



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

XXVII. évfolyam (2024)
3. szám

EURÓPAI TÜKÖR

ISSN 2560-287X (elektronikus)

EURÓPAI
TUKÖR

 EUROPEAN
MIRROR

Európai Tükör
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem tudományos folyóirata

Főszerkesztő: Kecsmár Krisztián

Szerkesztőségi titkár: Orbán Endre

Szerkesztőség:

Kecsmár Krisztián

Koller Boglárka

Orbán Endre

Pásztor Szabolcs

A szerkesztőbizottság elnöke: Koller Boglárka

A szerkesztőbizottság tagjai:

Arató Krisztina

Baranyai Gábor

Bartóki-Gönczy Balázs

Ladislav Cabada

Csehi Zoltán

Fehér Miklós Zoltán

Ferkelt Balázs

Fóris György

Gazdag Ferenc

Olga Gyárfásova

Győri Enikő

Halmai Péter

Hegyaljai Mátyás

Jobbágy Zoltán

Kaló József

Karin Liebhart

Martonyi János

Medve-Bálint Gergő

Navracsics Tibor

Nyikos Györgyi

Palánkai Tibor

Pap András László

Papp Tekla

Pelle Anita

Christian Schweiger

Simonné Gombos Katalin

Somssich Réka

SzecsKay András

Takács Szabolcs

Allan Tatham

Varga Réka

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 Közzolgálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Farkas-Nagy Judit

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

ISSN 2560-287X (elektronikus)

Tartalom

ELŐSZÓ

Ki korán kel, nyugalmat lel	5
---------------------------------------	---

TANULMÁNY

Molnár Anna, Jakusné Harnos Éva: Az autonómia és a szuverenitás jövőképe az Európai Unió stratégiai dokumentumaiban	7
Rada Péter: Stratégiai autonómia és energiabiztonság	29
Puskás Anna: A kulturális örökség védelme az EU közös biztonság- és védelempolitikájában: a polgári missziók szerepe	51
Csirszki Martin Milán: Élelmiszer-szuverenitás és jog	69

KÖNYVISMERTETÉS

Horváth Barbara: Könyvismertetés Bartóki-Gönczy Balázs – Sulyok Gábor (szerk.) <i>The New Space Age: Legal and Policy Perspectives</i> című művéről	91
Kozomos Emőke: Könyvismertetés Halmai Péter (szerk.) <i>Fenntarthatóság a közgazdaság-tudományban – Elméleti alapok, alkalmazások</i> című művéről	97

Ki korán kel, nyugalmat lel

Aki látta az *Idétlen időkig* (*Groundhog day*) című Harold Ramis-filmet Bill Murrayvel és Andie MacDowellel, az pontosan tudja, hogy az emberben gyakran felmerül a kérdés: miért pont ugyanez a hektikus nap ismétlődik örökkön örökké? És mégis mit kezdünk ezzel a nappal, ha már tudatosan bennünk, hogy változtathatunk rajta?

Az élet óhatatlan, állandó velejárója a körforgás, a változás. A változás elengedhetetlen a fejlődéshez, de hajlamosak vagyunk azt egyfajta ódzkodással ötvözött félelemmel fogadni. Sajnos a világban tapasztalható változások nem mindig adnak okot a bizakodásra, mégis kénytelenek vagyunk azokat elfogadni mint a fejlődéshez vezető kiváltó okokat. A külső, kívülről észlelhető változás ugyanakkor csakis belső változás elérésével váltható ki, ami elengedhetetlen ahhoz, hogy átvehessük az irányítást a folyamatok felett. Az igazi változás sokszor nehéz beszélgetésekkel kezdődik. Nincs ez máshogy az unió fejlődésével sem.

A változó világot járja körbe az Európai Tükör jelen száma, amelyben az autonómia, a fenntarthatóság, az energiapolitika, illetve az egységes külpolitika terén kapunk iránymutatást, megnyugvást Molnár Anna, Jakusné Harnos Éva, Rada Péter, Puskás Anna, Csirszki Martin Milán, Horváth Barbara, Kozomos Emőke tollából.

Kecsmár Krisztián
főszerkesztő

Molnár Anna,¹  Jakusné Harnos Éva² 

Az autonómia és a szuverenitás jövőképe az Európai Unió stratégiai dokumentumaiban

The Imaginaries of Autonomy and Sovereignty in Strategic Documents of the European Union³

Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai témájú dokumentumaiban 1998 óta megjelenő stratégiai autonómia és szuverenitás fogalmának jelentése az orosz–ukrán háború, valamint a Stratégiai Iránytű 2022-es megjelenése miatt ismét az elemzések középpontjába került. A cikkben röviden áttekintjük a két fogalom tartalmának fejlődését. A folyamatot interdiszciplináris szemszögből vizsgáljuk a politikatudomány és a politikai diskurzuselemzés eszközeivel. A témával foglalkozó, 1998 és 2024 között keletkezett dokumentumok és a vonatkozó szakirodalom segítségével rövid történeti áttekintést nyújtunk az európai stratégiai autonómia és szuverenitás gondolatának kibontakozásáról, majd a szövegmintákban megállapított szövegkörnyezet alapján kimutatjuk, milyen átfedések, illetve különbségek vannak a két fogalom között. Végül Searle intézményi kommunikációról szóló elmélete alapján bemutatjuk, hogy alakul jövőképpé és cselekvési forgatókönyvvé a politikai diskurzusból kimunkált fogalmi tartalom.

Kulcsszavak: Európai Unió, CSDP, európai szuverenitás, stratégiai autonómia, intézményi valóság, politikai diskurzuselemzés

¹ Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok Tanszék, e-mail: molnar.anna@uni-nke.hu

² Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok Tanszék, e-mail: jakusne.harnos.eva@uni-nke.hu

³ A kutatás a TKP2021-NVA-16 program keretében valósult meg, a Kulturális és Innovációs Minisztérium által biztosított Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap TKP2021-NVA finanszírozási programjában. A cikk MOLNÁR, Anna – JAKUSNÉ HARNOS, Éva (2024): From Quasi-Sovereignty to Full Sovereignty? The Interpretations of Strategic Autonomy and Sovereignty in the European Union. *Annals of the Croatian Political Science Association*, 21(1), 95–116 című tanulmányának átdolgozásával és kiegészítésével készült, magyar nyelvű változata.

The meaning of strategic autonomy and sovereignty appearing in defence and security policy related documents of the European Union since 1998 has got in the focus of analyses again because of the Russia–Ukraine war and the 2022 publication of the Strategic Compass. The article shortly summarises the evolution of the two concepts. The process is examined from interdisciplinary perspective, with the tools of political science and political discourse analysis. We provide a short historical overview of the unfolding of the idea of European strategic autonomy and sovereignty based on relevant documents between 1998 and 2024, also discussing the related literature. Then we point out the overlaps and differences between the two concepts founded on the examination of contexts in the sample texts. Finally, using Searle’s theory on institutional communication, we present how the content of concepts forged in political discourse becomes a future vision and a scenario of action in insitutional reality.

Keywords: European Union, CSDP, European sovereignty, strategic autonomy, institutional reality, political discourse analysis

Bevezetés

A stratégiai autonómia, vagy európai szuverenitás, illetve stratégiai szuverenitás fogalma napjainkban az Európai Unió (EU) közös biztonság- és védelempolitikájának (CSDP) kulcskérdései. Bár ezeket a kifejezéseket hagyományosan az államok működésével összefüggésben használjuk, manapság gyakran az Európai Unió szupranacionális intézményrendszerével kapcsolatban merülnek fel.⁴ Ez nem véletlen, hiszen az EU saját fejlődésének következtében meghaladta a kormányközi jellemzőkkel rendelkező nemzetközi szervezeteket, és egyfajta *sui generis* nemzetközi aktornak tekinthető. Az Európai Közösségeket, majd az EU-t létrehozó nemzetközi szerződéseken keresztül, az egyre szorosabb unió létrehozásának folyamatában a tagállamok megosztották saját szuverenitásuk egy részét, de anélkül, hogy új szövetségi alkotmányon alapuló valódi szuperállamot építettek volna.

Noha az EU továbbra sem autonóm vagy szuverén a védelem területén, és a védelem nem is került be a valóban közös szakpolitikai területek közé, az ukrainai orosz agresszió következtében az EU védelmi és biztonságpolitikai szerepe jelentős mértékben megerősödött. Ennek ellenére napjainkban sincs politikai akarat közös európai haderő létrehozására, mivel ennek előfeltétele a valódi szupranacionális, föderális rendszer volna. Az elmúlt években felmerült az igény arra, hogy az EU a gazdasági ereje mellett katonai hatalommá is váljon, azaz képes legyen önállóan cselekedni. Jelenleg az EU katonai értelemben a NATO-tól és ezen keresztül az Egyesült Államok katonai erejétől függ. Ezért az autonóm cselekvőképessége korlátozott. A NATO 1949 óta biztosítja mostanra 32 tagállama számára a védőernyőt. Az EU stratégiai autonómiája korlátozott cselekvőképességként

⁴ CSERNATONI 2022; MIRÓ 2022; MICHAELS–SUS 2024.



értelmezhető; ez az európai szuverenitás előfeltétele. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy napjainkban ezek a fogalmak nemcsak a védelemre vonatkoznak, hanem a gazdaság, a digitalizáció és a technológiai innováció területeire is.⁵

Az autonómia és a szuverenitás fogalma közül az utóbbi vitatottabb az Európai Unióban. Már a stratégiai autonómia kérdése is aggodalmakhoz vezetett, és tisztázni kellett az EU és a NATO közötti kapcsolatot is.⁶ Az európai szuverenitás fogalma tágabban értelmezhető, így jogi és alkotmányjogi vitákat eredményezett.⁷ Míg az 1998-as brit–francia Saint-Malo-i nyilatkozat hangsúlyozta az EU képességét az autonóm cselekvésre,⁸ az Elysée-szerződés aláírásának hatvanadik évfordulóján (2023) kiadott francia–német nyilatkozat Európa stratégiai szuverenitását és digitális szuverenitását emelte ki az európai védelem erősítése mellett.⁹

Az *autonómia* és *szuverenitás* szavak sokféle értelemben használatosak, ezért multidiszciplináris kutatást folytattunk jelentéstartalmuk és jelentéskapcsolataik vizsgálatának céljából. A kiválasztott kulcsfontosságú dokumentumok LIWC és ATLAS.ti szoftverrel támogatott szövegelemzése kezdetén a következő kutatási kérdéseket fogalmaztuk meg:

1. Mi a jelentéskapcsolat a (stratégiai) *autonómia* és a *szuverenitás* között a vizsgált dokumentumokban? A két szó fogalmi jelentésének komponenseit a két szó különféle szövegkörnyezetben kimutatható értelmének feltérképezésével tártuk fel. Emellett megvizsgáltuk a két szó előtt esetenként megjelenő jelzők jelentésmódosító (szűkítő vagy bővítő) szerepét a kognitív nyelvészet elmélete alapján.
2. John L. Searle-nek az intézményi kommunikációról és az intézményi valóság létrehozásáról szóló elmélete alapján¹⁰ hogyan alakul ki a politikai diskurzusban kimunkált fogalmakból a cselekvést megalapozó jövőkép? A folyamat bemutatására elhelyeztük a szuverenitás fogalmát Norman és Isabela Fairclough gyakorlati érvelés modelljében (*practical reasoning*) és elképzelt jövő modelljében (*imaginaries*).

Tanulmányunkban rövid történeti összefoglalót nyújtunk az autonómia és a szuverenitás fogalmának kialakulásáról, amelyet szakirodalmi áttekintés követ. Ezután a módszertani háttér bemutatása következik, majd a kutatási eredményeké, beleértve a kulcsfontosságú dokumentumok diskurzuselemzését, amelynek elméleti kereteit a fogalomelemzés és a gyakorlati érvelés, valamint a jövőképmodell adják. A kutatási eredmények elemzése után következtetéseinket ismertetjük.

⁵ RADU 2023: 240.

⁶ BORRELL 2020.

⁷ BIFULCO–NATO 2020.

⁸ CVCE 1998.

⁹ Elysée 2023.

¹⁰ SEARLE 1998.



A stratégiai autonómia és a szuverenitás célkitűzéseinek története a stratégiai dokumentumok alapján

A közös biztonság- és védelempolitika (CSDP) az Európai Unió legfiatalabb szakpolitikája. Az európai vezetők a jugoszláviai háborúk hatására kezdtek el foglalkozni a közös európai védelem kérdésével, feladva a szorosabb védelmi együttműködés tabuját, amely az Európai Védelmi Közösség kudarca (1954) óta létezett.¹¹ A kilencvenes évek végén a jugoszláviai háborúk váltak a szorosabb védelmi együttműködés hajtóerejévé. E folyamatban a Franciaország és az Egyesült Királyság által 1998-ban kiadott Saint-Malo-i nyilatkozat volt a mérföldkő. A dokumentum hangsúlyozta, hogy az EU-nak autonóm cselekvőképességgel kell rendelkeznie. A 2000-es évek elején kialakultak a biztonság- és védelempolitikai döntéshozatali struktúrák, amelyek eredményeként az EU megkezdte az első közös biztonság- és védelempolitikai misszióit és műveleteit.

A 2003-as *Európai biztonsági stratégia* olyan stratégiai kultúra létrehozását javasolta, amely „elősegíti a korai, gyors, és – szükség esetén – határozott beavatkozást.”¹² Ezt követően a *stratégiai autonómia* kifejezést hivatalosan 2013-ban említették először az Európai Tanács Következtetéseiben. A lisszaboni szerződés hatálybalépése (2009) óta az Európai Tanács 2013-ban tárgyalta először a védelempolitikáról. A dokumentum foglalkozott az európai védelmi ipar megerősítésével és a védelmi képességek fejlesztésével, mint a stratégiai autonómia és a partnerekkel való cselekvőképesség fő feltételeivel.¹³

Az EU 2016-ban megjelent globális stratégiája hangsúlyozta az európai védelmi képességek fejlesztését, a stratégiai autonómia kialakítását, és az EU-nak mint biztonsági közösségnek a megerősítését.¹⁴ Ez a téma számos hivatalos dokumentumnak és beszédnek központi üzenetévé vált mind európai uniós, mind tagállami szinten. Az Európai Unió Tanácsa által kiadott 2016. novemberi Következtetésekben a stratégiai autonómia fogalmát pontosabban határozzák meg: „autonóm módon cselekedni, amikor és ahol szükséges, és partnerekkel, ahol csak lehet.”¹⁵

2016, az EU globális stratégiájának elfogadása és a brexitről szóló népszavazás óta az EU közös biztonság- és védelempolitikájával kapcsolatos integrációs folyamat felgyorsult. Ezt követően a stratégiai autonómia kifejezés használata egyfajta divat is lett.¹⁶ Fontos kiemelni, hogy az utóbbi években több védelmi jellegű kezdeményezést vezettek be, mint korábban két évtized alatt. Bár az európai hadsereg létrehozása nincs napirenden, egyre több szó esik az európai védelmi unió megvalósításáról és a (nyitott) stratégiai autonómiáról, és számos kezdeményezés valósult meg az európai védelmi képességek megerősítése céljából: például az Állandó Strukturált Együttműködés (PESCO), a Koordinált Éves Védelmi Felülvizsgálat (CARD), az Európai Védelmi Alap (EDF), valamint a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC). Azonban

¹¹ VASCONCELOS 2009.

¹² Council of The European Union 2003: 39.

¹³ European Council 2013.

¹⁴ Council of The European Union 2016: 14–18.

¹⁵ Council of The European Union 2016: 2.

¹⁶ MICHAELS–SUS 2024: 384; VARMA 2024.



nagyságrend és célkitűzések tekintetében ezen kezdeményezések egyike sem teljesítette a kezdeti magas elvárásokat, és a stratégiai autonómia megvalósítását sok kritika érte.¹⁷

Emmanuel Macron francia elnök lett a stratégiai autonómia és az európai szuverenitás egyik legfontosabb támogatója.¹⁸ 2017 szeptemberében Macron beszéde a Sorbonne Egyetemen az autonómiavítát a „nacionalizmus, identitarianizmus, protekcionizmus és izolacionista szuverenitás” összefüggésében írta le. A *stratégiai autonómia* helyett a francia elnök az „autonóm műveleti képességet” és az „európai szuverenitást” használta általánosságban a védelem kérdéseinek vonatkozásában. Nézetei szerint az európai szuverenitásnak hat fő eleme van: 1) biztonság és védelem, 2) a határok ellenőrzése, 3) partnerség Afrikával, 4) ökológiai átmenet, 5) digitális technológia, továbbá 6) ipari és monetáris gazdasági hatalom.¹⁹

2018-ban egy nagyköveti konferencián tartott beszédében Macron rámutatott, hogy európai szinten szükséges a stratégiai autonómia kiépítése. Ezt azzal indokolta, hogy az EU az USA-val és Kínával összehasonlítva nem tekinthető stratégiai autonómiával rendelkező hatalomnak.²⁰ Az utóbbi években pedig a francia elnök annak szükségességét hangsúlyozta, hogy meg kell erősíteni az EU külpolitikáját, valamint biztonság- és védelempolitikáját az európai civilizáció és a liberális világrend védelme érdekében.²¹

Az Európai Parlamentben az unió helyzetéről szóló 2018-as beszéd hangsúlyozta, hogy a geopolitikai helyzet következtében eljött az európai szuverenitás pillanata. Juncker, a Bizottság akkori elnöke szerint eljött az ideje annak, hogy Európa a saját kezébe vegye sorsát, és unióként, a nemzetközi kapcsolatok szuverén aktoraként szerepet játsszon a globális ügyek alakításában. Víziója szerint az Európai Unió szuverenitása a tagállamok nemzeti szuverenitásából születik, nem váltja fel azt. Kiemelte, hogy a szuverenitás megosztása erősebbé teszi a tagállamokat. Hangsúlyozta, hogy ez a folyamat nem jelenti az Európai Unió militarizációját; csak azt, hogy több autonómiára tesz szert, és megfelel a globális kötelezettségeinek.²²

2022-ben az Európai Unió Tanácsa által elfogadott *Stratégiai Iránytű* kiemelte a stratégiai autonómia és a technológiai szuverenitás megteremtésének szükségességét.²³ Bár a Tanács 2016-os Következtetései már megadták a definíció irányait, a stratégiai autonómia fogalmának hivatalos definíciója még nem alakult ki uniós szinten. A fogalmat úgy lehetne összefoglalni, hogy a stratégiai autonómia képessé teszi az EU-t a saját biztonsága fenntartására és önálló cselekvésre földön, levegőben, tengeren, a világűrben és a kibertérben. Emellett képesnek kell lennie erőikivetítésre, reagálnia kell külső válságokra, valamint önálló döntések meghozatalára a védelempolitika területén.²⁴ A tagállamok érdekei és álláspontja a koncepciót illetően eltérőek.²⁵

¹⁷ MOLNÁR 2022; CAMPORINI 2017.

¹⁸ MARTILL–CHRYSSOGELOS 2024: 11–12.

¹⁹ Sorbonne Speech of Emmanuel Macron 2017; European Parliament 2022.

²⁰ MACRON 2018.

²¹ STAUNTON 2022.

²² JUNCKER 2018.

²³ Council of the European Union 2022.

²⁴ BISCOP 2017; BISCOP 2018; VARGA 2017; SUTTER 2020: 14; JONES 2020; FIOTT 2018.

²⁵ WEITERSHAUSEN–SCHAFFER–WESSELS 2020; GRÜLL–LAWTON 2020; RECCHIA 2020; SILVA–ZACHARY 2020.



Emmanuel Macron francia elnök 2024 áprilisában ismét beszédet tartott a Sorbonne Egyetemen. Az európai parlamenti választásokat megelőző beszédében hat alkalommal említette az *autonómia*, *autonóm* szavakat, és 22 alkalommal a *szuverén*, *szuverenitás* szavakat.²⁶

A stratégiai autonómia és a szuverenitás gondolatának értelmezése és kritikája a szakirodalomban

Egy 1991-es tanulmányban David Held megállapította a szuverenitás és az autonómia fogalmának eltéréseit. Véleménye szerint a *szuverenitás* egy jogi státuszt jelöl (*de jure sovereignty*), azaz valós törvényhozási hatalmat a politikai folyamatokban. Az autonómia szerinte azt jelenti, mi a valós helyzet (*de facto sovereignty*), azaz, hogy van-e képesség a politikai döntések megvalósítására. Ilyen értelemben egy állam lehet jogilag szuverén anélkül, hogy stratégiailag autonóm, azaz valóban cselekvőképes volna.²⁷

Jelentős szakirodalom foglalkozik a *stratégiai autonómia* és a *szuverenitás* fogalmával mind államokkal, mind az Európai Unióval kapcsolatban. Európai összefüggésben a szakirodalom egy része felhívta a figyelmet arra, hogy a fogalmak jelentése túlságosan kiterjedt és szimbolikus, más része pedig a koncepciók megvalósításának nehézségeire figyelmeztet a transzatlanti kapcsolatok szempontjából.²⁸ Brustlein azt hangsúlyozta egy 2018-as tanulmányában, hogy az EU stratégiai autonómia koncepciója aggodalmat válthat ki az európai partnerek között, mivel a gaullista fordulatra emlékeztetheti őket, valamint a transzatlanti kapcsolatok gyengülésére és a francia befolyás erősödésére.²⁹

Egy 2019-es tanulmányban Lippert és munkatársai kiterjesztették a stratégiai autonómia fogalmát a védelem mellett a gazdaságra, az energiaellátásra és az eurózónára.³⁰ Grevi úgy határozta meg a gazdaságot, a technológiát, valamint a biztonságot és védelmet, mint az európai stratégiai autonómia fő területeit.³¹ Franke és Varma a stratégiai autonómiát olyan koncepcióként határozta meg, amelynek célja egy erősebb, függetlenebb EU a növekvő geopolitikai versengés korszakában.³² Josep Borrell és Thierry Breton egy 2020-ban megjelent véleménycikkükben az autonómia és a szuverenitás szükségességét hangsúlyozták a pandémia miatt kialakult ellátásilánc-válsággal összefüggésben.³³ 2021-ben, a NATO-csapatok afganisztáni kivonulását követően Charles Michel, az Európai Tanács elnöke az európai stratégiai autonómia és az európai értékek közötti kapcsolatot hangsúlyozta.³⁴

²⁶ MACRON 2024.

²⁷ HELD 1991.

²⁸ OLSEN 2022; CAMPORINI et al. 2017; BRUSTLEIN 2018.

²⁹ BRUSTLEIN 2018.

³⁰ LIPPERT–ONDARZA–PERTHES 2019.

³¹ GREVI 2019.

³² FRANKE–VARMA 2019.

³³ BORRELL–BRETON 2020.

³⁴ Elements for a Doctrine: In Conversation with Charles Michel 2021.



Fontos megjegyezni, hogy a két kifejezést gyakran felcserélhetőként használják, de eltérő jelentései vannak a *stratégiai autonómiának* és a *stratégiai szuverenitásnak*. Fiott szerint a *stratégiai szuverenitás* pozitívabban hangzik, mert azt hangsúlyozza, amit az EU megtehet, míg az *autonómia* a másoktól való függetlenségre utal. Másrészt a szuverenitás inkább a nemzeti szuverenitás fogalmához kötődik, amellyel a legtöbben azonosítják, inkább, mint az európai szuverenitással.³⁵ Varma felhívja a figyelmet arra, hogy a stratégiai autonómia fogalma mind az uniós intézmények kommunikációjában, mind pedig a politikai viták szintjén megjelenik.³⁶

A szuverenitás kérdése bonyolultabb, mert a nemzetközi jog egyik alapelve. Az állami szuverenitás fogalmát a harmincéves háborút 1648-ban lezáró vesztfáliai béke alkotta meg. Az államok esetében a szuverenitás önrendelkezést és autonóm cselekvést jelent, vagyis az állam főhatalmat gyakorol a területe és a népessége fölött. A *de iure* szuverenitás a hatalom legitimációját (azaz a nép akaratával való egyezést, a jogot a hatalom gyakorlására), a *de facto* szuverenitás pedig a hatalom birtoklását jelenti (azaz a valós cselekvőképességet).

Brack és szerzőtársai szerint a szuverenitásnak kétféle értelmezése van: az egyik államközpontú és azt helyezi előtérbe, hogy a szuverenitás a hatalom bizonyos szintjéhez kötött, és ebből ered a parlament és a kormány. A spektrum másik végén a posztszuverenista értelmezés helyezkedik el, amely a fogalmat többszintű megközelítésben fogja fel. Ez új szemszögből vizsgálja a szuverenitást, azzal érvelve, hogy a hagyományos megközelítés idejétmúlt a globalizáció és az integráció miatt.³⁷ Bár nincs utalás a szuverenitás gyakorlására európai szinten az EU alapító és kiegészítő szerződéseiben, sőt, még az Európai Unió Bírósága sem utal rá, egyesek meglátása szerint a szuverenitás megosztott vagy közös gyakorlása történik európai szinten, és bizonyos értelemben a szuverenitás korlátozott gyakorlása állami szinten.³⁸ A klasszikus nemzetközi jogi megközelítés többnyire elutasítja azt a gondolatot, hogy lenne valódi törvényhozási jogi átruházás vagy (alkotmányos) pluralizmus az EU különféle döntéshozó szintjei között, mivel az EU jogalkotási képessége mind átruházott, és a tagállamok akaratából ered. A klasszikus felfogás szerint a szuverenitás nem származtatott, hanem eredeti, és valódi szuverenitás nem lehetséges föderális struktúra nélkül. Más megközelítés szerint az uniós jog elsőbbsége valójában az EU szuverenitására utal, hiszen a nemzeti joggal szemben a szuverenitás kérdését is érinti.³⁹

A posztszuverenista értelmezés szerint az EU képes jogi döntések meghozatalára, és megvalósítja szakpolitikáit az EU egészének részéről, a kompetenciája alá tartozó területeken. Ez lényegében tartalmazza az EU-nak mint jogilag egységes, a területén kívül és belül bizonyos szempontból kizárólagos kompetenciákkal rendelkező entitásnak az autonómiáját. Bár a szupranacionális szuverenitás politikai tabu marad, az „európai szuverenitás” továbbra is Emmanuel Macron kiemelt témája, különösen a kereskedelem, a bevándorlás vagy a biztonság területén.

³⁵ FIOTT 2021; European Parliament 2022.

³⁶ VARMA 2024: 65.

³⁷ BRACK-COMAN-CRESPY 2019: 6.

³⁸ WALLACE 1999; BRACK-COMAN-CRESPY 2019; BIFULCO-NATO 2020.

³⁹ BIFULCO-NATO 2020; WALKER 2003.



Csernatonni egy 2022-ben publikált tanulmányában megvizsgálta, mennyire formálja a kollektív gondolkodást a különféle szakpolitikai területeken az EU-szintű kommunikáció a „stratégiai autonómia” és a „szuverenitás” témájában. Megállapította, hogy ezeknek a kifejezéseknek a tág és csak részben definiált jelentése segít az EU-t mint stratégiaiailag független és technológiailag szuverén aktort láttatni.⁴⁰

A kutatás módszertana

Kutatásunk során a szövegek tematikus és kontextuális elemzéséhez Atlas.ti és LIWC szoftvereket használtunk. Megpróbáltuk kimutatni, hogy van-e eltérés az autonómia és a szuverenitás szavak jelenlegi fogalmi jelentésében a korábbi kutatásokban és definíciókban megjelent alapjelentésükhöz képest.⁴¹ A szövegmintáink a Saint-Malo-i nyilatkozattól az Elysée-szerződés aláírásának 60. évfordulóján kiadott nyilatkozaton át (2023) Emmanuel Macron elnök 2024. évi sorbonne-i beszédéig terjedtek.

A fogalmak elemzése

A fogalomnak a filozófiából ismert általános definíciója a fogalom és a világ közötti kapcsolatot hangsúlyozza. Eszerint cselekvés vagy döntéshozatal esetén a fogalom eszköz a gondolkodáshoz, amelynek segítségével hiedelmeket, véleményeket és tervekkel lehet kialakítani.⁴² A lexikai fogalomelmélet alapján a fogalmak leegyszerűsítve megfelelnek a szójelentésnek, és meghatározhatók a szójelentés építőelemeiként.⁴³

Kutatásunk során a többi elvont politikai fogalomhoz hasonlóan nehézséget jelent az autonómia és a szuverenitás jelentésének meghatározása. Margolis és Laurence rámutatnak, hogy egyes fogalmak számos más fogalmat is magukban foglalhatnak alkotóelemekként.⁴⁴ Egy korábbi tanulmányukban⁴⁵ kifejtik, hogy az összetett fogalmakat például szóbeli kommunikáció vagy asszociatív tanulás folyamán megtanulhatjuk megfigyelés és hipotézistesztesztelés által. Azt is hangsúlyozzák, hogy az összetett fogalmak elsajátítása függ a kultúrától és a lélektani körülményektől. A politikai fogalmakat, vagy legalábbis a jelentésük egy részét, a politikai kommunikációban alakítjuk ki, pontosítjuk, nyilvánvalóvá tesszük, és „megtanuljuk”. A fogalmak „politikai” és „általános” értelme nehezen elválasztható.⁴⁶

A politika nyelvében a fogalmak a cselekvés elsődleges eszközei.⁴⁷ Amikor a közlés résztvevői egy fogalmat használnak, nyíltan vagy rejtetten elkötelezik magukat bizonyos állítások mellett, amelyek a szóban forgó fogalom tartalmát alkotják. Ezeket a rejtett

⁴⁰ CSERNATONI 2022.

