbbá a közzététel információinak és a közpénzből finanszírozott információknak a széles körű, Unió-szerte történő további felhasználása miatt írja elő az akadályok elhárítását például éppen a mesterséges intelligencia fejlesztésének további előmozdítása érdekében.¹⁰⁵

⁹⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai adatstratégia* COM(2020) 66 végleges (2020. február 19.). 3.

⁹⁸ COM(2020) 66 3.

⁹⁹ COM(2020) 66 4.

¹⁰⁰ COM(2020) 66 5.

¹⁰¹ COM(2020) 66 10.

¹⁰² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1807 rendelete (2018. november 14.) a nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről.

¹⁰³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1807 rendelete.

¹⁰⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról 6. cikk (1) bekezdés b) pont és 8. cikk.

¹⁰⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférési adatokról és a közzététel információinak további felhasználásáról.



Az EU adatstratégiája ilyen előzmények után összesen három területen irányoz elő intézkedéseket:

1. az adatkormányzás megfelelő szabályozási hátterének megteremtése;
2. a közös európai adatterek kiépítésének elősegítése a közérdekű stratégiai ágazatokban, az adatok szélesebb körű hozzáférhetővé tétele érdekében, hogy nagy értékű nyilvános adatkészletek nyiljanak meg az egész EU-ban, lehetővé téve az ingyenes újr felhasználást;
3. a magánszféra adatai megosztásának előmozdítása (B2B adatsere), továbbá a biztonságos, tisztességes és versenyképes felhőszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása.

2020. november 25-én az Európai Bizottság közzétette a közös európai adatterek iránymutatását lehetővé tevő jogi keret létrehozására, a Data Governance rendeletre (DGR) vonatkozó javaslatát,¹⁰⁶ amely három célt tűzött ki. Egyrészt egy olyan mechanizmus létrehozását, amely elősegíti a védett közzsféra adatai bizonyos kategóriáinak megosztását és újr felhasználását, amelyekre a személyes adatok védelme, szellemi tulajdonjog vagy üzleti titoktartás vonatkozik, így ezért nem tartozik a 2019. évi nyílt adatokról szóló irányelv hatálya alá. Másrészt új jogi rendszer létrehozását, az úgynevezett adatmegosztó szolgáltatók számára, akiknek semlegesnek kell maradniuk a kicserélt adatok tekintetében. Harmadrészt pedig, az úgynevezett adataltruizmus elősegítését, vagyis annak ösztönzését, hogy az egyének vagy vállalatok önként járuljanak hozzá adataik közjó célú felhasználásához. A DGR tehát alternatív modellt kínál a nagy technológiai platformok adatkezelési gyakorlatával szemben, amelyek piaci előnyre tettek szert az üzleti modelljeiknek köszönhetően felhalmozott nagy mennyiségű adatra visszavezethetően.¹⁰⁷ Ez az új megközelítés a bizalom növelése érdekében egy olyan modellt javasol, amely az adatközvetítők semlegességén és átláthatóságán alapulna. Ennek a semlegességnek a biztosítása érdekében az adatmegosztó közvetítő nem kereskedhet az adatokkal saját javára, és szigorú követelményeknek kell megfelelnie.

Az Európai Bizottság adatstratégiájában jelezte, hogy a piaci szereplők közti (B2B) adatmegosztást egy 2021-re tervezett adattörvényben főszabályként önkéntesen ösztönöznék, de bizonyos szektorok esetében akár kötelezővé is tennék FRAND (*fair, reasonable, and non-discriminatory*) alapon, ha a versenyjog nem lenne elégséges.¹⁰⁸ Létezik már ilyen szektorális szabályozási előírás kötelező adatmegosztásra például az autójavítás körében használatos egyes információk megosztásáról¹⁰⁹ vagy a pénzügyi szektorban.¹¹⁰ Azért lényeges az óvatosság és a differenciált megközelítés egyes szektorok és az adatok

¹⁰⁶ European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council on European data governance (Data Governance Act)* COM(2020) 767 final (2020. november 25.).

¹⁰⁷ European Commission: *Commission proposes measures to boost data sharing and support European data spaces* (2020. november 25.).

¹⁰⁸ COM(2020) 66 16.

¹⁰⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 715/2007/EK rendelete (2007. június 20.) a könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjóváhagyásáról és a járműjavítási és -karbantartási információk elérhetőségéről.

¹¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2366 irányelve (2015. november 25.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2009/110/EK és a 2013/36/EU irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.



jelentősége mentén a kötelező adatmegosztással kapcsolatosan, mert az hátrányosan hathat az innovációra.¹¹¹

A technológiai nagyvállalatok hatalmas mértékű adatfelhalmozásának, felhasználásának és adataik megosztásának kérdésével nem az Adattörvény, hanem a Bizottság DMA javaslata foglalkozik. A Bizottság DMA javaslata a kapuőrplatformok üzleti és végfelhasználókkal szembeni tisztességtelen gyakorlatait szorítaná további keretek közé. A DMA-javaslat 6. cikk i) pont kimondaná, hogy a kapuőrök nem akadályozhatják a harmadik fél eladókat abban, hogy hozzáférjenek a kapuőrök által az üzleti felhasználók vásárlóinál összegyűjtött alapvető információkhoz, feltéve, hogy ezen ügyfelek beleegyeznek az információk megosztására harmadik felekkel. A DMA-javaslat 5. cikk a) pontja szerint a kapuőr tartózkodik az alapvető platformszolgáltatások használatából származó személyes adatoknak a kapuőr által kínált egyéb szolgáltatások során való felhasználásától. A DMA-javaslat 6. cikk a) pontja szerint a kapuőr tartózkodik attól, hogy az üzleti felhasználókkal való verseny során felhasználja azokat a nyilvánosan nem elérhető adatokat, amelyek az alapvető platformszolgáltatása üzleti felhasználóinak tevékenységein keresztül keletkeznek. A javaslat 6. cikk j) pontja előírná az anonimizált keresőmotor *click&query* adatokhoz való hozzáféréseinek biztosítását a versenytárs keresőmotor-szolgáltatást nyújtók számára, hogy fejleszthessék algoritmusaik minőségét. Ilyen javaslattal a brit versenyhatóság is előállt, hiszen ezen adatok tekintetében méretelőnyről beszélhetünk, mivel minél több ilyen adat van a keresőmotoroknál, annál jobban képesek fejleszteni algoritmusait.¹¹²

Fentiek alapján megállapítható, hogy a nagy technológiai óriások adatelszívó gyakorlatát egyetlen EU-s kezdeményezés sem érintené vagy próbálná keretek közé szorítani. Emiatt viszont nem látszik, hogy az EU kitettsége ezen a téren csökkenne. A fenti kezdeményezések egyrészt az európai adatvagyon alternatív (technológiai óriások adatvagyona melletti) módszerekkel való megteremtését célozzák, másrészt a technológiai óriások adatvagyonával való gazdálkodást érintenék a DMA-javaslat által. A DMA így tilalmazná a kapuőrök különböző szolgáltatásaiból származó felhasználói adatainak kombinálását, hogy az üzletfelek adatait a kapuőrplatform saját célra használja fel, és biztosítani kellene, hogy az üzletfelek saját felhasználóik adatait a GDPR-t betartva megismerhessék. A DMA-javaslat sem tartalmaz azonban átfogó, technológiai óriások által birtokolt adatvagyonhoz versenytársi hozzáférést biztosító kötelezettséget az anonimizált keresőmotor *click&query* adatokhoz való hozzáféréseken kívül. Az EU 2021-re előírányzott adattörvénye viszont előmozdítaná az adatcsere-megállapodásokat, és ezáltal a technológiai óriások által birtokolt adatvagyon legalább tágabb körben megnyílhatna és felhasználható lenne, viszont továbbra sem akadályozná az adatok zéróáras üzleti modellel való USA-ba szívását. Meg kell jegyezni, hogy az adatok Európában tartását (például adatlokalizációs előírások révén) korlátozza a GATS, amely tiltja a külföldi szolgáltató helyi szolgáltatóhoz képesti hátrányos megkülönböztetését, a helyi szolgáltató kedvezőbb elbírálását.¹¹³ Ezért olyan megoldást kell találni, amely összhangban van

¹¹¹ Government of the Netherlands: *Dutch Vision on Data Sharing between Businesses* (2019. február 1.).

¹¹² CMA (2020): i. m. 90. pont.

¹¹³ Holger Hestermeyer – Laura Nielsen: The Legality of Local Content Measures under WTO Law. *Journal of World Trade*, 48. (2014), 3. 553.



a nemzetközi kereskedelmi megállapodásokkal. Ehhez magát az ingyenesség látszatára építő (zéróáras) üzleti modell adatelszívó hatását kellene tompítani. A brit versenyhatóság tanulmánya¹¹⁴ is az üzleti modell kérdését feszegeti, amikor felveti, hogy az online platformoknak biztosítaniuk kellene a felhasználóknak annak választását, hogy kíván-e személyre szabott reklámokat kapni vagy sem, és ekkor csak általános reklámozással szembesülnének. Ezt a gondolatot kellene továbbvinni a személyes adatok feletti önrendelkezés jogának hatékonyabb biztosítása érdekében. Az adattal fizetés üzleti modelljét ismeri el a szabályozás szintjén az EU 2019/770 irányelve a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól.¹¹⁵ Ez az irányelv biztosítékokat kínál azon szerződésekre, amelyek keretében a kereskedő a fogyasztónak digitális tartalmat szolgáltat vagy digitális szolgáltatást nyújt, illetve erre kötelezettséget vállal, a fogyasztó pedig személyes adatokat ad át, illetve erre kötelezettséget vállal.¹¹⁶ Az adattal fizetés üzleti modelljét az EU Adatvédelmi Biztosító ellentétesen tartotta az adatvédelem szellemiségével, mert a személyes adatok védelme alapvető jog, és ezért a személyes adatok nem tekinthetők árunak.¹¹⁷ Álláspontom szerint azonban az adattal fizetés nem jelenti az adatvédelem erózióját, sőt éppen azt erősítené. Ehhez arra lenne szükség, hogy a technológiai óriások kötelezően biztosítsák a választás lehetőségét a felhasználóknak: adataikkal vagy pénzzel fizetnek a szolgáltatásaikért. Bár az EU 2019/770 irányelv azokra a helyzetekre nem alkalmazandó, amikor a fogyasztó anélkül, hogy szerződést kötött volna a kereskedővel, csak azért kénytelen reklámokat megtekinteni, hogy hozzáférhessen egy digitális tartalomhoz vagy egy digitális szolgáltatáshoz, a tagállamok azonban továbbra is szabadon dönthetnek úgy, hogy kiterjesztik ezen irányelv alkalmazását az irányelv hatálya alá nem tartozó ilyen helyzetekre, illetve egyébként szabályozzák e helyzeteket.¹¹⁸ Az irányelv 8. cikk (1) bekezdés b) pontja értelmében a digitális szolgáltatásnak meg kell felelni a nyilvánosan tett kereskedői kijelentésekből fakadó fogyasztói elvárásoknak. Így tehát egy ingyenes kijelentés azt eredményezi, hogy azért cserébe személyes adat sem szedhető be.¹¹⁹

3.6. Az EU gazdasági nyitottságának csökkentése

Az EU a világ egyik legnyitottabb gazdasága, és a közvetlen külföldi befektetések fő célpontja a világon: a harmadik országbeli befektetők EU-beli közvetlen befektetési állománya 2017 végén 6441 milliárd eurót tett ki, és 16 millió munkahelyet biztosított

¹¹⁴ CMA (2020): i. m. 386–387.

¹¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve (2019. május 20.) a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól (EGT-vonatkozású szöveg).

¹¹⁶ EU 2019/770 irányelv, 24. preambulum-bekezdés.

¹¹⁷ *Opinion 4/2017 of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Directive on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content.*

¹¹⁸ EU 2019/770 irányelv, 25. preambulum-bekezdés.

¹¹⁹ Lásd ebben a tekintetben a Gazdasági Versenyhivatal Facebookkal szembeni elmarasztaló döntését az ingyenesség megtévesztő állítása miatt: Gazdasági Versenyhivatal: *1,2 milliárd Ft bírságot szabott ki a Gazdasági Versenyhivatal a Facebook-ra* (2019. december 6.).



az európaiak számára.¹²⁰ Az EU külföldi befektetésekkel kapcsolatos stratégiai érdekeinek védelme céljából elfogadott 2019/452 EU rendelet¹²¹ olyan együttműködési mechanizmust hozott létre, amelynek keretében a tagállamok és a Bizottság információkat cserélhetnek, illetve szükség esetén aggályokat vehetnek fel az egyes befektetésekkel kapcsolatban. Ez a rendelet lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy véleményt fogalmazzon meg, ha egy befektetés egynél több tagállam biztonságát vagy közrendjét fenyegeti, vagy ha a befektetés hátrányosan érinthet valamely, az Unió egészének érdekét szolgáló projektet. A rendelet alapvető követelményeket állapít meg azon tagállamok számára, amelyek biztonsági vagy közrendi okokból nemzeti szintű átvilágítási mechanizmust működtetnek vagy vezetnek be, továbbá ösztönzi a befektetések átvilágításával kapcsolatos legjobb gyakorlatok és tapasztalatok megosztását. Van olyan vélemény, hogy ezeket a nemzeti befektetésátvilágítási mechanizmusokat EU-szintre kellene emelni a protekcionizmus elkerülése érdekében.¹²²

Az EU joga jelenleg még nem tartalmaz előírásokat azokra a külföldi támogatásokra, amelyek tisztességtelen előnyhöz juttatják kedvezményezettjeiket az EU-ban működő vállalkozások felvásárlása, az EU-n belüli közbeszerzési eljárásokban való részvétel során.¹²³ Ezért az EU Bizottság 2021 májusában rendeletjavaslatot nyújtott be, amelynek értelmében a Bizottság rendelkezne majd hatáskörrel a nem uniós országok által az EU-ban gazdasági tevékenységet folytató vállalkozásoknak nyújtott pénzügyi hozzájárulások vizsgálatára, és adott esetben korrekciós intézkedések alkalmazására. A javaslat három eszköz bevezetését veti fel, amelyek közül kettő bejelentésen alapul, egy pedig általános piacvizsgálati eszköz lenne. Az egyik bejelentésen alapuló eszköz olyan összefonódások vizsgálatára szolgál, amelyek nem uniós kormányzattól származó pénzügyi hozzájárulást tartalmaznak, és a céltársaság 500 millió eurót meghaladó árbevétellel rendelkezik az EU-n belül, a külföldi pénzügyi hozzájárulások mértéke pedig meghaladja az 50 millió eurót. A másik bejelentésen alapuló eszköz olyan közbeszerzési ajánlatok vizsgálatára szolgál, amelyek nem uniós kormányzattól származó pénzügyi hozzájárulást tartalmaznak, és a közbeszerzési pályázat becsült értéke legalább 250 millió euró. A harmadik eszköz minden egyéb piaci helyzet, valamint kisebb összefonódások és közbeszerzési eljárások vizsgálatára szolgál, amelyek esetében a Bizottság hivatalból vizsgálatot indíthat. A bejelentett ügyletek esetében a Bizottság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy megtiltsa a támogatott felvásárlást, vagy azt, hogy a közbeszerzési szerződést a támogatott ajánlattevőnek ítéljék oda. Bár az EU Bizottság javaslata egyaránt vonatkozik minden külföldről támogatott nem európai szervezetre, egyes vélemények szerint a javaslat mögött egyértelműen Kína európai technológiai cégben való részesedésszerzése elleni védekezés motivációja húzódik meg.¹²⁴ Kína igyekszik

¹²⁰ Európai Bizottság: *Megkezdí működését a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó uniós átvilágítási mechanizmus* (2020. október 9.).

¹²¹ Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union.

¹²² Vig Zoltán: *The Regulation of Screening of Foreign Direct Investments in the European Union*. *Pro Futuro*, 10. (2021), 4. 9–24.

¹²³ Európai Bizottság: *A Bizottság új rendeletet terjesztett elő a külföldi támogatások egységes piacon belüli torzító hatásainak kezelése érdekében* (2021. május 5.).

¹²⁴ Laurie Clarke: *The EU's crackdown on state-subsidised companies is aimed squarely at China*. *Technonator*, 2021. május 6.



ugyanis saját internetes ökoszisztémáját kiépíteni, és ennek jegyében az utóbbi időkben különösen német technológiai vállalatok felvásárlásában volt aktív.¹²⁵

3.7. A jogellenes és káros tartalmak elleni küzdelem

A kommunikáció még sohasem volt ennyire olcsó, gyors és anonim,¹²⁶ ami természetesen teret ad nem csak a vállalható, de a káros, erősen kérdéses, vállalhatatlan és akár jogellenes tartalmaknak is. Az online platformok saját jól felfogott üzleti érdekeik miatt moderálják a tartalmakat, mert így akarják elkerülni, hogy nagy ügyfelek távol tartsák magukat vagy minimalizálják a platform használatát. Például a Facebook 2019-ben felállított egy felügyeleti tanácsot a tartalom moderálásával kapcsolatos döntések fellebbezéseinek elbírálására, amely elvileg a cég vezetőitől független hatáskörrel rendelkezik a tartalmi döntések felülvizsgálatára. A platformok moderálási gyakorlata ugyanakkor nem egyszer politikai kontextusba került,¹²⁷ amely miatt a moderálás átlátható, transzparens, jogorvoslatot biztosító gyakorlata különösen is fontos.

A tartalom szűrése – legyen az állami vagy magánpiaci – mindenképpen érzékeny kérdés. Egyfelől ugyanis ez érinti a véleménynyilvánítás szabadságát, másfelől viszont a jogellenes vagy káros tartalmak jelentős társadalmi, politikai kockázatokat hordoznak és komoly károkat okozhatnak. Egy felmérés alapján a megkérdezettek 82%-a szerint az álhírek és a dezinformáció veszélyt jelentenek a demokráciára.¹²⁸ Jelentősen nő az online szolgáltatásokkal való visszaélés is: például a hamisított termékek behozatala Európában 2016-ban 121 milliárd eurót tett ki.¹²⁹ Növekvő problémát okoz a szellemi tulajdonjogokat sértő tartalom, a gyermekek szexuális bántalmazása (amely 2017 és 2019 között megduplázódott), a terroristatartalom, az illegális gyűlöletbeszéd és az egyéneket megcélzó illegális hirdetések terjesztése is. A káros online tartalmak – például a közösségi médiában történő zaklatás, a dezinformációs tartalom és az álhírek – is egyre több kérdést vetnek fel (például hamis információk terjedése a Covid-19-járványról vagy az oltásról).

A Bizottság hangsúlyozza, hogy fontos egyensúlyt kell elérni az illegális tartalom eltávolítása érdekében hozott intézkedések és az alapvető jogok, különösen a véleménynyilvánítás szabadsága és a vállalkozás szabadsága között.¹³⁰ E tekintetben a hivatkozott Bizottsági hatásvizsgálat megállapította, hogy a platformok jelenleg nem védik megfelelően a felhasználóik alapvető jogait. A platformok széles körű mérlegelési jogkörrel

¹²⁵ Amy Borrett: *Is Chinese investment in Europe's technology industry a threat?* *Techmonitor*, 2021. április 14.

¹²⁶ Kyle Langvardt: *Regulating Online Content Moderation*. *Georgetown Law Journal*, 106. (2017), 5. 1359.

¹²⁷ 2020 Facebook ad boycotts. *Wikipedia*, (é. n.).

¹²⁸ Carla Hobbs (szerk.): *Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry*. 2020. július 30.

¹²⁹ Tambiama Madiega: *Digital services act*. European Parliamentary Research Service, PE 689.357 – March 2021. 4.

¹³⁰ European Commission: *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Digital Markets Act* {COM(2020) 842 final} – {SEC(2020) 437 final} – {SWD(2020) 364 final} (2020. december 15.).



rendelkeznek szolgáltatási feltételeik alapján, és döntéseik gyakran nem a tartalom jogszerűségének értékelésén alapulnak. Ennek eredményeként a téves eltávolítások károsan hathatnak a felhasználók véleménynyilvánításának szabadságára, valamint az online piacerektől függő kereskedőkre.

Ezekre figyelemmel tett javaslatot az EU Bizottság 2020 decemberében a Digital Services Act-re¹³¹ (DSA). A DSA-tervezet a DSA hatálya alá tartozó összes közvetítő szolgáltatóra nézve előírná a szolgáltatásaik használatára vonatkozó összes korlátozás közzétételének kötelezettségét. Ezenkívül kötelesek lennének felelősségteljesen fellépni a korlátozások alkalmazásában és érvényesítésében, ideértve a tartalom moderálásához használt eszközök, például az algoritmikus döntéshozatali felülvizsgálat használatát is (12. cikk). Valamennyi szolgáltatónak jelentést kell tennie az illegális tartalomnak tekintett vagy a szolgáltató feltételeivel ellentétes információk eltávolításáról és letiltásáról is (13. cikk). Mind az online platformoknak, mind a tárhelyszolgáltatóknak értesítési és cselekvési mechanizmusokat kellene bevezetniük, amelyek lehetővé teszik harmadik felek számára, hogy jelentsék az állítólagos illegális tartalmat (14. cikk), továbbá indokolást kell adjanak, amikor úgy határoznak, hogy eltávolítják vagy letiltják a konkrét információkhoz való hozzáférést (15. cikk). Könnyen hozzáférhető és felhasználóbarát belső panaszkezelési eljárást kell létrehozniuk felhasználóik számára (17. cikk). A javaslat bevezeti a megbízható jelzők fogalmát is, azokra a tagállami hatóságok által kinevezett szervekre, amelyek az illegális tartalom elleni küzdelem terén különös szakértelemmel rendelkeznek. Az online platformok kötelesek lennének elsődlegesen feldolgozni a megbízható jelzőktől érkező értesítéseket (19. cikk), és tájékoztatniuk kellene az illetékes végrehajtó hatóságokat abban az esetben, ha tudomást szereznének bármely olyan információról, amely súlyos bűncselekmények gyanúját veti fel, veszélyt jelent az emberek életére vagy biztonságára (21. cikk). Ezenkívül a javaslat bevezeti az „ismerje meg az üzleti ügyfeleket” elvet, amely alapján a platformok kötelesek lesznek a kereskedőktől beszerezni és ellenőrizni az azonosító adatokat, mielőtt lehetővé tennék számukra a szolgáltatásaik használatát (22. cikk). A 45 millió havi felhasználóval rendelkező óriási platformoknak évente legalább egyszer értékelniük kell a szolgáltatásaik működéséből és használatából eredő rendszerszintű kockázatokat (26. cikk). A kockázat három kategóriáját különbözteti meg a DSA:

1. felhasználói által elkövetett esetleges visszaélések (például illegális tartalom, gyermekekkel való szexuális visszaélést okozó anyagok terjesztése, hamisított termékek forgalmazása);
2. szolgáltatásaiknak az alapvető jogokra (például a magánéletre, a véleménynyilvánítás szabadságára) gyakorolt hatása, például algoritmikus rendszereik kialakítása miatt, és
3. szolgáltatásaik szándékos manipulálása, például hamis felhasználói profilok létrehozása által.

¹³¹ European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC* COM(2020) 825 final (2020. december 15.).



Az óriási platformoknak a kockázatértékelés fényében meg kell tenniük a megfelelő enyhítő intézkedéseket (27. cikk), például a tartalommoderálás, algoritmikus ajánló-rendszereik és online interfészeik működésének kiigazítására annak érdekében, hogy azok visszatartsák és korlátozzák az illegális tartalom terjesztését. Külső és független ellenőrzéseknek is alá kell vetni magukat (28. cikk): elérhetővé kell tenni a Bizottság és független kutatók számára a megfelelés ellenőrzéséhez szükséges adatokat, valamint megfelelési tisztségviselőt kell kinevezniük. Ebben az értelemben a DSA elmozdulást jelent a jelenlegi önszabályozás felől a társszabályozási és szabályozási mechanizmusok felé.¹³²

4. Összegzés

Az EU célja a digitális korban is az, hogy megőrizze értékeit, ezért a digitális kor kihívásainak megválaszolásakor is ennek megfelelően kívánja járni a saját útját. Ennek egyik legmarkánsabb megjelenése a szabályozás, amelynek az EU a fő innovátora a világban. Olyannyira, hogy a digitális kor szabályozásában az akadémiai szférát is megelőzi, amelynek sok esetben csak az EU-s szabályozási javaslatok utólagos értékelése és nem *de lege ferenda* alakítása marad.

Az EU a digitális szuverenitás elérése egyik fő eszközének (a technológiai befektetések ösztönzése és támogatása mellett) az értékei mentén működő szabályozást választotta. Az EU Bizottság 2019–2024 közötti stratégiájának prioritásai között szerepel az EU digitális korra való felkészítése, aminek fókuszában az embereket szolgáló technológiák, a tisztességes verseny és a nyílt internet áll. Ennek biztosítása érdekében a Bizottság több szabályozási intézkedést is hozott, illetve előirányzott, amelyek hozzájárulhatnak az EU digitális szuverenitásának a növeléséhez: kiberbiztonság, adóztatás, technológiai óriások piaci dominanciája elleni küzdelem, adatok védelme és elérhetővé tétele, gazdasági nyitottság csökkentése, mesterséges intelligencia fejlesztése, az internet nyitottságának biztosítása. Az egységes digitális adón kívül az EU mindegyik területen elért eddig valamilyen eredményt. A mesterséges intelligenciát illetően a világ első szabályozási javaslatát alkotta meg. A kiberbiztonság terén pedig elindult az EU-s szabványosítás. A technológiai óriások dominanciájának kordában tartására az EU a versenyhatóságok kezdeményezésére versenyjogot meghaladó szabályozást tervez, amellyel kapcsolatos hatáskörök élvezői – úgy tűnik – maguk a versenyhatóságok lesznek, amelyeket azonban bírálatok értek amiatt, hogy a technológiai óriások növekedését sokáig tétlenül nézték. Mindenképpen figyelemre méltó fejlemény, hogy az EU-ban a versenyhatóságok ilyen értelemben megerősödve kerülnek ki a kritikákból. A jogellenes és káros internetes tartalmakkal szemben az EU a DSA-javaslattal elmozdulna a jelenlegi önszabályozás felől a társszabályozási és szabályozási mechanizmusok felé.

Az EU egyik fő stratégiai kérdése a 21. században, hogy miként tudja visszaszerezni a kontrollt adatvagyonra felett, csökkenteni az adatok elvesztéséhez vezető technológiai kiszolgáltatottságot. Ennek kapcsán megállapítható, hogy az ebben a körben született eddigi EU-s kezdeményezések a zéróáras üzleti modellel megvalósuló adatelszívást

¹³² Madiega (2021): i. m. 7.



nem szorítanak keretek közé, emiatt viszont nem látszik, hogy az EU kitétsége ezen a téren csökkenne. Ehhez arra lenne szükség, hogy a technológiai óriások kötelezően biztosítsák a választás lehetőségét a felhasználóknak: adataikkal vagy pénzzel fizetnek a szolgáltatásaikért.

Felhasznált irodalom

- 2020 Facebook ad boycotts. *Wikipedia*, (é. n.). Online: https://en.wikipedia.org/wiki/2020_Facebook_ad_boycotts
- Állami Számvevőszék: *Elemzés a digitális gazdaság megadóztatásának aktuális kérdéseiről, a modern gazdasághoz illeszkedő új uniós adószabályokról értékelő elemzés figyelemmel a terület ellenőrizhetőségére* (2020. március 5.).
- Apple investigated in UK over ‚unfair’ App Store claims. *BBC*, 2021. március 4. Online: www.bbc.com/news/technology-56279514
- Autorité de la concurrence: *L’Autorité rend son avis sur la publicité en ligne* (2018. március 6.). Online: www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/lautorite-rend-son-avis-sur-la-publicite-en-ligne
- Autorité de la concurrence: *L’Autorité publie sa contribution au débat sur la politique de concurrence face aux enjeux posés par l’économie numérique* (2020. február 21.). Online: www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/lautorite-publie-sa-contribution-au-debat-sur-la-politique-de-concurrence
- Autorité de la concurrence: *The Autorité de la concurrence hands out a €220 millions fine to Google for favouring its own services in the online advertising sector*. 2021. június 7. Online: www.autoritedelaconcurrence.fr/en/article/autorite-de-la-concurrence-hands-out-eu220-millions-fine-google-favouring-its-own-services
- Beyoud, Lydia – Aoife White: Facebook’s Libra Currency Gets European Union Antitrust Scrutiny. *Bloomberg*, 2019. augusztus 20. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-20/facebook-s-libra-currency-gets-european-union-antitrust-scrutiny
- Borrett, Amy: Is Chinese investment in Europe’s technology industry a threat? *Techmonitor*, 2021. április 14. Online: <https://techmonitor.ai/policy/geopolitics/is-chinese-investment-europe-technology-industry-threat>
- Bryant, Jennifer: 3 years in, GDPR highlights privacy in global landscape. *IAPP*, 2021. május 25. Online: <https://iapp.org/news/a/three-years-in-gdpr-highlights-privacy-in-global-landscape/>
- Bundeskartellamt: *Amendment of the German Act against Restraints of Competition* (2021. január 19.). Online: www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB%20Novelle.html
- Bundeskartellamt: *Bundeskartellamt examines linkage between Oculus and the Facebook network* (2020. december 10.). Online: www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2020/10_12_2020_Facebook_Oculus.html



- Bundeskartellamt: *Joint paper of the heads of the national competition authorities of the European Union. How national competition agencies can strengthen the DMA* (2021. június 22.). Online: www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Others/DMA_EC_N_Paper.html;jsessionid=AF567C0C3AB5A4288224A6C113B1A410.1_cid381?nn=3591568
- Bunn, Daniel: The U.S. Trade Representative Expands Its Digital Services Tax Investigations. *Tax Foundation*, 2020. június 2. Online: <https://taxfoundation.org/us-trade-representative-ustr-digital-services-tax-investigations/>
- Candelon, François – Martin Reeves: The New Digital World: Hegemony or Harmony? *BCG*, 2017. november 14. Online: www.bcg.com/publications/2017/strategy-globalization-new-digital-world-hegemony-harmony
- Chee, Foo Yun: EU regulators to probe Alexa, Siri and other voice assistants. *Reuters*, 2020. július 16. Online: www.reuters.com/article/us-eu-antitrust-tech-idUSKCN-24H1VP
- Clarke, Laurie: The EU's crackdown on state-subsidised companies is aimed squarely at China. *Techmonitor*, 2021. május 6. Online: <https://techmonitor.ai/policy/eu-foreign-subsidies-legislation-china>
- CMA opens investigation into possible abuse of dominance arising from Google's „Privacy Sandbox” browser changes. *Practical Law*, 2021. január 8. Online: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-029-1182?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-029-1182?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)
- Crémer, Jacques – Yves-Alexandre de Montjoye – Heike Schweitzer: *Competition Policy for the digital era* (final report). European Commission, 2019. Online: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>
- EDPS: Opinion 8/2016. EDPS Opinion on coherent enforcement of fundamental right since the age of big data (2016. szeptember 23.). Online: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-09-23_bigdata_opinion_en.pdf
- Egresi Katalin – Pongrácz Alex – Szigeti Péter – Takács Péter: *Államelmélet*. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2016. Online: https://jet.sze.hu/images/Tansz%C3%A9ki%20Kiadv%C3%A1nyok%202017-18/allamelmelet_tk_2017_06_05-1.pdf
- Espinoza, Javier: Brussels asks news groups to describe their data deals with Google. *Financial Times*, 2019. december 9. Online: www.ft.com/content/a6183776-1a74-11ea-97df-cc63de1d73f4
- Espinoza, Javier – James Politi: US warns EU against anti-American tech policy. *Financial Times*, 2021. június 15. Online: www.ft.com/content/2036d7e9-daa2-445d-8f88-6fcee745a259
- Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európa digitális jövőjének megtervezése* COM(2020)67 végleges (2020. február 19.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0067:FIN:HU:PDF>
- Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai adatstratégia* COM(2020) 66 végleges (2020. február 19.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066>



- Európai Bizottság: *Megkezdí működését a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó uniós átvilágítási mechanizmus* (2020. október 9.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_1867
- Európai Bizottság: *A Bizottság új rendeletet terjesztett elő a külföldi támogatások egységes piacon belüli torzító hatásainak kezelése érdekében* (2021. május 5.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_1982
- European Commission: *Antitrust: Commission opens investigation into possible anti-competitive conduct of Amazon* (2019. július 17.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/mt/ip_19_4291
- European Commission: *Antitrust: Commission opens investigation into possible anti-competitive conduct of Facebook* (2021. június 4.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2848
- European Commission: *Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Amazon for the use of non-public independent seller data and opens second investigation into its e-commerce business practices* (2020. november 10.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2077
- European Commission: *Antitrust: Commission opens investigations into Apple's App Store rules* (2020. június 16.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1073
- European Commission: *Antitrust: Commission opens investigation into possible anti-competitive conduct by Google in the online advertising technology sector* (2021. június 22.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3143
- European Commission: *Commission proposes measures to boost data sharing and support European data spaces* (2020. november 25.). Online: www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2102
- European Commission: *Cloud computing* (é. n.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cloud-computing>
- European Commission: *Commission Report on safety and liability implications of AI, the Internet of Things and Robotics* COM(2020) 64 final (2020. február 19.). Online: https://ec.europa.eu/info/publications/commission-report-safety-and-liability-implications-ai-internet-things-and-robotics-0_en
- European Commission: *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Digital Markets Act* {COM(2020) 842 final} – {SEC(2020) 437 final} – {SWD(2020) 364 final} (2020. december 15.)
- European Commission: *Communication from the Commission to European Parliament, European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions, A European strategy for data* COM(2020) 66 final (2020 február 19.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020D0066>
- European Commission: *Communication from the Commission to European Parliament, European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe* COM(2018) 237 final (2018. április 25.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A237%3AFIN>



- European Commission: *Europe fit for the Digital Age: Commission proposes new rules and actions for excellence and trust in Artificial Intelligence* (2021. április 21.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1682
- European Commission: *Inception impact assessment on the Ex ante regulatory instrument Ares(2020) 2877647* (2020. december 16.).
- European Commission: *Shaping Europe's digital future* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en
- European Commission: *Questions and Answers on a Fair and Efficient Tax System in the EU for the Digital Single Market* (2018. március 21.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_2141
- European Commission: *White Paper on Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust* COM(2020) 65 final (2020. február 19.). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf
- European Investment Bank – European Commission: *Artificial intelligence, blockchain and the future of Europe. How disruptive technologies create opportunities for a green and digital economy* (2021). Online: www.eib.org/attachments/thematic/artificial_intelligence_blockchain_and_the_future_of_europe_report_en.pdf
- European Parliament: *Security threats connected with the rising Chinese technological presence in the EU and possible action on the EU level to reduce them* (2019. március 12.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0156_EN.html
- Fefer, Rachel F.: *EU Digital Policy and International Trade*. Congressional Research Service R46732. 2021. március 25. Online: <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R46732>
- Fleming, Sean: *What is digital sovereignty and why is Europe so interested in it?* *World Economic Forum*, 2021. március 15. Online: www.weforum.org/agenda/2021/03/europe-digital-sovereignty/
- Gal, Michal – Nicolas Petit: *Radical Restorative Remedies for Digital Markets*. *Berkeley Technology Law Journal*, 37. (2021), 1.
- Gazdasági Versenyhivatal: *1,2 milliárd Ft bírságot szabott ki a Gazdasági Versenyhivatal a Facebook-ra* (2019. december 6.). Online: www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2019_es_sajtokozlemenyek/12-milliard-ft-birsagot-szabott-ki-a-gazdasagi-versenyhivatal-a-facebook-ra
- Georgieva, Kristalina – Federico J. Díez – Romain Duval – Daniel Schwarz: *Rising Market Power — A Threat to the Recovery?* *IMF Blog*, 2021. március 15. Online: <https://blogs.imf.org/2021/03/15/rising-market-power-a-threat-to-the-recovery/>
- Government of the Netherlands: *Dutch Vision on Data Sharing between Businesses* (2019. február 1.). Online: www.government.nl/documents/reports/2019/02/01/dutch-vision-on-data-sharing-between-businesses
- Gönczöl Tünde: *A hipszter antitörzstírányzat és kritikussai*. In Valentiny Pál – Nagy Csongor István – Berezvai Zombor (szerk.): *Verseny és Szabályozás 2018*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019. 13–43. Online: https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_teljes.pdf



- Herszenhorn, David M.– Maia De La Baume: Trump slammed her as a U.S. hating 'tax lady'. She just got a promotion. *Politico*, 2019 november 27. Online: www.politico.com/news/2019/11/27/margarethe-vestager-eu-tax-promotion-074181
- Hestermeyer, Holger – Laura Nielsen: The Legality of Local Content Measures under WTO Law. *Journal of World Trade*, 48. (2014), 3. 553–591.
- Hobbs, Carla (szerk.): *Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US–China rivalry*. European Council on Foreign Relations, 2020. július 30. Online: https://ecfr.eu/publication/europe_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry/
- Italy fines Google for excluding Enel e-car app from Android Auto. *Reuters*, 2021. május 13. Online: www.reuters.com/technology/italys-antitrust-fines-google-102-million-euros-abuse-dominant-position-2021-05-13/
- Janka, Sebastian Felix – Severin Benedict Uhsler: Antitrust 4.0 – the rise of Artificial Intelligence and emerging challenges to antitrust law. *European Competition Law Review*, 39. (2018), 3. 112.
- Keating, Dave: *Why the EU leads in digital regulation, but lags in digital innovation*. 2019. október 23. Online: www.euractiv.com/section/data-protection/news/why-the-eu-leads-in-digital-regulation-but-lags-in-digital-innovation/
- Komaitis, Konstantinos – Justin Sherman: US and EU tech strategy aren't as aligned as you think. *Brookings Tech Stream*, 2021. május 11. Online: www.brookings.edu/techstream/us-and-eu-tech-strategy-arent-as-aligned-as-you-think/
- Langvardt, Kyle: Regulating Online Content Moderation. *Georgetown Law Journal*, 106. (2017), 5. 1353–1388. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3024739>
- Larger, Thibault: Italy competition watchdog opens probe into Amazon, adding to EU list. *Politico*, 2019. április 16. Online: www.politico.eu/article/italy-competition-watchdog-opens-probe-into-amazon-adding-to-eu-list/
- Madiega, Tambiama: *Digital sovereignty for Europe*. European Parliamentary Research Service, PE 651.992 – July 2020.
- Madiega, Tambiama: *Digital services act*. European Parliamentary Research Service, PE 689.357 – March 2021.
- Modrall, Jay: Google/Fitbit – The EU Commission Misses a Step. *Kluwer Competition Law Blog*, 2021. június 17. Online: <http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/06/17/google-fitbit-the-eu-commission-misses-a-step/>
- OECD: *What is BEPS?* (é. n.). Online: www.oecd.org/tax/beps/about/
- Opinion 4/2017 of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Directive on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content. Online: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-03-14_opinion_digital_content_en.pdf
- Parry, Jacob: MEPs push for rules that allow EC to 'breakup' offenders – IMCO, 2021. január 28. Online: https://app.parr-global.com/intelligence/view/intelcms-2ng9mg?utm_source=Notifications&utm_medium=Email&utm_campaign=Alert&utm_term=-5bad06eca3fa340018bd26b6&ssouid=ABADDE3C-90A9-4069-AC3C-FCF30B60C671



- Petropoulos, Georgios: The EU's Digital Markets Act (DMA). *Competition Policy International*, 2021. május 9. Online: www.competitionpolicyinternational.com/the-eus-digital-markets-act/
- Poitiers, Niclas Frederic – Dennis Görlich: *Geopolitical Aspects of Digital Trade*. European Union, 2020. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/653616/EXPO_IDA\(2020\)653616_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/653616/EXPO_IDA(2020)653616_EN.pdf)
- Posner, Eric A. – E. Glen Weyl: *Radical Markets*. Princeton University Press, 2018. Online: <https://doi.org/10.23943/9781400889457>
- Rigó Csaba Balázs – Tóth András: A digitális szolgáltatási adó szimbolikus jelentősége és annak gyakorlati következményei. *Pénzügyi Szemle*, 65. (2020), 4. 516–530. Online: https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_4_5
- Robertson, Adi: European lawmakers asked Mark Zuckerberg why they shouldn't break up Facebook. *The Verge*, 2018. május 22. Online: www.theverge.com/2018/5/22/17380982/mark-zuckerberg-european-parliament-meeting-monopoly-antitrust-breakup-question
- Schaake, Marietje: How democracies can claim back power in the digital world. *MIT Technology Review*, 2020. szeptember 29. Online: www.technologyreview.com/2020/09/29/1009088/democracies-power-digital-social-media-governance-tech-companies-opinion/
- Scherer, Matthew U.: Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies. *Harvard Journal of Law & Technology*, 29. (2016), 2. 353–400. Online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2609777
- Scott, Mark – Jacopo Barigazzi: US and Europe to forge tech alliance amid China's rise. *Politico*, 2021. június 9. Online: www.politico.eu/article/eu-us-trade-tech-council-joe-biden-china/
- Stigler Committee on Digital Platforms Final Report. *Chicago Booth*, 2019. szeptember 16. Online: www.chicagobooth.edu/research/stigler/news-and-media/committee-on-digital-platforms-final-report
- Stolton, Samuel: LEAK: Commission in bid for EU data sovereignty with digital decade targets. *Euractiv*, 2021. március 8. Online: www.euractiv.com/section/digital/news/leak-commission-in-bid-for-eu-data-sovereignty-with-digital-decade-targets/
- Tepper, Jonathan – Denise Hearn: *The Myth of Capitalism. Monopolies and the Death of Competition*. Wiley, 2019.
- Tirole, Jean: Telecommunications and competition. In Pierre Buigues – Patrick Rey (szerk.): *The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications*. Edward Elgar Publishing, 2004. Online: <https://doi.org/10.4337/9781843769767.00029>
- Tirole, Jean: *Competition and the Industrial Challenge for the Digital Age*. 2020. április 3. Online: www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/by/tirole/competition_and_the_industrial_challenge_april_3_2020.pdf
- Tørsløv, Thomas – Ludvig Wier – Gabriel Zucman: *The Missing Profits of Nations: 2017 Figures*. 2019. Online: <https://doi.org/10.3386/w24701>
- Tóth András: A mesterséges intelligencia szabályozásának paradoxonja és egyes jogi vonatkozásainak alapvető kérdései. *Infokommunikáció és Jog*, (2019), 2. 3–9. Online: <https://infojog.hu/toth-andras-a-mesterseges-intelligencia-szabalyozasanak-paradoxonja-es-egyres-jogi-vonatkozasainak-alapveto-kerdesei-2019-2-73-3-9-o/>



- Twomey, Paul: *Addressing Market Failures to improve the health of the Digital Infrastructure*. T20 Policy Brief, 2017. Online: www.g20-insights.org/policy_briefs/addressing-market-failures-improve-health-digital-infrastructure/
- United Nations: *Digital Economy Report 2019*. Online: <https://unctad.org/webflyer/digital-economy-report-2019>
- Unlocking Digital Competition*. Report of the Digital Competition Expert Panel. 2019. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf
- Valero, Jorge: The EU's digital tax is dead, long live the OECD's plans. *Euractiv*, 2019. március 8. Online: www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/the-eus-digital-tax-is-dead-long-live-the-oecds-plans/
- Versluis, Esther – Marjolein van Asselt – Tessa Fox – Anique Hommels: Calculable Risks? An Analysis of the European Seveso Regime. In Morag Goodwin – Bert-Jaap Koops – Ronald Leenes (szerk.): *Dimension of Technology Regulations*. Wolf Legal Publishers, 2010. 264.
- Vig Zoltán: The Regulation of Screening of Foreign Direct Investments in the European Union. *Pro Futuro*, 10. (2021), 4. 9–24. Online: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2020/4/9463>
- Vincent, James: Obama accuses EU of attacking American tech companies because it 'can't compete'. *The Verge*, 2015. február 17. Online: www.theverge.com/2015/2/17/8050691/obama-our-companies-created-the-internet
- Viscusi, W. Kip – Joseph E. Harrington – John M. Vernon: *Economics of Regulation and Antitrust*. 4th Edition. MIT Press Books, 2005.
- Wiener, Jonathan B.: The regulation of technology, and the technology of regulation. *Technology in Society*, 26. (2004), 2–3. 483–500. Online: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2004.01.033>
- The world's most valuable resource is no longer oil, but data. *The Economist*, 2017. május 6. Online: www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data
- Zödi Zsolt: Az USA Igazságügyi Minisztériumának keresete a Google ellen – a versenyjog dilemmái a platformgazdaságban. *Gazdaság és Jog*, 28. (2020), 10. 6–8.

Jogi források

- Az Európai Bizottság javaslata: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligencia törvény) megállapításáról és egyes Unió jogalkotási aktusok módosításáról, Brüsszel, 2021.4.21., COM(2021) 206 végleges 2021/0106(COD) {SEC(2021) 167 végleges} – {SWD(2021) 84 végleges} – {SWD(2021) 85 végleges}
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet: GDPR)



- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1807 rendelete (2018. november 14.) a nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1807 rendelete a nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről
- Az Európai Parlament és a Tanács 715/2007/EK rendelete (2007. június 20.) a könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjóváhagyásáról és a járműjavítási és -karbantartási információk elérhetőségéről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2366 irányelve (2015. november 25.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2009/110/EK és a 2013/36/EU irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzsféra információinak további felhasználásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve (2019. május 20.) a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól (EGT-vonatkozású szöveg.)
- Belgian Competition Authority, Dutch Authority for Consumers & Markets, and Luxembourg Conseil de la Concurrence, *Joint memorandum on challenges faced by competition authorities in a digital world* (2019). Online: www.belgiancompetition.be/en/about-us/publications/joint-memorandum-belgian-dutch-and-luxembourg-competition-authorities
- C-311/18, *Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Ltd* ECLI:EU:C:2020:559
- Case M.9660 – *Google/Fitbit*
- CMA: *Online platforms and digital advertising. Market study final report* (2020. július 1.)
- Commission Decision of 18.7.2018 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (the Treaty) and Article 54 of the EEA Agreement (AT.40099 – Google Android)
- Commission Decision of 27.6.2017 relating to proceedings under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the Agreement on the European Economic Area (AT.39740 - Google Search (Shopping))
- COMP/M.4731 – *Google/DoubleClick*
- COMP/M.7217 – *Facebook/Whatsapp*
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council on European data governance (Data Governance Act)* COM(2020) 767 final (2020. november 25.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0767>
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC* COM(2020) 825 final (2020. december 15.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>



- Javaslat a Tanács Irányelve az egyes digitális szolgáltatások nyújtásából származó bevételek után fizetendő digitális szolgáltatási adó közös rendszeréről {SWD(2018) 81} – {SWD(2018) 82} Brüsszel, 2018.3.21. COM(2018) 148 végleges 2018/0073 (CNS)
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) COM(2020) 842 final (2020. december 15.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>
- Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union
- Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.151.01.0015.01.ENG
- A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete) EGT vonatkozású szöveg Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex%3A32004R0139>



Schuchtár Endre

Műszaki szabályozási érdekességek az Európai Unió és az Egyesült Királyság megállapodásából

Technical Regulatory Issues from the Agreement between the European Union and the United Kingdom

A Brexit-folyamat legvégső pillanatában, egy az EU–Kanada szabadkereskedelmi egyezmény (CETA) mintájára létrehozott és 2020. december 30-án aláírt kereskedelmi és együttműködési megállapodással sikerült a liberalizált árumozgás megtartása az aláíró felek között. Az európai belső piacon szabadon forgalmazható, összes árura vonatkozó EU-s műszaki jogszabályok továbbra is kötelezők az EK exporttermékeire az Európai Gazdasági Térség (EGT) 31 országában, de most már nem feltételek nélkül érvényesek az EK-ban, mint arra az átmeneti időszakra vonatkozóan kötelezettséget vállaltak, hanem csak a megállapodásban rögzített módon, amire érdemes felhívni mind a jogalkotók, mind a bilaterális kereskedelemben részt vevő felek szíves figyelmét, és megemlíteni egy ezzel összefüggő gazdaságpolitikai kérdést.

Kulcsszavak: Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás, Kereskedelmi Világszervezet, kereskedelem technikai akadályai, műszaki (tartalmú) előírás/jogszabály, szabvány, megfelelésértékelés, régi/új/általános megközelítés, ENSZ EGB – Egyesült Nemzetek Szervezete Európai Gazdasági Bizottsága

At the very last moment of the Brexit process, a trade and cooperation agreement modeled on the EU–Canada Free Trade Agreement (CETA) and signed on 30 December 2020 succeeded in maintaining the liberalised movement of goods between the signatories. The EU technical regulation for all goods that can be freely traded on the European internal market remains binding on U.K. exports to the EEA-31, but is no longer unconditionally in force in the U.K. as was committed for a transitional period; but only in the way set out in the Agreement, to which it is worth drawing

the kind attention of both legislators and parties involved in bilateral trade while mentioning a related economic policy issue.

Keywords: Trade and Cooperation Agreement, WTO – World Trade Organization, TBT – Technical Barriers to Trade, Technical Regulation, Standard, Conformity Assessment, old/new/global approach, UNECE – United Nations Economic Commission for Europe

1. Az Európai Unió – Egyesült Királyság megállapodásának rövid jellemzése

A hároméves tárgyalás után, de a véghatáridő előtt egy nappal „sebtében” aláírt 1300 oldalas kereskedelmi megállapodásra² négy hónapos intenzív szövegpontosító munka várt a folyó év április 29-én megtörtént határozathozatalig. Ennek ellenére még jelenleg is értelmezési vita dül a felek között számos kérdésben, de ezek lezárásának megvárását nem tartom szükségesnek, mert a *Megállapodás egyes áruféleségekre vonatkozó műszaki szabályozásának* példaszzerű elemzése a hatályos jogszabály alapján megtehető, és így megérthető a Határozat 5. cikke szerinti 2023. december 31-ig elvégzendő újraértékelés szükségessége is, amellyel lényegében az Egyesült Királyságban (EK) kibocsátott termékek egyenértékűségét vizsgálnák és értékelnék, az Európai Unió (EU) műszaki jogszabályi környezetében gyártottakhoz képest.

A Megállapodás, bár az EU legfejlettebb ilyen egyezményét, a CETA-t veszi alapul,³ mégis „visszalépés” az európai belső piac szabadkereskedelmi övezet létrehozási folyamatának korai állapotába, amikor a vámok és mennyiségi korlátozások felszámolásával és a vámunió kialakításával, illetve közös külső vámtarifa alkalmazásával tervezték az áruk szabad mozgását megteremteni. A Megállapodás árukra vonatkozó része a Kereskedelmi Világszervezet egyezményén (angol rövidítéssel: WTO, korábban GATT) alapul és liberalizált kereskedelem folytatását célozza. Részletesen tárgyalja a WTO-alapelveket a műszaki szabályozást illetően; nevezetesen a mintául szolgáló CETA-hoz hasonlóan. A 90–93. cikkekre emeli át az úgynevezett „TBT-kereskedelem technikai akadályai” kérdéseket, így a műszaki előírásokat/jogszabályokat (91. cikk), a szabványokat (92. cikk) és a termékek megfelelőségének értékelését (93. cikk). Ezek Megállapodásban történő szerepeltetését indokolják az EU egységes belső piac kialakulásának időszakában az árumozgást korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos tapasztalatok, amelyek például a tagországok eltérő műszaki szabályozásából adódtak, és amelyek

² A Tanács (EU) 2021/689 határozata (2021. április 29.) egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, másrészről Nagy-Britannia és Észak Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodásnak, valamint az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodásnak az Unió nevében történő megkötéséről. (A továbbiakban Megállapodás.)

³ Az EU és Kanada között létrejött szabadkereskedelmi egyezmény (CETA): <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta>



a kötelező tanúsításokkal, az országhatár átlépésekor megismételt (laboratóriumi) vizsgálatokkal lassították az áruk áramlását, de szélsőséges esetben meg is bénították a szabad mozgást.

A Megállapodás e szakcikk célkitűzésétől eltérő, tarifális részével csak ebben a bekezdésben foglalkoznék, példászerűen egy termékre vonatkozóan, ahol az előírás időbeli változása mintha a fejlesztési elvvel ellentétesen módosulna. Itt a Harmonizált Árúleíró és Kódrendszer XV. áruosztályába tartozó Alumínium és ezekből készített áruk (76.03–76.07 nomenklatúra) kereskedelmi kontingensét mindkét irányban 95 000 tonnában maximalizálja 2021. január 1-je és 2023. december 31-e között. E termék preferált mennyisége a periódus utáni két évben csökken 72 000 tonnára, majd 57 500 tonna értékben maximalizálódik, azaz idővel, ha nem is épül le a liberalizált kereskedelem, de a kivezetés irányába tart.

2. A Megállapodásban említett műszaki tartalmú jogalkotás jellemzése

A műszaki szabályozás egy fejlett ipari demokráciában jogszabályokkal történik, amelyekkel az állam a termékekre kötelezően betartandó technikai követelményeket és ezek betartását biztosító magatartási formát ír elő. Az állam a műszaki tartalmú jogszabályaival a termékeket használó vagy szolgáltatásokat igénybe vevő fogyasztók biztonságát kívánja szavatolni, kielégítve azt az alapvető állampolgári jogot, amely a biztonságos termékhez, szolgáltatáshoz kapcsolódik. A biztonság fogalma sok tényezőtől függ, az adott kor természettudományos ismereteinek, a felhasználói kör képzettségének függvényében, és belátható, hogy a veszélyek teljes és minden formájának kizárása az ipari termékek esetében csak aránytalanul nagy költséggel közelíthető a 100%-hoz, de az soha nem érhető el.

Ugyanakkor az eltérő műszaki szabályozás akadályá is lehet az országok közötti árumozgásnak, mint azt előbb említettük az egységes európai belső piac megteremtésének tapasztalatai között, és ennek feloldására nemzetközi munka indult az ENSZ szakosított szervezeteinek keretében. A Kereskedelmi Világszervezet az 1979. évi Tokiói Forduló nyomán szólította fel tagállamait a kereskedelem technikai akadályát jelentő műszaki jogszabályok és a hasonló módon funkcionáló szabványok egymás számára történő rendelkezésre bocsátására, az ilyenek megalkotásának elkerülésére, illetve lebontására, a nemzeti műszaki szabályozás szerinti megfelelésértékelési eljárásokhoz történő nemzetközi hozzáférésre és az értékelési tevékenység kölcsönös elismerésére. Ez a politika tovább erősödött az Uruguay-i Forduló lezárását követően, és mára például az EU új szabadkereskedelmi megállapodásainak⁴ részévé vált.

Az EU–EK Megállapodás 94–100. cikkeiben találjuk a Kereskedelmi Világszervezet ajánlásának megfelelő, átláthatóságra, helyes szabályozásra és együttműködésre

⁴ A Kereskedelmi Világszervezet ajánlásán alapuló úgynevezett Helyes Szabályozási Gyakorlat. European Commission: *Good Regulatory Practices (GRPs) in TTIP – An introduction to the EU's revised proposal* (2016. március 21.).



vonatkozó rendelkezéseket. Ezek betartása egyik fél számára sem lehet nagy probléma, mert például az EU valójában nem volt képes mindent, így a teljes belső piaci termékkört 100%-ban lefedő technikai szabályozás megalkotására, hanem csak ott alkotott, illetve alkot jogszabályt, ahol a hibás termék nagy kockázatot jelent az élet- és a vagyonbiztonság szempontjából. Az EU jogalkotása talán csak az egészség- és napjainkban leginkább a környezetvédelem területén lehet ezen ajánlás szempontjából aggályos, ahol az elővigyázatossági megközelítés⁵ alapján alkotott jogszabályokban olyan kockázatokat is kezelnek, amelyek tudományos megítélése még bizonytalan. A Megállapodás keretében a felek műszaki előírásnak/jogszabálynak tartják az EU-ban az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke szerinti rendeleteket és irányelveket, továbbá a 290. és 291. cikkek szerinti bizottsági és tagországi jogalkotási aktusokat, illetve az EK-ban az elsődleges és másodlagos jogalkotást (amelyek magyar megfelelői a műszaki szabályozás megvalósításában: az Országgyűlés által elfogadott törvény, a Kormány által kiadott kormányrendelet és a miniszter vagy miniszterek által jóváhagyott miniszteri rendelet).