⁴¹ SCHEDLER 2010: 12.

⁴² WEISKOPF [é. n.].

⁴³ KIEFER–PULVERMÜLLER 2012: 806.

⁴⁴ MARGOLIS–LAURENCE 2023.

⁴⁵ MARGOLIS–LAURENCE 2011.

⁴⁶ GUNNELL 2017.

⁴⁷ SCHEDLER 2010.



elköteleződéseket a fogalom hivatalos definíciója fedi fel. Az, hogy a nyelvhasználók hogyan értelmeznék egy politikai fogalmat, lényegében az ideológiai háttérüktől függ.⁴⁸ Ez az oka, hogy a politikai fogalmak egy közösségben a politikai versengés megnyilvánulásai és eszközei. Adcock hangsúlyozza, hogy a politikatudomány számára fontos fogalmak definíciója és leírása igen heterogén.⁴⁹ Egy rövid etimológiai magyarázatban kimutatja, hogy a „fogalom” jelentésű angol szó (*concept*) latin összetevőkből áll: „con”, azt jelenti, „együtt, egészében”, és „capere”, azt jelenti, „megfogni, megragadni”.⁵⁰ Ez a megállapítása alátámasztja az alábbiakban a szuverenitás és az autonómia fogalmának elhelyezését Fairclough és Fairclough gyakorlati érvelés és jövőképmódelijében.

A társadalomtudományokban Sartori alapműve⁵¹ mutatta be a fogalmak összetevőinek feltárását a szavak jelentésének átfogó elemzésével. Sartori módszere lényegében az explicit definíciók összegyűjtésén és rendszerezésén alapul. A politikai diskurzusban ritkán fordulnak elő a szójelentést tisztázó explicit definíciók; ha a politikai diskurzust természetes nyelvhasználatnak tekintjük, azt homályos és instabil fogalmak jellemzik. Ezért a nyelvi kontextus vizsgálata és a szavak értelmének kikövetkeztetése látszik megfelelő módszernek az EU politikai diskurzusában szereplő autonómia és a szuverenitás fogalmának tisztázására.

Adcock a politikai fogalmak elemzéséhez két megközelítési módot javasol: a kognitív alapút és a nyelvi alapút.⁵² Értelmezésében egy fogalom kognitív struktúrája inkább az egyénhez tartozik, míg nyelvi struktúrája inkább a közösséghez. Megjegyzi, hogy a társadalomtudományokban minden fogalom leírása lényegében a nyelvhasználaton alapul, és gyakran nem tudható, hogy a definiált fogalom „az egyén fogalma” vagy „a közösség fogalma”. Kutatásunkat a fentiekben összefoglalt elméletek alapján terveztük meg, amelyek szerint a politikai fogalmak kialakítása és jelentésük tisztázása a közösség által létrehozott politikai diskurzusban történik. Ez magában foglalja a fogalmak, azaz a jelentések spontán fejlődését, vagy tudatos formálását. Az *autonómia* és a *szuverenitás* szavak jelentésének és a jelentések összefüggéseinek vizsgálatakor gyakorlati okok miatt a „lexikai fogalom” megközelítést alkalmaztuk.⁵³ Természetes nyelvhasználat esetében a hétköznapi értelmezésben a nyelv szókészletének egy egysége (egy szó) filozófiai szempontból megfeleltethető a gondolkodás egy egységének (egy fogalomnak).

A terminológiában gyakran alkalmazott módszer, hogy a fogalmak tartalmát és a fogalmak közötti kapcsolatot úgy határozzák meg, hogy a diskurzusból kiszűrjük a szavak jelentését.⁵⁴ Ennek a szociokognitív terminológiai megközelítésnek az értelmében a kutatásunk célja az *autonómia* és a *szuverenitás* terminusok tanulmányozása különféle lexikai, szituációs, kognitív és kulturális kontextusokban,⁵⁵ az EU intézményrendszerének keretei között létrejött politikai kommunikáció területén, a kollektív tudástermelés példjaként. A szociokognitív terminológiaelmélet szerint egy szó vagy

⁴⁸ NORBERG 2015.

⁴⁹ ADCOCK 2005.

⁵⁰ ADCOCK 2005: 5.

⁵¹ SARTORI 1984.

⁵² ADCOCK 2005: 15–16.

⁵³ MARGOLIS–LAURENCE 2023.

⁵⁴ CABRÉ 1999; TEMMERMAN 2000; FABER 2009.

⁵⁵ TEMMERMAN 2007: 30–31.



terminus jelentésének a történetét fel kell térképezni ahhoz, hogy jobban megértsük a fogalmat, amelyet jelöl. A politikai fogalmakról szóló szakirodalomban több példa található egy fogalom fejlődésének (esetleg átalakulásának) diakrón vizsgálatára. Például Rule és szerzőtársai kutatták a modern amerikai politikai diskurzusban kulcsszerepet játszó fogalmak kialakulását és fejlődését az Egyesült Államok helyzetéről szóló, 1790 és 2014 közötti, évente tartott elnöki beszédekben.⁵⁶ Molnár és Jakusné Harnos elemezte az Európai Unió és Európa államként való konceptualizációját az Európai Bizottság elnökeinek az unió helyzetéről szóló éves beszédeiben.⁵⁷

Az intézményi valóság létrehozása és az elképzelt jövő

A politikai diskurzus, így az EU-ról szóló diskurzus is folyamatosan jövőképeket vázol fel. A szakirodalomban az utóbbi időben fellelhetők az autonómia és a szuverenitás jövőképéről szóló elemzések.⁵⁸ A jelenség értelmezhető John L. Searle-nek az intézményi valóság által termelt intézményi tényekről szóló elmélete alapján.⁵⁹ Az elmélet szerint az intézményeknek deontikus hatalma van, amelyet a közösség ruház rájuk. Ez teszi lehetővé, hogy intézményi tényeket állítsanak elő, amelyek azután a társadalmi környezet alkotórészévé válnak, a fizikai valóság nyers tényeivel együtt. Egy intézmény kiaknázhathatja a ráruházott hatalmat, és felvázolhat egy jövőképet, amelyet kollektívan elismertethet mint tényszerű reprezentációt, és így áthelyezheti a célkitűzés helyéről a körülmények premisszájának a pozíciójába a gyakorlati érvelés folyamatában. Tehát a bejelentés és a kollektív elismertetés révén cselekvés alapjává teheti. A döntő mozzanat a kollektív meg- és elismertetés, mert az hatalmazza fel az intézményt a cselekvésre. A politikai diskurzus szemszögéből így az történik, hogy a közösség folyamatosan fejleszt és megoszt egy fogalmat a nyelvi jelentés megvitatásával (lásd a fenti részt a fogalmakról). Searle elmélete alapján a jövőkép kialakítását és indoklását⁶⁰ Norman és Isabela Fairclough a gyakorlati érvelés sémájában modellezte.⁶¹ A gyakorlati érvelés elmélete megmagyarázza, hogyan döntenek az emberek a cselekedeteikről a hétköznapiakban. Az elmélet hangsúlyozza, hogy a legtöbb közlési helyzetben a cselekvők döntéseit és céljait az ideológiai háttérükben gyökerező értékrendjük határozza meg. Amikor a cselekvők felméri a körülményeket (amelyek percepciójára és értékelésére természetesen szintén hat az értékrendjük), eszköz-cél elemzés után megállapítják a szükséges cselekvést.

A valóságos világnak a fogalmakban megnyilvánuló reprezentációja a diskurzusban a kiindulópontja lehet a dolgok jövőbeli állapotáról szóló vízió kialakításának és bemutatásának, vagyis egy olyan elképzelt jövőnek, amely összhangban van a cselekvő értékrendjével. A jövőkép így a cselekvés irányítójává válik, mert megjelenhet

⁵⁶ RULE-COINET-BEARMAN 2015.

⁵⁷ MOLNÁR – JAKUSNÉ HARNOS 2023.

⁵⁸ CAMPORINI et al. 2017; MARTINS-MAWDSLEY 2021; CSERNATONI 2022.

⁵⁹ SEARLE 1998: 115.

⁶⁰ FAIRCLOUGH-FAIRCLOUGH 2012: 103–111.

⁶¹ FAIRCLOUGH-FAIRCLOUGH 2012: 45–51.



a gyakorlati érvelés modelljében, akár a célpremissza, akár a körülmények premissza helyén. (Lásd lentebb.) A jövőkép tehát célpremissza lehet, mert megvalósítandó célkitűzésként jelenik meg.

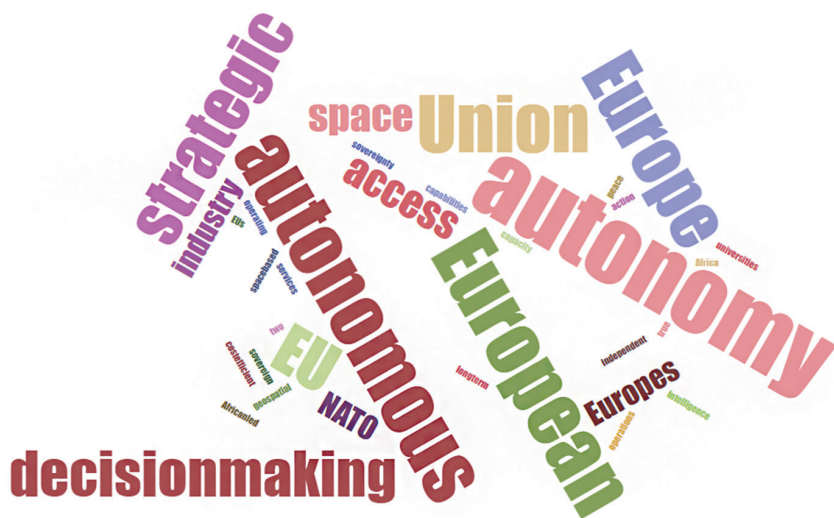
Az intézményi tények termelésének eredményeként a jövőkép a körülménypremissza helyén is megjelenhet, mert a kialakított fogalmak egy kognitív keretet vagy cselekvési keretet hívnak elő, amikor egy politikai intézmény víziójaként mutatják be azokat. Ebben az esetben diskurzust generál, bekerül a politikai dokumentumokba, és mindez politikai cselekvést tesz lehetővé. Ha egy jövőkép a célpremissza helyére kerül a gyakorlati érvelés sémájában, akkor a távoli jövőre vonatkozó vízióként jelenik meg, amely ugyan lehet motiváló, de nem eredményez deontikus hatalmat, ami azonnali cselekvést tesz lehetővé.

Kutatási eredmények és diszkusszió

Az autonómia fogalma

Az első kutatási kérdésünk így hangzott: Mi a jelentéskapcsolat a (stratégiai) *autonómia* és a *szuverenitás* között a vizsgált dokumentumokban? Fogalomelemzéssel kerestük a választ.

A vizsgált dokumentumok szövegében Atlas.ti és LIWC szoftverek segítségével rögzítettük és összehasonlítottuk az *autonómia*, *autonóm* és a *szuverenitás*, *szuverén* szavak előfordulási gyakoriságát. A kvantitatív szakaszt követően kvalitatív elemzést végeztünk kézi kódolással, figyelembe véve az Atlas.ti mesterséges intelligenciájának tematikus elemzési javaslatait, és felhasználva a LIWC szoftver kontextualizációs funkcióját. Az eredményekkel kimutatható a fogalmak fejlődése.



1. ábra: Az *autonomy* és az *autonomous* szavak előfordulási gyakorisága és környezete

Forrás: a szerzők szerkesztése a www.jasondavies.com/wordcloud/ alapján



A szavak (fogalmak) mindegyik előfordulásakor rögzítettük a szöveggörnyezetet és az esetleg hozzá fűzött definíciót vagy magyarázatot. Kutatási eredményeink alapján az *autonómia* fogalma a következőképpen írható le: az autonómia az EU azon képessége, hogy a NATO kiegészítőjeként cselekedjen, különösen akkor, ha az utóbbi nem vesz részt egy válsághelyzetben. Ha részt vesz, akkor mindkét szervezet döntési autonómiáját hangsúlyozzák. Kezdetben az autonómia fogalma általánosságban az EU egészéhez kapcsolódott, azután rokon értelmű szavak pontosították a fogalmat. Ilyen rokon értelmű szavak voltak: határozottság, erő, eltökéltség, önbizalom, függetlenség (1. ábra). Érdekes, hogy az autonómiát vonatkoztatták technológiai szolgáltatásokra (világűrbe telepített rendszerek, 2016) és afrikai békeműveletekre (2022) is.

Miután Macron 2017-ben azt állította, hogy az autonómia alapjait lerakták, az „autonómabb” (2020) és a „több autonómia” (2021) kifejezéseket használták, feltételezve, hogy az EU autonómiája már létezik. (Ezt az eltolódást az elképzelt jövőről szóló részben értelmeztük.) A fogalomnak a *szuverenitástól* való elhatárolása azonban nehéz, főleg, ha együtt fordulnak elő egy szövegben. A „stratégiai” jelző megerősítheti a cselekvőképesség korlátozott vagy kiegészítő jellegét, mert az angol szótári definíciója szerint azt jelenti, „olyan terv része, amelynek konkrét célja van, vagy amely előny szerzésére törekszik” és „előny szerzésével kapcsolatos háborúban, vagy más katonai helyzetben.”⁶²

A szuverenitás fogalma

A *szuverenitás* fogalma, úgy látszik, fokozatosan felváltja az *autonómia* fogalmát. A *szuverenitás* gondolata magában foglalja a törekvést, hogy az EU globális szereplő legyen, képes legyen önállóan cselekedni, és védje meg az értékeit. A *szuverén* Európa rendelkezik saját jövőképpel, ami az egyik oka lehet, hogy a *stratégiai* jelző esetenként összekapcsolódik a *szuverenitás* főnévvel (2. ábra). A szuverenitás előtt megjelent a *valódi* és az *élelmiszer* jelző is. Ez utóbbi rávilágít, hogy a *szuverenitás* fogalma fejlettebb és árnyaltabb lehet, mint az *autonómiáé*: pragmatikusabb tartalma van, amely a valós gazdasághoz, továbbá az államok és a szövetségek működésének konkrét dimenzióihoz kapcsolódik. Ám ez is kombinálódik olyan, kevésbé definiált fogalmakkal, mint a „reziliens Európa” és a „fenntartható Európai Unió”.

Mint ismert, és mint korábban említettük, a *szuverenitás* fogalmát a modern kori történelem és a nemzetközi jog az államisághoz kapcsolja, különösen a főhatalomhoz az állam területe és népessége fölött. Ez a szöveggörnyezetben megjelenő példákból is látható. Mivel az EU nem állam, úgy tűnik, hogy a digitális dimenzió az, ahol figyelmen kívül hagyhatja a területiség kérdését: a digitális szuverenitás vagy a technológiai szuverenitás lehet az a fogalom, amelyben az EU túlhaladhatja a területiség problémáját. Ez megszüntethetné az Európa fogalom többértelműségét is, amelynek lebegő fogalomként az EU diskurzusában homályos jelentései vannak: például jelentheti az Európai Uniót, az európai kontinenst, az európai kultúrát, az európai embereket, hogy csak néhányat említsünk.

62

Lásd: www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/strategic?q=strategic



2. ábra: A sovereignty és a sovereign szavak előfordulási gyakorisága és környezete

Forrás: a szerzők szerkesztése a www.jasondavies.com/wordcloud/ alapján

A kulcsszavak kontextusának vizsgálatakor megfigyelhető volt bizonyos jelzők előfordulása. A kognitív nyelvészet szemszögéből megmagyarázható, hogy mennyiben módosítják az *autonómia* és a *szuverenitás* fogalmának lényegét az előttük megjelenő jelzők.

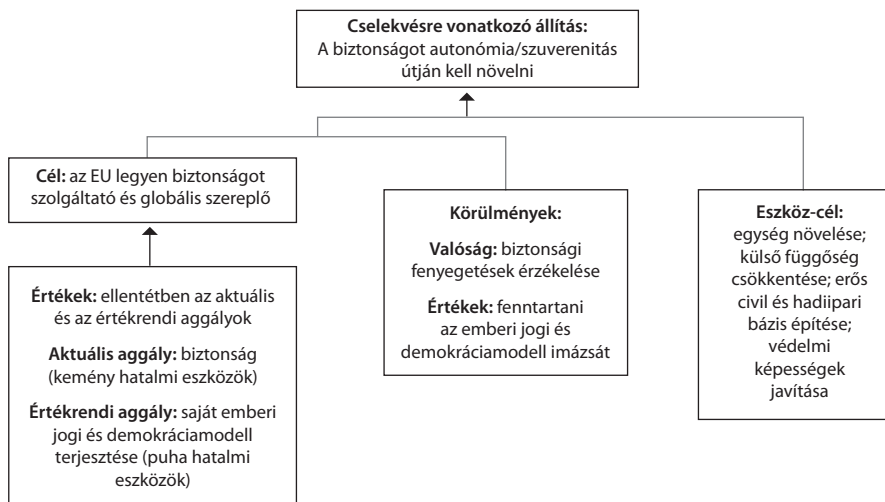
A kognitív nyelvészet elmélete szerint a jelzők általában konkrétan megnevezik egy szó jelentésének lényegi vagy állandó elemét.⁶³ A természetes nyelvhasználatban emellett többféleképpen módosíthatják egy főnév jelentését. Például jelzőt használunk, ha egy általánosan ismert szó vagy kifejezés nem elég pontos a szándékunknak megfelelő jelentés kifejezésére. Erre lehet példa a *stratégiai autonómia*, a *technológiai szuverenitás* vagy a *digitális szuverenitás*. Az *autonómia* szó jelentése (fogalma) túl széles körű és összetett, ráadásul az elemzett szövegekből is kitűnik, hogy a „függetlenség” az EU esetében csak korlátozott lehet, ezért szűkíti az *autonómia* jelentését arra utalva, hogy hosszú távú vagy konkrét területeken rendelkezésre álló lehetőségek azért vannak. A szuverenitás pedig államokhoz vagy az államisághoz köthető, ezért korlátozni kell az értelmét az EU-val összefüggésben: például a *digitális szuverenitás* a fogalom terjedelmét a digitális technológia területére szűkíti, ami kiküszöböli a félreértést, jelezve, hogy ez a szuverenitás nem azonos a hagyományos fogalommal. Ezek a megoldások egyrészt bizonyítják az *autonómia* és a *szuverenitás* fogalmak lebegő, vagyis homályos, ide-oda csúsztható tartalmát, másrészt a jelzős változatok lehetővé teszik, hogy a kifejezések használója szükség esetén hivatkozhasson az eredeti tartalmukra.

⁶³ LANGACKER 2008: 319–323.



Az európai szuverenitás jövőképe

Emmanuel Macron elnök a Sorbonne-on tartott, 2017. évi beszédében kifejtette, hogy az európai szuverenitást meg kell konstruálni, ami találóan kifejezi, hogyan formálódik a fogalom a politikai diskurzusban és cselekvésben. A fogalom fejlődésével összhangban egyre több alkotóeleme ismerhető meg. Mostanra az is világossá vált, hogy az európai szuverenitás nem önmagában cél, hanem annak eszköze, hogy az Európai Unió biztonságfogyasztóból biztonságot szolgáltatóvá és egyúttal globális aktorrá váljon. Valójában a szuverenitás igénye összefügghet a biztonsági fenyegetések érzékelésével. 2022-ben, az Ukrajna elleni orosz agressziót követően, a versailles-i nyilatkozatban „az európai szuverenitás kiépítését” úgy jelölték meg, mint általánosságban „a függőségek csökkentését”. A 3. ábra összefoglalja az európai szuverenitás érdekében szükséges cselekvés melletti érvrendszert. Véleményünk szerint az Európai Unióban ellentmondás van az aktuális aggályok (a fizikai vagy létfenyegetések érzékelése, amelyek kezelése kemény hatalmi eszközöket igényel), valamint az értékrendi aggályok között (például, hogy az EU maradjon az emberi jogok és a demokrácia modellje, amelynek a fenntartása puha hatalmi tényezőket igényel). Ez abból eredhet, hogy az EU értékrendje a szerződéses keretből és az intézményi valóságából származik, amelyet most külső tényezők fenyegetnek. Az európai szuverenitás elérése a módja annak, hogy globális tényezővé és biztonságot szolgáltatóvá válhasson.



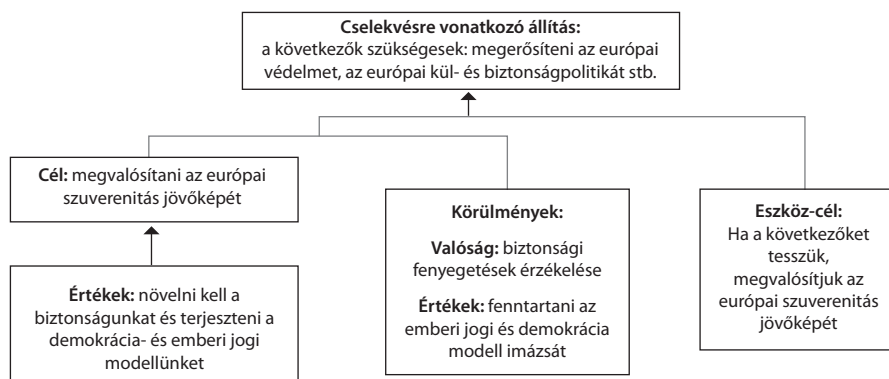
3. ábra: Az európai szuverenitás jövőképe a gyakorlati érvelés modelljében

Forrás: a szerzők szerkesztése FAIRCLOUGH–FAIRCLOUGH 2012: 48 alapján

A valóságos körülmények és az EU értékrendje közötti feszültség vegyes eszközrendszert eredményez a szuverenitás célkitűzésének megvalósításához. Például a 2023. január 22-i francia–német Elysée-nyilatkozat a következő eszközrendszert tartalmazza: a kapcsolatok erősítése minden téren, de különösen az európai kül- és biztonságpolitikában; az európai védelem megerősítése; határozott politika ipari, technológiai és digitális

területen; a gazdasági erő növelése; energiabiztonság; átmenet a zöldgazdaságba; az európai demokratikus működés megszilárdítása. Ezek mindegyike értelmezhető az európai szuverenitás elérésének feltételeként, például: ha megerősítjük az európai védelmet vagy védelmi ipart, az EU (még inkább) önálló, azaz szuverén lesz.

A 4. ábra bemutatja, hogy az európai szuverenitás fogalma hogyan válik elképzelt jövőként a valóságunk részévé, az intézményi valóság termelésének értelmében. Ha a közösség megismeri és kollektívan elfogadja, mert az intézmények beszélnek és írnak róla, akkor a különféle diskurzusokban való megjelenése hivatkozási alap lesz. Például a 2023. január 22-i francia–német nyilatkozat utal a 2022. márciusi versailles-i nyilatkozatra. Tehát cselekvésre vonatkozó állítás helyett az európai szuverenitás már a kitűzött cél helyén jelenik meg, ami konkrét és azonnali cselekvéseket eredményezhet a cél elérése érdekében.



4. ábra: Az európai szuverenitás jövőképének megvalósítása

Forrás: a szerzők szerkesztése FAIRCLOUGH–FAIRCLOUGH 2012: 107 alapján

A cselekvésekre vonatkozó állítások olyan komplex fogalmi kereteket hívnak elő, amelyek akadályozhatják a gondolatok és célkitűzések kollektív megismerését és elfogadását. Ezt ábrázolja az Európai Parlament számára készített, a *stratégiai autonómia* fogalmát tematikus klaszterekben összegző kutatás.⁶⁴

Az európai autonómia és szuverenitás Macron elnök 2024-es beszédében

Macron elnök 2024 áprilisában, a Sorbonne Egyetemen tartott beszédében⁶⁵ hat alkalommal említette az *autonómia*, *autonóm* szavakat, és 22 alkalommal a *szuverén*, *szuverenitás* szavakat. Stratégiai autonómiáról, valódi stratégiai autonómiáról és hosszú távú stratégiai autonómiáról beszélt, amelyek a szuverenitás megteremtésének lépcsőfokai, illetve eszközei lehetnek. Az európai szuverenitás létrehozását hat szakaszban vázolta fel. Ezek a következők: 1. a közös adósságteher, amely a Covid-19 utáni Helyreállítási

⁶⁴ European Parliament 2022: 11.

⁶⁵ MACRON 2024.



és Ellenállóképességi Alap létrejöttével már részben megvalósult. 2. A tagállamok stratégiai egysége olyan ügyekben, amelyek eredetileg nemzeti hatáskörbe tartoznak, például az egészségügy, az energiapolitika és a védelem területén. 3. A tagállamok lépéseket tettek a stratégiai autonómia irányába, hogy csökkentsék külső függőségüket a félvezetők és a stratégiai fontosságú nyersanyagok tekintetében. 4. Bevezették a Green Deal-t, és megkezdték az átállást digitális és energiaügyi téren. 5. A tagállamok újra megvizsgálják a szomszédságpolitikát és létrehozták az Európai Politikai Közösséget. 6. Meg kell erősíteni Európát, amelyet három tekintetben javasol: képesnek kell lennie nagy jelentőségű stratégiai döntésekre; követni a paradigmaváltásokat, és azokra határozottan, a prosperitást és a humanizmust megőrizve reagálni. Macron beszéde szerint az erős Európa képes gondoskodni a saját biztonságáról és védeni a külső határait, kiszabadulva a második világháború után kialakult stratégiai gyámság alól. Ez azt jelenti, hogy Európának tovább kell integrálódnia a védelem területén, új termelési és növekedési modellt kell alkotnia, és továbbra is terjesztenie kell az európai értékeket és humanizmust. A védelem tekintetében létre kell hozni „a NATO európai pillérét”. (Ez inkább a korlátozott, vagy kiegészítő cselekvés lehetőségét vetíti előre, amely az autonómia fogalmához kapcsolódik.) A beszédben megjelölt kulcsfontosságú területek nagyrészt megfelelnek a korábbi, elemzett szövegekben a szuverenitáshoz vezető szempontoknak: iparfejlesztés, digitalizáció, zöldátmenet, energiareform, valamint az elnök új javaslata, az élelmiszer-termelési szuverenitást jelentő agrárpolitika.

Következtetések

Az *autonómia*, *autonóm* és a *szuverenitás*, *szuverén* szavak előfordulását és jelentését vizsgáltuk interdiszciplináris módszerrel 1998-tól a mintaként kiválasztott kulcsfontosságú dokumentumokban. Mivel történelmi és jogi okok miatt mind a *szuverenitás*, mind az *autonómia* fogalma összetett, és az Európai Unióval összefüggésben még fejlődnek, a fogalmi struktúrájuk jelenleg nem megállapítható. Az EU politikai diskurzusában gyakran rokon értelműként használatosak. A *szuverenitás* magában foglalja az *autonómiát*, de az utóbbi nem tűnik alkalmasnak a közös jövőkép felvázolására. Annak érdekében, hogy vonzóbbá és szélesebb jelentésűvé tegyék, a *stratégiai autonómia* kifejezést használják, amelyben a jelző bővíti a főnév jelentését. A *szuverenitás* fogalma kidolgozottabb és fokozatosan felváltja az *autonómia* fogalmát. Ha a *szuverenitás* szó előtt a *digitális* vagy a *technológiai* jelzők állnak, azok szűkítik, illetve pontosítják a jelentését, a fogalomnak az államiság hagyományos gondolkodáskörén kívüli alkalmazásával. Emellett az EU kontextusában a *szuverenitás* a jövőt is formáló globális szereplő státuszához kapcsolódik.

A szuverenitás fogalmának alkotóelemei annak eredményeként jelentek meg az EU politikai diskurzusában, hogy az intézményi tények előállításában közben létrejött az európai szuverenitás jövőképe, és megkezdődött annak megvitatása, milyen út vezet a megvalósításához. Például a közös biztonság- és védelempolitika, az erősebb hadiipar és gazdaság, a függőségek csökkentése, valamint az európai értékek és demokrácia terjesztése. Kimutattuk az ellentmondást az EU önképe és arra vonatkozó törekvése között, hogy jelentős katonai erővel rendelkező, biztonságot szolgáltató legyen: az EU



mostanáig a puha hatalom eszközeit alkalmazta, ám a jelenlegi biztonsági környezetben a kemény hatalom eszközeinek megteremtését tűzte ki célul. Az ellentmondás csökkentését szolgálhatja, hogy a szuverenitás megteremtésének egyik eszközeként a kettős célú ipari fejlesztéseket helyezi előtérbe, és így a politikai kommunikációban a gazdasági előnyökre kerül a hangsúly. Az, hogy a formálódó alkotóelemek közül melyik lesz a középpontban, a közös cselekvés eredményeként létrejövő irányzatoktól függ: a jövőkép lehet egy korlátozott cselekvési képességgel rendelkező unió vagy egy teljesen független, globális aktorként is fellépő unió.

Felhasznált irodalom

- ADCOCK, Robert (2005): *What Is a Concept?* The C&M Working Paper Series. Mexico City: Committee on Concepts and Methods – IPSA – CIDE. Online: www.concepts-methods.org/files/workingpaper/pc%201%20adcock.pdf
- BIFULCO, Raffaele – NATO, Alessandro (2020): *The Concept of Sovereignty in the EU – Past, Present and the Future*. RECONNECT Project. Online: <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5ceba74f0&appId=PPGMS>
- BISCOP, Sven (2017): European Defence: What's in the CARDS for PESCO? *Security Policy Brief*, 91. Online: www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/10/SPB91-Biscop.pdf?type=pdf
- BISCOP, Sven (2018): *European Strategy: New Future for an Old Power*. New York: Routledge.
- BORRELL, Josep (2020): *Why European Strategic Autonomy Matters*. 2020. december 3. Online: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/why-european-strategic-autonomy-matters_en
- BRACK, Nathalie – COMAN, Ramona – CRESPIY, Amandine (2019): Sovereignty Conflicts in the European Union. *Les Cahiers du Cevipol*, 4, 3–30. Online: <https://doi.org/10.3917/lcdc.194.0003>
- BRUSTLEIN, Corentin (2018): European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility. *IFRI*, 2018. november 16. Online: www.ifri.org/en/editorials/european-strategic-autonomy-balancing-ambition-and-responsibility
- CABRÉ, Teresa M. (1999): *Terminology. Theory, Methods, Applications*. Amsterdam: John Benjamins. Online: <https://doi.org/10.1075/tlrp.1>
- CAMPORINI, Vincenzo et al. (2017): *European Preference, Strategic Autonomy and European Defence Fund*. Armament Industry European Research Group. Online: www.clingendael.org/sites/default/files/2017-11/Ares-22-Report-Nov-2017.pdf
- CSERNATONI, Raluca (2022): The EU's Hegemonic Imaginaries: From European Strategic Autonomy in Defence to Technological Sovereignty. *European Security*, 31(3), 395–415. Online: <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2103370>
- CVCE (1998): *Joint Declaration issued at the British-French Summit*. Saint-Malo, France, 1998. december 3–4. Online: www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html



- Elements for a Doctrine: In Conversation with Charles Michel. *Geopolitique.eu*, 2021. szeptember 8. Online: <https://geopolitique.eu/en/2021/09/08/elements-for-a-doctrine-in-conversation-with-charles-michel/>
- European Parliament (2022): *EU Strategic Autonomy 2013–2023. From Concept to Capacity*. EU Strategic Autonomy Monitor, 2022. július. Briefing. European Parliament. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)
- FABER, Pamela Benítez (2009): The Cognitive Shift in Terminology and Specialised Translation. *MonTI. Monografías de Traducción e Interpretación*, 1, 107–134. Online: <https://doi.org/10.6035/MonTI.2009.1.5>
- FAIRCLOUGH, Isabela – FAIRCLOUGH, Norman (2012): *Political Discourse Analysis: A Method for Advanced Students*. London–New York: Routledge.
- FIOTT, Daniel (2018): *Strategic Autonomy: Towards 'European Sovereignty' in Defence?* EUISS, 2018. december. Online: www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf
- FIOTT, Daniel (2021): European Sovereignty – Strategy and Interdependence. EU Institute for Security Studies. *Chaillot paper*, 169, 2021. július. Online: <https://doi.org/10.2815/231962>
- FRANKE, Ulrike – VARMA, Tara (2019): *Independence Play: Europe's Pursuit of Strategic Autonomy*. European Council on Foreign Relations, 2019. július. Online: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Independence-play-Europes-pursuit-of-strategic-autonomy.pdf>
- GREVI, Giovanni (2019): *Strategic Autonomy for European Choices: The Key to Europe's Shaping Power*. European Policy Centre. Discussion Paper. Europe in the World Programme. Online: www.epc.eu/content/PDF/2019/190719_Strategicautonomy_GG.pdf
- GRÜLL, Philipp – LAWTON, Sarah (2020): 'Sovereignty and Solidarity': Germany's Plans for the EU's Foreign Policy. *Euractiv*, 2020. június 29. Online: www.euractiv.com/section/global-europe/news/sovereignty-and-solidarity-germanys-plans-for-the-eus-foreign-policy/
- GUNNELL, John G. (2017): Political Concepts and the Concept of the Political. *Teoria Polityki*, 1, 187–201. Online: <https://doi.org/10.4467/00000000TP.17.0010.6589>
- HELD, David (1991): *Political Theory and the Modern State*. Cambridge: Polity Press.
- JONES, Ben (2020): CSDP Defence Capabilities Development. In *10 Years of CSDP. Four In-Depth Analyses Requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament (EP)*. Online: <https://doi.org/10.2861/374045>
- JUNCKER, Jean-Claude (2018): State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_5808
- KIEFER, Markus – PULVERMÜLLER, Friedemann (2012): Conceptual Representations in Mind and Brain: Theoretical Developments, Current Evidence and Future Directions. *Cortex*, 48(7), 805–825. Online: <https://doi.org/10.1016/j.cortex.2011.04.006>
- LANGACKER, Ronald W. (2008): *Cognitive Grammar. A Basic Introduction*. Oxford–New York: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195331967.001.0001>
- LIPPERT, Barbara – ONDARZA, Nicolai von – PERTHES, Volker szerk. (2019): European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests. *SWP Research Paper*, (4). Online: <https://doi.org/10.18449/2019RP04>



- MARGOLIS, Eric – LAURENCE, Stephen (2011): Learning Matters: The Role of Learning in Concept Acquisition. *Mind & Language*, 26(5), 507–539. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0017.2011.01429.x>
- MARGOLIS, Eric – LAURENCE, Stephen (2023): Concepts. In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Online: <https://plato.stanford.edu/entries/concepts/#StrCon>
- MARTILL, Benjamin – CHRYSOGELOS, Angelos (2024): You're Projecting! Global Britain, European Strategic Autonomy and the Discursive Rescue of the Internationalised State. *European Security*, 1–20. Online: <https://doi.org/10.1080/09662839.2024.2425641>
- MARTINS, Bruno Oliveira – MAWDSLEY, Jocelyn (2021): Sociotechnical Imaginaries of EU Defence: The Past and the Future in the European Defence Fund. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 59(6), 1458–1474. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.13197>
- MICHAELS, Eva – SUS, Monika (2024): (Not) Coming of Age? Unpacking the European Union's Quest for Strategic Autonomy in Security and Defence. *European Security*, 33(3), 383–405. Online: <https://doi.org/10.1080/09662839.2024.2376603>
- MIRÓ, Joan (2022): Responding to the Global Disorder: The EU's Quest for Open Strategic Autonomy. *Global Society*, 37(3), 315–335. Online: <https://doi.org/10.1080/13600826.2022.2110042>
- MOLNÁR, Anna (2022): The Idea of a European Security and Defence Union. In MOLNÁR, Anna et al. (szerk.): *Challenges of the Common Security and Defence Policy*. ESDC 2nd Summer University Book. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 19–36. Online: <https://doi.org/10.2855/417831>
- MOLNÁR, Anna – JAKUSNÉ HARNOS, Éva (2023): The Postmodernity of the European Union: A Discourse Analysis of State of the Union Addresses. *The International Spectator*, 58(1), 58–74. Online: <https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2149177>
- NORBERG, Jakob (2015): Concepts, Political. In GIBBONS, Michael T. (szerk.): *The Encyclopedia of Political Thought*. John Wiley & Sons. Online: <https://doi.org/10.1002/9781118474396.wbept0188>
- OLSEN, Gorm Rye (2022): Transatlantic Cooperation in Flux: Europe's Small and Cautious Steps Towards „Strategic Autonomy”. *Defence Studies*, 22(4), 609–623. Online: <https://doi.org/10.1080/14702436.2022.2110477>
- RADU, Roxana (2023): DNS4EU: A Step Change in the EU's Strategic Autonomy? *Journal of Cyber Policy*, 8(2), 239–256. Online: <https://doi.org/10.1080/23738871.2023.2295937>
- RECCHIA, Stefano (2020): A Legitimate Sphere of Influence: Understanding France's Turn to Multilateralism in Africa. *Journal of Strategic Studies*, 43(4), 508–533. Online: <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1733985>
- RULE, Alix – COINTET, Jean-Philippe – BEARMAN, Peter S. (2015): Lexical Shifts, Substantive Changes, and Continuity in State of the Union Discourse, 1790–2014. *PNAS*, 112(35), 10837–10844. Online: <https://doi.org/10.1073/pnas.1512221112>
- SARTORI, Giovanni (1984): Guidelines for Concept Analysis. In SARTORI, Giovanni (szerk.): *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. London: Sage, 15–85. Online: https://archive.org/details/socialsciencecon0000unse_a6j4/page/n7/mode/2up



- SCHEDLER, Andreas (2010): Concept Formation in Political Science. *CIDE Working Papers*, (219). Online: http://works.bepress.com/andreas_schedler/28/
- SEARLE, John R. (1998): *Elme, nyelv és társadalom*. Budapest: Vince.
- SILVA, Paul M. II – SELDEN, Zachary (2020): Economic Interdependence and Economic Sanctions: A Case Study of European Union Sanctions on Russia. *Cambridge Review of International Affairs*, 33(2), 229–251. Online: <https://doi.org/10.1080/0955757.2019.1660857>
- STAUNTON, Eglantine (2022): 'France Is Back': Macron's European Policy to Rescue 'European Civilisation' and the Liberal International Order. *Third World Quarterly*, 43(1), 18–34. Online: <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1994384>
- SUTTER, Camille de (2020): Europe's Road to Strategic Autonomy: Summarising the Concrete Steps Taken. *Finabel*, 2020. június 3. Online: <https://finabel.org/europes-road-to-strategic-autonomy-summarising-the-concrete-steps-taken/>
- TEMMERMAN, Rita (2000): *Toward New Ways of Terminology Description. A Sociocognitive Approach*. Amsterdam–Philadelphia: John Benjamins. Online: <https://doi.org/10.1075/tlrp.3>
- TEMMERMAN, Rita (2007): Approaches to Terminology. Now That the Dust Has Settled... *A Journal of Professional Communication*, 20, 27–36. Online: <https://bit.ly/4jTz01q>
- VARGA, Gergely (2017): Towards European Strategic Autonomy? Evaluating the New CSDP Initiatives. *Magyar Külügyi Intézet*, 2017. október 3. Online: <https://hiia.hu/en/towards-european-strategic-autonomy-evaluating-the-new-csdp-initiatives/>
- VARMA, Tara (2024): European Strategic Autonomy: The Path to a Geopolitical Europe. *The Washington Quarterly*, 47(1), 65–83. Online: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2024.2327820>
- VASCONCELOS, Álvaro de (2009): Introduction – 2020: Defence beyond the Transatlantic Paradigm. In VASCONCELOS, Álvaro de (szerk.): *What Ambitions for European Defence in 2020?* Condé-sur-Noireau: EU Institute for Security Studies, 15–26. Online: www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/What_ambitions_for_European_defence_in_2020_0.pdf
- WALKER, Neil (2003): Constitutionalising Enlargement, Enlarging Constitutionalism. *European Law Journal*, 9(3), 365–385. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00182>
- WALLACE, William (1999): The Sharing of Sovereignty: The European Paradox. *Political Studies*, 47(3), 503–521. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00214>
- WEISKOPF, Daniel szerk. [é. n.]: Concepts. *Philpapers*. Online: <https://philpapers.org/browse/concepts>
- WEITERSHAUSEN, Inez von – SCHAFER, David – WESSELS, Wolfgang (2020): A 'Primus Inter Pares' in EU Foreign Policy? – German Leadership in the European Council during the Libyan and Ukrainian Crises. *German Politics*, 29(1), 42–58. Online: <https://doi.org/10.1080/09644008.2019.1583328>



Elemzett szövegek

- BORRELL, Josep – BRETON, Thierry (2020): *For a United, Resilient and Sovereign Europe*. Online: www.eeas.europa.eu/eeas/united-resilient-and-sovereign-europe-thierry-breton_en
- Council of the European Union (2003): *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. 15895/03. Brussels, 2003. december. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union (2016): *Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence*. 2016. november 14. Online: www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf
- Council of the European Union (2022): *A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. (OR. en) 7371/22. Brussels, 2022. március 21. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
- Élysée (2023): *French-German Declaration*. 2023. január 22. Online: www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2023/01/22/french-german-declaration
- European Council Conclusions EUCO 217/13. 2003. december 19/20. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>
- Informal meeting of the Heads of State or Government. Versailles Declaration. 2022. március 11. Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/03/10-11/
- MACRON, Emmanuel (2018): *Speech by the President of the French Republic at the Conference of Ambassadors*. 2018. augusztus 27. Online: www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2018/08/27/speech-by-the-president-of-the-french-republic-at-the-conference-of-ambassadors
- MACRON, Emmanuel (2024): *Europe—It Can Die. A New Paradigm at the Sorbonne*. Le Groupe d'études géopolitiques. Online: <https://geopolitique.eu/en/2024/04/26/macron-europe-it-can-die-a-new-paradigm-at-the-sorbonne/>
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016). Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- Sorbonne Speech of Emmanuel Macron. Full text/English version* (2017). Online: <https://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>



Rada Péter¹ 

Stratégiai autonómia és energiabiztonság

Strategic Autonomy and Energy Security

A tanulmány célja, hogy feltárja az EU energiabiztonságának és stratégiai autonómiájának összefüggéseit a globális geopolitikai környezet változásainak tükrében. A tanulmány központi hipotézise, hogy az EU stratégiai autonómiájának elérése elengedhetetlen a fenntartható energiabiztonság megteremtéséhez, ám ez nem valósítható meg az EU autonómiája nélkül. Az elemzés rávilágít arra, hogy az EU energetikai átmenete során fennáll a veszélye annak, hogy az orosz energiafüggőséget új, elsősorban Kínával és az Egyesült Államokkal szembeni függőség váltsa fel. A tanulmány áttekinti az EU energiabiztonsági kihívásait, bemutatja az energia- és klímapolitikai célok közötti egyensúlykeresést, és elemzi az EU geopolitikai helyzetét a globális energetikai rendszer átalakulása közepette. A következtetések alapján a tanulmány javaslatokat tesz arra, hogyan érheti el az EU a stratégiai autonómiáját a fenntartható energiabiztonság biztosítása mellett, hangsúlyozva a közös külpolitika és diplomácia fontosságát az egységes és hatékony uniós energiasztratégia kialakításában.

Kulcsszavak: Európai Unió, energiabiztonság, stratégiai autonómia, geopolitika, energiaátmenet, Oroszország, Kína, Egyesült Államok, klímapolitika, fenntarthatóság

This study aims to explore the relationship between the European Union's (EU) energy security and strategic autonomy in the context of changing global geopolitical dynamics. The central hypothesis of the study is that achieving the EU's strategic autonomy is essential for establishing sustainable energy security, but this cannot be realized without the EU's autonomy. The analysis highlights the risk that the EU's energy transition may lead to a new dependency, primarily on China and the United States, replacing its former reliance on Russian energy. The study reviews the challenges to the EU's energy security, examines the balance between energy and climate policy goals, and analyzes the EU's geopolitical position amid the transformation of the global energy system. Based on the findings, the study offers recommendations on how the EU can achieve strategic autonomy while ensuring

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem; nemzetközi rektorhelyettes, Budapesti Metropolitán Egyetem, e-mail: rada.peter@uni-nke.hu

sustainable energy security, emphasizing the importance of a unified foreign policy and diplomacy in shaping a cohesive and effective EU energy strategy.

Keywords: European Union, energy security, strategic autonomy, geopolitics, energy transition, Russia, China, United States, climate policy, sustainability

Bevezetés

Az EU és tágabban a Nyugat klímapolitikai céljainak kérdése egy rövid időre hátrébb sorolódott a biztonságpolitikai diskurzus napirendjén, de nem tűnt el teljesen, és mára újra az egyik legfontosabb kérdés, amit jelez, hogy az amerikai külpolitikai gondolkodás meghatározó trendjeit tükröző *Foreign Affairs* 2024 nyarán is kiemelt cikket szentelt a kérdésnek.² Az energiahatékonyság és energiabiztonság pedig az EU tekintetében váltan prioritás az EU versenyképességének jövőjéről szóló „Draghi-jelentés” tükrében.³

A második világháború óta példa nélküli orosz agresszió a hidegháború utáni világ végét jelzi, amelynek geopolitikai következményei elhomályosították a globális energetikai rendszer mélyreható átalakításának az EU szempontjából kiemelt célját is.⁴ Ugyanakkor a háború visszaemelte az energiabiztonságot Európa politikai napirendjének élére. Fontos leszögezni, hogy jelen tanulmány szerzője nem energiapolitikai szakértő, de az EU stratégiai autonómiájával és a világrend változásával kapcsolatos kutatások során az energiabiztonság kérdése kikerülhetetlennek mutatkozott, ami végső soron ezt a publikációt motiválta.

A tanulmány fő hipotézise, hogy az EU csapdahelyzetben van: stratégiai autonómiájának eléréséhez elengedhetetlen a fenntartható energiabiztonság megteremtése, ami azonban nem valósítható meg az EU autonómiája nélkül. Valamelyik folyamatot, vagy mindkettőt, mindenképpen erősíteni kell. Az energiabiztonság elérése hosszú távon sikeres energetikai átmenetet igényel, amely során az EU kénytelen lesz szembenézni az orosz függőségből való kilábalás utáni újabb függőségek kialakulásának lehetőségével, különösen Kínával és az Egyesült Államokkal szemben. Az EU-nak meg kell találnia az egyensúlyt a klímacélok, a fenntarthatóság és az energiabiztonság között, miközben alkalmazkodnia kell a változó geopolitikai környezethez.

Az EU szempontjából sosem volt egyszerű megtalálni a klímacélok, a fenntarthatóság és az évek óta küszködő gazdaság energiaigényének biztosítása közötti egyensúlyt.

² BORDOFF – O’SULLIVAN 2024.

³ A Draghi-jelentés 3. fejezete részletesen foglalkozik az energiabiztonság, a versenyképesség, a zöld átállás és az energiabiztonság összefüggéseivel. Ugyanakkor a tanulmány a kérdéskört elsősorban „nagypolitikai” szemüvegen keresztül vizsgálja, és azt célozza, hogy – a szerző szubjektív megítélésének szemüvegén keresztül – a nemzetközi kapcsolatok diszciplínáján belül tárja fel az energiabiztonság és az EU autonómiájának összefüggéseit a változó világrendben. A versenyképesség vizsgálata nem elválasztható ezektől a területektől, de annak részletesebb bevonása az elemzésbe külön kutatást és tanulmányt érdemel. Aki a versenyképesség irányából kívánja közelebből megvizsgálni a kérdést, annak érdemes a Draghi-jelentésen felül megnézni az ahhoz kapcsolódó elemzést és ajánlásokat, valamint Draghi beszédét is. A dokumentumok elérhetők: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059

⁴ BORDOFF – O’SULLIVAN 2022.



A globális geopolitikai környezet változása miatt pedig mindez összekapcsolódott, elsősorban amerikai nyomásra – a kockázatmentesítés és lekapcsolódás, a korábbi és a globalizáció előnyeit kihasználni kívánó gazdaságfilozófiai iránnyal gyökeresen ellentétes erőfeszítésekkel. Napjainkban a globális energetikai bizonytalanság fő mozgatórugói egyrészt az Egyesült Államok és Kína közötti nagyhatalmi rivalizálás visszatérése, a 20. századi jellegű háború visszatérése Európában, a kiszámíthatatlan, esetlegesen multipoláris és töredezett új világrendből fakadó félelmek, másrészt az energiafüggőség kijózanító valósága, párosulva az éghajlatváltozás közelgő katasztrofális következményeivel. Az energiabiztonság soha nem volt pusztán kilowatt, köbméter vagy molekula függvénye, és az EU tekintetében még igazabb, hogy a fenntartható energiabiztonság összefügg a geopolitikával, a rezilienciával, az általános gazdasági hatékonysággal, valamint az EU politikai és szabályozási akaratával és képességével. Az EU posztmodern politikai entitássá fejlődött az elmúlt évtizedekben, amely azonban nem egyértelműen rendelkezik a szükséges készségekkel a hagyományos biztonsági kihívások által jellemzett világ kihívásainak kezelésére, beleértve egyébként éppen az energiaágazatot is. Következésképpen a „gazdasági óriás, de politikai törpe” kifejezést hosszú ideig axiómaként használta a szakirodalom.⁵ Mindez nem feltétlenül igaz ma már, mert a geoökonómiai valóság jelentős hatással van az EU általános felfogására, amelyet a német gazdaságpolitika által meghatározott monetáris ortodoxia és fiskális szigorúság jellemzett, amely ugyanakkor összekapcsolódott a neoliberális alapokon nyugvó globális szabadkereskedelem igényével. Sem az előbbi, sem az utóbbi nem tűnik változtatások nélkül követhetőnek.⁶

Ursula von der Leyen már a 2019-es első bizottsági elnöki „State of the Union” beszédében utalt a változás szükségességére.⁷ Az EU történelmileg tartózkodott attól, hogy jelentős gazdasági erőforrásait politikai célokra használja fel, hogy aktívan alakítsa a globális rendet, de az energia dimenziójában kézzelfogható a változás sürgető igénye. A pandémia és a válság kezelésére nem azonnal rendelkezésre álló erőforrásokkal kapcsolatos negatív tapasztalatok miatt az Európai Bizottság intézkedéseket hozott a gazdasági helyreállítás nagyszabású intézkedéseinek bevezetésére. Ez magában foglalta egy rendkívüli Covid-helyreállítási alap létrehozását és az európai szolidaritás előmozdítására irányuló nagyobb hangsúlyt. A Bizottság emellett proaktívabbá és láthatóbbá vált a tisztességtelen verseny, valamint az Egyesült Államok és Kína gazdasági nyomásának kezelésében. Ez egyben a fenntartható energiabiztonság összetett valóságának modellje is; ahol a fenntarthatóság nemcsak a megújuló energiaforrásokat jelenti, hanem a geopolitikai változásokkal szembeni ellenálló képességet és a diplomáciai és geoökonómiai kapcsolatok hatékony kezelését is az új világrendben. A megújuló energiaforrásokra való átállás nem csupán az energiabiztonság kérdése. Ez magában foglalja a stratégiai autonómiával, az új nyersanyagokhoz való hozzáféréssel, a szabályozási vezetéssel és a technológiai innovációs képességekkel kapcsolatos kérdéseket is az EU szemszögéből.

⁵ TSOUKALIS 2022.

⁶ MATTHIJS–MEUNIER 2023.

⁷ European Commission 2019.



Az EU regionális kezdeményezésként jött létre, amelynek célja a béke és a gazdasági jólét előmozdítása volt Európában. Mindazonáltal az integráció előnyeinek megőrzése érdekében az EU-nak jelentős pénzügyi forrásokra volt szüksége ahhoz, hogy támogassa politikai törekvéseit, hogy a változó globális környezetben kezdeményező tudjon maradni, ami végül is szükséges a pénzügyi és gazdasági erő fenntartásához és az EU-projekt sikerének megőrzéséhez is. Az Egyesült Államok és Kína között kiéleződő globális stratégiai rivalizálás már most is jelentős fenyegetést jelent az EU piaci részesedésére olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint az autógyártás, a zöldenergia és a mesterséges intelligencia. Ezek az iparágak nagymértékben támaszkodnak azokra a ritkaföldfémekre, amelyek Európában nem állnak rendelkezésre. Ennek eredményeképpen az EU megkezdte az egységes piacon belüli központi szabályozó hatóságának megerősítését annak érdekében, hogy az EU-n kívül is hatást gyakorolhasson. A nemzetközi közbeszerzési eszköz,⁸ a külföldi támogatásokról szóló rendelet⁹ és a viszonylag új gazdasági biztonsági stratégia¹⁰ együttesen célozzák az EU gazdasága megerősítését, és annak a túlzott külső nyomástól, a kereskedelmi konfliktusoktól való megvédését, miközben biztosított az erőforrásokhoz (elsősorban az energiához) való hozzáférést. Ez a tendencia azt is eredményezi, hogy az EU-n belül csökken a tolerancia az egyes tagok egyéni hasonló megoldásaival szemben. Lényegében az EU megnövekedett ereje és stabilitása szükségessé teszi a tagállamok autonómiájának csökkentését, ami az energiabiztonság és az Oroszországhoz fűződő kapcsolatok esetében kézzelfogható.

A szakirodalom következetesen elismeri,¹¹ hogy az orosz agresszió olyan geopolitikai forgatókönyvet eredményezett az EU szempontjából, amely hasonlít a hidegháború korszakára, sőt bizonyos mértékig még a második világháborúra is. Az EU-nak politikailag egységes gondolkodásmódot kell tanúsítania, különösen stratégiai kérdésekben, például az energiabiztonság terén, ami nem feltétlenül áll összhangban a tagállami szuverenitás erősödésének igényével egyes tagországok esetében. Az EU stratégiai autonómiája segít felkészíteni az EU-t, hogy saját döntése alapján kiválaszthassa, melyik konfliktusban kíván részt venni, de nem biztosítja, hogy a liberális világrend gazdasági összefonódása miatt a globális háborúk negatív következményeitől el tudjon zárkózni. A realista kihívások újjáéledése Európában egy erősebb és autonómabb EU létrehozását tette szükségessé. Ez egy méltányosabb transzatlanti kapcsolat előmozdításával és egy stratégiai független és cselekvőképes EU létrehozásával lenne elérhető. Az EU számára kiemelkedő fontosságú a tagállamok biztonságának garantálása, ami szükségessé teszi a politikai okok miatt nem megbízható orosz energiaellátástól való elszakadást, a fosszilis túl a további nyersanyagokat is beleértve, és a zöldátmenetet automatikusan követő új függőségek elkerülését például Kínával szemben. Ez bizonyos értelemben az a leválasztás és kockázatmentesítés, amelyet az Egyesült Államok is emleget. Mindez fokozhatja a deglobalizációt, ami nem lehet cél a fenntartható energiabiztonság szempontjából, miközben fokozatosan megújuló energiaforrásokra való áttérés nem jár együtt a független EU-s nyersanyagforrások létezésével.

⁸ Lásd részletesen European Parliament 2022a.

⁹ Lásd European Parliament 2022b.

¹⁰ Lásd European Commission 2023.

¹¹ RADA-NYILAS 2023.



Az EU megalakulása óta folyamatosan több energiát importál, mint amennyit exportál, ami egyrészt gazdasági hátrányokkal járt, mivel nagyban befolyásolja az EU külkereskedelmi mérlegét, másrészt potenciális veszélyeket jelentett a biztonságra nézve. Nem meglepő, hogy az energiabiztonságot az EU külpolitikájának egyik legfontosabb területként határozhatjuk meg, amint azt elsőként az EU 2015-ös energiadiplomáciája¹² és a 2014-es európai energiabiztonsági stratégia¹³ mutatja. Az e téren tett erőfeszítések azonban nem voltak eddig elég erőteljesek; az összehangolt fellépés hiányának egyik oka a tagállamok közötti politikai konfliktusok, amelyeket a különböző energiabiztonsági kihívásokkal kapcsolatos alapvetően eltérő nézetek jellemeznek, de gyakran attól egyébként teljesen független ideológiai kérdésekre vezethetők vissza. Általánosságban elmondható, hogy az EU jelentős előrelépéseket ért el energiabiztonságának fokozása terén, de még mindig sok a tennivaló.

A whole and free¹⁴ – nem is beszélve a stabil, biztonságos és virágzó – Európa előfeltétele a sikeres EU-nak, amelynek egy egyre nehezebb geopolitikai és geoökonómiai környezetben kell eligazodnia. Ehhez azonban az EU-nak belső és külső erővel is rendelkeznie kell, hogy hatékonyan kezelje az olyan külső erők által gyakorolt nyomást, mint egy agresszív Oroszország, valamint kezelje a Kínával és esetleg az Egyesült Államokkal kapcsolatos gazdasági aggodalmakat. E tanulmány célja nem kizárólag az EU energiapolitikájának jellemzése, hanem a liberális világrend átalakulása jellemzőinek elemzése és az EU ebben elfoglalt lehetséges helyének értékelése az energiabiztonság szempontjából. A tanulmány elméleti értékelést ad jelenlegi helyzetünkről, és megvizsgálja, hogy Európa hogyan érheti el stratégiai autonómiáját a változó globális rendben. A feltételezés az, hogy fenntartható energiabiztonság nélkül – amely hosszú távú, átfogó megoldást jelent – nincs értelme autonómiáról beszélni. Az alapfeltevés az, hogy a geopolitika rövid távon biztosan befolyásolja az európai energiabiztonságot, de ha az energetikai átmenet hosszú távon nem sikeres, az az EU-t az orosz függőségből egy kínai és amerikai függésbe lavírozza. Az EU szempontjából ez a „22-es csapdája”, mivel a stratégiai autonómiához energiabiztonságra van szükség, de az energiabiztonság nem tartható fenn autonómia nélkül...

A változó világrend geopolitikája az EU szempontjából

El kell ismernünk, hogy szimbolikus, de gyakorlati nézőpontból is egyaránt fontos, hogy a hidegháború utáni korszak végét éppen Németországban, egy évvel az orosz inváziót követően Olaf Scholz német kancellár a Bundestag előtt tartott beszéde jelezte;¹⁵ a „Zeitenwende”¹⁶ új kezdetet jelöl meg az EU számára. Az 1990-es évek óta a nemzetközi rendszer jelentős átalakulásokon ment keresztül, és az EU autonóm cselekvőképessége már az 1990-es évek óta vita tárgyát képezi. Jugoszlávia felbomlása és a koszovói

¹² Lásd Council of the European Union 2015.

¹³ Lásd European Commission 2018.

¹⁴ A kifejezés George H. W. Bush beszédére utal és a hidegháború utáni Európa elképzelt jövőjére vonatkozott. A kifejezés mai politikai elemzésével kapcsolatban lásd RADA–NYILAS 2023.