A WTO ajánlásának megfelelően tartalmazzák a felek közötti együttműködés szabályozását a Megállapodás 94–97. cikkei az információs szolgáltatásra, a megfelelőségértékelésre stb. vonatkozóan. A 98. és 100. cikk szabályozza a kereskedelem technikai akadályaival foglalkozó kereskedelmi szaktanácsadói munkáját, míg a 99. cikk egy Információs Pont létesítését írja elő a felek közötti információáramlás megkönnyítésére.

3. A Megállapodásban nem említett, de az EK-ban jelenleg még hatályos műszaki jogszabályok

Az EK mint 1973-tól EU-tagország, részese volt olyan ágazati vagy régi típusú irányelvi jogalkotásnak, amelyet az európai műszaki szabályozás az egységes belső piac kialakításának kezdeti szakaszában (1968–1985) használt az áruk területén. Ilyen típusú jogszabályok jellemzik ma is a közösségi műszaki tartalmú jogi szabályozást – és ezek harmonizációja révén a britet is – az élelmiszerek, a gyógyszerek, a gépjárművek, a traktorok és más mezőgazdasági gépek, valamint a kozmetikumok, illetve egyes vegyi anyagok esetében. Ezt követően az EU-s (és így a brit) jogalkotásban teret nyert az új megközelítés elve, amely egy nagy termékkör használatával kapcsolatos általános kockázatok elemzésén és a veszély megelőzésén alapul. Az új megközelítésű direktívákban olyan általános, alapvető követelményeket fogalmaznak meg forgalmazási feltételként a termékek szélesebb körére, mint az egészségvédelem, a higiénia, az üzembiztonság, a tűzvédelem és a környezetvédelem. Egy termékkörre több irányelv is vonatkozhat, ilyenkor a mindegyikben megfogalmazott követelmény teljesítése szükséges a közösségi piacon történő forgalmazáshoz. Ebben segíthet a jogforrásnak nem minősülő, de az európai szabványosító szervezetek által kiadott úgynevezett harmonizált műszaki szabványok szerinti megfeleltetés, amely a tagállami szabványosítás révén épül a nemzeti rendszerbe.

⁵ Az EU Bizottság /2000/0001 sz. közleménye ismerteti az elővigyázatosság elvének jogszabályi alkalmazásának feltételeit olyan kockázatok kezelésénél, ahol a tudományos ismeretek még nem teljesekek.



Az EU-beli műszaki szabályozás azonos tagországi érvényesüléséhez még szükség volt az alkalmazás egységesítésére, amelyet nem irányelvvel, hanem a Közösségekben közvetlenül és kötelezően megvalósuló jogszabállyal vezettek be. Ilyen például a 768/2008/EK határozat, amely EU-méretű megközelítést alkalmaz a vizsgálat és a tanúsítás területén. E globális megközelítés elve szerint az irányelvekben megadják azokat a megfelelőségértékelési eljárásokat, amelyeken egy-egy adott terméknek át kell esnie ahhoz, hogy az EU belső piacán szabadon kereskedelmi forgalomba kerülhessen. Ezek az eljárások áru- és irányelvfüggők, és ennek megfelelően jelentősen eltérhetnek egymástól. Sokszor elegendő a forgalmazáshoz a gyártó (szállító, importőr) megfelelőségi nyilatkozata az alapvető követelmények kielégítéséről, míg a hibás működéssel nagyfokú veszélyt jelenthető termékek esetében független, harmadik fél általi típus, illetve gyártási eljárás, teljes minőségügyi rendszer tanúsítása stb. szükséges.

Az EU műszaki szabályozásának teljesség tételeit szolgálta az a rendelet, amely nemzeti akkreditálás és piacfelügyelet vonatkozásában állapít meg egységes uniós szabályokat. Megemlítendő, hogy néhány szakterületen tagországi átültetést szintén nem igénylő rendelettel oldják meg a szabályozást, ilyen például a REACH, illetve a GHS jogszabály (bemutatásuk a továbbiakban), amelyek a vegyi anyagok területének alapjogszabályai.

Joggal vethető fel a kérdés, hogy miért választotta az EK a CETA-típusú megállapodást, amellyel elvész a teljes műszaki szabályrendszer, illetve olyan hézagok keletkeznek benne, mint az utóbbi szakaszban feltüntetett EU-s rendeletekkel megvalósított horizontális szabályozás, azaz érdemes-e elhagyni az EU-rendszert és szuverén műszaki szabályozást létrehozni?

E kérdésre is sokan kíséreltek meg választ adni, hiszen tanulmánykötetek születtek a Brexit különböző szempontú vizsgálatáról. Megállapították,⁶ hogy az európai belső piacnak/gazdasági térnek (EGT) használói csak azok lehetnek, akiknek országa a szabadságjogokhoz tartozó teljes jogszabályrendszert átveszi. Így értelemszerűen a tagországok vagy az az állam, amely erre kötelezettséget vállalt az EGT-szerződés aláírásával (például Norvégia) vagy külön megállapodásokkal (Svájc).

Negatívumot nem ismertettek az EU műszaki jogszabályrendszerének működésével, biztonságosságával összefüggésben, viszont egy hivatkozott tanulmányban⁷ szerepel, hogy 56 vizsgált jogszabály alkalmazásából adódó veszteség a brit GDP 0,9%-át tette ki 2015-ben. Tekintettel e jogszabályok felsorolásának hiányára, nem azonosítható, hogy ezekből mennyi az áruk szabad mozgását a belső piacon biztosító jogszabály, de e nélkül is – a Megállapodás egy-egy mellékletének példaszzerű elemzésével – megválaszolható a fenti kérdés.

A gépjárművek vagy a gyógyszerek területén az előző fejezetben említett ágazati, avagy „old approach” jogalkotás jellemzi az EU műszaki szabályozását, amely nagy összhangban fejlődött a nemzetközi és az ENSZ szakosított szervezeteiben végzett egységesítő tevékenységgel. Erre az alapra helyezi vissza a terület jogi szabályozását a Megállapodás e fejezethez tartozó első és második melléklete (gépjárművek, illetve

⁶ Swati Dhingra and Thomas Sampson: *Life after Brexit*. London, Centre for Economic Performance, (é. n.). 4–9.

⁷ Swati Dhingra et al.: *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*. London, Centre for Economic Performance, (é. n.). 9.



gyógyszerek). Tekintettel arra, hogy itt az EU-jogi szabályozás összhangban van a nemzetközi műszaki szabályozással,⁸ és a megfelelő EK-beli jogszabályi háttér (változtatás nélkül) szintén rendelkezésre áll, a jövőben is adott lesz a technikailag akadálymentes árucsera a Megállapodás értelmében.

A gépjárművekre és alkatrészeikre vonatkozóan a Megállapodással a felek elismerik az ENSZ EGB „WP-29” szabályozások egységesítését végző Fóruma által kibocsátott szabványokat. Minden idetartozó terméket típusvizsgálatnak kell alávetni, hogy megfeleljen a vonatkozó biztonsági követelményeknek. Egyes termékek típustanúsítvány szerinti megfelelése a feltétele a piacra helyezésnek, a másik félnél történő forgalomba állításnak.

A humán és állatgyógyászati termékekre vonatkozóan a Megállapodással a felek kijelölik a Jó Gyártási Gyakorlat végrehajtásáért felelős hatóságokat (az összes tagország hatósága, benne a magyar Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, illetve a brit illetékes hatóságok), amelyek jogosultak ellenőrzésre a gyógyszergyártóknál, illetve a másik fél által kiállított, egy-egy termék piaci forgalomba bocsátását engedélyező dokumentum megismerésére, azaz a hatósági jogköröket a felek fenntartják maguknak.

Nem kerül bajba a Megállapodással az EK olyan területen sem, ahol az új megközelítés irányelveinek átültetett jogszabályai szabályozzák a piacra jutást. A korszerű ipari termékek nagy volumenét szabályozzák egységesen az EU-ban a kiefeszültségű vagy a nyomástartó berendezésekre, illetve a gépekre stb. vonatkozó jogszabályok.⁹ E műszaki jogszabályok hatálya alá tartozó termékek megfelelését általában a gyártó tanúsítja (összhangban a TBT 6. cikke ajánlásával), így szinte észrevehetetlen, hogy például egy brit gyártó háztartási gépe már nem az EU28, hanem az UK–EU27 között kötött megállapodással kerül forgalomba a belső piacon.

Más viszont a helyzet a vegyi anyagok területén, amelyet a Megállapodás 3. melléklete szabályoz, és ahol egy újabb EU-jogalkotási módszer szerint irányelv helyett rendeletet alkottak, amely nem igényelt tagállami jogi aktust. A területet nagymértékben lefedő két jogszabály,¹⁰ a REACH és a GHS közül csak az utóbbit, az anyagok és keverékek

⁸ Az ENSZ EGB keretében folyik a gépjárművekre, illetve az ENSZ szakosított szervezeteiben a gyógyszerekre vonatkozó műszaki jogszabályfejlesztés. Bővebben lásd: www.kti.hu/kutatas/eu-es-ensz-egb-ko-zuti-jarmu-muszaki-koordinacio-ekk/ensz-gepjarmu-eloirasok/

⁹ Schuchtar Endre és szerzőtársai: Gyakorlati Tudnivalók az EU-ról GKM Bp. 2004. 32–33.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyi-ananyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről illetve, Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyi-ananyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT vonatkozású szöveg); Az Európai Parlament és a Tanács 1272/2008/EK rendelete (2008. december 16.) az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról, a 67/548/EGK és az 1999/45/EK irányelv módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1907/2006/EK rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg).



osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról szólót említjük mint a felek számára elfogadható ENSZ Harmonizált Rendszerdokumentumot (UN GHS). Itt az anyagok és keverékek kereskedelmének műszaki előfeltételét szabályozó, a regisztrációt, értékelést, korlátozást és az engedélyezést előíró jogszabálya (angol rövidítéssel: REACH) csak az EU-nak van, és az ide való belépésre csak az előírást teljesítő termék szerez jogosultságot.

Kézenfekvő lenne az EK számára a REACH-nek a GHS-hez hasonló brit rendeleti kiadása és így a műszaki szabályozási rendszerükben keletkezett rés betömése, és ennek a Megállapodásban történő szerepeltetése, de nem lépett erre az útra. Mielőtt ennek vizsgálatát megtennénk a következő szakaszban, megválaszolható az a kérdés, hogy a Megállapodással az EK bizonyítottan nem hagyja el az EU műszaki szabályozási rendszerét, de néhány eleménél/területen megfontolással él, ami hatással lehet a termékeknek egyenértékűségére.

4. A REACH rövid jellemzése, kereskedelmi hatása

A REACH az Európai Unió rendelete, amelynek célja, hogy az európai uniós vegyipar versenyképességének javítása mellett fokozza az emberi egészség és a környezet védelmét a vegyi anyagok által potenciálisan okozott kockázatokkal szemben. Az EU-ban 2007 óta hatályban lévő jogszabály első tíz éve alatt az uniós vegyipar árbevétele stagnált, 2017-ben 542 milliárd euró volt, amelyből 6,7% a brit részesedés.¹¹ Míg az EU világkereskedelemben képviselt aránya 2007-ben 27,5% volt, addig ez az érték 2017-ben már csak 16%, a Kína vezetésével feltörekvő országok termelésnövekedése miatt, és az EU27 világszerződés részesedése várhatóan már csak 10,5% lesz 2030-ban.

A REACH-rendeletben foglalt kötelezettségek – például regisztrálás – teljesítése az Európai Unióban székhellyel rendelkező importőr, illetve az itt székhellyel rendelkező, nem uniós gyártó kizárólagos képviselőjének a feladata, így a Megállapodás mellékletében foglaltak már kedvezőtlenebb adminisztrációs helyzetbe hozzák a brit vegyipari vállalkozót, de ez feltehetően nem fogja a meglévő piaci helyzetüket rontani, legalábbis rövid távon.

A REACH-jogszabály az elővigyázatossági megközelítést alkalmazza, azaz olyan kockázatokat is kezel, amelyek tudományos megítélése még bizonytalan. Egy 2020-as javaslat¹² szerint a közeljövőben megtiltják, hogy a termékbe kis méretű műanyagokat (*microplastics*) építsenek be, ha ezek lebomlása a környezetben nem lehetséges. A jogszabályi korlátozással csökkenthető lesz évente 13 200-95 000 tonnával a természetbe jutó mikroműanyag mennyisége, amely veszélyességének megítélése azonban tudományosan vitatott: például egészségkárosító-e vagy „csak” szemét, amely a gépjármű gumiabroncsok kopása következtében különben is megállíthatatlanul növekszik a környezetben. A korlátozás 2,1-20,6 milliárd eurós éves kiadást jelent az uniós

¹¹ Az Európai Vegyipari Szövetség (CEFIC) éves jelentése alapján: CEFIC: *2021 Facts And Figures Of The European Chemical Industry* (é. n.).

¹² Az Európai Vegyi-anyag Ügynökség véleménye: European Chemicals Agency: *Scientific committees: EU-wide restriction best way to reduce microplastic pollution*. ECHA/PR/20/09.



társadalmaknak a mikroműanyagok nagy helyettesítési költsége miatt, és például a műfüves pályák rugalmas borításánál, illetve arcápoló kozmetikumok esetében „teljesítményvesztés” is előfordulhat az alternatíva gyengébb paramétereinek miatt.

Bár a Megállapodásban a felek kijelentik elkötelezettségüket a környezetvédelemben, valószínűtlennek tartom a vitarendezési eljárás alkalmazását az EU részéről az EK-gal szemben, ha az nem kívánja a saját műszaki szabályozásának részévé tenni ezt az „olcsónak” nem minősíthető REACH-jogszabályt.

A REACH és/vagy az említett korlátozás átvételének hiányában az EK visszanyeri e területen az önálló jogalkotási lehetőségét. Ha az EK nem készíti el saját „REACH” jogszabályt vagy amennyiben például nem korlátozza a mikroműanyagot, a brit társadalom nem fog részt venni ebben a környezetvédelmi erőfeszítésben, de feltehetően olcsóbb vegyipari termékeket vásárolhat, illetve vállalkozásai rövid távú előnyre tehetnek szert a világpiacon, ahol nem alkalmazzák e jogszabályt.

5. Következtetések

A kitűzött célnak megfelelően a fentiekben az EU–EK szabadkereskedelmi megállapodás műszaki szabályozási részét jellemzem, és három mellékletét példának felhasználva bemutatom, hogy egy ex-tagállam milyen „TBT konform” módon tudja jogszabályi rendszerét nemzeti, illetve nemzetközi alapra helyezni. A példákra alapozott vizsgálatom és tényadatok sajátos csoportosításán alapuló megfontolás nem ad 100%-os biztonsággal képet a brit műszaki szabályozási rendszer későbbi, tényleges működéséről, de néhány kimenet már most látható. Ilyen a hatósági jogkörök „visszavétele” az EU-tól, dereguláció a versenyképesség javításáért stb. Meg nem válaszolt kérdés, hogy valóban gazdaságpolitikai megfontolás, vagy inkább a szuverenitás visszanyerésének abszolút igénye vezette-e a brit politikát, amikor az EGT keretében elképzelt, Brexit utáni együttműködés helyett egy eltérő műszaki szabályozású és a transzatlanti államokra kidolgozott, CETA-típusú szabadkereskedelmi megállapodás mellett tört lándzsát. Kérdéses továbbá, hogy az EU a Határozat 5. cikke szerinti vizsgálatát követően továbbra is egyenértékűnek ismeri-e el az EK-ban gyártott termékeket.

Felhasznált irodalom

A London School of Economic and Political Science, Centre for Economic Performance 01–07 alszámokon publikált Brexit-tanulmányai, amelyek közül a konkrétan hivatkozottak:

Dhingra, Swati – Thomas Sampson: *Life after Brexit*. London, Centre for Economic Performance, (é. n.). Online: <https://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit01.pdf>

Dhingra, Swati – Gianmarco Ottaviano – Thomas Sampson – John Van Reenen: *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*. London, Centre for Economic Performance, (é. n.). Online: <https://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit02.pdf>



CEFIC: 2021 Facts And Figures Of The European Chemical Industry (é. n.). Online: <https://cefic.org/a-pillar-of-the-european-economy/facts-and-figures-of-the-european-chemical-industry/>

Communication from the Commission on the precautionary principle COM(2000) 1 final (2000. február 2.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:EN:PDF>

European Chemicals Agency: Scientific committees: EU-wide restriction best way to reduce microplastic pollution. ECHA/PR/20/09. Online: <https://echa.europa.eu/hu/-/scientific-committees-eu-wide-restriction-best-way-to-reduce-microplastic-pollution>

European Commission: *Good Regulatory Practices (GRPs) in TTIP – An introduction to the EU's revised proposal* (2016. március 21.). Online: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154381.pdf

Jogi források

A Tanács (EU) 2021/689 határozata (2021. április 29.) egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodásnak, valamint az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodásnak az Unió nevében történő megkötéséről

Az Európai Közösségek Bizottságának közleménye (2.2.2000.) az elővigyázatossági elvről COM (2000) 1 final

Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT vonatkozású szöveg)

Az Európai Parlament és a Tanács 1272/2008/EK rendelete (2008. december 16.) az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról, a 67/548/EGK és az 1999/45/EK irányelv módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1907/2006/EK rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg)



Bíró-Nagy András  – Laki Gergely

Az európai uniós tagság hatása a magyar közpolitikára

Europeanisation of Public Policy in Hungary

A Magyarország és az Európai Unió közötti viszonyról szóló közbeszédben és tudományos kutatásokban egyaránt háttérbe szorult eddig az uniós tagság következményeként hozott nemzeti szintű közpolitikai döntések empirikus vizsgálata. Három új adatbázis elemzésével arra teszünk kísérletet, hogy válaszokat adjunk arra a kérdésre, milyen hatással volt a magyar közpolitikára az uniós tagság 2004 és 2018 között. Áttekintjük, mekkora hatással volt az EU a magyar jogalkotásra, milyen mértékben teljesítette a magyar kormány az Európai Bizottságtól érkező közpolitikai ajánlásokat, és bemutatjuk, milyen hasonlóságok és különbségek vannak a különböző kormányok között a kötelezettségzegési eljárások terén. Eredményeink azt mutatják, hogy a közpolitikai szintű együttműködés az aktuálpolitikai viszonynál jóval gördülékenyebb a magyar kormány (és általában a V4-ek), illetve az EU között.

Kulcsszavak: európai integráció, európaizáció, közpolitika, Európai Szemeszter, euroszkepticizmus

Empirical research about the European Union's impact on domestic public policy has been largely missing both from public discourse and academic research. By presenting the results of three new databases, the aim of this study is to investigate the impact of the EU on the Hungarian public policy between 2004 and 2018. The three aspects covered in this article are the Europeanisation of law-making in the Hungarian Parliament, the implementation of country-specific recommendations issued by the European Commission, and the similarities and differences between different governments in terms of handling infringement procedures. Our results show that the interaction between the Hungarian Government (and in general, V4 governments) and the EU is much less conflictual at the policy level than what some high-profile political conflicts might suggest.

Bíró-Nagy András a Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének tudományos főmunkatársa. E-mail: biro-nagy.andras@tk.hu
Laki Gergely a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájának doktori hallgatója. E-mail: gerlaki@gmail.com

Keywords: European integration, Europeanisation, public policy, European Semester, Euroscepticism

1. Bevezetés

E tanulmány célja az európai unió tagság magyar közpolitikára gyakorolt hatásának vizsgálata.¹ Az európaizációval² foglalkozó kutatások koncentrálhatnak arra, hogy az EU milyen módon hat a tagállamok politikai rendszerére, intézményeire, a tagállami szinten meghozott közpolitikai döntésekre, és arra is, hogy a politika puha kontextusa (értékek, percepciók, narratívák) miként változik a nemzeti és az uniós politika közötti folyamatos kölcsönhatás következményeként. Írásunk e három irányzat közül az európaizáció folyamatának közpolitikai aspektusát elemzi hazánk uniós csatlakozása és a legutóbbi magyar parlamenti választások közötti időszakban (2004–2018), a magyar Országgyűlés törvényei, az Európai Bizottság (EB) által a tagállamok számára évente kidolgozott országspecifikus ajánlások, illetve az EU és a nemzeti kormányok közötti ütközés egyik fő terepe, a kötelezettségszegési eljárások vizsgálata alapján.

Az Országgyűlés által elfogadott törvények európaizációs szempontok szerinti vizsgálata segít feltárni, hogy mekkora az EU hatása a magyar jogalkotásra. Az Európai Bizottság országspecifikus ajánlásainak teljesítése arra mutat rá, hogy a tagállami kormányok mennyire veszik komolyan azt, ha nem kötelezettségek teljesítéséről, hanem egy puhább közpolitikai koordinációs eszköznek való megfelelésről van szó. A kötelezettségszegési eljárások pedig értelemszerűen a kötelezettségeknek való meg nem felelésről szólnak. Ahhoz, hogy mindhárom téren számszerűsíthető megállapításokat tegyünk, három adatbázist építettünk, amelyek tartalmát és eredményeit a következő fejezetekben bemutatjuk. E három adatbázis által empirikus alapon vonhatjuk meg annak mérlegét, hogy milyen hatással volt az EU a magyar közpolitikára 2004 és 2018 között. A törvények európai eredetének vizsgálata a nemzetközi Comparative Agendas Project hazai kutatócsoportjának³ eredeti adatain alapul, amely a 2004-ben vagy azután csatlakozott tagállamok közül eddig egyedül Magyarországon készült el. A visegrádi országokkal való összehasonlítás így a jogalkotás terén nem volt lehetséges, de az országspecifikus ajánlások teljesítése és a kötelezettségszegési eljárások terén igen, így utóbbi két témában a magyar adatokat régiós és uniós összehasonlításban elemezzük.

A tanulmány következő részében bemutatjuk az EU és a magyar közpolitika közötti kapcsolat mérésének e három módját. Mindhárom esetben áttekintjük az EU és a tagállami politika közötti interakció logikáját és a módszert, amellyel adatbázisainkat felépítettük. A harmadik fejezetben bemutatjuk eredményeinket arról, hogy miként alakult az európai eredetű törvények aránya a különböző kormányok alatt, milyen mértékben

¹ E publikáció a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj, illetve az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-5-CORVINUS-22 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

² Claudio Radaelli: *The Europeanization of Public Policy*. In Kevin Featherstone – Claudio Radaelli (szerk.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 27–56.

³ Boda Zsolt – Sebők Miklós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend – Elméleti alapok, empirikus eredmények*. Budapest, MTA TK PTI, 2018.



hajtotta végre a magyar kormány az Európai Bizottság országspecifikus közpolitikai ajánlásait, és hogy milyen hasonlóságok és különbségek vannak az uniós csatlakozás utáni magyar kormányok között a kötelezettségszegési eljárások terén. Írásunk végén levonjuk a konklúziókat az európai uniós tagság hatásáról a magyar közpolitikára.

2. Az EU és a magyar közpolitika közötti kapcsolat mérésének három formája

2.1. Az EU hatása a magyar jogalkotásra

Az európaizáció folyamata során formális és informális szabályok, procedúrák, közpolitikai paradigmák, normák jönnek létre, terjednek el és intézményesednek.⁴ Ezeket először uniós szinten definiálják, majd ezt követően beépülnek a tagállami politikai struktúrákba, a közpolitikába és a közéleti diskurzusba. Az európaizáció komplex megközelítéséből következik az is, hogy messze nemcsak a kötelezően átültetendő uniós jogszabályokon keresztül lehet megfogni a folyamatot, hanem azt is vizsgálni kell, hogy mely pontokon lehet beazonosítani azt, amikor egy kormány proaktív módon lép meg közpolitikai változást az uniós trendekre, célokra, ajánlásokra hivatkozva. Az Európai Unió ugyanis akkor is komoly hatással lehet a nemzeti politikára, ha nincs kötelező érvényű szabályozásra hatásköre. Elemzésünk szempontjából tehát kiemelt hangsúlyt fektetünk arra, hogy megkülönböztessük azokat a törvényeket, amelyeket kötelező jelleggel kellett a magyar viszonyokra adaptálnia a magyar kormányoknak (passzív európaizáció), és azokat a jogszabályokat, amelyeknél a különböző kormányok egyértelműen hivatkoznak európai előzményre, de mégis, a saját döntésükön múlt, hogy a témával foglalkoznak vagy sem (aktív európaizáció). Előfordul azonban, hogy bár a törvény egy része passzív, de egyben ugyanabban a törvénytöredékben proaktív, a tagállami szándékon múló elemeket is tartalmazott – ezekben az esetekben alkalmaztuk a „vegyes” kategóriát.

Az Európai Unió közpolitikai hatását vizsgálva arra is érdemes kitérni, hogy az Európai Unióval kapcsolatos szkeptikusabb hozzáállás befolyásolja-e az európai eredetű törvények elfogadását. Írásunkban mi is választ keresünk arra kérdésre, hogy a 2004–2010-es időszakhoz képest a 2010 utáni Orbán-kormányok másként álltak-e az EU-s eredetű törvények implementációjához. Börzel és szerzőtársai (2017) kiemelték, hogy az Európai Uniónak a csatlakozás előtt transzformatív ereje van a belépni kívánó tagállamokra.⁵ A tagság elérésének ígérete, és így a feltételeesség (*conditionality*) meglete pozitív hatással van az intézményépítésre, amely aztán a csatlakozás utáni időszakban tartósan megkönnyíti az uniós jog és normák átvételét. A csatlakozás előtti időszak egyértelműen pozitív hatással volt a demokratikus viszonyokra és a kormányzati

⁴ Robert Ladrech: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*. *Journal of Common Market Studies*, 32. (1994), 1. 69–88; Radaelli (2003): i. m.

⁵ Tanja A. Börzel – Antoaneta Dimitrova – Frank Schimmelfennig: *European Union Enlargement and Integration Capacity: Concepts, Findings, and Policy Implications*. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 2. 157–176.



hatékonyságra a tagjelölt országokban.⁶ Írásunkban ezért megvizsgáljuk, hogy mennyiben változott az EU-s eredetű törvények aránya és a kormányzati proaktivitás egy olyan időszakban, amikor az uniós csatlakozás már egyre távolabb került, és a magyar politikában a 2010-es kormányváltás után gyakoribbak lettek az EU-kritikus hangok. Ezzel már csak azért is érdemes foglalkozni, mert az is kiderült az elmúlt években, hogy „Brüsszel” és a tagállami vezetők szembenállása akár belpolitikai népszerűséget is hozhat egyes kormányoknak,⁷ ami elviekben szintén vonzóbbá teheti euroszeptikus szereplők számára az uniós jogszabályok és normák implementációjának lassítását vagy azok szabotálását.

A magyar törvényalkotás európaizációját a csatlakozás utáni négy kormányzati ciklus összevetésével vizsgáljuk. A két időszak összehasonlítása lehetővé teszi a különböző uniós attitűddel rendelkező magyar kormányok tevékenységei közötti hasonlóságok és különbségek megismerését az uniós szintű jogszabályok és ajánlások hazai megvalósítása terén. Elsőként azt vizsgáljuk, hogy a magyar Országgyűlésben elfogadott törvények mekkora arányban tekinthetők európai eredetűnek. Azt feltételezzük, hogy a más uniós tagállamokban készült kutatásokhoz hasonlóan a magyar esetben is jelentős kisebbségben vannak az európai eredetű törvények.⁸ Arra számítunk ugyanakkor, hogy a törvényalkotás európaizációjára hatással lesz az adott kormány uniós attitűdje, tehát az EU-val szemben kritikussabb Orbán-kormány esetében kisebb lesz az európai eredetű törvények aránya. Mivel központi jelentőségűnek tekintjük a politikai szándék hatását az európaizációs folyamat proaktív részére, azzal az előfeltevéssel vizsgáljuk meg a 2004–2010 és 2010–2018 közötti időszakok törvényeit, hogy az Orbán-kormányok alatt az aktív európaizáció kevésbé volt jellemző, mint a szocialista támogatású kormányok idején.

A kutatás alapját a Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetében (TK PTI), a magyar Comparative Agendas Project⁹ keretein belül felépített törvényhozási adatbázis szolgáltatta, melynek 2004 és 2018 közötti elemeit (összesen 2511 törvény) az újrakódolás során négy új változóval egészítettük ki (európai eredet azonosítása automatizált kulcsszavas kereséssel, európai eredetű törvények manuális kódolása, aktív és passzív európaizáció vizsgálata, uniós hatáskör szerinti besorolás). A kutatás a 2004–2006, 2006–2010, 2010–2014, 2014–2018-as parlamenti ciklusokban született törvények szövegét vizsgálta. Az európai eredetű törvények meghatározásához Brouard és társai (2012) szelekciós módszerét vettük alapul. Európaizált, tehát európai eredetűnek tekinthető minden olyan törvény, amelynek szövegezésében vagy indokolásában *explicit módon megjelenik az európai uniós kapcsolat*, és konkrétan hivatkoznak valamilyen módon az európai integrációra (magára az EU-ra, valamelyik EU-s intézményre,

⁶ Tanja A. Börzel – Frank Schimmelfennig: *Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe*. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 2. 278–296; Arista M. Cirtautas – Frank Schimmelfennig: *Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance*. *Europe-Asia Studies*, 62. (2010), 3. 421–441.

⁷ Bernd Schlipphak – Oliver Treib: *Playing the Blame Game on Brussels: The Domestic Political Effects of EU Interventions against Democratic Backsliding*. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 3. 352–365.

⁸ Sylvain Brouard – Olivier Costa – Thomas König (szerk.): *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*. Springer, New York, 2012

⁹ Boda–Sebők (szerk.) (2018): i. m.



ajánlásra, eljárás módra stb.). Első lépésben minden egyes törvényről megállapítottuk, hogy utal-e bármilyen formában az Európai Unióra, ehhez 21 – Brouard és szerkesztőtársai (2012) esettanulmányainál egységesen alkalmazott – uniós kulcsszót¹⁰ futtattunk le. Amennyiben legalább egy kulcsszót tartalmazott az általunk vizsgált szöveg, 1-es jelölést kapott, és 0-val jelöltük azokat, amelyekben nem találtunk ilyen kapcsolatot. Valamely kulcsszó említése azonban önmagában nem feltétlenül jelenti azt, hogy a törvény valóban európai eredetű is. Ebből eredően a következő lépésben minden olyan törvényt megvizsgáltunk, amely tartalmazott legalább egy kulcsszót, és megállapítottuk, hogy a törvény valóban európai eredetű (1), vagy a szöveg egyszerűen csak valamilyen formában említést tesz az Európai Unióról (0). Az európai eredetű törvényként beazonosított jogszabályok elfogadásának tagállami motivációját három kategóriába soroltuk: megkülönböztettünk a) aktív, b) passzív, illetve c) vegyes törvényeket. A kódolás utolsó fázisában megnéztük, hogy az egyes törvényekre vonatkozóan milyen hatáskörrel rendelkezik az Európai Unió. Ezen a ponton vettük alapul a CAP adatbázis szakpolitikai besorolását, és az ott szereplő 23 közpolitikai terület alapján az összes törvényt a következő besorolással láttuk el: 1. kizárólagos hatáskör, 2. megosztott hatáskör, illetve 3. támogató hatáskör.¹¹

2.2. Ajánlások az EU-tól: az Európai Szemeszter működése

A 2010-ben bevezetett Európai Szemeszter egy gazdaságpolitikai koordinációt célzó mechanizmus, az Európai Unió gazdaságirányítási keretrendszerének része. Az Európai Szemeszter egy olyan évente ismétlődő ciklust jelent, amely során az EU tagállamai uniós szinten elfogadott célok és szabályok mentén hangolják össze költségvetési, makrogazdasági és strukturális politikájukat az EU előtt álló gazdasági kihívások leküzdése érdekében.¹² A mechanizmus lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy az EU szempontjait is figyelembe vegyék nemzeti költségvetési eljárásuk, valamint gazdaságpolitikájuk kialakítása során, ugyanis a folyamat során az Európai Bizottság (EB, Bizottság) ajánlásokat tesz a tagállamok számára, valamint *ex ante* véleményezi a nemzeti költségvetéseket. Más tekintetben viszont egy *ex post* monitorozási tevékenységet is ellát a bizottság, ugyanis utólag értékeli, hogy milyen mértékben teljesítették a nemzeti kormányok az EB ajánlásait. Fontos hangsúlyozni, hogy habár az Európai Szemeszter bevezetése semmilyen szuverenitásfeladással nem járt a tagállamok részéről az EU felé, mégis a mechanizmus bevezetése után az uniós intézmények meghatározóbb pozícióba kerültek a tagállami gazdasági, fiskális és szociális szakpolitikák monitorozásában,

¹⁰ A 21 kulcsszó: Európai Unió, EU, Európai Közösség, EK, Európai Gazdasági Közösség, EGK, Közös Piac, Egységes Piac, Európai Piac, Európai Szén- és Acélközösség, ESZAK, Európai Atomenergia Közösség, EAK, Euratom, Európai monetáris unió, EMU, Európai monetáris rendszer, EMS, irányelv, közösségi jog, európai jog.

¹¹ A kódolást a nemzetközi kutatócsoportok által alkalmazott eljáráshoz hasonlóan kettős vak kódolással végeztük el, amelyek különbözősége esetén egy harmadik elemző döntött a végső kód használatáról. A 2004–2018 közötti időszakban összesen 2511 törvényt dolgoztunk fel a kettős vak kódolás módszerével. A kódolás során az egyezési arány 96% volt, az esetek 4%-ában volt szükség harmadik kutatói döntésre. Brouard–Costa–König (szerk.) (2012): i. m.

¹² Európai Bizottság: *Az európai szemeszter céljai* (é. n.).



vizsgálatában és irányának befolyásolásában (különösen az eurózónában), mint korábban bármikor.¹³

Az Európai Szemeszter elsődleges *outputjával*, az országspecifikus ajánlásokkal (*country-specific recommendations*, CSR) kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Bizottság nem kötelező jelleggel ír elő intézkedéseket a tagállamok számára, hanem széles körű egyeztetéseket követően ösztönzi őket a közösen elfogadott célok elérésére. A mechanizmus ösztönzi az Európai Bizottságot és a nemzeti kormányokat a minél szélesebb körű egyeztetésekre, aminek egyben az is a célja, hogy a növekvő tagállami részvételen keresztül növekedjen az Európai Szemeszter legitimitációja is.¹⁴ Ezenfelül fontos hangsúlyozni, hogy nem azt írja elő az Európai Bizottság, hogy pontosan milyen szakpolitikai változtatásokat kellene végrehajtaniuk a tagállamoknak, hanem az ajánlások azt hangsúlyozzák, hogy a nemzeti szakpolitikáknak milyen célokat kellene kitűzniük maguk elé.¹⁵ A Bizottság minden tagállam számára megfogalmaz egyedi ajánlásokat, kivéve azokat az országokat, amelyek makrogazdasági kiigazítási program hatálya alá tartoznak – Görögország számára például 2019-ben készített először a Bizottság országspecifikus ajánlásokat. Hozzá kell azonban tenni, hogy a második Barroso-bizottsággal (2010–2014) szemben a Jean-Claude Juncker vezette EB (2014–2019) több területet lefedő, integrált, jobban célzott ajánlásokat fogalmazott meg több részajánlással.¹⁶ A CSR-ok egyébként a szakpolitikai kérdések széles skáláját érintik, többek között olyan területeket is (például oktatás vagy egészségügy), ahol az Európai Unió csak igen korlátozott, úgynevezett támogató hatáskörrel rendelkezik.

Az országspecifikus ajánlások végrehajtását a rákövetkező év első félévében értékeli az Európai Bizottság, amikor az országjelentésekben beszámol az előző évi CSR-okban megfogalmazott problémák kezeléséről, vagy annak elmaradásáról. E skála elemei a következők:

1. nincs haladás (*no progress*) – az érintett tagállam az ajánlás egyetlen intézkedését sem hajtotta végre;
2. korlátozott haladás (*limited progress*) – a tagállam bejelentette néhány intézkedés végrehajtását, de azok vagy nem elégségesek az ajánlás eléréséhez, vagy az elfogadásuk/végrehajtásuk kétséges;
3. némi haladás (*some progress*) – a tagállam bejelentette vagy már el is fogadta az ajánlott intézkedéseket vagy azok egy részét, de a megvalósításuk eredménye még kérdéses;
4. jelentős haladás (*substantial progress*) – a tagállam elfogadta az ajánlott intézkedéseket, a legtöbbet meg is valósította már;
5. teljesen végrehajtva (*fully addressed*) – az összes ajánlott intézkedés eredményesen megvalósult.

¹³ Amy Verdun – Jonathan Zeitlin: *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 2. 138.

¹⁴ Cincia Alcidi – Daniel Gros: *How to strengthen the European Semester?* *CEPS Research Report*, (2017), 15. 1–29.

¹⁵ Tim Costello: *Six Years On: Assessing the Impact of Country Specific Recommendations*. Dublin, Institute of International and European Affairs, 2017. 1.

¹⁶ Alcidi–Gros (2017): i. m. 6.



Ezt a rendszert felhasználva, az Európai Bizottság éves országjelentéseiben publikált ajánlásteljesülési értékelésekből épített új adatbázis alapján azt tárjuk fel, hogy Magyarországon milyen mértékben teljesültek az országspecifikus ajánlások, és ezek miként viszonyulnak a többi uniós tagállam mutatóihoz, különös tekintettel a V4-ekre. Elemzésünkben az országspecifikus ajánlások hosszú távú teljesülését is bemutatjuk a visegrádi országokban, tehát azt, hogy 2011-től a 2018-as országjelentésekig összességében milyen mértékben valósultak meg az uniós ajánlások.

2.3. Ütközés Brüsszellel: a kötelezettségszegési eljárás folyamata

Az Európai Bizottság egyik legfőbb feladata az uniós szerződések öröként tevékenykedni, valamint felelni az uniós szakpolitikák kidolgozásáért és végrehajtásáért.¹⁷ Ennek keretében az Európai Unió Bíróságával (EUB) közösen öröködnék az uniós jogszabályok betartása felett. Amennyiben a Bizottság az uniós jog esetleges megsértését észleli vagy panaszt kap ilyen esetről (például állampolgároktól, vállalatoktól vagy más stakeholderektől), először megpróbálja strukturált párbeszéd formájában rendezni a kérdést az érintett tagállammal. Ez az úgynevezett EU Pilot program, ami megteremti az informális párbeszéd lehetőségét az EB és a tagállami kormányok között. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Bizottság az esetleges jogsértés esetén kérdéseket küld a tagállami kormánynak, amelynek 10 hete van, hogy tényszerű vagy jogi tájékoztatást adjon az EB-nek az esetről. A Bizottság számára szintén tíz hét áll rendelkezésére, hogy értékelje a kormány válaszát. Ennek a párbeszédnek a célja, hogy mihamarabb megoldás szülessen a problémára, ám amennyiben a Bizottság elégtelennek érzi a tagállami reakciót, úgy hivatalosan is kötelezettségszegési eljárást indíthat az adott tagállammal szemben. A hivatalos kötelezettségszegési eljárás indításának tehát az a feltétele, hogy a tagállam vitassa a Bizottság álláspontját, vagy ne hozzon megfelelő intézkedéseket az uniós jogot sértő helyzet rendezésére.

A hivatalos kötelezettségszegési eljárás öt szakaszból állhat, és mind az öt szakasz végén a Bizottságnak lehetősége van a procedúra lezárására. Az eljárás első szakaszában a Bizottság egy a) felszólítólevelet küld a tagállami kormánynak, amelyben arra kéri a kabinetet, hogy két hónapon belül részletezzék a meg nem feleléssel kapcsolatos észrevételeiket. Ha nem érkezik a tagállam részéről válasz, vagy a választ az EB nem tartja megfelelőnek, akkor a Bizottság b) indoklással ellátott véleményben fejt ki, hogy miért tartja uniós jogot sértőnek a helyzetet. Ezek után ismét két hónap áll a tagállami kormány rendelkezésére, hogy összehangolja jogrendszerét a közösségi elvárásokkal. Amennyiben ismét nem érkezik válasz, vagy a tagállami reakciót elégtelennek értékeli a Bizottság, úgy az c) EB az Európai Unió Bírósága elé terjeszti az ügyet és peres eljárást indítását kéri. Amennyiben egy tagállam egy adott irányelv kapcsán elmulasztja értesíteni a Bizottságot a végrehajtási intézkedésekről, az EB ebben a szakaszban kérheti a Bíróságot, hogy kötelezze a tagállami kormányt átalányösszeg vagy kényszerítő bírság

¹⁷ Európai Bizottság: *Kötelezettségszegési eljárás* (é. n.).



fizetésére. Ezután az Európai Bíróság – átlagosan 2 év után – d) döntést hoz arról, hogy a tagállam valóban megsértette-e a közösségi jogot. A tagállami kormány számára az ítélet kötelező érvényű, azaz köteles jogszabályait és gyakorlatát az ítéletben foglaltak szerint kiigazítani, és a vitás helyzetet a lehető leghamarabb rendezni. Amennyiben a tagállam továbbra sem hoz megfelelő intézkedéseket a vitás ügy rendezésére, a Bizottság újból felszólítólevelet küld a tagállamnak, és amennyiben nem érkezik válasz, vagy a válasz nem megfelelő, a e) Bizottság ismét a Bírósághoz fordulhat és átalányösszeg vagy kényszerítő bírság kiszabását javasolhatja. Ezen büntetések összegének a meghatározásakor a jogsértés fontosságát és hatását, a jogsértő állapot időtartamát, valamint az ország pénzügyi helyzetét figyelembe véve határozza meg az EB, ám ettől a javasolt összegtől a Bíróság eltérhet döntésekor.

Kutatásunk során megvizsgáljuk, hogy milyen trendeket olvashatunk ki a 2004–2018 közötti kötelezettségszegési eljárásokból az EU egészét tekintve, majd a visegrádi országokon belül, végül pedig az egyes magyar kormányok tevékenysége terén. Megvizsgáljuk, hogy a kötelezettségszegési eljárások számában, valamint a procedúra lezárásának a szakaszát tekintve felfedezhetünk-e bármilyen mintázatot. A visegrádi országok, azaz Magyarország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia ellen indított eljárások számán, valamint a procedúra alatt mutatott tagállami magatartáson keresztül vizsgáljuk meg azt a kérdést, hogy a sajtóban sokszor renitensnek elkönyvelt V4 országok valóban jobban hátráltatják-e a közösségi jog tagállami érvényesülését, mint a többi uniós tagállam. Arra is választ adunk, hogy 2004 és 2018 között a különböző magyar kormányokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárások számában és a lezárások fázisa terén felfedezhetünk-e bármilyen összefüggést az adott kormányok világnézetével, valamint Európa-politikájával. A kötelezettségszegési eljárások esetén is tesztelni kívánjuk tehát azt a hipotézist, miszerint a 2010 előtti baloldali-liberális kormányok konstruktívabb és együttműködőbb magatartást mutattak az Európai Bizottsággal szemben, mint a retorikájában EU-kritikus második és harmadik Orbán-kormányok. A kutatás alapját egy általunk létrehozott adatbázis biztosítja, amelyben az Európai Bizottság honlapjáról szabadon hozzáférhető adatok alapján összesítettük a 2004. május 1. és 2018. április 8. között az összes uniós tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárást. Az adatbázisunkban az egyes eljárásokkal kapcsolatban megtalálható, hogy pontosan milyen szakpolitikai területen történt az esetleges jogsértés, és hogy az eljárás melyik szakaszában sikerült rendezni a problémát.

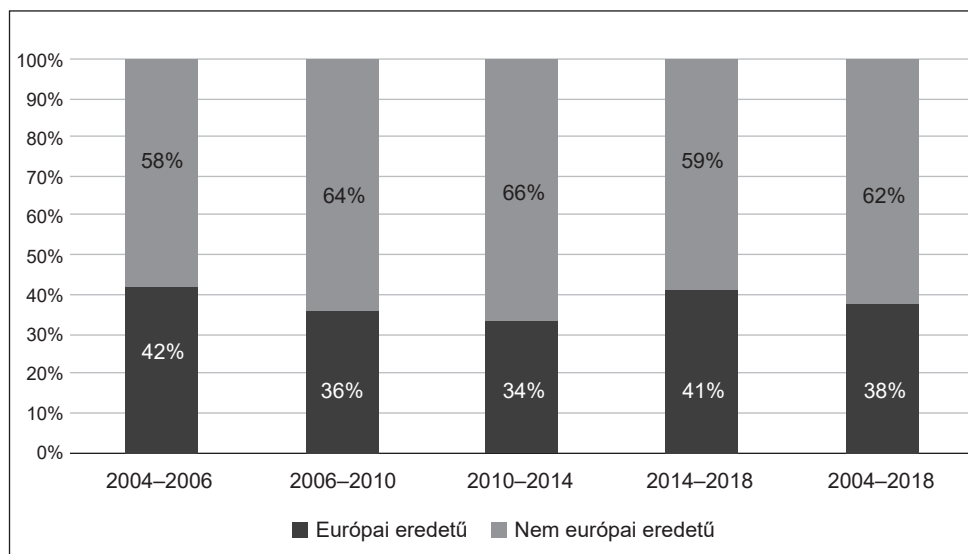
3. Eredmények

3.1. Európai eredetű törvények a magyar Országgyűlésben

A Magyarország uniós csatlakozása és a 2018-as országgyűlési választás között elfogadott törvények azt mutatják, hogy az európai közpolitikai környezet a magyar jogszabályok egy jelentős részére hatással van, de nem a többségére. Ahogy valamennyi eddig



született tagállami esettanulmányban, úgy a magyar esetben is azt látjuk, hogy a nemzeti eredetű törvények a meghatározók. Az európai eredetű törvények aránya a 14 év egészét tekintve 38% volt Magyarországon (1. ábra). A magyar törvényalkotás európai-zációjának mértéke ugyanakkor az eddigi tagállami tapasztalatok fényében magasnak számít. Finnországban és Hollandiában 12%, Olaszországban 15%, Franciaországban 18%, Ausztriában 25%, Németországban 26%, Luxemburgban 29%, Spanyolországban 35% volt az európai eredetű törvények aránya a tagállami esettanulmányokban.¹⁸



1. ábra

Az európai eredetű törvények aránya a magyar Országgyűlésben, 2004–2018

Forrás: a szerzők számítása a magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján

Előzetes feltevésünk, miszerint a kormányzat uniós attitűdje hatással van az európai eredetű törvények arányára, nem igazolódott. A két baloldali kormányzati ciklusban 42% (2004–2006), valamint 36% (2006–2010) volt az európaizáltnak tekinthető törvények aránya, míg a második és harmadik Orbán-kormányok esetében ez a két arány 34 és 41% volt. Jelentősebb eltéréseket a bal- és jobboldali kormányok között tehát nem figyelhetünk meg. Ezekhez az adatokhoz hozzá kell tenni továbbá, hogy a Fidesz-KD-NP-kormányok idején jóval több törvényt fogadott el az Országgyűlés, mint 2010 előtt: míg 2004 és 2006 között 352, 2006 és 2010 között 585 törvényt fogadott el a magyar Parlament, addig a második Orbán-kormány időszakában 846, 2014 és 2018 között pedig 729 jogszabályt. Ebből az következik, hogy számszerűen több európai eredetű törvényt fogadtak el 2010 után (2010–2014: 286; 2014–2018: 302 törvény), mint korábban,

¹⁸ Brouard–Costa–König (szerk.) (2012): i. m.



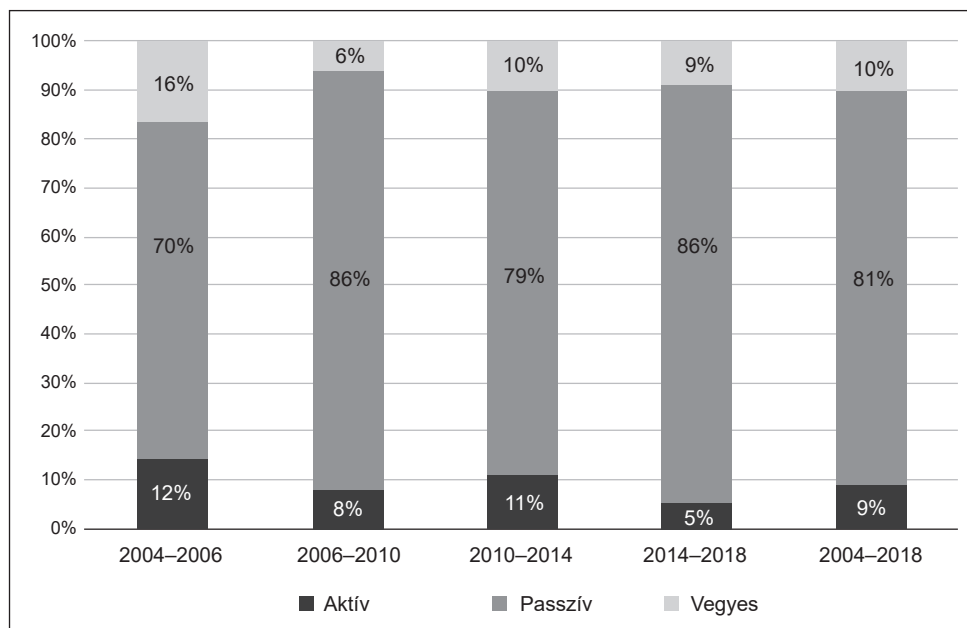
habár azt hozzá kell tenni, hogy a szocialista támogatású kormányok esetében két évvel rövidebb időszakot vizsgáltunk (2004–2006: 149; 2006–2010: 213). Meglehetősen stabil továbbá az uniós eredetű törvények aránya akkor is, ha éves bontásban nézzük az adatokat. Ha a 2018-as választást megelőző rövid időszakot nem vesszük figyelembe (amikor mindössze négy darab törvényt fogadott az Országgyűlés), akkor a 14 év átlagához képest maximum 8 százalékpontos eltéréseket látunk az egyes évek során: az európaizált törvények aránya egyetlen évben sem esett 31% alá, és egyszer sem ment 46% fölé. A 2017-es év volt a csúcspont, amikor majdnem minden második törvénytél volt kimutatható valamilyen európai eredet, ám ha számszerűen nézzük, akkor a 2013-as évben fogadta el a legtöbb európaizált törvényt a magyar Országgyűlés (103 törvény).

Összehasonlítva a két kurzus számaival azt látjuk, hogy nincs érdemi hatással az európaizált törvények arányára a különböző kormányok uniós attitűdje. 2010-ig a baloldali kormányok alatt elfogadott 937 törvény 39%-ának (362) volt valamilyen európai eredete, míg a 2010 utáni Orbán-kormányok alatt 37% ez az arány (az 1575 törvény közül 588 esetében volt kimutatható európai hatás).

A közösségi jog különböző minőségű jogi aktusokat foglal magában. Ugyan az uniós jog legfőbb alapelve az EU-s törvények elsődlegessége a tagállaméval szemben, nemcsak kötelezően átültetendő (irányelv, rendelet, határozat), hanem nem kötelező érvényű (ajánlás, vélemény) jogi aktusok is születnek. Ezenfelül a tagállamok olykor az európai trendeket követve saját indíttatásból is alkotnak az Európai Unióhoz köthető törvényeket. Az európaizáció szempontjából „aktívnek” tekinthető, amennyiben a tagállam önszorgalomból alkot európai eredetű törvényeket, és „passzívnek”, amennyiben ez kötelező érvényű jogi aktusból következik. Egy tagállam jogalkotásában tehát rendszerint egyszerre van jelen az aktív és a passzív európaizáció. A tagállami jogalkotási motivációt elemezve az látható, hogy az európai hatás kötelező oldala, tehát a passzív kategóriába sorolt törvények aránya magasan meghaladja az aktív, illetve vegyes kategóriába tartozó jogszabályok arányát (2. ábra). Az uniós csatlakozásunk óta eltelt 14 évben a törvények 9%-a volt proaktív európaizációs kormányzati magatartás eredménye (a vegyes törvényeket is beszámítva 19%).

Az aktív, illetve vegyes törvények inkább árulkodnak egy tagállam vagy kormányzat magatartásáról, hiszen ezek nem (vagy csak részben) kötelezően áttemelendő törvények, a tagállam önszántából, az európai közpolitikai kontextushoz való alkalmazkodásból fakadnak. Kapcsolódó hipotézisünkben azt feltételeztük, hogy az európai eredetű magyar jogszabályok között nagyobb arányban voltak aktív európaizációs törvények a 2004–2010 közötti szocialista kormányok alatt, mint a második és harmadik Orbán-kormány idején. Ennek háttere természetesen az, hogy elviekben egy euroszeptikus kormány, amely nemcsak szavakban, hanem a gyakorlatban is komolyan veszi az uniós befolyás elutasítását, az EU-tól maximum csak a kötelezően átveendő törvényeket hajlandó itthon végrehajtani, míg önszántából nem szívesen alkalmazkodik az európai keretekhez.





2. ábra

Aktív és passzív európai eredetű törvények aránya a magyar Országgyűlésben, 2004–2018

Forrás: a szerzők számítása a magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján

Ez a feltételezés sem igazolódott be teljesen, bár vannak különbségek az egyes kormányzati ciklusok között. Egyfelől az aktív és a vegyes törvények aránya is a 2004 és 2006 közötti időszakban a legmagasabb (14 és 16%). A második Gyurcsány-, majd a Bajnai-kormány idejére viszont annyira lecsökken a proaktivitás szintje, hogy a második Orbán-kormányhoz képest 3-3 százalékponttal alacsonyabb az aktív és vegyes törvények aránya (amihez ráadásul ismét hozzá kell tenni, hogy 2010–2014 között számszerűen jóval több törvényt fogadtak el, mint 2006 és 2010 között). 2014-től kezdve viszont már a jogalkotásra is jobban hatással lehetett a kormány Európai Unióhoz való negatív viszonya, ugyanis jelentősen lecsökkent az aktív európaizációs törvények aránya (de csak arra a szintre, mint ahol a 2006–2010-es ciklusban állt).

Ha a teljes időszakot éves bontásban tekintjük át, azt láthatjuk, hogy az aktív törvények terén jelentős visszaesés volt kimutatható 2015-től kezdve. Az aktív és passzív európaizáció arányai tekintetében észrevehetünk tehát különbségeket a különböző kormányzati ciklusok között, ám elsődlegesen nem az adott kormányok világnézete határozza meg az európaizáció minőségét. A csatlakozás utáni csonka ciklusban vélhetően a friss tagságunkból fakadó lelkesedés miatt magas az aktív és vegyes törvények aránya, míg a harmadik Orbán-kormány esetében vélhetően a ciklus elejétől kezdve még



jobban felerősödő euroszkepticizmus lehetett hatással az aktív európaizáció lecsökkenésére. Összességében, a teljes ciklusokat vizsgálva nincs kiugró különbség a szocialista és a jobboldali kormányok között, a passzív európaizáció keretében átvett kötelező érvényű törvények erős túlsúlya mellett az összes ciklusban az európai eredetű törvények 5–14%-a (a vegyes törvényeket is beszámítva 14–30%-a) mögött állt kormányzati proaktivitás.

3.2. Az országspecifikus ajánlások teljesülése

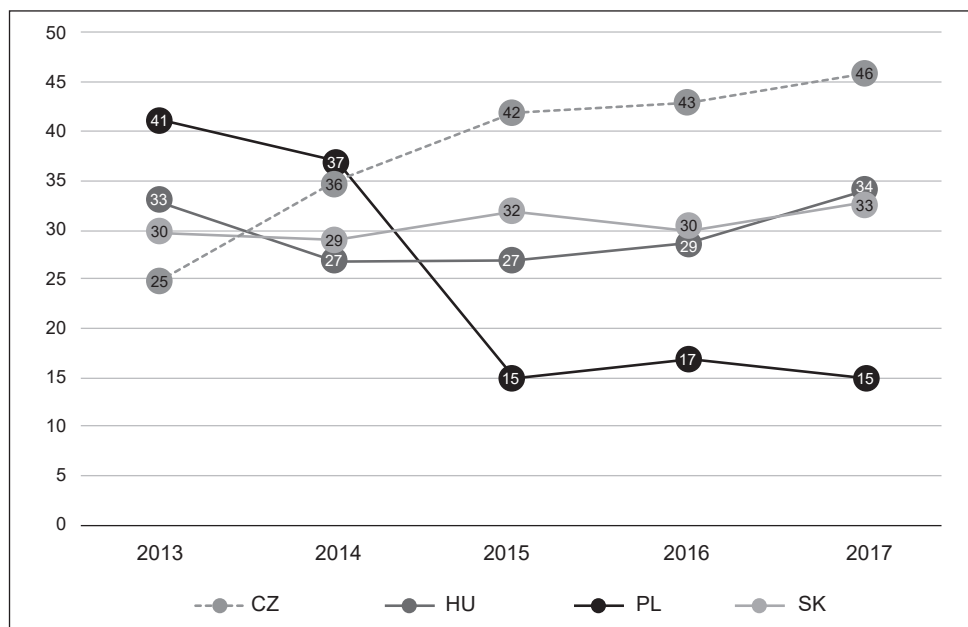
A következőkben azt tekintjük át, hogy milyennek tekinthető az országspecifikus ajánlások magyarországi végrehajtása európai összehasonlításban, különös tekintettel a visegrádi országokra. Az országspecifikus ajánlások teljesítését egy 0-tól 100-ig tartó skálán értékeltük az Európai Bizottság hivatalos értékeléseiből épített adatbázis alapján. 0 pontra értékeltük azokat az ajánlásokat, amely területeken nem történt semmilyen haladás, 25 pontra azokat, ahol korlátozott haladást figyelt meg az Európai Bizottság, 50 pontra azokat, amelyeknél némi haladást könyveltek el, 75 pontra azokat, ahol jelentős haladást történt, végül 100 pontot kaptak azok az ajánlások, amelyeket az egyes tagállamok teljeskörűen végrehajtottak.