¹⁵ FUHRHOP 2023.

¹⁶ SCHOLZ 2023.



konfliktus ráirányította a figyelmet arra, hogy Európának önállóan még a közvetlen szomszédságában is nehézséget okoz a béke és a biztonság fenntartása. Később a 2003-as iraki háború vitákat váltott ki a NATO-n belüli független Európa gyakorlati megvalósíthatóságáról és az amerikai biztonsági biztosítékok valós költségeiről. A jelenlegi globális rendet a fokozódó komplexitás és kiszámíthatatlanság jellemzi, és a trendek az európai szereplők külpolitikai döntéseiben is megmutatkoztak, amelyek egybeestek az EU saját kül- és biztonságpolitikája megerősítésének igényével.¹⁷

Különösen az energiát illetően a hatalom materiális eszközeinek birtoklása döntő tényezőnek tűnik a 21. században, azonban a realizmus leegyszerűsítő elvei önmagukban nem teljesen pontosak a globális gazdasági kölcsönös függőségek miatt. A geopolitikai gondolkodás és a liberális világrend alapértékei is megkövetelték az Oroszországgal szembeni szankciók bevezetését, ami viszont hátráltatja az európai gazdaság élénkítését célzó kezdeményezések hatékonyságát, azaz eközben fenntartják azokat a függőségeket, amelyek az EU-t éppen Oroszországhoz kötik.

2022 óta a világban és Európában is feltűnően megnőtt az erőszakos konfliktusok száma és gyakorisága is, továbbá a nagy intenzitású háború újra megjelent Európában. Az EU a szomszédos régiókban korábban befagyasztott, ellenőrzés alatt tartottnak hitt konfliktusok következményeivel küzd. A liberális nemzetközi rend fennmaradt, de a vélt instabilitás miatt a regionális szereplők a helyi konfliktusok megnyerésének, elvesztésének vagy megőrzésének következményeit árazták be. Számos konfliktus, köztük a Hegyi-Karabahban, Etiópiában, Mianmarban, Nigerben és újra a Közel-Keleten kiszélesedő regionális háborúkká válhatnak. Ezzel összefüggésben a liberális világrend alapvető értékei és működési hatékonysága megkérdőjeleződött. Az országok vagy önérdéből (többnyire rövid távon), vagy azért igazodtak ehhez a rendhez, mert nem volt alternatíva, amelyhez igazodni lehetett volna. Ez az, ami most változik.

A világrend olyan keretet jelent, amely biztosítja a külpolitikai motivációk hatékony összehangolását, miközben fenntartja az egyensúlyt. Amikor ez az egyensúly megbomlik, és az orosz agresszió megváltoztatja, hogy mások hogyan látják ezt az egyensúlyt, a rendszer szereplői a biztonság és a jólét iránti közvetlen aggodalmakon túl a globális hierarchiában elfoglalt helyük javítására törekednek. Mindazonáltal ezek az egyéni tevékenységek nagymértékben ronthatják a mások által a biztonság és jólét szempontjából érzékelt lehetőségeket, így további válaszlépéseket provokálnak. Ez aggasztó, mivel a nemzetközi rend legitimitása az általa fenntartott egyensúlyon alapul, amely garantálja a rend tagjainak biztonságát és kézzelfogható előnyeit. Az EU tagadhatatlanul hasznot húzott a nyugati vezetésű liberális világrendből. Ennek az egyensúlynak a fenntartása létfontosságú az EU érdekei szempontjából, mivel azt nemcsak az olyan kihívók agresszív lépései, mint Kína és Oroszország, hanem az Egyesült Államok túlzott ellenreakciója is fenyegetik. Ha az EU célja az egyensúly fenntartása, akkor a többi jelentős szereplőnél bekövetkező változásokra reagálva kell igazítani tevékenységét, nem pedig a teljes lekapcsolódás útján. Az EU számára az optimális helyzet a stratégiai rugalmasság növelése, de az Egyesült Államokkal való erős szövetség megőrzése. Mindazonáltal az amerikai szövetség olyan kérdéseket vet fel, hogy az EU meddig tarthat fenn szoros

¹⁷ RADA 2019.

kapcsolatokat olyan szereplőkkel is, akik kihívói az Egyesült Államoknak vagy magának a világrendnek. A Kínával való egészséges gazdasági kapcsolatok fenntartása létérdeke az EU-nak, de egyértelmű akadályt jelent az amerikai kapcsolatokban. Másrészt az EU nem hagyhatja figyelmen kívül Oroszországot sem, mivel mind az energiabiztonság, mind a gazdasági szükségszerűségek miatt elengedhetetlen a háború utáni kapcsolatokra is készülni. A jövőbeli világrendet érintő kritikus kérdésekben, mint például az Oroszországgal való háború utáni együttműködés és a Kínával való kapcsolatok, az EU nem képvisel egységes álláspontot. Az EU-n belüli tagállamok saját külpolitikai céljait helyezik előtérbe, ami csökkenti az EU külpolitikájának hatékonyságát, és valószínűleg szükséges lesz ebben egy világosabb közös nevező kialakítására.

Nem újdonság, hogy az energia kulcsfontosságú szerepet játszik a gazdasági növekedés táplálásában, a katonai hatalom erősítésében és a technológiai fejlődéshez való hozzájárulásban. Viszont a nemzetközi rendszer változása és a geopolitika meghatározta konfliktusok az ellátáshoz való hozzáférés biztosításáért folytatott küzdelmet is kielezték. A fentiekben leírtak szerint azonban a világrend változik, és az EU gazdaságának energiaigénye szerint a geopolitikai tájkép is átalakult. Amikor itt a geopolitika visszatérését említjük, akkor elsősorban a hagyományos – többnyire fosszilis tüzelőanyagok által dominált – energiapiacokra utalunk, amelyek még mindig meghatározók az EU szempontjából.¹⁸ Európa szegény ezen erőforrások tekintetében, és az energiában gazdag források politikai előnyökre tettek szert az EU sebezhetőségének kihasználásával. E tekintetben a helyzetükkel visszaélő régióktól és országoktól való függőség csökkentését kulcsfontosságúnak tekinthetjük, és az EU aktívan részt is vett az energiadiplomáciában, új vezetékek építésében, a források diverzifikálásában, bár ezek a célok és más érdekek néha ellentmondtak egymásnak a végrehajtás során, lásd például a törölt Nabucco projektet,¹⁹ de támogatott Északi Áramlatot.²⁰

Következésképpen a megújuló energiaforrások és a zöld célok *hype-ja* az EU-ban nem volt meglepő, még akkor sem, ha kiderült, hogy a világrend mai dinamikája könnyen átvezetheti az EU-t egyik függőségből a másikba, még ha ez a váltás lényegesen más jellegű is. Vagyis az EU a világrendegyenletben²¹ az egyik szereplővel szembeni függőségét egy másikra fogja cserélni.

Az éghajlatváltozás kezelésére irányuló globális erőfeszítések közepette egyre nagyobb lendületet kap a fosszilis tüzelőanyagokról a megújuló energiaforrásokra való áttérés. Ez az átalakulás nemcsak a környezetet érinti, hanem egy új geopolitikai racionalitásnak megfelelően a világpolitikát is jelentősen befolyásolni fogja. Kína már korán bebizonyította, hogy a megújuló energiaforrásokba történő jelentős befektetések a nyersanyagok biztosítása és a technológia birtoklása terén megerősítette stratégiai pozícióit,²² mivel a tiszta energiával kapcsolatos technológia (különösen a napelemek és az elektromos autók) és a szakértelem exportörévé válhat, miközben korlátozza más szereplők hozzáférését az erőforrásokhoz. Az ambiciózus Övezet és Út Kezdeményezés – amelyet

¹⁸ CAPELLÁN-PEREZ et al. 2014.

¹⁹ ORBÁN 2021.

²⁰ FRASER 2007.

²¹ Magáról az egyenletről lásd például RADA-STEPPER 2023.

²² BAZILIAN-BREW 2023.



azóta egyébként amerikai elemzők kudarcra ítéltnek tartanak²³ – miközben biztosítja Kína globális pozícióját, a globális gazdaság más szereplőit még inkább függővé tette a Kína által vezetett kezdeményezésektől, például a zöldenergia területén.

Energihatékonyság mint a stratégiai autonómia eszköze

Ukrajna lerohanása és az agresszív orosz külpolitika – amely az energiát már az elmúlt évtizedekben is jelentős külpolitikai eszközként használta fel geopolitikai céljai eléréséhez – újradefiniálta az energiabiztonságról való gondolkodást Európában. Az Atlantic Council 2023-ban végzett közvélemény-kutatása²⁴ szerint az energia geopolitikájában a legnagyobb kockázatot az ukrajnai háború további eszkalálódása jelenti. Sőt mások²⁵ a háborút egyenesen a történelem első igazán jelentős globális energiaválságaként is definiálják. Azonban a kialakult helyzet egyben olyan válság, amely egyre inkább hozzájárul a megújuló energiaforrásokra való áttérés felgyorsításához és a függetlenebb politikai döntések lehetőségére való törekvéshez az energiaágazatban. Ma még kevés az ilyen, de egyértelmű példa erre a Biden-kormányzat 2022-ben hozott döntése az inflációcsökkentési törvényről²⁶ – amely egyébként pont az EU-t hozza kellemetlen helyzetbe – és az Európai Bizottság Fit for 55 csomagja,²⁷ továbbá a világ számos országában, beleértve a globális dél országait is – mint például India vagy Kína – jellemző új, ambiciózus tisztaenergia-célokat. A háború még inkább láthatóvá tette – ami már régóta ismert volt –, hogy a fosszilis tüzelőanyagokra való támaszkodás, és ami még fontosabb, a nem megbízható források (országok) dominanciája stratégiai kihívás az EU-nak.

Érdekes, hogy bár az EU vonakodását az energiaunió létrehozását illetően a 2006-os és 2009-es gázválságok megváltoztatták, az orosz gáztól való függőség inkább nőtt. Amikor Oroszország úgy döntött, hogy elzárja a gázt Ukrajnától és következésképpen Európától, az európai válasz inkább Ukrajna (és Lengyelország²⁸) megkerülése volt, és az Északi Áramlat 1 projektet engedélyezte az Európai Bizottság. Sokan úgy érveltek, hogy az EU válasza a Krím 2014-es annektálására szerény és ellentmondásos volt energiabiztonsági szempontból (is); a német kormány a közép-európai kormányok heves ellenkezése ellenére szorgalmazni kezdte az Északi Áramlat 2 megépítését, amelyet végül a Bizottság szintén nem akadályozott meg.²⁹ Az EU kettős sztenderdje, minden ezzel ellenkező retorikával szemben, inkább az orosz érdekeket szolgálta, mivel elmélyítette a tagállamok közötti szakadékot. A 2022-es háború kitörése előtt az EU külső gázszükségletének 50%-át és hasonlóan a kőolaj 25%-át Oroszországból importálta.³⁰

²³ BENNON–FUKUYAMA 2023.

²⁴ Atlantic Council 2023.

²⁵ BIROL 2023.

²⁶ Lásd United States Congress 2022.

²⁷ Lásd Council of the European Union 2023.

²⁸ TRAYNOR 2006.

²⁹ WETTENGEL 2025.

³⁰ YANATMA 2023.



Mindez megváltozott, de meg kell jegyezni, hogy a szankciók nem minden uniós tagot érintenek egyformán, mégis, stratégiai szempontból az EU egységes tudott maradni, és az összes szankciócsomagot mindenki támogatta.³¹ Ennek következtében az Oroszországból származó közvetlen gázimport az összes gázimport 18%-ára esett vissza, és ugyanez a szám a kőolaj esetében 14%. Mindennek a legfontosabb következménye, hogy csökkent az oroszok képessége arra, hogy Európában az energiát fegyverként használják, és ez mindenképpen növeli az EU autonómiáját. Emellett a csökkenő export (Oroszország szempontjából) korlátozza Moszkva lehetőségét a bevételek további növelésére, és az alacsonyabb költségvetési várakozások mellett nehezebb lesz új vevőket találni a nemzetközi piacon ugyanazon a profitelvárási szinten. Az energiaágazatban az energiapiacok nem helyettesíthetik egymást olyan könnyen, különösen nem a szállítók és a vevők komoly kötelezettségvállalása nélkül, például új infrastruktúrák építése tekintetében. Az infrastruktúra kiépítése olyan költséges, hogy a nyereség csak évtizedek múlva jelentkezik – azaz a magánszektor nem lehet érdekelt –, és politikai döntések és állami (vagy uniós szintű központi) szerepvállalás nélkül ez nem fog megtörténni. Ez a későbbiekben sem jó perspektíva Oroszország számára, hiszen Moszkva még a háború után is megbízhatatlan partnere marad az EU-nak és a világ többi országának is, beleértve Kínát, amely ugyan több gázt és olajat vásárolhat, de Peking minden bizonnyal kihasználja Moszkva sebezhetőségét, és Oroszországot másodlagos, egyesek szerint³² gyarmati státuszba taszíthatja.

Az EU energiapiacának liberalizációja óta ténylegesen a magáncégek felelősek az energiabiztonságért.³³ Mivel hiányzott egy központosított, uniós szintű szabályozás, ezek a vállalatok a hazai viszonyokra koncentráltak, és elhanyagolták az egyetlen forrásra való támaszkodás veszélyeit a profit érdekében. Ezt használta ki Oroszország, és Putyin olyan üzleteket ajánlott az állami vállalatokon keresztül, amelyeket nehéz volt visszautasítani, és amelyek szigorúan gazdasági értelemben nem is voltak nyereségesek Oroszország számára. Az EU szemszögéből nézve az energetikai átmenet és a zöldgazdaság felé tett valódi lépések „legjobb” katalizátora az a felismerés, hogy stratégiai autonómia nélkül az EU-nak a kiszámíthatatlansággal kell szembenéznie. A stratégiai autonómia a geoökonómiai gondolkodás megjelenését és az energiabiztonság geopolitikaként való felemelt értelmezését jelentette. Az EU soha nem lesz a hagyományos értelemben vett energetikai szuperhatalom, de a zöldátmenet sikerével Oroszország mint „energetikai zsarnok és hatalom” napjai minden bizonnyal meg vannak számlálva.³⁴

A fenti várakozás a geopolitikai válságokkal kapcsolatos korábbi tapasztalatokon alapul, amelyek azt bizonyítják, hogy a globális energiapiac viszonylag stabil marad, ha a jövőbeli keresletre és kínálatra vonatkozó várakozások kiegyensúlyozottak. Erre talán a legjobb példa a 2019-es év: az Egyesült Államok likvidálta az iráni Forradalmi Gárda vezetőjét, az Irán és Szaúd-Arábia közötti proxyháború tovább eszkalálódott Jemenben, iráni drónok pedig olajfeldolgozó létesítményeket semmisítettek meg Szaúd-Arábiában, ami azonnal a globális olajtermelés mintegy 5%-ának leállítását okozta.³⁵ Addigra azonban

³¹ European Council 2024.

³² KAMUSELLA 2023.

³³ PATRAHAU 2023.

³⁴ MORNINGSTAR 2023.

³⁵ Atlantic Council 2021.



az Egyesült Államok a palagáz-forradalomnak köszönhetően fosszilisenergia-termelő szuperhatalommá és nettó exportőrré vált, miután az amerikai kongresszus 2015-ben döntést hozott a stratégiai tartalékok felszabadításáról és a fosszilis energiahordozók exportjának engedélyezéséről. Így a globális olajpiac stabil és jól ellátott volt. A mai helyzet más természetű. Az energiapiacok 2022 februárja óta volatilisak, az export és az import sokkokat élt át. Nemcsak az európai vásárlók igyekeztek új forrásokat biztosítani, hanem az egész piac vonakodott attól, hogy túlságosan is Oroszországra támaszkodjon, főként a nyugati pénzügyi szankciók közvetett gazdasági következményeitől, illetve az Oroszországgal való bármilyen üzletkötés politikai megbélyegzésétől való félelem miatt. A piac – különösen a kőolaj tekintetében – szűkössé vált, mivel a Szaúd-Arábia által vezetett OPEC nem volt hajlandó visszatölteni a kimaradó orosz kínálatot. Az orosz gáz (és olaj) csak hosszabb távon, például a zöldátállás ütemének felgyorsításával helyettesíthető Európában. Az átállással együtt azonban az EU-nak el kell kezdenie aggódni a ritkaföldfémek, a zöldtechnológia stb. új kínálati változásai miatt. Következésképpen az energiapiac geopolitikai központjai Oroszországból – és jegyezzük meg, ugyanilyen értelemben a Közel-Keletről – Kína és esetenként Afrika felé gravitálnak majd.³⁶

Ezt a feltételezést erősíti, hogy a kritikus nyersanyagok ellátásbiztonsága az EU-ban hasonló utat követett, mint a gázellátás biztonsága.³⁷ A magánszféra tölti be az irányító szerepet, korlátozott vagy nulla kormányzati beavatkozás mellett. Ez annak ellenére igaz, hogy az EU korán elfogadott néhány vonatkozó szabályozást. Az Európai Bizottság 2011-ben megállapodott a kritikus nyersanyagok listájáról,³⁸ amely – jogilag kötelező elemek nélkül – a nemkívánatos függőségek csökkentését célozta. Az ukrajnai háború kitörése után azonban az Európai Bizottság sebességet váltott, és erős nyelvezetű és széles körű rendeleteket fogadott el. A jelek már 2014-ben láthatók voltak az „energiaunió”³⁹ létrehozásával, amely elsősorban a tagok közötti szolidaritás növelésének eszköze volt. Ez azonban nem volt tökéletes, mivel az EU nem szorgalmazta a szárazfölddel elzárt közép-európai országok projektjeit, de továbbra is támogatta az Északi Áramlat két projektjét. Az „energiaunió” arra is ösztönözte a tagállamokat, hogy a források földrajzi diverzifikálása és az energiamix diverzifikálása révén rugalmasabbá váljanak, és stratégiai tartalékokat képezzenek.

Ismét felmerül a kérdés, hogy miért kulcsfontosságú az EU számára, hogy jobban befolyásolja az energiapiacot.⁴⁰ Mert vitathatatlanul a stratégiai autonómia része, ami azt jelentené, hogy kevésbé függünk a geopolitikai válságoktól. Az amerikai tapasztalat figyelemreméltó: az Egyesült Államok az olaj kivételével régóta önellátó az energiaszektorban, ezért Washington manőverezési tere jóval rugalmasabb az energiapiacok tekintetében.⁴¹ Egy másik érv, hogy az EU nem pazarolhat több időt Kína miatt. Egy évtizede Kína, energiatülszórását érzékelve – európai szabályok és helyzet mellett nem követhető gyakorlat alapján – következő fokozatba kapcsolta a zöldátmenet

³⁶ BORDOFF – O’SULLIVAN 2022.

³⁷ PATRAHAU 2023: 121

³⁸ Lásd European Commission 2011.

³⁹ Lásd: www.consilium.europa.eu/en/policies/energy-union/

⁴⁰ FARKAS–RADA 2022.

⁴¹ YERGIN 2021.



elindítására és felgyorsítására.⁴² Kína az átmeneti időszakban támogathatta óriási energiaigényét a rendkívül szennyező megoldásokra és az olcsó kényszermunkára támaszkodva, amit az EU nem másolhat. Mindenesetre ma Kínát nem lehet megkerülni a napenergia-technológiában és az elektromos járművekben. Miért súlyos mindez az EU szempontjából? Az EU zöldmegállapodásának sorsa elsősorban a zöldtechnológiák gyártási kapacitásától és a zöldinfrastruktúra kiépítésétől függ. A magánszektor inkább – mivel ma olcsóbb – vásárolja meg a technológiát külföldről és használja a meglévő külföldi eszközöket, csökkentve az autonómiát és növelve a függőséget, annak ellenére, hogy központi szinten az EU elfogadta 2023-ban a kritikus nyersanyagokról szóló törvényt, amely korábbi szabályozásokat egységesített,⁴³ valamint a Net-Zero Industry Act-et.⁴⁴ A siker minden bizonnyal a tagállamoktól és az EU következetes és hatékony fellépésétől függ, hiszen a piacot jelenleg irányító magánszektor profitcéljai nem az uniós beruházások felé terelik a szereplőket. Az európai vállalatok helyzete egyébként tényleg kényelmetlen, mert versenyképesnek kell lenniük a zöldiparban, míg a kínai társaikat nem kényszerítik arra, hogy kövessék a szigorú európai környezetvédelmi szabályokat, intézkedéseket, vagy az emberi jogi aggályokat vegyék figyelembe; másrészt az amerikai vállalatok hatalmas kormányzati támogatást kapnak. Ennek következtében az európai technológia mindig drágább lesz, mint a kínai vagy az amerikai.

Az esetleges autonómiának azonban lehetnek negatív hatásai is. Miközben az önállóság növelheti a reziliencia képzetét, a leválás töredezett globális energiapiacot eredményezhet, ami kevésbé rugalmasan tud reagálni a hirtelen változásokra. Az EU számára, amely korlátozott saját forrásokkal rendelkezik mind a hagyományos fosszilis tüzelőanyagok, mind a zöldenergia tekintetében, a jövő nagyobb energiabizonytalanságot hozhat, ha a világ fragmentáltabb és az energiapiacok kevésbé piacvezéreltek, és ha még a szövetségesek, nevezetesen az Egyesült Államok is elfordul az EU-tól. Továbbá az éghajlatváltozás miatt a megújuló energiaforrások lehetősége várhatóan jelentősen csökken a következő évtizedekben: a melegebb vizek kevésbé megbízhatók az atomerőművek lehűtésére, a szélsőséges időjárás kiszámíthatatlanná teszi a természetet, és a várakozások szerint a szélsébség is csökkenni fog az egyenletesebb légköri hőmérséklet miatt.⁴⁵

Zöldátállás és az EU mint szabályozó hatalom

Az energiaágazat geopolitikájának (újra) felbukkanása miatt – amelyet szintén a gazdasági nacionalizmus és a deglobalizáció jellemez – az energiapolitikai szabályozásnak is az új helyzetre kell készülnie,⁴⁶ de az Oroszországról való lekapcsolódás rendkívüli nehézségekbe ütközik, a nem állami, hanem privatizált belső energiapiac miatt (is).

⁴² WENKE 2021.

⁴³ Lásd European Parliament 2024a.

⁴⁴ Lásd European Parliament 2024b.

⁴⁵ BORDOFF – O'SULLIVAN 2023: 112. A kérdés jóval összetettebb, a tanulmány ezen megállapítása így csak a helyzetet kívánja megvilágítani egyetlen aspektuson keresztül. A nukleáris energia és a klímaváltozás összefüggéseiről jóval részletesebb elemzést nyújt MUELLNER et al. 2021.

⁴⁶ BORDOFF – O'SULLIVAN 2022: 132.



Az energetikai rendszert már az orosz invázió előtt is általános stressz jellemezte, és számos európai kormány már a Covid-járvány csúcspontja után beavatkozott és támogatni kezdte a lakossági energiaszámlák csökkentését.⁴⁷ Az állami tulajdonosi felelősség előzmények nélküli növelése, az állami beavatkozások további bővítésének sikere a szabadpiacon nem tűnik kecsegtetőnek hosszú távon. A zöldcélok tekintetében bonyolítja a helyzetet, hogy Oroszország nemcsak a kőolaj- és gázellátás forrása, hanem a széné és az alacsony dúsítású uráné is, amely az atomenergia termelésének – ma már az EU által is zöldnek tekintett – üzemanyagát szolgálja.

Az uniós szintű energiabiztonság három stratégiai kihívással szembesül:⁴⁸

- először is, az EU-nak minden tagállamot az Oroszországtól való függőségének csökkentésére kellett úgy rávennie, hogy az oroszok még jobb és olcsóbb ellátást kínáltak a pandémia utáni újjáépítés gazdasági terheit nyögő és lassú gazdasági növekedéssel küzdő kormányok számára;
- másodszor, az EU-nak arra kell törekednie, hogy tagállamai diverzifikáljanak és erősebb új partnerségeket alakítsanak ki harmadik országokkal, beleértve, hogy a dekarbonizáció során se a kínai ellenőrzés alatt álló zöldtechnológiák terén növekedjen a függés;
- harmadszor, az EU-nak hatékonyan végre kell hajtania az összes meglévő szabályozást, hogy ne veszítse el hitelességét. Az utóbbi bonyolultabb, mint amilyennek látszik, mert a REPower EU terv mindent egyszerre kíván megtenni és a céljai: dekarbonizáció, az orosz függés csökkentése, olcsó energia, zöldátmenet, diverzifikált beszállítók biztosítása.

Az EU energetikai stratégiája az Európai Szén- és Acélközösség létrehozása óta jelentős változásokon ment keresztül. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés négy fő célt határoz meg: az energiapiac működésének optimalizálása, az Unión belüli energiaellátás biztonságának biztosítása, az energiahatékonyság és -megőrzés előmozdítása, valamint az energiahálózatok integrációjának megkönnyítése. Az egységes energetikai stratégia célja az úgynevezett energiatrilemma⁴⁹ valamennyi aspektusának kezelése, amely magában foglalja a megbízható energiaellátás garantálását, az energia megfizethető áron történő hozzáférhetővé tételét a versenyképes piaci struktúrák révén, valamint az energiarendszer környezeti fenntarthatóságának fenntartását. A római szerződések aláírása óta az európai integráció fő célja egy belső energiapiac létrehozása volt. Mindazonáltal a folyamat a harmadik energiacsomag 2009-es végrehajtásával,⁵⁰ a téli csomag 2016-os bevezetésével⁵¹ és a Fit for 55 keretében javasolt szabályozási reformok szakaszával kezdődött, amelyet zöldmegállapodásnak is neveznek.⁵² Az új kihívás akkor merült fel, amikor a szabályozás előnyben részesítette azt

⁴⁷ SGARAVATTI et al. 2023.

⁴⁸ DENNISSON 2023.

⁴⁹ FARKAS 2021.

⁵⁰ Lásd European Commission 2014.

⁵¹ Lásd European Commission 2024.

⁵² Az utóbbit egészítette ki a REPower EU 2022-ben.



a magánszférát, amely éppen a fenntartható energiabiztonság fő akadályá, mert nem a diverzifikációban és az évtizedek alatt megtérülő beruházásokban, hanem például az olcsó orosz gáz megvásárlásában érdekelt.

Az európai integráció a liberális gazdasági filozófián alapul, amely elősegítette a privatizációt, és az egységes piac óriási gazdasági előnyöket hozott még az energiaágazatban is. A piaci árszabás az ipar számára és az egyéni fogyasztók számára is megfizethetőbbé tette az energiát, ami hozzájárult a jóléthez. A mai geopolitikai helyzet azonban kiemelt bizonyos piaci hiányosságokat, amelyeket a meglévő rendszer keretei között nem lehet kezelni.⁵³ Először is, a magánszektor nem lesz hajlandó befektetni a stratégiai infrastruktúrába, mivel ez nem fog segíteni a gyors profit elérésében. Másodszor, a szükséges infrastruktúra elavulttá válik a beruházás megtérülése előtt. Harmadszor, a magánszektor nem hajlandó viselni a kibocsátáscsökkentés költségeit, vagy alternatív energiaforrásokat keresni, amelyek egyébként drágábbak.

Az energiabiztonságot és az éghajlatváltozási menetrendet, amelyet általában fenntarthatósági célnak nevezhetünk, ugyan befoglalták a politikai napirendbe, de mivel politikai kérdés, politikai vitákat generál. A 2006-ban és 2009-ben bekövetkezett gázellátási válságok után mind a tagállamok, mind az Európai Bizottság biztonsági kérdésnek kezdte tekinteni a gázszállítás és biztonság kérdését, de mára mégsem egységes és megnyugtató (még) a szabályozás és annak végrehajtása. A gázellátás biztonságáról szóló rendeletet 2010-ben ratifikálták,⁵⁴ létrehozva egy olyan szabályozási struktúrát, amelynek célja, hogy garantálja a gázszolgáltatás biztonságát az EU-ban. Az EU éghajlat- és energiapolitikai célkitűzései ugyanakkor ellentmondásosak, mivel a teljes mértékben integrált és liberalizált piacokra való törekvés – nemcsak ellentétes a fent leírt energiabiztonsággal – ütközik a tiszta energiára való sürgős és gazdaságilag hatékony átállással.⁵⁵ És a fentebb is említett trilemma mutatja, hogy a három elem közül egyszerre csak kettőt lehet reálisan elérni.⁵⁶

Az energia döntő fontosságú a gazdaság számára: a gazdasági és társadalmi fejlődés gerincét képezi, a megbízható és költséghatékony ellátás pedig a biztonság létfontosságú eleme. Ugyanakkor az energiaágazat összekapcsoltsága és a gazdaság jelentős kölcsönös függősége lehetetlenné teszi a teljes önellátást, az EU-ban különösen. Ezért az uniós energiapiac előmozdításának elsődleges katalizátorai elsősorban a liberalizáció és a fizikai és szabályozási keretek megteremtése voltak a piacokon. Az uniós energia-piacot a nemzeti piacok szabályozási jellemzőit harmonizáló különböző csomagok⁵⁷

⁵³ BORDOFF – O’SULLIVAN 2022: 136–137.

⁵⁴ Lásd European Parliament 2010.

⁵⁵ FARKAS 2021: 818.

⁵⁶ A teljesen integrált piac létrehozása hatékony lehet, de ellentmondana a nemzeti szuverenitásnak és az energiaellátás diverzifikációja biztosításának; a megújuló energiaforrások növelése vagy a nukleáris, illetve fosszilizüstüelőanyag-kapacitás fenntartása új külső függőségeket eredményezne; a hatékony átmenet elérése nyomást gyakorolna a tagállamokra, hogy rövid távú, költséghatékony megoldásokat válasszanak.

⁵⁷ Az első energiacsomag az 1996/92/EK és az 1998/30/EK irányelveket tartalmazza, míg a következő energiacsomag a 2003/54/EK vagy a 2003/55/EK irányelveket foglalja magában. Az első csomag elsősorban a piac működésének alapvető aspektusaira összpontosított, míg a második csomag a piac hozzáférhetőségét javította nagyobb szabadság előmozdításával. A 2009-ben bevezetett harmadik energiacsomag a legjelentősebb és legátfogóbb reformok sorozataként emelkedik ki.



végrehajtása révén fejlesztették ki, létrehozták a jogi kereteket, és megszüntették a piaci monopolisztikus struktúrákat. Lássuk be, ez pont az állami beavatkozás ellen hat. Az EU energiapolitikáját elsősorban ágazati szabályozás formájában alakították ki, ami azt jelenti, hogy a gáz- és villamosenergia-ágazatot különálló jogalanyként szabályozták. A fent említett, 2006-ban és 2009-ben bekövetkezett gázválságok egyidejűleg zajlottak le a lisszaboni szerződés által ezen a területen kibővített szabályozási hatáskörök bővítésének tervezésével, ami lehetővé tette a közös energiapolitika számára, hogy szélesebb körű stratégiákat alkalmazzon az energiabiztonság és az energiahatékonyság kezelésére. Az EU elsősorban a tagállamok ellátásbiztonságának növelésére törekszik a piacra jutás bővítésével, a lehetőségek diverzifikálásával és a verseny javításával.

Az EU energetikai stratégiája fokozatosan bővült, különös hangsúlyt fektetve a környezetbarátabb energia felé való átmenetre. Az energetikai átállás egyik alapvető eleme az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentése. Célja azonban túlmutat ezen, és lényegében az energiaügyi kihívás átfogó megoldását célozza, amelynek célja a demokratikus/átlátható, kereskedelmi szempontból életképes és társadalmilag fenntartható energiaágazat. Az energetikai ágazat átállása nemcsak a társadalmi és környezeti jólét szempontjából előnyös, hanem enyhíti a gazdasági és politikai sebezhetőséget is, és növeli a térség globális versenyképességét. Legalábbis a célok vonatkozásában és a tervek elképzelt hatása szerint. A piacépítés nemcsak az egységes piacon belül történik, hanem kiterjed a harmadik országokkal folytatott együttműködésre is. Ennek elsődleges mechanizmusa a 2006-ban aláírt Energiaközösségi Szerződés volt,⁵⁸ amelyhez a Nyugat-Balkán és Kelet-Európa országai – például Ukrajna – csatlakoztak. A szerződés elsődleges célja az volt, hogy a szomszédos országokban egyszerűsítse az uniós energiapiaci jogszabályok végrehajtását azzal a végső céllal, hogy integrálja ezeket az országokat az energiapiacát az EU-val, és bővítse a stabilitás és a biztonság övezetét. Bár az energetikai ágazat teljes integrációja nem valósult meg, jelentős előrelépés történt a háború előtt,⁵⁹ amit sajnós az megkérdőjelez.

A háború ugyan fordulópont, de még fontosabb, hogy megfelelő felkészülést igényel a háború utáni új korszakra, amelyet a fosszilis tüzelőanyagok által kiváltott gazdaságtól a tiszta energiarendszer felé való elmozdulás jellemez a tervek szerint, ami elméletben segítheti a „rég” geopolitikai energetikai rend felülmúlását is.⁶⁰ Mindazonáltal a zöld átmenet világszerte inkább kaotikusnak bizonyult, és a tiszta energiaforrások és technológiák tekintetében vezet(ett) új versengéshez. Az Oroszországról való leválás iránti vágy geopolitikai dimenziója azon a politikai meggyőződésen alapul, hogy az EU már nem támaszkodhat egyetlen önkényuralmi rezsimre sem mint az energiaellátás forrására. Azonban több mint homályos, hogy az EU hogyan kerülhet el egy ilyen forgatókönyvet a zöldátállással. A tiszta energiaipar új valósága még nagyobb koncentrációt mutat a források tekintetében, mint az a fosszilis piacon tapasztalható. A politikai akarat és a perspektíva a fenntartható energiabiztonság tekintetében egyértelműen ambiciózus. A tervezés során az EU az energiabiztonság négy általános elvét⁶¹ követi:

⁵⁸ Lásd European Parliament 2006.

⁵⁹ FARKAS 2021.

⁶⁰ BORDOFF – O’SULLIVAN 2023.

⁶¹ BORDOFF – O’SULLIVAN 2023.



diverzifikáció, reziliencia, integráció és átláthatóság. A Nyugat, elsősorban az EU már elkötelezte magát a nettó zero megoldásra a zöldítés tekintetében – ami még mindig prioritás a COP28 után is⁶² –, de látható volt, hogy az EU legalább rövid ideig jobban függhet Kínától, miközben számos mérföldkövet ér el az éghajlatváltozással és zöld-jogszabályokkal kapcsolatban. Az európai aggodalmak valóságok, különösen azért, mert az Egyesült Államok fokozatosan a protekcionizmus felé halad, és a zöldtechnológiák hazai termelésére támaszkodik.

A nettó zero elérése bonyolult, mivel azok az országok, amelyek a hagyományos fosszilis piacot termelői oldalról ellenőrzik, szintén beárazták a zöldátmenetet, és most, az átmeneti időszakban igyekeznek profitot maximalizálni, ráadásul a közel-keleti termelők ki is használják az Oroszország elleni szankciókat, de egyes országok tranzitként is megjelentek, hogy azokat kikerülve ellássák Európát. A nemzetközi klímacélokkal elméletben mindenki egyetért, de az aláírt szerződéseket és nyilatkozatokat a saját érdekeiknek megfelelően értelmezik. A COP28, „a fosszilis tüzelőanyagoktól való eltávolodás”⁶³ nyelvezete egyébként is lehetővé teszi, hogy a termelők vesztésként mutassák be magukat és kompenzációt kérjenek a zöldfolyamat során.

Konklúzió

A 2024-es világgazdasági kilátások nem optimisták a század közepére kitűzött ambíciózus, de meglehetősen homályos célok elérésének valószínűsége tekintetében. Az EU szempontjából a hatékonyabb, egységesebb közös külpolitika és diplomácia elkerülhetetlen, még akkor is, ha csökkenti a tagállamok szuverenitását. A széttöredezett EU továbbra is az orosz geökonómia foglya maradhat, és biztosan a kínai befolyás célpontja lesz, miközben könnyen elveszítheti a „zöldbeszállítói” piacokat – például Afrikát, Kanadát, Ausztráliát – Kína és az Egyesült Államok egyre aktívabb ilyen irányú befolyásnövekedése miatt. Azaz fontos időszak következik az európai integráció jövőjével kapcsolatban, amelynek energiabiztonsági kulcseleme, hogy az EU ne maradjon „zárójelben”⁶⁴ a 21. század következő évtizedeiben is a geopolitika által vezérelt nemzetközi rend színpadán.

Az EU határvidéke nyugtalan,⁶⁵ ami az energiabiztonságra nézve különösen problémás. Annak érdekében, hogy hatékonyan kezeljük ezt a kérdést, az Európai Unió döntéshozatali folyamatát hatékonyság és sebesség tekintetében is meg kell erősíteni. Ezenkívül kulcsfontosságú a harmadik országokkal folytatott együttműködés fokozása mind a hagyományos energiaforrások diverzifikálása, mind az energiaátmenet során a túlzott függőség elkerülése érdekében. A globális ügyekben együtt kell működni Kínával, az Európai Uniónak erős kapcsolatokat kell kialakítania a globális déli országokkal is, miközben az Egyesült Államoknak is kiemelt partnere marad. Európa valódi kihívása

⁶² BORDOFF – O’SULLIVAN 2024.

⁶³ Lásd UNCC 2024.

⁶⁴ A világrendszer-váltás egyik tétje éppen Európa jövője. Lásd részletesen BÉKÉS 2022.

⁶⁵ A kifejezés Wess Mitchell és Jakub Grygiel munkájára utal, akik hasonló címet adtak könyvüknek, amely az Egyesült Államok stratégiai környezetét elemezte (GRYGIEL–MITCHELL 2017).



még mindig előttünk áll,⁶⁶ és a kérdés az, hogy az EU képes-e kezelni az új globális rend által okozott nehézségeket, és mennyire hatékonyan tud alkalmazkodni. A „szép új világ”⁶⁷ valószínűleg kevesebb optimizmust és több realista reflex automatizmusát hozza a nemzetközi rendszer szintjén. Az Egyesült Államok válasza a változásokra döntő lesz. Washington az eddigi tapasztalatok alapján visszatér a trumpi tranzakcionista külpolitikához. Az EU-nak ezért (ha csak ezt a kihívást nézzük) mélyítenie lenne szükséges az integrációt (és nem a szabadpiacot) az energiabiztonság terén. E cél felismerésének jelei nyilvánvalók, azonban a konkrét intézkedések eredményei némileg összeegyeztethetetlenek. A differenciált integráció⁶⁸ olyan gondolkodási-logikai (és intézményi lehetőség) keret, amelynek létjogosultsága van az energiaszektorban és az energiapolitikában is.

Az elmúlt évtizedben az EU energiapolitikája lassú, progresszív fejlődésen ment keresztül. Az energiaunió és a zöldmegállapodás nem vezetett be alapvetően eltérő politikai rendet, de ellentétbe került több prioritás: ha nagyobb hangsúlyt fektetünk a gazdasági növekedésre, az a jelenlegi keretek között csak a zöldenergiára való átállás és az éghajlatvédelem rovására képzelhető el. Az uniós energiapolitika továbbra is a piaci megközelítésre támaszkodik, az éghajlatvédelmi eszközök pedig elsősorban állami beavatkozás mellett működhetnek. Szintén konklúzió, hogy a piacok nem képesek fenntartható módon biztosítani a biztonságot. Így a közösségi szint egyre inkább felelősséget vállal számos tevékenységért és döntésért, mind formálisan, mind informálisan, ami a változás jele. A stratégiai célok megsokszorozódása miatt növekszik a nemzeti energia- és éghajlat-politikák összehangolására irányuló igény. Annak ellenére, hogy az energiapiacra jelentős előrelépés történt, az energia- és éghajlat-politika terén továbbra is feszültségek uralkodnak az EU-hoz 2004 előtt és után csatlakozó országok között. Ez annak köszönhető, hogy az új tagállamok az infrastruktúra, a fenntarthatóság és a versenyképesség tekintetében elmaradnak a régebbi tagországokhoz képest. Az energetikai átállás vitathatatlanul az elmúlt évtizedek legjelentősebb és leggyorsabb átalakulását okozza a globális és az európai energiaágazatban. Ennek következményei még bizonytalanok, de az EU és tagállamai által hozott intézkedések nem biztosítják jelenleg a zökkenőmentes átmenetet a szomszédság geopolitikai kihívásaival párosítva. Az energia- és éghajlat-politika közös felelősség, és hatékonysága nagymértékben függ a tagállamok közötti együttműködés szintjétől és az összeférhetetlenségek igazságos kezelésétől. Azaz nem megoldás, hogy központi döntés születik az Oroszországról való teljes energetikai leválásról.

Összefoglalva, a tanulmány áttekintette a változó világrendet és az ennek csatolmányaként értelmezhető – egyszerre ok és következmény – geopolitika „újjászületését”, különösen az energia-, energetikai szektorban. A hidegháború utáni időszak végét követően az EU-nak kihívásokkal kellett szembenéznie a közvetlen szomszédságában a béke és a biztonság övezetének bővítése során, ami nem újdonság. Az EU azon képessége, hogy önállóan cselekedjen, kulcsfontosságú az összetett és változó nemzetközi rendben, és a hagyományos energiaforrásoktól, különösen az Oroszországból származó energiától való függésének csökkentése kulcskérdés az autonómia szempontjából. A tanulmány

⁶⁶ SIKORSKI 2023.

⁶⁷ A kifejezés utalás Huxley disztópikus regényére, HUXLEY 1932.

⁶⁸ KOLLER 2012.



hangsúlyozta, hogy az EU-nak meg kell erősítenie a stratégiai rugalmasságát és autonómiáját, ami magában foglalja az Egyesült Államokkal (néha versenytársaként) szoros szövetséget, miközben diverzifikálja az energiaforrásokat és csökkenti az olyan országoktól való függőséget, amelyek visszaélnék erőfölényükkel az energiapiacokon, beleértve a zöldtechnológiákat is. A megújuló energiaforrásokra való áttérés és a zöldátállás döntő fontosságú, de az EU-nak kihívásokkal kell szembenéznie a Kínától való technológiai függőség és az európai vállalatok versenyképessége tekintetében is.

Az ukrajnai háború tovább erősítette az energiabiztonságot tekintve az EU Oroszországtól való függősége csökkentésének szükségességét. Az uniós energiastratégia célja kell legyen, hogy optimalizálja az energiapiac működését, megvédje az energiaellátást, előmozdítsa az energiahatékonyságot, és megkönnyítse az energiahálózatok integrációját. A zöldenergiára való áttérés és a nettó zero céljai elérése azonban összetett, és hatékonyabb és egységesebb közös külpolitikát és diplomáciát igényel az EU részéről. Érdekes módon, a korábban túlzottan ambiciózus és az EU gazdasági növekedésével kapcsolatban versenyhátrányt jelentő rendkívül szigorú klímacélok és zöldátmenet sikeressége az EU stratégiai autonómiájában elengedhetetlen építőelem.

Felhasznált irodalom

- Atlantic Council (2021): *The 2021 Global Energy Agenda*. Online: <https://www.atlantic-council.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Global-Energy-Agenda-2021.pdf>
- Atlantic Council (2023): *The 2023 Global Energy Agenda*. Online: <https://www.atlantic-council.org/wp-content/uploads/2023/01/The-2023-Global-Energy-Agenda.pdf>
- BAZILIAN, Morgia – BREW, Gregory (2023): The Missing Minerals. To Shift to Clean Energy, America Must Rethink Supply Chains. *Foreign Affairs*, 2023. január 6. Online: www.foreignaffairs.com/united-states/missing-minerals-clean-energy-supply-chains
- BÉKÉS Márton (2022): A világrendszerváltás, a többpólusú világrend forгатókönyve. *Kommentár*, 4, 71–85. Online: <http://kommentar.info.hu/cikk/2022/4/a-vilagrendszervaltas>
- BENNON, Michael – FUKUYAMA, Francis (2023): China's Road to Ruin. *Foreign Affairs*, 102, 143–152. Online: www.foreignaffairs.com/china/belt-road-initiative-xi-imf
- BIROL, Fatih (2023): Why Today's Energy Crisis Promises to Be a Turning Point Toward a Cleaner and More Secure Future. In *The 2023 Global Energy Agenda*, 10–11. Online: www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2023/01/The-2023-Global-Energy-Agenda.pdf
- BORDOFF, Jason – O'SULLIVAN, Meghan L. (2022): The New Energy Order. How Governments Will Transform Energy Markets. *Foreign Affairs*, 2022. június 7. 101, 131–144. Online: www.foreignaffairs.com/articles/energy/2022-06-07/markets-new-energy-order
- BORDOFF, Jason – O'SULLIVAN, Meghan L. (2023): The Age of Energy Insecurity. How the Fight for Resources Upending Geopolitics. *Foreign Affairs*, 102, 104–119. Online: www.foreignaffairs.com/world/energy-insecurity-climate-change-geopolitics-resources



- BORDOFF, Jason – O’SULLIVAN, Meghan L. (2024): How the Fight Against Climate Change Can Overcome Geopolitical Discord. *Green Peace*, 2024. július–augusztus. Online: https://example.com/link_to_article
- CAPELLÁN-PÉREZ, Iñigo et al. (2014): Fossil Fuel Depletion and Socio-Economic Scenarios: An Integrated Approach. *Energy*, 77(C), 641–666. Online: <https://doi.org/10.1016/j.energy.2014.09.063>
- Council of the European Union (2015): *Council Conclusions on Energy Diplomacy*. 10993/15 CFSP/PESC 413 COPS 230 ENER 281 ENV 490 COMER 102 CLIMA 82. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10995-2015-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union (2023): ‘Fit for 55’: Council Adopts Key Pieces of Legislation Delivering on 2030 Climate Targets. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/
- DENNISON, Susi (2023): Tough New Beginnings: The EU’s Bold Leap Towards a Better Energy Future. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, 22, 68–75. Online: <https://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-winter-2023--issue-no22/tough-new-beginnings>
- European Commission (2011): *Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0025>
- European Commission (2014): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Progress towards completing the Internal Energy Market*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0634&qid=1695815831085>
- European Commission (2015): *Energy Union*. Online: www.consilium.europa.eu/en/policies/energy-union/
- European Commission (2018): *European Energy Security Strategy*. Online: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2018-02/European_Energy_Security_Strategy_en_0.pdf
- European Commission (2019): *Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the Occasion of the Presentation of her College of Commissioners and their Programme*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408
- European Commission (2023): *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council On „European Economic Security Strategy”*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=JOIN:2023:20:FIN>
- European Commission (2024): *European Semester Winter Package: Assessing Member States’ Progress on Economic and Social Priorities*. Online: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9316&furtherNews=yes>
- European Council: (2024): *EU Sanctions Against Russia Explained*. Online: www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/sanctions-against-russia-explained/
- European Parliament (2006): 2006/500/EC: Council Decision of 29 May 2006 on the Conclusion by the European Community of the Energy Community Treaty. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006D0500>



- European Parliament (2010): Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:EN:PDF>
- European Parliament (2022a): Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 On the Access of Third-Country Economic Operators, Goods and Services to the Union's Public Procurement and Concession Markets And Procedures Supporting Negotiations on Access of Union Economic Operators, Goods And Services to the Public Procurement and Concession Markets of Third Countries (International Procurement Instrument – IPI). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R1031>
- European Parliament (2022b): Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market. Online: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj>
- European Parliament (2024a): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for Ensuring a Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials and Amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/102. Online: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-critical-raw-materials-act_en
- European Parliament (2024b): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing a Framework of Measures for Strengthening Europe's Net-Zero Technology Products Manufacturing Ecosystem (Net Zero Industry Act). Online: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/net-zero-industry-act_en
- FARKAS Attila (2021): Energia és unió – az EU energetikai együttműködése és a közös energiapolitika. In DOBROWIECKI Péter – STEPPER Péter (szerk.): *Az Európai Unió a 21. században*. Budapest: Antall József Tudásközpont, 816–843.
- FARKAS, Attila – RADA, Péter (2022): Castle on Sand? The Evolution of EU Energy and Climate Policy and Its Potential Paradoxes. In RUSZEL, Mariusz – WITKOWSKA, Anna (szerk.): *Polish-Hungarian Cooperation for Energy Security in the Context of Energy Transition and Economy Competitiveness*. Jasionka: Ignacy Lukaszewicz Institute for Energy Policy, 21–31. Online: www.instytutpe.pl/en/polish-hungarian-cooperation/publications/
- FRASER, Cameron (2007): *The Nord Stream Gas Pipeline Project and its Strategic Implications*. European Parliament. Online: [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOLEPETI_NT\(2007\)393274](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOLEPETI_NT(2007)393274)
- FUHRHOP, Pia (2023): Germany's Zeitenwende and the Future of European Security. *The International Spectator*, 2023. március 6. Online: www.iai.it/en/pubblicazioni/germanys-zeitenwende-and-future-european-security
- GRYGIEL, Jakub J. – MITCHELL, A. Wess (2017): *The Unquiet Frontier: Rising Rivals, Vulnerable Allies, and the Crisis of American Power*. Princeton: Princeton University Press. Online: <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691178264.001.0001>
- HUXLEY, Aldous (1932): *Brave New World*. London: Chatto & Windus.
- KAMUSELLA, Tomasz (2023): Russia: A Chinese Colony? *New Eastern Europe*, 2023. január 13. Online: <https://neweasterneurope.eu/2023/01/13/russia-a-chinese-colony/>



- KOLLER, Boglárka (2012): A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. *Politikatudományi Szemle*, 21(1), 32–57. Online: http://epa.oszk.hu/02500/02565/00069/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2012_1_032-057.pdf
- MATTHIJS, Matthias – MEUNIER, Sophie (2023): Europe's Geoeconomic Revolution. *Foreign Affairs*, 102, 168–179. Online: www.foreignaffairs.com/europe/european-union-geoeconomic-revolution
- MORNINGSTAR, Richard L. (2023): The Geopolitics of Energy. In *The 2023 Global Energy Agenda*, 15–16. Online: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2023/01/The-2023-Global-Energy-Agenda.pdf>
- MUELLNER, Nikolaus et al. (2021): Nuclear Energy: The Solution to Climate Change? *Energy Policy*, 155, 112363. Online: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112363>
- ORBÁN, Tamás (2021): Cancelled Pipeline Projects in the Balkans. *Danube Institute*, 2021. július 7. Online: <https://danubeinstitute.hu/hu/kutatas/cancelled-pipeline-projects-in-the-balkans>
- PATRAHAU, Irina (2023): Emerging From the War in Ukraine into a Secure Energy Transition. *Journal of International Affairs*, 75(2), 121–130. Online: <https://jia.sipa.columbia.edu/content/emerging-war-ukraine-secure-energy-transition>
- RADA Péter (2019): Megváltozó világunk és a biztonsági kihívások átalakulása. In BARANYI Tamás Péter – SZÁLKAI Kinga – SZARKA E. Luca (szerk.): *Biztonságpolitikai Corvinák*. Budapest: AJTK–BSZK–CKKE, 1–10.
- RADA Péter (2023): Ukrajna és a világrend. *MKI Elemzés*, KE-2023/24. Online: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2023.24>
- RADA, Péter – NYILAS, Laura (2023): Europe Whole and Free and the Global Zeitenwende. *Európai Tükör*, 26(2), 73–88. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2023.2.5>
- RADA Péter – STEPPER Péter (2023): A liberális rend szürRealizmusa: amerikai belpolitikai trendek, választások és külpolitikai várakozások. *KKI Elemzések*, 3, 1–9. Online: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2023.03>
- SCHOLZ, Olaf (2023): The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era. *Foreign Affairs*, 102, 22–38. Online: www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war
- SGARAVATTI, Giovanni et al. (2024): *National Fiscal Policy Responses to the Energy Crisis*. Bruegel Institute. Online: www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices
- SIKORSKI, Radek (2023): Europe's Real Test Is Yet to Come. *Foreign Affairs*, 102, 66–77. Online: www.foreignaffairs.com/europe/european-union-defense-war-ukraine-radek-sikorski
- TRAYNOR, Ian (2006): Poland Recalls Hitler-Stalin Pact Amid Fears Over Pipeline. *The Guardian*, 2006. május 1. Online: www.theguardian.com/world/2006/may/01/eu.poland
- TSOUKALIS, Loukas (2022): *Europe's Coming of Age*. Cambridge: Polity.
- UNCC (2024): *COP28 Agreement Signals „Beginning of the End” of the Fossil Fuel Era*. Online: <https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era>
- United States Congress (2022): *Inflation Reduction Act of 2022. H.R.5376*. Online: www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376



- WENKE, Han (2021): China's New Energy Strategy: Maintaining Global Security. In *The 2021 Global Energy Agenda*, 31–32. Online: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Global-Energy-Agenda-2021.pdf>
- WETTENGEL, Julian (2025): Nord Stream 2 – Symbol of Failed German bet on Russian Gas. *Clean Energy Wire*, 2025. március 18. Online: www.cleanenergywire.org/factsheets/gas-pipeline-nord-stream-2-links-germany-russia-splits-europe
- YANATMA, Servet (2023): Europe's 'Energy War' in Data: How Have EU Imports Changed Since Russia's Invasion of Ukraine? *Euronews*, 2023. február 24. Online: www.euronews.com/green/2023/02/24/europes-energy-war-in-data-how-have-eu-imports-changed-since-russias-invasion-of-ukraine
- YERGIN, Daniel (2021): The Shale Revolution: What It Means for Us Foreign Policy. *The 2021 Global Energy Agenda*, 28–29. Online: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Global-Energy-Agenda-2021.pdf>



Puskás Anna¹ 

A kulturális örökség védelme az EU közös biztonság- és védelempolitikájában: a polgári missziók szerepe

Protection of Cultural Heritage in the EU's Common Security and Defence Policy: The Role of Civilian Missions

A kulturális örökség védelmének kérdése az utóbbi egy évtizedben fokozatosan a nemzetközi béke és biztonság napirendjére került, ami különböző regionális és globális nemzetközi szervezetek esetében válságkezelési eszköztáruk alkalmazását is lehetővé tette. A tanulmány a kulturális örökségvédelemnek az EU közös biztonság- és védelempolitikájába (KBVP) – különösen a polgári KBVP-missziók feladatkörébe – történő integrálódását vizsgálja, egyúttal feltárva a polgári válságkezelés utóbbi két évtizedben történt fejlődésének mozgatórugóit és legfőbb irányait. A tanulmány rá kíván mutatni a kulturális örökségvédelmi tevékenységek potenciális szerepére a konfliktusmegelőzésben, a békeépítésben, a társadalmi megbékélésben és a fenntartható fejlődésben, alapvetően az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) által kiadott dokumentumokon és a Külügyi Tanács döntésein keresztül.

Kulcsszavak: Európai Unió, kulturális örökségvédelem, közös biztonság- és védelempolitika, válságkezelés

The issue of cultural heritage protection has gradually moved up to the international peace and security agenda over the last decade, which has also allowed various regional and global international organisations to use their crisis management tools. This paper examines the integration of cultural heritage protection into the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP), in particular into the remit of civilian CSDP missions, while exploring the drivers and main directions of civilian crisis management developments over the last two decades. The study aims to highlight the potential

¹ Tudományos munkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék, e-mail: puskas.anna@uni-nke.hu

role of cultural heritage protection activities in conflict prevention, peace-building, social reconciliation and sustainable development, mainly through documents issued by the European External Action Service (EEAS) and decisions of the Foreign Affairs Council.

Keywords: European Union, cultural heritage protection, Common Security and Defence Policy, crisis management

Bevezetés

A kulturális örökség sérülékeny, de mindezzel együtt politikailag érzékeny, így egyes társadalmi csoportokat polarizáló volta az utóbbi egy évtizedben a nemzetközi béke és biztonság napirendjére emelte annak válságok sújtotta kontextusban, fegyveres konfliktusok során való védelmét. Műtárgyak, régészeti leletek jogtalan feltárásából/eltulajdonításából és kereskedelméből származó bevételek egyes fegyveres csoportok működéséhez való hozzájárulása szintén biztonságpolitikai relevanciát adott a témakörnek. Másrészt, a kulturális örökség a békeépítési folyamatokban is fontos szerepet játszhat, a társadalmi megbékélés és a közösségépítés előmozdításával, amellett, hogy megőrzése és védelme a fenntartható fejlődés elengedhetetlen eleme. Konfliktusok során való megkímélésük és aktív védelmük nemcsak erkölcsi, hanem nemzetközi jogi kötelezettség is, amely a válságreakáló műveletek számára is² követelményeket támaszt.

A napjainkban az orosz–ukrán háború által tematizált problémakörre 2012-ben Timbuktaban, Maliban az Ansar Dine, 2014-től Szíriában és Irakban, kisebb mértékben Líbiában az ISIL – a közösségi médiában széleskörűen közvetített – tevékenysége, majd 2015-től a koalíciós beavatkozást, valamint iszlamista csoportok térnyerését követően Jemen világított rá. Utóbbi események eredményeképpen mind egyes globális (ENSZ, UNESCO), mind regionális szervezetek (például NATO, EBESZ, EU) egyre határozottabban léptek fel, válságkezelési eszköztáruk aktiválását is lehetővé téve.

Az EU csupán 2014 óta rendelkezik saját definícióval a kulturális örökséget illetően,³ ekkor még az európai kulturális örökség megőrzésére és gyarapítására fókuszálva. 2016-tól azonban a kultúra és a kulturális értékek védelme, valamint a kulturális javak

² Az EU közös biztonság- és védelempolitikai (KBVP-) missziói és műveletei tekintetében is általánosan kötelező érvényű szempontként jelenik meg a nemzetközi humanitárius jogi, emberi jogi, gyermekvédelmi, a civilek védelmével és a nemek közötti egyenlőséggel összefüggő megfontolások figyelembevétele. Lásd például Council of the European Union 2013.