A kutatás módszertanával kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a 2014-ben létrejött új összetételű Európai Bizottság változtatott a korábban bevett gyakorlaton. Míg a José Manuel Barroso által vezetett EB minden évben országonként 6-7 ajánlást fogalmazott meg, addig a Jean-Claude Juncker-féle testület kevesebb, de összetettebb szakpolitikai javaslatot tett a nemzeti kormányoknak: 2015-ben 4-5 darab, 2016 és 2017-ben viszont már csak 2-3 országspecifikus ajánlással élt a tagországok felé azok terveinek értékelése után. Az esetek döntő többségében az egyes ajánlások azonban több különböző részajánlásból álltak, amelyeket külön-külön is értékelt az Európai Bizottság, ezért itt nem az ajánlások összesített értékelését, hanem minden esetben az egyes részajánlások értékelését vettük figyelembe. Mivel az Európai Bizottság az egyes átfogó ajánlások részajánlásokra bontott értékelését csak 2013 óta készíti el, így az általunk vizsgált időszak is ennek megfelelően alakult: a 2013 és a 2017 közötti ajánlások nemzeti szintű teljesítése képezte vizsgálatunk tárgyát.

A négy visegrádi ország esetében nem figyelhetünk meg jelentős eltéréseket egymáshoz képest az Európai Bizottság országspecifikus ajánlásainak teljesítésével kapcsolatban: ha az évenkénti teljesítések értékelését figyeljük, akkor átlagosan mind a négy visegrádi ország esetében a 100 pontos skálán 30-35 pontot figyelhetünk meg a 2013–2017 közötti ötéves időszak alatt (3. ábra). Ez azt jelenti, hogy egy átlagos ajánlással kapcsolatban egy év alatt egy visegrádi ország kormánya a közepesnél némileg visszafogottabb előrelépést tett meg, adataik a „korlátozott haladás” és a „némi haladás” kategóriája közé sorolhatók. Ez az EU egészére vonatkozóan is kivétel nélkül a mezőny második felébe sorolja a visegrádi országokat, a vizsgált időszak éllavasaitól jelentősen elmaradva. Finnország (53 pont), az Egyesült Királyság (51 pont) és Szlovénia (48 pont) teljesítette a legnagyobb mértékben az uniós ajánlásokat. Csehország a 17., Lengyelország a 18., Magyarország és Szlovákia pedig holtversenyben a 25-26. az országspecifikus ajánlások teljesítése terén, ha azt az évenkénti teljesítés szerint nézzük.



Az ötéves átlagok mellett érdemes egy pillantást vetni az öt év alatti tendenciákra is. Ebből világosan kiderül, hogy míg Csehországban javuló tendencia érvényesült az uniós ajánlások végrehajtásában, addig Lengyelországban egyértelműen visszaesett ez a mutató. A törés 2015-re tehető, amikor a Jog és Igazságosság került kormányra Lengyelországban, és az EU-val szembeni konfliktusok a lengyel kormányzati politika alapelemévé váltak. A 2015 utáni években még a „korlátozott haladás” átlagos minősítését sem éri el az országspecifikus ajánlások lengyelországi végrehajtása. Ellentétes tendenciát láthatunk Csehországban, ahol a 2013-as 25 ponthoz képest öt évvel később már 46 pontra emelkedett az uniós ajánlások teljesítési mutatója. Magyarországon és Szlovákiában érdemi változást nem hozott ez az öt év azon a téren, hogy milyen mértékben épültek be az uniós ajánlások a hazai közpolitikai döntésekbe, mindvégig a 30 pont környékén mozgott a teljesítési mutató mindkét országban. Összességében tehát megállapítható, hogy Csehországban egyre inkább megfogadta a brüsszeli javaslatokat, Lengyelország egyre kevésbé figyelt az Európai Bizottság útmutatására, Magyarország és Szlovákia pedig az öt év végére a kettő között foglalt helyet. Az ajánlások végrehajtása terén így lett tehát Lengyelországból öt év alatt éllovasból sereghajtó, Csehországból pedig sereghajtóból éllovas a régió belül.



3. ábra

Az országspecifikus ajánlások teljesítése a visegrádi országokban, éves bontásban (2013–2017), 0–100-as skálán

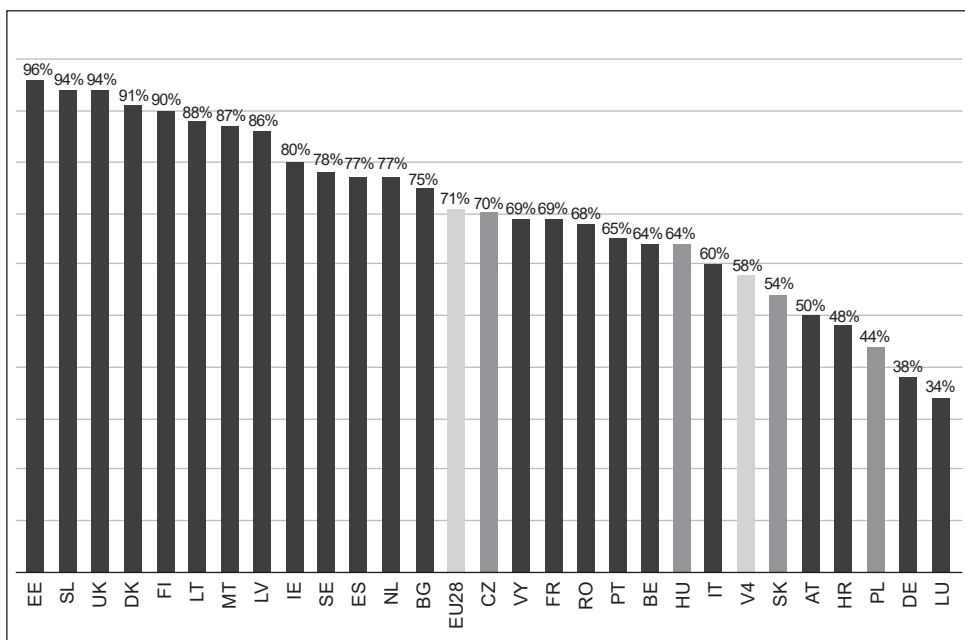
Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság országjelentései alapján

A visegrádi országok közül Magyarország kapta a legtöbb ajánlást: 91 ajánlással élt az Európai Bizottság a vizsgált időszakban. Ezek közül 20-at teljes mértékben figyelmen kívül hagyott a második és a harmadik Orbán-kormány, 36 esetben csak korlátozott



előrelépést tett meg, 25 esetben közepes mértékben hajtotta végre az ajánlásokat, 4 esetben volt megfigyelhető jelentős mértékű előrelépés, és egy részajánlást hajtottak végre teljes mértékben. A vizsgált időszakban összesen 5 olyan ajánlást találunk, amelyeket nem értékelt a Bizottság. Összességében a magyar kormányok 30 pontos értékelést kaptak a vizsgált időszakban az Európai Bizottság ajánlásainak végrehajtását tekintve. Magyarország esetében nincsenek jelentős eltérések az egyes évek ajánlása teljesítésének mértékében: 2013-ban 33-as értékelést figyelhetünk meg, a legkevésbé 2014-ben és 2015-ben hajtották végre az EB ajánlásait (27-27 pont), 2016-ban némileg magasabb a pontszám (29 pont), míg az utolsó vizsgált évben találjuk a legjobb értékelést (34 pont).

Az Európai Bizottság nemcsak évenként értékeli az egyes ajánlások teljesítését, hanem azt is vizsgálja, hogy az egyes ajánlásokat több éves távlatban mennyire teljesítik az adott tagállamok. Ennek célja, hogy az évenkénti számvetésen túl hosszú távon is értékelje a tagállamoknak címzett ajánlások teljesülését. Az alábbi összesítésben azt mutatjuk be, hogy az Európai Szemeszter elindításától kezdve a 2018-as országjelentésekig az Európai Bizottság milyen arányú teljesülést állapított meg az akár sok évvel korábban kiadott ajánlások terén (4. ábra). Az Európai Bizottság az éves jelentéseiben külön hangsúlyt fektet arra, hogy a tagállamok az egyes ajánlásokat hosszú távú perspektívában milyen arányban teljesítették legalább közepes szinten. Azon ajánlásokat tartják olyannak hosszú távon, ahol már érdemes érdemben előrelépésről beszélni, amelyeket legalább az ötfokú skála középső fokát, a „némi haladás” szintjét elérik.



4. ábra

A legalább „némi haladást” teljesítő országspecifikus ajánlások aránya több éves távlatban, az Európai Bizottság hosszú távú értékelése szerint (2011–2017)

Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság országjelentései alapján



A hosszú távú összesítésből jól látszik, hogy néhány éves távlatban sokkal több uniós ajánlás gyakorol érdemi hatást a nemzeti politikára és valósul meg a nemzeti kormányoknak köszönhetően. Nincs ez másként a visegrádi országokban sem: a lengyeleken kívül mindhárom másik régiós országban legalább az uniós közpolitikai ajánlások felében „némi haladás” volt kimutatható. Ebben a hosszabb távú kitekintésben például az Orbán-kormány is az uniós ajánlások közel kétharmadában (64%) tett olyan intézkedéseket, amelyeket az Európai Bizottság is előrelépésként értékelt. Ez a visegrádi országok között a második legjobb mutató, csak a cseheknél valósult meg több uniós ajánlás legalább részben. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a V4 országai közül még a legmagasabb értékkel rendelkező csehek (70%) is egy hajszállal az EU28 átlaga alatt teljesítettek (71%). A visegrádi országok átlaga (58%) 13 százalékponttal marad el a teljes EU átlagától. Ez alapján kijelenthető, hogy habár hosszabb időtávon a visegrádi országokban is jelentősebb közpolitikai hatást gyakorolnak az uniós ajánlások, ezeket néhány éves távlatban is nagyobb valószínűséggel hagyják figyelmen kívül, mint az uniós tagállamok többségében. A lengyelek azzal, hogy az ajánlásokat a hosszú távú értékelés szerint is csak 44%-ban hajtották végre, az egész EU harmadik legrosszabb mutatóját mondhatják magukénak. Csehország a 14., Magyarország a 20., Szlovákia a 22. az uniós ajánlások hosszú távú végrehajtásában.

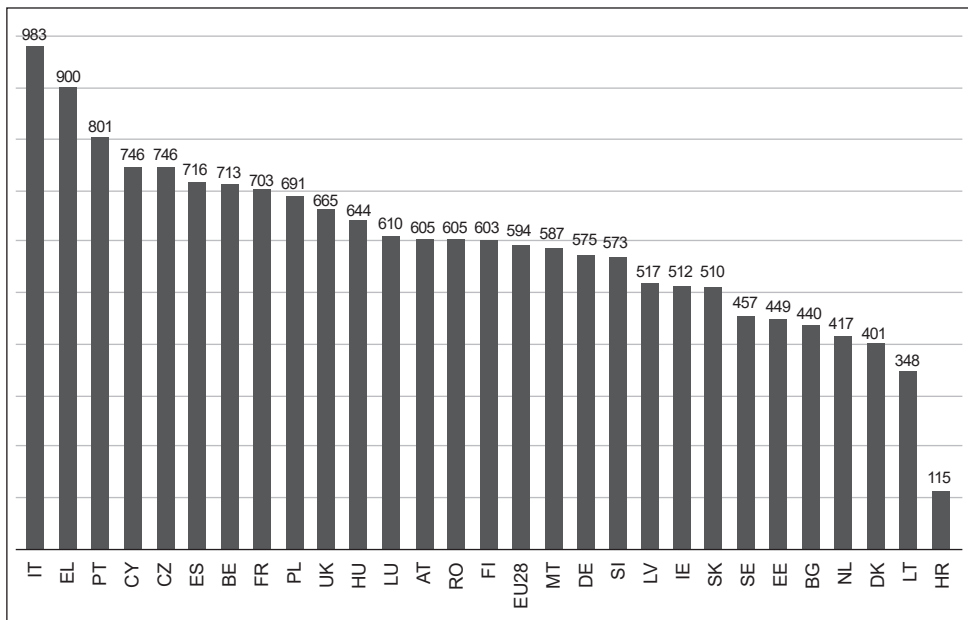
3.3. A Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárások európai kontextusban

A 2004-es uniós bővítés és a 2018-as magyar országgyűlési választások között összesen 16 633 kötelezettségszegési eljárást indított az Európai Bizottság a közösség 28 tagállamával szemben. Összesen 11 558 alkalom volt, ami az esetek több mint kétharmadát teszi ki (69%), amikor a tagállamoknak és az EB-nek sikerült már az eljárás legelső szakaszában rendezniük a vitás helyzetet, tehát a nemzeti kormányok kielégítő választ küldtek az EB felszólítólevelére. 3601 esetben, tehát az összes kötelezettségszegési eljárás 22%-ában viszont csak a Bizottság részletes indoklással ellátott véleményének kézhezvétele után sikerült a tagállamoknak orvosolniuk a jogsértést. Ezekben az esetekben az EB nem fogadta el a tagállamok választát az általuk küldött felszólítólevelre (már amennyiben egyáltalán érkezett válasz), így újabb hivatalos dokumentum formájában részletezte az uniós intézmény, hogy miért véli úgy, hogy az adott tagállam megsérti az uniós jogot. További 1474 alkalommal viszont, ami majdnem minden tizedik (9%) kötelezettségszegési eljárást jelent, a tagállamok ezek után sem szüntették meg a Bizottság által jogsértőnek ítélt állapotot, és az Európai Unió Bíróságához utalta a Bizottság az ügyet, így a luxemburgi székhelyű szervnek kellett döntést hozni a kérdésben.

Ebben a közel másfél évtizedben egy tagállam ellen átlagosan 594 esetben indította el a Bizottság a kötelezettségszegési procedúrát (5. ábra). A képzeletbeli rangsor legvégén három dél-európai tagállamot látunk: Olaszországot, Görögországot és Portugáliát. A leggyakrabban az Európai Unió egyik alapító tagja, Olaszország esetében merült fel a közösségi jog megsértésének gyanúja, a különböző olasz kormányok ellen ugyanis majdnem ezer (983) esetben kellett az EB-nek megindítania az eljárást,



Görögország esetében 900, Portugáliát tekintve 801 darab elindított procedúrát látunk 2004 májusa és 2018 áprilisa között. A kontinens déli felén található tagállamok ellen tehát jellemzően gyakrabban indította el a procedúrát az EB, mint az északi országok ellen, ám a Kelet–Nyugat-megosztottság az eljárások számát tekintve nem rajzolódik ki a számokból. Ha a 2013-ban csatlakozott Horvátországot nem vesszük figyelembe, akkor egy újonnan csatlakozott tagállam, Litvánia tekinthető a leginkább jogkövető országnak: a balti állam ellen mindössze 348 darab eljárást indított a Bizottság a közösséghez való csatlakozása óta. Rajtuk kívül még Dánia (401 db) és Hollandia (417 db) ellen zajlott le a legkevesebb eljárás az elmúlt közel másfél évtizedben. Magyarország a közel másfél évtized alatt indított 644 kötelezettségzegési eljárással a középmezőny elején, a 11. helyen áll (a visegrádi országok között pedig Csehország és Lengyelország ellen is több eljárás indult).



5. ábra

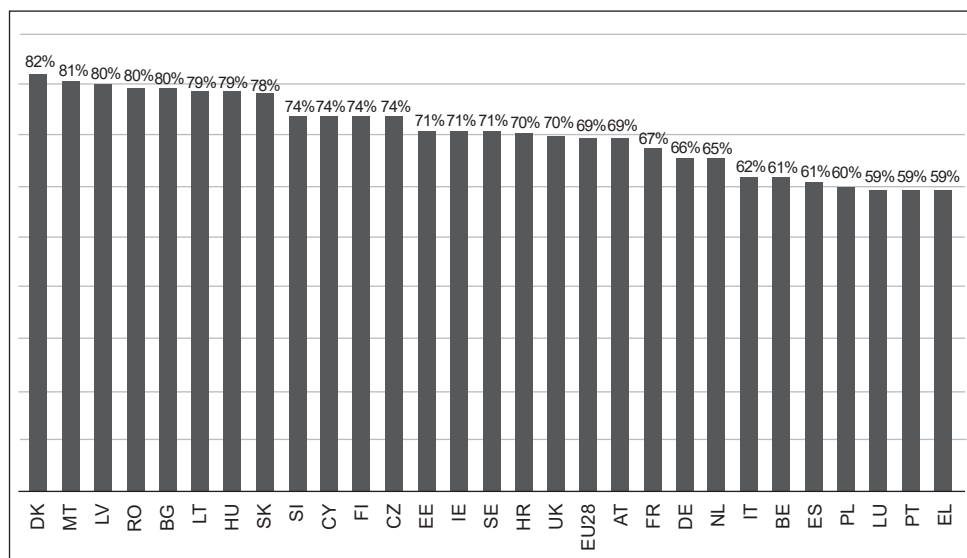
Kötelezettségzegési eljárások száma az EU tagállamaiban (2004–2018)

Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság adatai alapján

Dánia kifejezetten példamutató magatartása a különböző szintekig eljutott eljárások arányában is jól megmutatkozik. Amellett, hogy az egyik legkevesebb eljárást a skandináv ország ellen indította az EB, az esetek 82%-ában egy felszólítólevél elég volt a procedúra lezárására, ez a legmagasabb arány az egész EU-ban (6. ábra). Érdekesség, hogy Lengyelországot leszámítva az összes 2004 után csatlakozott államban magasabb az uniós átlaghoz (69%) képest azon esetek aránya, amelyeknél elég volt egy felszólítólevél a vitás helyzet rendezésére. Ezzel szemben a hat alapító tagállam, valamint a dél-európai országok (Spanyolország, Portugália, Görögország) körében az átlagnál kisebb arányban fogadta el az EB a felszólítólevélre érkezett választ (már amennyiben



érkezett egyáltalán válasz), és sokkal nagyobb arányban volt szükség további lépésekre a Bizottság részéről. Három tagállamban megegyező mértékben volt a legalacsonyabb a csak felszólítólevéllel jutó esetek aránya: Luxemburg, Portugália és Görögország esetében csak az eljárások 59%-ában volt elégséges a Bizottság formális jelzése a vitás problémás szituáció kezelésére. Utóbbi két ország azért érdekes, mert ebben a két tagállamban indította az EB az egyik legtöbb kötelezettségszegési eljárást, és ezek közül is mindössze az esetek 59%-ában tudták viszonylag gyorsan rendezni a vitás helyzetet, a többi esetben mind elhúzódó eljárásokról beszélhetünk. Ez egyben azt jelenti, hogy Portugália és Görögország, amellett, hogy élen jártak az uniós tagságból fakadó jogi kötelezettségek be nem tartásában, nem is viselkedtek együttműködően az Európai Bizottsággal ezekben az esetekben.



6. ábra

Felszólítólevéllel jutó esetek aránya az összes eljárásból

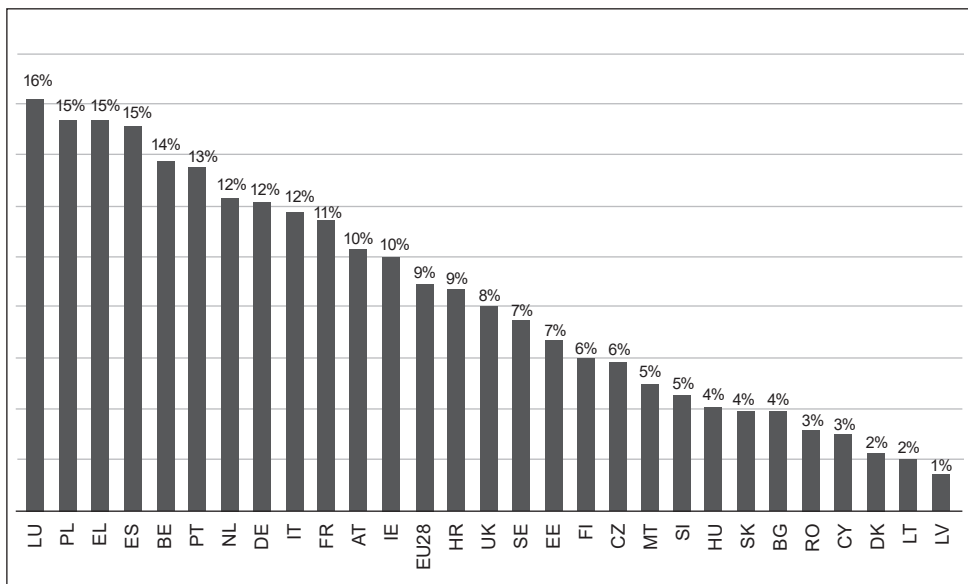
Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság adatai alapján

Az indoklással ellátott véleményig jutó esetek arányát tekintve a dél-európai államokat látjuk az élen: a portugál (27%), az olasz (27%) és görög (26%) kormányok azok, amelyek a legnagyobb arányban igazították belső jogrendjüket az uniós szabályokhoz azok után, hogy az Európai Bizottság részletesen megindokolta véleményében, miért véli úgy, hogy az adott tagállam megsérti a közösségi jogforrásokat. A legkisebb arányban (14%) a Málta ellen indított eljárások esetében sikerült rendezni az ügyet a procedura második fázisában, de hasonlóan alacsony az arány Dánia (16%), valamint a két 2007-ben csatlakozott tagállam (Románia és Bulgária), illetve Magyarország (17-17-17%) esetében is. Ez az arány Szlovákiában 18%, Csehországban 21%, Lengyelországban pedig 25%.

Az Európai Bíróságig a legnagyobb arányban Luxemburg esetében (16%) jutottak el a kötelezettségszegési eljárások, de a másik két Benelux-államot is az élbolyban találjuk a portugál, görög és spanyol trió mellett (7. ábra). Szembetűnő az is, hogy



Lengyelországban a második legmagasabb a Bíróságig jutott esetek aránya, az összes többi, 2004 után csatlakozott tagállam esetében viszont az átlagnál kisebb arányban volt szükség a Bíróság közbenjárására. Ez vélhetően azzal magyarázható, hogy az újonnan csatlakozott országok taggá válásuk után többségükben konfliktuskerülő módon meg akartak felelni a közösség elvárásainak, így vitás esetekben is inkább elfogadták a Bizottság álláspontját, mintsem hogy megpróbáljanak bírósági úton érvényt szerezni igazuknak.



7. ábra

Az Európai Bíróságig eljutó kötelezettségszegési eljárások aránya az EU tagállamaiban (2004–2018)

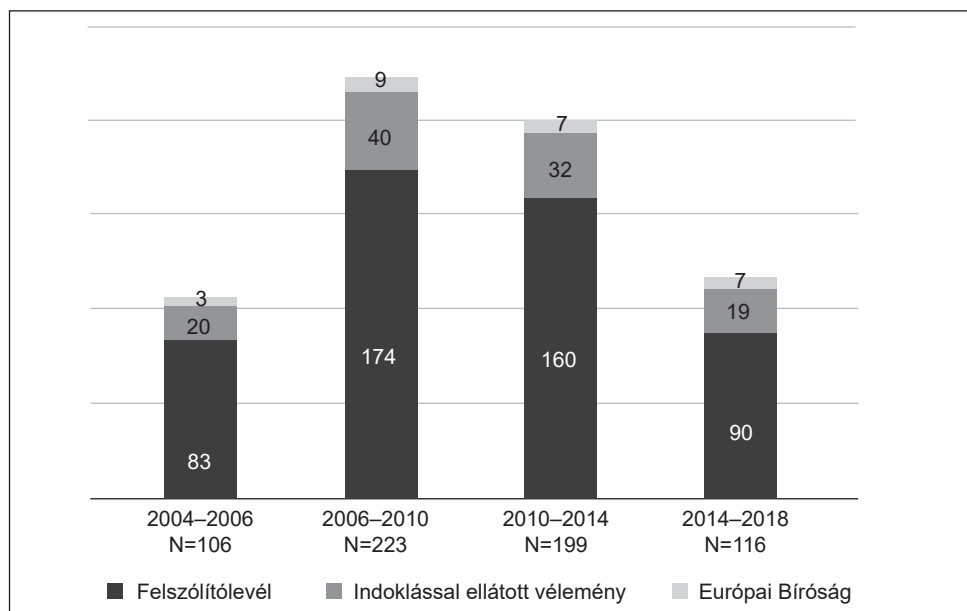
Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság adatai alapján

A visegrádi országokat összehasonlítva, összességében megállapíthatjuk, hogy a V4-ek közül egyedül Szlovákia ellen indítottak az EU 28 tagállamának átlagánál kevesebb eljárást (510), a különböző magyar (644), lengyel (691) és cseh (746) kormányokat az átlagnál gyakrabban vetette alá kötelezettségszegési eljárásnak az Európai Bizottság. Szinte megegyező magatartást figyelhetünk meg Magyarország és Szlovákia kormányai között, ugyanis 1-1 százalékpont eltéréssel pontosan ugyanolyan arányban oszlanak meg az eljárások lezárásának különböző szintjei a két ország között. Magyarország esetében 79%, Szlovákiánál 78% a felszólítólevélre jutó esetek aránya, előbbinél 17% utóbbinál 18% az indoklással ellátott véleményeknél lezárt eljárások aránya, míg mindkét ország esetében az eljárások 4-4%-ában volt szükség a Bíróság közbenjárására. Csehország esetében némileg alacsonyabb azon esetek aránya, amelyeknél a formális jelzés után azonnal sikerült lezárni egy adott eljárást (74%), ezzel párhuzamosan a részletes vélemények és a bírósági ügyek aránya is némileg magasabb (21% és 6%), mint Magyarország és Szlovákia esetében. Figyelemre méltó viszont Lengyelország magatartása, nála ugyanis mindössze az eljárások 60%-ában volt elég a Bizottság felszólítólevele egy



vitatott helyzet rendezésére, az esetek negyedében a Bizottság indoklással ellátott véleményére volt szükség ahhoz, hogy a tagállam alkalmazkodjon az uniós elvárásokhoz, további 15%-nyi eljárás során viszont az Európai Bíróságnak kellett döntenie a vitás ügyben. Ezzel egyébként nem csak a visegrádi országok közül, de az egész EU-ból kitűnik Lengyelországnak az eljárások során mutatott problémás magatartása.

Ha a 2004–2018 közötti egyes magyar kormányok magatartására fókuszálunk, talán a legváratlanabb eredmény, hogy az alapvetően EU-párti baloldali kormányok ellen több kötelezettségszegési eljárást indított az Európai Bizottság 6 év alatt, mint az amúgy retorikájában harcosan EU-kritikus második és harmadik Orbán-kormány ellen két teljes ciklus alatt (8. ábra). Míg a különböző szocialista kormányok ellen összesen 329 eljárás indult 2004 és 2010 között, addig 2010 és 2018 között 315 alkalommal kezdeményezte a procedúra elindítását az Európai Bizottság. A legtöbb eljárást 2006 és 2010 között indították Magyarországnak ellen (223 alkalommal), a 2004-es csatlakozástól a 2006-os országgyűlési választásig tartó – szinte napra pontosan fél ciklusnak megfelelő – időszakban pedig 106 esetben, ami azt jelenti, hogy arányaiban nagyjából megegyezik a két időszakban indított eljárások gyakorisága. Ezzel szemben a második Orbán-kormány időszakában némileg kevesebb eljárást találunk (199), míg 2014 és 2018 között mindössze 116 esetben érkezett felszólítólevél Brüsszselből Budapestre. Éves bontásban viszont kiemelkedik a 2011-es év, amikor is 80 alkalommal indítottak eljárást hazánk ellen: ez vélhetően összefüggésben van a Fidesz-KDNP első kétharmados győzelmét követő felgyorsult törvényhozási gyakorlatával, amit alátámaszt az is, hogy 2010-ben indították a második legtöbb eljárást.



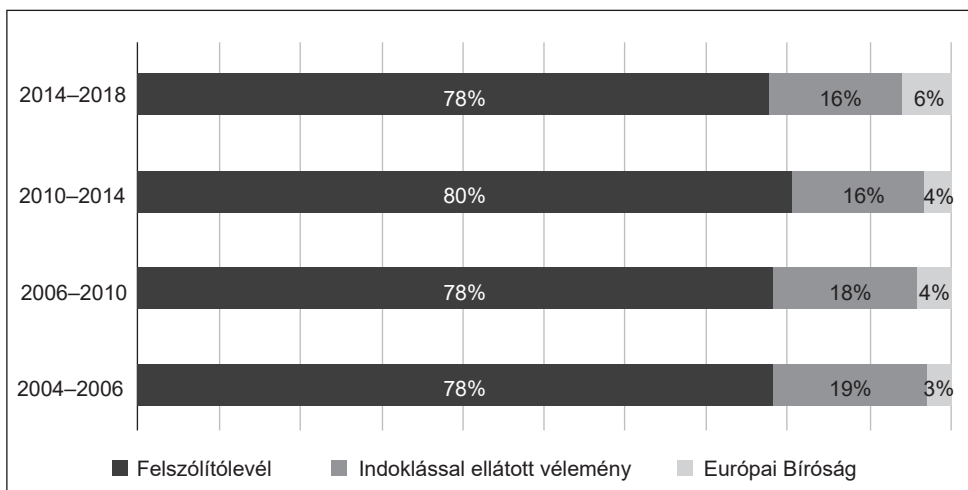
8. ábra

A különböző szintekig eljutó kötelezettségszegési eljárások száma Magyarországon (2004–2018)

Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság adatai alapján



Minimális eltérést látunk csak a különböző kormányok viselkedését tekintve: alig néhány százalékpontos eltéréseket figyelhetünk meg a különböző szintekig jutó eljárások arányában (9. ábra). A bal- és jobboldali kormányoknak lényegében megegyező arányban, 78-80%-ban már a felszólítólevél elég volt a kötelezettségszegési eljárások lezárásához. A legnagyobb arányban a második Orbán-kormány idején, 2010 és 2014 között indított eljárásokat sikerült lezárni egy felszólítólevél után, míg az indoklással ellátott véleményig jutó esetek aránya a 2004 és 2006 közötti időszakban a legmagasabb. Az Európai Bíróság elé a leggyakrabban a legutolsó ciklusban, a 2014 és 2018 közötti időszakban jutottak el az eljárások (6%), ám az alacsony elemszám miatt számszerűen ez megegyezik a 2010–2014 közötti időszak eseteinek számával, sőt kevesebb mint a 2006–2010 közötti bíróságig eljutó procedúrák száma. Mindez azt jelzi, hogy általában véve a magyar kormányok kötelezettségszegési eljárások során mutatott magatartására nincs szignifikáns hatással sem az adott kormányok világnézete, sem az Európa-politikája.



9. ábra

A különböző szintekig eljutó kötelezettségszegési eljárások aránya Magyarországon (2004–2018)

Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság adatai alapján

4. Konklúziók

Tanulmányunkban arra tettünk kísérletet, hogy empirikus válaszokat adjunk arra a kérdésre, hogy mekkora az uniós tagság hatása a magyar közpolitikára. Eredményeink azt mutatják, hogy a magyar Országgyűlésben elfogadott törvények kisebbsége születik meg az európai közpolitikai környezet befolyása miatt, de ezzel együtt az EU hatása jelentősnek mondható. A 2004 és 2018 közötti időszakban a magyar törvények 38%-ában mutattunk ki valamilyen európai eredetet, és az európai integrációhoz a politikai kommunikáció szintjén különbözőképpen álló kormányok között sem látunk jelentős különbségeket e téren. A 2004–2010 és a 2010–2018 közötti időszakokat összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy az Európai Unióval kapcsolatos kormányzati



attitűd változása szinte egyáltalán nem jelenik meg a parlamenti törvényalkotásban. A 2010 előtti baloldali kormányok idején 39, a 2010 utáni Orbán-kormányok alatt 37% volt az európai eredetű törvények aránya, de mivel 2010 után összességében jóval több törvényt fogadott el az Országgyűlés, számszerűen az Orbán-kormányok idején még több európai eredetű törvényt is fogadtak el, mint a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok alatt. Az látszik tehát, hogy az euroszkeptikus retorika és a tényleges cselekvés elválhatnak egymástól, hasonlóan ahhoz, ahogy ez korábban az Európai Parlamentben az Európai Néppárt soraiban túlnyomó többségében lojálisan szavazó fideszes képviselők esetében is kiderült.¹⁹ Ezt támasztják alá azon adataink is, amelyek a kormányzati törvényalkotási proaktivitást vizsgálták e csaknem 15 éves periódusban. A passzív európaizáció törvényszerű túlsúlya mellett a magyar törvényalkotás állandó része az aktív európaizációs folyamat is (az összes európai eredetű törvény ötöde sorolható ide). Nem csak annyi jogszabályt veszünk át, amennyit muszáj, és nem csak azokon a területeken, ahol ez kötelező – ez az állítás igaz a 2004–2018-as időszak egészére, még akkor is, ha 2015-től kezdve tapasztalható visszaesés (bár csak arra a szintre, amely a 2006–2010-es ciklust jellemezte).

Ami az Európai Szemeszter keretén belül a tagállamokba érkező országspecifikus ajánlásokat illeti, az uniós közpolitikai ajánlások hazai teljesítése a visegrádi átlagnak felel meg. A visegrádi országok azonban általánosságban az uniós mezőny második felébe tartoznak: a 2018-as választásokig az Európai Bizottság által évente kiértékelt ajánlások teljesítése terén Magyarország és Szlovákia holtversenyben csak a 25-26., Csehország és Lengyelország pedig a 17-18. Míg a magyar implementációs hajlandóság a vizsgált időszakban stabilnak volt tekinthető, addig a csehek és a lengyelek ellentétes utat jártak be: Csehország javuló, Lengyelország romló tendenciát mutat az uniós ajánlások nemzeti szintű végrehajtásában. Hosszú távon azonban a visegrádi országokban is sokkal több uniós ajánlás épül be a nemzeti politikába, mint egy év alatt. Erre a legjobb példa az Orbán-kormány, amely az Európai Bizottság több éves teljesítést áttekintő adatai alapján az ajánlások 64%-ában ér el legalább „némi haladást”. Ez elmarad az uniós átlagtól (71%) és összességében az EU-ban a 20. helyre helyezi az országot, de a visegrádi országokon belül a második legjobb adat (Csehország mögött). Hosszú távon, fokozatosan tehát egyre több uniós ajánlás épül be a tagállami közpolitikába a visegrádi országokban is, de néhány éves távlatban is elmondható, hogy a V4-ek általában véve nagyobb arányban hagyják figyelmen kívül az uniós ajánlásokat, mint az EU átlaga.

A visegrádi országok mellett, hogy az átlagnál kevésbé fogadják meg a Brüsszelből érkező tanácsokat, az uniós átlagnál némileg gyakrabban kerülnek összetűzésbe az Európai Bizottsággal, a kötelezettségszegési eljárások keretében. Szlovákia ellen ugyan az uniós átlagnál kevesebb eljárás indult 2004 és 2018 között, de a másik három visegrádi ország a mezőny első felében szerepel. Magyarország uniós összevetésben a 11. legtöbb eljárást kapta, ami a középmezőnybe helyezi hazánkat 15 éves távlatban. Az egyes tagállamok ellen indított kötelezettségszegési eljárások számát tekintve megállapíthatjuk, hogy a legerősebben az észak–dél törésvonal a meghatározó: a hat legtöbb procedúra alá eső ország közül öt tagállam is a kontinens déli felén helyezkedik

¹⁹ Bíró-Nagy András: *Integráció Európába. Közép-európai képviselők az Európai Parlamentben*. Budapest, Gondolat – MTA TK PTI. 2018.



el: Olaszország, Görögország, Portugália, Ciprus és Spanyolország. Nemcsak a visegrádi országokon, hanem a teljes EU-n belül is kilóg Lengyelország az eljárások során mutatott problémás magatartásával: a lengyel kormányok ellen ugyan csak a 9. legtöbb eljárást indította az Európai Bizottság, de azoknak mindössze a 60%-át sikerült lezárni a felszólítólevél kiküldését követően (Magyarország esetében ez az arány 79%, ami a visegrádi országokon belül a legegységesebb hozzáállást jelenti). Lengyelország esetében jutottak el a kötelezettségszegési eljárások a második legnagyobb arányban (15%) az EU-n belül a bírósági szakaszig (Magyarország esetében csak az eljárások 4%-a jutott addig).

A különböző magyar kormányok uniós jogsértéseit tekintve megállapítható, hogy egyfelől az európai integráció iránt elkötelezett különböző baloldali és liberális kormányokkal szemben a 2004 és 2010 közötti időszakban több kötelezettségszegési eljárást indítottak, mint amennyi ilyenre 2010 után sor került. Az eljárások alatt tanúsított magatartást figyelve pedig szinte pontosan ugyanolyan értékeket találunk a szocialista-liberális kormányokat vizsgálva, mint az Orbán-kormányok alatt. A 2010 után egymást követő két parlamenti ciklusban a kormány Brüsszel-ellenes harca többnyire a kommunikációs térben jelent meg, a Bíróságig jutó ügyek tekintetében érdemi módosulást (néhány kirívó esetet leszámítva, lásd: kvótaper) mindez nem eredményezett. A Bíróságig jutó eljárások aránya 2014–2018 között, a 3. Orbán-kormány időszakában volt a legnagyobb (6%), számszerűen viszont 2006 és 2010 között mentek végig a legtöbb alkalommal a kötelezettségszegési eljárások. A fő különbség az eljárások témájában érhető tetten: míg a baloldali kormányok esetében inkább a gazdasági, addig a jobboldali kormányok esetében inkább az igazságügyhöz és az alapvető jogokhoz kapcsolódó ügyek domináltak.

Összességében elmondható, hogy nem tört meg a magyar törvényalkotás európaizációja 2010 után, illetve a kötelezettségszegési eljárások terén sem látunk számbeli ugrást és az eljárás során romlást az együttműködési hajlandóságban. A kötelezettségszegési eljárások terén általánosságban a lengyel kormányokhoz képest a bal- és jobboldali magyar kormányok hozzáállása is jóval konstruktívabbnak mondható (néhány szimbolikus ügyet leszámítva). A visegrádi régió az uniós átlagnál kevésbé hajtja végre az uniós közpolitikai ajánlásokat és gyakrabban kerül összetűzésbe az Európai Bizottsággal, de az egyértelműen látszik, hogy a közpolitikai szintű együttműködés az aktuálpolitikai viszonynál sokszor jóval gördülékenyebb a V4-ek és az EU között. A magyar politika uniós csatlakozás utáni másfél évtizedét áttekintve az pedig világosan látszik, hogy a különböző kormányok uniós attitűdjétől függetlenül az európai uniós kontextushoz való alkalmazkodás azokon a területeken is jelen van, amelyeken ez nem lenne kötelező.

Felhasznált irodalom

- Alcidi, Cincia – Daniel Gros: How to strengthen the European Semester? *CEPS Research Report*, (2017), 15. 1–29. Online: www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/12/RR2017_15_CAandDG_EuropeanSemester.pdf
- Bíró-Nagy András: *Integráció Európába. Közép-európai képviselők az Európai Parlamentben*. Budapest, Gondolat – MTA TK PTI. 2018.



- Boda Zsolt – Sebők Miklós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend – Elméleti alapok, empirikus eredmények*. Budapest, MTA TK PTI, 2018.
- Börzel, Tanja A. – Antoaneta Dimitrova – Frank Schimmelfennig: European Union Enlargement and Integration Capacity: Concepts, Findings, and Policy Implications. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 2. 157–176. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1265576>
- Börzel, Tanja A. – Frank Schimmelfennig: Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 2. 278–296. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1265574>
- Brouard, Sylvain – Olivier Costa – Thomas König (szerk.): *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*. New York, Springer, 2012.
- Cirtautas, Arista M. – Frank Schimmelfennig: Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance. *Europe-Asia Studies*, 62. (2010), 3. 421–441. Online: <https://doi.org/10.1080/09668131003647812>
- Costello, Tim: *Six Years On: Assessing the Impact of Country Specific Recommendations*. Dublin, Institute of International and European Affairs, 2017.
- Európai Bizottság: *Az európai szemeszter céljai* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how_hu
- Európai Bizottság: *Kötelezettségzegési eljárás* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_hu
- Ladrech, Robert: Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32. (1994), 1. 69–88. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>
- Radaelli, Claudio: The Europeanization of Public Policy. In Kevin Featherstone – Claudio Radaelli (szerk.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 27–56. Online: <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0002>
- Schlipphak, Bernd – Oliver Treib: Playing the Blame Game on Brussels: The Domestic Political Effects of EU Interventions against Democratic Backsliding. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 3. 352–365. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1229359>
- Verdun, Amy – Jonathan Zeitlin: Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 2. 137–148. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>



Lakatos Péter Levente

Helsinki-től – Bolognán át – Rómaiig Felsőoktatási harmonizációs törekvések és reformfolyamatok Európában

From Helsinki – Through Bologna – To Rome Higher Education Harmonisation Efforts and Reform Processes in Europe

Jelen írás célja, hogy most, amikor a felsőoktatás és annak átalakulása, átalakítása központi témává vált hazai és európai szinten egyaránt, áttekintést nyújtson a Bologna-folyamatról, kitérve annak előzményeire, kiváltó okaira is. Releváns szakirodalmak és a felsőoktatási miniszterek találkozóin elfogadott nemzetközi dokumentumok segítségével feleleveníti a folyamat főbb állomásait, kiemelve a főbb trendeket, irányvonalakat és prioritásokat. Kitér az Európai Felsőoktatási Térség legjelentősebb felsőoktatási szervezeteire, azok létrejöttére, főbb feladataira, továbbá a folyamat nyomonkövetése érdekében tett erőfeszítésekre, az elért eredményekre, egyes aktuális trendekre, valamint a jövő kihívásaira.

Kulcsszavak: európai integráció, Bologna-folyamat, felsőoktatási reform, EHEA, BFUG

The aim of this paper is to provide an overview of the Bologna process, including its antecedents and causes, now that higher education and its transformation has become a central topic at both Hungarian and European levels. It revives the main stages of the process with the help of relevant literature and international documents adopted at the meetings of the Ministers of Higher Education, highlighting the main trends, directions and priorities. It covers the most important higher education organisations in the European Higher Education Area, their establishment, their

main tasks, furthermore the efforts made to monitor the process, the results achieved, some current trends and future challenges.

Keywords: European integration, Bologna process, higher education reform, EHEA, BFUG

Az európai integrációs folyamatnak az oktatás és különösképp a felsőoktatás a kezdeti időktől fogva hangsúlyos eleme volt, szerepe az 1980-as években értékelődött fel. Ehhez jelentős mértékben hozzájárult a Szovjetunió felbomlása és az Európai Unió (EU) fokozatos bővülése.¹ Az 1980-as évektől kezdve az európai gazdaság egyre nagyobb versenyhátrányba került riválisaival, így elsősorban az USA-val szemben, növekedésének mértéke is elmaradt versenytársaiétól, ami nagyrészt a közös piac hiányával volt magyarázható. Ehhez még hozzájárult az európai képzési rendszerek rugalmatlansága, átláthatatlansága, a piacorientáltság hiánya, a tanulmányok elismerése által okozott bonyodalmak, amelyek a hallgatói és munkavállalói mobilitást egyaránt gátolták és nagyban hozzájárultak az „agyelszíváshoz” (*brain drain*). A leírtak következtében Európa kutatási-innovációs központi szerepe is elveszni látszott, ennek súlypontja az USA-ba helyeződött át. Mindeközben a felsőoktatás hatalmas ágazattá, rendkívül differenciált, komplex rendszerré vált.²

Egyre nyilvánvalóbbá vált tehát, hogy a felvázolt gazdasági és társadalmi igényekre, a tudásalapú társadalom kihívásaira az európai oktatásnak is reagálnia kellett Európa gazdasági versenyképességének növelése érdekében elsősorban azáltal, hogy jól hasznosítja a magasan képzett munkaerőt.³ Az Európai Bizottság, az Európa Tanács, valamint az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) jelentős szerepet játszott a Bologna-folyamat előtti időszak stációinak kialakításában, amelyek közül a legfontosabb lépések a következők voltak. 1975-ben az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezleten⁴ Helsinkiben megtartott konferencián 33 európai állam, továbbá az USA és Kanada állam- és kormányfői aláírták a Helsinki Záróokmányt.⁵ A részes felek a Záróokmányban kifejezték azon szándékukat is, hogy „a részt vevő államok diákjai, oktatói és tudósai számára kölcsönösen elfogadható feltételek alapján könnyebben hozzáférhetővé teszik egymás oktatási, kulturális és tudományos intézményeit [...], különösen [...] azáltal, hogy elősegítik a tudományos fokozatok és oklevelek összehasonlíthatóságával és egyenértékűségével kapcsolatos problémák elemzését”. Továbbá „kölcsönösen elismerik a tudományos fokozatokat és okleveleket vagy kormányok közötti megállapodások alapján, ahol erre szükség van, vagy egyetemek és más felsőoktatási és tudományos intézmények közötti közvetlen megállapodások alapján”.⁶ Következő lépésként Párizsban 1979-ben 26 ország (köztük Magyarország is)

¹ Hrubos Ildikó: *Az európai felsőoktatási térség létrehozása, mint az Európai Unió felsőoktatás-politikájának központi eleme*. *Educatio*, 28. (2019), 1. 75–90.

² Hrubos Ildikó: *A Minőségkultúra ügye az Európai Felsőoktatási Térségben*. *Educatio*, (2008), 1. 22.

³ *Magna Charta Universitatum*. Bologna, Bologna University Press, 1998.

⁴ Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) elődje volt.

⁵ Nyusztay László: *Nemzetközi szervezetek az új világrendben: Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)*. *Külkereskedelmi Főiskolai Füzetek*, (1999), 7. 20.

⁶ Conference on security and co-operation in Europe – Final Act, Helsinki, 1975



írta alá az UNESCO Felsőoktatással összefüggő tanulmányok, oklevelek és fokozatok elismeréséről az Európai Régió államaiban című egyezményét.⁷ Ezt az 1984-ben megalakult NARIC hálózat (*National Academic Recognition Information Centres*, azaz Nemzeti Felsőoktatási Elismerési Információs Központok) követte a külföldi oklevelek és tanulmányok elismerésének fejlesztése, valamint a hallgatói és oktatói mobilitás növelése céljából.⁸

Az Európai Bizottság is elindította felsőoktatási programjait, 1987-ben az Erasmust, majd 1990-ben a Tempust, miközben 1989 és 1997 között modellkísérletként működött az Európai Kreditátviteli Rendszert (*European Credit Transfer and Accumulation System*, ECTS) is.⁹ 1997 áprilisában 53 ország írta alá az ugyancsak az UNESCO égisze alatt létrejött Lisszaboni Elismerési Egyezményt, amely ugyan nem kötelez automatikus elismerésre, de az elismerés eljárási kereteit és főbb mechanizmusait lefekteti.¹⁰ A leírt egyezmények, programok és folyamatok összefoglalására és szervezett előbbre mozdítására az Egyesült Királyság, Franciaország, Németország és Olaszország felsőoktatási miniszterei 1998. május 25-én a párizsi egyetem megalapításának 800. évfordulóján aláírták az úgynevezett Sorbonne Nyilatkozatot az európai felsőoktatási rendszer szerkezeti harmonizációjáról és modernizációjáról. A nyilatkozat preambulumban rögzíti, hogy Európa nemcsak az euró, a bankok és a gazdaság, hanem egyben a tudás Európája is kell legyen, hangsúlyozva, hogy komoly szerepet tulajdonítanak az egyetemeknek a kontinens fejlődésében. Annak érdekében, hogy jobban ki lehessen aknázni a felsőoktatásban rejlő lehetőségeket a versenyképesség növelése érdekében, a felsőoktatásnak strukturálisan a két cikluson alapuló rendszer felé kellett elmozdulnia, ahol a sajátosságok áthidalására és a rugalmasság megteremtésére szolgál az egységes kreditrendszer. További fontos elemek a hallgatói és oktatói mobilitás, amelyek gazdasági és kulturális szempontból egyaránt fontosak, valamint az összehasonlítható és kölcsönösen elismert oklevelek. A nyilatkozat záró részében megjelenik egyben az igény az európai felsőoktatási térség létrehozására, kérve a többi európai országot, hogy csatlakozzanak a törekvéshez.¹¹ A Sorbonne lett ezzel tehát a „bolognai gondolat” bölcsője.

A gondolat fogadtatása kedvező volt Európa-szerte, így bő egy évvel a Sorbonne Nyilatkozat után Bolognában négyről 29-re bővült azon európai országok száma (köztük 15 akkori EU-tagállammal),¹² amelyek a felsőoktatási tárcák felelős vezetőin, jellemzően miniszterein¹³ keresztül képviseltették magukat abból a célból, hogy csatlakozzanak

⁷ Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees concerning Higher Education in the States belonging to the Europe Region. Paris, 1979.

⁸ Hrubos Ildikó – Szentannai Ágota – Verosza Zsuzsanna: *A „bolognai folyamat”*. Budapest, Oktatáskutató Intézet – Új Mandátum, 2003. 25.

⁹ Az Erasmus a legnagyobb volumenű mobilitási program. A Tempus program célja pedig, hogy az EU-ban működő felsőoktatási intézmények tapasztalataik átadásával segítsék a partnerországok felsőoktatási rendszereinek reformjait, intézményi fejlesztéseit.

¹⁰ Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region (LCR). Lisszabon, 1997.

¹¹ Sorbonne Declaration, Paris, 1998.

¹² Kurucz Katalin (szerk.): *Útmutató a bolognai folyamathoz – a hallgatói önkormányzatok képviselői részére*. Budapest, Tempus Közalapítvány, 2011. 7.

¹³ Magyarország részéről Kiss Ádám, akkori felsőoktatási helyettes államtitkár vett részt és írta alá a nyilatkozatot.



a Párizsban kitűzött, azóta pedig további szakemberek bevonásával továbbfejlesztett célokhoz, és ezáltal kötelezettséget vállaljanak a felsőoktatás harmonizációjára.¹⁴ Célul tűzték ki továbbá az Európai Felsőoktatási Térség létrehozását 2010-ig. Különlegessége, hogy Bolognában a szűken vett felsőoktatási tárcaközi eliten kívül részt vettek jelentős nemzetközi szervezetek, köztük az Európa Tanács és az UNESCO képviselői, valamint a további érintettek, „stakeholderok”, egyetemi hallgatók, oktatók, kutatók és munkáltatók, ami által a bolognai gondolat egy európai dimenziójú, „össztársadalmi” kérdés lett.¹⁵ A Bolognai Nyilatkozat célokat, ahhoz rendelt eszközöket és elvi alapokat fogalmaz meg az alábbiak szerint:

„A Tudás Európája ma már széleskörűen elismert, nélkülözhetetlen eleme a társadalmi és emberi fejlődésnek, az európai polgári lét megszilárdításának és gazdagodásának. [...] Ma már általánosan elismert az oktatás és az oktatásban történő együttműködés fontossága egy stabil, békés és demokratikus társadalom kifejlesztésében és megerősítésében [...]. Az európai felsőoktatási térség kulcs tényező a polgárok mobilitásának és munkaerőként való alkalmazhatóságának elősegítésében és az európai kontinens általános fejlesztésében. [...] figyelmet kell fordítanunk az európai felsőoktatási rendszer nemzetközi versenyképességének a fokozására.”¹⁶

A nyilatkozat 2010-ig megvalósítani kívánt főbb céljai közé tartoznak a könnyen értelmezhető és összehasonlítható végzettségek rendszerének kialakítása, a kétciklusú képzési rendszer bevezetése, ECTS¹⁷-alapú kreditátviteli rendszer, széles körű oktatói, hallgatói, kutatói és egyéb intézményi dolgozói mobilitás ösztönzése, együttműködés kialakítása a minőségbiztosításban. Az alapcélok máig megmaradtak azzal, hogy a miniszterek kétévenkénti találkozójuk során újabb célokat is megjelöltek, esetenként az eddigieket kiegészítették, módosították a prioritásokat, hangsúlyokat.¹⁸

A folyamat első, minőségbiztosítási szempontból is fontos állomása Prága volt 2001-ben, ahol az élethosszig tartó tanulást (*lifelong learning*), az európai felsőoktatás vonzóná tétele,¹⁹ valamint a folyamatba való fokozott bevonás szükségét hangsúlyozták ki. Hangsúlyos eleme az Európai Felsőoktatási Minőségbiztosítási Szövetség (*European Association* [ekkor még *Network*] *for Quality Assurance in Higher Education*, ENQA) bevonása a folyamatba. Az ENQA feladata ebben a stádiumban a közös minőségbiztosítási referenciakeret megalkotásában való közreműködés volt. A második „bolognai” miniszteri találkozóra Berlinben került sor 2003-ban, ahol komoly elkötelezettség látszott a kétszintű képzési rendszer bevezetésére, ezért a részt vevő miniszterek célul tűzték ki, hogy a rendszerek bevezetése már 2005-ben megkezdődjék. Itt kezdődött meg továbbá a hangsúlyeltolódás az általános céloktól a tényleges tartalmak felé. A minőségbiztosítás

¹⁴ A rendszeres miniszteri találkozók az első tíz évben kétévente zajlottak a második tíz évben pedig háromévente.

¹⁵ Csekei László: *Közös európai válasz a közös európai problémákra: a bolognai folyamat és az Európai Felsőoktatási Térség. Felsőoktatási Műhely*, (2010), 1. 21.

¹⁶ Joint declaration of the European Ministers of Education – The Bologna Declaration. 1999.

¹⁷ European Credit Transfer and Accumulation System (Európai Kreditátviteli és -Gyűjtési Rendszer).

¹⁸ Csekei (2010): i. m. 11.

¹⁹ Kurucz (2011): i. m. 7.



a kezdetektől kiemelten fontos kérdésként jelenik meg a Bologna-folyamatban, ami abban is megnyilvánul, hogy a Bolognai Nyilatkozat egyik fő pontja is ez. Ennek oka, hogy az egységes elvekre alapozott minőségbiztosítás garanciája egyfelől a magas színvonalú felsőoktatásnak, másrészt kiemelkedően fontos szerepet játszik a különféle felsőoktatási rendszerek közötti bizalom²⁰ kialakításában, valamint lényegi funkciója van az oktatói és hallgatói mobilitásban és az oklevelek kölcsönös elismerhetőségében. Mindezek érdekében a miniszterek az ENQA javaslatai nyomán lefektették, hogy 2005-től a tagállamoknak minőségbiztosítási rendszereik kialakításakor milyen elveket kell szem előtt tartaniuk. Az ENQA, az Európai Egyetemek Szövetsége (*European University Association*, EUA), az Európai Felsőoktatási Intézmények²¹ Szövetsége (*European Association of Institutions in Higher Education*, EURASHE), az Európai Hallgatói Egyesület (mai nevén: *European Students' Union*, ESU)²² közreműködésével dolgozzon ki egységes minőségbiztosítási standardokat és irányelveket 2005-re, a bergeni miniszteri találkozóra. Az anyag a találkozóra elkészült, az Európai Felsőoktatási Térség Minőségbiztosításának Standardjai és Irányelvei (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, ESG) címet viseli, azóta 2015-ben aktualizált változata ma is a felsőoktatási minőségbiztosítás legmeghatározóbb európai dokumentuma.²³ A másik jelentős lépés volt a teljes Európai Felsőoktatási Térséget felölelő háromszintű képesítési keretrendszer elfogadására (*Framework for Qualifications of the European Higher Education Area*, QF-EHEA) tett javaslat, amelyben az országok kötelezték magukat 2010-ig a nemzeti képesítési keretrendszerek elkészítésére. Bergenben a Lisszaboni Elismerési Egyezményt még nem ratifikáló országokat felszólították ennek megtételére,²⁴ továbbá csatlakozott Azerbajdzsán, Grúzia, Moldova, Örményország és Ukrajna is a Bologna-folyamathoz, így összességében 45 ország vált résztvevőjévé. Hangsúlyos mozzanat, hogy kiemelt szerep jutott a Bergeni Nyilatkozatban a szociális dimenzióknak, amely elsősorban a hallgatók szerepkörének kibővüléséhez járult hozzá.

A londoni miniszteri találkozó (2007) nyomán, az ott kifejezett szándék margóján, 2008-ban létrejött az EQAR, vagyis az Európai Felsőoktatási Minőségbiztosítási Regiszter (*European Quality Assurance Register for Higher Education*), amely az egyedüli IGO-ként²⁵ az ENQA mellett a másik legjelentősebb nemzetközi szervezet a területen. Londonban Szerbia és Montenegró is csatlakozott a folyamathoz. Újabb jelentős stációk voltak Leuven és Louvain-la-Neuve Belgiumban, a Leuveni Nyilatkozat keletkezésének helyszíne, ahol a miniszterek előirányozták, hogy a Bologna-folyamatnak 2010-et követően is folytatódnia kell (eredetileg csak tízévesre tervezték), és hangsúlyozták,

²⁰ Az akkreditációs szervezetekhez (minőségbiztosítási ügynökségekhez) számos azzal kapcsolatos megkeresés érkezik a világ minden részéről, hogy adott intézmény vagy képzés rendelkezik-e akkreditációval, továbbá, hogy az adott értékelési rendszernek mik az elvi alapjai.

²¹ Tehát főiskolák és egyéb nem egyetemek.

²² A négy szervezetre a szakzsargon egységesen az „E4 csoport” gyűjtőnevet használja, szerepük a későbbiek során is nagy mértékben megmutatkozik.

²³ The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Yerevan, 2015.

²⁴ A magyar jogrendbe való implementációjára a felsőoktatási képzéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló, 1997. április 11-én, Lisszabonban aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi XCIX. törvénnyel került sor.

²⁵ Intergovernmental organization, vagyis kormányközi szervezet.



hogy Európa sikerének kulcsa, hogy a lehető legtöbbet hozza ki a polgárai tehetségéből, valamint megjelölte azokat a kiemelten fontos munkaterületeket, amelyekben 2020-ig fejleszteni szükséges. Ezek az alábbiak: szociális dimenzió, egész életen át tartó tanulás, foglalkoztathatóság, hallgatóközpontú tanulás és felsőoktatási intézmények képzési funkciója, oktatás, kutatás és innováció kapcsolata, nemzetközi nyitottság, mobilitás, adatgyűjtés, többdimenziós átláthatósági eszközök, finanszírozási kérdések. Újdonság volt továbbá, hogy megrendezték a Bologna Világforumot (Bologna Policy Forum) annak érdekében, hogy előbbé, intenzívebbé váljon a kapcsolat a világ további, „Bolognán kívüli” országaival. Végül, mintegy lezárásaként a folyamatnak került sor a Budapest–Bécs miniszteri találkozóra 2010-ben, ennek keretében az Európai Felsőoktatási Térség (*European Higher Education Area*, EHEA) hivatalos létrejöttének kihirdetésére.

Az EHEA tehát az ahhoz csatlakozó országok és szervezetek összességét jelöli. Operatív, végrehajtó és nyomon követő szerve a *Bologna Follow-up Group* (BFUG). Tagjai a BFUG és EHEA tagi kategóriába sorolandó valamennyi csatlakozott (jelenleg 49) ország, valamint maga az Európai Bizottság is. Értelemszerűen azonban nem mindegyik EU-tagállam.²⁶ Szavazati jog nélküli, vagyis konzultatív tagsággal rendelkezik továbbá az Európa Tanács, az Education International (EI), az UNESCO, az EUA, az EURASHE, az ESU, az ENQA, az EQAR, valamint a BUSINESS EUROPE. További partnerszervezetek pedig a *European Association for International Education* (EAIE), a *Council of Europe Professional and Managerial Staff* (Eurocadres), a *European Council of Doctoral Candidates and Junior Researchers* (Eurodoc), valamint a *European Association for Promotion of Science and Technology* (EuroScience). A BFUG (és ezáltal egyben az Európai Felsőoktatási Térség) két elnöke a mindenkori EU-elnökséget adó ország egy képviselője, illetve nem EU-tagállamonként egy megbízott. Az elnökök munkáját a Board, valamint a BFUG titkársága támogatja. Az EHEA tevékenysége munkacsoportok és tanácsadó csoportok bevonásával zajlik, amelyeknek fő feladataik a feladatkövetés (monitoring), a megvalósítás (implementáció), újabb célkitűzések kidolgozása, az újonnan csatlakozó országok felzárkóztatása, támogatása. A Bologna-folyamat legmeghatározóbb eseményei továbbra is a miniszteri találkozók maradtak, 2010 után az első jelentősebbre Bukarestben került sor 2012-ben, ekkor fogadták el a Bukaresti Kommunikét, amellyel az aláírók elköteleződtek a felsőoktatás közfinanszírozásának lehető legmagasabb mértéke mellett, aminek elvi megalapozását az a kinyilatkoztatás adta, miszerint az oktatás a jövőbe való egyik lehető legjobb és legjelentősebb befektetés. Az EHEA továbbfejlesztésére tett újabb törekvések négy pontban foglalhatók össze. Ezek az alábbiak: minőségi felsőoktatás nyújtása mindenki számára (ezen belül az ESG 2005 felülvizsgálata és újragondolása), a végzetek alkalmazhatóságának javítása, a hallgatói mobilitás tovább erősítése és az adatgyűjtésre, valamint az átláthatóság javítására irányuló stratégiák támogatása. A következő, 2015-ös jereváni miniszteri találkozó a felsőoktatási minőségbiztosítás szempontjából az európai történelem során ezidáig a legmeghatározóbb, ugyanis az itt elfogadott dokumentumok adják ma is a belső és külső, minőségbiztosítási folyamatok és minőséghitelesítési eljárások alapját.

²⁶ Nem EU-tag EHEA-tagállamok: Albánia, Andorra, Azerbajdzsán, Bosznia-Hercegovina, Egyesült Királyság, Észak-Macedónia, Fehéroroszország, Grúzia, Izland, Kazahsztán, Liechtenstein, Moldova, Montenegró, Norvégia, Oroszország, Örményország, Skócia, Svájc, Szerbia, Törökország, Ukrajna.



Az első, és egyben legmeghatározóbb dokumentum, az EHEA-ra vonatkozó átdolgozott, megújított minőségbiztosítási sztenderdek és irányelvek, vagyis az ESG 2015, második a közös képzési programok minőségbiztosításának európai rendszere, egyszerűbben csak *European Approach*-ként emlegetett dokumentum (*European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes*), valamint az Európai Kreditátviteli Rendszer ugyancsak megújított kézikönyve (ECTS²⁷ Users' Guide 2015). A függelékben a miniszterek további 12 kötelezettségvállalást fogalmaznak meg a 2020-ig terjedő időszakra vonatkozóan a következő jelentősebb célkitűzések mentén: a tanulás és tanítás (*teaching and learning*) minőségének, illetve célorientáltságának fokozása, a foglalkoztatás teljes aktív életkorra kiterjedő előmozdítása, a felsőoktatási rendszerek befogadóbbá tétele, végül a már egyeztetett, strukturális reformok végrehajtása. Feltétlen említést érdemel a 2018-as párizsi találkozó is, amelynek záróokmánya kiemeli, hogy az EHEA tagországainak közös célja kell legyen egy olyan szakpolitikai környezet kialakítása, amely lehetővé teszi az intézmények számára társadalmi küldetésük és polgári szerepvállalásuk megerősítését. A következő miniszteri találkozóra 2020 júniusában került volna sor Rómában, amelyet azonban a Covid-19-világjárványra tekintettel 2020 novemberében tartottak meg online formában. A Római Kommunikében a korábbi célok továbbfejlesztésén kívül hangsúlyosabban jelenik meg az innováció, a digitalizáció, az összekapcsoltság, a szociális dimenzió, az akadémiai szabadság, valamint a felsőoktatás flexibilitásának kérdése.²⁸

A Bologna-folyamatot számos kritikai érte, egyrészt sokan fentről irányított uniformizálási törekvést láttak benne, szabványosítást, egyben a felsőoktatás nemzeti karakterjegyeinek elvesztésétől tartottak.²⁹ Ezek a félelmek kevésbé igazolódtak, mivel az általános kereteken túl az adott képzési programok kialakítása, tartalmuk és ciklusokba sorolásuk továbbra is nemzeti hatáskör maradt. Inkább alaposak azok a kritikák, amelyek a folyamat átpolitizáltságáról, emiatt esetenként elhamarkodottságok bekövetkezéséről, vagy épphogy más területeken a célok teljesítésének régiónként eltérő üteméről, időnkénti vontatottságáról szólnak. A kritikák a folyamat második évtizedének végére enyhülni látszanak, és inkább felülkerekednek a fentiekben kifejtett célok mentén elért eredmények. Mindenekelőtt a felsőoktatási rendszerek európai harmonizációja, a diplomák kölcsönös elismerése és összehasonlíthatósága, a mobilitás egyértelmű fokozódása, többek között közös képzési programok létrehozásán keresztül (ennek legújabb formái az Európai Egyetemek Kezdeményezés [*European Universities Initiative*] keretében valósulnak meg),³⁰ valamint egyáltalán a felsőoktatás intézményi és szervezeti szereplői kapcsolatának szorosabbá válása az, ami építőleg hat(hat) az egyes (al)rendszerek fejlődésére.

Az EHEA eredményei megmutatkoznak a miniszteri találkozók célkitűzéseinek implementációjában, az egyes országok és régiók felsőoktatási rendszereinek fejlesztésén keresztül, amelyekről információk, adatok nemzeti szinten a leginkább hozzáférhetők. Ezek alapján készülnek az EHEA országjelentései, a BFUG és annak (nemzeti)

²⁷ European Credit Transfer and Accumulation System, vagyis Európai kreditátviteli és -gyűjtési rendszer.

²⁸ Rome Ministerial Communiqué, Róma, 2020.

²⁹ Részletesen lásd például Szolár Éva: [A Bologna-folyamat kritikai fogadtatása a felsőoktatás-kutatás irodalmában](#). *Magyar Pedagógia*, 109. (2009), 2. 147–167.

³⁰ *European Universities Initiative Fact Sheet*. Brussels, European Commission, 2020.



munkacsoportjai koordinálásában. Bologna Process Implementation Report (BPIR) címen két-háromévente jelennek meg ezek a jelentések. A jelentéssorozat elsősorban a miniszteri találkozók előkészítésére szolgál, részben bemutatva az adott periódusban elért eredményeket. Az adatgyűjtés a nemzeti kormányzatoktól bekért beszámolók alapján történik, mégpedig egyre bővülő, finomodó, de az alapstruktúrát is megőrző változatban. A jelentések speciális szempontok és indikátorok alapján készülnek, az indikátorok definícióját az egyes jelentések tartalmazzák. A „scorecard indicators”³¹ összegzéseként a jelentésekben összeállítanak egy-egy táblázatot, amely informatív módon szemlélteti, hogyan haladnak az EHEA-országok a Bologna-reform implementációjával. Mostanra a legfrissebb, 2020-as jelentés is nyilvánosan elérhető.³²

A jelen írás nem vállalkozott az európai felsőoktatási reform eddigi eredményeinek alapos elemzésére, inkább a fő vonulat bemutatására tett kísérletet, mindazonáltal néhány általános következtetést megfogalmaz: Visszatekintve láthatjuk, hogy hosszú, szövevényes utat tett meg az európai felsőoktatás, mire eljutott jelenlegi állapotába. Számot vetve a Bologna-folyamat egésze – és az azt megelőző fejlődési út – felett összességében pozitív mérleget vonhatunk. Azonban egy percre sem lankadhatunk. Egyrészt, mert a vívmányok implementációja és gyakorlati megvalósulása országonként eltérő mélységű, másrészt, mert a felsőoktatás (világszinten is) újabb korszakváltás küszöbéhez érkezett. A globális megatrendek, mint amilyen a digitalizáció, a robotizáció, a mesterséges intelligencia térnyerése és ezek nyomán a munkaerőpiac átalakulása, a szükséges és elvárt készségek változása, valamint az oktatási rendszerek rugalmassága iránti igény minden eddiginél hangsúlyosabb és ütemesebb változ(tat)ásokat feltételez. Ezért Európa életében az oktatás és azon belül a felsőoktatás kiemelt stratégiai prioritásként kezelése a kontinens versenyképességének és a világgazdaságban betöltött pozíciójának megtartása érdekében elengedhetetlen.

Felhasznált irodalom

- Bókay Antal – Derényi András: A magyar bolognai folyamat – az oktatás, a képzés és a tanulás új útjai a felsőoktatásban. *Iskolakultúra*, 20. (2010), 9. 3–12. Online: http://real.mtak.hu/57864/1/11_EPA00011_iskolakultura_2010-09.pdf
- Csekei László: Közös európai válasz a közös európai problémákra: a bolognai folyamat és az Európai Felsőoktatási Térség. *Felsőoktatási Műhely*, (2010), 1. 9–22. Online: www.felvi.hu/pub_bin/dload/felsooktatasi Muhely/FeMu/2010_1/Femu_2010_1_9-22.pdf
- Halász Gábor: *Az oktatás az Európai Unióban. Tanulás és együttműködés*. Budapest, Új Mandátum, 2012.
- Hrubos Ildikó: A Minőségkultúra ügye az Európai Felsőoktatási Térségben. *Educatio*, (2008), 1. 22–35. Online: https://folyoiratok.oh.gov.hu/sites/default/files/article_attachments/hrubos_i_0801.pdf

³¹ Vagyis az egyes eredményeket jelző indikátorok/mutatók.

³² The European Higher Education Area in 2020 – Bologna Process Implementation Report, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Luxembourg, 2020.



- Hrubos Ildikó: Az európai felsőoktatási térség létrehozása, mint az Európai Unió felsőoktatás-politikájának központi eleme. *Educatio*, 28. (2019), 1. 75–90. Online: <https://doi.org/10.1556/2063.28.2019.1.6>
- Hrubos Ildikó – Szentannai Ágota – Veroszta Zsuzsanna: A „*bolognai folyamat*”. Budapest, Oktatáskutató Intézet – Új mandátum, 2003.
- Kurucz Katalin (szerk.): *Útmutató a bolognai folyamathoz – a hallgatói önkormányzatok képviselői részére*. Budapest, Tempus Közalapítvány, 2011. Online: https://tka.hu/docs/palyazatok/bologna_utmutato_2011_issuu.pdf
- Nyusztay László: Nemzetközi szervezetek az új világrendben: Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ). *Külkereskedelmi Főiskolai Füzetek*, (1999), 7. 19–26. Online: http://publikaciotar.repositorium.uni-bge.hu/436/1/szf_07_02.pdf
- Pálvölgyi Krisztián: A Bologna-folyamat implementációjának komplex értelmezési kerete. *Új Pedagógiai Szemle*, 63. (2013), 9–10. 38–50. Online: http://epa.oszk.hu/00000/00035/00160/pdf/EPA00035_upsz_2013_09-10_038-050.pdf
- Szolár Éva: A Bologna-folyamat kritikai fogadtatása a felsőoktatás-kutatás irodalmában. *Magyar Pedagógia*, 109. (2009), 2. 147–167. Online: www.magyarpedagogia.hu/document/Szolar_MP1092.pdf

Nemzetközi egyezmények, nyilatkozatok

- Conference on security and co-operation in Europe – Helsinki, Final Act, 1975.
- Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region (LCR). Lisbon, 1997.
- Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees concerning Higher Education in the States belonging to the Europe Region. Paris, 1979.
- European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes. Yerevan, 2015.
- European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) Users' Guide. Yerevan, 2015.
- European Universities Initiative Fact Sheet. Brussels, European Commission, 2020.
- Joint declaration of the European Ministers of Education – The Bologna Declaration. 1999.
- Magna Charta Universitatum. Bologna, Bologna University Press, 1998.
- Rome Ministerial Communiqué. Rome, 2020.
- Sorbonne Declaration. Paris, 1998.
- The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 2009.
- The European Higher Education Area in 2020 – Bologna Process Implementation Report. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Luxembourg, 2020.
- The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Yerevan, 2015.
- Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education, Prague, 2001.



Karácsony Péter  – Pásztó Vivien

Az Európai Unió munkaerőpiaci helyzetének elemzése a koronavírus-válság idején

Analysis of the Labour Market Situation in the European Union during the Coronavirus Crisis

A 2019-ben jelentkező, majd 2020-ban globális kihívássá alakuló koronavírus-válság jelentős hatással volt az egyes nemzetek munkaerőpiacának működésére is. Jelen tanulmány a Covid-19 okozta pandémia időszakában veszi górcső alá az Európai Unió (EU) munkaerőpiaci helyzetét. A saját vizsgálataink keretei között szekunder kutatást végeztünk az Eurostat adatbázisára támaszkodva. Összefoglalva megállapítható, hogy a koronavírus-válság negatív hatással volt az Európai Unió tagállamainak munkaerőpiacára, átlagosan mintegy 1,2 százalékpontot rontva a vizsgált időszakban az EU27 munkanélküliségi rátáján. Az összes vizsgált szektor esetében romlottak a foglalkoztatottsági mutatók. A tagállamok támogatása a munkahelyek megőrzésére a koronavírus első hulláma után volt a legintenzívebb.

Kulcsszavak: Covid-19, kormányzati intézkedések, koronavírus, válság, munkaerőpiac, Európai Unió

The coronavirus crisis, which occurred in 2019 and then turned into a global crisis in 2020, also had a significant impact on the functioning of the labour market. This study examines the labour market situation in the European Union during the period of the Covid-19 coronavirus epidemic. In our own studies, we conducted secondary research based on the Eurostat database. In summary, the coronavirus crisis had a negative impact on the labour markets of the EU Member States, worsening the EU27 unemployment rate by an average of around 1.2 percentage over the period under review. In all sectors examined, employment indicators deteriorated. Support for EU Member States to preserve jobs has been most intense since the first wave of the coronavirus.

Egyetemi docens, ELTE PPK Felnőttképzés-kutatási és Tudásmenedzsment Intézet. E-mail: karacsony.peter@ppk.elte.hu

PhD-hallgató, Selye János Egyetem Gazdaságtudományi és Informatikai Kar Közgazdaságtan Tanszék. E-mail: vivien.pasztova97@gmail.com

Keywords: Covid-19, governmental measures, coronavirus, crisis, labour market, European Union

1. Bevezetés

Napjaink egyik legnagyobb kihívása a Covid-19-vírus okozta válság hatékony kezelése. A Covid-19, vagyis a SARS-CoV-2 vírus által okozott járvány, hivatalos nevén új típusú koronavírus-járvány 2019 decemberében kezdődött a kínai Vuhan városában, majd cseppfertőzéssel terjedt tovább a világon.¹ Kezdetben a Covid-19 járvány Kínára lokalizálódott, azonban az emberek mozgása révén gyorsan elterjedt az egész világon. A koronavírus-járvány az egészségügyi kockázatok mellett a nemzetek gazdaságára mérte a legnagyobb csapást.² 2020 első felében a gazdasági tevékenység csaknem teljesen leállt a világon az egyes nemzeti kormányok által bevezetett szigorú védelmi intézkedések miatt.³ A koronavírus következtében az Európai Unió gazdasági növekedése 2020-ban és 2021-ben is jelentősen csökkent. Az Európai Bizottság jelentése szerint az EU gazdasága 2020-ban 6,3%-kal csökkent, 2021-re pedig 3,8%-os visszaesést prognosztizálnak.⁴ A gazdaság romlásával együtt az átlagos munkanélküliségi ráta 8,6% körül alakul 2021-ben, ami közel 3 százalékpontos növekedés az előző évhez képest. A Covid-19-válság következményei túlmutatnak a gazdaságra és a munkaerőpiacra gyakorolt hatásokon, ugyanis a koronavírus az uniós polgárok mindennapi életét szinte a felismerhetetlenségig megváltoztatta (például nőtt az elszigeteltség az egyes polgárok között, romlott a háztartások pénzügyi helyzete, bizonytalan és kiszámíthatatlan lett a jövő). A munkaidő csökkenése és a munkahelyek elvesztése következtében megnőtt a megélhetésért küzdő háztartások száma az Európai Unióban, egyre több háztartás halmoz fel fizetési hátralékot hitelek terén, ami tovább rontja a leginkább érintett, szegényebb társadalmi rétegek jövőbeli kilátásait.⁵

Jelen tanulmány célja, hogy megvizsgáljuk a Covid-19-válság hatásait az európai uniós munkaerőpiacra. Témaválasztásunkat a kialakult járványhelyzet indokolta. Kutatásunk jelentőségét abban látjuk, hogy ilyen jellegű és méretű járványra a modern piacgazdaságban még nem volt példa. Bár gazdasági világválsággal már többször is küzdött az emberiség, ugyanakkor az egészségügyi járványhelyzet által előidézett válság sokkal kiszámíthatatlanabb, mivel nem lehet előre megjósolni annak végét. Ezért a kutatásunkban arra kerestük a választ, hogy a koronavírus-válságnak milyen hatása volt/van az európai munkaerőpiacok alakulására. A tanulmány az Eurostat adatbázisból származó szekunder adatokra alapozva próbálja meg elemezni, hogy az Európai

¹ Jeemol Unni: *Impact of COVID-19 on Informal Economy: The Revival*. *The Indian Journal of Labour Economics*, 63. (2020), S1. 113–118.

² Pallah Nayak et al.: *Impacts and Consequences of COVID-19 Epidemic on Global Economy*. *Coronaviruses*, 2. (2021), 1. 77–88.

³ K. K. Zoidov – A. A. Medkov: *Impact of the COVID-19 coronavirus pandemic and its control measures on the functioning of trade routes*. *Market Economy Problems*, (2020), 2. 48–60.

⁴ Európai Bizottság: *Autumn 2020 Economic Forecast* (2020b).

⁵ Daphne Ahrendt et al.: *Living, working and COVID-19: First findings – April 2020*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020.



Unió egyes tagállamainak főbb munkaerőpiaci mutatói hogyan alakultak a járvány megjelenése óta eltelt időszakban. A tanulmány megírásával további célunk volt a téma összefoglalása a magyar kutatók azon rétegének, amely az európai uniós munkaerőpiaci kutatások iránt érdeklődik.

2. Elméleti háttér

A közelmúlt eseményei alapjaiban rengették meg a hazai és a nemzetközi munkaerőpiacokat. A koronavírus-járvány féken tartása és annak gazdaságra gyakorolt negatív hatásai előre nem látható változásokat okoztak a munkaerőpiacokon. A legtöbb gazdaságban a járvány nem várt mértékű munkahelyvesztést és az adott gazdaság recesszióját okozta. Annak érdekében, hogy ezeket a negatív következményeket könnyebben vészhessék át az egyes gazdasági szereplők, a nemzeti kormányok, kénytelenek hatalmas pénzüsszegeket fordítani a munkaerőpiaci politikára.⁶

Az Európai Unió tagállamait is magában foglaló Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) szerint a járvány megjelenése rendkívüli mértékű munkanélküliséget és munkaerőpiacot érintő recessziót okoz majd a jövőre nézve is. Az egyes munkahelyeket érintő hatások nagyban függtek attól, hogy mennyire igényelt a munkavégzés személyes jelenlétet, ahol csak lehetett, a vállalatok áttértek a távmunka végzésére.⁷ A Covid-19-válságra az egyes ágazatok eltérően reagáltak, attól függően, hogy milyen az adott ágazat alkalmazkodási jellemzője, valamint tartalékfelhalmozottsági szintje. A szociális távolságtartás következtében korlátozták az egyes szektorok működését, sőt volt olyan ágazat is (például szórakoztatóipar, turizmus), ahol szinte teljesen leállt a tevékenység a korlátozások bevezetésének következményeként.⁸ A legnagyobb kiterjedésű ágazatok közé tartozik a vendéglátóipar, az idegenforgalom, az egyéb szolgáltatások, valamint az autóipar.⁹ Az autógyártás, mivel számos más ipari ágazathoz szorosan kapcsolódik, így a gazdasági fejlődés meghatározó része, széles körű összeköttetésben áll az *upstream* (acél, textil és vegyi anyagok) és a *downstream* (javítás, mobilitási szolgáltatások) ipari ágazatokkal. Az autóipar közel 14,6 millió európainak biztosít munkahelyeket, ami az EU teljes foglalkoztatásának 6,7%-át jelenti.¹⁰ A másik jelentős mértékben érintett ágazat a turizmus és a vendéglátás volt.¹¹ Az idegenforgalom gazdasági szempontból az Európai Unió GDP-jének 10%-át teszi ki, valamint megközelítőleg 2,4 millió vállalat érintett

⁶ Smriti Rao: *Beyond the Coronavirus: Understanding Crises of Social Reproduction*. *Global Labour Journal*, 12. (2021), 1. 39–53.

⁷ Seejeen Park – Yoon Jik Cho: *Does telework status affect the behavior and perception of supervisors? Examining task behavior and perception in the telework context*. *The International Journal of Human Resource Management*, (2020), 1–26.

⁸ Godwin-Charles Ogbide: *Pandemic (COVID-19) Implications: Recommendations for the Events and Tourism Industry*. *Events and Tourism Review*, 3. (2020), 2. 32–38.

⁹ Fabian Hoeft: *The case of sales in the automotive industry during the COVID-19 pandemic*. *Strategic Change*, 30. (2021), 2. 117–125.

¹⁰ ACEA: *Employment in the EU automotive industry* (2020).

¹¹ Catherine Cheung et al.: *The impact of COVID-19 pandemic on the psychological needs of tourists: implications for the travel and tourism industry*. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 38. (2021), 2. 155–166.



a szektorban, amelyek 90%-a kis- és középvállalkozások közé tartozik.¹² A be- és kiutazási korlátozások jelentősen csökkentették az ágazatban tevékenykedők jövedelmét, ami a szektor foglalkoztatottságára is negatív hatással volt. Az Európai Bizottság jelentése a turizmus területén mintegy 60–80%-os visszaesést mutatott ki, ami 840 milliárd és 1100 milliárd euró közötti exportbevétel-kiesést jelent a szektornak.¹³

A fent leírtak alapján elmondható, hogy a koronavírus hatása sokféleképpen jelentkezett az európai uniós munkaerőpiacon, tehát volt olyan szektor, amelyet leállásra vagy recesszióra kényszerített, ide főleg azok a gazdasági tevékenységek és ágazatok tartoznak, amelyek személyes jelenlétet követelnek meg a termeléshez, vagy azok, amelyek nagymértékben támaszkodnak a globális ellátási láncok inputjaira.¹⁴ Emellett volt olyan szektor is, amelyben a hagyományos munkavégzést felváltotta a távmunka, és így fenn tudták tartani a folyamatos működést a digitalizációnak köszönhetően, ezzel csökkentve a munkanélküliség kockázatát.¹⁵ Végezetül volt olyan szektor (például az elektronikus kereskedelem, számítástechnika, élelmiszeripar), amelyre pozitív hatással volt a koronavírus-válság a szektor szolgáltatásai vagy termékei iránt megnövekedett kereslet miatt.¹⁶ Mindezekből következik, hogy az ágazati kitérttség és a gazdasági tevékenységek közötti különbségek olyan strukturális tényezők, amelyek befolyásolják az egyének munkanélküliségi aggályait és kockázatait.¹⁷

Összefoglalóan elmondható, hogy a koronavírusnak hosszú távon hatása lesz az Európai Unió munkaerőpiacára. Ugyanakkor már az is látható, hogy az egyes szektorokat eltérően érinti, így még nagyobb egyenlőtlenségek alakulhatnak ki a munkaerőpiacon, lesznek egyértelmű vesztesei (ez idáig több millióan veszítették el munkahelyüket Európa-szerte) és nyertesei a válságnak, főleg azok, akik megfelelő technikai háttérrel rendelkeztek és olyan tevékenységet végeztek, amelyben gyorsan át lehetett állni a hagyományos munkavégzésről a távmunkára.

¹² Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Turizmus és közlekedés 2020-ban és azon túl* COM(2020) 550 végleges (2020a. május 13.).

¹³ Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Turizmus és közlekedés 2020-ban és azon túl* COM(2020) 550 végleges (2020a. május 13.).

¹⁴ James R. Francis: *COVID-19: Implications for Supply Chain Management*. *Frontiers of Health Services Management*, 37. (2020), 1. 33–38.

¹⁵ A. Angeloska – E. Spaller – L. Vasa: Foreign direct investment, digital skills and employability – comparison between Eastern and Western Europe. In Marcel Kordoš: *Proceedings of scientific papers from the international scientific conference „The Impact of Industry 4.0 on Job Creation 2020”*. Trenčín, Publishing House Alexander Dubček University, 2020. 30–37; Jean-Victor Alipour – Harald Fadinger – Jan Schymik: *My Home Is my Castle – The Benefits of Working from Home during a Pandemic Crisis: Evidence from Germany*. CEPR Discussion Paper 14871, 2020; Imre Vida – Endre Spaller – László Vasa: *Potential effects of finance 4.0 on the employment in East Africa*. *Economy and Sociology/Economie si Sociologie*, (2020), 2. 29–42.

¹⁶ Balázs Gyenge et al.: *A New Strategic Marketing Management Model for the Specificities of E-Commerce in the Supply Chain*. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 16. (2021), 4. 1136–1149.

¹⁷ Marcin Wolski – Patricia Wruuck: *COVID-19 and the EU labour market: Corporate health matters*. *Vox. eu*, (2020. augusztus 5.).



3. Módszertan

A saját kutatásunk szekunder kutatás, amely az Eurostat adatbázisára támaszkodik elsősorban. A következőkben a 2020–2021-es időszakot vizsgáljuk meg, mintegy áttekintést adva az EU munkaerőpiaci helyzetének alakulásáról a koronavírus-járvány idején. Az egyes diagramokat a Microsoft Excel táblázatkezelő program segítségével készítettük el. Az eredmények bemutatása során törekedtünk azon adatok külön kiemelésére, amelyek jelentős mértékben eltértek a korábbi évekhez képest. Az adatok elemzésére egyszerű összehasonlító (komparatív) módszertant használtunk fel.

4. Saját vizsgálatok eredményei

A következőkben az összehasonlító elemzéseink legfontosabb eredményeit mutatjuk be részletesen.

1. táblázat

A foglalkoztatottsági ráta változása az előző időszakhoz viszonyítva az egyes európai uniós tagállamokban, százalékosan

| | 2019-Q4 | 2020-Q1 | 2020-Q2 | 2020-Q3 | 2020-Q4 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| EU27 | 0,1 | -0,1 | -2,7 | 0,9 | 0,4 |
| Belgium | 0,4 | -0,2 | -0,8 | 0,2 | 0,4 |
| Bulgária | 0,4 | -0,9 | -1,0 | -0,5 | -0,4 |
| Csehország | -0,2 | 0,0 | -1,5 | 0,2 | -0,5 |
| Dánia | 0,1 | -0,1 | -2,2 | 1,3 | 0,4 |
| Németország | 0,1 | 0,0 | -1,5 | -0,2 | 0,0 |
| Észtország | 1,2 | -0,5 | -5,1 | -0,2 | 1,9 |
| Írország | 1,5 | 0,0 | -6,0 | 3,2 | 0,3 |
| Görögország | -0,3 | 0,3 | -2,8 | 1,2 | -0,1 |
| Spanyolország | 0,7 | -1,0 | -7,5 | 3,0 | 1,2 |
| Franciaország | 0,3 | -0,1 | -2,8 | 1,3 | 0,2 |
| Horvátország | 0,7 | -0,1 | -1,5 | -0,4 | -0,5 |
| Olaszország | -0,4 | -0,6 | -2,4 | 0,7 | 0,3 |
| Ciprus | 0,0 | -0,1 | -0,9 | -0,3 | -0,2 |
| Lettország | 0,2 | -0,1 | -4,5 | 1,7 | -0,5 |
| Litvánia | 0,3 | 0,7 | -2,1 | -1,2 | 0,5 |
| Luxemburg | 0,9 | 0,3 | -0,5 | 1,3 | 0,6 |
| Magyarország | 0,0 | -0,4 | -4,4 | 2,6 | 0,9 |
| Málta | 1,7 | 0,6 | -0,5 | 0,0 | -0,5 |



| | 2019-Q4 | 2020-Q1 | 2020-Q2 | 2020-Q3 | 2020-Q4 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Hollandia | 0,4 | 0,2 | -2,8 | 1,6 | -0,1 |
| Ausztria | 0,3 | -0,2 | -4,3 | 2,9 | 0,0 |
| Lengyelország | -0,6 | 0,8 | -1,2 | 0,6 | 0,9 |
| Portugália | -0,1 | -0,2 | -3,5 | 1,3 | 1,9 |
| Románia | -0,1 | 0,5 | -2,3 | -0,4 | 0,5 |
| Szlovénia | 0,2 | 0,2 | -2,3 | 0,3 | 0,4 |
| Szlovákia | 0,2 | 0,3 | -1,3 | 0,1 | 0,4 |
| Finnország | 0,2 | -0,2 | -2,9 | 1,0 | 0,6 |
| Svédország | 0,0 | -0,3 | -2,0 | 0,5 | 0,5 |

Forrás: a szerzők szerkesztése az Eurostat 2021-es adatai alapján (adatok elérhetősége: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_10/default/table?lang=en)

A fenti, 1. táblázat a foglalkoztatási mutatókat szemlélteti a koronavírus-járvány kirobanása előtti 2019-es év utolsó negyedétől kezdődően. Az adatok az előző időszakhoz viszonyított változást százalékos formában, kortól és nemtől függetlenül mutatják be. A táblázat adatai szerint a koronavírus első hulláma (2020-Q2) volt a legnagyobb hatással a foglalkoztatottság alakulására, az adatok szerint az összes vizsgált európai uniós országban csökkent a foglalkoztatottsági mutató az előző időszakhoz képest. Egyes uniós tagállamok esetében a negatív irányú változás egészen magas százalékot tett ki, ilyen volt Írország (-6%), Spanyolország (-7,5%), Észtország (-5,1%), Magyarország (-4,4%), Ausztria (-4,3%) vagy Portugália (-3,5%) is. A második hullámra (2020-Q4) valamelyest rendeződött a helyzet, és a változások egyes tagállamok esetében pozitív irányban is elmozdultak, ezen időszakban a legnagyobb arányú növekedést Észtország (1,9%) és Portugália (1,9%) érte el. Kisebb arányban, mint az első hullámban, de tovább csökkent a foglalkoztatottsági mutatója például Csehországnak (-0,5%), Horvátországnak (-0,5%), Lettországnak (-0,5%) és Máltának (-0,5%) is. A pozitív irányú változás egyértelműen a tagállamok által nyújtott támogatásoknak és a különböző munkahegyvédelmi akcióterveknek volt köszönhető, ezek nélkül valószínűsíthető, hogy jóval nagyobb arányú lett volna a csökkenés a foglalkoztatottsági mutatókban.

A továbbiakban az egyes ágazatokra jellemző foglalkoztatottsági ráta adatainak alakulását mutatjuk be röviden (2. táblázat). Mindegyik esetben a járvány előtti 2019-es év 4. negyedét vettük kiindulási pontnak, és ehhez hasonlítottuk a 2020-as év 4. negyedének adatait. A mezőgazdaság, halászat és erdészet ágazatban a 2019-es év utolsó negyedében a foglalkoztatási ráta pozitív irányú változásának legnagyobb értéke Bulgáriára (5,4%) volt érvényes, ezt követte Svédország (4,1%) és Írország (3,9%). Litvánia (-8,1%), Észtország (-7,5%) és Horvátország (-5,3%) esetében pedig a legnagyobb negatív irányú változás zajlott le a 2019-es év végén. A 2020-as év 4. negyedének adatait vizsgálva Észtországban jelentős javulás volt észlelhető, ugyanis 8,3%-kal emelkedett a mezőgazdasági, halászati és erdészeti ágazat foglalkoztatási rátája, illetve Portugáliában (7,1%) volt még jelentősebb pozitív irányú változás. A negatív irányú



változások színhelyei közül kiemelendő Magyarország, ahol a mezőgazdaságot, halászatot, erdészetet érintő foglalkoztatási ráta 0,7%-kal csökkent.

A kereskedelem, szállítás és vendéglátás foglalkoztatottsági rátájának változásait elemezve 2019 utolsó negyedében Írország foglalkoztatási rátája nőtt a legnagyobb mértékben, 1,8%-kal, amit Málta 1,6%-os, illetve Spanyolország 1,4%-os emelkedése követett. A negatív irányú változás Litvániára (-1,4%) és Ciprusra (-1,1%) volt érvényes. Ugyanezen adatokat megvizsgálva a 2020-as év utolsó negyedében némi javulás volt tapasztalható többek között Bulgária (2,8%) és Horvátország (1,4%) esetében, míg a legnagyobb csökkenés Írország (-1,3%), Málta (-1,0%) és Görögország (-0,7%) esetében volt megfigyelhető.

A közigazgatás, oktatás, egészségügy és szociális ágazatok terén 2019 utolsó negyedében Málta (1,2%) és Luxemburg (1,1%) esetében nőtt e szektor foglalkoztatottsági rátája, miközben Lengyelországban (-2,3%), illetve Bulgáriában (-1,2%) csökkent. A 2020-as év utolsó negyedét megvizsgálva a szektor foglalkoztatottsági rátájában a legnagyobb arányú pozitív növekedés Észtországban (2,6%) és Spanyolországban (2,5%) volt megfigyelhető, míg a csökkenés Horvátországot (-4,0%), Romániát (-1,9%) és Görögországot (-0,9%) érintette leginkább.

Az ipari ágazatokat megvizsgálva 2019 utolsó negyedében Litvániában 5,1% volt a szektor foglalkoztatottsági rátájának növekedése, amit Horvátország követett 1,6%-kal. Ezen időszakban a legnagyobb arányú csökkenést Észtország (-1,6%) és Csehország (-1,5%) produkálta. A 2020 utolsó negyedében Románia esetében nőtt a legnagyobb arányban, 3,1%-kal az ipari szektor foglalkoztatottsági rátája, ezt követte Lengyelország (2,1%), Portugália (1,8%), Írország (1,5%) és Spanyolország (1,3%). Ezzel szemben az ipari szektor foglalkoztatottsági rátájának csökkenése 2020-as év 4. negyedében Bulgáriát, Észtországot és Görögországot egyaránt -1,3%-kal érintette.

A kapott eredmények alapján kijelenthető, hogy az egyes szektorokat különböző mértékben érintette a koronavírus-válság.

2. táblázat

Az egyes szektorok foglalkoztatottsági rátájának változása az előző időszakhoz viszonyítva, százalékosan

| | Mezőgazdaság, halászat, erdészet | | Kereskedelem, szállítás és vendéglátás | | Közigazgatás, oktatás, egészségügy és szociális ágazatok | | Ipari ágazatok | |
|-------------|----------------------------------|---------|--|---------|--|---------|----------------|---------|
| | 2019-Q4 | 2020-Q4 | 2019-Q4 | 2020-Q4 | 2019-Q4 | 2020-Q4 | 2019-Q4 | 2020-Q4 |
| EU-27 | -0,1 | 0,2 | 0,3 | -0,1 | 0,1 | 0,6 | -0,4 | 0,4 |
| Belgium | 0,5 | -0,2 | 0,4 | -0,1 | 0,4 | 0,5 | 0, | 0,1 |
| Bulgária | 5,4 | 0, | -0,4 | 2,8 | -1,2 | -0,3 | -0,5 | -1,3 |
| Csehország | -1, | -1,2 | -0,2 | -2,7 | 0,5 | -0,1 | -1,5 | -0,9 |
| Dánia | 0,2 | -0,5 | 0,4 | -1,2 | 0,1 | 1,5 | -0,8 | 0,6 |
| Németország | -0,3 | -1,6 | 0,2 | -0,4 | 0,5 | 0,5 | -0,4 | -0,3 |
| Észtország | -7,5 | 8,3 | 1,1 | -0,5 | -0,2 | 2,6 | -1,6 | -1,3 |
| Írország | 3,9 | 3,4 | 1,8 | -1,3 | 0,7 | 0,4 | -0,5 | 1,5 |



| | Mezőgazdaság, halászat, erdőészet | | Kereskedelem, szállítás és vendéglátás | | Közigazgatás, oktatás, egészségügy és szociális ágazatok | | Ipari ágazatok | |
|---------------|-----------------------------------|---------|--|---------|--|---------|----------------|---------|
| | 2019-Q4 | 2020-Q4 | 2019-Q4 | 2020-Q4 | 2019-Q4 | 2020-Q4 | 2019-Q4 | 2020-Q4 |
| Görögország | -1,9 | 0,8 | 0,9 | -0,7 | 0,8 | -0,9 | -1,3 | -1,3 |
| Spanyolország | -1,2 | -0,7 | 1,4 | 0,3 | 0,6 | 2,5 | -0,4 | 1,3 |
| Franciaország | -0,4 | 1,2 | 0,5 | 0,1 | 0, | -0,2 | 0, | -0,6 |
| Horvátország | -5,3 | 1,8 | -0,1 | 1,4 | 0,9 | -4, | 1,6 | 0,4 |
| Olaszország | 3, | -0,7 | -0,8 | 0,6 | 0, | 0, | -0,3 | 0,2 |
| Ciprus | 0,1 | -0,2 | -1,1 | -0,3 | 0,6 | 0, | 0,7 | -0,2 |
| Lettország | -1,4 | 0, | 0,7 | -1,2 | 0,2 | 0,1 | -0,7 | 0,2 |
| Litvánia | -8,1 | 1,5 | -1,4 | 1, | 0,5 | -0,1 | 5,1 | -0,1 |
| Luxemburg | -0,3 | -1,8 | 0,7 | -0,1 | 1,1 | 0,9 | 0,1 | -0,3 |
| Magyarország | 0,1 | -0,7 | 0,3 | 1, | 0, | 0, | -0,2 | 1,1 |
| Málta | 0,2 | -0,4 | 1,6 | -1, | 1,2 | -0,4 | 0,6 | -0,3 |
| Hollandia | 0,5 | 0,5 | 0,3 | -2,2 | 0,8 | 0,9 | 0,2 | -0,1 |
| Ausztria | -0,1 | -0,1 | 0,4 | -2,4 | 0,2 | 1,3 | 0,2 | 0,3 |
| Lengyelország | -0,4 | 3,7 | 1, | 0,2 | -2,3 | 1,4 | -0,5 | 2,1 |
| Portugália | -2, | 7,1 | 0,3 | -0,3 | 0,4 | 1,3 | -0,4 | 1,8 |
| Románia | -0,4 | -3,3 | 0, | 3, | 0,3 | -1,9 | -0,9 | 3,1 |
| Szlovénia | -0,4 | -0,5 | 0,2 | -0,2 | 0,5 | 0,6 | -0,1 | 0,7 |
| Szlovákia | -0,2 | -0,3 | 0,1 | -0,2 | 0,3 | 0,2 | -0,2 | 0,1 |
| Finnország | 1,3 | 6,5 | 0,2 | -0,6 | 0,2 | 0,3 | -0,8 | 0,7 |
| Svédország | 4,1 | -1, | -0,2 | 0,6 | -0,2 | 0,1 | -0,8 | 0,6 |

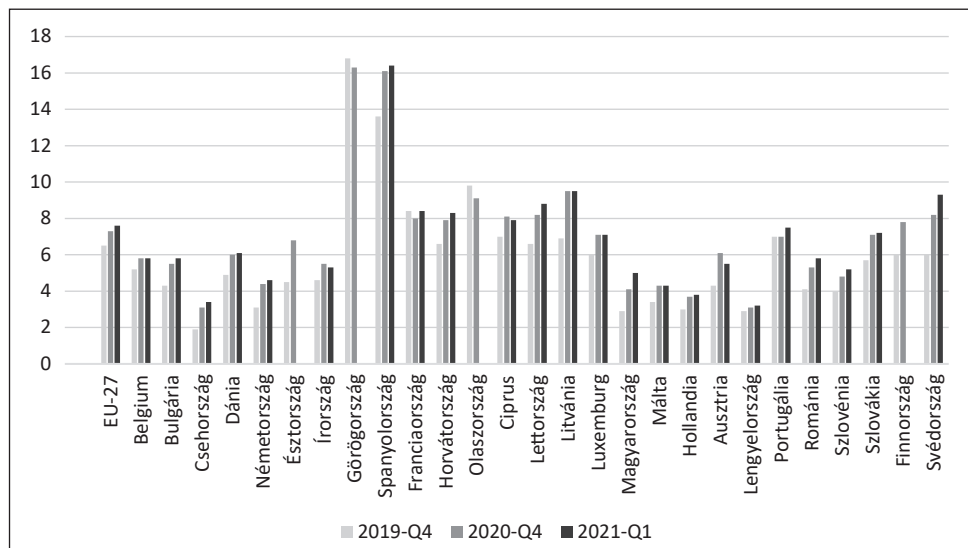
Forrás: a szerzők szerkesztése az Eurostat 2021-es adatai alapján (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00108/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=fdf7160b-19e2-45c3-9b19-dcfd993209db>)

Az alább következő, 1. ábra az EU 27 tagállama munkanélküliségi rátájának alakulását mutatja be a vizsgált időszakokra vonatkozóan. A rajta szereplő adatok százalékos formában vannak megadva, és ahol elérhető volt a 2021-es év első negyedévére vonatkozó adat, ott azt is feltüntettük.

2019-es év végén, a koronavírus-járvány európai elterjedése előtti időszakban a legrosszabb munkanélküliségi adatokkal Görögország (16,8%) rendelkezett, ezt követte Spanyolország (13,6%), majd Olaszország (10%). Ezen időszakban az európai uniós tagállamok közül Csehországban volt a legkisebb a munkanélküliségi ráta, 1,9%. A koronavírus-járvány kitörése után egy évvel, azaz 2020 decemberében Görögország (16,3%) csekély javulást mutat, de még mindig itt a legmagasabb a munkanélküliségi ráta, amelyhez kezd egyre jobban Spanyolország (16,1%) is felzárkózni, ahol is közel 3%-os romlás figyelhető meg a munkanélküliségi rátában 1 év alatt. További jelentős növekedés volt



megfigyelhető ezen időszakban többek között Litvánia (9,5%), Svédország (8,2%), Horvátország (7,9%), Finnország (7,8%), Szlovákia (7,1%), Észtország (6,8%), Ausztria (6,1%) és Románia (5,3%) esetében. A 2021-es évből rendelkezésre álló adatokból látható, hogy Spanyolországban (16,4%), Svédországban (9,3%) további növekedés volt tapasztalható a munkanélküliségi ráta terén, ahogy Magyarországon (5,0%), Romániában (5,8%) és Horvátországban (8,3%) is. A többi ország esetében kisebb-nagyobb pozitív és negatív elmozdulások érzékelhetők.



1. ábra

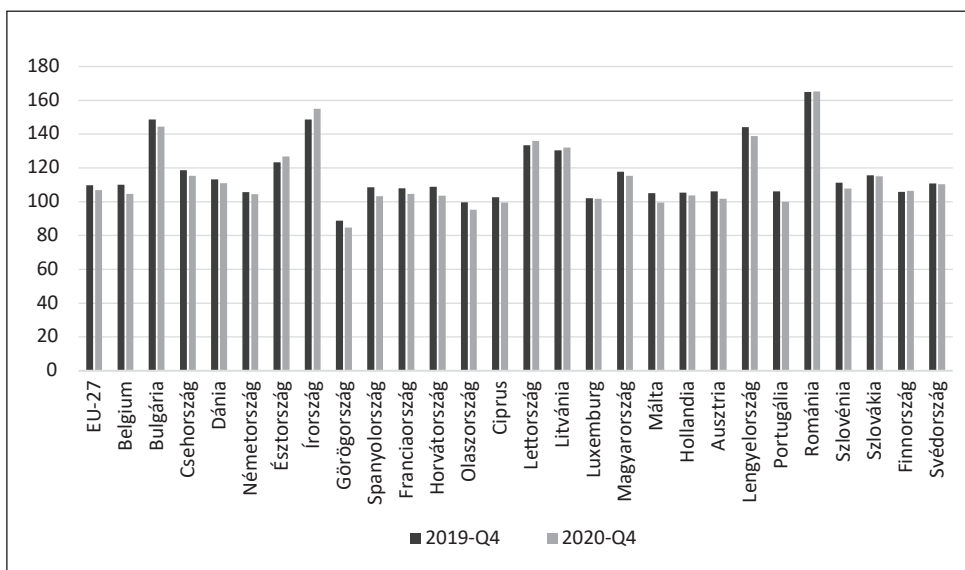
A munkanélküliségi ráta alakulása a vizsgált időszakban az Európai Unió egyes tagállamaiban, százalékosan

Forrás: a szerzők szerkesztése az Eurostat 2021-es adatai alapján (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_m/default/table?lang=en)

A fenti adatok alapján elmondható, hogy a koronavírus következtében az Európai Unió 27 tagállamában romlottak a munkanélküliségiráta-adatok, összességében az EU27-ben, mintegy 1,2%-kal lett magasabb a munkanélküliségi ráta a korábbi évhez képest.

A munka termelékenységét és egységnyi munkaerőköltségét az európai uniós statisztikákban az egy főre eső valódi munka termelékenységével fejezzük ki. A következő, 2. ábra mutatja be, hogyan változott a munka termelékenysége és egységnyi munkaerőköltsége az Európai Unió egyes tagállamaiban a vizsgált időszakban. A vizsgált időszakban a munka termelékenysége és egységnyi munkaerőköltsége Észtország, Lettország, Litvánia és Románia esetében nőtt kisebb mértékben, míg a többi európai uniós tagállamban csökkent. Az Európai Unió tagállamai közül Romániában a legnagyobb az egy főre eső valódi munka termelékenysége (165,2), míg Görögország esetében (84,8) a legkisebb, az európai uniós átlag pedig 106,9.





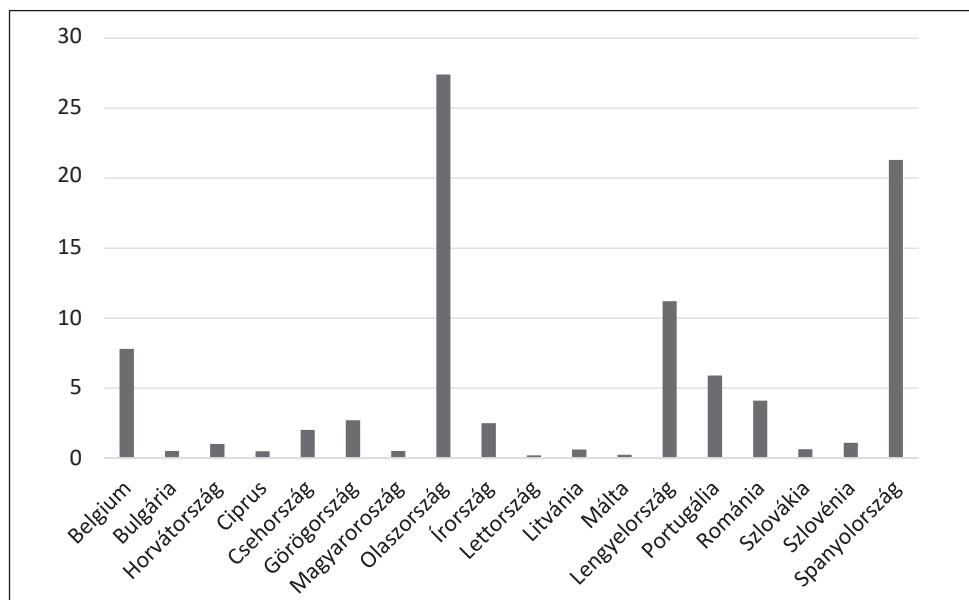
2. ábra

A munka termelékenységének és egységnyi munkaerőköltségének alakulása az Európai Unió egyes tagállamaiban, az egy főre eső valódi munka termelékenysége szerint

Forrás: a szerzők szerkesztése az Eurostat 2021-es adatai alapján (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teilm140/default/table?lang=en>)

A világválság okozta gazdasági és társadalmi nehézségek elleni küzdelemhez az uniós vezetők egy rendkívüli, 750 milliárd euró összegű helyreállítási alap – az úgynevezett „Next Generation EU” – felállításáról döntöttek. A helyreállítási csomagból elsősorban a digitális és a zöld átállást segítő beruházások kaphatnak majd támogatást. Az Európai Tanács emellett megállapodott az EU 2021 és 2027 közötti időszakra szóló hosszú távú költségvetéséről, amely az elkövetkező években elősegíti majd a növekedést, valamint támogatja a polgárokat, a vállalkozásokat és a gazdaságokat. Továbbá a munkavállalók megsegítése érdekében az EU létrehozott egy olyan eszközt (SURE), amely szükség-helyzetben ideiglenes támogatást nyújt a munkanélküliségi kockázatok mérsékléséhez. A SURE mint európai eszköz tehát azzal a céllal jött létre, hogy segítse az embereket munkahelyük megtartásában a válság idején. Az eszköz keretében a tagállamok kedvező feltételekkel juthatnak hitelhez, hogy fedezni tudják a csökkentett munkaidőben való foglalkoztatás nemzeti szintű bevezetéséhez vagy kibővítéséhez kapcsolódó költségek egy részét. Ez idáig 18 tagállam összesen 90,3 milliárd euró pénzügyi támogatást kapott a program keretében (3. ábra). A támogatási programot a legnagyobb mértékben Olaszország (27,4 milliárd euró), Spanyolország (21,3 milliárd euró) és Lengyelország (11,2 milliárd euró) vette igénybe. Magyarország 5,4 millió euró támogatási összeget vett igénybe a programból.





3. ábra

A SURE program keretében lehívott támogatások összege tagállamonként, milliárd euróban

Forrás: a szerzők szerkesztése az Európai Unió Tanácsának 2021-es adatai alapján (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_hu)

A SURE program keretében sikerült a tagállamoknak jelentős számú munkahelyet megmenteniük, ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ezek a programok csak azoknak a munkavállalóknak nyújtottak segítséget, akik törvényesen, a munka törvénykönyv szerinti foglalkoztatottság alá tartoztak. Azok a dolgozók, akik nem hivatalosan (bejelentés nélkül) végezték a munkájukat, vagy határozott idejű szerződésekkel rendelkeztek, azok számára a program kevésbé adott védeltséget az elbocsátás ellen.¹⁸ A koronavírus-járvány kitörése után az első körben munkájukat elvesztők között számos határozott idejű vagy illegálisan foglalkoztatott munkavállaló volt, ugyanis tölük tudtak a munkáltatók a legegyszerűbben megválni.

Az egyes európai uniós tagállamok eltérő mértékben támogatták a munkahelyeket. A következő, 3. táblázat a kormányzati intézkedésekkel támogatott munkahelyek százalékos arányát mutatja be. A táblázatban a 2020-as év egyes hónapjaira lebontva mutatjuk be a támogatások arányát, a kapott adatokból látható, hogy május–június–július hónapokban volt a legintenzívebb a kormányzati támogatások aránya, vagyis az első hullám hatásait próbálták az egyes kormányok kiigazítani. A legnagyobb arányú támogatásokat Horvátország, Olaszország és Hollandia adta a munkahelyek megőrzésére a vizsgált időszakban.

¹⁸ Colin C. Williams – Aysegül Kayaoglu: COVID-19 and undeclared work: impacts and policy responses in Europe. *The Service Industries Journal*, 40. (2020), 13–14. 914–931.