³ „A kulturális örökség a múlt által ránk hagyott források összessége – legyen az tárgyi, szellemi vagy digitális (eleve digitális vagy digitalizált) formátumú –, beleértve a műemlékeket, lelőhelyeket, tájakat, készségeket, gyakorlatokat, tudást és az emberi kreativitás megnyilvánulásait, valamint azokat a gyűjteményeket, amelyeket olyan köz-, illetve magánszervezetek őriznek és tartanak fenn, mint a múzeumok, a könyvtárak és az archívumok. A kulturális örökség az idő folyamán az emberek és környezetük közötti interakció révén alakult ki és folyamatosan bővül. E források kulturális, környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból kiemelkedő értéket képeznek a társadalom számára, fenntartható kezelésük ezért a 21. század stratégiai döntését jelenti.” Forrás: A Tanács következtetései (2014. május 21.) a fenntartható Európa stratégiai erőforrásául szolgáló kulturális örökségről.



illegális kereskedelme elleni fellépés egyre hangsúlyosabban jelent meg az EU külpolitikájában is, fokozatosan biztonság- és védelempolitikai jelentőséget is nyerve.⁴

Jelen tanulmány egyrészt arra – a szakirodalomban eddig csak töredékesen vizsgált kérdésre – keresi a választ, hogy a kulturális örökség megőrzése és védelme milyen okokból integrálódott az EU közös biztonság- és védelempolitikájába (KBVP). Másrészt azt vizsgálja, hogyan integrálódott a kapcsolódó biztonsági kihívások kezelése kifejezetten a polgári missziók feladatkörébe 2015-öt követően. A tanulmány hipotézise szerint e hatásköri bővülésben egyrészt a 2010-es évek első felének nemzetközi biztonsági eseményei, s különösen az azokra adott globális, regionális (és akár nemzeti szintű) válaszok, másrészt pedig a polgári KBVP 2000-től megfigyelhető fejlődése és bővülése egyaránt közrejátszottak.

A polgári KBVP-re (és ezen belül a kulturális örökség krízishelyzeti védelmére) vonatkozó uniós megközelítés formálódását elsősorban elsődleges forrásokon, különösen az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) által 2023-ig kiadott releváns dokumentumokon, valamint a Külügyi Tanács döntésein keresztül, dokumentumelemzésre építve követi végig a tanulmány, helyenként utalva az uniós társintézmények más szakpolitikai területeken (belügyek, fejlesztéspolitika stb.), de a kulturális örökség az EU határain túli, konfliktusokkal, válságokkal összefüggő védelmét érintő döntéseire, stratégiáira.

A korlátozottan rendelkezésre álló másodlagos szakirodalomból kiemelendő a Fejlesztéspolitikai Menedzsment Európai Központja (European Centre for Development Policy Management, ECDPM) szerzői által kiadott és az EKSZ által finanszírozott jelentés. Ez a 2020. novemberben az EU konfliktusokban, konfliktusokat követően, illetve a mediáció során a kulturális örökségvédelem terén betöltött szerepéről tartott konferencia alapjául szolgált, valamint előrevetítette szakértői oldalról az EU stratégiai szerepvállalásának lehetőségeit.⁵ A Nemzetközi és Összehasonlító Jogi Brit Intézet Nemzetközi Jogi Központjának igazgatója, a 2019-ben megjelent *Cultural Heritage in the European Union – A Critical Analysis of Law and Policy* című könyv társszerzője, Kristin Hausler egy tanulmányában foglalkozott az EU krízishelyzeti kulturális örökségvédelmi politikájával.⁶ Továbbá, a Nemzetközi Békeműveletek Központ (ZIF) szerzői 2019-es tanulmányukban vizsgálták röviden a kulturális örökségvédelem KBVP-be való integrálásának folyamatát.⁷

A tanulmány első része az EU polgári KBVP-misszióinak 2003 és 2023 közötti fejlődését és bővülését, annak külső és belső okait vizsgálja. A második fejezet kifejezetten a kulturális örökségvédelem KBVP-be való integrálásának folyamatára tér ki az első fejezetben felvázolt tendencia tükrében, illetve bemutatja az eddig elért eredményeket. Végül pedig műveleti szinten elsősorban az EU iraki tanácsadó missziójának (EU Advisory Mission Iraq, EUAM Irak) példájára utal rövid esettanulmány-jelleggel a kulturális örökségvédelmi dimenzió integrálhatóságának tapasztalatai kapcsán.

⁴ European Commission 2016.

⁵ KATHEM et al. 2020.

⁶ HAUSLER 2021.

⁷ PIETZ-SCHMIDKE 2019.



Az EU polgári KBVP-misszióinak bővülő mozgástere

Az EU 2003-ban állította fel első, az európai biztonság- és védelempolitika (a lisszaboni szerződést követően: KBVP) égisze alatt kezdeményezett polgári (nem katonai) misszióját Bosznia-Hercegovinában.⁸ Az azóta eltelt több mint húsz évben a polgári válságkezelés intézménye jelentős fejlődésen ment keresztül mind koncepcionális, mind műveleti szinten, illetve földrajzilag is kiterjedt módon van jelen az EU misszióin és műveletein⁹ keresztül. Jelenleg 13 polgári KBVP-misszió (illetve 1 polgári-katonai kezdeményezés¹⁰) tevékenykedik,¹¹ különböző hatáskörökkel felruházva (kapacitásépítés; monitoring, mentorálás és tanácsadás [MMA]; kiképzés; illetve az EULEX Koszovó esetében végrehajtási mandátum is). Egyes szerzők szerint a polgári válságkezelés a közös kül- és biztonságpolitika „egyik, ha nem a legsikeresebb”¹² projektjének tekinthető. A 2003 óta eltelt két évtized alatt egy olyan eszközrendszerre nőtt ki magát, amely képes akár a KBVP-n túlmutató feladatokat is ellátni.¹³

A missziók és műveletek működéséhez az alapszerződéses alapot a lisszaboni szerződésmódosítás 2009-es hatálybalépését követően az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkének (1) bekezdése biztosítja, az ellátható feladatok körét pedig a 43. cikk (1) bekezdése sorolja fel,¹⁴ kibővítve a korábbi, 1992-ben még a Nyugat-európai Unió keretében megfogalmazott, úgynevezett petersbergi feladatokat, egyúttal intézményesítve a 2003-as Európai Biztonsági Stratégia által már meghatározott további tevékenységeket.¹⁵

A KBVP lisszaboni szerződés jelentette erősödése mellett a biztonsági környezet változása is jelentős hatást gyakorolt az EU polgári válságkezelésének alakulására az utóbbi húsz évben. Egyrészt, a belső és külső biztonsági kihívások közötti határ elmosódásával nyilvánvalóvá vált, hogy bizonyos kérdések – például a szervezett bűnözés, illegális migráció, terrorizmus, hibrid fenyegetések – nem kezelhetők egymástól elszigetelten. Így a különböző, külső és belső biztonságért felelős EU-szaktitikák közötti – a KBVP-missziókon és humanitárius segítségnyújtáson túlmutató – együttműködés is kulcsfontosságúvá vált e kihívások kezelésében (például

⁸ Az EUPM BiH (EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina), az EU rendőri missziója 2003 és 2006 között látta el feladatát Bosznia-Hercegovinában.

⁹ Míg a polgári, illetve a nem végrehajtási jellegű katonai jelenlét esetén a misszió, addig a végrehajtási mandátummal is rendelkező katonai jelenlét kapcsán a művelet terminológiát alkalmazza az EU.

¹⁰ Az EU 2023. decemberben indított biztonsági és védelmi kezdeményezése a Guineai-öböl nyugat-afrikai országainak támogatása érdekében (EU SDI GOG).

¹¹ Missions and Operations. European External Action Service.

¹² MOLNÁR 2018: 177.

¹³ TARDY 2017a.

¹⁴ 43. cikk (1) „A 42. cikk (1) bekezdésében említett missziók, amelyek végrehajtása során az Unió polgári és katonai eszközöket vehet igénybe, közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktusmegelőzést és békefenntartást, harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket foglalnak magukban. E missziók mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni küzdelemhez, ideértve a terrorizmus ellen saját területükön küzdő harmadik országok támogatását is.” Forrás: 2012/C 326/01. Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

¹⁵ MOLNÁR 2018: 208.



egyes bizottsági főigazgatóságokkal,¹⁶ bel- és igazságügyi ügynökségekkel¹⁷ vagy az EU különleges képviselőkkel). Másrészt, a biztonság és a fejlődés, fejlesztési politikák összefüggéseinek (*security-development nexus*) előtérbe kerülése¹⁸ azt a felismerést vonta magával, hogy a biztonság előfeltétele a gazdasági talpra állásnak és a fenntartható fejlődésnek, ugyanakkor a fenntartható béke megteremtése is egy bizonyos fejlettségi szintet igényel.

Ezzel együtt az uniós kül- és biztonságpolitikai stratégiai célok változása is hatást gyakorolt a missziók tevékenységének és működésének kereteire.¹⁹ A 2016-ban elfogadott *Globális Stratégia* elismerte a polgári válságkezelés relevanciáját a dokumentum által kitűzött stratégiai prioritások (külső konfliktusok és válságok kezelése, partnerek kapacitásépítése, az EU és állampolgárainak védelme) elérésében, hangsúlyozva a belső és külső biztonság elválaszthatatlanságát. Az integrált megközelítés fontossága is megjelenik e tekintetben, amely a konfliktus minden ciklusában való aktív fellépést, a fokozott intézményközi, valamint más nemzetközi szereplőkkel történő együttműködést, illetve a többszintű (a helyitől a globálisig) fellépést is magában foglalja.²⁰ Újdonságként a stratégia a kiberelem erősítését ösztönözte a missziókban és műveletekben.²¹ A dokumentum elfogadását követően a Tanács következtetéseiben szorgalmazta a KBVP polgári dimenziójának az erősítését, kiemelve annak szerepét az új biztonsági kihívások (irreguláris migráció, hibrid fenyegetések, kiberbiztonság, terrorizmus és radikalizálódás, szervezett bűnözés, határigazgatás, tengeri biztonság) kezelésében.²²

Fontos mérföldkőnek tekinthető a polgári válságkezelés kapcsán a 2018-ban – első alkalommal – elfogadott polgári KBVP területére vonatkozó paktum, amely strukturáltabb keretet és nagyobb láthatóságot kívánt biztosítani a polgári misszióknak. A paktum a polgári válságkezelés feladatául szabta az újonnan felmerülő biztonsági kihívások (szervezett bűnözés; határigazgatás és tengeri biztonság; terrorizmus és radikalizálódás, erőszakos szélsőségeség; illegális migráció; tengeri biztonság; hibrid fenyegetések és a kiberbiztonság; illetve a fent említett 2017-es tanácsi következtetésekhez képest új elemként már a kulturális örökség megőrzése és védelme) tágabb értelemben vett, uniós szintű kezeléséhez való hozzájárulást. Ezzel a dokumentum tovább bővítette a 2000-es Santa Maria da Feira-i csúcson rögzített,²³ majd 2004-ben kiegészített polgári

¹⁶ Például: Migrációs és Belügyi Főigazgatóság (DG HOME), Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (DG NEAR), Belső Piaci, Ipari, Vállalkozási és Kkv-k Főigazgatósága (DG GROW).

¹⁷ Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex), Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL), Európai Rendőrségi Hivatal (Europol), Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (Eurojust).

¹⁸ A kilencvenes évek végétől megjelenő elképzelést egy 2007-es tanácsi döntés deklarálta EU-s elköteleződésnéként a szervezet külső fellépései közötti koherencia megteremtésére. Lásd Council Conclusions on Security and Development... 2007.

¹⁹ TARDY 2017b.

²⁰ JUHÁSZ 2019.

²¹ EEAS 2016.

²² Council Conclusions on Security and Defence in the Context of the EU Global Strategy 2017.

²³ A csúcson a tagállamok négy fő irányt határoztak meg a polgári válságkezelésben: rendőri, jogállamisági, közigazgatási és polgári védelem. A polgári védelem az azóta eltelt időben kikerült a KBVP-célkitűzések közül, annak ellátása más EU-eszközökkel történik. Forrás: European Council 2000; EEAS 2017a.



válságkezelési prioritásokat²⁴ (lásd 1. táblázat). Az új prioritások – illeszkedve a Globális Stratégiában rögzített célokhoz – aláhúzták a biztonság belső dimenziójával való szoros kapcsolatot a polgári KBVP tekintetében.²⁵ A paktum céljainak teljesítését 2023-as határidővel tűzte ki a Tanács.

A 2022-ben elfogadott kül- és biztonságpolitikai stratégiai dokumentum, a *Stratégiai Iránytű* nem nevezett meg további új területeket, hanem elsősorban a polgári KBVP-missziók reagálóképességének, hatékonyságának és rugalmasságának javítását tűzte ki célul (többek között a döntéshozatal felgyorsítása, a személyzeti kiválasztás javítása, valamint hogy 30 napon belül képes legyen 200 civil szakértőből álló misszió felállítására).²⁶

A *Stratégiai Iránytű* iránymutatásai alapján, reflektálva a biztonsági környezet 2018 óta történt változásaira, 2023. májusban új polgári KBVP-paktumot fogadtak el. A 2018-ashoz hasonlóan, de annál némileg hangsúlyosabb módon, a stratégiai iránymutatások között e paktum is magában foglalta a kulturális örökség megőrzésével és védelmével kapcsolatos biztonsági kihívások (például illegális kereskedelem elleni küzdelem) figyelembevételét. Emellett új biztonsági kihívásokat is nevesít (éghajlatváltozáshoz kapcsolódó kihívások, beleértve a környezeti bűncselekményeket; korrupció; az illegális migráció kapcsán nevesítve az emberkereskedelem és migráncsempészet; külföldi információs manipuláció és beavatkozás [FIMI]), valamint – különösen az orosz–ukrán háború hatására – a reziliencia erősítésének szerepét hangsúlyozza a hibrid és kiberfenyegetésekkel, valamint a FIMI-vel szemben.²⁷

1. táblázat: A polgári KBVP-feladatok bővülése

Feirai csúcs – elnökségi következtetések (2000)	Legfőbb polgári célkitűzés (Civilian Headline Goal) 2008 (2004)	Polgári Képességek Fejlesztési Terv (2018) és Polgári KBVP területére vonatkozó paktum (2018)	Polgári KBVP területére vonatkozó paktum (2023)
rendőri feladatok	rendőri feladatok	rendőri feladatok	rendőri feladatok
jogállamiság erősítése	jogállamiság erősítése	jogállamiság erősítése	jogállamiság erősítése
polgári közigazgatás erősítése	polgári közigazgatás erősítése	polgári közigazgatás erősítése	polgári közigazgatás erősítése
polgári védelem	polgári védelem		
	megfigyelő missziók	megfigyelő feladatok	megfigyelő feladatok
	EU különleges képviselőinek támogatása		
	biztonsági szektor reformja (SSR)	biztonsági szektor reformja (SSR)	biztonsági szektor reformja (SSR)
	lefegyverzés, leszerelés, reintegráció (DDR)		
		szervezett bűnözés	szervezett bűnözés

²⁴ Council of the European Union 2004.

²⁵ LIPKA 2023.

²⁶ Council of the European Union 2022.

²⁷ EEAS 2023.



Feirai csúcs – elnökségi következtetések (2000)	Legfőbb polgári célkitűzés (Civilian Headline Goal) 2008 (2004)	Polgári Képességek Fejlesztési Terv (2018) és Polgári KBVP területére vonatkozó paktum (2018)	Polgári KBVP területére vonatkozó paktum (2023)
		határigazgatás	határigazgatás
		terrorizmus és radikalizálódás	terrorizmus, radikalizálódás és erőszakos extrémizmus
		erőszakos extrémizmus megelőzése és az ellene való fellépés	
		irreguláris migráció és ezzel összefüggő biztonsági kihívások	irreguláris migráció és ezzel összefüggő biztonsági kihívások
		tengeri biztonság	tengeri biztonság
		hibrid fenyegetések, kiberbiztonság, stratégiai kommunikáció	hibrid fenyegetések, kiberbiztonság, külföldi információs manipuláció és beavatkozás (FIMI)
		kulturális örökség védelme	kulturális örökség védelme
			korruptió
			klímaváltozással és környezet károsodásával összefüggő biztonsági kihívások

Forrás: a szerző szerkesztése

A polgári KBVP-feladatok bővítésének oka a 2018-as paktumban (amelyet aztán a 2023-as is továbbvitt) kettős volt. Egyrészt az EU közvetlen szomszédságában és azon túl tapasztalható romló biztonsági környezet, illetve határokon átnyúló biztonsági kihívások (például erőszakos extrémizmus terjedése, valamint a klímaváltozás okozta kihívások Nyugat-Afrikában és a Száhel-övezetben; migráció) erősödése tette szükségessé. Másrészt – ahogy egyes szerzők megállapították – az EU felismerte, hogy a globális geopolitikai változások az EU tekintetében lehetőséget kínálnak a puha hatalmi (*soft power*) megközelítéséből adódó többlet kiaknázására a konfliktusmegelőzésben vagy stabilizációban.²⁸ Más szerzők inkább egyes tagállamok belpolitikai érdekeinek kivetítését látják a feladatbővítés mögött (különösen a migráció esetében).²⁹

A gyakorlati implementálhatóságot azonban gyakran éri kritika: sokan vitatják, hogy önmagában a – sok esetben kis létszámú, alapvetően tanácsadási feladatokra delegált – polgári válságkezelési missziók valójában rendelkeznenek megfelelő erőforrásokkal és kapacitásokkal e kihívások kielégítő kezeléséhez. Azt azonban e szerzők is elismerik, hogy a missziók más uniós szakpolitikai eszközökkel összekapcsolva képesek lehetnek hozzáadott értéket nyújtani e tekintetben.³⁰

²⁸ JUNCOS 2020.

²⁹ PIETZ 2018.

³⁰ PIETZ 2018.



A kulturális örökség védelmének térnyerése a közös biztonság- és védelempolitikában

A 2018-as polgári KBVP-paktum elfogadásához vezető folyamat kiindulópontja az EKSZ által 2018-ban kiadott elvi dokumentum (Concept Paper) volt, amelyben határozott célként jelent meg a feirai prioritások kibővítése annak érdekében, hogy a KBVP polgári dimenziója képessé váljon az új típusú biztonsági kihívások kezelésére. E dokumentum már kitért a kulturális örökség védelmére is. Megállapította, hogy az nem csupán kulturális és társadalmi szükséglet, hanem a reziliencia és az integrált megközelítés szempontjából is releváns feladat, amely a fogadó állam kapacitásépítésének támogatásában, a tudatosságnövelésben, valamint a politikai tanácsadásban is testet ölthet.³¹ Megjegyzendő, hogy míg az EKSZ polgári válságkezelési prioritásokat felülvizsgáló 2017. októberi munkadokumentumában a kulturális örökség védelme területeken átnyúló (*cross-cutting*) művelettervezési szempontként szerepelt az emberi jogok és a genderszempontok mellett,³² addig a 2018-as elvi dokumentum már a polgári KBVP-missziók új tevékenységi köreinek sorában „saját jogon” jelölte meg a területet.

Az elvi dokumentumot követően közzétett Polgári Képességek Fejlesztési Terv a kulturális örökség védelme kapcsán az alábbi konkrét, az elvi dokumentumban is már megnevezett – egyrészt művészettörténészek, régészek, kurátorok, másrészt rendőri személyzet és biztonsági szakértők bevonását igénylő – feladatokat jelölte meg:

- Támogatni a helyi partnerek kulturális örökségük megőrzésére és védelmére irányuló képességeinek biztonsági szempontú fejlesztését a KBVP-missziókon és -műveleteken belül.
- Támogatni biztonsági jellegű megelőző intézkedések kialakítását a kulturális javak tiltott kereskedelme elleni küzdelem érdekében (tanácsadás, kapacitásépítés; különösen kiképzési missziók, valamint a határigazgatás, a terrorizmus elleni küzdelem és a szervezett bűnözés elleni missziók keretében).
- Támogatni a megfelelő nemzeti képességek kiépítését képzés, mentorálás, a bevált gyakorlatok és a szakértelem cseréje révén.
- Tanácsadás és támogatás a releváns kulturális javak és helyszínek azonosításában és ellenőrzésében.
- Hozzájárulni a kétoldalú és nemzetközi együttműködés és koordináció erősítéséhez a fogadó állam, az EU, illetve érintett nemzetközi szervezetek között a konkrét műveleti területeken.³³

A fentiek alapján látható, hogy a kulturális örökségvédelmi feladatok integrálódását egyrészt az EU polgári válságkezelés területén való fellépésének újragondolása és bővítése tette lehetővé. Másrészt azonban fontos kitérni arra is, hogy abba a nemzetközi trendbe is illeszkedik, amelynek hatására a problémakör globálisan is a nemzetközi béke

³¹ EEAS 2018b; A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések a polgári KBVP területére vonatkozó paktum létrehozásáról 2018.

³² EEAS 2017a.

³³ EEAS 2018a.



és biztonság napirendjére került. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa (ENSZ BT) 2013-ban döntött a Maliban tevékenykedő MINUSMA elnevezésű misszió (az ENSZ többdimenziós integrált stabilizációs missziója Maliban [UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali]) felállításáról,³⁴ amelynek mandátuma 2018-ig magában foglalta a kulturális örökség védelmének támogatását az ország területén. Emellett 2015-től kezdődően egy sor határozatban foglalkozott a kulturális örökség megkímélésével, illetve a kulturális javak illegális kereskedelmével különösen Irak és Szíria vonatkozásában. 2017. márciusban fogadta el – Franciaország és Olaszország kezdeményezésére – mérföldkőnek számító 2347 (2017) számú határozatát, amely az első, kifejezetten a kulturális örökség biztonságpolitikai szempontú védelmének dedikált döntése a testületnek. A határozat a kulturális örökség terrorszervezetek általi elpusztítását és fosztogatását ítéli el, és többek között szorgalmazza a tagállamok regionális együttműködését is a határozatban foglalt célok elérése érdekében.³⁵

Megjegyzendő, hogy a 2017-es koncepcionális bővülést megelőzően is találunk példát a kulturális örökség védelme egyes dimenzióinak integrálására a válságkezelő tevékenységébe uniós szinten. Az EU 2008-ban koszovói jogállamiság-missziója, az EULEX Koszovó a koszovói rendőrség vallási és kulturális örökséggel foglalkozó egységének létrehozásában nyújtott támogatást. Az EULEX bírának feladatai közé sorolható a gyűlölet-bűncselekmények kategóriájába tartozó esetek nyomon követése, így a vallási vagy kulturális örökségi helyszínek elleni, etnikai vagy egyéb előítéleten alapuló támadások, valamint érzékeny tulajdonjogi követelések elbírálása kapcsán is szerepet vállalnak, beleértve az ortodox kolostorok követeléseit is.³⁶

2017. szeptemberben az EKSZ egy vitaanyagot (Issues Paper) tett közzé, amely a kulturális örökség megőrzésének és védelmének uniós lehetőségeit vizsgálja a KBVP keretein belül. E dokumentumban vetődött fel először a KBVP-missziók és -műveletek potenciális szerepe e célok elérése érdekében, összhangban a nemzetközi humanitárius jog előírásaival, valamint utalva az eddigi tapasztalatokra (EULEX Koszovó, illetve különböző helyreállítási projektekből való részvétel [például Szarajevó, Timbuktu, Ohrid, Szíria stb.]). A dokumentum egyrészt visszautal az ENSZ BT 2347 (2017) számú határozatára, másrészt az utóbbi másfél évtized kulturális örökségi helyszíneket is súlyosan érintő konfliktusaira és terrorakcióira (Afganisztán, Mali, Jemen, Líbia, Irak, Szíria), valamint a tagállamok növekvő elköteleződésére a téma iránt. Konkrét intézkedési javaslatokat is megfogalmazott, így központi szinten megfogalmazódott például a kulturális örökség szempontjainak a missziók mandátumába, tervezési dokumentumaiba, EU-stratégiákba való integrációja; CPP³⁷-tanácsadó kinevezése a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (CPCC) és a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC) állományába; az EB-vel, európai képviselőkkel, más nemzetközi szervezetekkel való ez irányú együttműködés erősítése; a kulturális örökség védelmének a művellettelépítést megelőző képzésekbe való integrációja. Művelti szintű javaslatként fogalmazódott meg például szakértők delegálása a releváns missziókba és műveletekbe;

³⁴ United Nations Security Council 2013.

³⁵ United Nations Security Council 2017.

³⁶ 12398/22. 2022 Report.

³⁷ Cultural property protection – kulturális javak védelme.



kulturális örökséggel kapcsolatos információk biztosítása a személyzetnek; CPP-tisztviselők kinevezése a missziók állományán belül; más nemzetközi szervezetekkel való együttműködés műveleti területen.³⁸

2022. augusztusban pedig egy minikonceptiót dolgozott ki az EKSZ a lehetséges polgári KBVP-szerepvállalással kapcsolatban a kulturális örökség megőrzése és védelme érdekében, illeszkedve mind az új paktumhoz, mind a lentebb bemutatandó 2021-es EKSZ-konceptióhoz. A KBVP-paktummal összefüggésben elfogadott minikonceptiók célja, hogy kijelöljék egyes biztonsági kihívások tekintetében a fellépés lehetséges területeit és irányvonalait,³⁹ illetve az együttműködési lehetőségeket más, a műveleti területen jelen lévő EU-s aktorokkal. A cél, hogy minden új prioritási terület esetében készüljön egy minikonceptió (eddig az alábbi témákban készült például: határmenedzsment és tengerbiztonság, irreguláris migráció, környezeti bűncselekmények és a belső fegyveres erők környezeti lábnyomának csökkentése), szoros együttműködésben az Európai Bizottsággal.⁴⁰

A kulturális örökségvédelemmel összefüggő minikonceptió célkitűzése, hogy felvázolja a fogadó állam számára nyújtandó támogatás potenciális eszközeit egyrészt a kulturális örökség megőrzése és védelme, másrészt a kulturális javak illegális kereskedelme elleni küzdelem érdekében a polgári KBVP-missziók keretein belül. A dokumentum javaslatokat tesz konkrét intézkedési formákra egyrészt a (politikai, stratégiai, műveleti) tanácsadás, másrészt a műveleti/taktikai szintű kapacitásépítés (tréningek, projektek végrehajtása, monitoring, mentorálás és tanácsadás [MMA]), harmadrészt további szereplőkkel való együttműködés kapcsán. Általános elvárásként fogalmazódik meg a szerepvállalás bármely formáját illetően az EU válságkezelési megközelítése kapcsán az utóbbi években megfogalmazott alapelvek alkalmazása (konfliktusérzékeny, kontextusspecifikus, integrált megközelítések és a „ne árts” [*do no harm*] elv tiszteletben tartása), illetve hogy az szoros együttműködésben történjen a fogadó országban működő EU-képvisellel (EUDEL).⁴¹

Általánosságban elmondható, hogy a kulturális örökség védelmével összefüggő – és széles skálán mozgó – tevékenységek nem a missziók fő feladatát képezik, sokkal inkább egyfajta résztvevénységgént vagy konkrét projektek végrehajtásán keresztül valósulnak meg, amelyek sokszor akár más jellegű célkitűzésekkel (például terrorizmus elleni küzdelem) is összekapcsolódnak.⁴² Sőt, tekintettel a missziók általában alacsony létszámára, a polgári missziók esetében alapvetően a tanácsadó, kiképző jellegre, nem is rendelkeznek megfelelő erőforrással és hatáskörrel kulturális örökségi helyszínek biztonságának közvetlen garantálásához.⁴³ Sokkal inkább egy területeken átívelő dimenzióról, szempontokról van szó, hiszen a biztonsági szektor reformja terén tett, a szervezett bűnözés vagy a terrorizmus elleni fellépésnek is részét képezheti, sőt a klímaváltozás elleni fellépés kapcsán is megjelenik⁴⁴ az EU-s külpolitikában.

³⁸ EEAS 2017b.

³⁹ EEAS 2021c.

⁴⁰ EEAS 2018.

⁴¹ Civilian CSDP Compact.

⁴² PIETZ-SCHMIDKE 2019.

⁴³ GOWAN 2022.

⁴⁴ EEAS 2021a.



Másrészről azonban a kulturális örökségvédelem integrálása a válságkezelésbe számos olyan előnnyel járhat, amely a misszió tágabban vett eredményességét képes támogatni (például társadalmi, gazdasági reziliencia erősítéséhez való hozzájárulás).

Az EU békeközvetítésről szóló 2020-as koncepciója a békeközvetítési tevékenységét meghatározó alapelvek között szerepeltette a kulturális örökség védelmét, megállapítva, hogy a „kulturális örökség kulcsfontosságú a békemegállapodásokat és a megbékélést fenntartó társadalmi szövet helyreállításában”, a helyi közösségek számára jelentett szimbolikus jelentőségüknél fogva. A békeközvetítést a konfliktusmegelőzés, -kezelés és békeépítés egy kulcseszközeként tekinti a megelőző diplomácia részeként, amelyben a polgári KBVP-missziók mandátumuknak megfelelő szerepet vállalhatnak.⁴⁵

Az EKSZ 2021. június 18-án kiadott koncepciója⁴⁶ és az ezzel összefüggésben június 18-án elfogadott tanácsi következtetések a kulturális örökség uniós megközelítéséről konfliktusokban és válságokban⁴⁷ mérföldkőnek számítanak, hiszen e dokumentumok keretében foglalkozott az EU először dedikáltan a problémakörrel. A 2021-es koncepció – építve a fent említett békeközvetítési koncepcióra és az ahhoz kapcsolódó tanácsi következtetésekre – egy olyan átfogó megközelítés alapjait dolgozta ki, amely a kulturális örökségvédelmi szempontok figyelembevételének nyitott utat a konfliktusmegelőzés és -kezelés minden szakaszában. A koncepció a KBVP területén túlmutató uniós megközelítést vázol fel, de a végrehajtás egyik fontos eleme a KBVP eszköztára, ezen belül is a polgári missziók hozzájárulása.