3. táblázat

Kormányzati intézkedésekkel támogatott munkahelyek aránya 2020 márciusa és decembere között az egyes európai uniós tagállamokban, százalékosan

| | Március | Április | Május | Június | Július | Augusztus | Szeptember | November | November | December |
|---------------|---------|---------|--------|--------|--------|-----------|------------|----------|----------|----------|
| Belgium | 20,66% | 26,55% | 21,24% | 13,00% | 7,64% | 6,97% | 5,53% | 8,30% | 10,04% | 6,04% |
| Bulgária | 3,45% | 5,98% | 5,41% | 3,11% | 5,19% | 5,38% | 5,10% | 5,27% | 5,31% | 4,97% |
| Cseh-ország | | | | | | | | | | |
| Dánia | 6,91% | 8,26% | 8,03% | 2,72% | 1,36% | 0,06% | 0,05% | 0,05% | 0,01% | |
| Német-ország | 7,31% | 17,69% | 17,59% | 13,13% | 9,89% | 7,61% | 6,65% | 6,01% | 7,10% | 7,14% |
| Észtország | 5,54% | 20,26% | 15,30% | 5,39% | | | | | | |
| Írország | 2,98% | 17,82% | 19,13% | 18,33% | 18,39% | 16,52% | | | | |
| Görög-ország | | 21,04% | 14,10% | 4,27% | 2,99% | 3,66% | 4,24% | 4,58% | 18,96% | |
| Spanyolország | | 11,49% | 13,21% | 8,93% | 5,65% | 4,33% | 3,32% | 3,25% | 1,97% | 1,20% |
| Franciaország | 27,41% | 33,69% | 27,99% | 14,37% | 7,74% | 4,90% | 5,34% | 7,29% | 12,26% | 9,61% |
| Horvátország | 38,95% | 43,04% | 36,14% | 5,99% | 7,09% | 5,52% | 1,84% | 6,57% | 8,05% | |
| Olaszország | 31,20% | 40,20% | 31,78% | 20,74% | 12,96% | 8,27% | 7,73% | 8,79% | 10,12% | 5,45% |
| Ciprus | 30,13% | 34,97% | 27,11% | 7,26% | 7,56% | 5,82% | 6,30% | | | |
| Lettország | 2,21% | 4,31% | 3,89% | 2,65% | | | | | | |
| Litvánia | 8,35% | 13,31% | 10,81% | 6,50% | 1,68% | 1,09% | 0,80% | 0,84% | 3,63% | 7,24% |
| Luxemburg | 11,49% | 24,53% | 13,58% | 6,22% | 2,86% | 1,79% | 1,72% | 1,77% | 2,30% | 3,69% |
| Magyarország | | 0,78% | 3,01% | 4,91% | 5,36% | 5,48% | 5,53% | 5,53% | | |
| Málta | | | 22,73% | 32,22% | | | 30,77% | | | |
| Hollandia | 30,73% | 30,37% | 29,36% | 29,05% | 29,16% | | | | | |
| Ausztria | 14,69% | 29,55% | 24,70% | 13,94% | 8,57% | 7,33% | 4,70% | 2,73% | | |
| Lengyelország | | 2,36% | 3,27% | 3,04% | 0,97% | 0,25% | 0,08% | 0,04% | | |
| Portugália | 4,24% | 21,63% | 21,45% | 13,28% | 7,25% | 2,43% | 1,81% | | | |
| Románia | | | | | | | | | | |
| Szlovénia | 13,38% | 20,55% | 17,34% | 7,14% | 3,85% | 3,04% | 2,97% | 4,17% | 6,89% | |
| Szlovákia | 14,36% | 18,37% | 16,99% | 10,82% | 8,85% | 7,51% | 4,78% | | | |
| Finnország | 2,74% | 6,92% | 6,83% | 5,18% | 3,76% | 2,93% | 2,77% | | | |
| Svédország | | 6,04% | 3,34% | 0,73% | 0,23% | 0,03% | 0,07% | 0,09% | 0,07% | 0,03% |

Forrás: a szerzők szerkesztése az Eurostat 2021-es adatai alapján (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/data>)



5. Következtetések

A saját vizsgálataink során elemeztük az Európai Unió egyes tagállamainak munkaerőpiaci adatait a koronavírus okozta válság elmúlt időszakára vonatkozóan. Az egyes mutatókban negatív tendenciájú értékeket állapítottunk meg, ami összefüggésben van a szakirodalomban leírtakkal, vagyis a koronavírus-válság negatívan hatott az egyes tagállamok munkaerőpiacára, ami csökkenő foglalkoztatottsághoz és emelkedő munkanélküliségi rátához vezetett. Az egyes szektorok foglalkoztatottsági rátájának vizsgálata során is bebizonyosodott, hogy az összes vizsgált szektorra negatív hatással volt a koronavírus-járvány. A legnagyobb arányú negatív hatást a kereskedelem, szállítás és vendéglátás ágazatok szenvedték el. A turizmus egyike azon ágazatoknak, amelyeknek alacsony a válságállósága, a 2020-ban kitört koronavírus-járvány is megmutatta az ágazat sérülékenységét. Azokban az európai uniós országokban, amelyeknek a turizmusból jelentős bevételei származnak, például Görögország, Olaszország, jelentős mértékű volt az ágazat bevételkiesése.¹⁹

Az előrejelzések szerint az idei évben sem várható javulás, így a munkanélküliségi ráta akár 8,6%-ra is emelkedhet 2021-ben, ami vélhetően 2022-re 8%-ra visszarendeződik.²⁰ A negatív tendenciák kivédésére a tagállamok megpróbálnak segítséget nyújtani az egyes gazdasági szereplőknek, ami a lehívott munkaerőpiaci támogatások összegében és arányában is megmutatkozott.

A munkavégzési módszerek terén is változás figyelhető meg, napjainkban egyre jobban terjed azokban a tagállamokban is a távmunka, ahol ez nem volt korábban jellemző, például a kelet-közép-európai tagállamokban. Ugyanakkor azt is kijelenthetjük, hogy a távmunka nem minden szektor esetében jelent megoldást.

A járvány megjelenése óta az egyes nemzetek kormányai elkötelezték a járvány és a gazdaságra és a társadalomra gyakorolt negatív következményei leküzdésére, ezáltal az emberek munkahelyének és jövedelmének a megőrzésére. Az európai uniós országok szinte mindegyike jelentős támogatásokat (például kedvezményes hitelek, munkahelymegőrzési támogatások) nyújt a gazdaság szereplőinek ahhoz, hogy sikeresen tudják átvészelni a koronavírus okozta válság negatív gazdasági hatásait.

Felhasznált irodalom

ACEA: Employment in the EU automotive industry (2020). Online: www.acea.be/statistics/article/employment

¹⁹ Francesco Aiello – Graziella Bonanno – Francesco Foglia: *On the choice of accommodation type at the time of Covid-19. Some evidence from the Italian tourism sector. Current Issues in Tourism*, (2020), 1–5; Gregory T. Papanikos: *The Impact of the Covid-19 Pandemic on Greek Tourism. Athens Journal of Tourism*, 7. (2020), 2. 87–100.

²⁰ Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Turizmus és közlekedés 2020-ban és azon túl COM(2020) 550 végleges* (2020a. május 13.).



- Aiello, Francesco – Graziella Bonanno – Francesco Foglia: On the choice of accommodation type at the time of Covid-19. Some evidence from the Italian tourism sector. *Current Issues in Tourism*, (2020), 1–5. Online: <https://doi.org/10.1080/13683500.2020.1846504>
- Ahrendt, Daphne – Jorge Cabrita – Eleonora Clerici – John Hurley – Tadas Leončikas – Massimiliano Mascherini – Sara Riso – Eszter Sándor: Living, working and COVID-19: First findings – April 2020. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. Online: www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20059en.pdf
- Alipour, Jean-Victor – Harald Fadinger – Jan Schymik: *My Home Is my Castle – The Benefits of Working from Home during a Pandemic Crisis: Evidence from Germany*. CEPR Discussion Paper 14871, 2020. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104373>
- Angeloska, A. – E. Spaller – L. Vasa: Foreign direct investment, digital skills and employability – comparison between Eastern and Western Europe. In Marcel Kordoš: *Proceedings of scientific papers from the international scientific conference „The Impact of Industry 4.0 on Job Creation 2020”*. Trenčín, Publishing House Alexander Dubček University, 2020. 30–37.
- Cheung, Catherine – Miki Takashima – Hyunjung (Helen) Choi – Huijun Yang – Vincent Tung: The impact of COVID-19 pandemic on the psychological needs of tourists: implications for the travel and tourism industry. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 38. (2021), 2. 155–166. Online: <https://doi.org/10.1080/10548408.2021.1887055>
- Európai Bizottság: *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Turizmus és közlekedés 2020-ban és azon túl* COM(2020) 550 végleges (2020a. május 13.). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-commission-tourism-transport-2020-and-beyond_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Autumn 2020 Economic Forecast* (2020b). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ecfin_forecast_autumn_2020_overview_en.pdf
- Európai Bizottság: *Biztonságos utazás Európán belül* (2021). Online: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic/eu-helps-reboot-europes-tourism_hu
- Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: *Covid-19: a negatív gazdasági következményekre adott uniós válasz* (2021). Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/coronavirus/covid-19-economy/
- Francis, James R.: COVID-19: Implications for Supply Chain Management. *Frontiers of Health Services Management*, 37. (2020), 1. 33–38. Online: <https://doi.org/10.1097/HAP.0000000000000092>
- Gyenge, Balázs – Zoltán Máté – Imre Vida – Yuriy Bilan – László Vasa: A New Strategic Marketing Management Model for the Specificities of E-Commerce in the Supply Chain. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 16. (2021), 4. 1136–1149. Online: <https://doi.org/10.3390/jtaer16040064>



- Hoefl, Fabian: The case of sales in the automotive industry during the COVID-19 pandemic. *Strategic Change*, 30. (2021), 2. 117–125. Online: <https://doi.org/10.1002/jsc.2395>
- Nayak, Pallah – Vijay Mishra – Manvendra Singh – Murtaza M. Tambuwala: Impacts and Consequences of COVID-19 Epidemic on Global Economy. *Coronaviruses*, 2. (2021), 1. 77–88. Online: <https://doi.org/10.2174/2666796701999200905094151>
- Ogbeide, Godwin-Charles: Pandemic (COVID-19) Implications: Recommendations for the Events and Tourism Industry. *Events and Tourism Review*, 3. (2020), 2. 32–38. Online: <https://doi.org/10.18060/24826>
- Papanikos, Gregory T.: The Impact of the Covid-19 Pandemic on Greek Tourism. *Athens Journal of Tourism*, 7. (2020), 2. 87–100. Online: <https://doi.org/10.30958/ajt.7-2-2>
- Park, Seejeen – Yoon Jik Cho: Does telework status affect the behavior and perception of supervisors? Examining task behavior and perception in the telework context. *The International Journal of Human Resource Management*, (2020), 1–26. Online: <https://doi.org/10.1080/09585192.2020.1777183>
- Rao, Smriti: Beyond the Coronavirus: Understanding Crises of Social Reproduction. *Global Labour Journal*, 12. (2021), 1. 39–53. Online: <https://doi.org/10.15173/glj.v12i1.4307>
- Unni, J.: Impact of COVID-19 on Informal Economy: The Revival. *The Indian Journal of Labour Economics*, 63. (2020), 1. 113–118. Online: <https://doi.org/10.1007/s41027-020-00265-y>
- Vida, Imre – Endre Spaller – László Vasa: Potential effects of finance 4.0 on the employment in East Africa. *Economy and Sociology/Economie si Sociologie*, (2020), 2. 29–42. Online: <https://doi.org/10.36004/nier.es.2020.2-03>
- Williams, Colin C. – Aysegul Kayaoglu: COVID-19 and undeclared work: impacts and policy responses in Europe. *The Service Industries Journal*, 40. (2020), 13–14. 914–931. Online: <https://doi.org/10.1080/02642069.2020.1757073>
- Wolski, Marcin – Patricia Wruuck: COVID-19 and the EU labour market: Corporate health matters. *Vox.eu*, (2020. augusztus 5.). Online: <https://voxeu.org/article/covid-19-and-eu-labour-market-corporate-health-matters>
- Zoidov, K. K., – A. A. Medkov: Impact of the COVID-19 coronavirus pandemic and its control measures on the functioning of trade routes. *Market Economy Problems*, (2020), 2. 48–60. Online: <https://doi.org/10.33051/2500-2325-2020-2-48-60>



Horváth Valéria

Egy figyelmen kívül hagyott lehetőség

– avagy az átmeneti védelemről szóló irányelv és a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior események kezeléséről szóló rendelet alkalmazhatósága a lakóhelyüket természeti okokból elhagyni kényszerült személyekre vonatkozóan

A Missed Opportunity

– The Applicability of the Temporary Protection Directive and the Regulation on Addressing Situations of Crisis and Force Majeure in the Field of Migration and Asylum to Environmentally Displaced Persons

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének menekültügyi intézménye (UNHCR) szerint 2017-ben összesen 30,6 millió ember kényszerült újonnan elhagyni lakóhelyét világszerte. Ezeknek az embereknek több mint fele – a közvélekedéssel ellentétben – nem fegyveres konfliktus miatt kényszerült elhagyni lakóhelyét, hanem természeti katasztrófa miatt. Ebből kifolyólag az ENSZ felfogása szerint az államok kötelesek humanitárius védelmet nyújtani minden embernek. A nemzetállamok álláspontja szerint azonban a lakóhelyüket tömeges mértékben elhagyni kényszerülők veszélyt

jelentenek a befogadó ország gazdasági, társadalmi és politikai biztonságára. Gyakran azonban ezeket a biztonsági kockázatokat képtelenek egyedül kezelni. Mindeközben az EU számos, különböző olyan jogsegélyt nyújt a tagállamoknak, mint például a 2001-es Átmeneti Védelemről szóló Irányelv. Mivel az Európai Unió nem tudta a rendelkezésre álló eszközökkel megfelelően kezelni a 2015-ös migrációs válságot, az Európai Bizottság 2020-ban bejelentette az Új Migrációs és Menekültügyi Csomagot, amelyben többek között az Irányelv is reformra ítéltetett, és egy új, a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior események kezeléséről szóló rendelet váltaná fel azt. Jelen tanulmány célja, hogy górcső alá vegye az Irányelv és a Rendelet célját és alkalmazásának lehetőségeit a lakóhelyüket természeti katasztrófa miatt elhagyni kényszerülő személyekre vonatkozóan.

Kulcsszavak: új migráció és menekültügyi csomag, migráció, menekültügy, átmeneti védelem, azonnali védelem, válságkezelés, környezeti migráció

In 2017, a total of 30.6 million people were forced to leave their homes worldwide, according to the UNHCR. More than half of these people – contrary to the popular belief – were not forced to leave their homes due to armed conflict, but due to a natural disaster. For this reason, the United Nations believes that states have a duty to provide humanitarian protection to all people. However, nation states take the view that those forced to leave their homes en masse pose a threat to the economic, social and political security of the host country. Often, however, they are unable to manage these security risks alone. In the meantime, the European Union provides a number of different legal aids to Member States, such as the 2001 Temporary Protection Directive. Since the EU was not able to adequately address the 2015 migration crisis with the available means, the European Commission announced in 2020 a New Migration and Asylum Package, which announced, among other things, the reform of the Directive, which would be replaced by a regulation on addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum. The aim of the present study is to examine the purpose of the Directive and the Regulation and the possibilities of their application to persons forced to leave their place of residence due to a natural disaster.

Keywords: new pact on migration and asylum, migration, asylum, temporary protection, immediate protection, crisis management, environmentally displaced, climate displacement

1. Bevezetés

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) szerint 2017-ben összesen 30,6 millió ember kényszerült újonnan elhagyni lakóhelyét világszerte. Ezeknek az embereknek már több mint fele – a közvélekedéssel ellentétben – nem fegyveres konfliktus



következtében kényszerült elhagyni lakóhelyét, hanem természeti katasztrófa miatt.¹ Egyébként már az 1980-as évektől napvilágot láttak olyan becslések, amelyek a „klíma-menekültek”, illetve a „környezeti migránsok” számát 25 milliótól kezdve egészen 1 milliárdra teszik.² A becslések szórása és pontatlansága pedig a jelenség definiálatlanságából ered. Az elmúlt évtizedekben a médiában, a tudományos kutatásokban és a nemzetközi szervezetek gyakorlatában is felváltva jelentek meg a „klímamigráns”, „lakóhelyüket elhagyni kényszerülő” (*internally displaced persons*), „menekülő”, illetve „menedékkérő” megnevezések. Idén a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM)³ az éves rendes Migrációs Világjelentésében már egy gyűjtőfogalmat, az „emberi mobilitást” (*human mobility*) említi, mintegy elkerülve a politikai felhangú „migráció”-t, illetve a nemzetközi jog által szűken értelmezendő értelmű menekültjogi fogalmakat. Ez a tágabb fogalmi kategória ugyanis magában foglalja a közvetlen és közvetett kényszerhelyzetre reagálókat és az önkéntesnek vélt, de legalábbis előre megtervezett módon elvándorlókat is.

Az éghajlatváltozásnak közvetlen és közvetett következményei is vannak. Az Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) szerint az éghajlatváltozás közvetlen következményei lehetnek hirtelen, illetve gyors lefolyásúak, vagy lehetnek hosszútávon jelentkező, lassú lefolyású hatásai is.⁴ Az éghajlatváltozás hirtelen jelentkező, illetve gyors lefolyású következménye például az erdőtűz, a szélvihar és az áradás. Ezek következtében az IDMC adatai szerint 2019-ben Kínában 3,762 millió, az USA-ban 1,247 millió, a Fülöp-szigeteken 3,802 millió, Indiában 2,675 millió embernek kellett elhagynia a lakóhelyét.⁵ Ezek bekövetkezésekor a helyiek arra kényszerülnek, hogy elhagyják lakóhelyüket, és vagy egyénileg keresnek „menedéket”, vagy a – helyi, állami vagy nemzetközi – katasztrófavédelmi hatóságok evakuálják őket előre meghatározott katasztrófavédelmi protokollok szerint.

Ugyanakkor kifejezetten az éghajlatváltozásnak számos fokozatosan bekövetkező, illetve viszonylag lassú lefolyású hatása van. Ilyen maga a globális felmelegedés, a szárazság, az elsivatagosodás, a kiszámíthatatlan és megnövekedett csapadék, a jégolvadás, a tengerszint-emelkedés, a vízhiány, az óceánok elsavasodása. Ezek inkább közvetve eredményeznek elvándorlást az által, hogy például a változó éghajlati környezet már nem teszi lehetővé a megszokott étellemezést vagy jövedelemszerzést. Az Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Világszervezet (FAO) felmérései szerint a szárazságból és elsivatagosodásból fakadóan a talaj elveszti termékenységét, a felborult hidrológiai körforgás miatt megnövekedett csapadék kiszámíthatatlanná teszi a mezőgazdaságot, a vizek elsavasodása, illetve felmelegedése pedig ellehetetleníti a halászatot.⁶ Ennek eredményeként veszélybe kerül az élelmiszer-ellátás, a gazdaság egésze, és a mezőgazdászként dolgozóknak két lehetőségük marad: vagy beköltöznek a városba, vagy mezőgazdasági

¹ Internal Displacement Monitoring Center: *Global Report on Internal Displacement* (2018); International Organisation for Migration: *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. Geneva, Switzerland, 2009. 9.

² IOM: Environmental Migration Portal: <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migration>

³ International Organisation for Migration: *World Migration Report 2020*. Geneva, Switzerland, 2019. 9. fejezet.

⁴ Internal Displacement Monitoring Center: *No matter of choice: displacement in a changing climate* (2018). 2.

⁵ Internal Displacement Monitoring Center: *Global Report on Internal Displacement* (2019).

⁶ Food and Agriculture Organization: Drought: www.fao.org/land-water/water/drought/en/



munkát keresnek ott, ahol még van mezőgazdaság, még akkor is, ha ez egy másik országban van.

A fentiek alátámasztásául számos jelenlegi migrációs trendre hivatkozhatunk. A FAO 2018-as jelentése szerint az Egyesült Államokba „tóduló” bevándorlók túlnyomó többsége is Közép-Amerika (Honduras, Guatemala, El Salvador) mezőgazdasági területeiről származik.⁷ A médiában is látványosan megjelenített afrikai migráció valóban megduplázódott az elmúlt 15 évben.⁸ 1950 óta Afrikában a termőföldek 65%-a vesztette el termékenységét, miközben 2030-ra az élelmiszerigény 50%-kal, a víz iránti igény 30%-kal, az energia iránti igény 45%-kal fog megnőni.⁹ Mindazonáltal az afrikai kivándorlók 80%-a Afrikán belül keres és talál új otthonra.¹⁰ Ázsia és a Csendes-óceáni-szigetek lakosai a globális népesség majdnem 60%-át teszik ki, globális viszonylatban pedig a nemzetközi migránsok 30%-át, miközben 2000 és 2009 között a természeti katasztrófák halálos áldozatainak 85%-a volt ázsiai.¹¹ Az Ázsiai Fejlesztési Bank szerint 2050-re Indiában 37,2 millió, Bangladeshből 27 millió, Kínában 22 millió, Indonéziában 20 millió és egyedül a Fülöp-szigeteken 13 millió embert fenyeget a tengerszint-emelkedés.¹² Végül az alkalmazkodás tekintetében fontos megjegyezni, hogy a nemzetközi munkaerőigényhez alkalmazkodó körkörös migráció, például a mezőgazdaságra jellemző idénymunka céljából történő bevándorlás jellemző az afrikai kontinensen (a szubszaharai és a Száhel-öv alatti területekről), az amerikai kontinensen (Közép-Amerikából, Dél-Amerikából) és Délkelet-Ázsiában is (India, Banglades, Thaiföld). A FAO szerint 2050-re a Globális Délen (Global South) 143 millió ember keres majd megélhetését a kontinens más országaiban.¹³

Az ENSZ álláspontja az éghajlatváltozással összefüggő népmozgás, illetve a tágabb értelemben vett környezeti migrációval kapcsolatban az, hogy az államok kötelesek humanitárius védelmet nyújtani minden embernek. 2016. szeptember 19-én 193 állam jelentette ki az ENSZ Közgyűlésen, hogy szükség van a nemzetközi mobilitás átfogó, globális szabályozására, így a Migránsokról és Menekültekről szóló New York-i Nyilatkozat második mellékletében egy újabb kormányközi egyeztetési folyamatot irányoztak elő. A konzultációs folyamat 2018. december 10-én zárult le, a *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* című dokumentummal, amelyet az ENSZ Közgyűlés 2018. december 19-én jóvá is hagyott.¹⁴ A 23 alapcél közül kettőben nevesítették kifejezetten a környezetromlást, illetve az éghajlatváltozást. A második alapcél szerint minimalizálni kell az olyan strukturális tényezőket és negatív ösztönzőket, amelyek arra készítetik az embereket, hogy elhagyják származási országukat. Az ötödik alapcél szerint pedig szükséges, hogy a szabályos migráció (*regular migration*) módozatai elérhetőek és kellően

⁷ Food and Agriculture Organization: Atlas migración en los países del norte de Centroamérica: www.fao.org/americas/noticias/ver/en/c/1174658/

⁸ African Union: *Report on Labour Migration Statistics in Africa* (2017).

⁹ Awil Mohamoud – Alpha Kaloga – Sönke Kreft: *Climate change, development, and migration: an African Diaspora Perspective*. German Watch – African Diaspora Policy Center, 2014.

¹⁰ Africa Center for Strategic Studies: *African Migration Trends to Watch in 2021* (2020).

¹¹ Asian Development Bank: *Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific* (2012).

¹² Asian Development Bank (2012): i. m.

¹³ Food and Agriculture Organization: *The Linkages between Migration, Agriculture, Food Security, and Rural Development* (2018).

¹⁴ Lásd: www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration.pdf



rugalmasak legyenek azok számára, akiket az éghajlatváltozás lassú lefolyású hatásai kényszerítenek arra, hogy lakóhelyüket elhagyják.

Mind a politikai közbeszédben, mind a nemzetbiztonságot hangsúlyozó tudományos vitákban előkerül az a felvetés, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek tömeges beáramlása veszélyt jelent a fogadó ország gazdasági, társadalmi és politikai biztonságára. Ezt az állami veszélyérzetet fokozza az is, hogy gyakran ezeket a biztonsági kockázatokat képtelenek az egyes országok egyedül kezelni. Pontosan ezért és a regionális stabilitás megőrzéséért regionális szinten az Európai Unió számos, olyan (jog)segélyt nyújt a tagállamainak, amelyek az információmegosztás és az ügyteherelosztás által kívánják minimalizálni a vélt vagy valós biztonsági kockázatokat. Ilyen például az Átmeneti Védelemről szóló Irányelv¹⁵ (vagy Irányelv), amelynek célja pontosan a tömeges méreteket öltő migráció kezelésének elősegítése a tagállami szuverenitás érintése nélkül, de az Európai Unió koordinációjával. Az Irányelvben meghatározott segélymechanizmust sosem aktiválták, és az új menekültügyi reformból kifolyólag már nem is fogják. Az Irányelvet mostantól felváltja a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior események kezeléséről szóló rendelet (Válságkezelési Rendelet).¹⁶

A jelen tanulmány alapját az Európai Bizottság 2016-os jelentése¹⁷ képezi, amelynek célja és eredménye az Irányelv alkalmazási körének, lehetőségeinek és tapasztalatainak összefoglalása és értékelése volt. Ezt a tapasztalati összefoglalót fogom összevetni az új Migrációs és Menekültügyi Csomag válságkezelési tervével. Kutatásom során szeretném feltárni, hogy az Irányelv alkalmazható lett volna-e – az Irányelv tényállási elemeit vizsgálva – a lakóhelyüket környezeti okokból elhagyni kényszerülők tekintetében, valamint, hogy az új Válságkezelési Rendelet vonatkozhat-e a jövőben a lakóhelyüket természeti katasztrófa miatt elhagyni kényszerülő személyekre.

2. Az Átmeneti Védelemről szóló Irányelv

Ugyan az Irányelv a közösségi szabályozásban úttörő volt, maga az átmeneti védelem koncepciója nem volt új vagy idegen a tagállamok számára. Az Irányelvben meghatározott átmeneti védelem mellett számos formája volt már az Irányelv előtt is az ideiglenes, vagyis időben korlátozott jogi státuszoknak, mivel az 1951-es Menekültügyi Egyezmény rendszere a gyakorlatban lassúnak és rugalmatlannak bizonyult.

Az átmeneti intézkedések bevezetésére főleg az 1990-es években volt szükség, mivel ebben az évtizedben két európai háború is lezajlott. A Boszniából és Koszovóból érkezőknek többek között Ausztria, Belgium, Franciaország, Dánia, Írország, Lengyelország, Németország, Spanyolország és Svédország adott kedvezményes feltételekkel ideiglenes,

¹⁵ A Tanács 2001/55/EK Irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésről (angolul röviden: Temporary Protection Directive).

¹⁶ Európai Bizottság: *Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről* COM(2020) 613 végleges (2020. szeptember 23.)

¹⁷ European Commission: *Final Report on Study on the Temporary Protection Directive*, January 2016.



csoportos státuszt. Napjainkban pedig iraki állampolgároknak Finnország, Románia és Svédország, szír állampolgároknak Németország nyújtott csoportos menedéket.¹⁸ Ennek ellenére az Irányelv átültetése lassú folyamatnak bizonyult. Mivel az Irányelv egy kötelezően átültetendő jogi aktusa volt az Európai Uniónak – Dánián kívül –, valamilyen tagállam átültette az Irányelvet a tagállami jogrendszerbe, még akkor is, ha ez eltérő módon vagy mélységben történt. 2007-ig csak öt tagállam ültette át az Irányelvet teljes mértékig.¹⁹ Ennek fényében kifejezetten üdvözlendő, hogy a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénnyel Magyarország az Irányelvet teljes mértékben átültette.

3. Az átmeneti védelem szükségessége

2015-ben, a menekültügyi válság csúcspontján 1,82 millió illegális határátlépést regisztráltak az EU külső határán, amely szám 2019-re 142 ezerre csökkent. A menedékgig iránti kérelmek száma 2015-ben 1,28 millió volt, 2019-ben pedig ennek csak a fele, 698 ezer. Évente átlagosan mintegy 370 ezer nemzetközi védelem iránti kérelmet utasítanak el a tagállamokban, de a kérelmezőknek csak körülbelül egyharmadát küldik vissza hazájukba. Az EU által befogadott menekültek száma 2019 végén körülbelül 2,6 millió volt, ami az uniós népesség 0,6%-ának felel meg.²⁰ Ezenkívül az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) adatai szerint 2017-ben összesen 204 718 irreguláris migránst²¹ fogtak el.²² Bár ez csak töredéke a 2015-ben elfogott személyek számának, mégis azt lehet mondani, hogy a 2015 előtti évekhez képest fokozatosan nőtt a menekültügyi rendszerek leterheltsége a nagyszámú beáramlás eredményeként. Az Európai Unió területén ez a beáramlás nem csupán a belépési határpontoknál jelentkezik, így például Magyarország vagy Olaszország határain. A Frontex adatai szerint az irreguláris bevándorlók másodlagos mozgása érinti az Európai Unió külső határral nem rendelkező tagállamait is, így többek között Németországot, Hollandiát és a skandináv országokat is.²³ Ezenkívül a Frontex adataiból – az irreguláris bevándorlók körülbelül 80%-áról – az is megállapítható, hogy milyen földrajzilag jól meghatározható helyről (országból vagy országrészből) származnak. Ezek alapján az irreguláris bevándorlók számottevő része máig Szíriából, Afganisztánból, Nigériából, Irakból, Eritreából, Pakisztánból, Guineából, Elefántcsontpartról és Gambiából érkezik – többek között.²⁴

¹⁸ Bizottsági Jelentés 4.

¹⁹ Bizottsági Jelentés, 12.

²⁰ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról* COM(2020) 609 végleges (2020. szeptember 23.). 1–2.

²¹ Az irreguláris bevándorló olyan harmadik országból származó személy, aki egy schengeni állam területén úgy tartózkodik, hogy nem felelt meg, vagy a továbbiakban nem felelt meg a Schengeni Határvédelmi Rendeletnek (EU 2016/399) vagy nem teljesít más belépési, tartózkodási vagy letelepedési feltételt abban a tagállamban. Irreguláris migráns: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/irregular-migrant_en

²² Frontex: *Risk Analysis for 2018*. Warsaw, (2018. március). 16.

²³ Frontex: *Risk Analysis for 2017*. Warsaw, (2017. február) 29. 4. ábra.

²⁴ Frontex (2017): i. m. 18. 1. ábra.



Egyes nemzetközi szervezetek, nevezetesen például az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) – valamint a migrációkutatók – szerint a migráció kiváltó oka az emberi biztonság hiánya (*human insecurity*). A biztonságpolitika Koppenhágai Iskolája szerint az emberi bizonytalanság nem más, mint a gazdasági szegénység, a fegyveres konfliktus, a politikai instabilitás, az emberi jogok érvényesülésének veszélyeztetettsége és a természeti károk mint tényezők különböző kombinációja, illetve ezen tényezők összessége.²⁵ Mindeközben egyre több tudományos kutatás jelenik meg arról, hogy melyek azok a térségek, amelyeket leginkább sújtják az éghajlatváltozás, illetve az ember által okozott környezetromlás következményei. A Világbank már 2005-ben megjelölte azokat a térségeket, amelyek leginkább kitettek a természeti csapásoknak. Az elemzés szerint a legnagyobb gazdasági veszteséggel járó természeti csapások főleg a Közel-Keleten és Dél-, Délkelet-Ázsiában várhatók, de erősen kitett az éghajlatváltozásnak már évtizedek óta az afrikai kontinens is.²⁶ Az, hogy a természetben bekövetkező környezetromlás a helyi (fegyveres) konfliktusokhoz, illetve a jelenlegi migrációs trendekhez mindenképpen hozzájárul, mára vitathatatlan.²⁷ Ha pedig egy térképen összevetjük az irreguláris bevándorlók származási országait a Világbank által meghatározott, a természeti csapások szempontjából legsérülékenyebb térségekkel, majdnem teljes átfedést találunk.

Ennek fényében mindenképpen meg kell különböztetni az irreguláris migráción belül – Nagy Boldizsár értelmezése alapján – a „saját akaratából vagy gondatlanságból a szabályokat megszegő”, vagyis az „illegális migrációt”, és a „körülmények által vándorlásra kényszerített” személyeket, vagyis a „kényszervándorlást”.²⁸ Utóbbi kategóriába tartozhatnak azok a személyek, akik környezeti okokból kényszerülnek elhagyni lakóhelyüket.

Ugyanakkor a természetes környezetben bekövetkezett romlás, az éghajlatváltozás közvetett, illetve közvetlen következményei, valamint a természeti csapások (a továbbiakban együttesen: a környezetromlás) miatt elvándorlók nemzetközi jogi definiálása még várat magára.²⁹ Tekintettel arra, hogy a világban lezajló események nincsenek tekintettel a nemzeti, illetve nemzetközi jogalkotók lomhaságára, jelenleg ezeket a személyeket az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) munkája során a „lakóhelyüket környezeti okokból elhagyni kényszerült személyek” (*environmentally displaced persons*) fogalommal jelölik. Mindenesetre megjegyzendő, hogy ez a fogalom kizárólag a nemzetközi „soft-law” részét

²⁵ Bonn International Center for Conversion: *Brief 36. The Security-Migration Nexus. Challenges and Opportunities of African Migration to EU countries* (2007. június). 75.

²⁶ World Bank: *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*. The World Bank Hazard Management Unit, Washington D.C. (2005). 6. 1.2. ábra.

²⁷ Bonn International Centre for Conflict Studies (2007): i. m. 26.

²⁸ Nagy Boldizsár: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig*. Budapest, Gondolat, 2012. 61.

²⁹ E tárgykorrel foglalkozó nemzetközi egyezmény nem létezik, és csak az ún. Berni Kezdeményezés záródokumentuma, az International Agenda for Migration and Management (2001) hozta a migrációt összefüggésbe a kényszermigrációval, pontosabban a kényszerű lakhelyelhagyással: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iamm.pdf>; Lásd még: Horváth Valéria: *Minek nevezzelek: klímamenekült vagy klímamigráns? Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 20. (2018), 245–252.



képezi.³⁰ Tehát az államok számára semmilyen nemzetközi jogi kötelezettséget nem teremt arra vonatkozóan, hogy a nemzeti bevándorlási politikájukat és az ennek keretét adó jogrendszerüket úgy alakítsák ki, hogy a környezeti katasztrófák elől menekülők részére az államterületükön – jogi – védelmet nyújtsanak.

Az Átmeneti védelemről szóló Irányelv az első uniós – akkor még közösségi – szabályozási eszköz volt a menekültügy terén. A jogalkotók pontosan egy olyan mechanizmus létrehozását vizionálták, amely egyrészt áthidalja a tagállamok menekültügyi rendszerei közötti hézagokat, másrészt konkrét – természetbeni és anyagi – segítséget nyújt a tagállami menekültügyi rendszerek tömeges leterheltsége esetén. Ennek megfelelően az irányelvnek két célkitűzése volt: 1. megállapítani az átmeneti/ideiglenes védelem minimumszintjét, és 2. elősegíteni a tagállamok közötti együttműködést és a menekültügyi rendszer terhének elosztását.³¹ Az Irányelvre különösen azért volt szükség, mivel a tagállami szuverenitás tiszteletben tartásával nem volt egységes és átfogó menekültügyi politika az EU-ban, hanem 27 különálló tagállami menekültügyi rendszer volt. Ezek ugyan találkoztak az EU Közös Menekültügyi Rendszerében, de még így is – az Unió jelenlegi külső határainak rendszere miatt – az egyik menekültügyi rendszer beomlása a többi tagállamra is kihat.³² Ennek megfelelően az átmeneti védelem az Irányelv szerint egy olyan „kivételes jellegű eljárás, amelynek célja a hazájukba visszatérni nem képes, lakóhelyüket elhagyni kényszerült, harmadik országból származó személyek tömeges beáramlása vagy várható tömeges beáramlása esetén azonnali és átmeneti védelem biztosítása az ilyen személyek részére, különösen akkor, ha annak kockázata is fennáll, hogy a menekültügyi rendszer nem lesz képes ezt a beáramlást feldolgozni anélkül, hogy ne érné hátrány annak hatékony működését az érintett, illetve a védelemért folyamodó más személyek érdekében”.³³

Tipikus esetben tehát az átmeneti védelem egy veszélyhelyzetet kíván kezelni, tudniillik tömeges bevándorlás esetére nyújt átmeneti megoldást. A menekült státuszhoz képest az átmeneti védelem csoportos és nem egyéni státuszt biztosít a kérelmezőnek. Ennek pontosan az az előnye, hogy egy előre nem látható és kiszámíthatatlan tömeges beáramlás esetén a menekültügyi rendszer lebénulhatna annál a rettentő praktikus oknál fogva, hogy az ügyintézők nem bírják az ügyterhet. Ennek elkerülése érdekében tudtak (volna) az Irányelvnek megfelelően a tagállamok csoportos bevándorlási státuszt nyújtani, miközben azonnali természetbeni segítséget is adtak volna az arra rászorulóknak.³⁴

³⁰ United Nations High Commissioner for Refugees: *Protection Gaps. Framework for Analysis. Enhancing Protection of Refugees*. UNHCR, 2008. 26.

³¹ Bizottsági Jelentés, 8.

³² Bizottsági Jelentés 17.

³³ Irányelv 2. cikk a) bek.

³⁴ Bizottsági Jelentés, 4.



4. Az átmeneti védelem alkalmazhatósága és kihasználatlansága

A Genfi Egyezmények értelmében menekültként az a harmadik országból származó személy kaphat menedékjogot, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni.³⁵ Az Európai Unióban³⁶ a menekültstátuszon kívül kialakították az úgynevezett kiegészítő védelmet is, amely ugyan nem a Genfi Egyezmény szerinti menekült kategória, tehát e személyek köre valamilyen okból kifolyólag nem meríti ki a Genfi Egyezmény menekült definícióját, de hozzájuk hasonlóan ők is nemzetközi védelemre szorulnak, mert hazájuk védelmét nem élvezhetik valamilyen oknál fogva. A Genfi Egyezmény menekült fogalmának elemei ugyan taxatívnek tűnnek, mégsem mondható teljes körűnek, hiszen az egyezmény elfogadása idején nem tettek különbséget a „menekült” (*refugee*) és a „menekülő”, illetve „menedékkérő” (*asylum seeker*) között, ami jelenleg is nemzetközi jogi joghézagként jelentkezik.³⁷ A tagállamok által – a Genfi Egyezmények keretei között – az uniós Irányelvek átültetésével kidolgozott menedékjogi eljárás célja annak megállapítása, hogy a kérelmező jogosult-e menekült- vagy oltalmazotti státuszra, illetve, hogy a származási országába visszaküldhető-e.³⁸ Az eljárási határidő pedig általában 60 nap, ez indokolt esetben 30 nappal meghosszabbítható, amely során van egy előzetes és egy részletes vizsgálati szakasz.³⁹ Tekintettel arra, hogy a kérelmet a kérelmező személyesen köteles benyújtani, amelyet egyedi eljárásban egyedi döntéssel bírálnak el, a kérelmezők tömeges mértéke nemes egyszerűséggel megbéníthatja az eljáró hatóságokat. Az Irányelv alapján a tagállamokban azok a személyek kaphatnak menedékes státuszt és ezáltal részesülhetnek ideiglenes védelemben, akik az adott tagállam területére azért érkeztek tömeges mértékben, mert fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt lakóhelyüket elhagyni kényszerültek.⁴⁰ A menedékes státusz csoportalapú, és e státusz megszerzésének feltétele a meghatározott csoporthoz való tartozás, az elismerés jogalapjához hozzátartozik, hogy az Európai Unió Tanácsa vagy az arra kijelölt nemzeti döntéshozatali szerv ideiglenes

³⁵ Hegedűs Judit – Hautzinger Zoltán – Klenner Zoltán: *A migráció elmélete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014. 59.

³⁶ A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 2011/95/EU Irányelv alapján.

³⁷ Nagy (2012): i. m. 59.

³⁸ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (Menekült tv.) 19. §.

³⁹ Hegedűs-Hautzinger-Klenner (2014): i. m. 61.

⁴⁰ Hegedűs-Hautzinger-Klenner (2014): i. m. 60.



védelemre jogosultnak nyilvánítsa az adott személyek csoportját.⁴¹ A menedékes státusz, bár nem olyan kedvező, mint a menekülteké vagy az oltalmazottaké, mert például csak a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint jogosultak a munkavégzésre, illetve az ideiglenes védelem időtartama mindössze egy év,⁴² mégis biztosít a rászorulóknak egy minimális szintű nemzetközi védelmet. Az ideiglenes védelem időtartama pedig korlátlan alkalommal meghosszabbítható.⁴³

Az Irányelvet azonban sosem alkalmazták. Először – és utoljára – 2011-ben, tíz évvel az Irányelv hatálybalépését követően, Olaszország és Málta kérelmezte – külön-külön – az Európai Bizottságtól az arab tavasz miatt a Tunéziából érkező nagy- és növekedő számú menekültek fogadásakor a támogatást. Az Európai Bizottság azonban az előterjesztésüket nem támogatta, és nem is továbbította azt a döntési hatáskörrel rendelkező Tanácshoz.⁴⁴ Ennek oka, hogy az Európai Bizottság jelentése szerint az Irányelv számos olyan elemet tartalmaz, amely paradox módon egyszerre az előnye és a hátránya is a szabályozásnak.

Az egyik legfontosabb ilyen elem a „tömeges beáramlás” fogalmi meghatározása. A „tömeges beáramlás” a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő olyan személyeknek nagy számban az Unió területére történő érkezése, akik valamely előre megnevezett országból vagy földrajzi területről érkeztek, függetlenül attól, hogy spontán vagy támogatott módon – például evakuálás miatt – érkeztek-e az Unió területére.⁴⁵ A Bizottsági jelentés szerint a jogalkotók szándékosan fogalmazták meg távan ezt a jelenséget annak érdekében, hogy az alkalmazható legyen bármilyen jellegű beáramlásra, illetve migrációs nyomásra, és azt ne korlátozzák előre meghatározott számok, sem indikátorok. Az Irányelv lényege éppen az volt, hogy rugalmasan, ad hoc módon, az egyedi eseteknek megfelelően lehessen alkalmazni az átmeneti védelem szabályait. Így az Irányelv akár abban az esetben is alkalmazandó, ha a nemzetközi védelem iránti kérelmek hirtelen megnőnek – hirtelen beáramlás esetén –, de akár azok fokozatos növekedése vagy akár egy előre megtervezett evakuáció végrehajtása során, vagy akár akkor is, ha ezek kombinációja merül fel a valóságban.⁴⁶ A tömeges beáramláskor ugyanakkor meg kell határozni azt is, hogy mi minősül „nagy számnak”. Ezt a fogalmi elemet azonban az Irányelv pontosabban nem határozza meg, így az, ahogy előrelátható volt, okozott is már a tagállamok körében vitát, a már említett Málta és Olaszország esetében. Mindenestre megjegyzendő, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerülők akkor jelennek meg jogi értelemben „nagy számban”, ha már jelentős nyomást gyakorolnak arra a menekültügyi rendszerre, amelyben tömegesen nemzetközi védelemért folyamodnak, ezáltal veszélyeztetve a kérelmezők alapvető igényeinek kielégítését és jogaik érvényesítését.

⁴¹ Magyarországon például a Menekült tv. eredeti szövege szerint a magyar Országgyűlésnek volt hatásköre ez ügyben határozatot hozni. Azonban a magyar Országgyűlés egy törvénymódosítással 2014-ben „átruházta” ezt a döntési jogkört a magyar kormány javára.

⁴² Hegedüs–Hautzinger–Klenner (2014): i. m. 60.

⁴³ Menekült tv. 23–24. §.

⁴⁴ Bizottsági Jelentés, 13.

⁴⁵ Irányelv 2. cikk d) bek.

⁴⁶ Bizottsági Jelentés, 15.



Már itt meg kell jegyezni, hogy a „nagyszám” alapját azonban egy nagyon speciális személyi kör képezi, amely lényegében megbénítja az Irányelv működését. Erre a továbbiakban részletesebben is kitér a tanulmány.

Ahogy korábban már említettem, az Irányelv rugalmasságát a „lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek” definiálása töri meg végleg. Az Irányelv értelmében ők olyan harmadik ország állampolgárai vagy hontalan személyek, akiknek el kellett hagyniuk származási országukat, illetve régiójukat, vagy evakuálták őket, különösen nemzetközi szervezetek segítségével, és akik az adott országban fennálló helyzet miatt nem képesek biztonságos és tartós feltételek mellett visszatérni, vagy akik a genfi egyezmény 1A. cikkének, vagy más nemzetközi védelmet nyújtó nemzetközi vagy nemzeti jogszabály hatálya alá tartoznak”. Így különösen olyan személyek, akik: „i) fegyveres konfliktus vagy helyi erőszakos cselekmény helyszínéről menekültek el; vagy ii) akiknél emberi jogaik rendszeres vagy általános megsértésének komoly kockázata áll fenn, illetve ennek áldozatai”.⁴⁷ A rugalmatlanságot pedig a(z) – álláspontom szerint túlzott – fogalomszűkítés adja, mivel az Irányelv csak és kizárólag fegyveres konfliktus vagy az emberi jogok rendszeres és általános megsértése miatt menekülőkre vonatkozik.⁴⁸ Ez azonban rettentően gyakorlatiatlan, hiszen az Irányelv hatálybalépése óta is azt látjuk, hogy a tömeges mértékű beáramlás mindig vegyes migrációt jelent. A Bizottsági jelentésből azonban egyértelmű, hogy a kumulatív beáramlás, vagyis a különböző földrajzi területekről érkezők együttes átmeneti védelemben való részesítése fogalmilag kizárt.⁴⁹

A tömeges beáramlás fogalmán belül az egyik leggyengébb fogalmi elem a „Közösség területére történő érkezés” meghatározása. Bár a jogalkotók itt is a rugalmasságra törekedtek az által például, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek érkezhetnek spontán vagy támogatott módon is, az Irányelv hallgat a beáramlás földrajzi hatóköréről. Ez egyrészt jelentheti azt is, hogy az Unióba való beáramlás nincs földrajzi területhez kötve, így az történhet akár egy bizonyos határátkelőhelynél, vagy egy tagállamot érintve, vagy akár több tagállamot érintően is. A tömeges beáramlás másik földrajzi fogalmi eleme, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek „valamely meghatározott országból vagy földrajzi területről” érkezzenek, vagyis a földrajzi származásnak jól körülhatárolhatónak és egységesnek kell lennie. A Bizottsági jelentésből egyértelmű, hogy a kumulatív beáramlás, vagyis a különböző földrajzi területekről érkezők együttes átmeneti védelemben való részesítése fogalmilag kizárt.⁵⁰

Ezenkívül ezen a ponton azt is érdemes megjegyezni, hogy az Irányelv egy másik nagy mulasztást is elkövet. A hatályos szabályozás szerint a „Közösségbe való beáramlás” történhet spontán módon vagy előre megszervezeten. Az Irányelv ezek szerint egy olyan lehetőséget is vizionált, hogy a tagállamok, akár külön, akár uniós szinten megterveznek és megszerveznek egy evakuációs stratégiát, és a lakóhelyüket elhagyni

⁴⁷ Irányelv 2. cikk c) bek.

⁴⁸ Kérdés azonban, hogy mennyire tekinthető maga a környezetromlás az emberi jogok megsértésének vagyis, hogy egy természeti csapás okán elvesztett otthon sérti-e az áldozatnak – az 1966-os A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának 11. cikkjében meghatározott – megfelelő lakhatáshoz való jogát. Md Shamsuddoha – Rezaul Karim Chowdhury: *Climate Change Induced Forced Migrants: in need of dignified recognition under a new Protocol*. 2009. 7.

⁴⁹ Bizottsági Jelentés, 18.

⁵⁰ Bizottsági Jelentés, 18.



kényszerülők nem spontán módon, hanem szervezeten áramolnak be az Unió területére.⁵¹ Nem szabad elfelejteni, hogy a származási országok és a migráció alapjául szolgáló okok a döntéshozók számára elérhetők, így a Földközi-tenger emberi katasztrófái akár elkerülhetők is lehetnének az által, hogy tengeri mentőakciók helyett megelőző evakuációs stratégiákat léptetnek életbe, amelyekkel nemcsak a biztonságos, de a jogszerű, reguláris migrációt segítenék elő.⁵²

Az eredeti elgondolás szerint a Bizottság tehát saját hatáskörben mérte fel, hogy az adott tagállam valóban meg tud-e küzdeni az ügyteherrel, illetve, hogy vajon elhúzódik-e az alapkonfliktus, és végül, hogy milyen mértékben és milyen segítségre szorul az adott tagállam. A Bizottságnak tehát azt kellett volna vizsgálnia, hogy milyen következményei és hatásai vannak az akár fokozatos, akár a hirtelen beáramlásnak, vagy akár az evakuációnak a tagállam menekültügyi rendszerére, az uniós menekültügyi rendszerre, valamint a tagállam, illetve az Unió azon nemzetközi kötelezettségeinek teljesítésére, hogy megfelelő eljárásban részesítsék a nemzetközi védelemre szorulókat.⁵³ Ugyanakkor a gyakorlat azt mutatta, hogy a Bizottság a diszkrecionális jogát és az Irányelv rugalmasságát nem kezelte nagyvonalúan. Bár Ciprus számos alkalommal bocsátott a Bizottság rendelkezésére számszerű adatokat arra vonatkozóan, hogy a menekültstátuszért, illetve nemzetközi védelemért folyamodó személyek mekkora pénzbeli, természetbeni és emberi erőforrásbeli terhet jelentenek a ciprusi menekültügyi rendszerre, a Bizottság álláspontja szerint az Irányelv az ilyen vegyes migrációs áramlásokra nem alkalmazható.⁵⁴ Málta esetében a Bizottság nemes egyszerűséggel nem találta elég „nagyszámúnak” a szigetre érkezőket.⁵⁵ Olaszország esetében pedig a Bizottság úgy döntött, hogy Olaszország menekültügyi rendszere elbírja a terhet, és mivel a szírai menedékkérők 98%-ának a menekült kérelmét jóváhagyják, így jogaik nem sérülnek.⁵⁶ Mindkét ország esetében a Bizottság úgy vélte, hogy máshogy is lehet segítséget nyújtani a tagállamoknak.

5. Az Új Migrációs és Menekültügyi Csomag

Az uniós segítség 2015-ben az úgynevezett European Agenda for Migration formájában érkezett, amely azonnali, célzott segítséget nyújtott (volna) a menekültválsággal küzdő tagállamoknak. Az azonnali segítségnyújtás keretében – többek között – a tengeri

⁵¹ Bizottsági Jelentés, 17.

⁵² 1999-ben a UNHCR evakuációs programján keresztül a jugoszláv háború következtében majdnem 92 ezer menekült evakuáltak 29 különböző országba. Astri Suhrke et al.: *The Kosovo refugee crisis*. UNHCR, 2000. 94; 2005-ben a Pápua Új-Guinea-i Carteret-szigetek eltűntek és az egyéni menekülés mellett 1000 lakost sikerült áttelepíteni Bougainvillebe, egy 62 mérfölddel messzebb fekvő szigetre. Mariya Gromilova: *Revisiting Planned Relocation as a Climate Change Adaptation Strategy: The Added Value of a Human Rights-Based Approach*. *Utrecht Law Review*, 10. (2014), 1. 76–95.

⁵³ Bizottsági Jelentés, 16.

⁵⁴ Bizottsági Jelentés, 18.

⁵⁵ Bizottsági Jelentés, 13.

⁵⁶ Bizottsági Jelentés, 19.



mentések esetében a Frontex-, Triton- és a Poseidon⁵⁷-műveletek költségvetésének megtriplázására, az embercsempész-hálózatok beazonosítása és felszámolása érdekében a Közös Biztonság- és Védelempolitika célzott alkalmazására, a tömeges beáramlásra való válaszként a tagállamok közötti áthelyezések (*relocation*) elrendelésére, valamint a UNHCR-ral való együttműködés keretében a lakóhelyüket elhagyni kényszerülők, az őket megillető nemzetközi védelem érdekében történő áttelepítésére került sor.⁵⁸ Míg a tengeri mentési akciók sikeresnek mondhatók, addig a menekülők tagállamok közötti áthelyezése akkora kudarcba fulladt, hogy a 2015-ös menekültválság az Európai Unió válságába torkollott.

A 2015-ös európai menekültválság – aztán a 2020-as Covid-járvány – okán a tagállamok túlon túl könnyedén lemondtak az Unió egyik alapszabadságáról, a személyek szabad áramlásáról azzal, hogy Ausztria, Dánia, Franciaország, Németország, Norvégia és Svédország felfüggesztette a Dublin-, illetve a Schengen-rendszert.⁵⁹ Néhány tagállam még az úgynevezett Global Compact for Migration ENSZ-kezdeményezéséből is visszalépett.⁶⁰ A 2015-ös menekültválság után öt hosszú évnek kellett tehát eltelnie, hogy az Unió átfogóan és stratégiaileg tudjon rá reagálni.

2020. szeptember 23-án jelentette be az Európai Bizottság az Új Migrációs és Menekültügyi Csomagot, amelynek célja, hogy átfogó módon javítson és gyorsítson a tagállami menekültügyi és bevándorlási eljárásokon (első pillér), egyensúlyt alakítson ki a tagállamok közötti felelősség- és szolidaritásvállalás eloszlásában (második pillér), és mindent egybevetve helyreállítsa a tagállamoknak az Unióba vetett bizalmát a tekintetben, hogy az Unió képes kezelni az uniós tagállamokat – külön-külön vagy együttesen – érintő migrációs nyomást. A von der Leyen Bizottság az ad hoc, hot spot fókuszú megoldások helyett az általános jogbiztonságot kívánja helyreállítani, vagyis kiszámítható és megbízható menekültügyi rendszereket alakítana ki.⁶¹ A migrációs nyomás, az egységes válságkezelés fontosságának felismerését és az erőteljesebb uniós fellépést tükrözi, hogy az új Migrációs és Menekültügyi Csomag új jogszabályai túlnyomórészt közvetlenül alkalmazandó rendeletek – a módosítandó jogszabályokkal (irányelvekkel) szemben.

⁵⁷ A Frontex tagállamai a Triton-művelet keretében Olaszország, Szicília és Málta partjainál, a Poseidon-művelet kereteiben pedig Görögország és Törökország partjainál segítették a helyi hatóságokat. Forrás: European Commission Factsheet on EU Operations in the Mediterranean Sea (2016).

⁵⁸ European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration* COM(2015) 240 final (2015. május 13.). 3–4.

⁵⁹ European Parliament: *Tanja Fajon: „If we lose Schengen, we will lose the European project”* (2018. november 23.).

⁶⁰ Öt ország ellenszavazata között volt az Unióból Magyarország, Csehország, és Lengyelország, és tartózkodott Ausztria, Bulgária, Olaszország, Lettország és Románia. Georgi Gotev: *Nine EU members stay away from UN migration pact*. *Euractive*, 2018. december 20; International Organization for Migration (2019): i. m 94.

⁶¹ European Commission: *A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity* (2020. szeptember 23.).



5.1. A migrációs és menekültügyi válság kezeléséről szóló rendelet

Az új Migrációs és Menekültügyi Csomag részeként a Bizottság kidolgozta az új ügynevezett Migrációs Felkészültségi és Válságkezelési Tervet, amely elősegíti, hogy az Unió reaktív, ad hoc válságkezelése elmozduljon az előrejelzés és a felkészülés felé. A Felkészültségi és Válságkezelési Terv összefog minden rendelkezésre álló válságkezelési eszközt, és meghatározza azokat a kulcsfontosságú intézményi, operatív és pénzügyi intézkedéseket, protokollokat, amelyeknek mind uniós, mind tagállami szinten meg kell valósulniuk a válságra való felkészültség biztosítása során. A különböző válságkezelési eszközök közül egy új jogi eszköz fog rendelkezni a válság idején szükséges ideiglenes és rendkívüli intézkedésekről. Ez a már korábban említett Válságkezelési Rendelet, amelynek elfogadásával az Átmeneti Védelemről szóló Irányelv hatályát veszti.⁶²

A Rendelet szerint a válsághelyzet egy olyan rendkívüli helyzet, amelyben harmadik ország állampolgárainak vagy hontalan személyek tömeges beáramlására kerül sor egy tagállamba – illegális határátlépéssel vagy partraszállással –, és amelynek mértéke a tagállam népességéhez és GDP-jéhez mérve (50-50%), és annak természeténél fogva működésképtelenné teszi a tagállam menekültügyi rendszerét, és komoly következményei lehetnek a Közös Európai Menekültügyi Rendszerre, illetve az új Menekültügyi és Migrációkezelési keretrendszerre nézve. Szintén rendkívüli helyzetnek minősül, ha ezeknek a körülményeknek „csak” a közvetlen veszélye áll fenn, vagyis már az előrelátható válságokat is megkísérelheti kezelni a Bizottság.⁶³ Már ezen a ponton érdemes megjegyezni, hogy az Átmeneti Védelemről szóló Irányelvvel szemben elsöre praktikusabbnak tűnhet a Válságkezelési Rendelet, mivel az Irányelv egyik hiányossága a „tömeges beáramlás” mértékének meghatározása volt. Bár a Rendeletben megjelenik a népesség- és GDP-arányos leterheltség, ezek még mindig olyan irányszámok, amelyek továbbra is teret engednek a tagállamok és a Bizottság közötti félreértéseknek.

A Válságkezelési Rendelet alappillérei a válság során fellépő eljárási nehézségekre vonatkozó segítség és tulajdonképpen a tagállamokkal szembeni türelem – vagyis a menekültügyi eljárásoktól való derogáció lehetősége –, a tagállamok közötti kötelező, de rugalmas szolidaritásvállalás, és az azonnali védelem biztosítása a menedékkérők számára.

Az olyan volumenű válsághelyzetekben, amelyek a tagállamok menekültügyi és migrációs rendszereinek túlterhelésével fenyegetnek, a Válságkezelési Rendelet alapján a Bizottság egy válságkezelési tervben megállapíthatja a tagállamok által tapasztalt gyakorlati nehézségeket, és lehetővé tenné – korlátozott mértékben – a rendes eljárásoktól és határidőktől való ideiglenes eltérést, miközben változatlanul biztosítottak lennének az érintettek alapvető jogai és a visszaküldés tilalma.⁶⁴ Tekintve, hogy a Rendelet tulajdonképpen rendkívüli jogalkalmazást jelent, az a rendes menekültügyi eljárásrendektől enged eltérést rendkívüli helyzetekben.⁶⁵ Ennek megfelelően az érintett tagállamoknak

⁶² Megjegyzendő viszont, hogy a válságkezelési rendelet nem érinti a Tanácsnak azon szolidaritásvállalási jogát, hogy az EUMSZ 78. cikk 3. bekezdése értelmében ideiglenes intézkedéseket rendeljen el a Bizottság javaslatára, ha egy tagállam veszélyhelyzetbe kerül.

⁶³ Válságkezelési Rendelet 1. cikk 2. bek.

⁶⁴ COM(2020) 609. 12.

⁶⁵ Válságkezelési Rendelet 1. cikk 1. bek.



indokolással ellátott kérelmet kell benyújtaniuk a Bizottsághoz, ha úgy ítélik meg, hogy válsághelyzetben vannak, és szükségesnek tartják akár a válságkezelési menekültügyi eljárás, akár a válságkezelési kiutasítási eljárás alkalmazását, vagy eltéréseket kell alkalmazniuk a nemzetközi védelem iránti kérelmek nyilvántartásba vételére vonatkozó rendelkezések tekintetében. Az eltérések külön-külön vagy együttesen is kérelmezhetők, azonban az egyes cikkek alkalmazására meghatározott feltételeknek külön-külön meg kell felelni. Egy vagy több érintett tagállam kérelmére a Bizottság végrehajtási határozat útján – amely egy vagy több tagállamra vonatkozhat – engedélyezi az eltérési szabályok alkalmazását az ugyanezen határozatban meghatározandó időtartamra. Tekintettel arra, hogy esetleg azonnali intézkedésekre van szükség, a tagállamok egyoldalú módon legfeljebb 15 napos időszakra elkezdhetik alkalmazni a nyilvántartásba vétel határidejének meghosszabbítására vonatkozó rendelkezést. Ennek elteltével pedig a Bizottság vagy engedélyezi a rendelkezés további alkalmazását, vagy ezzel ellentétes döntést hoz.

Az Átmeneti Védelemről szóló Irányelvhez képest a tagállam kérelmére nem a Bizottság tesz javaslatot a Tanácsnak, hanem a Bizottság saját hatáskörben dönt. Ráadásul a Bizottság tagállami kérelem előterjesztése nélkül is dönthet úgy saját hatáskörben – quasi ex officio –, hogy életbe lépteti a Rendeletet. A Bizottság döntése kiterjedne a válsághelyzet megállapítására, a nemzetközi védelem feltételei megléte vizsgálatának felfüggesztésére, a származási ország (vagy országrész) meghatározására, valamint a rendkívüli intézkedések alkalmazása tartamának meghatározására.⁶⁶ Bár a döntéshozatali láncolatból kikerült a Tanács, a Bizottság ritkán rendelkezik önállóan annyi közvetlen információval, hogy gyorsan fel tudja mérni, hogy egy tagállam kitett-e a válságnak.

Álláspontom szerint a rendkívüli intézkedések körében kiemelt hangsúlyt kaptak azok, amelyek a tagállamokkal szembeni elvárásokat puhítják egy tömeges beáramlás esetén. Bár a jelen tanulmánynak nem tárgya és célja az EU belpolitikai válságát taglalni, mindenképpen meg kell említeni, hogy a Bizottság a rendkívüli intézkedésekkel az EU-szkeptikus, szolidaritásellenes tagállamok kegyeit keresi.

Azzal párhuzamosan, hogy a Válságkezelési Rendelet számos kedvezményt biztosít a tagállamok számára válság idején az új Menekültügyi és Migrációs Csomag többi elemének alkalmazásától, a Rendelettel az Európai Unió „kötelező, de rugalmas” szolidaritásvállalást ír elő a tagállamok számára. Ez a kötelező, de rugalmas szolidaritásvállalás azt jelenti, hogy amennyiben a Bizottság dönt a válsághelyzet kihirdetéséről, a tagállamoknak kötelezően választania kell a segítségnyújtás meghatározott eszközei közül. Vagyis amennyiben a Bizottság dönt a válsághelyzetről, egy válságkezelési tervet fogad el, és összehív egy szolidaritási fórumot. Ezt követően a tagállamoknak pedig válsághelyzeti szolidaritási reagálási tervet kell benyújtaniuk egy héten belül. Ezután a Bizottság további egy héten belül elfogadja a végrehajtási jogi aktust, amely minden egyes tagállamra vonatkozóan meghatározza a szolidaritási intézkedéseket.⁶⁷

A szolidaritásvállalás történhet egy másik tagállamban már státusszal rendelkező, a Közös Menekültügyi Keretrendszer által áthelyezett személyek befogadásával, vagy egy tagállam által visszaküldésre kijelölt személy visszaküldésének támogatásával.

⁶⁶ Válságkezelési rendelet 10. cikk.

⁶⁷ A Válságkezelési Rendelet indokolása.



Megjegyzendő, hogy az áthelyezés a határon folytatott eljárás keretében nemzetközi védelmet kérelmező személyekre, az irreguláris migránsokra és a Rendelet szerint azonnali védelemben részesített személyekre is alkalmazandó. Ezenkívül amennyiben a visszaküldés nem zárul le sikeresen négy hónapon belül a visszaküldést elrendelő tagállamban, a visszaküldési szponzorálás hatálya alá tartozó, jogellenesen ott tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat vagy hontalan személyeket a válsághelyzetben lévő tagállamból a szponzoráló tagállamba szállítják át. Egy másik lehetőség a menedékkérők átvételét megtagadó tagállamok számára, ha szakértőkkel vagy gyakorlati segítséggel támogatják a frontvonalban lévő országokat, például a befogadóközpontok fenntartásának és irányításának anyagi segítségével. Azokat az államokat pedig, amelyek elutasítják bármelyik lehetőséget, a Rendelet szankcionálni rendeli, de a szankciót magát nem határozza meg.⁶⁸ Ha egy tagállam azonban maga is válságban van és szolidaritási támogatási intézkedések kedvezményezettje, a tagállam értelemszerűen mentesül a szolidaritásvállalási kötelezettség alól.

Ezenkívül a Válságkezelési Rendelet a Kvalifikációs Irányelvben meghatározott kiegészítő védelemmel egyenértékű „azonnali védelmet” vezet be. Az azonnali védelem alkalmazásának szükségességét és az érintett személyek pontos körét a Bizottság határozza meg a fent említett végrehajtási jogi aktusban. Ahogy már említettem, a tagállamok a végrehajtási jogi aktusban meghatározott alkalmazási időszak alatt felfüggeszthetik a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatát, és az adott kritériumoknak megfelelő személyeknek azonnali védelmet biztosíthatnak. A felfüggesztési időszak legfeljebb egy évre hosszabbítható meg, és ezt követően újra meg kell kezdeni a menedékjog iránti kérelmek vizsgálatát. Ha ekkor a menedékjogi kérelemre vonatkozóan a tagállam megállapítja, hogy megalapozatlan volt, a menedékkérőt visszafordíthatja. Mindez biztosítja az érintett személyek számára a szükséges védelmet, ugyanakkor enyhíti a tagállamra nehezedő nyomást. Ez pedig különösen azért fontos, mert egy természeti katasztrófa esetén a katasztrófa áldozatai időt nyerhetnek, amíg a helyreállítási munkálatok folynak. Ugyanakkor a lassú lefolyású környezetromlás áldozatainak nem ideiglenes védelemre van szükségük, hanem egy végleges megoldásra, egy letelepedési engedélyre.

Ezenkívül az Átmeneti Védelemről szóló Irányelvhez hasonlóan azonnali védelemben kizárólag azon személyek előre meghatározott csoportja részesíthető – a Bizottság döntése alapján –, akik „a származási országukban dúló fegyveres konfliktus miatt a megkülönböztetés nélküli erőszak kivételesen magas kockázatának vannak kitéve hazájukban”.⁶⁹ Ez azt jelenti, hogy nemcsak a lassú lefolyású, fokozatosan jelentkező környezetromlás áldozatai számára nem nyújt védelmet az Unió a Válságkezelési Rendelettel, de a hirtelen bekövetkező természeti katasztrófák elől menekülők részére sem. Ebből a szempontból pedig a vegyes migráció kezelése alulmúlja a várakozásokat.

⁶⁸ A Schuman Intézet szerint ez az eljárásrend hosszadalmas lesz, és egyelőre még nincs egy közös uniós lista a biztonságos harmadik országokról, azokat a tagállamok egyelőre egyedül állapítják meg. Fondation Robert Schuman: *Understanding the new pact on migration and asylum* (2020. november 16.).

⁶⁹ Válságkezelési Rendelet 10. cikk.



6. Következtetések

Ahogy a tanulmány elején említettem, a környezeti okokból lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek legalább annyian vannak már most, mint ahányan fegyveres konfliktus elől menekülnek. Ugyanakkor azokat, akik „elmenekülnek” otthonukból és hazájukból, az elvándorlást „választják” túlélési stratégiaként, a politikai közélet „gazdasági migránsnak” nevezi. Ez a stratégia azonban nem szabad akaratból történik, így az érintettek alapvető emberi jogai súlyosan sérülnek. Ebből kifolyólag a lakóhelyüket környezeti okok miatt elhagyni kényszerülőkkel foglalkozni kell a nemzetközi jog, a nemzeti és az uniós jogrendszer(ek) kereteiben is.

A tömegesen érkezők kezelésének szabályozására vannak már többé-kevésbé megfelelő jogi eszközök. Az uniós Átmeneti Védelemről szóló Irányelv pontosan ilyen lett volna, és a Válságkezelési Rendelet ilyen lehet. Az Irányelv legnagyobb önellentmondása a Bizottság szerint az volt, hogy bár tehermentesítésre törekszik, a tagállamokra a „gazdasági bevándorlók” által rótt terhet nem tudja semlegesíteni.⁷⁰ A Válságkezelési Rendelet önellentmondása pedig az, hogy bár az előrejelzésekre támaszkodik és felkészültségre törekszik, mégsem foglalkozik a 21. század egyik legégetőbb problémájával, a környezeti okokból menekülőkkal. A Rendeletnek valóban előnye, hogy egyértelműsíti a rendkívüli helyzethez kapcsolódó rendkívüli eljárásrendet, amely az Irányelvből hiányzott, mivel ott inkább ideiglenességről („átmeneti védelem”) volt szó. Egy további fontos hasonlóság az Irányelv és a Rendelet között, hogy mindkét jogszabály fegyveres konfliktushoz köti a rendkívüli helyzetet. Ez viszont sajnos nem tükrözi azokat a nemzetközi trendeket, amelyeket a tanulmány elején is írtam, hogy a környezetkárosodás, illetve az éghajlatváltozás hatásai elől – a jövőben előreláthatóan tömegesen – egyre többen menekülnek. Így a Rendelet sem a menekülőket, sem a tagállamok helyzetén nem segít. Ez pedig nemcsak morálisan vet fel aggályokat, hanem megkérdőjelezheti az EU képességét arra, hogy a nemzetközi trendekkel lépést tartson, és valóban felkészült legyen a válságkezelésre.

Ezek alapján tisztán jogi és az emberi méltóság szempontjából a Rendeletet szükséges lenne kiterjeszteni a vegyes migráción túl a lakóhelyüket környezeti okokból elhagyni kényszerülőkre. Ezenkívül pedig kifejezetten azokra a földrajzilag jól körülhatárolható országokra és térségekre kellene kiterjeszteni a Rendelet alkalmazását, amelyek kitétsége a környezetkárosodásnak, illetve a természeti csapásoknak jelentős. Az uniós fellépésre pedig azért lenne szükség, mert az Európai Migrációs Hálózat szerint csak két tagállamban, Olaszországban és Svédországban van az éghajlatváltozásból és természeti katasztrófákból fakadó tagállami védelmi státusz. A többi tagállamban maximum ad hoc alapon biztosított humanitárius vízumot és humanitárius célú tartózkodási engedélyt bocsáthatnak ki a tagállamok.⁷¹

⁷⁰ Bizottsági Jelentés, 18.

⁷¹ https://emn.ie/wp-content/uploads/2020/05/emn_inform_nat_prot_statuses_final.pdf



Felhasznált irodalom

- Africa Center for Strategic Studies: *African Migration Trends to Watch in 2021* (2020). Online: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/africacenter.org-African%20Migration%20Trends%20to%20Watch%20in%202021.pdf>
- African Union: *Report on Labour Migration Statistics in Africa* (2017). Online: https://au.int/sites/default/files/documents/39323-doc-web254_184-10_english_2nd_edition_of_the_africa_labor_migration_statistics.pdf
- Asian Development Bank: *Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific* (2012). Online: www.adb.org/sites/default/files/publication/29662/addressing-climate-change-migration.pdf
- Bonn International Center for Conversion: *Brief 36. The Security-Migration Nexus. Challenges and Opportunities of African Migration to EU countries* (2007. június). Online: www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief36.pdf
- European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration* COM(2015) 240 final (2015. május 13.).
- European Commission: *A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity* (2020. szeptember 23.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706
- European Commission: *Final Report on Study on the Temporary Protection Directive, January 2016.* (2021. november 22.) Online: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf
- European Parliament: *Tanja Fajon: „If we lose Schengen, we will lose the European project”* (2018. november 23.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/eu-borders/20181116STO19210/schengen-suspension-how-long-should-internal-border-checks-last
- Fondation Robert Schuman: *Understanding the new pact on migration and asylum* (2020. november 16.). Online: www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum
- Food and Agriculture Organization: *The Linkages between Migration, Agriculture, Food Security, and Rural Development* (2018). Online: www.fao.org/3/CA0922EN/ca0922en.pdf
- Frontex: *Risk Analysis for 2017.* Warsaw, (2017. február). Online: <https://doi.org/10.2819/250349>
- Frontex: *Risk Analysis for 2018.* Warsaw, (2018. március). Online: <https://doi.org/10.2819/460626>
- Gotev, Georgi: *Nine EU members stay away from UN migration pact.* *Euractiv*, 2018. december 20. www.euractiv.com/section/global-europe/news/nine-eu-members-stay-away-from-un-migration-pact/
- Gromilova, Mariya: *Revisiting Planned Relocation as a Climate Change Adaptation Strategy: The Added Value of a Human Rights-Based Approach.* *Utrecht Law Review*, 10. (2014), 1. 76–95. Online: <https://doi.org/10.18352/ulr.258>



- Hegedűs Judit – Hautzinger Zoltán – Klenner Zoltán: *A migráció elmélete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014. Online: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/handle/11410/10038>
- Horváth Valéria: Minek nevezzelek: klímamenekült vagy klímamigráns? *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 20. (2018), 245–252. Online: www.pecshor.hu/periodika/XX/horvath.pdf
- Internal Displacement Monitoring Center: *Global Report on Internal Displacement* (2018). Online: www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/
- Internal Displacement Monitoring Center: *Global Report on Internal Displacement* (2019). Online: www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/
- Internal Displacement Monitoring Center: *No matter of choice: displacement in a changing climate* (2018). Online: www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20181213-slow-onset-intro.pdf
- International Organization for Migration: *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. Geneva, Switzerland, 2009. Online: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf
- International Organisation for Migration: *World Migration Report 2020*. Geneva, Switzerland, 2019. Online: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
- Mohamoud, Awil – Alpha Kaloga – Sönke Kreft: *Climate change, development, and migration: an African Diaspora Perspective*. German Watch – African Diaspora Policy Center, 2014. Online: <https://germanwatch.org/sites/default/files/publication/9112.pdf>
- Nagy Boldizsár: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig*. Budapest, Gondolat, 2012.
- Shamsuddoha, Md – Rezaul Karim Chowdhury: *Climate Change Induced Forced Migrants: in need of dignified recognition under a new Protocol*. 2009. Online: www.mediatorre.org/docactu,Q0RJLUwtMy9kb2NzL2NsaW1hdGUtbWlncmFudC1wcmludGVkLXBvc2l0aW9uLWRIYy0wOQ==,1.pdf
- Suhrke, Astri – Michael Barutciski – Peta Sandison – Rick Garlock: *The Kosovo refugee crisis*. UNHCR, 2000. Online: www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/erd-2848-full.pdf
- United Nations High Commissioner for Refugees: *Protection Gaps. Framework for Analysis. Enhancing Protection of Refugees*. UNHCR, 2008. Online: www.unhcr.org/protect/PROTECTION/41fe3ab92.pdf
- World Bank: *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*. The World Bank Hazard Management Unit, Washington, D.C. (2005).



Jogi források

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról COM(2020) 609 végleges (2020. szeptember 23.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?Uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa-75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF

Európai Bizottság: *Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről* COM(2020) 613 végleges (2020. szeptember 23.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020PC0613&qid=1604472929883>

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU Irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról

A Tanács 2001/55/EK Irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésről



Martonyi János

Európai identitás – Nyitni vagy bezárkózni

European Identity – To Open Up or Close Down

Az európai integrációs folyamat kulturális dimenziója jelentősen le van maradva az integráció másik két dimenziója, az előrehaladott és sikeres gazdasági integráció és a mérsékelt szintű politikai integráció mögött. Az egyéni és közösségi identitás fogalmának elemzése után az írás arra a következtetésre jut, hogy a kollektív identitások legerősebb, elsődleges formája a nemzeti identitás. Az európai identitás ehhez képest másodlagos, de szintén történelmi örökségre épül, mindenekelőtt a zsidó kulturális hagyományban gyökerező kereszténységre, az antik kultúrára és a római jogra. További érdekes kérdés, hogy van-e az európai identitásnak egy közép-európai változata, és ha igen, melyek Európa ezen részének a történelem formálta sajátosságai. E történelmet az agresszív külső hatalmak elleni védekező háborúk jellemezték, ez eredményezte a kereszténység és a nemzeti identitás közötti szoros kapcsolatot és az Európához való erős kötődést. A kontinens kulturális örökségének, a Geschichtsraumnak, a Kulturraumnak és a Wertegemeinschaftnak az elismerése és megerősítése elengedhetetlen feltétele az európai integrációs folyamat sikeres folytatásának.

Kulcsszavak: kulturális dimenzió, közösség, identitás, nemzet, kereszténység, antik kultúra, római jog, Közép-Európa

The essay focuses on the cultural dimension of the European integration process, a dimension, which is lagging behind the other two dimensions, such as the economic – most advanced and successful – and the political – moderately developed – of the integration. Starting with the general notion of identity, individual and collective, it comes to the conclusion that the most important form of collective identity is the national identity. European identity, while only secondary to the national one, is also based upon a common historic heritage, primarily on the Christianity rooted in the Judaeo-Christian tradition, the antique culture as well as the Roman law. Another interesting question is, whether there is a special Central-European version of European identity and what are the characteristics of this part of Europe, again formed and shaped by history, such as defensive wars

against the invasions of aggressive outside powers, and for this reason a very close link between the national identity and Christianity, as well as the strong attachment to the „espace de civilisation” of Europe. The recognition and the strengthening of the cultural heritage of the continent as a Geschichtsraum, a Kulturraum as well as a Wertegemeinschaft is an essential prerequisite for the successful continuation of the European integration process.

Keywords: cultural dimension, community, identity, nation, Christianity, Antique culture, Roman law, Central-Europe

Az 1950-es években felerősödtek egy európai politikai közösség megteremtésére irányuló törekvések. Megszületett az európai védelmi közösség és az európai politikai közösség létrehozására vonatkozó javaslat, amelyet akkor – sokak meglepetésére – a francia nemzetgyűlés leszavazott. Ez adta a gondolatot elsősorban Robert Schumannnak, Jean Monnet-nak és másoknak, hogy ebben a helyzetben a gazdasági integrációt kell napirendre tűzni. Ennek előzményeként már létezett az Európai Szén- és Acélközösség, megvolt tehát a modell, hogyan lehet – legalábbis egy meghatározott szektorban – gazdasági integrációt létrehozni. Létezett már az az intézményrendszer is, amelyet az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó párizsi szerződés megteremtett, és amely a lényegét illetően ma is változatlan. Elindult tehát a gazdasági integráció, amelybe később bekapcsolódott a politikai unió megteremtésére irányuló folyamat is. Lényeges intézményi változásokra került sor, amelyek az egész intézményrendszert fokozatosan bővítették, módosították, alakították, mélyítették: Maastricht, Amszterdam, Nizza, majd az alkotmányozó szerződés nyomán a lisszaboni szerződés, amelyek nem hoztak létre új, önálló alszerveződést, hanem módosították a római szerződést.

A gazdasági integráció és az intézményi fejlődés fő vonulatai mellett kevesebb figyelmet kapott, hogy ennek az egész folyamatnak mi az alapja. Mire épül, miért indult el az integrációs folyamat? Miért gondolják sokan, hogy meg kell őrizni, amit elértünk? Miért gondoljuk nagyon sokan, hogy mindezt folyamatosan reformálni és tökéletesíteni is kell? Bizonyos dolgokban tovább kell lépni az integráció útján. Bizonyos dolgokban nagyobb mérsékletet kell tanúsítani, netán vissza is kell lépni. Tehát egy sok szempontú, szelektív megközelítés alapján továbbra is gondolkodunk azon, hogyan vigyük tovább ezt a folyamatot. De a folyamat lényegét lehet, hogy nem mindig értjük. Az európai integráció lényege nem feltétlenül a materiális szférában, nem a politikákban, nem a gazdaságban, még nem is feltétlenül a geopolitikában keresendő, hanem ennél valamivel mélyebben: a fejünkben, a legszélesebb értelemben vett kultúrában. Azt kell tehát keresnünk és megtalálnunk, hogy mi Európa lényege, azt a kérdést kell feltennünk, hogy van-e európai identitás, és ha van európai identitás, akkor mi annak a lényege. Ezek az európai integrációs folyamattal kapcsolatos legfontosabb kérdések. Fontosabbak, mint a gazdasági integráció, amelynek jelentőségét nem becsüljük le, már csak azért sem, mert az európai integrációs folyamatnak messze ez a legsikeresebb dimenziója. De a világban nem mindent a gazdaság határoz meg. Volt és van olyan ideológia, amely szerint minden a gazdaságban gyökerezik, mindent a gazdaság határoz meg. Ez nem így van. Nem biztos, hogy a vallásháborúk háttérében mindig a gazdasági vagy akár a politikai vagy a hatalmi tényezők játszanak szerepet. Vannak más, sokkal fontosabb



tényezők, amelyek meghatározzák az egyének és közösségek életét és általában a történelmet. Az európai integráció esetében is ezt a szellemi, kulturális dimenziót kell megközelítenünk és megértenünk.

Az identitás a legkülönbözőbb tudományágak által tárgyalt téma. Eredendően egy antropológiai fogalom, amely megragadta a pszichológia, majd a szociológia érdeklődését is. Az identitás fogalma a jogban is lényeges. A nemzetközi magánjognak például fontos kérdése, hogy hogyan határozzuk meg az ember személyes jogát. Mit tekintünk az egyes ember szempontjából meghatározónak? Annak az országnak a jogát tekintjük-e személyes jogának, amelyiknek az állampolgára, vagy annak az országnak a jogát, amelyikben letelepedett? A jogrendszerek egy része az állampolgársághoz, más részük – az angolszász országok joga – pedig az állandó letelepedés szándékával elfoglalt lakóhelyhez, a domicíliumhoz kapcsolja a személyes jogot. Vannak, akiknek a terület a fontosabb, és vannak, akik az állampolgári hovatartozást tartják meghatározónak. Az sem mindegy, hogy az állampolgárságot mire alapítjuk, mit tekintünk a legfontosabb kapcsolatnak az ember és az állam között. Vannak, akik számára ez a kapcsolat döntően a lakóhely, annak az államnak a területe, ahol az ember él, és vannak, akik szerint az állampolgárságot az határozza meg, hogy valakinek a felmenői, a szülei, nagyszülei stb. melyik ország állampolgárai voltak. Ha pedig ez így van, akkor fölmerül a kérdés, hogy ha valakinek a szülei vagy éppen a nagyszülei magyar állampolgárok voltak, akkor egyetlen döntő körülménynek kell-e azt tekinteni, hogy ezeknek az embereknek a felmenői Szabadkán vagy Szegeden, Nagyváradon vagy Debrecenben, Kassán vagy Miskolcon éltek. Ez vezetett el a határon túli magyarok magyar állampolgárságának az elismeréséhez, illetőleg ahhoz a lehetőséghez, hogy ezek az emberek a felmenőikre hivatkozva magyar állampolgárságot nyerjenek. Ezek is az identitással összefüggő kérdések.

Az identitás akkor lett igazán érdekes, amikor bevonult a politikába. Az identitás egyéni téren is fölvet problémákat, az egyén identitása is izgalmas kérdés. Az egyének identitása általában többszörös, tehát kevés az olyan ember, aki egyetlen identitást hordoz, tehát egyetlenegy közösséghez tartozik. Mi magyarok vagyunk, a magyar nemzethez mint közösséghez tartozunk. Ugyanakkor persze lehetünk vallási közösségnek is a tagjai, ami nagyon lényeges szerepet tölthet be az életünkben. Lehetünk hinduisták, buddhisták, muszlimok, zsidók, keresztények, katolikusok vagy protestánsok, ezek mind fontos közösségek. Tartozhatunk egy politikai párthoz, egy politikai mozgalomhoz. Ez is fontos lehet, sajnos esetenként túlságosan is fontos szerepet töltött be bizonyos emberek életében. Ami komoly veszélyeket rejthet, az a kizárólagos identitás. Erre elég sok példa van a történelemben. Ljudmila Ulickaja regényében szerepel az a szovjet fiatal, akinek annyira kizárólagos volt a bolsevik párttal való azonosulása, a bolsevik identitása, hogy az NKVD-nél az édesapját jelentette fel. Ha valakinek több identitása lehet, akkor ebből az is következik, hogy az identitások ütközhetnek. A görög tragédiákban is ezt írták meg, de nagyon sok mai példa is van. Az aradi vértanúk úgy döntöttek, hogy ők nem osztrák tisztek, hanem magyar hazafiak, átálltak a magyar honvédseregbe, és ezért az életükkel fizettek. Van egy újabb példa is, amely még élesebb konfliktust jelez az identitások között. Volt egy magyar politikus, aki egész fiatal korától kezdve részt vett a kommunista mozgalomban, meggyőződéses kommunista lett, a Szovjetunióban élt, ennek minden következményével. Azután 1956-ban a nép hangja miniszterelnökké emelte, de ő még a kommunista párt tagja volt. Egy ponton el kellett döntenie, hogy



melyik identitása – a magyar vagy a kommunista – az első. Ezt kétszer döntötte el. Először eldöntötte 1956. október 28-án, amikor parancsot adott a harcok megszüntetésére, majd arra, hogy be kell vonni a forradalmárokat és a nemzetőrséget a hadseregbe, és egy új forradalmi koalíciós kormányt kell létrehozni. Ez volt az első döntése, átállt a szabadságharcosokhoz. Erre még azt is lehetne mondani, hogy ez a kényszerítő körülmények hatására is történt. De volt egy másik döntése is, amikor elmentek hozzá Romániába, hogy jöjjön haza, írjon alá néhány papírt, nem lesz bántódása, talán még egy kisebb állást is kap. Ő akkor átgondolta ezt a dolgot, és annak biztos tudatában, hogy ki fogják végezni, nem írta alá ezt a papírt. Ütközött az eredeti kommunista identitása a nemzeti identitásával, a magyarságával. És ez az ember úgy döntött, hogy számára a magyar identitás, a magyar nemzethez tartozás fontosabb. Így lett mártír.

Az egyéni identitás változhat is. Az identitásválasztás szabad, ami azt is jelenti, hogy az ember az élete során akár meg is változtathatja az identitását. Ismerjük a költőtől, hogy „szívet cseréljen az, aki hazát cserél”, tehát nem olyan egyszerű hazát cserélni, vagy nemzethez tartozást cserélni, de erre is vannak példák.

Ami igazán érdekessé teszi jelenleg ezt a témát, az nem annyira az egyéni, személyes identitás, hanem a közösségi identitás. A közösségi identitásnál az első kérdés az, hogy egyáltalán van-e ilyen. Nagyon sokan úgy látják, hogy minden egyes egyénnek van hovatartozása, van önazonossága, de a közösségeket ilyen tulajdonsággal, identitással felruházni nem lehet. Itt indul el a politikai vita, amely ma az egész világon univerzális, globális méretekben folyik. Vannak, akik a közösségi identitást veszélyesnek ítélik, és az identitáspolitikát törzsi jellegűnek, nativistának vagy még rosszabbnak nevezik. A közösségi identitásnak mindig a túlzásaira hivatkoznak, mert erre is vannak példák a történelemben, és erre építik a közösségi identitással szembeni bizalmatlanságot és politikai ellenszenvet. Községi identitás márpedig van, tehát a közösségnek is van önazonossága, saját lényege, ami a közösséghez tartozó egyének identitásából áll össze. Az egyén ebből a közösségből, a közösség pedig az egyénektől nyeri az identitását. A nemzet fogalma, értelme feltételezi a nemzetnek mint közösségnek az identitását, amely nem köthető pusztán a területéhez. Nem biztos, hogy a nemzeti identitás, a nemzethez való tartozás azonos azzal, hogy a nemzet tagja melyik állam területén él. Magyarország esetében a nemzet és az állam határai, következésképpen a nemzet és az állam fogalma is eltérnek egymástól. Szükségünk van tehát egy önálló nemzetfogalomra. A kulturális nemzetfogalom a 19. századi francia vallástörténészhez és filozófushoz, Ernest Renanhoz nyúlik vissza, aki De Gaulle elnöknek is kedvenc szerzője volt.

A nemzet ezek szerint a történelemben gyökerező lelki, szellemi, nyelvi kulturális közösség, amit kétségtelenül befolyásolnak területi tényezők, államhatárok is, de a nemzeti közösség nincs feltétlenül területhez kötve, és nem azonosítható az államhoz tartozással. Ha ennek a kulturális közösségnek elismerjük az identitását, akkor ennek a nemzetnek, nemzeti közösségnek jogai is kell hogy legyenek. Így jutunk el mind alkotmányjogi, mind pedig nemzetközi jogi szempontból a közösségi jogok, tehát a kollektív jogok kategóriájához, amelyről ma is éles viták folynak. A nemzeti kisebbségek kollektív jogait mi a nemzetközi egyezményekben általában nem tudjuk elfogadtatni, az európai jogi instrumentumokban is csak az egyéni jogok jelennek meg nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaiként.



Miért fontos a közösségi identitás? Először is azért, mert így tudjuk felépíteni a legfontosabb közösségi identitást, tehát a nemzeti identitást. Ez az identitás nem kizárólagos, de a legtöbb európai ember számára elsődleges. Európában tehát az elsődleges, a legfontosabb közösségi identitás a nemzeti önazonosság. Ha az európai identitást erősíteni akarjuk, ennek elengedhetetlen feltétele nemcsak a közösségi identitás elismerése, hanem a nyelvi, kulturális, lelki közösségekre épülő nemzeti identitásnak az elfogadása, elismerése és erősítése. Ez vezet egy sokszínű, de létező európai identitáshoz.

Ha nem tudjuk elfogadni a közösségi, ezen belül a nemzeti identitás létét, akkor nem fogjuk tudni megérteni az európai identitást sem. A kettő tehát összefügg, először el kell fogadnunk a nemzeti identitást mint meghatározó elsődleges hovatartozást, és ez tud elvezetni az európai identitáshoz, annak elismeréséhez és erősítéséhez.

Ha megegyeztünk abban, hogy van európai identitás, akkor a következő kérdés, hogy mi ennek az identitásnak a tartalma. A kiindulópont a sokszínűség, ez a szó szerepel a lisszaboni szerződés 3. cikkének 3. pontjában. Vita arról szólhat, hogy melyek ennek az európai identitásnak a legfontosabb elemei. 1976-ban mondta azt Helmut Kohl, hogy Európa először is egy *Geschichtsraum* – történelmi tér, egy *Kulturraum* – kulturális tér, és harmadikként pedig egy *Wertegemeinschaft* – értékközösség. Robert Schuman pedig azt mondta hetven évvel ezelőtt, hogy Európa nem más, mint egy *espace de civilisation* – civilizációs tér. Nem azt mondta, hogy Európa az Atlanti-óceántól – ahogyan azt annak idején Metternich mondta – Bécsig vagy – ahogyan De Gaulle mondta – az Urálig terjed, hanem azt, hogy Európa egy civilizációs tér, egy kulturális tér, tehát a lényege a kulturális identitás.

Az európai identitásról sok szó esett és esik ma is. Ha az európai identitást meg akarjuk érteni, akkor persze hasznos, ha elolvassuk történetfilozófiai műveket, de valószínűleg a legegyszerűbb, ha kimegyünk az utcára, és megnézzük, mi vesz minket körül. Mit látunk? Először is látni fogunk nagyon sok keresztet, nemcsak a templomokon, hanem a temetőken, a közterületeken, az utakon és a legkülönbözőbb témájú alkotásokon is. Tehát az első dolog, ami egy másik bolygóról ideérkező embernek feltűnne, hogy mit jelent itt ez a kereszt, mi ennek az üzenete, a jelentése. Azután déli 12 órakor halljuk a harangszót, sőt harangozunk az ünnepeken és a temetéseken is. Keresztek látunk és harangszót hallunk, mindez valami közösre, valami összetartozásra utal.

Mit látunk még Európában? A képtárakban és a köztereken is embereket ábrázoló szobrokat, festményeket, gyakran mezítelen emberi testet látunk. Vannak olyan civilizációk, ahol tilos az emberábrázolás, még inkább a ruhátlan emberi testnek az ábrázolása. Mi pedig évezredek óta ábrázoljuk az emberi testet. Büszkéek vagyunk az emberi test szépségére, ezért ábrázoljuk. Más civilizációkban ezt nagyon szigorúan tiltják. Ez pedig az antik kultúrában gyökerezik. Nem véletlen, hogy a kereszténység után az antik gyökereket, az antik örökséget szoktuk az európai identitás másik nagyon fontos forrásaként megjelölni. Európa nem létezne a görög–római örökség, tudomány, művészetek nélkül, és ezért különösen hálásak vagyunk a reneszánsznak, mert ez az újjászületés ismét visszahozta a mi kultúránkba, a mi identitásunkba az antik örökséget, annak minden szépségével és tudásával együtt. Nem olyan régen Macron elnök ékesszóló beszédet mondott Európáról, amelyben kifejtette, hogy igenis van európai identitás. Ennek alátámasztásaként arra hivatkozott, hogy bárhova megy, mindenhol látja a görög templomokat.



Európában valóban vannak görög templomok, de azt Marcon elnök nem mondta, bár a Sorbonne-on mondta el ezt a híres beszédét, hogy onnan néhány száz méterre ott van a Notre-Dame, amelyet talán még a Sorbonne-ról is lehet látni. Az európai identitás egyik sarkalatos tényezője éppen a Notre-Dame és a székesegyházak jelenléte mindentűtt Európában. A hangsúlyt tehát nem mindig ugyanoda tesszük, de végül is, ha egyet tudunk abban érteni, hogy van egy zsidó-keresztény hagyomány, ami ennek az *espace de civilisation*-nak egy kardinális eleme, akkor abban is egyet tudunk érteni, hogy igen: van egy antik örökség is. Abban is egyet tudunk érteni, hogy az európai történelemnek egy sor más mozzanata is van, ami beépült ebbe az európai identitásba. A felvilágosodás nyomán beépültek a szabadság, egyenlőség és testvériség eszméi is. És van még valami, amit Európában látunk. Láttuk a keresztet, láttuk az antik szobrokat és festményeket, és a legtöbb európai város főterén látunk egy nagy, tekintélyes épületet. Ez az épület a bíróság, az igazságszolgáltatás épülete, amely mindenütt kiemelt helyen van. Ez az az épület, ahol igazságot szolgáltatnak annak ellenére is, hogy nem mindig és nem mindenütt az igazságot szolgáltatták ezekben az épületekben. Európai civilizáció, európai kulturális tér a jog nélkül nem lenne, és ezért mondjuk, hogy Európának a harmadik legfontosabb gyökere, tényezője a jog, aminek az alapja a római jogi örökség. Így jutunk el az ismert három dombhoz. Az Akropolisz mint az antik kultúra, a Golgota mint a zsidó-keresztény hagyomány és a Capitolium mint a római jog jelképe. Valamennyi európai országnak a jogrendszere végül is a római jogból nőtt ki. Az európai országok jogrendszerének nagy többsége befogadta, átvette, recipiálta a római jogot, így tett többek között a német, francia, svájci és a magyar jog. Van olyan jogrendszer – az angol –, amelyik nem ezt tette, mégis az angol jogi nyelv használja a legtöbb latin kifejezést.

Az európai történelemben nemcsak a szuverén államiságnak, hanem az európai politikai egységnek is vannak előzményei. A területileg kijelölt határokkal rendelkező szuverén államok létrejöttét az 1648-ban megkötött vesztfáliai békéhez szoktuk kapcsolni. Ez a béke rögzítette a határokat, rögzítette, hogy elfogadjuk, hogy a határon túl más vallású emberek vannak, és egyben egyfajta – ma geopolitikainak mondott – egyensúlyt teremtünk, ami az alapja lesz annak, hogy nem indítunk újabb harminc évig tartó vallásháborút. De Európában volt római birodalom, volt később frank birodalom, azután volt Német-római Császárság, ami nem jelentett igazi politikai egységet, de mégis keretet adott Európának. És létezett az európai népek, nemzetek respublikája, nevezetesen a *Respublica Christiana* – Keresztény Köztársaság –, és így ismét eljutunk a kereszténységhez, az európai identitás lényegéhez. Ha elfogadjuk, hogy Európának van identitása, és ebben ez a három elem jelen van, akkor a sorrenden akár még vitatkozhatunk is, de egy dolgot ne tegyünk vitássá: a sokszínűséget és az abból fakadó toleranciát.

Ha elfogadtuk, hogy létezik európai identitás, akkor van-e közép-európai identitás is? Mert a közép-európaiságról történelmi, gazdasági, politikai értelemben nagyon sokat beszéltünk, különösen a rendszerváltozás időszakában és azt követően. Nem véletlenül hoztuk létre a Közép-európai Szabadkereskedelmi Társulást, nem véletlenül hoztuk létre a Visegrádi Együttműködést. A közép-európai gondolat tehát, amint volt rá alkalom, azonnal megjelent a közelmúlt történelmében. A közép-európai együttműködési törekvésekkel egy kulturális összetartozást, örökséget, kulturális dimenziót fordítottunk, alakítottunk át gazdasági és politikai realitássá. Volt valami, amit a filmművészet, az irodalom, a költészet, általában a kultúránk már régóta hordozott, és amit

azután – amikor megadatott a történelmi lehetőség, mert a Szovjetunió kivonult ebből a térségből – át tudtunk alakítani gazdasági és politikai valósággá.

Mi tehát a közép-európai identitás lényege? A közép-európai identitás valójában ugyanaz, mint az európai, de sűrűbben, gyorsabban és nagyobb fordulatszámmal, talán több feszültséggel. Nagyon sok nyelv, nagyon sok vallás viszonylag kis területen, még nagyobb a sokszínűség, mert hiszen Közép-Európa déli részében látunk mecseteket is. Közép-Európában még a kereszteteknek is legalább két fajtája van, mert hiszen az ortodoxia is jelen van. Közép-Európában volt egészen a holokausztig a legtöbb zsinagóga. Tehát ez egy sűrűbb, intenzívebb, magasabb fordulatszámú Európa, mint Európa általában. Mondják, hogy melankolikusak vagyunk, borúlátók vagyunk. Sokszor azt is mondják, hogy humorosabbak vagyunk, mert van egy speciális humorérzékünk, amit valószínűleg a történelem alakított ki. Mondják, hogy kreatívak vagyunk, különösen mi, magyarok büszkék szoktunk lenni a Nobel-díjasainkra és a kreativitásunkra. Sokan azt is mondják, hogy egy kicsit neurotikusak vagyunk, azt is mondják, hogy komplexusaink vannak, például kisebbségi komplexusunk, nyilván a történelem alakította ki ezt is. Vannak, akik azt mondják, hogy felsőbbrendűségi komplexusunk van, éppen a kisebbségi miatt. Mindezen lehet vitatkozni, de az biztos, hogy létezik egy sajátos közép-európaiság.

Ami a vallási türelmet illeti, itt mondta ki az 1568-as tordai országgyűlés Európában először a vallásszabadság tételét, és hirdette meg a vallási türelem elvét, ami akkor az egész európai kontinensen példátlan volt. A közép-európaiság velünk van, és egyre erősebben előtérbe kerül. Ami a nemzeti és az európai identitást illeti, két tételt kell leszögezni. Az egyik az, hogy a közép-európai országokban a nemzeti identitás erősebben kapcsolódik a kereszténységhez, mint Nyugat-Európában. Amikor az európai alkotmányozó szerződés kidolgozására hivatott Európai Konventben vita folyt arról, hogy a szerződésben hivatkozzunk-e Európa keresztény gyökereire, a közép-európaiak többsége ezt támogatta. A hivatkozás döntően a francia ellenzés miatt nem került be az alkotmányozó szerződésbe, és így a lisszaboni szerződésbe sem. (A Preambulum csak általában utal a kulturális, vallási és nyelvi gyökerekre.)

Közép-Európát a történelem során döntően külső támadások érték. Ezek a külső támadások egyaránt fenyegették a kereszténységünket és a nemzeti identitásunkat, más szóval a pusztá nemzeti létünket. Mi magyarok gyakran mondjuk, hogy a magyar történelem a túlélés története, de Bryan Cartledge, az angol történész is a „túlélés akarása”, *The Will to Survive* címet adta a magyar történelemről szóló könyvének. Olyan külső támadásokat kellett tehát túlélnünk, amelyek mind a kereszténységünket, mind a pusztá nemzeti létünket fenyegették. Nyugat-Európában pedig a nemzetek egymással vívták komoly háborúikat: a százéves háborút az angolok a franciákkal, a harmincéves háborút németek németekkel. Mindezek egymás közötti harcok voltak, és nem jelentettek egzisztenciális veszélyt a háborúban harcoló nemzetekre és azok identitására. E háborúk tétje az volt, hogy Anglia vagy Franciaország lesz-e az erősebb hatalom, protestáns vagy katolikus lesz-e Németország, de nálunk a harc nem erről szólt, hanem arról, hogy fönmaradunk-e nemzetként és keresztényként, vagy sem. Következésképpen fontosabb volt nekünk a kereszténység, és fontosabb volt Európa. Mert ha a török végérvényesen elfoglalja az egész országot, és egy török tartományt rendez be a teljes történelmi Magyarország, akkor nem biztos, hogy a túlélésünk magyar nemzetként



biztosítva lett volna. A lényeg az, hogy a mi nemzeti identitásunk elválaszthatatlanul kapcsolódott, kapcsolódik a kereszténységhez és Európához. Ezért fontosabb nekünk egyrészt a kereszténység, másrészt – és ez a második tétel – az Európához tartozás itt Közép-Európában.

Az alkotmányozó szerződést két alapító tagállam, Franciaország és Hollandia közvéleményének többsége utasította el népszavazással. Összességében nyugodtan lehet mondani, hogy Közép-Európában – elsősorban Lengyelországban és Magyarországon, tehát a két külső támadásnak legjobban kitett országban – mind a kereszténységhez való tartozás, mind az Európához való tartozás érzése lényegesen erősebb, mint a nyugat-európai országokban.

Az európai identitás harmadik eleme az említett bírósági épület: a jog. A római jogot megelőzően is voltak fontos törvények, mégis a római jog volt az első összefüggő rendszer, amely nélkül a jogi normák ma nem töltenék be azt a szerepüket, amit ma egész Európában, minden országban betöltenek.

A mitológia azt bizonyítja, hogy Európában minden valahonnan jött. Az egyiptomi civilizáció nélkül nem lett volna Kréta, Kréta nélkül nem lett volna görög kultúra, nem lett volna antik műveltség, és nem lett volna Róma. A monoteista világvallások között is sok közös elem van, az emberiség és a civilizációk beszéltek egymással, a sok ezer kilométer távolság ellenére is. A hinduizmus masszívan hatott a judaizmusra, és ezen keresztül a kereszténységre. Az iszlám sem egyedülálló, sajátos sivatagi kezdeményezés, hanem számtalan vallásból vett át elemeket. Európának van egy markáns, nagyon jól meghatározható identitása. Ugyanakkor Európa mindig is a legnyitottabb kontinens volt ezen a világon, befogadott külső hatásokat, így építette fel a dombjait. Felépítette az Akropoliszt, felépítette a Capitoliumot, a Golgotát, majd pedig ezt követően elkezdte kisugározni a hatását. Az európai civilizáció terjeszkedése nélkül a világ nem olyan lenne, mint amilyen ma. Európa nagyon sokat adott a világnak, bármennyire divatos most e civilizáció eredményeit kétségbe vonni. Apró példa, hogy az angol jog megjelent a világ kétharmadában, és jelenleg is ezek az országok mind az angol jogra építik az intézményrendszerüket. Az európai kultúra lenyomata a világbán tagadhatatlan.

Európa egyrészt kapott a világtól, másrészt a kisugárzásával sokat adott a világnak. Ezt a kisugárzást most is folytatni lehet, folytatni is kell, de ehhez az kell, hogy saját magunkat rendbe hozzuk. Saját magunk legyünk tisztában saját magunkkal, a saját magában valónkkal, a saját lényegünkkel. Ez lenne az európai identitás. Más szavak is alkalmasak ennek kifejezésére, Schuman például az Európa lelke, *l'âme de l'Europe* kifejezést használta, mert Európának lelke is van, csak meg kell tudni találni. Ma az integrációnak ez a sarkalatos kérdése.

Az európai integrációs folyamat hetvenéves története egy döbbenetes gazdasági siker, egy politikai félsiker, de a kulturális dimenzió és ezzel az identitás kérdése valójában el lett hanyagolva, annak ellenére, hogy az alapszerződésben a kultúra nyomatékosan szerepel. Létrejött az egységes piac és – kisebb-nagyobb gondokkal, nehézségekkel – az egységes pénz is. A gazdasági integráció ma minőségi előrelépésekről tesz tanúbizonyságot, feltéve, hogy az újgenerációs alap elfogadást nyer, és masszív fiskális eszközöket vetünk be a monetáris politika eszközei mellett. Még akár a politikai, védelmi együttműködés terén is előre tudunk lépni, de az alapkérdés továbbra is az, hogy tudunk-e ennek a kulturális dimenzióknak, az identitásnak egy erősebb tartalmat



és kifejezést adni. Erre tudnánk építeni egy olyan lelki közösséget, egy olyan összetartozást, egy olyan démoszt, amelyre egy valóságos és erős politikai együttműködés építhető. De ez hosszú folyamat, amit nem szabad erőltetni, mert erre is vannak kísérletek. Pár nappal ezelőtt meghallgatott az Európai Parlamentnek az Alkotmányügyi Bizottsága két intézményi reformelképzelés kapcsán: az egyik a *Spitzenkandidat* elv, a másik pedig a transznacionális lista. Én ezekkel egyébként nem értek egyet, de nem is ez a lényeg. A lényeg az, hogy ne mindig intézményi téren keressük a megoldást. És ha majd most megint lesz egy újabb nagy konferencia, ám legyen, de ne mindig azon gondolkodjunk, hogy milyen felülről kigondolt, az emberekre ráerőltetett intézményi trükkökkel próbáljuk a folyamatot előrevinni.

Az intézmények és a jogszabályok nagyon fontosak, hiszen nélkülük semmi sem működne. De azt is látni kell, hogy az intézményi megoldásoknak korlátjaik is vannak, és vannak olyan helyzetek, amikor nem az intézményi és jogi kérdéseket kell előtérbe helyezni, nem újabb intézményi reformokon kell gondolkodni, hanem azon, hogyan tudunk tartalmat vinni a folyamatba. Erősebb tartalmat, erősebb identitást, erősebb összetartozást. A közép-európai hozzájárulás jelentősebb lehet, mint ami egyébként Közép-Európa gazdasági és politikai jelentőségéből fakad, jöllehet ezen a téren sem állnak rosszul a dolgok. Érdekes egymástól tanulnunk, és a sokszínűség csak akkor érvényesül, ha kölcsönösen képesek és készek vagyunk egymástól tanulni.

Előbb utaltam a vesztfáliai békére. Ez a béke azt mondta ki, hogy elfogadjuk, hogy vannak, akik másként gyakorolják a keresztény hitüket, mert hiszen mind a két fél keresztény volt, csak az egyik kálvinista vagy lutheránus, a másik meg katolikus. El kell fogadni és tisztelni kell egymást, és nem szabad azt hinni, hogy az egyik alacsonyabb vagy magasabb rendű, mint a másik.

A demográfia a globális vagy univerzális történelem egyik legfontosabb tényezője. Két fontos tényező formálja hosszú távon a történelmet, az egyik a demográfia, a másik pedig a technológia. Mind a kettő a kultúra függvénye, tehát „a fejben dől el”. A reprodukciós képessége, készsége egy közösségnek éppen úgy, mint a technológia. Európa demográfiailag veszít, és nem úgy tűnik, hogy ezt a demográfiai zsugorodást meg tudjuk fordítani. Ezt valamilyen módon ellensúlyozni kell. Az egyik ellensúly a közös kül- és védelmi politika és a védelmi képességek erősítése. Már az antik világban is, ha egy városállam demográfiailag gyengült, védelmi képességeinek erősítésével tudta ezt ellensúlyozni. Ehhez persze technológia és politikai elhatározás kell. Az egész folyamat eredetileg úgy indult, hogy volt egy legyöngült, szinte reménytelen helyzetben lévő Európa és két szuperhatalom, az Egyesült Államok és a Szovjetunió. A Szovjetunió ráadásul nagyon közel volt, és egyre közelebb is jött. Az Egyesült Államok segítette Európát, jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy Európa fel tudjon emelkedni. Az sem volt egy könnyű helyzet, de végül megindult az európai integráció. Az egyik tehát a külpolitika és a védelem erősítése. A másik ellensúly pedig az identitás erősítése.

Felmerült a kínai identitás vagy kínai kultúra veszélye. Kérdés persze, hogy valójában mi a kínai identitás. Konfuciusz? Buddha? Marx? Engels? Sztálin? Mao Ce Tung? Vagy egyszerűen csak az anyagi jólét, a termelés kultusza? A gazdagság? Ha megkérdeznék egy kínai embert, hogy mit szeretne az életében elérni, százból kilencvenkilenc azt fogja mondani, hogy gazdag akar lenni. Tehát a kínai identitást nehéz meghatározni, azon kívül, hogy van egy hatalmi, gazdasági és geopolitikai expanziós törekvés. Arra



a kérdésre, hogy Kína az európai identitást fenyegeti-e vagy sem, fennáll-e egy ideológiai, a kultúrával, az identitással kapcsolatos veszélyeztetettség, a válasz az, hogy nem. Ami itt kérdésként merül fel, az sokkal inkább a bevándorlás, és ezzel összefüggésben az iszlám. Vannak, akik az iszlámot halálos veszélynek tartják, és vannak, akik azt mondják, hogy az iszlám szellemi – tehát identitással kapcsolatos – hódító ereje gyenge. Az iszlám komoly válságban van. Nem tudja eldönteni, hogy politikai ideológia-e – azaz a hatalom megszerzésének az eszköze, mint minden ideológia –, életmód-e vagy vallás. A vallási elem, a transzcendencia gyengül, a politikai iszlám erősödik. Késekkel, robbantásokkal nem lehet sikeresen vallást terjeszteni. Régebben és más civilizációkban lehetett, de itt Európában ez nem fog működni. Az erőszak a gyengeség jele. Ez persze nem jelenti azt, hogy az agresszióval szemben nem kell a lehető leghatározottabb és legkeményebb eszközöket alkalmazni. Ez pedig a közös kül- és védelmi politika erősítése mellett a biztonság kiemelt kezelése. A biztonsághoz tartozik a határok védelme is. Állam nincs határok nélkül, Európa sincs határok nélkül. A határokat meg kell tudni védeni. A történelem során óriási népmozgások voltak, a népvándorlás több ezer éve tart. 2015 csak egy jótékony figyelmeztető lövés volt, hogy vigyázzunk, mert ebből még nagyon nagy bajok lehetnek. A történelemben két módja volt annak, hogy egy népnek elvegyék a szállásterületét. Az egyik a háború, a másik a lassú beszívárgás. Erről itt mi, magyarok elég sokat tudnánk beszélni. A határokat tehát mindenképpen meg kell védeni.

Ha mi, európaiak rendelkezünk a saját magunk identitásával és az abba vetett hitünkkel, akkor az európai kultúra nem lehet gyengébb, mint az iszlám. Ismétlem, az iszlám erőszak és a terror a gyengeség jele. Iszlám teológusok jelentős része is abban látja a bajt, hogy engedték a vallásukból elillanni a transzcendenciát, amely pedig minden vallás lényege. A vallásnak a hitről, és nem a hatalomról, nem fegyveres hódításról kell szólnia, hanem valami másról, és ha az nincs benne, akkor lecsupaszodik, és marad valami, amit csak erőszakkal lehet terjeszteni. A terror alkalmazása nem kis mértékben az iszlámon belüli harcról szól, arról, hogy a különböző irányzatok közül melyik bizonyul a legerősebbnek, a szélsőséges politikai iszlám meg tudja-e szerezni a domináns szerepet, és vezetni tudja-e majd a többi civilizáció ellen megindítandó háborút.

Az európai kulturális örökségnek, az európai identitásnak nem része az iszlám, annak ellenére, hogy az iszlám az európai történelemben hosszú ideig jelen volt. Az európai identitás más. Más a felfogásunk mindenekelelt a férfi és a nő kapcsolatáról is. A többnejűség önmagában azt jelenti, hogy a nő csak alacsonyabb rendű lehet. Mert hiszen, ha egy férfinak több felesége lehet, és ez fordítva kizárt, akkor teljesen világos, hogy a két nem egyelősége kizárt. Ez számunkra elfogadhatatlan. Vannak dolgok, amiket nem tudunk elfogadni és nem szabad elfogadnunk, és amit a jogrendszerünk soha nem ismerhet el. Európában nincs és nem is lesz többnejűség.

A keresztény vallás spirituális és kulturális ereje azonban csak akkor kerekedhet felül, ha ezt az erőt határozottabban megjelenítjük és az európai élet minden területén érvényesítjük. Ma már világos és egyértelmű, hogy önmagában a szekularizmus, a köztársaság egységére épülő *laicitás* érvényesítése nem alkalmas a politikai iszlám további térnyerésének és a párhuzamos társadalmak kialakításának a megakadályozására. Szép dolog a köztársaság eszméje, de ha erre építve egyenlő elbánásban részesítjük a zsidó-keresztény örökségre épülő, az európai identitás kemény magját alkotó vallásokat és a döntően társadalmi és ideológiai célokat szolgáló, elkülönülésre és kizárólagosságra



törekvő, a toleranciát nélkülöző, a vallások lényegét adó transzcendens tartalmat legyengítő politikai iszlámot, akkor semmilyen önmagában helyes célokra irányuló állami politika és ennek megfelelő jogalkotás nem lehet eredményes. Ha nem teszünk különbséget a keresztény vallás és kultúra évezredes jelképeinek megjelenítése és a párhuzamos iszlám világ külső jelei között és a korlátozásokat a *laicitás* nevében és jegyében valamennyi vallással szemben akarjuk érvényesíteni, akkor a kereszténységet a másik fél agresszív terjeszkedése következtében valójában nem egyenlő, hanem lényegesen hátrányosabb helyzetbe hozzuk.