A koncepció kidolgozása annak a 2016-ban megindult folyamatnak⁴⁸ az egyik kicsúcsondásaként is értelmezhető, amely a kulturális örökség szerepének az erősítését szorgalmazta az EU-szakpolitikákban, így a szervezet külső tevékenységeiben is. Míg a kulturális örökség témájának az EU külső tevékenységeibe való integrálása a 2016-os nemzetközi kulturális kapcsolatokról szóló stratégiában merült fel először, a 2021-es koncepció elfogadása, illetve az odáig vezető út az EU kulturális örökségvédelmi megközelítésének jelentős kiszélesedését vonta magával.⁴⁹ Míg a 2016-os dokumentum csupán a kutatásra, védelemre, illetve a kulturális javak illegális kereskedelmére tért ki,⁵⁰ addig a 2021-es koncepció a kulturális örökségnek hangsúlyos szerepet tulajdonít a biztonság, a tartós béke és ezzel összefüggésben a fenntartható fejlődés szempontjából. A 2021-es tanácsi következtetések szerint a kulturális örökség védelme a közösségi identitás megerősítésén, foglalkoztatási lehetőségek biztosításán és a kulturális turizmuson keresztül hozzájárul a társadalmi és gazdasági ellenálló képesség (reziliencia) erősítéséhez. A megbékélésnek egy olyan platformját képes biztosítani, amely a társadalmon belüli sérelmek feloldásához, a kultúrák vagy vallások közötti párbeszéd elősegítéséhez nagyban hozzá tud járulni.⁵¹ Bár a béke és fejlődés szoros kapcsolata fontos eleme a koncepciónak,

⁴⁵ *Concept on EU Peace Mediation 2020.*

⁴⁶ EEAS 2021b.

⁴⁷ A Tanács következtetései – A kulturális örökség uniós megközelítése konfliktusokban és válságokban 2021.

⁴⁸ Lásd például A Tanács következtetései a kulturális örökség valamennyi uniós szakpolitikai területen történő előtérbe helyezésének szükségességéről 2018; illetve a 2018-ra meghirdetett kulturális örökség európai éve.

⁴⁹ HAUSLER 2021.

⁵⁰ European Commission 2016.

⁵¹ EEAS 2021b.



a dokumentum a konkrét módokról kevés szót ejt, hogyan képes az EU válságkezelését támogatni a kulturális örökség.⁵²

A stratégiai megközelítés másik dimenziója a kulturális örökség átpolitizálódása, amely a kulturális örökség megsemmisítésén, eltulajdonításán vagy a kulturális jogok sérelmén keresztül súlyosbító tényezőként lehet jelen konfliktusok és válságok során. Az örökségi helyszínek lerombolása, vagy a szellemi örökség gyakorlásának akadályozása szimbolikus erőszak eszközévé válhat az identitás megtörése érdekében. A műtárgyak, régészeti lelőhelyek lopásából, fosztogatásából és eladásából származó bevételek pedig bűnözői, illetve terrorszervezetek finanszírozásához járulhatnak hozzá.⁵³ Habár az EU megközelítésében hangsúlyos az illegális műkinccs-kereskedelem és a terrorizmusfinanszírozás elleni harc közötti szoros párhuzam kialakítása (különösen 2015 óta⁵⁴), megjegyzendő, hogy – ahogy arra számos szerző rávilágít – eddig csak töredékes bizonyítékok állnak rendelkezésre (például az afganisztáni tálibokról vagy a líbiai, iraki és szíriai ISIL-ről) arról, hogy van-e tényleges szerepe fegyveres nem állami szereplők, különösen a terrorista szervezetek finanszírozásában.⁵⁵ A fegyveres konfliktusok fennállása és az illegális műkinccs-kereskedelem mértékének megnövekedése közötti párhuzamot azonban kutatások igazolták.⁵⁶

Tekintettel arra, hogy több EU-s (vagy volt EU-s) tagállam globális szinten is fontos célországának tekinthető a műtárgypiacot illetően, az illegális műkinccs-kereskedelem elleni küzdelem az utóbbi években egyre hangsúlyosabban jelent meg az EU egyes szakpolitikáiban, és a kulturális örökségvédelem kapcsán talán a leghatározottabban mutat rá az Unió külső és belső biztonsága közötti szoros összefonódásra. A 2019-ben – többéves előkészítő munkát követően – elfogadott 2019/880-as európai parlamenti és tanácsi (EU) rendelet amellelt, hogy az uniós belső piacot védi a harmadik országokból jogellenesen kivitt kulturális javak behozatalától, eszközként is szolgál az emberiség közös kulturális örökségének védelme, valamint a terrorizmusfinanszírozás, szervezett bűnözés és a pénzmosás elleni küzdelemben.⁵⁷ Ezt követően mind az EU biztonsági unióra vonatkozó 2020-as stratégiájában,⁵⁸ mind pedig a szervezett bűnözés kezelésére vonatkozó 2021-es stratégiájában⁵⁹ szerepet kapott a terület. Továbbá, tekintettel arra, hogy az EU-s missziók sok esetben a(z illegális) műtárgy-kereskedelem szempontjából jelentősnek számító forrás- vagy tranzitorszámban látnak el feladatot, fontos, hogy a KBVP-s erőfeszítések keretében is megjelenjen a fogadó állam belső kihívásainak kezelésében való támogatásnyújtás a probléma gyökerénél való kezelést elősegítve.⁶⁰

⁵² HAUSLER 2021.

⁵³ EEAS 2021b.

⁵⁴ Erről lásd bővebben PUSKÁS 2024.

⁵⁵ Lásd például European Commission 2019.

⁵⁶ AL-AZM – PAUL 2019.

⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/880 rendelete a kulturális javak bejuttatásáról és behozataláról.

⁵⁸ European Commission 2020.

⁵⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról (2021–2025).

⁶⁰ 11054/23. 2023 Report.



Missziós példák a kulturális örökség védelmének integrálására

Az EU stratégiai megközelítése kidolgozásában fontos előzményként szolgáltak többek között a 2017 óta működő EUAM Irak misszió tapasztalatai,⁶¹ ami a gyakorlati implementálhatóságra is jó példaként szolgál. Az EU iraki biztonsági ágazati reformot támogató tanácsadó missziója az első KBVP-misszió, amelynek mandátuma magában foglalja a kulturális örökség védelmének támogatását. A mandátuma alapján a szervezett bűnözés elleni küzdelmet célzó tevékenységei kiterjednek többek között a kulturális javak tiltott kereskedelme és megsemmisítése elleni fellépésekre is. Az ezzel kapcsolatos tevékenységeket a helyi érintettekkel, illetve az érdekelt nemzetközi szervezetekkel (különösen az UNESCO-val) szoros együttműködésben koordinálják.⁶² Ennek érdekében tanácsadó tevékenységet lát el, a kulturális és a bűnüldözési ágazat közötti együttműködés erősítését támogatja, workshopokat szervez, és a nemzetközi kapcsolatépítésben nyújt segítséget az iraki hatóságok számára, valamint szélesebb körű tudatosságnövelő tevékenységet folytat. E feladatok ellátása érdekében a misszió belül egy kulturális örökségvédelmi szakértőt foglalkoztat.⁶³

Többek között egy pilotprojektet keresztül nyújt támogatást egy, a lopott és eltűnt műtárgyakat magában foglaló nemzeti adatbázis létrehozásában, elsősorban német segítséggel. Gyermekek számára figyelemfelhívó anyagokat készít a kulturális örökség védelmének fontosságával kapcsolatban az iraki kulturális, illetve belügyi tárccal együttműködve. Ezenfelül workshopokat, szimpóziumokat szervez a kapacitásépítés támogatása érdekében.⁶⁴ A misszió tevékenysége jó példája annak, hogy a kulturális örökségvédelmi dimenzió hogyan képes támogatni az adott misszió általános biztonságpolitikai célkitűzéseit: a fogadó ország kulturális öröksége védelmének támogatása hozzájárul a radikalizmus, illetve a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemhez, így akár a konfliktusok élettartamának csökkentéséhez. Ha az EU-t mint normatív hatalmi szereplőt vizsgáljuk, tanácsadói feladatok ellátásán keresztül képes támogatni a fogadó országot a vonatkozó nemzetközi jogi normák betartásában, teljesítésében (például 1954. évi hágai egyezmény). A posztkonfliktusos időszakban pedig a társadalmi és gazdasági rehabilitációt (társadalmi megbékélés, kulturális szektor bevételei) tudja támogatni e dimenzió.⁶⁵

Együttal azonban a kihívásokra is rávilágít az iraki tapasztalat: egyrészt, hogy az EU önálló képességekkel és kapacitásokkal nem rendelkezik, túlnyomóan a nemzeti szintű tudásbázisra és hozzájárulásra alapozhat (Irak esetében az olasz Carabinieri szerepvállalása volt meghatározó), amely tagállamonként változó mértékű felkészültséget, erőforrásokat és hozzájárulási hajlandóságot jelenthet. (Bár ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy többek között az uniós szintű oktatás-képzés terén is történtek

⁶¹ KATHEM et al. 2020; BINDNER–POIROT 2016.

⁶² A Tanács (KKBP) 2017/1869 határozata (2017. október 16.) az Európai Uniónak az iraki biztonsági ágazat reformját támogató tanácsadó missziójáról (EUAM Irak), 3. cikk.

⁶³ EUAM Iraq 2024.

⁶⁴ EUAM Iraq [é. n.].

⁶⁵ EUAM Iraq 2019.



előrelépések az utóbbi években.⁶⁶⁾ Másrészt, a magas szintű politikai lobbijelentősége bár jól megmutatkozott az EUAM Irak által eddig elért eredmények kapcsán, ez önmagában nem elég: a fogadó országai szakszemélyzet felkészítésének, képzésének támogatása egyaránt fontos.⁶⁷

De ahogyan azt az EKSZ által a koncepció megvalósulásáról készített éves jelentés is megállapítja, kulturális örökségvédelemmel összefüggő feladatok egyes missziók keretében anélkül is megvalósíthatók, hogy azok mandátuma, illetve műveleti terve kifejezett utalást tenne rá. Az EUAM Irak mellett több más polgári KBVP-misszió nyújtott támogatást a fogadó állam számára e területen különösen konferenciák, workshopok, képzések szervezésén keresztül (EUAM Ukrajna, EUBAM Líbia, EUBAM Rafah).⁶⁸

A 2008-ban felállított fegyvertelen polgári megfigyelő misszió, az EUMM Georgia feladata a hosszú távú stabilizáció, illetve normalizáció elősegítése a térségben, valamint a felek közötti bizalomépítés elősegítése. A misszió ellenőrzési tevékenységének részét képezi a kulturális örökségi helyszínek rendszeres monitorozása, illetőleg jelentést készít a szakadár régiókban (Dél-Oszétia, Abházia) a kulturális örökséggel kapcsolatos kockázatokról, valamint a konfliktus által érintett közösségek e helyszínekhez való hozzáféréssel kapcsolatos kihívásokról. A misszió a kulturális örökséget bizalomépítő eszközként is tekinti, és törekszik a kölcsönös megértés kialakítására és a konfliktus által érintett közösségek kulturális értékeinek tiszteletben tartására, a kapcsolódó kulturális vagy vallási hagyományok gyakorlásának biztosítására az adminisztratív határvonal mindkét oldalán.⁶⁹

Összegzés

A kulturális örökség megőrzésének és védelmének megjelenése és folyamatban levő integrációja az EU polgári KBVP-tevékenységébe több tényező együtthatásának eredménye. Egyrészt betudható annak a 2010-es években (és különösen 2015-től) induló nemzetközi mobilizációnak, amelyet részben a Maliban az Ansar Dine-hez, részben a Közel-Keleten, különösen Irakban és Szíriában az ISIL-hez köthető események indukáltak. Egyes, gyakran világörökségi szintű védelem alatt álló kulturális, történelmi, vallási helyszínek a terrrorszervezetek propagandájának részét képező, globális médiafigyelem övezte megsemmisítése a nemzetközi közösséget eszköztára újragondolására készítette. Számtalan stratégiai és politikai dokumentum született, amely a válságmegelőzés és -kezelés, valamint az örökségvédelem közötti szálak szorosabbra fűzését célozta, amely folyamatban több európai ország (például Olaszország, Franciaország, Németország) fontos lobbierőnek bizonyult.

Másrészt, jól illeszkedik abba a folyamatba, amely a polgári KBVP-missziók által lefedett tevékenységek bővülésével járt a 2000-es évek csúcstól az új polgári KBVP-paktum 2023-as elfogadásáig. Ezzel összefüggésben – a biztonsági környezet változására

⁶⁶⁾ Mint például az Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia 2023 óta évente két alkalommal meghirdetett Cultural Property Protection kurzusa.

⁶⁷⁾ DGAP-ZIF 2020.

⁶⁸⁾ 12398/22. 2022 Report; 11054/23. 2023 Report.

⁶⁹⁾ 11054/23. 2023 Report.



reflektálva – három tendencia emelhető ki, ami az EU KBVP-re jelentős hatást gyakorolt. Egyrészt a külső és belső biztonság közötti határ elmosódása és ezáltal a kapcsolódó biztonsági kihívások összehangolt kezelése. Másrészt a biztonság-fejlődés, illetve a biztonság-humanitárius-fejlődés összefüggések előtérbe kerülése az EU külső tevékenységeiben. Harmadrészt pedig a konfliktusok kezelésének integrált megközelítése, amely a megelőzéstől kezdve a rehabilitációig a konfliktusok teljes élettartamában képes adekvát és átfogó válaszok megfogalmazására, és a más szereplőkkel való összehangolt együttműködésre e célok elérése érdekében. Ezen irányvonalak mentén a kulturális örökség megőrzése és védelme egy olyan – területeken átívelő – szempontrendszerre képes kínálni, amely a szektoriális célkitűzések elérésében is fontos hozzáadott értéket tud képviselni.

Felhasznált irodalom

- 11054/23. 2023 Report on the Progress in the Implementation of the „Concept on Cultural Heritage in Conflicts and Crises: A Component for Peace and Security in European Union’s External Action” and the Dedicated Council Conclusions. 2023. június 26.
- 12398/22. 2022 Report on the Progress in the Implementation of the „Concept on Cultural Heritage in Conflicts and Crises. A Component for Peace and Security in European Union’s External Action” and the Dedicated Council Conclusions. 2022. szeptember 14.
- 14190/17. Council Conclusions on Security and Defence in the Context of the EU Global Strategy (2017. november 13.).
- 14305/18. A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések a polgári KBVP területére vonatkozó paktum létrehozásáról. 2018. november 19.
- 9837/21. A Tanács következtetései – A kulturális örökség uniós megközelítése konfliktusokban és válságokban. 2021. június 21. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0614\(08\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0614(08))
- 2014/C 183/08. A Tanács következtetései (2014. május 21.) a fenntartható Európa stratégiai erőforrásul szolgáló kulturális örökségről.
- 2018/C 460/10. A Tanács következtetései a kulturális örökség valamennyi uniós szakpolitikai területen történő előtérbe helyezésének szükségességéről. 2018. december 21.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról (2021–2025). 170 final. 2021. április 14.
- A Tanács (KKBP) 2017/1869 határozata (2017. október 16.) az Európai Uniónak az iraki biztonsági ágazat reformját támogató tanácsadó missziójáról (EUAM Irak).
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/880 rendelete (2019. április 17.) a kulturális javak bejuttatásáról és behozataláról.
- Civilian CSDP Compact. Mini-Concept on Possible Civilian CSDP Efforts to Address Security Challenges Linked to the Preservation and Protection of Cultural Heritage (12499/22).
- Concept on EU Peace Mediation. 13951/20. 2020. december 11. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/st13951.en20.pdf



- Council Conclusions on Security and Development, 2831st External Relations Council meeting. Brussels, 2007. november 19–20. Online: <https://reliefweb.int/report/serbia/council-conclusions-western-balkans-2831st-external-relations-council-meeting-brussels>
- Council of the European Union (2004): *Civilian Headline Goal 2008*. 15863/04. Brussels, 2004. december 17. Online: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015863%202004%20INIT>
- Council of the European Union (2013): Suggestions for Crisis Management Procedures for CSDP Crisis Management Operations. 7660/2/13. EEAS, 2013. június 18. Online: <https://anyflip.com/ybmp/fvzl/basic>
- Council of the European Union (2022): A Strategic Compass for Security and Defence—For a European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security. 7371/22. 2022. március 21. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
- EEAS (2016): Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. 2016. június. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- EEAS (2017a): Priorities for Civilian Crisis Management. 13258/17. 2017. október 16.
- EEAS (2017b): Revised Issues Paper. Preservation and Protection of Cultural Heritage in CSDP Missions and Operations. 11930/2/17. 2017. szeptember 26. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11930-2017-REV-2/en/pdf>
- EEAS (2018a): Civilian Capabilities Development Plan. 11807/18. 2018. szeptember 4. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11807-2018-INIT/en/pdf>
- EEAS (2018b): Strengthening Civilian CSDP – Concept Paper. 435. 2018. április 4. Online: www.eeas.europa.eu/eeas/civilian-compact_en
- EEAS (2021a): Concept for an Integrated Approach on Climate Change and Security. 12537/21. 2021. október 5. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12537-2021-INIT/en/pdf>
- EEAS (2021b): Concept on Cultural Heritage in Conflicts and Crises. A Component for Peace and Security in European Union's External Action. 9962/21. 2021. június 18. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9962-2021-INIT/en/pdf>
- EEAS (2021c): Implementing the Civilian CSDP Compact: Suggestions for Common Master Messages. 561 REV1. 2021. július 14. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10815-2021-INIT/en/pdf>
- EEAS (2023): European Union Common Security and Defence Policy Civilian CSDP Compact. Towards More Effective Civilian Missions. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Civilian%20CSDP%20Compact%20Report_22.05.2023.pdf
- EUAM Iraq [é. n.]: *News*. Online: www.euam-iraq.eu/en/news?keyword=cultural%20herit&year=all
- EUAM Iraq (2019): *Protection of Cultural Heritage*. EEAS, April 2019 (updated in January 2023). Online: www.euam-iraq.eu/uploads/2023/04/13/euam6437943d6f09f.pdf
- EUAM Iraq (2024): EUAM Iraq and Germany Seek to Protect Iraq's Rich Culture With Joint Initiative. 2024. január 25. Online: www.euam-iraq.eu/en/news/198/-euam-iraq-and-germany-seek-to-protect-iraqs-rich-culture-with-joint-initiative



- European Commission (2016): Joint Communication to the European Parliament and the Council. Towards an EU Strategy for International Cultural Relations. JOIN(2016) 29 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52016JC0029>
- European Commission (2019): *Illicit Trade in Cultural Goods in Europe. Characteristics, Criminal Justice Responses and an Analysis of the Applicability of Technologies in the Combat against the Trade. Final Report*. Luxembourg: Publications Office. Online: <https://data.europa.eu/doi/10.2766/183649>
- European Commission (2020): *Communication from the Commission on the EU Security Union Strategy*. 605 final. Brussels, 2020. július 24. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0605>
- European Council (2000): *Presidency Conclusions*. Santa Maria da Feira, 2000. június 19–20.
- Missions and Operations. European External Action Service. Online: www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en
- United Nations Security Council (2013): S/RES/2100 on Mali. Adopted by the Security Council at its 6952nd meeting. 2013. április 25. Online: www.refworld.org/docid/519dffbe4.html
- United Nations Security Council (2017): S/RES/2347 on the Maintenance of International Peace and Security. Adopted by the Security Council at its 7907th meeting. 2017. március 24. Online: <https://main.un.org/securitycouncil/en/s/res/2347-%282017%29>
- AL-AZM, Amr – PAUL, Katie A. (2019): Facebook's Black Market in Antiquities. Trafficking, Terrorism, and War Crimes. *ATHAR Project*. Online: <http://atharproject.org/wp-content/uploads/2019/06/ATHAR-FB-Report-June-2019-final.pdf>
- BINDNER, Laurence – POIROT, Gabriel (2016): *ISIS Financing in 2015*. Center for the Analysis of Terrorism. Online: <https://cat-int.org/wp-content/uploads/2016/06/ISIS-Financing-2015-Report.pdf>
- DGAP-ZIF (2020): *Workshop Note: CSDP Missions and the Protection of Cultural Heritage Lessons from EUAM Iraq and the Way Forward*. Online: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/zif_dgap_workshop_note_protection_of_cultural_heritage_oct_2020.pdf
- GOWAN, Richard (2022): 30 Peace Operations and the Protection of Cultural Heritage. In CUNO, James – WEISS, Thomas G. (szerk.): *Cultural Heritage and Mass Atrocities*. Los Angeles: Getty Publications, 517–530. Online: <https://doi.org/10.2307/jj.6142257.41>
- HAUSLER, Kristin (2021): The EU Approach to Cultural Heritage in Conflict and Crisis: An Elephant in the Room? *Santander Art and Culture Law Review*, 2(7), 193–202. Online: <https://doi.org/10.4467/2450050XSNR.21.025.15270>
- JUHÁSZ László (2019): Az EU válságkezelési mechanizmusai. *Honvédségi Szemle*, 147(4), 50–64. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/125221>
- JUNCOS, Ana E. (2020): Beyond Civilian Power? Civilian CSDP Two Decades On. In FIOTT, Daniel (szerk.): *The CSDP in 2020. The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*. Paris: EUISS, 74–87. Online: <https://doi.org/10.2815/22734>



- KATHEM, Mehiyar (2020): *The Role of the European Union in the Protection and Enhancement of Cultural Heritage in Conflict and Post-Conflict Contexts in the Middle East region: The example of Iraq*. EEAS-ECDPM, 2020. október 1. Online: https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10135520/1/2020_10_Report-Cultural-Heritage-1Oct2020.pdf
- LIPKA, Mirosław (2023): Działania UE na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego w krajach pokonfliktowych. *Kultura Bezpieczeństwa*, 43(43), 111–139. Online: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0053.9666>
- MOLNÁR Anna (2018): *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. A külkapcsolatoktól a kül-, a biztonság- és védelempolitikáig*. Budapest: Dialóg Campus. Online: https://real.mtak.hu/88071/1/web_PDF_Az_Europai_Unio_kulkapcsolati_rendszere.pdf
- PIETZ, Tobias (2018): The Civilian CSDP Compact: Strengthening or Repurposing EU Civilian Crisis Management. *IAI Commentaries*, 18(57). Online: www.iai.it/en/pubblicazioni/civilian-csdp-compact-strengthening-or-repurposing-eu-civilian-crisis-management
- PIETZ, Tobias – SCHMIDKE, Maximilian (2019): EU CSDP Missions and the Protection of Cultural Heritage. *IAI Commentaries*, 19(63). Online: www.iai.it/en/pubblicazioni/eu-csdp-missions-and-protection-cultural-heritage
- PUSKÁS Anna (2024): Trade Control and Protection of Cultural Goods in the European Union: An Evolving Approach? *Journal of Strategic Trade Control*, 2(2), 1–26. Online: <https://doi.org/10.25518/2952-7597.104>
- TARDY, Thierry (2017a): Introduction. In TARDY, Thierry (szerk.): *Recasting EU Civilian Crisis Management*. ISS Report. Paris: EU Institute for Security Studies, 5–8. Online: <https://doi.org/10.2815/725374>
- TARDY, Thierry (2017b): The New Forms of Civilian Crisis Management. In TARDY, Thierry (szerk.): *Recasting EU Civilian Crisis Management*. ISS Report. Paris: EU Institute for Security Studies, 9–22. Online: <https://doi.org/10.2815/725374>



Csirszki Martin Milán¹

Élelmiszer-szuverenitás és jog

Tagállami lehetőségek az Európai Unió keretében²

Food Sovereignty and Law

Member States' Possibilities Within the Framework
of the European Union

A tanulmány célja, hogy az élelmiszer-szuverenitás mint agrárpolitikai paradigma jogi (elsősorban jogalkotási) következményeit megvilágítsa. Az élelmiszer-szuverenitás az 1990-es évek második felében mozgalmi keretből nőtt ki magát, amelynek képviselői az egyre inkább globalizálódó élelmiszer-ellátási láncok ellenlábasaként határozták meg önmagukat. A cikkben, miután bemutatom az élelmiszer-szuverenitás paradigmájának legfőbb elemeit, két fő témakört bontok ki. Egyrészt azt, hogy mit jelent(het) a szuverenitás az élelmiszer-szuverenitásban, ki egyáltalán a szuverén; másrészt pedig azt, hogy a paradigma támogatóinak milyen elképzelései és kíváncsiak vannak a jól és megfelelően működő mezőgazdaságról és élelmiszerrendszerről. Ezt követi annak vizsgálata a magyar jogrendszer példáján keresztül, hogy milyen jogi következmények fakadnak abból, ha az agrárpolitikai döntéshozók a paradigma elvein alapulva kívánják felépíteni az agráriumra vonatkozó jogi szabályozást. Mivel a magyar jognak szükségszerűen az uniós jog adta keretek között kell operálnia, azt is fontos feltárni, hogy milyen tagállami mozgástér adott a paradigma egy-egy elemének nemzeti megvalósítására. Végezetül, további javaslatokat fogalmazok meg, amelyek előrelendíthetik az élelmiszer-szuverenitás érvényesülését hazai viszonylatban.

Kulcsszavak: élelmiszer-szuverenitás, agrárpolitika, tagállami mozgástér, közös agrárpolitika

¹ PhD, megbízott oktató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, e-mail: csirszki.martin@uni-nke.hu

² A kutatás a TKP2021-NKTA-51 számú projektnek a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

The article aims to shed light on the legal (mainly legislative) implications of the food sovereignty movement as an agricultural policy paradigm. Food sovereignty grew out of a movement in the second half of the 1990s, whose proponents defined themselves as the counterpart of increasingly globalised food supply chains. In this article, after presenting the main elements of the food sovereignty paradigm, I will focus on two main themes. On the one hand, what sovereignty in food sovereignty means, who is sovereign in the first place; and on the other hand, what ideas and desires the proponents of the paradigm have for a well-functioning agriculture and food system. This will be followed by an examination, through the example of the Hungarian legal system, of the legal consequences if one aims to build a legal framework for agriculture based on the principles of the paradigm. As Hungarian law must necessarily operate within the framework of EU law, it is also important to explore the scope given to Member States to implement elements of the paradigm at national level. Finally, I will make some further proposals that could advance the implementation of food sovereignty in domestic context.

Keywords: food sovereignty, agricultural policy, Member States' room for manoeuvre, Common Agricultural Policy

Bevezetés

A „szuverenitás” kifejezést napjainkban számos különböző előtaggal vértetik fel nemcsak politikusok, hanem – elméleti és gyakorlati – szakemberek egyaránt. Digitális szuverenitás,³ adatszuverenitás,⁴ adószuverenitás,⁵ energiaszuverenitás,⁶ élelmiszer-szuverenitás,⁷ stratégiai szuverenitás,⁸ technológiai szuverenitás:⁹ mind-mind azt kívánják sugallni, hogy az adott területen az érintett aktor (a „szuverén”), tipikusan egy állam, autonóm szereplő és cselekvési szabadsággal rendelkezik, illetve azzal kellene rendelkeznie. Függetlenül szervezi tevékenységét és magatartását olyan módon, hogy tipikusan külső, de akár belső nyomásgyakorlás sem befolyásolja döntései meghozatalát. A szuverenitás klasszikus alkotmányjogi definíciója, amely az állami főhatalomnak az adott terület és lakosság fölött gyakorolható felségjogára épül,¹⁰ folyamatosan oldódik; a kifejezés számtalanszor új jelentéstartalmat törekszik megjeleníteni, és használata sokszor parttalan, illetve – némi szubjektív élel megfogalmazva – „elcsépeletté” válhat.

Habár az elmúlt években a figyelmet sokkal inkább a digitális szektorhoz, illetve átálláshoz kapcsolódó szuverenitásdiskurzusok uralták, túlnyomórészt abban a tekintetben, hogy az Európai Unió (EU) – Kínával és az Egyesült Államokkal (USA)

³ BRAUN–HUMMEL 2024.

⁴ HUMMEL et al. 2021.

⁵ KYRIAZIS 2023: 9–33.

⁶ RAIMI–DAVICINO 2024.

⁷ PATEL 2009: 663–706.

⁸ VON ONDARZA–OVERHAUS 2022: 1–8.

⁹ CSERNATONI 2022.

¹⁰ CHRONOWSKI–PETRÉTEI 2020.



szemben – hogyan tudná visszaszerezni, illetve növelni digitális területen a szuverenitását,¹¹ az élelmiszer-szuverenitás kérdésköre is vissza-visszatérően feltűnik a nyilvánosságban. Nagy István agrárminiszter 2024 elején akként fogalmazott, hogy az egész európai élelmiszer-szuverenitás megőrzésének érdekében áll, hogy az ukrajnai háború kedvezőtlen agrárpiazi folyamatait minden lehetséges eszközzel orvosoljuk a gazdák védelme érdekében.¹² Már 2022-ben, a háború kitörésének évében is megjelent ez a motívum, amelynek keretében egy fontos intézkedésként „a gabonakivitel terén bevezetett bejelentési kötelezettség[et]” említette.¹³ Nem magyar kuriózum ez: Emmanuel Macron francia elnök beszédeiben is volt arra számos példa, hogy a francia élelmiszer-szuverenitás erősítésének lehetséges eszközeit taglalta.¹⁴ Macron uniós kontextusban is érvelt az élelmiszer-szuverenitás mellett, hangsúlyozva annak szükségességét, hogy az EU-t és termelőit a harmadik országokból érkező olcsó import-termékekkel szemben körülbástyázzuk.¹⁵ A sajtóban Macron varázsigéjének (*la formule magique*) nevezték a kifejezést.¹⁶ Az USA-ban Tom Vilsack mezőgazdasági miniszter az élelmiszer-szuverenitás erősítésére az őslakos népek vonatkozásában utalt.¹⁷ Például a *cheyenne* indiánok önmeghatározásának támogatására indították el azt a *pilotprojektet*, amelynek keretében a Mezőgazdasági Minisztérium (United States Department of Agriculture) felvásárolja a helyi, kis- és közepes gazdálkodóktól az általuk tenyésztett bőlényt, hogy azt könnyebben eljuttathassa a törzsi közösségeknek.¹⁸

A politikai deklarációkon túl, a tudományos szakirodalomban is jelen van a szóösszetétel. Magyar szerzők tollából, tudományterülettől függetlenül, kevés értekezés született a témában.¹⁹ Külföldön azonban annál több.²⁰ A külföldi tudományos diskurzust nem a jogászok uralják, inkább a szociológusok, az antropológusok, a politikai közgazdaságtannal, illetve a harmadik világ fejlődésével (*development studies*) foglalkozó szakemberek, továbbá azok, akik az úgynevezett *agrarian studies* tudományterületén²¹ tevékenykednek.