A szekularizmusra épülő politikai és jogalkotási erőfeszítések tehát eleve kudarcra vannak ítélve, és pedig azért, mert ezek a törekvések éppen azt hagyják figyelmen kívül, ami az európai identitás és az arra épülő európai élet lényege. Ha pedig megértjük és tudomásul vesszük, hogy az európai identitás legfontosabb alkotóeleme a kereszténység, és nem felejtjük el Antall József szavait, miszerint „Európában az ateista is keresztény”, akkor érvényesítenünk kell, hogy a keresztény vallás és kultúra és a zsidó-keresztény örökség nem egy a sok közül, hanem az identitásunk, életformánk lényege, amit minden lehetséges eszközzel meg kell védenünk. A köztársasági eszme, a *laicitás* ehhez önmagában kevés lesz. Erősebb őrhelyekre van szükség, azokra a dóm tornyokra, amelyek – mint Márai Sándor írta – összekötözik „a keresztény európai kultúra őrhelyeit”.

Az, hogy a globális rendszerben Európa demográfiailag zsugorodik, gazdaságilag teret veszít, nem jelenti azt, hogy nekünk az identitásunkat fel kell adnunk, és be kell valamibe olvadnunk. Pont ellenkezőleg! Ez a fő oka annak, hogy az európai integrációs folyamatot kellő mértékletességgel, józansággal, körültekintéssel, politikai stratégiával és taktikával, határozottabb identitással erősítenünk kell. Mi, belgák, hollandok, csehek, dánok, magyarok nem fogunk tudni ezzel a demográfiai és technológiai gyengüléssel egyedül megbirkózni. A globális rendszerből fakadó külső veszélyek, külső támadások most már nem csak Közép-Európát fenyegetik. A globális rendszerben komoly teret veszítünk, és továbbra is teret fogunk veszíteni, hogyha a saját építményünket, rendszerünket, elsősorban ennek a kulturális, szellemi energiáit és tartalékjait nem erősítjük meg.

Az európai kultúra a világban ma is nagyobb szerepet játszik, mint ami a globális GDP-ben elfoglalt helyzetéből következne. Európának mind materiális, mind pedig szellemi, kulturális téren még mindig vannak jelentős előnyei. Európa jelenleg is a világkereskedelem legnagyobb, meghatározó szereplője. Az Európai Unió a világ első importőre és a világ első exportőre. Európa nem fogja feladni ezt a szerepét. Ami a kisu-gárást illeti, az európai szellem, nem utolsósorban az európai jogi kultúra multilaterális és univerzális szinten továbbra is jelen van. Vannak tapasztalataink, tudjuk, hogyan kell összeegyeztetni egymástól eltérő fogalomrendszerek megoldásait és jogi normáit. Van tehát egy olyan integrációs tapasztalatunk, amely másoknak nincs. A mérkőzés folyik, és nem tudjuk megmondani a kimenetelét. Azt tudjuk megmondani, hogy ha a mérkőzésben eséllyel akarunk részt venni, akkor ennek érdekében mit célszerű megtennünk.

Erősíteni kell az emberekben az európai identitást, de mindig gondoljuk meg, hogy ez milyen eszközökkel történik. Az európai polgárságot én ilyennek tartom, mert erősítheti az Európához tartozás érzését. A szabad mozgás alapvető tényező, aminek terén sok minden történt, ami még ötven-hatvan évvel ezelőtt elképzelhetetlen lett volna. Létrejött egy közös pénznem, szabadon áramlanak a szolgáltatások, a személyek, a tőke,



az áruk, ami korábban példátlan volt. Nem mindig intézményi trükkökben, hanem tényleges eredményekben kell gondolkodnunk.

Sok olyan ötlet van, amivel a legnagyobb probléma az, hogy intézményi megoldásokat keres, intézményi téren akar újabb és újabb reformokat megvalósítani. Az emberek jelentős részének ebből elege van. Tehát nem itt kell keresni a megoldásokat.

Ami a külső veszélyeket illeti, megismétlem: az iszlám komoly kérdés, de ne higgyük, hogy erősebb vallás, világnéz és világnézet, mint a mienk. Nem, a mienk az erősebb, csak ezt határozott eszközökkel érvényre kell juttatni. Azokban az országokban, ahol nagy iszlám közösség van, teljes transzparenciát, átláthatóságot kell biztosítani. Nem engedhetjük meg a vallási közösségekre épülő szeparatizmust, nem jöhetnek létre párhuzamos társadalmak. Külső hatások voltak és lesznek, mert ha nem lettek volna, akkor nem lenne Európa. De Európa mint közösség is abban érdekelt, hogy az utódaink és azok utódai a mi értékeinket, azt a *Geschichtsraumot*, azt a *Kulturraumot*, azt a *Wertegemeinschaftot* és azt az *espace de civilisation-t* őrizzék meg és vigyék tovább, ami a mi önazonosságunk lényege.

Elhangzott a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2020. október 6-án.



Trócsányi László

Európa egyesítése vagy az Európa feletti uralom?

Adalékok az Európa jövőjéről szóló konferenciához

Europe: Unification of Domination?

Some Thoughts with Regards to the Conference of the Future of Europe

A történelem folyamán számos kísérletet lehetett látni az Európa feletti dominancia megszerzésére. Bár voltak időszakok, amikor egyik-másik nemzet idegen elnyomás alatt élt, de az Európa egésze feletti katonai hatalom megszerzése soha senkinek sem sikerült. Az európai integráció történetét is kettősség jellemzi: egyfelől szupranacionális törekvések, másfelől szabad nemzetek szövetségének elképzelése küzd egymással. Az európai gazdasági egységesülés hosszú évtizedekre prosperitást biztosított, ugyanakkor Európa az utóbbi bő tíz esztendőben súlyos válságidőszakot élt át. Az európai egység válaszütt előtt áll. Az Európa Jövőjéről szóló Konferencia bár keretet nyújt az önreflexióhoz, de kérdéses, hogy képes lesz-e az egymástól eltérő nézőpontok mellett reális végkövetkeztetéseket megfogalmazni. Európa egysége nem jelentheti az Európa és annak országai fölötti uralmat. Európa szabad országainak integrációja csak akkor lehet sikeres, ha annak mottója megvalósul: Egység a sokszínűségben.

Kulcsszavak: Európa, európai integráció, Konferencia Európa Jövőjéről, szuverenitás, szupranacionalitás

Throughout the history of Europe, there were several attempts for its domination. Even though there were periods when certain nations lived under the oppression of foreign powers, no one could acquire military dominance over the whole continent. The history of the European integration was marked by the same dilemma: there are efforts to create a supranational entity, which are in contrast with the principle of

the alliance of free European nations. The European economic integration brought unprecedented prosperity; however, the European Union underwent a serious crisis period in the last decade. The European unification process is at a crossroad. The Conference on the Future of Europe might offer a forum for true reflection, but it is questionable whether it can deliver realistic results. The unity of Europe cannot mean domination over Europe and the countries of Europe. The integration of the free European countries can only be successful if its motto, unity in diversity comes true.

Keywords: Europe, European integration, Conference on the Future of Europe, sovereignty, supranational

1. Európa egysége történeti távlatokból

Amikor Európa egységéről gondolkodunk, érdemes egy rövid időutazást is tenni. Az elmúlt évszázadokban a kérdés az volt, hogy ki, hogyan tud akár birodalmi gondolkodás miatt is Európa fölött hatalmat gyakorolni. Példaként említhető a Római Birodalom, amely katonai erejével akarva-akaratlanul is Európa nagy része felett európai birodalmat tudott kiépíteni. A római jog pedig hozzájárult az európai közös jogi kultúra megteremtéséhez. De ahogy nőtt a római birodalom területi mérete, hatalma ehhez képest inkább gyengült, majd hanyatlásnak indult. Később Nagy Károly vonta uralkodása alá Európa jelentős részét, kiterjedt államszervezetet alapított, egységes pénzrendszere fellendítette a kereskedelmet, Európa nagy részén megszilárdult a kereszténység. Később V. Károly német-római császár birodalmára mondták, hogy „birodalmában sohasem nyugszik le a Nap”. A birodalmak azonban csak ideig-óráig tudtak fennmaradni, Európa népeinek egységesítése soha nem vezetett eredményre.

A vesztfáliai békeszerződést követően létrejött nemzetállamok már hatalmi egyensúlyra törekedtek Európában, ennek érdekében különböző szövetségeket kötöttek egymással az uralkodók. A szövetségek gyakorta vívtak egymással háborúkat, ezáltal Európa sokszor katonai hadszíntérré változott. Ennek legjobb példája Napóleon, aki egészen Moszkváig vezette csapatait annak érdekében, hogy uralma alá vonja Európát. A napóleoni időszakban elfogadott polgári és büntető törvénykönyvek, valamint közigazgatási rendszer azonban a latin országok számára modellként szolgált, így nem véletlen, hogy például az Államtanács intézményét számos európai ország bevezette. Az egyes országok – a katonai konfliktusok ellenére – hatással voltak egymásra, így például a jog területén ma is a hasonló jegyek alapján megkülönböztetjük a *common law*, a latin vagy germán jogcsalád befolyása alatt álló országokat. A szellemi irányzatok is hatottak Európa népeire, gondoljunk csak a kereszténység felvételére, a reneszánszra, a humanizmusra, vagy a 18. században a felvilágosodásra. A 19. században pedig megszületik a német és az olasz egység, létrejön az egységes Olaszország és Németország. Európában a politikai jogok megszerzését követően a gazdasági, szociális és kulturális jogok megszerzése lett a cél.

A 20. század rémtettei két diktátor nevéhez fűződnek. Hitler a német birodalmi-irányító hatalmával, Sztálin pedig Moszkva irányításával akart Európa feletti hatalmat szerezni. Mindkettőjük vállalkozása a fegyverek erején nyugodott. Hitler a fajelmélet,



Sztálin a kommunista ideológia eszméivel kívánta uralma alá vonni Európát. Hitler néhány év alatt bukott el, ezzel szemben a sztálini rendszer, különböző kommunista vezetők irányítása alatt a múlt század végéig fennmaradt. A diktatúrák tagadták a pluralizmust, egy kizárólagos ideológia mellett kívántak érvényt szerezni hatalmi törekvéseiknek.

A történelem azt bizonyította, hogy az Európa feletti katonai hatalom megszerzése soha senkinek sem sikerült. Voltak időszakok, amikor egyik-másik nemzet idegen elnyomás alatt élt, de a szabadság iránti vágy előbb-utóbb mindig győzedelmeskedett. Mindazonáltal a szellemi egymásra hatás a jogban, filozófiában, építészetben és az élet területén mindvégig kimutatható.

2. Az Osztrák–Magyar Monarchia mint integrációs kísérlet

Mindennemű hiányosságai ellenére is a 19. század egyik legjelentősebb integrációs kísérletének is tekinthető az Osztrák–Magyar Monarchia. A kül- és hadügy, valamint az ezek fedezetéül szolgáló pénzügyek közös miniszterek alá tartoztak, akik nem a 60-60 fős közös parlamenti delegációnak, hanem közvetlenül az uralkodónak tartoztak felelősséggel. Az eltérő kultúrájú nemzetek gazdasági fellendülését biztosítani tudta a birodalmi karakterű Monarchia. Ekkor épültek a legfontosabb középületek, pályaudvarok, színházak, banképületek, kávéházak, fürdőhelyek és megannyi más fontos épület. Sokan a boldog békeidők korszakának tartották a Monarchia időszakát. A vámközösség gazdasági érdekközösséget is létrehozott a Monarchia területi egységei között. Ekkor fogadták el azokat a törvényeket és intézményeket, amelyeket ma is számon tartunk és megbecsülünk. A Monarchia azonban nem tudott valódi föderációvá fejlődni, ennek egyik oka, hogy a két ország politikai vezetői nem tudtak mit kezdeni a nemzetiségek önállósodási törekvéseivel. A túlzott Bécs-központúság irigységet váltott ki Budapesten, Prágában és más nagyvárosokban, az egyenjogúság érzetének hiánya a Monarchia belső kohézióját gyengítette. Az eltérő fejlettségű és mentalitású régiók összefogásának intézményi és kulturális (nemzetiségi) akadályai is voltak, így felbomlása – nem csak a világháború elvesztése folytán – sorsszerűnek is tekinthető. Mindazonáltal a Monarchia egykori problémája üzenet a mai Európai Uniót föderatív egységnek elképzelők számára, a különböző kultúrájú, történetű nemzetek egyesítésének megvannak a határai. Ezt mi, magyarok tudjuk a legjobban.

3. Az európai integráció mint az európai egység szimbóluma

Az európai egység gondolata a II. világháború borzalmait és szenvedéseit követően az akkor szabad országok vezetői beszédeiben természetszerűen jelent meg. A törésvonalak azonban már korán kialakultak, Winston Churchill világhépe lényegesen eltért



a Robert Schuman vagy Jean Monnet által elképzelt szupranacionális világréptől. Az európai integráció alapító országai ez utóbbi irányvonalat képviselték és határozták el a szabad belső piac kialakítását, közös szupranacionális intézmények létrehozása mellett. Az alapító atyák célja a béke megőrzése mellett a szubszidiaritás elve alapján működő, szabad gazdasági együttműködésre koncentráló, egyre szorosabban együttműködő európai térség létrehozása volt. A szupranacionalitás érvényre juttatását az európai intézmények által elfogadott közös jog biztosítja, amelynek védelmezője és aktivista alakítója az Európai Bíróság. Noha az európai integrációval szembeni bizalmatlanság erősen megjelent Charles de Gaulle nézeteiben, annak fejlődését ő sem tudta megakadályozni. Halálát követően pedig egymás után csatlakoztak a szabad vagy szabaddá váló országok a közös piac intézményrendszeréhez. A gazdasági integrációt kiegészítette a transzatlanti kapcsolatok kiépítése, amely a NATO-n keresztül biztosította Európa szabad országainak katonai védelmét. 1950-ben elfogadták az Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE), amelynek keretében az Európai Emberi Jogi Bíróság felügyeletet kapott az EJEE tiszteletben tartása érdekében. A II. világháborút követően tehát egy komoly szupranacionális, nemzetközi intézményi hálózat jött létre a világban (például az ENSZ) és Európában is, amely az európai egységet kívánta biztosítani a vasfüggöny mögött elhelyezkedő, szovjet megszállás alatt álló országokkal szemben.

A vasfüggöny lebontásáig Európa két részre szakadt: a demokrácia és a diktatúra térségére. Európa szabad országainak integrációját a kommunizmussal szembeni félelem is erősítette, a közös ellenséggel szemben az integráció erőt tudott sugározni. A demokrácia országaiban a piacgazdaságra, a közös piac szabadságára helyeződött a hangsúly, majd a későbbiekben újabb és újabb területeket kezdett érinteni az integráció.

Az európai egység gazdasági sikerei vonzóak voltak a szegénységben élő kommunista országok számára, és a kialakult szabadságérzet óhatatlanul is a Nyugathoz való tartozást, igazodást idézte elő a volt szocialista országokban. Európa politikai egysége elérhetőnek tűnt. Az 1992-ben aláírt és 1993-ban hatályba lépett maastrichti szerződés már célul tűzhetette a gazdasági integráción túlmutató politikai integrációt is. Mindezen idő alatt a csatlakozásra váró országok piacait megnyitották, a tőke szabad áramlását idejekorán biztosították. Mindez magával hozhatta ezen országok fejlődését, bár az árnyoldalak is hamar jelentkeztek (át nem gondolt privatizációk, stratégiai ágazatok feletti kontroll elvesztése, piacvesztés stb.). Európa gazdasági egyesítése viszont nem tudta megoldani Európa szellemi egyesítését. Már az EU-hoz történő csatlakozás kezdetén a nyugati közvélemény lengyel vízvezetékserelőkkkel rémisztgette a volt szocialista országokkal szemben egyébként is averzióval élő polgárait, és hamar kiütközött az, hogy a 40 év vasfüggöny Európa nemzetei között törésvonalakat hozott létre. A nyugat-európai politikusok elkezdtek patikamérlegesen mérni a jogállamiság kérdését, és mindig a közép- és kelet-európai országokat találták meg kritikáikkal, különösen akkor, ha az adott országban jobboldali kormány alakulhatott meg.

Nyugat-Európa társadalma az 1970-es évekre egyébként is átalakult, szekularizálódott. A hagyományos családmodell szerepét veszítette, a volt gyarmatokról történt tömeges bevándorlás következtében párhuzamos társadalmak kezdtek kialakulni, a nemzethez tartozás eszméje háttérbe szorult, és nem mellesleg az olajválság is megtörte az addigi, a II. világháborút követő töretlen gazdasági prosperitást. A szabaddá vált volt szocialista országok ezzel szemben jobban ragaszkodnak a nemzetállami



modellhez, a nemzeti érzés, a nemzettudat ugyanis fontos szerepet játszott a rendszer-változáskor, és az európai integrációban való részvétel számukra nem jelenti az önálló államiság elvetését. A közép- és kelet-európai országok nem kívánták egy az egyben átvenni a nyugat-európai társadalmi modellt, és ma is jobban ragaszkodnak hagyományosnak tekinthető fogalmakhoz (család, házasság, közösség). E térség országai nem kívánnak osztozni a nyugati volt gyarmattartó országok gazdasági prosperitásának egy részét megalapozó, illetve eddigi politikájából eredő bevándorlási hullámával, ezzel szemben erős szolidaritást éreznek a Nyugat-Balkán országaival. A nyugati országok saját problémáikat érzékelve, egyfajta bünbakként tekintenek a volt szocialista országokra, önzéssel, a szolidaritás hiányával vádolva, a jogállamisági, közös európai értékek veszélyeztetőinek bemutatva őket.

4. Merre tovább európai integráció?

Válaszút előtt állunk. Eredmények és buktatók sora kíséri az elmúlt évtizedeket. Grandiózus elképzelések, de gyakran csak szerény eredmények. Számos ellentmondás kíséri a fejlődést. Egy a politikai unió irányába mozduló európai integráció, másrésztől szellemiségében megosztott európai közösség. A politikai unió irányába tett lépések látványosnak is mondhatók: közös határvédelem, közös európai hadsereg, európai ügyészség, hogy csak a napirenden lévő ügyek közül említsünk. Újabb és újabb európai ügynökségek jönnek létre, ami jól mutatja az uniós hatáskör folyamatos bővülését, a központosítási törekvéseket. Létrejött egy brüsszeli buborék, mondhatni integrációs gőg, egyfajta felsőbbrendűségi tudat szemben a nemzeti intézményekkel. A központosítást azonban nem kísérte és nem kíséri szellemi kohézió, a tagállamok polgárainak egy jelentősnek mondható hányada bizalmatlanul figyeli a fejleményeket. A Brexit jól példázza azt, hogy egy tagállam polgárai elfordultak az Európai Uniótól, a brit polgárok többsége nemet mondott a tagságra. Ettől, valamint a kritikus hangoktól talán meg is rémülve az európai unió *mainstream* az európai egység veszélyeztetésére hivatkozással úgy vélte, hogy meg kell rázni a harangokat, az európai polgárokkal intenzív párbeszédet kell folytatni. Ezt célozza az Európa jövőjéről szóló idén induló konferencia. Az már most jól kódolható, hogy a konferenciának különös jelentősége lesz. Nincs kétség afelől, hogy a föderalisták versus nemzetállamban vagy eurorealista gondolkodók eltérő nézetei összecsapásának lehetünk majd szem- és fültanúi.

A különböző pártcsaládokhoz tartozó föderalisták úgy vélik, hogy Európa egységét csak a központosítással, az európai intézmények hatalmának további megerősítése útján lehet elérni. Erősebb Európai Parlamentre van szükség, a képviselőket részben transznacionális listán kell megválasztani, be kell vezetni a csúcsteljesítmény rendszert, valódi európai kormányra van szükség, az európai biztosoknak miniszteri megnevezést kell kapniuk, a tagállamokat képviselő tanácsi formáció legyen az Európai Parlament második kamarája, az állam- és kormányfőket képviselő Európai Tanács jogosítványait korlátozni szükséges. A tagállamok szerepét csökkenteni kell, felesleges fékjei az európai megoldások elfogadásának és érvényre juttatásának. Ezért a döntéshozatali mechanizmusnál általánossá kell tenni a többségi döntéshozatalt, megakadályozandó, hogy akár egy tagállam is vétőjogával élhessen. A nemzeti érdek helyett összeurópai



érdekekre kell törekedni. Szerintük az európai jog elsőbbsége abszolút jellegű, a nemzeti alkotmányok nem képezhetnek korlátot. A föderalisták olyan valódi európai polgárokat képzelnek el, akiknél az európai identitás, az európai ügyek iránti szolidaritás dominál. A churchilli értelemben vett Európai Egyesült Államok víziója szükségszerűen magában foglalja a nyitott társadalom és az ideológiailag meghatározott tartalmú jogállam iránt elkötelezett európai démoszt, amelyben a fejlett civil társadalom meghatározó szerepet játszik. A föderalisták mindazon politikai erőket, amelyek ezen eszméket támogatják, Európa-párti erőknek nevezik, szemben azokkal, akik a nemzetállamra épülő integrációt képviselik. Ők az Európa-ellenes erők a zsargonukban.

A nemzetállamok szerepét megtestesítő erők ezzel szemben kizárnak minden olyan intézményi és részben hatásköri változtatást, amelyek a tagállamok hatáskörének a csökkentését eredményezik. Állítják, a lopakodó hatáskörgyakorlással az európai intézmények jogtalanul és demokratikus felhatalmazás nélkül vesznek el hatásköröket a tagállamoktól, mindezt nem egyszer az Európai Bíróság hathatós segítségével. Az osztott hatáskört az Európai Unió kiüresíti, így a tagállamok döntési jogosítványai folyamatosan csökkennek. Véleményük szerint tehát az európai intézmények demokratikus működése erősen kétséges. Az Európai Parlament – annak ellenére, hogy tagjait közvetlenül választják meg – nem a népszuverenitás letéteményese, európai nép nem, csak európai népek és nemzetek léteznek. Nemzeti delegációk vannak jelen az Európai Parlamentben, az európai politikai pártok csak laza pártszövetséget képeznek.

Az e nézetet vallók gyakorta hívják elő a nemzeti alkotmánybíróságok olyan döntéseit, amelyekben a nemzeti alkotmányokon épülő európai integrációt hangsúlyozzák. Azaz az Európai Uniónak a hatáskör-átruházás elvén és a tagállamok alkotmányos identitásának tiszteletben tartásán kell alapulnia. Az Európai Unióban való részvétel nem válhat egyenlővé egy európai föderális államban való részvétellel, ehhez ugyanis az Uniót alkotó népek hozzájárulására lenne szükség. Az átadott hatáskörök visszavonhatók és az Unióból való kilépés is lehetséges. Az elmúlt tíz esztendőben mindenestre jól kimutatható, hogy az alkotmányos identitás fogalma milyen mértékben vált az alkotmányjogi szakirodalomban vita tárgyává. Nyilvánvaló, hogy a föderalisták szemében az alkotmányos önazonosság egy, az általuk elképzelt európai egységet veszélyeztető fogalom, ugyanakkor a tagállamok jogosítványait védelmezők számára az pajzsként fogható fel.

Az eurorealisták szemben az előző két nézettel egyfajta hidat kívánnak képezni. Egyaránt fontos számukra az európai és a tagállami szuverenitás. Az „európai szuverenitás” alatt azt értik, hogy az európai kontinensnek versenyképesnek kell lennie a kontinensek versenyében, így Európa például a könnyű-, a nehézipar vagy a digitalizáció területén nem függhet más kontinensek szereplőitől. Európának erőt kell mutatnia és vonzónak kell lennie. Ezt a vonzerőt elsősorban a szomszédos országok irányába kell megmutatni, ezért számukra kiemelt jelentősége van a szomszédosságpolitikának. Nem értenek egyet a folyamatos uniós hatáskörbővítéssel, úgy vélik, hogy esetről esetre lehet megítélni, hogy hol kell az Európai Unió erejét növelni, és mely területek azok, amelyeknél a hatáskörök akár vissza is adhatók a tagállamok számára. Nem zárnak ki bizonyos intézményi reformokat annak érdekében, hogy az Unió hatékonyabb módon működjön, azonban nem támogatják az Európai Egyesült Államok képét. Az eurorealisták számára fontosak a nemzeti és keresztény gyökerek, azokat nem kívánják sutba



dobni, viszont a globalizálódó világban az „európai szuverenitás” megőrzése érdekében készek a mélyebb együttműködés kialakítására.

Az európai egység válaszút előtt áll. Ennek egyik fóruma a 2021. május 9-én indult és jövő év tavaszáig tartó Európa jövőjéről szóló konferencia. Kérdés, hogy a konferencia képes lesz-e arra, hogy a nagyon eltérő nézőpontok mellett reális végkövetkeztetéseket fogalmazzon meg, vagy egyes politikai erők arra kívánják felhasználni azt, hogy nézeteiket általánosként tüntessék fel. Félő, hogy ebben az esetben az európai szellemi egység még törekenyebbé fog válni. Aggodalomra van ok. Sok függ a konferencia irányítóitól. Ha csak egyfajta hangot akarnak meghallani, akkor a konferencia nem lesz sikeres. Nem elegendő a ma még bizonytalan összetételű civil agorát Strasbourgban vagy más európai intézmény székhelyén megszervezni. Meg kell hallani a nemzeti intézmények, így különösen a nemzeti parlamentek hangját is. Az ő véleményük ismerete nélkül nem lehet megállapításokat tenni, már csak a démosz uralma elv alapján sem. Ugyanis a nemzeti parlamentek a népszuverenitás letéteményesei, a nemzeti parlamenti képviselők állnak legközvetlenebb kapcsolatban a választókkal, ők azok, akik hiteles véleményeket tudnak megfogalmazni arról, hogy mit gondolnak a polgárok az európai építkezésről. Nem árt emlékezni arra is, hogy 2005-ben az Európai Konvent által kidolgozott Alkotmányos Szerződést az Európai Unió két alapító tagja, Franciaország és Hollandia népszavazás útján utasította el.

Az Európai Uniónak értelme és számos eredménye van. De az európai egység csak akkor tud értékes lenni, amennyiben az Unió tiszteletben tartja Európa nemzeteinek, népeinek sokszínűségét, eltérő történelmi hagyományait. Észak-, Dél-, Nyugat-, Közép- és Kelet-Európa országainak polgárai érdekeltek a békében élő kontinens felvirágoztatásában. Európa öreg kontinens. A történelem bebizonyította, hogy csak ideig-óráig vonható uralom alá. Európa egysége nem jelentheti az Európa (és annak országai) fölötti uralmat. Európa szabad országainak integrációja csak akkor lehet sikeres, ha annak mottója megvalósul: Egység a sokszínűségben.



Gottfried Péter

Egység a sokszínűségben – lehet-e mélyíteni a kibővített Unióban

Hozzájárulás az Európa jövőjéről folyó vitához¹

Unity in Diversity – Managing Deepening in the Enlarged Union

A Contribution to the Debate on the Future of Europe

A 2004. évi nagy bővítésre az EU mélyítéssel próbált reagálni úgy, hogy egyre szélesebb körű joganyagot uniformizált. Ennek érvényesítésére egyre szélesebb körben használnak kemény eszközöket, mint szankciók, és puhákat, mint jogállamisági vádak. Fennáll annak a veszélye, hogy azt a nehéz helyzetet, amikor egyes tagországok úgy érzik, nemzeti érdekeik ellenében születnek uniós szintű döntések, tovább ronthatják olyan javaslatok, amelyek tovább erőltetik az egyhangúságot, és úgy módosítanák a döntéshozatalt, hogy az európai polgárok és a döntéshozatal között a távolság nemhogy csökkenne, hanem nőne. A szerző azt javasolja, ahelyett, hogy az európai irány a nemzeti érdekek negligálásának irányába folytatódna, nagyobb mértékben támaszkodjunk olyan meglévő eszközökre, mint a megerősített együttműködés.

Kulcsszavak: Európa Jövője Konferencia, EU-bővítés és -mélyítés, EU-döntéshozatal, egység a sokszínűségben, megerősített együttműködés

The EU approach to the challenge of increased diversity as a consequence of the 2004 enlargement was to aim at deepening through applying uniform solutions in an ever larger scope of legislation. The use of force with hard tools like sanctions and of soft power like rule of law accusations became widespread.

Az MNB Monetáris Tanácsának tagja.

¹ A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Stratégiai Tanulmányok Intézete által 2021. szeptember 3-án, a Nemzetek Európája Karrierprogram kapcsán megtartott konferencián elhangzott előadás alapján. (A teljes angol nyelvű szöveg megtalálható az Európa Jövője honlapon.)

There is a danger that the already difficult situation in which some Member States feel that decisions are taken against their national interests can be deteriorated by proposals making it easier to outvote some by further liming the scope of unanimity and reforming the decision-making in a way which increases instead of decreasing the distance between the citizens and decision-makers at European level. The author proposes that instead of moving towards a negative approach to national interests, the European approach should rely more on existing instruments such as enhanced cooperation.

Keywords: Conference on the Future of Europe, EU widening and deepening, decision-making unity in diversity, enhanced cooperation

A Magyarország és az Európai Unió közötti viszony nehéz szakaszban van. Ez azonban ne terelje el figyelmünket arról, hogy természetes módon részesei vagyunk a közös Európánk irányáról folyó diskurzusnak. Most van az alkalom arra, hogy átgondoljuk és megfogalmazzuk szempontjainkat arról, hogy hol, miben gondolunk szükségesnek módosítást az eddigi működési szabályokon vagy akár módosítani az eddigi irányon. Felvetem, hogy az Európai Unió máig nem „emésztette meg” a 2004. évi úgynevezett nagy keleti kibővülést. Nem alakította ki azokat a hatékony, súrlódásmentes és ugyanakkor komfortos együttélési módokat és mechanizmusokat, amelyek révén az Európa újraegyesüléséből adódó történelmi lehetőségek a legjobban kihasználhatók lennének. A bővítéssel a különbözőségek nőttek, de úgy tűnik, hogy ezek kezelésére az Unió nem valamilyen előre megtervezett stratégia mentén reagált, és az sem biztos, hogy jó irányba indult el.

Ahhoz, hogy ez a felvetésem érthető legyen, menjünk vissza a kiindulóponthoz, ami sokféleképpen meghatározható. Ezek közül azt választom, hogy választ keresek arra a kérdésre, hogy mi a *végső célja* és értelme annak, hogy erős történelmi hagyományokkal, kiérlelt működő, demokratikus intézményrendszerrel és szuverenitással rendelkező országok úgy döntenek, hogy valamilyen cél érdekében „összeállnak” és szuverenitásuk egy részét közösen gyakorolják, és ehhez igazítják intézményi és jogrendjüket. A cél végletekig leegyszerűsítve az, hogy vannak olyan nemzeti céljaik, amelyeket közösen jobban, hatékonyabban vagy kisebb ráfordítással tudnak elérni, valamint vannak olyan veszélyek és kockázatok, amelyekkel szemben közösen nagyobb eséllyel tudnak fellépni. Nem volt és nem is lehet ezzel szemben az együttműködés végső célja egymás nevelése, a nemzeti célok feladása másoknak tett szívességgként, és olyan politikák kikényszerítése, amelyeket az egyes országok nem tartanak saját érdekükben állónak. Ennek a kiindulópontnak a fényében vetek fel néhány olyan kérdést, amely közelebb vihet ahhoz, hogy megállapítsuk, szükség van-e korrekcióra.

1. Stabil kereten belül komfortos rugalmasság

Sokan emlékszünk még az Európai Bizottság korábbi elnöke Romano Prodi 2001 áprilisában Budapesten elmondott beszédének fő üzenetére, ami szerint az Unió ereje abban áll, hogy *egységbe tudja ötvözni a sokszínűséget (unity in diversity)*. Beszélt még a közösen osztott értékekről és az egyeztetett közös szabályokról. Akkor még talán nem is éreztük,



hogy milyen fontosak ezek az alapvetések. De vajon ez történt-e az elmúlt majdnem két évtizedben? Nem inkább az a tendencia érvényesült-e, amely szerint minden eszközzel, ha kell erővel, uniformizált megoldásokat akarunk egymásból kikényszeríteni? A kihívás kétségkívül nagy. Egyenlő esélyeket, egyenlő lehetőségeket, végül is egyenlő elbánást kell biztosítani olyan tagországoknak, amelyek adottságai és kiinduló helyzete, ebből következően versenypozíciója jelentősen eltér egymástól. A nehézségeket mutatja, hogy az uniós szerződés többszöri módosításával megnőtt a jogi lehetőség az egyes tagországok érdekeinek figyelmen kívül hagyására a minősített többségi szavazás kiterjesztésével, de a valóságban egyre gyakrabban adják is fel az erőfeszítést a konszenzus létrehozására egyes szakpolitikák esetében, és hoznak döntéseket kisebbségben lévő tagországok érdekeivel szemben. Lehet erre azt mondani, hogy ezt kívánja a döntéshozatal hatékonysága és gyorsasága. Másrészt azonban számolni kell azzal is, hogy hosszú távon nem kockázatok nélküli az a helyzet sem, ha egyes országok túl gyakran érzik azt, hogy az uniós és a saját érdekeik nem esnek egybe, és hogy nem tudják érvényesíteni nemzeti érdekeiket. Pedig attól, hogy jogilag lehetőség van esetenként ilyen helyzetek előállítására, megfelelő bölcsesség, politikai akarat és sok türelem esetén, hosszabb távon tartósabb eredményeket lehetne elérni olyan megoldások keresésével, amelyek minden tagország érdekének megfelelnek. Ráadásul a bölcsesség, a politikai akarat és a türelem sem bizonyul mindig elégségesnek az egyenlő elbánás érvényre juttatásához. Nem kétséges, hogy mindezeket túl *intézményi garanciák* is kellene ennek érvényesüléséhez. Fontos, hogy egyrészt az Európai Bizottság minden tagországgal szemben érvényesíteni tudja és merje azt a szerepet, ami a szerződések örékek szerepéből következik. Ebből a szempontból a helyzet romlását mutatja, hogy miközben 2011-ben éppen Magyarországgal szemben a Bizottság fel tudott lépni a túlzottdeficit-eljárás részeként forrásmegvonási szankciók lehetőségével, ezt követően a Magyarországnál nagyobb, de sokkal súlyosabb költségvetési szabálytalanságokat mutató tagországok esetében erre soha többé nem vállalkozott. Emlékezetes Juncker válasza arra, hogy miért nem tesz javaslatot a Bizottság a költségvetésdeficit-szabályok be nem tartása miatt egy nagy alapító tagországgal szemben, a válasz az volt, hogy „azért, mert ez Franciaország”.² Másrészt, szükség lenne arra is, hogy ha a döntéseket blokkoló, szavazaterővel nem rendelkező egy vagy több tagország úgy véli, hogy alapvető nemzeti érdekei sérülnének az ellenében hozott döntéssel, akkor legyen módja ezeknek a döntéseknek a megállítására.

2. Mélyreható változások a világban és Európában

Nézzük, hogy mik a változások irányai az elmúlt legalább két évtizedben az Unión belül. Először, hogy hogyan alakult Európa szerepe a világban; másodsor, hogy melyek azok a fő vitapontok, amelyek megjelentek Európán belül. Végül, lehet-e javaslatokat megfogalmazni arra, hogy egy jobb irányba folytassuk a közös utat.

² 2016 júniusában egy TV-interjú során a riporter megkérdezte a Bizottság elnökét, hogy miért olyan elnéző a Bizottság elnöke Franciaországgal szemben. Juncker válasza az volt, hogy „mert ők franciák. Jól ismerem Franciaországot, a franciák reflexeit, gondolkodásukat. A fiskális szabályokat nem szabad mereven alkalmazni”. Megjegyzem még, hogy az elmúlt tíz évben Franciaország egy évben volt a szabályok szerinti 3%-on belül a költségvetési deficit tekintetében.



Ami az első szempontot illeti, sokszor ismételt, de attól még fontos, hogy az elmúlt két évtizedben nemcsak, hogy folytatódott, de fel is gyorsult az *erőviszonyok átrendeződése*, aminek következtében az európai részarány a világ termelésében és kereskedelmében jelentősen csökkent.

Kevésbé jól dokumentált, de témánk szempontjából fontos, hogy eközben jelentősen módosultak az Európán belüli súlypontok is. A 2008 és 2009 közötti pénzügyi válság kiélezte az északi és déli tagországok közötti versenyképességi növekedési és pénzügyi stabilitási különbségeket. Miközben a déli országcsoport felzárkózása az EU fejlettebb régióihoz elakadni látszik, jelentős felzárkózás indult az úgynevezett új közép- és kelet-európai régióban. Ennek egyik megnyilvánulási formája, hogy ma már a V4-ek Németországgal folytatott kereskedelme jelentősen nagyobb volumenű, mint a német–francia forgalom, de jelentősen meghaladja a Kínával vagy az USA-val fenn tartott kereskedelmet is. Az Unión belüli viszonyrendszer minden elemét érzékenyen érintette a *Brexit*. Nem csak arról van szó, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagja, egy nukleáris nagyhatalom és az Unió egyik legnagyobb nettó befizetője hagyta el az Uniót, hanem a brit távozással megszűnt az eurót nem használó országok lehetősége is az érdekeiknek meg nem felelő minősített többségi döntések meghozatalának megakadályozására. Megszűnt ráadásul az az erős hang a gazdaságpolitikai és gazdaságfilozófiai vitákban, amelyet a britek képviseltek az Unión belüli belső piaci akadályok lebontása és az Unión kívüli világgal szembeni protekcionista nyomások leszerelése tekintetében.

Az Unión belüli viták egyik dimenziója a fentiekkel függ össze.

Folyamatosan napirenden vannak azok a viták, amelyek abból adódnak, hogy eltérő versenyképességű országok kell, hogy egyensúlyban tartsák közös valuta használata mellett kereskedelmi és fizetési mérlegüket. Ennek a helyzetnek a megjelenési formája a vita, ami arról szól, hogy *kikényszerítsük-e a pénzügyi fegyelmet* minden egyes tagországból, vagy a szolidaritásra hivatkozva *szétporlasszuk* valamennyi résztvevő között a pénzügyi kockázatokat. Ez a vita, azt gondolom, hogy elkerülhetetlen, és miután valós nemzeti érdekeket érint, még sokáig meg fogja határozni a továbblépés lehetőségeit. Ebben az ügyben kritikus kérdésnek az látszik, hogy az a kísérlet, amelyet az újjáépítési alap létrehozásakor közösen jóváhagyunk, hogy tehát a tagországok közös garanciavállalása mellett történik hitelfelvétel és ebből az egyes tagországok részére hitelkihelyezés, az egyszeri és megismételhetetlen jelenség, vagy az első felvonása és próbája annak a tartós gyakorlatnak, hogy ezentúl közös kötvénykibocsátással osszuk meg a felelősséget. Szinte megoldhatatlan dilemmát takar ez a kérdés, hiszen jó okuk van az északiaknak vagy fukaroknak arra, hogy ezt a pandémiával együtt járó egyszeri esetként minősítsék, hivatkozva többek között a rendszeresítéssel járó, nemcsak anyagi terhekre, hanem erkölcsi kockázatokra is (*moral hazard*), de meg lehet érteni azokat is, akik arra hivatkoznak, hogy az egységes belső piacból és a közös pénzből a versenyképesebb országok többet profitálnak, mint a déliek, és ezért méltányolandó a szolidaritásra vagyis a rendszeresen felmerülő egyensúlyi hiányok kompenzálására vonatkozó igény is.

Itt azonban meg kell állnunk egy percre. A közös kötvénykibocsátás jövője szempontjából a fentiekén túlmenően annak is kritikus jelentősége lesz, hogy az Európai Bizottság, illetve a Tanács meg tudja-e őrizni a *hitelességét*. A hitelesség több szempontból is alapvető jelentőségű. Az egyik ilyen szempont, hogy valóban számon tudja-e kérni,



illetve ki tudja-e kényszeríteni a Bizottság és a Tanács minden egyes tagországból, hogy az így kapott forrásokat olyan strukturális reformokra használják fel, amelyek révén biztosítható, hogy a versenyképességi problémák megszűnjenek, és ne legyen szükség újabb beavatkozásokra. Ez volt az újjáépítési alapok létrehozásának végső értelme, és csak a jövő fogja tudni megmutatni, hogy ez a követelmény teljesül-e. Valóban arra lettek-e felhasználva a források elsősorban azokban a tagországokban, amelyek a legjobban rászorulnak a strukturális reformokra, tehát a déli tagországokban, vagy ezek a pénzek el fognak párologni, a problémák pedig megmaradnak. Mindenesetre ebből a szempontból figyelmet érdemel, hogy azoknak a nagy déli tagországoknak az újjáépítési programjai, amelyek messze a legnagyobb forrásokat kapták, de amelyek egyben a közvetlen okozói voltak annak, hogy a régóta halogatott reformok megvalósítását ne negatív, hanem pozitív ösztönzőkkel olajozzák meg, szédületes gyorsasággal, vita nélkül átjutottak a Bizottság jóváhagyási procedúráján, nehézség pedig éppen olyan „keleti” tagországok esetében merült fel, amelyek az elmúlt évtizedekben példát mutattak reformképességből. A másik szempont, amely mentén teszt alá kerül a Bizottság és a Tanács hitelessége, az lesz, hogy az Európai Tanács iránymutatásának megfelelően a fenti szempontokon túlmenően más politikai szempontot megpróbálnak-e érvényesíteni. Legitim igényként a pénzügyi fegyelem, az elszámoltathatóság fogalmazható meg. Nem vitás, hogy az európai, mint ahogy a nemzeti források elköltése átlátható kell hogy legyen. Nem vitás, hogy harcolni kell a korrupció ellen, ugyanakkor nagy baj lenne, ha ez a jogos igény önmagán túlmutatva ezektől a céloktól független politikai szándékokat tükrözne.

Az Unión belüli viták egy másik kiemelt témája az Unió történetében teljesen újként a *jogállamiság* és általában az *európai értékek* érvényesülése körüli vita élessége. Kiindulópontunk csak az lehet, hogy teljes félreértés akár az európai értékek általános vagy a jogállamiság különös jelentőségének alábecsülése. Ezek valóban az európai integráció alapjait képezik, és nem vitatható a szorosan együtt élő országok érdekeltisége, sőt joga arra, hogy figyelemmel kísérjék vagy adott esetben véleményt nyilvánítsanak a más országokban e tekintetben látható történések ügyében. Nem az tehát a probléma, hogy ezek az értékviták az uniós napirend lelegejére kerültek, hanem az, hogy úgy kerültek oda, hogy a mai napig nem sikerült kialakítani azt a kritériumrendszert és garanciákat, amelyek révén biztosítható az ilyen rendkívül érzékeny és alapvető kérdésekben a tagországok egyenlő elbánása és ezzel a kettős mérce elkerülése. Hajlanék arra, hogy mindaddig, amíg ezek a megbízható eljárások és garanciák nem jönnek létre – és ez nem lesz egyszerű –, addig kiindulópontnak azt tekintsük, hogy minden európai nép egyformán elkötelezett a plurális demokrácia, a piacgazdaság, az emberi jogok és jogállamiság tekintetében, és hogy leginkább ezért a tagországok népei képesek azt megítélni, hogy országukban ezek az alapértékek megfelelően érvényesülnek-e. A véleménynyilvánítás formája pedig a demokratikus parlamenti választás.

Eltételeznék annak a vitának a reprodukálásától, amely az elmúlt években folyt, és ami úgy tűnik, hogy egyike azoknak a vitáknak, amelyek nem közelebb visznek a megoldáshoz, hanem távolítanak attól. Három rövid megjegyzést azonban tennék.

Az egyik, hogy még a Barroso-bizottság megnevezett néhány olyan kérdést, amely megítélése szerint aggályos a magyarországi jogállamiság gyakorlatával kapcsolatban. Ezután több éves egyeztetési folyamat kezdődött, aminek eredményeként valamennyi



felmerült aggály tekintetében egyetértés jött létre. A kérdések egy részének ügyében a Bizottság elfogadta a magyar kormány magyarázatát, és visszavonta aggályait. Egy másik csoport tekintetében a magyar kormány fogadta el a Bizottság aggályait, és ennek megfelelően módosított bizonyos magyar jogszabályokat, beleértve törvényi, sőt alkotmánymódosítást is. Végül a kérdések egy csoportja tekintetében nem jött létre egyetértés. Ezeket a felek az Európai Bírósághoz utalták, amely döntött. A döntéseket a felek maradéktalanul végrehajtották. Így jutottunk el oda, hogy egyetlen kérdés sem maradt rendezetlenül vagy megválaszolatlanul. A magyar igazságszolgáltatás pedig azóta érdemben nem változott. Ennek fényében értelmezhető az Európai Bizottság visszatérő kritikája a magyar igazságügyi és általában jogállamisági rendszere tekintetében.

A második megjegyzés, hogy a terméketlen és érvekből kifogyó, a másik érveire nem reflektáló vita egyik legdemoralizálóbb mozzanatává az vált, amikor az Európai Bizottság azzal hárítja el a magyar jogszabályok védelme ügyében felhozott érveket, miszerint pontosan ugyanolyan jogi megoldások más tagországok jogrendjének is részei, hogy nem a szöveg, hanem annak kontextusa a lényeg („it is not the text but the context”). Ezt néhány esetben megfejeji azzal – például hogy a magyar esetben bevezetni tervezett közigazgatási bíróságok intézménye a jogállamiságtól idegen lenne, miközben több más tagország jogrendszerének ez szerves része –, hogy egy megoldás lehet problémamentes egy beállt demokráciában és lehet aggályos egy új demokráciában. Mindenesetre ezen az alapon nehéz tényszerű, objektív alapokra helyezni mind a vitát, mind a kritikákra adott reakciókat. Nem jó jel az sem, hogy azok a több száz oldalas jogi magyarázatok, amelyeket a magyar fél az Európai Parlament minden egyes képviselőjéhez, aztán külön a Tanácshoz és a Bizottsághoz is eljuttatott, soha nem kerültek érdemi vitára. Ehelyett az eredeti állítások ismétlődnek.

Végül fontosnak tűnik, hogy soha nem sikerült érdemi választ kapni arra a többször megtett magyar javaslatra, hogy a jogállamisági vizsgálatoknál, ha egy ország tekintetében egyfajta jogi megoldás aggályosnak minősül, akkor annak megítélését halasszák el addig, amíg át nem tekintik valamennyi tagország jogrendjét, azt elkerülendő, hogy az, ami az egyik helyen jogszerűnek, a másik helyen jogszerűtlennek minősüljön. Ez a felvetés soha nem képezte megfontolás tárgyát a Bizottság részéről.

A példák sokasága lenne felhozható illusztrációként, de idézzük csak – a magyar kormány melletti elfogultsággal semmiképpen nem vádolható – Manfred Weber 2021 júliusában egy interjúban megfogalmazott gondolatát: „Sok ország számára a jogállamisági kritika olyan eszköznek tűnik, amelyet Brüsszel használ, hogy megbüntesse azokat az országokat, és olyan politikai irányokat, amelyeket nem kedvel. Ezt mondja Orbán... Ezért használtam Dániát példaként. Ha ez a törvény Magyarországon kerül elfogadásra, biztos vagyok benne, hogy Európa kritikáktól lenne hangos, de mivel Dániáról van szó, a többség úgy gondolja, hogy valószínűleg minden rendben van.”³

Az Unió belüli munka legnagyobb része a *szakpolitikákat* érinti, kevésbé látványos és kevésbé éri el a média, a politika és a közvélemény ingerküszöbét, témánk

³ Weber a magyar gyermekvédelmi törvényről szóló EP-vitában élesen kritizálta a dán Folketing június elején elfogadott törvényét, amely lehetőséget teremt befogadóközpontok létesítésére EU-n kívüli harmadik országokban. „A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy Dánia megszüntette a menedékhez való jogot. Képzelnék csak el egy pillanatra, hogy mit mondanának, ha ilyen szavazás Szlovéniában vagy Magyarországon történt volna.”



szempontjából azonban mégis fontos. Azt látom ugyanis az elmúlt években, hogy az Unió belüli diverzitás növekedésével egyrészt nem a rugalmasabb, hanem az uniformizáltabb megoldások kerültek előtérbe, és hogy az a korábbi érzékenység, amely az eltérő jövedelemszintek figyelembevételére megvolt, egyre inkább eltűnően van. A fentiek illusztrálására két példa.

Az egyik a *közúti fuvarozásra* vonatkozó szabályozás. A rendszerváltást követő néhány évben az új tagországok jelentős mértékben kénytelenek voltak alkalmazkodni ahhoz a körülményhez, hogy az egységes belső piacon az úgynevezett négy szabadság, tehát a munkaerő, a tőke, a szolgáltatás és az áruk szabad áramlása eltérő versenyhelyzetbe hozza őket. Tudomásul vették, hogy a tőke szabad áramlása a tőkeerős tagország vállalkozóit hozza versenyelőnybe, ezzel szemben az alacsonyabb bérekből következő versenyelőnyt, például a közúti fuvarozásban ki tudták használni hasonlóan más olyan gazdasági tevékenységekhez, ahol határon átnyúló szolgáltatást lehet nyújtani munkaerőmozgással együtt. A szabályozás ezek után úgy alakult át az érintett új tagországok érdekei és szavazatai ellenében, hogy mindenféle korlátozások bevezetésével ez a versenyelőny minimálisra csökkenjen.

Ennél még durvább példa a jelenleg asztalon lévő *klímacsomag*. Természetesen nem arról van szó, hogy az alacsonyabb jövedelemszintű tagországok kevésbé lennének elkötelezettek a klíma védelme tekintetében. Miközben azonban még tíz évvel ezelőtt a 2030-as klímacélok akkori meghatározása során mindenki számára természetes volt, hogy a szegényebb országok erőfeszítései arányosan nagyobb tehervállalással járnak, és hogy ezt anyagilag legalább részben kompenzálnia kell az Uniónak, ezt a mostani klímátárgyalások során nem fogadták el. Sőt az Európai Bizottság által kidolgozott javaslat egyfajta fordított degresszivitású adórendszert bevezetve olyan lakóépületekre vonatkozó egységes adók bevezetését javasolja, amely egyazon mértékkel méri, mondjuk a gyöngyöspatai romák viskóinak szén-dioxid-kibocsátását és egy koppenhágai belvárosi lakóházét. Tehát nem csak arról van szó, hogy ugyanannyi eurót fizessen a szegény, mint a gazdag, hanem többet, mert nyilván mondjuk egy gyöngyöspatai lakóház kevésbé klímabarát, mint a koppenhágai. Messze jutottunk a 20 évvel ezelőtti kiindulóponttól, ami abban látta az Unió erejét, hogy egységbe kell integrálni a sokszínűséget.

3. Merre tovább?

A fentiek alapján a kiragadott témákkal és példákkal azt próbáltam alátámasztani, hogy szemben a 15-20 évvel ezelőtti várakozásokkal, az Unió nem úgy reagált a történelmi bővítésre, Európa újraegyesítésére, hogy az alapok megerősítésével nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé a realitások tükröztetése és a sokszínűség elfogadása tekintetében, hanem ezzel szemben az *alapok gyengültek* és a politikacsínálás mindennapi *keretrendszere merevebbé vált* a rugalmasság helyett. Az alapok gyengülése alatt nemcsak azt értem, hogy az úgynevezett hagyományos uniós politikák, mint a közös agrárpolitika és a kohéziós politika szerepe háttérbe szorult, hogy a négy szabadság liberalizáltságának foka az egységes belső piacon eltérővé vált, de azt is, hogy az Európai Unió belüli mindennapos politikai beszéd korábban elképzelhető mértékben eldurvult, és mára alig fedezhetők fel a tagországok egymás iránti tisztelete, és annak a feltételezése, hogy minden tagország



egyformán elkötelezett a közjó mellett. Mellőzöm most ennek okainak kutatását, hogy mennyiben van ebben szerepe a politikai kommunikáció átalakulásának, annak, hogy nagyon lecsökkent a tolerancia minden olyan beszédmóddal szemben, amely nem követi az egyetlen helyesnek elfogadott narratívát, vagy akár annak, hogy egy olyan posztmodern állapotba jutottunk, amelyet a nagy eszmék hiánya jellemez. Talán ebbe a sorba illeszthető a zsidó-keresztény gyökerektől való távolodás is.

Megkockáztatom azt az állítást is, hogy a negatív fejlemények *nem voltak szükségszerűek* és elkerülhetetlenek. Érdeemes felidézni azt a pillanatot, amikor még a Brexit-szavazás előtt az akkori brit kormány kezdeményezésére eredményes tárgyalások folytak az Unió többi tagjával arról, hogy milyen irányt hajlandó meghatározni az Unió önmaga számára arra az esetre, ha a britek a bennmaradás mellett döntenének. Ebben az azóta érdekes módon teljesen elfelejtett, de létező megállapodásban fontos dolgokat mondtak ki, persze úgy, hogy a brit kilépéssel ennek a megállapodásnak az érvénye is megszűnt. Hogy a britek miért nem hivatkoztak rá a népszavazási kampány során, azt csak ők tudják, hogy az Unió megmaradó része miért kívánta elfelejteni, annak pedig az az oka, hogy a kompromisszumok egy olyan tag megnyerése érdekében születtek volna, aki végül amúgy is elment. Ennek ellenére érdemes felidézni az Európai Tanács 2016. február 18–19-i ülésének következtetéseit, amelyek többek között garanciákat tartalmaztak arra, hogy az euróval nem rendelkező országok nem kerülnek hátrányba az európai döntéshozatalban; amely elismeri, hogy az Unió célja nem a minél szorosabb integráció, illetve hogy az együttműködés elmélyítésének többféle útja lehetséges és jogszerű. Külön mechanizmust hoz létre annak érdekében, hogy ha egy ország szavazate-reje nem elegendő egy számára alapvető fontosságú kérdés megakadályozására, akkor is megállíthatja a döntéshozatalt és a legmagasabb fórum, az Európai Tanács elé viheti az adott problémát. A szöveg lehetőséget adott volna arra is, hogy a nemzeti parlamentek jól körülhatárolható esetekben megállíthassanak olyan uniós jogalkotást, amely sérti a szubszidiaritás elvét. Sok ehhez hasonló garanciális elemet fogadtak el a tagországok a britek nyomására, amelyek sose léptek hatályba. A mai vitákat követve, már szinte elképzelhetetlen, hogy milyen józan kompromisszumokra lettek volna hajlandók a tagországok annak érdekében, hogy az Egyesült Királyság bent maradjon. Szinte az ősidőkre vezetnek vissza ezek a megoldási javaslatok, pedig nincs öt éve, hogy ezekre a jelenlegi tagországok rábólintottak volna.

A fentieket azért idézem fel, mert azt gondolom, hogy az Európa jövőjéről folyó vita alkalom lehet az útirány *korrigálására*, pedig ugyanilyen mértékben megvan az esély arra is, hogy tovább megyünk a rossz irányba, ahonnan még nehezebb visszafordulni. A rossz irányba vezető javaslatnak tekintem mindazokat, amelyek még tovább távolítják az európai polgárt a döntésektől. Azok a javaslatok, amelyek az Európai Parlament szerepének további erősítésére vonatkoznak, feltételezésem szerint azon a téves véleményen alapszanak, hogy a demokratikus legitimitáció garanciája csak az Európai Parlament lehet. Nem világos, hogy miért nagyobb a legitimitációja egy olyan EP-képviselőnek, akit körülbelül 30%-os részvétellel listás nemzeti választásokon választanak meg, mint a körülbelül 70%-os részvételű tagországi választáson megválasztott nemzeti parlamenteknek vagy kormányoknak, illetve kormányfőknek az Európai Tanácsban. Veszélyesnek tartom azokat a javaslatokat, amelyek például a Spitzenkandidat rendszer kötelezővé tételével vagy transznacionális listák létrehozásával nem csökkentenék, hanem növelnék



a távolságot az európai polgár és a döntéshozatal között. Hasonlóan tévútnak gondolom azokat a törekvéseket, amelyek a minősített többségi döntési kör további kiterjesztésére irányulnak. Az Európai Tanács elnöke 2019-ben egy előadásban magyarázta el, hogy miért van nagyobb értéke a konszenzussal hozott döntésnek, és miért érdemes többlet energiákat fektetni ennek elérése érdekében. Ezzel mélyen egyetértve azt gondolom, hogy már ma is túl széles a minősített többséggel meghozható döntések köre, tehát veszélyesen szűk a lehetősége egy tagországnak arra, hogy egy számára fontos kérdésben meg tudja akadályozni a számára károsnak tartott közös döntés meghozatalát. Fájóan hiányzik továbbá az a „ioanninai kompromisszum” műszóval illetett intézmény, amely azért jelent meg az uniós gyakorlatban korábban, hogy elkerülhető legyen egy létfontosságú kérdésben a leszavazás. A tagországok közötti szolidaritás félreértelmezése az, hogy a szolidaritás azt jelentené, hogy gazdagabb tagországok a kohéziós alapokon keresztül hozzájárulnak az alacsonyabb jövedelmi szintű tagországok minél gyorsabb felzárkózásához. A szolidaritás eredeti értelmét inkább az fejezi ki, hogy a tagországok tiszteletben tartják egymás alapvető nemzeti érdekeit, és azt nem sértő megoldásokat keresnek. Sokszor hallani a felháborodást, ha Magyarország valamilyen egyhangúságot igénylő kérdésben saját álláspontját képviseli. Az ilyen helyzetek mindig erős minősítésekhez vezetnek. Felmerült-e ugyanakkor ennek a nyelvnek a használata olyan esetekben, amikor például Franciaország vagy Hollandia elutasította az uniós Alapszerződés mások által jóváhagyott módosítását, vagy amikor Hollandia megvétózta az Ukrajnával kötött EU-megállapodást, vagy amikor ugyancsak egy vétó akadályozta meg az USA és az EU közötti szabadkereskedelmi megállapodást? Azt gondolom, hogy bármennyire is bántotta a többi tagországot, hogy meghiúsult egy olyan lépés, amelyet szerettek volna, fel sem merült a vétózó tagországot minősíteni. A helyzetet – helyesen – tényként fogadták el.

Az uniformizálással szemben ma is létező eszköz az Alapszerződésben pontosan körülírt úgynevezett *megerősített együttműködés*. Ez pontosan azt a dilemmát lenne hivatott kezelni, hogy egy sokszínű unióban lehetnek olyan együttműködési területek, amelyeken egy adott időpillanatban nem minden tagország kész és képes a részvételre, ugyanakkor az sem lenne jó, ha a flotta sebességét a leglassabb hajó sebessége határozná meg. Ezért írja elő a szerződés, hogy ha legalább a tagországok egyharmada szeretne élcsapatként új integrációs területen továbblépni, akkor ezt megtehesse, feltéve, hogy egy ilyen együttműködés feltételek nélkül nyitott a későbbi csatlakozni kívánók számára, és hogy nem érinti az egységes belső piac versenypozícióit. Érdemes lenne azon gondolkodni, hogy az uniformizálás helyett, amely oly sok súrlódási veszteséggel jár, nem lenne-e érdemes nagyobb mértékben támaszkodni erre a ma is meglévő jogi eszközre.



Bóka János

Az Európai Unió varázstalanítása

Gondolatok az Európai Unió jövőjéről szóló konferencia margójára

The Demagification of the European Union

Thoughts on the Margins of the Conference on the Future of the European Union

Az Európai Unió jövőjéről szóló érdemi vita nem lehetséges az Európai Unió varázstalanítása, azaz a politikai mítoszaihoz való tudatos és kritikus viszonyulás nélkül. Ennek érdekében azonosítanunk kell ezeket az európai integrációs mítoszokat, és fel kell tárunk, miként torzítják az Európai Unió önképét. Elemeznünk kell, hogyan determinálják a mítoszok az integráció jövőjéről folyó vitát, és hogyan diszkvalifikálnak eleve bizonyos elképzeléseket és javaslatokat. Az írás ezzel a céllal vesz szemügyre néhányat az európai integráció mítoszai közül. Vizsgálja az európai békeprojektet mint az integráció eredetmítoszákat, az európai demokráciát mint az integráció legitimációs mítoszákat, az egyre szorosabb integrációt mint az integráció finalitásának mítoszákat, illetve a költségvetési és politikai gesztusok mítoszákat mint a nettó befizetők és kedvezményezettek közötti kasztrendszer alapját.

Kulcsszavak: Konferencia az Európai Unió jövőjéről; európai demokrácia; politikai mítoszok

A precondition of a genuine debate on the future of the European Union is the demagification of the European Union, i.e. a conscious and critical approach to its political myths. To this end, one must identify the myths of European integration and describe how they distort the self-image of the European Union. It must analysed how these myths determine the debate on the future of integration and how they disqualify certain ideas and proposals. Against this background the article examines some of the myths of European integration. It addresses the European peace project as the myth

of origin, the European democracy as the myth of legitimacy, the idea of ever closer Union as the myth of finality as well as the myth of financial and political gestures as the basis of a caste system of net contributors and beneficiaries.

Keywords: Conference on the Future of the European Union; European democracy; political myths

1. Az Európai Unió mítoszai

„Az Európai Unió mindig is a valóságot kereső eszme volt”¹ – írja Ivan Krasztev, aki aligha vádolható azzal, hogy idegenkedik az európai integráció gondolatától. A jelenség természetesen nem az Európai Unió sajátja: egyetlen politikai közösség létezése sem szorítható be a materiális valóság keretei közé. A közösségek szellemi konstrukciói, különösen eredet- és egyéb mítoszai a jelen értelmezése mellett a jövőre vonatkozó tervek és stratégiák alakításában is szerepet játszanak. Szerencsés esetben a politikai mítoszok elősegítik ezeket a folyamatokat: erősítik a közösség kohézióját és motiválják a közös cselekvést. A mítoszok mindaddig hasznosak, amíg a valósághoz való intellektuális kapcsolódást és nem az attól való elszigetelődést támogatják.

Az Európai Unió viszont abban az értelemben különleges intellektuális konstrukció, hogy nem a valóság leképezésére vagy értelmezésére, hanem annak átalakítására törekszik. Ebből adódik, hogy az Európai Unió mítoszai különösen erősek, és mind a valósággal, mind az ellentétes politikai akarattal szemben kizárólagosságra tartanak igényt. Jelenleg az Európai Unió jövőjéről folytatott vita kereteit ezek a mítoszok jelölik ki – és egyúttal szigorúan lehatárolják, hogy célkitűzéseiről és működéséről milyen diszkurzus alakulhat ki.

Az Európai Unió jövőjéről szóló érdemi vita feltételezi egyrészt, hogy tárgyilagosan leírjuk az integráció tényleges működését és objektív mérleget vonjunk eredményeiről; másrészt, hogy feltérképezzük az európai polgárok integrációval szemben támasztott politikai – vagyis nem érzelmi vagy intellektuális – igényeit és megkeressük azok megvalósításának leghatékonyabb módját. Ez nem lehetséges az Európai Unió varázstalanítása, azaz mítoszaihoz való tudatos és kritikus viszonyulás nélkül. Ennek érdekében azonosítanunk kell az európai integráció mítoszait, és fel kell tárnunk, miként torzítják az Európai Unió önképét. Elemeznünk kell, hogyan determinálják a mítoszok az integráció jövőjéről folyó vitát, és hogyan diszkvalifikálnak eleve bizonyos elképzeléseket és javaslatokat.

Az alábbiakban ezzel a céllal vesszünk szemügyre néhányat az európai integráció mítoszai közül.

¹ „The European Union has always been an idea in search of a reality.” Ivan Krastev: *After Europe*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2017. 5.



2. Az európai békeprojekt: az eredetmítosz

Az Európai Unió eredetmítosza szerint az integráció a kontinens válasza a II. világháború borzalmaira. Az alapjául szolgáló francia–német történelmi megbékélésnek köszönhető, hogy az Európai Unió tagállamai között azóta nem került sor fegyveres konfliktusra.

Az eredetmítosz történelmi alapjait mindenképpen árnyalni szükséges: az európai integrációnak az 1950-es évektől kezdődően nemcsak az volt a küldetése, hogy lehetlenné tegyen egy háborút Nyugat-Európa államai között, hanem az is, hogy Nyugat-Európát politikai és gazdasági értelemben felkészítse a hidegháború küzdelmeire. Ebben az értelemben az európai integráció kifejezetten „háborús” projekt, bár a hidegháborút az európaiak nem tekintették szükségszerűnek, a tényleges háborút pedig kifejezetten el kívánták kerülni. Nehéz pontosan meghatározni az Európai Unió hozzáadott értékét az európai kontinens nyugati felének békéjéhez, hiszen egy, az Unió kívüli nyugati államokat érintő fegyveres konfliktus semmivel sem volt valószínűbb, mint az Unió tagállamai közötti háború. Talán közelebb járunk a valósághoz azzal a megállapítással, hogy a nyugati tömb hegemón hatalmának hozzájárulása nélkül a tömb államai közötti konfliktus éppúgy elképzelhetetlen volt, mint egy hasonló konfliktus a keleti tömbben. Az Amerikai Egyesült Államok befolyási övezetébe nem tartozó európai területekre viszont az Európai Unió békeprojektje nem hatott: az Unió többször sikertelenül próbálta megakadályozni fegyveres konfliktus kirobbanását, a kirobbant konfliktusokat pedig nem tudta és ma sem tudja önállóan kezelni.

Az eredetmítosz történelmi megalapozottságától függetlenül két, ki nem mondott állítást tartalmaz. Az első állítás, hogy Európa békéjének projektje valójában francia–német megbékélési projekt,² esetleg megengedőbben a Közösségek alapító hat tagállamának projektje. Az állításból az következik, hogy az európai integrációs projekt „igazodási” folyamat. Rendeltetészerű működése feltételezi annak elfogadását, hogy az integráció stratégiai irányait a francia–német együttműködés jelöli ki. Az igazodás nemcsak a konkrétan meghatározott uniós jogi kötelezettségekre, hanem általában véve az európai gazdasági és társadalmi modellre is vonatkozik. Az európai gazdasági és társadalmi modell kontúrjai folyamatosan változnak, de két tényező állandó: az igazodási követelmény miatt csak egyetlen modell ismerhető el európaiként, ennek meghatározó elemeit pedig a francia és német gazdasági és társadalmi fejlődés jelöli ki. Ez az integrációs struktúra a gazdasági fejlettségtől függetlenül tartósítja a centrum–periféria ellentétet, mert azt mintát adó és mintát átvevő államok közötti különbségtételnek tekinti. A különbségtétel szükségszerűen kulturális és morális hierarchiához vezet a tagállamok között: a mintaadók az európai gazdasági és társadalmi modell megvalósításában előrébb járnak tekintik magukat, és fenntartják a jogot a felzárkózók minősítésére, illetve a felzárkózási folyamat ösztönzésére.³

² Az Európai Szén- és Acélközösség tervét felvázoló Schuman-nyilatkozat így fogalmaz: „Az európai nemzetek összefogásához szükség van arra, hogy Franciaország és Németország között megszünjön az évszázados ellentét. Bármilyen is fogunk, annak elsősorban e két országra kell vonatkoznia.”

³ A modell hasonló leírását adja: Ivan Krastev – Stephen Holmes: *The Light that Failed*. Allen Lane, 2019. 54–76.



A második állítás az, hogy az európai békeprojekt egyetlen alternatívája a visszatérés a pusztító háborúhoz. Ebből pedig az következik, hogy a francia–német együttműködés irányainak megkérdőjelezése az európai béke elleni támadás.

A 2004-től kezdődően csatlakozott tagállamok számára a fenti mítosz elfogadása előfeltétele volt az uniós tagságnak. Ugyanakkor azt a többség nem kényszerként, hanem visszanyert szabadsága és szuverenitása birtokában hozott döntésként élte meg. A mítosz egyre markánsabb érvényesülése az Unió működésében, illetve az így kialakult ellenérzések vezettek ahhoz, hogy felmerült bizonyos, de általánosnak nem nevezhető, igény annak kritikai szemléletére és revíziójára. Az integráció „igazodási” narratívája mellett fokozatosan öltött testet az „egyesítő” narratíva. Ez a kelet-közép-európai régió meghatározó élményére vezethető vissza, ami az európai integráció történelmi küldetésének a hidegháború alatt mesterségesen kettészakított kontinens újraegyesítését tekinti. A francia–német békeprojekt hosszú évtizedekig a megosztott kontinens sajátosságait leképező, abba illeszkedő struktúra volt. A hidegháború vége tehát nem egyszerűen ennek a struktúrának a kiterjesztését, hanem a struktúra újradefiniálását teszi szükségessé.

Az „egyesítő” narratívában az európaiság forrása nem exogén (a francia–német igazodási pont), hanem endogén (a saját identitás bizonyos, más rokon identitásokkal közös elemeiből alkotott európaiság), ami külső legitimitációt nem igényel. A különböző európai identitások különböző európai gazdasági-társadalmi modelleket eredményezhetnek. Az európai integráció célkitűzése ebben a kontextusban az, hogy intézményi keretet teremtsen az európai modellek közötti szoros együttműködéshez. Az együttműködés geometriája nem a centrum–periféria, hanem az európai modellek közötti hálózat képletét követi. Az európai integráció alternatívája pedig nem a háború, hanem a megosztott kontinens.

Az integráció „igazodási” és „egyesítő” narratívája közötti különbségek az Európai Unió jövőjéről folytatott vita szempontjából is relevánsak, mert az Unió intézményeinek és politikáinak eltérő megközelítését eredményezik. Az „egyesítő” narratíva számára fontos olyan mechanizmusok kialakítása, amelyek a nemzeti identitást és az alkotmányos hagyományokat képesek lennének valóban érvényesíteni a jogharmonizáció folyamatában. Ebben a narratívában a nemzeti identitás és az alkotmányos hagyományok nem olyan szempontok, amelyeket az uniós intézmények saját belátásuk szerint „számítanak be” a döntéseikbe, amikor és amennyire ezt indokoltnak tartják, hanem a tagállami alkotmányos intézmények által védett alapvető értékek, amelyekről intézményesített alkotmányos párbeszédet kell folytatni. Az „egyesítő” narratíva hasonlóan nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy megerősítsük a konszenzuskeresés kultúráját. Ennek meggyengülése megosztottságot szült anélkül, hogy bármivel hozzájárult volna a gyorsabb és hatékonyabb működéshez.

Az „egyesítő” narratíva számára fontos a döntéshozatali szabályok olyan átalakítása is, amely kizárná, hogy akár egész régiók vagy jelentős tagállami csoportok gazdasági és szociális érdekeit figyelmen kívül lehessen hagyni. Vissza kell térni az EU Tanácsában az egyhangú döntéshozatalhoz azokban a kérdésekben, amelyek alapvetően érintik a nemzeti identitást és a társadalmi berendezkedést. A Brexit utáni helyzetben szintén újra kell gondolni a Tanácsban a minősített többségre vonatkozó szavazási szabályokat.



Az „igazodási” és „egyesítő” narratíva alapvetően eltérő megközelítést alkalmaz az Európai Unió bővítésével kapcsolatban is. Az előbbi számára a bővítés az integrációs projekt járulékos és eshetőleges eleme, amelyre akkor és úgy kerülhet sor, hogy az a francia–német társadalomfejlődési modell expanzióját szolgálja, és dominanciáját ne veszélyeztesse. Az utóbbi számára a bővítés az integrációs projekt lényegi eleme, amelynek attól függetlenül helye van, hogy az új tagállamok eltérő, de ugyancsak európai gazdasági és társadalmi modellel gazdagítják az Európai Uniót.

3. Az európai demokrácia: a legitimációs mítosz

Az európai integráció a kezdetektől fogva küzdött a sokféleképpen értelmezhető demokratikus deficit vádjával. Az bizonyos, hogy az európai integráció sohasem volt szervezett tömegbázissal rendelkező mozgalom. Az intellektuális kísérlet és a politikai projekt közötti választóvonalat nem elhanyagolható külső nyomás hatására csak a II. világháború után lépte át, de mindvégig elitvezérelt folyamat maradt. Természetesen nem állítható, hogy az európai többségi közvélemény ellenséges lenne az európai integrációval szemben. Azt azonban még az integráció hivatalos ideológiájának szerepét betöltő neofunkcionalista modell atyja, Ernst B. Haas is kénytelen volt elismerni, hogy a közvélemény az Európai egységet „korábban és a legutóbbi történelmi korszakokban általános és leegyszerűsített fogalmi keretek között támogatta ugyan, de továbbra is benyomásokon alapul, gyengén strukturált és – a fiatalokat leszámítva – hiányzik belőle a követelések és elvárások rendszere”.⁴ Vagyis éppen arra képtelen, ami egy európai politikai közvélemény sajátja lenne: az európai politikai napirenddel és döntésekkel kapcsolatos elvárások megfogalmazására, illetve azok kikényszerítésére.

Ettől függetlenül – vagy talán éppen ezért – az európai közvélemény az európai integrációs folyamat számára kifejezetten hasznos lehet. Egy permisszív konszenzus – vagyis kevés információn és tudáson alapuló általános meggyőződés arról, hogy az európai intézmények által vezérelt integrációs folyamatok alapvetően jó irányba haladnak – önálló legitimációs forrás lehet, amely a tagállami érdekérvényesítési törekvésekkel szemben is felhasználható. A Bizottság és az Európai Parlament tematikus közvélemény-kutatásokat is felhasznál ilyen célokra.

Az európai demokrácia legitimációs mítosza úgy foglalható össze, hogy létezik (vagy legalábbis a formálódás előrehaladott stádiumában van) egy európai démosz, amelyik képes az integrációs projekttel szembeni politikai elvárások megfogalmazására. Az európai intézmények tevékenységét pedig az legitimálja, hogy ezeket az elvárásokat megvalósítják. Az integrációs projektnek az európai démosz formálódását és akaratképzését támogatnia kell, az európai démosz akaratával szembeni politikai ellenállást pedig le kell törnie. Ez a törekvés többek között az Európai Parlament és az európai pártok, illetve az európai érdekképviseleti és civil szervezetek pozíciójának, valamint szupranacionális jellegének erősítésében ölt testet. A folyamat kárvallottjai a tagállami kormányok, amelyek nemzeti demokratikus legitimációját az európai demokrácia erodálja,

⁴ Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. Author's Preface, 1968. University of Notre Dame Press, 2004. xiii.



illetve a tagállami parlamentek, amelyek a tagállami intézményektől uniós szintre került hatáskörök esetében már nem gyakorolnak érdemi kontrollt.

Az európai demokrácia mítoszával szemben jogi és politikai ellenvetések tehetők. Jogi evidencia, hogy az Európai Unió nemzetközi szervezet, amelynek alapítói és tagjai államok. Működése a tagállamok szuverén egyenlőségén alapul. Ennek megfelelően az Európai Unió minden döntése mögötti jogi legitimitáció – bár gyakran többszörös áttételen keresztül – a tagállamok hozzájárulására vezethető vissza. Ezen a helyzeten nem változtat az a tény, hogy az Európai Uniót a világon egyedülálló módon nemcsak a tagállamaihoz, hanem polgáraihoz is önálló tartalmú jogi kötelék, az uniós polgárság fűzi. Az Európai Uniót tehát nem polgárai, hanem tagállamai konstituálják. Jogi értelemben ezért nem beszélhetünk európai népszuverenitásról – ez azonban önmagában nem zárja ki, hogy politikai értelemben létezzen egy európai démosz.

Az európai demokrácia mítoszával szembeni legfontosabb politikai ellenvetés viszont éppen az, hogy ez az európai démosz politikai értelemben sem létezik. Ezt az állítást két oldalról érdemes megvizsgálnunk: a politikai identitás, illetve a politikai akaratképzés szempontjából. Az Eurobarometer közvélemény-kutatások hosszú ideje állandó eredménye, hogy az uniós polgárok többsége egyszerre rendelkezik egymást nem kizáró európai és nemzeti identitással, és ezek közül rendszerint elsősorban nemzeti identitásával azonosul.⁵ Az európai demokrácia mítosza olyan európai identitás megszi-
lárdulását vetíti előre, amely kizárólag politikai értéktartalmat hordoz, minden egyéb közösségi kötődés szempontjából semleges, ugyanakkor a politikai lojalitás igényével lép fel. Ennek archetípusa az Egyesült Államokban kialakult amerikai identitás, amely politikai krédón és alkotmányos alapokon nyugvó lojalitás, és független származási, nyelvi, kulturális, vallási és egyéb közösségképző szempontoktól.

A folyamat csírái az európai fejlődésben is kimutathatók: az integráció szempontjából meghatározó modern francia és német identitás szintén politikai krédón és alkotmányos alapokon nyugszik, így alkotóelemeinek többsége szupranacionális szinten is értelmezhető. Ezzel párhuzamosan megjelent Európában az az intellektuális irányzat, amely a nemzeti identitást az egyéni identitás egyik, de nem kiemelt elemének tekinti, többek között a vallási, nyelvi vagy nemi identitás mellett. Ez a folyamat elvezethet oda, hogy az identitások hierarchikus rendszere alakul ki, amelynek csúcsán az európai politikai identitás áll, alárendelt szerepben pedig az egyéb közösségi identitások sora, köztük a nemzeti identitásokkal. Az amerikai identitásképződés meghatározó sajátossága azonban az, hogy a párhuzamos identitások között nincsenek a politikai lojalitásért versengő identitások: politikai lojalitás kizárólag az amerikai identitáshoz kapcsolódik, és az amerikai identitás erre a kizárólagosságra igényt is tart. Ezzel szemben az európai és a nemzeti identitások versengő politikai identitások. A helyzeten nem változtat az a tény, hogy a két lojalitás nem feltétlenül zárja ki egymást: ez az összeütközés ugyanis elképzelhető. Ilyenkor a nemzeti identitás kizárólagos lojalitási igénnyel lép fel, és ezt az uniós polgárok túlnyomó többsége jelenleg magától értetődőnek is tartja. A démosz

⁵ Az Eurobarometer 1992 és 2019 között közölt adatokat a nemzeti és európai identitások viszonyáról, amelyek az utolsó évtizedben viszonylagos állandóságot mutatnak. 2019 tavaszán a megkérdezettek mintegy egyharmada kizárólag nemzeti identitásával azonosult, 55%-a pedig elsősorban nemzeti és másodsorban európai identitásával.



határainak meghúzásakor tehát az az identitás lesz meghatározó, amelyhez a politikai lojalitás kapcsolódik – ebből a szempontból pedig európai démosz ma még nyilvánvalóan nem létezik. A politikai lojalitás hiánya az európai identitás tartalmi elemeire is kiható: jelenlegi formájában inkább a nemzeti identitások közös elemeiből konstruált származékos identitásként, illetve más európai nemzetek iránt érzett szolidaritásként írható le, mintsem önálló és a nemzeti identitásokra ráépülő jelenségként.

A politikai akaratképzés szempontjából akkor beszélhetnénk európai démoszról, ha az közös politikai kihívásokra közös diskurzusban keresne közös válaszokat. Az Európai Unió politikai akaratképzése ezzel a modellel nem leírható. A politikai kihívások azonosítása a nemzeti politikai közösségek keretei között történik, az európai szintű válaszok iránti igény a nemzeti politikai diskurzusban fogalmazódik meg. Az egyes tagállamok démoszai önálló politikai közösségként viselkednek ebben a folyamatban, nem pedig egy nagyobb démosz földrajzilag lehatárolt részeként. Az európai válaszok tartalmának kialakítása az uniós intézmények szintjén történik meg, itt a szereplők a nemzeti diskurzusban kialakított nemzeti igények, partikuláris lobbierdekek vagy intézményi önértékek érvényesítéséért lépnek fel: egyik stratégia sem tekinthető az európai demokrácia megnyilvánulásának.

Az európai demokrácia mítosza szempontjából kiemelt figyelmet érdemel az Európai Parlament. Az Európai Parlament az egyetlen közvetlenül választott uniós intézményként az európai demokrácia letéteményesének és az európai démosz képviselőjének tekinti magát. Ebből a szerepfelfogásból természetesen következik, hogy hatásköreinek folyamatos bővítésére és szupranacionális jellegének erősítésére törekszik. Az európai demokrácia mítoszának keretei között ezzel a törekvéssel szemben nem hozhatók fel érdemi ellenérvek, az Európai Parlament térnyerése megállíthatatlan: jogalkotás-kezdeményezési jogot kaphat; kiterjesztheti jogalkotási hatásköreit arra a néhány területre, ahol ez eddig nem érvényesült; és a csúcsteljesítmény rendszer révén meghatározó befolyást gyakorolhat a Bizottság vezetésére.

Az európai demokrácia mítoszával szembeni ellenvetések azonban az Európai Parlament tekintetében is megállnak: az európai parlamenti képviselők közvetlen választása nem az európai démosz megnyilvánulása. Az európai parlamenti választások másodrendű⁶ nemzeti választások, ahol nemzeti szinten szerveződő politikai erők nemzeti keretek közötti politikai diskurzusa zajlik. Ennek eredményeként olyan képviselők szereznek mandátumot, akik nemzeti politikai legitimációval rendelkeznek, ezért politikai felelősséggel is az őket megválasztó közösségnek tartoznak. Ha egy európai parlamenti képviselő felvállalja ezt a politikai felelősséget, akkor nemzeti parlamenti képviselő lesz, aki történetesen az Európai Parlamentben foglal helyet. Ha az európai demokrácia mítoszának megfelelően nem vállalja fel ezt a politikai felelősséget, hanem az Európai Uniót vagy az uniós polgárok összességét akarja képviselni, akkor pedig elveszíti demokratikus legitimációját. Az Európai Parlament válasza erre az ellenvetésre szupranacionális jellegének erősítése: a transznacionális listák teljes vagy részleges

⁶ A részvételi arány az Európai Parlamenti választásokon 1979 és 2014 között folyamatosan csökkenő tendenciát mutatott. 2019-ben a részvételi arány (50,66%) meghaladta a 2014-es mértéket (42,61%), de továbbra is jelentősen alatta maradt a nemzeti parlamenti választásokon tapasztalható aktivitásnak.



bevezetése.⁷ Ez a megoldás azonban nem változtat a politikai identitás és akaratképzés jelenlegi európai sajátosságain. Valószínű eredménye az lenne, hogy egyetlen nemzeti politikai mandátum helyett több, inkonzisztens nemzeti mandátummal felruházott képviselők foglalnának helyet az Európai Parlamentben, akiket politikai felelősség egyetlen nemzeti közösséghez sem fűz. Ez a demokratikus legitimitáció gyengülését eredményezi.

Az európai demokrácia mítoszával a nemzetek Európája, illetve a demokráciák demokráciája koncepció állítható szembe. Hibás az a kiindulópont, ami az uniós szintű demokrácia érvényesítését a nem létező európai nép uralmaként akarja megvalósítani, mert ez valójában a létező európai nemzetek uniós intézmények feletti demokratikus kontrolljának felszámolásához vezet. Az európai demokrácia csak a demokratikusan szerveződő nemzeti közösségek szerepének erősítése révén biztosítható, amihez a valódi politikai közösségekhez valódi politikai felelősséggel kapcsolódó szereplők uniós döntéshozatalban való részvételén keresztül vezet az út.

Kézenfekvő megoldás a nemzeti parlamentek szerepének erősítése. Biztosítani kell a jogot arra, hogy amennyiben a tagállami nemzeti parlamentek, illetve nemzeti parlamenti kamarák többségének véleménye szerint egy uniós javaslat nem elfogadható, akkor az adott javaslatot vissza kell vonni. Ez lehetne a piros lapos eljárás, amely felváltaná a jelenlegi narancssárga lapos eljárást. Hasonló megoldásként felmerülhet az Európai Parlament közelítése a nemzeti parlamentekhez. Vissza lehetne térni az európai integráció kezdetétől 1979-ig érvényesülő megoldáshoz, miszerint a tagállamok nemzeti parlamenti delegáltak képviselőket az Európai Parlamentbe. Ez a megoldás tudja a leghatékonyabban biztosítani, hogy az Európai Parlament valódi politikai felhatalmazáson alapuló, a tagállami realitásokhoz igazodó, a tagállamok gazdasági és társadalmi sajátosságait megfelelően figyelembe vevő döntéseket hozzon. Egy másik megfontolásra érdemes lehetőség, hogy az uniós polgárok a tagállamokban egyéni választókerületekben válasszák meg az európai parlamenti képviselőiket, ami a jelenleginél egyértelműbb politikai felelősségi viszonyokat keletkeztetne.

4. Az Európa népei közötti egyre szorosabb egység: a finalitás mítosza

Az európai integráció jól lehatárolt hatókörű, összekapcsolt funkcionális együttműködések, a szén- és acélközösség, a közös piac, illetve az atomenergia-közösség formájában indult. Az alapító atyák azonban sohasem titkolták, hogy az európai projekt célkitűzései

⁷ A szupranacionális jelleg erősítésének további eszköze lehetne az Európai Parlament jelenlegi degresszív mandátumelosztási rendszerének arányosabbá tétele. A jelenlegi szabályozás meghatározza a tagállami képviselők minimális és maximális számát, és a kisebb tagállamok számára kedvezőbb mandátumelosztást alkalmaz. Egy máltai EP-képviselőre mintegy 82 ezer, egy németországi EP-képviselőre mintegy 865 ezer lakos jut. E rendszer mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy az Európai Parlament feladata nem az európai polgárok, hanem az európai nemzeti közösségek megfelelő képvisellete – ami természetesen összeegyeztethetetlen az európai demokrácia mítoszával.



messze túlmutatnak ezen a szinten. A már említett neofunkcionalista integrációs modell alaptézise, hogy a sikeres funkcionális együttműködések kitermelik az integráció szélesítésére és mélyítésére irányuló nyomást, illetve a politikai lojalitás áthelyeződését a szupranacionális szinten elhelyezkedő intézményekhez. Az európai integráció finalitásának mítosza szerint az egységfolyamat progressziója nemcsak kívánatos, hanem szükségszerű és az integrációs intézményrendszer működésébe kódolt folyamat, amihez a tagállamok csatlakozásukkor politikai jóváhagyásukat adták. A mítosz az Európa népei közötti egyre szorosabb egység (*ever closer Union*) célkitűzését úgy értelmezi, hogy ez a folyamat, amely hatáskörök és döntések szupranacionális szintre szivárgását (lopakodó hatáskörelvonás) jelenti, kikerült a tagállamok politikai ellenőrzése alól, és annak dinamikáját rajtuk kívülálló, pontosabban meg nem nevezett tényezők határozzák meg. A mítosz szerint az integrációs dinamika feletti irányítás hiányát kifogásoló tagállamok a lojális együttműködés elvét felrúgva az integráció lényegét kérdőjelezzik meg.

Ezzel szemben a szuverenista álláspont szerint a tagállamok az európai integráció jövőjének urai. A tagállamok az EU-t azzal a céllal hozták létre és működtetik, hogy bizonyos hatásköröket közösen vagy uniós intézményeken keresztül gyakoroljanak ott, ahol az önálló tagállami fellépés nem elég hatékony. A tagállamok a szuverenitás kizárólagos hordozói, így egyedül a tagállamok dönthetnek arról, mely hatásköreiket kívánják közösen gyakorolni. A tagállamok nemcsak az uniós hatáskörök bővítéséről, hanem szűkítéséről is dönthetnek. Minden át nem ruházott hatáskör a tagállamoknál marad, ezt az alapelvet az EU általános célkitűzései nem írhatják felül. Az uniós fellépés még azokon a területeken is, ahol hatáskörrel rendelkezik, csak akkor indokolt, ha a tervezett célokat a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani.

A lopakodó hatáskörelvonás gyakorlati megvalósulása nem lenne lehetséges az Európai Unió Bíróságának sajátos szerepfelfogása és az ebből táplálkozó joggyakorlata nélkül. Az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő gyakorlata sokszor lendítette tovább az európai integráció megakadt gépezetét a politikai döntésképtelenség állapotán, és vállalta át a politikai döntéshozó felelősségét. Ez a tevékenység – mint a bírói aktivizmus általában – mindig is vitatott volt, de nem feltétlenül jelent szuverenitásproblémát, amíg nem felülírja, hanem megerősíti az integráció politikailag elfogadott szintjének megvalósítására vonatkozó igényt. Ilyen esetekben az aktivizmus pusztán azt biztosítja, hogy a tagállamok eseti nézeteltéréseik vagy érdekellentéteik dacára is rákényszeríthetők legyenek integrációs kötelezettségvállalásaik betartására. Mindaddig, amíg az uniós jog a tagállami politikai konszenzus által kijelölt integrációs struktúra keretei között marad, az uniós jog hatékony érvényesülése az integrációra vonatkozó politikai akarat végrehajtásának eszköze. Amikor azonban az uniós jogértelmezés az integrációs struktúra keretei megváltoztatásának eszközévé válik, akkor elveszíti uniós jogi természetét és a hatáskör-átruházásra irányuló tagállami akaratképzés helyébe lép. Ez nem jogtechnikai probléma, hanem a politikai legitimitáció és a szuverenitás alapkérdése.

A tagállamok az Európai Unió jelenlegi intézményi struktúrájában és eljárásrendjében eszköztelenek az Európai Unió Bíróságának fentihez hasonló döntéseivel szemben még akkor is, ha azok nem verifikálhatók, irracionálisak és korábbi döntéseivel inkoherezensek – vagyis önkényesek. Hatalmat csak hatalommal lehet korlátozni: olyan eszközöket kell létrehozni, amelyek a hatáskör-átruházás elvének érvényesítése során



valódi ellensúlyt biztosítanak az uniós intézményekkel szemben. Ezt a célt szolgálhatná egy hatásköri bíróság, amelyet paritásos alapon kellene megalakítani az Európai Unió Bíróságának tagjai és a tagállami alkotmánybíróságok vagy hasonló hatáskörű alkotmányos intézmények részvételével.

5. Az egyenlő és egyenlőbb tagállamok: a költségvetési és politikai gesztusok mítosza

Az európai uniós költségvetés egyenlege szempontjából a kelet-közép-európai tagállamok kivétel nélkül nettó kedvezményezettek. Ez a mérőszám a régióban éves szinten a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) mintegy 4%-ától (Magyarország) mintegy 2%-áig (Csehország) terjed. A kedvezményezettek meghatározó bevételi forrásai a kohéziós és az agrártámogatások. Ehhez képest GNI-arányosan a legnagyobb nettó befizetők Németország (0,41%), Svédország (0,36%), Hollandia (0,35%) és Ausztria (0,31%). A mítosz szerint ez a mutató alátámasztja, hogy a „Nyugat” az integráció minden területén gesztusokat gyakorol a „Kelet” felé: ahogyan gesztus volt felvételünk az Európai Unióba, úgy gesztus a felénk irányuló uniós költségvetési transzfer is. A mítosz szerint ennek ellentételezéseként joggal elvárható, hogy a nettó kedvezményezett tagállamok az uniós politikák kialakítása során akceptálják a nettó befizető tagállamok preferenciáit: a nettó befizetők *policy maker* pozíciójával szemben a *policy taker* pozícióját vegyék fel. A gondolatmenet radikális, de természetesen adódó végkövetkeztetése, hogy az uniós költségvetési források csak azoknak a tagállamoknak járnak, amelyek a *policy taker* pozíciót felveszik: a források megvonásával adott esetben ez ki is kényszeríthető.

Talán nem felesleges mindenekelőtt leszögezni, hogy az európai integráció hatásainak leszűkítése a költségvetési egyenleg szempontjaira rendkívül torz képet ad a folyamatról. Az uniós tagságnak nincsenek nettó vesztesei, ez adja az európai integráció általános értelmét. A nem számszerűsíthető javak, a belső piac kínálta lehetőségek és a kapott támogatások kombinációja mindenkinek több előnyt tartogat, mint amennyit befizet az uniós költségvetésbe.⁸ Az európai integráció nem zérőösszegű játszma.

Ebből viszont az is következik, hogy az európai integráció nem költségvetési és politikai gesztusok láncolata, hanem kölcsönös előnyökre törekvő racionális érdekérvényesítés. A költségvetési szempontból nettó kedvezményezett tagállamok politikai pozíciója nem különbözik a nettó befizetők helyzetétől.

A fentebb említett „egyesítő” narratíva szerinti integráció folyamatának szerves része ennek az egyenlő politikai pozíciónak az elfoglalása az európai struktúrákban. Amennyiben ez megtörténik, a nettó befizetők státuszukat csak úgy tudják fenntartani, ha a korábbi politikai aszimmetriát jogi aszimmetriává alakítják át. Történhet ez például egy kellően általános költségvetési kondicionalitás bevezetésével, amely politikai

⁸ Az egyenleg költségvetési szempontú megközelítését meghaladó áttekintésére lásd például az Európai Parlament Költségvetési Bizottsága számára 2020 februárjában készített szakmai háttéranyagot: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/648145/IPOL_BRI\(2020\)648145_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/648145/IPOL_BRI(2020)648145_EN.pdf)



elvárások kikényszerítésére is alkalmas lehet. Ez a megoldás az integráció összetett kapcsolódásokon és transzfereken alapuló rendszerének egyensúlyát megbontja, kiemelve annak egy olyan elemét, amely csak a nettó kedvezményezettek számára jelent valódi szankciós fenyegetést.

6. A varázstalan Európa varázsa

Az Európai Unió varázstalanítása szokatlan, és mivel a mítoszokhoz gyakran érzelmileg is kötődünk, nem mindig kellemes vállalkozás. De a siker azzal kecsegtet, hogy átléphetünk a mítoszok Európai Uniójából egy demokratikusabb és hatékonyabb Európai Unióba. A feladatot ez a rövid esszé nyilvánvalóan nem végezhette el teljeskörűen. Ugyanakkor betekintést adhatott annak elméleti és módszertani kihívásaiba, és talán hozzájárult ahhoz, hogy az Európai Unió jövőjéről folytatott vita mitológiai fejtegetések helyett valódi politikai diskurzussá alakuljon.



Kovács Olivér

**Az ismert ismeretlenektől
az ismeretlenek felé**
**Losoncz Miklós: *Brexit. Ugrás
az ismeretlenbe* című könyvének
bemutatása**

From Known Unknowns to the Unknowns
Book Review of Miklós Losoncz's *Brexit.*
Jump into the Unknown

Az élemedett korú és a világot nyitott szemmel figyelemmel kísérő olvasók talán még emlékeznek arra, amikor 1988-ban a *College of Europe* meghívására Margaret Thatcher beszédet mondott Brugge híres középkori harangtornyában, a Belfortban. A Vaslady mindjárt azzal kezdte, hogy meghívása rendkívüli bátorságra vall, hisz felkérni őt arra, hogy mondjon pár keresetlen szót a britek és Európa kapcsolatáról, az olyan, mintha a világtörténelem egyik legnagyobb hódítóját, Dzsingisz kánt kérnénk fel arra, hogy meséljen a békés egymás mellett élés erényeiről. Ez a kis momentum is szimptomája annak, hogy a britek és az Európai Unió (EU) viszonya sohasem volt kimondottan bensőséges. A recenzió tárgyát képező írás¹ pedig ezt egyértelműen ki is hangsúlyozza.

A felettébb rövidke, mégis gondolatgazdag kötet arra a kérdésre keresi a választ, hogy mennyire magyarázható az EU-ból való brit kilépés az Egyesült Királyság fejlődéstörténeti örökségével. A három nagyobb fejezetre tagolt mű ezért történeti kontextusban elemzi a kilépés folyamatát, és igyekszik fölvezetni a lehetséges következmények legvelejét.

Az *első* fejezet objektivitásra törekvő dokumentarista áttekintése a Brexit mér-földköveinek, így a szerző külön kiemeli a politikai öngóllal felérő népszavazást, a jogi háttérrel és a tárgyalásokat, de eljut a kilépés ütemezésének és a jövőbeli kapcsolatok

Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék; ICEG European Center. E-mail: Kovacs.Oliver.Istvan@uni-nke.hu

¹ Losoncz Miklós: *Brexit. Ugrás az ismeretlenbe*. Budapest, Noran Libro – Progress, 2020.

szabályozásának a kérdéseig is. Mint láttuk – és látjuk sok helyütt a mai napig –, a modern politikai-gazdasági kormányzási gyakorlatot és társadalmi önműködést a populizmus szele erősen magával tudja ragadni, vagyis amikor nem válik alapvetéssé bizonyos irányváltások kapcsán a kiérlelt filozófia megléte, a szakpolitikai illeszkedés áttekintése, hovatovább hiánycikké avanszál a mélyebb társadalmi-gazdasági hatások feltérképezésének óhaja is.

A második fejezet a Brexithöz vezető okokkal és tényezőkkel foglalkozik, azok történeti kifejlődési ívének felvázolásával. Alapos és kritikus ismertetésről van szó, amely nem rejt véka alá a különutasság mögöttes mozgatóit (például a vágyott szuverenitást), de a kilépés mögött munkálkodó társadalmi elégedetlenség kialakulását sem (például a valóság és a társadalmi szubjektum közti növekvő diszkrpanciát tárgyalja a 2.2 alfejezetben a társadalmi feszültségek fokozódását előidéző hajtóerők feltérkezésén keresztül). Megvilágítja, hogy a brit gazdaság fejlődési pályája nem feltétlen lehetett közvetlenül a kilépéspártiság felbújtója.² Amennyiben a recenzens egy kicsit szélesebb vizsgálati bázison tájékozódik, akkor sem állja meg teljes mértékben a helyét a gazdasági indíték, hiszen a foglalkoztatási ráta (75) nagyságrendje rendre meghaladta az OECD-átlagot (68), a háztartások vagyona hozzávetőlegesen 34%-kal volt magasabb az Egyesült Királyságban az OECD-országokhoz képest, mi több, értéke több mint duplája a megfelelő német adatnak. Az élettél való megelégedettség szintje is meghaladta (és a mai napig meghaladja) az OECD-országok átlagát (6,8, míg az OECD 6,5); de olyan mutatókban is magasabb minőségi szintet produkál a brit gazdasági-társadalmi rendszer, mint az egyedüli éjszakai séta biztonságosságának megítélése: a megkérdezettek 77,7%-a tartja azt biztonságosnak, míg az OECD-országok esetén ez az érték 68,4%, de a németországi adat is „csupán” 72%.³ A társadalmi percepciók – ahogy erre a szerző is utal – azonban a valóságot teljesen másképp interpretálták. Ebben pedig a krónikussá váló és növekvő jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségeknek bizonyosan nagy jelentősége volt. Az absztrakció magas szintje nélkül is belátható, hogy ha az egyenlőtlenségek „diadala” akképp valósul meg, hogy az szekuláris bérstagnálással párosul, akkor a középosztály elvékonyodásán keresztül reális perspektívává válik a populizmus iránti kereslet feltornászhatósága. Ez nagyon plasztikusan dokumentálható például az Amerikai Egyesült Államok esetén keresztül, viszont némileg gyengébben mutatható ki a kötet tárgyát képező Egyesült Királyság esetében. Ennek kapcsán sajnálatos, hogy a kötet elmulaszt néhány releváns szakirodalmat behivatkozni, például Blundell és szerzőtársai munkáját, amelyből kristálytisztán kiolvasható, hogy a bérstagnálás hipotézise csupán hipotézis maradt az Egyesült Királyság esetében, ahol a 2000-es évekig robusztus növekedés volt kimutatható.⁴ Ettől még kijelenthetjük, hogy igaz az a szocialista rendszerig visszanyúló gazdaságtörténeti, valamint viselkedéslélektani felismerés, hogy az emberek előnyben részesítik a tisztességesebb egyenlőtlenséget (teljesítmény útján elért nagyobb előny) a tisztességtelen és erőltetett egyenlőséghez képest.

² A 2016. évi népszavazást megelőző hat évben a brit GDP gyorsabban nőtt, mint az uniós átlag. Losonczi (2020): i. m. 75.

³ Ezeket az értékeket az OECD Better Life index adatbázisa szolgáltatja. Lásd: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLI>

⁴ Richard Blundell et al.: *Income Inequality and the Labour Market in Britain and the US*. *Journal of Public Economics*, 162. (2018), 55.



A szerző alternatív valóságok fölvyillantásával érdekes gondolat kísérleteket tár az olvasó elé, például úgy véli, hogy ha az Egyesült Királyság belépett volna az eurózónába, akkor a Bank of England által hordozott évszázados szakfilozófia bizonyosan hatott volna a közös monetáris politika felfogására, toleranciaszintjére és épp ezért beavatkozási aktivizmusára. A recenzens egyetlen kiegészítéssel él csak e gondolat kísérletek kapcsán, nevezetesen azzal, hogy ha már úgy alakult, ahogy, akkor aligha fölösleges azon is elmerengeni, hogy a Brexit-jelenség mennyiben járult hozzá az európai integráció fejlődéséhez. Újabb munkák pontosan azt igazolják, hogy megerősödő pályára állt az integráció,⁵ s mintha a Brexit nyomán az EU döntéshozói felhagytak volna azzal a nézettel, hogy minden tagállam egyedül felelős saját háza tájának rendbetételéért, miközben viszont maximálisan elvárják, hogy azok teljesítsék kötelezettségvállalásukat az EU fiskális, pénzügyi és egyéb szabályozási szférái terén.

Amit még érdemes lehetett volna jobban kidomborítani, az az EU-val kapcsolatos brit politika enyhén *tudathasadásos* (ha úgy tetszik disszociatív) volta, magyarán amikor úgy törekszik az előnyök maximalizálására és a negatívumok minimalizálására, hogy zokon veszi, amikor az integrációt érintő legfontosabb ügyekből ki próbálják hagyni őt (például az Egyesült Királyság volt EU-s nagykövete, Ivan Rogers több ízben beszámolt arról, hogy bár az Egyesült Királyság megtagadta az euró bevezetését, meglehetősen csalódottságának adott mégis hangot akkor, amikor kizárták az eurózóna válsága, a szuverén adósságválság rendezésének ügyeiből). Persze a szerző maga is kitér röviden az integrációs előnyöket maximalizálni igyekvő brit „kaparj, kurta”-mentalitásra,⁶ aminek a másik oldalán az integrációs folyamat lassításának motívuma volt megfigyelhető. Mélylélektan következnek: akár az is kijelenthető, hogy a Brexit maga nem más, mint az Egyesült Királyság több mint 60 éve üzött integrációs hozzáállásának teljes meghazudtolása, hisz gazdaságilag a kilépés bizonyosan hátrányos helyzetet eredményez, amit évtizedeken át heroikusan igyekeztek elkerülni. A recenzens az alfejezet erényének tartja, hogy a fentiekben túlmenően a szerző beemelte a bevándorlás kérdését is, mégpedig a közhiedelmek lebontására alkalmas módon. Ami a szemünk előtt kibontakozott, az a médiának, a kommunikációnak a valóságpercepciót befolyásoló ereje. Gyakorlatilag a tényeken túli társadalom tüneteként vonulhat be ez az epizód a britek történelmébe. A kampányban felnagyított félelemképek pontosan azokban a régiókban élőkre hatottak a legnagyobb mértékben, ahol a bevándorlók jelenléte egyáltalán nem volt jelentős.⁷ A tanulság e tekintetben az, hogy ami távol van, az vagy sekélyes és érdektelen, vagy a félelemre játszva közelív és ellenségessé tehető.

A *harmadik* fejezet a Brexit néhány következményéről szól. A szerző nem csak az Egyesült Királyságra vonatkozó politikai és gazdasági következményeket igyekszik számba venni, de a kihatások EU-s és egyéb (például lásd Skócia esetét a 3.2.1 *alfejezetben*, vagy Észak-Írországot a 3.2.2. *alfejezetben*) dimenzióit is bekapcsolja. Számokkal igyekszik alátámasztani azt a feltételezést, hogy a Brexit hatásai valójában csak igen

⁵ Benczes István: *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban. A pénzügyi és gazdasági integráció forgatókönyvei*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2019; Halmai Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiaja*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.

⁶ Losoncz (2020): i. m. 72.

⁷ Losoncz (2020): i. m. 81.



lassan bontakoznak ki, „nem idéznek elő csúcspontokat a gazdaságban”.⁸ A Brexit egy folyamat, amelynek végéről nyilatkozni ugyan még nem tudunk, viszont az eshetőségtől, a népszavazástól egészen az uniós polgárok 2021. január 1-jétől megszűnő szabad mozgásáig, azaz a Brexit „realizálásáig” terjedően már be tudunk számolni – és a kötet is helyenként megteszi elemzések számainak sorjázásával⁹ – arról, hogy a szabályozási kérdések (főleg kezdeti) rendezetlensége miatt óriási addicionális bizonytalanság lett úrrá a piaci szereplőkön, minekutána a termék- és szolgáltatási export dinamikája és értéke is visszaesett. Példának okáért Douch és Edwards (2021) kimutatásai szerint már a referendumot megelőző pár hónapot is érdemes beemlíteni a Brexit-sokk elemzésébe, mert a vele kapcsolatos várakozás már akkor kifejtette hatását: a népszavazást közvetlenül megelőző és azt követő egy-két hónap alatt az EU-ba áramló brit szolgáltatás-export folyamatos visszaesést mutatott (körülbelül 7%-kal zsugorodott).¹⁰ Annyi tehát bizonyos, hogy a szuverenitás visszaszerzésének árát a globalizáció és az egyre mélyülő integráció viszonylatában sikerült rendkívül alábecsülni. A kötet nem idézhette a megjelenését követő időszak ama hivatalos (állami) és magán kutatóműhelyekben publikált forrásmunkáit, amelyek a kereskedelmi hatáson keresztül 2030-ra a brit gazdaság és társadalom Brexit révén előálló jóléti veszteségét a 4-6%-os sávba várják.¹¹ Mégis úgy fest a dolog, hogy mindez nem fejt ki elegendő elrettentő erőt ahhoz, hogy a skót kormány letegyen az Egyesült Királyságtól való elszakadás gondolatáról. A skót kormány 2021 januárjában beterjesztette a következő függetlenségi népszavazás tervezetét, holott egyre nyilvánvalóbb, hogy az elszakadás egy főre eső költsége tetemes lehet (közel háromezer fontra becsülik) lévén, hogy az export 60%-a az Egyesült Királyság relációjában zajlik, s csupán 19% áramlik EU-tagországokba. Észak-Írország kapcsán pedig megszívlelendő volna a szerző tanácsa: el kell kerülni a Brexit-csapdát, vagyis előbb tisztázni kell, miről is szavaznának valójában egy referendum alkalmával.

A kötet összefoglaló részében néhány általános következtetést fogalmaz meg a szerző, amelyekkel aligha vitatkozhatunk, és amelyeket mindenképp érdemes fontolóra vennie mindazon uniós állampolgároknak, illetve gazdaságpolitikai döntéshozóknak, akiket érdekel az európai integráció jelene és jövője. Még egyszer egyértelművé válik, hogy a Brexit mindenhatóságába vetett feltétlen hit szerfelett abszurd volt és maradt, a folyamat pedig az aszimmetrikus politikai sokk formáját ölti magára. Bárminemű további kérdés most már csak post-Brexit vethető fel, az egyik legfontosabb a recenzens szerint talán az lesz, hogy miként lehet képes mind az Egyesült Királyság, mind az Európai Unió – de ideérthetjük az egész fejlett világot – úrrá lenni a populizmuson, s egy vagy több ugrással száműzni azt az ismeretlenbe és nem megengedni, hogy sorozatosan visszatérjen és bekopogjon valóságunk ajtaján.

Annak ellenére, hogy a könyv elején deklarálta a szerző, a Progress könyvek hagyományait követve eltekint a hagyományos tudományos stílustól, így a források kiterjedt és precíz jegyzékét se teszi közzé a mű végén, a recenzens mégis hiányolta azt, éppúgy értéknövelő elemként tekintett volna rá, mint egy esetleges tárgymutatóra. Már csak

⁸ Losonczi (2020): i. m. 103.

⁹ Például Losonczi (2020): i. m. 103.

¹⁰ Mustapha Douch – T. Huw Edwards: *The Brexit Policy Shock: Were UK Services Exports Affected, and When?* *Journal of Economic Behavior & Organization*, 182. (2021), 248–263.

¹¹ Lásd: <https://obr.uk/forecasts-in-depth/the-economy-forecast/brexit-analysis/>



azért is gondolnánk ezt így, mert közismert tény, hogy a magyar lakosság körében rendkívüli módon visszaesett a könyvolvasás gyakorisága. 1981-ben még csak a megkérdezettek 39%-a vallotta azt, hogy *soha nem* olvas könyvet, 2020-ra ez a szám 53%-ra (!) nőtt. Ebből viszont az is következik, hogy a magyar nyelvű kötetre mégiscsak inkább a szakma képviselői figyelhetnek fel nagyobb valószínűséggel, akik számára pedig illő lett volna a tudományosság mércéje szerint is elfogadható művel előállni.¹² Ettől a halvány nüansztól eltekintve egy alapos és igényesen kivitelezett művel van dolgunk, amely végigkalauzolja az olvasót az európai integrációban eddig példa nélkül álló történés, a Brexit ismert és ismeretlen dolgain.

Margaret Thatcher recenzióink elején idézett brugge-i beszédében nyomatékosan kijelentette, Nagy-Britanniában joggal büszkék arra, hogy a Magna Charta (1215) óta úttörő szerepet játszottak olyan intézmények kifejlesztésében, amelyek a szabadság bástyái lehettek. A kérdés csak az, hogy a (digitális) hiperglobalizáció korában – amely különösen komplex természete nyomán számos ismeretlen ismeretlent rejt, amiről nem is tudjuk, hogy nem tudjuk – valóban képes lesz-e az EU-ból kilépő, s egykoron híres hegemon hírében álló Egyesült Királyság a szabadság világitó bástyája maradni anélkül, hogy az sötét toronnyá ne változna a világgazdaság átformalódó látképén.

Felhasznált irodalom

- Benczes István: *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban. A pénzügyi és gazdasági integráció forгатókönyvei.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2019. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634543480>
- Blundell, Richard – Joyce Robert – Agnes N. Keiller – James P. Ziliak: Income Inequality and the Labour Market in Britain and the US. *Journal of Public Economics*, 162. (2018), 48–62. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.04.001>
- Douch, M. – T. H. Edwards: The Brexit Policy Shock: Were UK Services Exports Affected, and When? *Journal of Economic Behavior & Organization*, 182. (2021), 248–263. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2020.12.025>
- Halmi Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiaja.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634545569>
- Losoncz Miklós: *Brexit. Ugrás az ismeretlenbe.* Budapest, Noran Libro – Progress, 2020.

Internetes források

- <https://obr.uk/forecasts-in-depth/the-economy-forecast/brexit-analysis/>
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLI>
<https://tarki.hu/tarki-konyves-kutatas-2020>

¹² Lásd: <https://tarki.hu/tarki-konyves-kutatas-2020>



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 Közszolgálati 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

| | |
|--|-----|
| KISS LILLA NÓRA – SZIEBIG ORSOLYA JOHANNA: „Közös Európai Életmód?” | 5 |
| TÓTH ANDRÁS: AZ EURÓPAI UNIÓ (SZABÁLYOZÁSI) ÚTJA A SZUVERENITÁS FELÉ AZ ADATALAPÚ GAZDASÁGBAN | 27 |
| SCHUCHTÁR ENDRE: MŰSZAKI SZABÁLYOZÁSI ÉRDEKESSEGEK AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG MEGÁLLAPODÁSÁBÓL | 57 |
| BÍRÓ-NAGY ANDRÁS – LAKI GERGELY: AZ EURÓPAI UNIÓS TAGSÁG HATÁSA A MAGYAR KÖZPOLITIKÁRA | 67 |
| LAKATOS PÉTER LEVENTE: HELSINKITŐL – BOLOGNÁN ÁT – RÓMÁIG | 91 |
| KARÁCSONY PÉTER – PÁSZTÓ VIVIEN: AZ EURÓPAI UNIÓ MUNKAERŐ-PIACI HELYZETÉNEK ELEMZÉSE A KORONAVÍRUS-VÁLSÁG IDEJÉN | 101 |
| HORVÁTH VALÉRIA: EGY FIGYELMEN KÍVÜL HAGYOTT LEHETŐSÉG | 117 |
| MARTONYI JÁNOS: EURÓPAI IDENTITÁS – NYITNI VAGY BEZÁRKÓZNI | 137 |
| TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: EURÓPA EGYESÍTÉSE VAGY AZ EURÓPA FELETTI URALOM? | 149 |
| GOTTFRIED PÉTER: EGYSÉG A SOKSZÍNŰSÉGBEN – LEHET-E MÉLYÍTENI A KIBŐVÍTETT UNIÓBAN | 157 |
| BÓKA JÁNOS: AZ EURÓPAI UNIÓ VARÁZSTALANÍTÁSA | |
| KOVÁCS OLIVÉR: AZ ISMERT ISMERETLENEKTŐL AZ ISMERETLENEK FELÉ LOSONCZ MIKLÓS: BREXIT. UGRÁS AZ ISMERETLENBE CÍMŰ KÖNYV BEMUTATÁSA | 179 |