A többi, előtaggal rendelkező szuverenitás-összetétellel összehasonlítva egy fontos különbség kiemeli a halmazból az élelmiszer-szuverenitást. A kifejezés egy teljesen önálló paradigmát is jelöl, amely mögött egy alulról építkező mozgalom hálózata rajzolódik ki mint az élelmiszer-szuverenitás elérésének legfőbb mozgatórugója és támogatója. A tanulmányban élelmiszer-szuverenitás alatt én ugyanakkor egy agrárpolitikai

¹¹ TÓTH 2024; TÓTH 2021.

¹² Megvédjük az élelmiszer-szuverenitást és a magyar gazdák érdekeit 2024.

¹³ Baromfi Termék Tanács 2022.

¹⁴ Emmanuel Macron Brings Together Stakeholders from the Agricultural World in Overseas France 2024.

¹⁵ STRUNA 2024.

¹⁶ MORIN 2024.

¹⁷ EDWARDS–OXENDINE 2024.

¹⁸ USDA 2023.

¹⁹ Lásd például: CZAGÁNY 2009; SZILÁGYI–RAISZ–KOCIS 2017; TANKA 2017; HALMOS 2020; BÁRDOS 2020; CSIRSZKI–SZINEK CSÜTÖRTÖKI–ZOMBORY 2021; CSIRSZKI 2022; BALÁZS 2022; LITS–LITS 2023; JUNG 2023.

²⁰ Lásd például a *The Journal of Peasant Studies* 2014. évi 6. számát, amely kifejezetten élelmiszer-szuverenitási tematikára épült.

²¹ Lásd például a Routledge által gondozott *Critical Agrarian Studies* címet viselő könyvsorozatot: www.routledge.com/Critical-Agrarian-Studies/book-series/CAG



(szakpolitikai) paradigmát értek, amelynek főbb irányvonalait a következő részben tárgyalom annak érdekében, hogy a további, Magyarország- és EU-fókuszú elemzést kontextusba helyezzem. A paradigma elemeinek kibontása után szükséges megvizsgálni, hogy a megfogalmazott (és elérendő) célkitűzéseknek milyen jogi konzekvenciái vannak, mi bontható ki belőlük a jogrendszerre nézve. Ami előljáróban megjegyzendő, hogy e tekintetben ki kell térni az EU és Magyarország közötti viszonyrendszerre, azaz arra, hogy egyes szakpolitikák területén mi a mozgástere az országnak. Végül, javaslatokat fogalmazok meg további lépések megtételére.

Kutatásmódszertani szempontból a deduktív módszer határozza meg a tanulmány következő részét: az élelmiszer-szuverenitás paradigmáját, azaz egy már meglévő elméletet bontok le egyes, a tanulmány szempontjából releváns részeire. Ezt követően induktív módszerrel ezeket az elemeket rávetitem a fennálló jogrendszerre, külön kitérve az EU és a tagállamok közötti viszonyrendszer aspektusaira. Bár a tanulmány alapvetően szekunder adatokra, illetve az azok közötti összhang megteremtésére támaszkodik, primer kutatás is megjelenik a munkában a politikai nyilatkozatok elemzése révén.

Az élelmiszer-szuverenitás mint paradigma

Ezt a fejezetet két további részre bontom. Egyrészt, elemzem azt, hogy az uralkodó szakirodalmi álláspontok és az élelmiszer-szuverenitást propagáló szervezetek deklarációi fényében a suverenitás milyen jelentéstartalmat hordoz az élelmiszer-szuverenitás paradigmájában, illetve javaslatot teszek arra, hogy a széttartó, nem egységes vélemények közül melyik irány lenne a kifizetődő és előremutató a paradigma szakpolitikai létjogosultságának és relevanciájának növelése céljából.

Másrészt, ezt követően, szintetizálom, hogy a jelenlegi tudásunk alapján mit szeretnének elérni a paradigma támogatói, hogyan képzelik el a jól működő mezőgazdaságot és – ideális esetben – hogyan kellene működnie az élelmiszerlánc teljes vertikumának. Míg előbbi elemzésnek eljárási, utóbbinak anyagi jogi konzekvenciái vannak. Tehát az, hogy kit tekintünk szuverénnek, meghatározza azt az eljárást, amelyen keresztül elérhetők a deklarált célokból és benne foglalt elképzelésekből következő anyagi jogi rendelkezések az élelmiszer-szuverenitás szolgálatában.

Előljáróban annyit érdemes megjegyezni, hogy az élelmiszer-szuverenitás paradigmájának kezdetét a La Via Campesina elnevezésű ernyőszervezethez és mozgalomhoz kötik, amely 1996-ban a Rómában megrendezett World Food Summiton a köztudatba vezette a kifejezést, kifejtve azt, hogy milyen elvek mentén szerveződő élelmiszerrendszerre van szüksége az emberiségnek. Az ernyőszervezet jelenleg 180 helyi és nemzeti szervezetet tömörít a világ 81 országából, lefedve Afrikát, Ázsiát, Európát és Amerikát is. Ezeket összeadva körülbelül 200 millió kistermelő képvisellete legitimálja a tevékenységét.²²

A mozgalom reakcióként határozza meg önmagát, mégpedig a neoliberális (és globalizálódó) agrárpolitikával szembeni fellépésként.²³ A szakirodalomban számos

²² Lásd: *About La Via Campesina* [é. n.].

²³ THIVET 2013: 193.



szerző globális konfliktusként tematizálja az 1980-as évektől fokozatosan kirajzolódó, az agrárpiacok liberalizációjára épülő neoliberális ideát és az ennek alternatívjaként meghatározható élelmiszer-szuverenitást.²⁴

A mozgalommal egybeforrt paradigmát gyakran kritizálják, mondván, hogy nélkülözi a fogalmi tisztaságot.²⁵ Más szerint egy koncepció kidolgozásának kezdeti fázisában kifejezetten hasznos és elfogadható, ha tágabb kört és területet ölel fel, viszont a későbbiekben nem kerülhető el a fókuszáltabb és egyértelműbb elemek kidolgozása.²⁶ Az élelmiszer-szuverenitás fogalma kapcsán három ismertebb definíció látott napvilágot, amelyekre részletesebben is kitérek majd, mivel ezek fontos hivatkozási alapok annak kapcsán, hogy megvilágíthassam a „szuverenitást az élelmiszer-szuverenításban”. Az elsőt 1996-ban fogadták el,²⁷ majd ezt követően 2002-ben²⁸ és – legutolsóként – 2007-ben²⁹ is változtattak a tartalmán a hivatalos dokumentumokban.

Mi a szuverenitás az élelmiszer-szuverenításban?

A tág konceptualizáláson belül egy részkritika, amelyet megfogalmaztak a paradigmával szemben, a szuverenitás pontos megragadásának és kidolgozásának hiánya az élelmiszer-szuverenitás kifejezésen belül. Ehhez kapcsolódik továbbá az állami szerep meghatározásának szükségessége is. Az egyértelmű alapok lefektetésének elmaradása mindezek tekintetében számos ellentmondás alapját képezi, hiszen ez kulcsfontosságú lenne annak determinálásához, hogy egy „élelmiszer-szuverén” társadalmat hogyan kell megszervezni,³⁰ és ebben az államnak milyen szerepe legyen.

Két irányvonalat lehet felvázolni az élelmiszer-szuverenitáson belüli szuverenitás-felfogásról. Az egyik egy többes (megtöbbszörözött) szuverenitásfogalmat képzel el, míg a másik egy hagyományos, államközpontú meghatározással operál. Utóbbi kevesebb magyarázatot igényel: a független államok külső beavatkozástól mentesen, a saját területükön belül önállóan dönthessék el és alakíthassák agrárpolitikájukat. Míg ez egy külső dimenziót jelenít meg, addig a többes szuverenitásfogalom belső fragmentációra utal egy adott államon belül. Schiavoni álláspontja szerint, amivel nem értek egyet, az élelmiszer-szuverenitás nem hangolható össze egy kizárólagos állami szuverénnel, s visszautal Patelre, aki az élelmiszer-szuverenitást egyfajta párhuzamos felhívásként értelmezi a nemzetek, népek, régiók és államok számára a szuverenitás szabad területeinek betöltésére, tartalommal való kitöltésére.³¹ Schiavoni viszont arra helyesen mutat rá, hogy ha mégis többes szuverenitáskonceptiót fogadunk el, akkor ezek szükségszerűen versenyezni fognak egymással.³²

²⁴ Lásd például: SCHANBACHER 2010; MARTÍNEZ-TORRES – ROSSET 2014; McMICHAEL 2014; WILLS 2017: 94–150.

²⁵ DEKEYSER–KORSTEN–FIORAMONTI 2018.

²⁶ CLAPP 2012: 176.

²⁷ La Via Campesina: *The Right to Produce and Access to Land* (1996. november).

²⁸ *Our World Is Not For Sale. Priority to Peoples' Food Sovereignty. WTO out of Food and Agriculture* 2003.

²⁹ Declaration of Nyéléni 2007.

³⁰ EDELMAN 2014.

³¹ PATEL 2009: 663.

³² SCHIAVONI 2015.



Álláspontom szerint a paradigmának vissza kellene térnie az 1996-os gyökereihez, amikor még „minden egyes állam jogáról” (*right of each nation*) beszélt. Ez később oldódott fel a 2002-es és 2007-es definíciók elfogadásával, amelyben már „népek jogaként” utaltak az élelmiszer-szuverenitásra. Az első, hagyományos szuverenitáskonceptióra építő, s véleményem szerint támogatandó meghatározás az államok önfenntartását helyezte középpontba, 2007-re viszont olyan szintre jutott el a fogalom, hogy bővelkedik önellentmondásokban. Ezt azzal magyarázták, hogy a mozgalom egyfajta gyűjtőszervezetté szeretett volna válni, amelyben mindenkinek az érdekei meg vannak jelenítve. Patel erre használja a *big tent politics* kifejezést.³³

A legújabb, 2007. évi definíció legnagyobb ellentmondása talán az, hogy akként fogalmaz, hogy az élelmiszerrendszer középpontjába sokkal inkább azokat kell állítani, akik *megtermelik, elosztják és fogyasztják* az élelmiszert, mintsem a piacok és vállalatok igényeit.³⁴ Arról azonban hallgat, hogy a termelők és fogyasztók érdekeit hogyan lehet összehangolni, hiszen a termelőnek az az érdeke, hogy a termékét minél magasabb áron értékesítse, a fogyasztónak pedig az, hogy minél alacsonyabb áron vásároljon. Arról nem is beszélve, hogy akik elosztják a mezőgazdasági termékeket és az élelmiszert, s megfelelő disztribúciós hálózattal rendelkeznek, azok tipikusan nagyobb földrajzi területet lefedő (nagykereskedelemmel foglalkozó) vállalatok, akiknek az igényeit elviekben figyelmen kívül kellene hagyni, s mégis az élelmiszerrendszerek középpontjába kellene őket állítani.

Véleményem szerint a többes szuverenitásfelfogás az élelmiszer-szuverenitás esetében hátrányos, mert nem ismeri el a jogalkotás egyetlen és legfőbb csatornáját: az államot és annak szerveit. A törvényalkotással felruházott parlamentek a legnagyobb demokratikus legitimációval rendelkeznek. McMichael világít rá arra, hogy a szuverenitás mint kifejezés kiválasztása a mozgalom stratégiai lényegiségét (esszencializmusát) jelentette, hiszen a paradigma éppen a folyamatosan globalizálódó élelmiszer-ellátási láncokkal szemben határozta meg önmagát, amelynek fő letéteményese a szupranacionális Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization) volt. Ez semmi esetre sem jelentett reakciós nacionalizmust.³⁵ Sokkal inkább azt mutatta meg véleményem szerint, hogy a paradigmát képviselő személyek és szervezetek elismerték a modern nemzetállamok működését, s azt, hogy tulajdonképpen az állam az, amely egyetlen aktorként képes a tágran megfogalmazott célkitűzések megvalósítását operacionalizálható és kikényszeríthető, jogi kötőerővel rendelkező szabályok útján segíteni.

A többes szuverenitásfogalom ezt a lényeget elfedi; a célkitűzések megvalósításához instrumentumként használható jogszabályok elfogadásának eljárási valóságáról nem vesz tudomást, s pusztán abból az irányból közelíti meg a kérdéskört, hogy egyes népeknek, népcsoportoknak, régióknak, közösségeknek autonómiával kell rendelkezniük abban, hogy az agrárpolitikájukat meghatározzák. A globalizáció támogatása, s így az agrárpiacon piacszerempontúságának (*more market orientation*) növelése legélesebben a nemzetközi szervezetek irányából fogalmazódott meg, amelyek az Európai Unió

³³ PATEL 2009: 666.

³⁴ Lásd Declaration of Nyéléni 2007.

³⁵ McMICHAEL 2014: 933–957.



agrárpolitikájának (tipikusan az agrártámogatási rendszereknek) a váltoásaiban is – külső tényezőként – meghatározó szerepet játszottak.³⁶

Az, hogy az élelmiszer-szuverenitás esetében államközpontú szuverenitásfogalmat fogadunk el kiindulópontként, nem jelenti azt, hogy azoknak az érdekeknek ne lennének figyelembe véve, akiket a többes szuverenitáskonceptió szuverénként kíván elismerni. Bár nem tételezzük őket szuverénként, de a nemzetállami kereteknek megvannak azok a mechanizmusai, amelyeken keresztül ezek az érdekek kifejezésre juttathatók a jogalkotás terén (lobbitevékenység, társadalmi egyeztetés stb.). Az élelmiszer-szuverenitás paradigmája által támogatni kívánt csoportok, tipikusan a kistermelők érdekeit a megfelelő érdekvédelmi szervezeteken keresztül kell becsatornázni a jogalkotás előtt és során. Az, hogy hangzatos szavakkal szuverénné változtatjuk őket, nem fog számukra eljárási szempontból valós jogosítványt biztosítani. Még mindig az egyes (nemzet)államok vannak a legjobb helyzetben ahhoz, hogy az elérendő szakpolitikai célok keretében az egyes érdekcsoportok közötti érdekegyensúlyt megteremtsék. Szintén idealizálás az, ha nem ismerjük el, hogy ez kompromisszumokkal jár.

Ez lenne tehát az eljárási alap: annak elfogadása és elismerése, hogy az élelmiszer-szuverenitás paradigmájának nyíltan kommunikált célkitűzéseit legjobban és legkönnyebben az állam és szerveinek jogalkotásán (legyen az törvény a parlament által vagy éppen rendeletek a végrehajtó hatalom által) keresztül érhetjük el.

Térjünk most át arra, hogy mit kívánnak a paradigma képviselői és támogatói a mezőgazdaság és élelmiszerlánc vonatkozásában.

Az élelmiszer-szuverenitás elképzelései a jól működő mezőgazdaságról és élelmiszerláncról

Bár a neoliberális agrárpolitika következtében globalizálódó élelmiszer-ellátási láncok anomáliáit kezdetben legfőképpen a fejlődő világ mezőgazdasági termelőinek ellenségeként tematizálták, az elmúlt időszakban egyre gyakrabban találkozni azzal az állásponttal, hogy a globalizáció ugyanúgy sújtja a fejlett országok kis- és közepes termelőit, s veszélyezteti a családi gazdaságok megélhetését is.³⁷ Tehát ugyanúgy van létjogosultsága az élelmiszer-szuverenitást mint paradigmát, illetve ideáit és célkitűzéseit a fejlett világ kontextusába helyezni és értelmezni.³⁸

Az élelmiszer-szuverenitás érdemi elképzelései egy jól működő élelmiszerrendszerről a mozgalmat megtestesítő szervezetek deklarációiból derülnek ki. Az 1996. évi nyilatkozatban központi szerepet játszott a tisztességes kereskedelem és a Föld erőforrásai iránti tisztelet. A kritikát leginkább az élelmiszerimport, az exportdömping és exporttámogatások irányába fogalmazták meg. Kiemelték, hogy a termelőknek fizetett árnak tükröznie kell a tényleges költségeket a megfelelő jövedelem biztosítása érdekében, és deklarálták, hogy az élelmiszer-kereskedelem jelenlegi formájában a termelők

³⁶ GRANT 1997: 77–79.

³⁷ ANDREE et al. 2014: 34.

³⁸ CHAPPELL–SCHNEIDER 2017: 424.



gazdasági kizsákmányolásán és környezetkárosításon alapul, amelyeket kezelni kell. A mezőgazdasági termények fölötti kontrollt pedig vissza kell adni a termelők kezébe.³⁹

Egy 2002-es nyilatkozat kimondja, hogy az élelmiszer-szuverenitás nem áll szemben a kereskedelemmel, viszont olyan, a népek élelemhez való jogát szolgáló kereskedelempolitikát és kereskedelmi gyakorlatokat kíván előmozdítani, amelyek a biztonságos, egészséges és ökológiailag fenntartható termelést magukban hordozzák. Valamennyi gazdálkodó számára megfelelő és jövedelmező árakat kell biztosítani. Továbbá, a WTO által képviselt neoliberális kerettel szemben alternatívát kell teremteni a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek fenntartható termelésére és kereskedelmére. A piaci erők és a nagyhatalmú transznacionális vállalatok határozzák meg az élelmiszerek kereskedelmét és forgalmazását, ami ellentétes a fenntartható, családi gazdaságon alapuló termeléssel.⁴⁰

2007-ben a nyéléni deklaráció további rétegeket adott hozzá a paradigmához, s ahogy már ezt az előző fejezetben említettem, nem igazán a tisztánlátás jegyében. A nyilatkozat ugyanakkor fontos hangsúlyt fektetett a fenntarthatóságra, amely mind expliciten, mind impliciten megjelenik benne. Utóbbira példa a jövő nemzedékek generációi érdekeinek figyelembevétele, előbbire pedig az, hogy a dokumentum külön kiemeli a környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatóságon alapuló termelés, kereskedelem és fogyasztás szükségességét. A nyilatkozat transzparens kereskedelmet ösztönöz, amely minden nép számára igazságos bevételt biztosít. A deklaráció egyértelműen a neoliberális paradigmával szemben határozza meg önmagát, amely a transznacionális vállalatok favorizálásával a minél nagyobb profit elérését az emberek és a környezet védelme fölé emelte. Egyértelműen rögzítik, hogy a helyi (lokális) és a nemzeti gazdaságok és piacok jelenthetik a megoldást a neoliberális megközelítés ellensúlyozására.⁴¹

Bár az élelmiszer-szuverenitás paradigmája leginkább a nemzetközi szinten jelent meg, és az a célja, hogy javaslatokat fogalmazzon meg a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek nemzetközi kereskedelmével kapcsolatban, önmeghatározásából kitűnik, hogy az állami szabályozás őrző-védő szerepét nélkülöző, teljesen szabad piacok megléte ellen érvel.⁴² Általánosságban véve, az államra mint a mezőgazdasági termelők védelmezőjére tekint,⁴³ és ez a védelmi szükségesség leginkább az agrárpiacok, illetve a termelők által az agrárpiacokban játszott szerepük kontextusában értelmezhető. Nemcsak a nemzetközi, hanem a regionális és nemzeti piacok is hangsúlyt kapnak a retorikájában. Míg a neoliberális paradigma képviselői a szabad piacok mellett érvelnek, amely az egyetlen lehetséges megoldás a céljuk elérésére, azaz arra, hogy az élelmiszerbiztonság jelszava alatt minél több, minél hatékonyabb mezőgazdasági termelés történjen, addig az élelmiszer-szuverenitás támogatói kiszélesítik a hatékonyságalapú megközelítést, s sokkal nagyobb relevanciát tulajdonítanak a termelők társadalmi (szociális) helyzetének, illetve a környezet védelmének. Véleményük szerint, a Kereskedelmi Világszervezetnek ki kellene vonulnia az agrárpolitikák meghatározásából, mert a szabad kereskedelem

³⁹ La Via Campesina: The Right to Produce and Access to Land (1996. november).

⁴⁰ *Our World Is Not For Sale. Priority to Peoples' Food Sovereignty. WTO out of Food and Agriculture* 2003.

⁴¹ Declaration of Nyéléni 2007.

⁴² WINDFUHR–JONSÉN 2005: 29.

⁴³ MANN 2014: 54.



eszméje és az azt alátámasztó neoklasszikus közgazdaságtan nem alkalmas arra, hogy a mezőgazdasági és élelmiszerszektor sajátosságait megfelelően megjelenítse.⁴⁴

Az élelmiszer-szuverenitás perspektívájából nézve a neoliberális agrárpolitika a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek kommodifikációját hozta magával, azaz azt, hogy a mezőgazdasági termelés mint pusztán gazdasági tevékenység szükségszerű (és profitot generáló) termékeiként tekintenek a megtermelt javakra. Tehát a mezőgazdaságnak és az outputnak a gazdasági funkcion túlmenően nincs rendeltetése. Az *agribusiness* dominanciáját támadó élelmiszer-szuverenitás paradigmája a tisztességtelen kereskedelmi rendszer elutasításával egyéb (nem gazdasági), szociális és környezeti célok érdekében, illetve azzal, hogy önmagában a kereskedelmet mint szükségszerű piaci folyamatot nem utasítja el, azzal jár, hogy egy humánusabb élelmiszerrendszer megvalósítását szeretné, amely túllépi a gazdasági kereteket, s – uniós terminológiával élve – egyfajta multifunkcionális mezőgazdaságot foglal magában.

Térjünk most át arra, hogy e tágan megfogalmazott (szak)politikai deklarációkból és elképzelésekből mi következhet a jogi szabályozást illetően!

Az élelmiszer-szuverenitás lehetséges jogi következményei

Az élelmiszer-szuverenitás előző fejezetben bemutatott célkitűzései és élelmiszerláncról alkotott elképzelései rávilágítanak arra, hogy a paradigma állami beavatkozással erős jogvédelmet tart kívánatosnak biztosítani a mezőgazdasági termelők irányába. Három területet említek itt példaként: piacsabályozás, adórendelkezők, illetve a földtulajdon védelme. A diskurzusban egyébként uralkodik az az érv, miszerint a termelőknek megfelelő jövedelmet kell biztosítani a gazdasági értelemben kizsákmányoló közvetítő szereplők (nagykereskedők, feldolgozók, kiskereskedők) piaci gyakorlatai ellenére is.

A piacok szabályozásának két típusát tudjuk elkülöníteni: egyrészt a központi magot képező versenyjogot, másrészt a versenyjogon túlmutató egyéb, versenyfeltételeket érintő gazdasági szabályozást. Angolszász területeken a distinkció egyszerűbben visszaadható: míg előbbre az *antitrust*, utóbbira egyszerűen a *regulation* kifejezést használják.⁴⁵ Főszabályként a versenyjog szektorsemleges. Ezzel szemben az egyes gazdasági szabályozások szektorspecifikusak, amelyek – Mestmäcker szerint – a gazdaság egy szegmensének kívánalmait tükrözik.⁴⁶

Versenyjogban a jogalkotó kivételszabályokat teremtett meg a mezőgazdasági termelők számára a versenykorlátozó megállapodások tilalmának megszegése alól. Ez mind a magyar versenytörvényben,⁴⁷ mind az uniós másodlagos jogban⁴⁸ fellelhető.

⁴⁴ ROSSET 2006.

⁴⁵ SHELANSKI 2018.

⁴⁶ MESTMÄCKER 2008: 19.

⁴⁷ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról, 93/A. §.

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacon közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 206–210a. cikkek.



Versenypolitikai szempontból, a szabályozás mögött meghúzódó ok annak felismerése, hogy – piaci erő híján – a termelők még piaci magatartásuk összehangolása esetén sem képesek versenytorzító magatartást kifejteni, sőt összejátszásuk esetén sokkal inkább kerülnek abba a helyzetbe, hogy a felvásárlók/vevők tárgyalási alkupozícióját (*bargaining power*) kiegyenlítsék, illetve – adott esetben – a piaci erejüket ellensúlyozzák (*countervailing power*). Agrárpolitikai szempontból felfogható ez a szabályozás akként, hogy a termelők a tárgyalási alkupozíciójuk együttműködés útján való növelésével kedvezőbb értékesítési feltételeket tudnak kiharcolni maguknak, ezáltal pedig jövedelmük emelkedhet (például egy jobb eladási ár esetében). Azaz, a versenyjog saját maga legfőbb alapelvét – a piaci magatartás önálló, versenytársaktól független meghatározásának elvárását – már feláldozta bizonyos mértékben a termelők piaci pozíciójának javítása érdekében. Ha nem lenne kivételszabály, a mezőgazdasági termelők együttműködésükkel jogsértést követnének el.

Ehhez képest az egyéb szabályozások arra a helyzetre reagálnak, amikor a termelők nem az elkövetők, hanem a (jogsértést) elszenvedők között jelennek meg. Itt említhető a tisztességtelen piaci gyakorlatok tilalmának rendszere, amelyet öt évvel ezelőtt uniós irányelvben is szabályoztak a tagállamok számára minimumharmonizációs kötelezettséggel.⁴⁹ Magyarországon már jóval ezt megelőzve felismerték a problémát, hogy vannak olyan piaci magatartások, amelyeknél a gazdasági hatékonyság sérelmét feltételező versenyjogi jogalkalmazás nem tud mozgásba lendülni, mert klasszikus versenyjogi értelemben nem beszélhetünk jogsértésről, s mégis a piaci magatartás a termelők számára egyfajta méltánytalan, tisztességtelen helyzetet eredményez a vevők által a termelőkre rákényszerített szerződéses kötelezettségek következtében.⁵⁰ Az, hogy nincs versenyjogi jogsértés, abban rejlik, hogy tipikusan nem érik el a gazdasági erőfölény szintjét azok a felvásárlók, akik mezőgazdasági terméket vesznek a termelőktől, így értelemszerűen a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést sem tudják megvalósítani. Azt, hogy egy ilyen, versenyjogon túlmutató szabályozás megszülethetett, pontosan ezért nem fogadták osztatlan sikerként: a tisztességtelen piaci gyakorlat megállapítása nem feltételezi az erőfölény meglétét. Volt olyan, aki egyedül az agrárlobbi erejét vélte felfedezni a termelőket védő tilalmakban.⁵¹

A piacszabályozáson kívül találhatunk még egyéb jogterületeket, ahol az állam aktív jogalkotói szerepvállalással kedvezőbb szabályokat tud elfogadni, s ezzel segíti a mezőgazdasági termelőket a megfelelő jövedelem megszerzése érdekében. Ezek egyike az adójog, amelynek területén számos országban, így Magyarországon is, kiterjedt speciális rezsimet alakítottak ki. Tipikus az, hogy a kistermelők adómentességet kapnak; előfordul, hogy a generációk közötti termőföld-átruházás utáni adózás mértékét vagy éppen az éves ingatlanadót mezőgazdasági föld vonatkozásában csökkentik; van olyan megoldás, ahol az általános forgalmi adó megfizetése keretében kapnak engedményeket

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/633 irányelve (2019. április 17.) a mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncban a vállalkozások közötti kapcsolatokban előforduló tisztességtelen piaci gyakorlatokról (UTP-irányelv).

⁵⁰ 2009. évi XCV. törvény a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról.

⁵¹ PICHLER 2021: 537.



a termelők.⁵² Néhány példát említve Magyarország kapcsán: a mezőgazdasági őstermelőnek az őstermelői tevékenységéből származó bevételéből nem kell jövedelmet megállapítania, ha az e tevékenységéből származó bevétele az adóévben nem haladja meg az éves minimálbér felét.⁵³ Továbbá, ugyanezen összegig adómentes az átalányadózást alkalmazó őstermelő e tevékenységéből származó jövedelme.⁵⁴ Az a mezőgazdasági őstermelő választhat átalányadózást, akinek e tevékenységéből származó bevétele az adóévben az éves minimálbér tízszeresét, azaz 2024-ben a 32 016 000 Ft-ot nem haladja meg,⁵⁵ s ebben az esetben a jövedelmét a bevételből 90% költséghányad levonásával állapíthatja meg.⁵⁶ Ha a 90% költséghányad alkalmazását és az éves minimálbér feléig való adómentességet a bevételre vetítjük, akkor világossá válik, hogy az éves minimálbér ötszöröséig, azaz 16 008 000 Ft-ig a mezőgazdasági őstermelő bevétele mentes az adó alól. További engedményként említhető még az is, hogy bizonyos esetekben adómentes a termőföld átruházásából származó jövedelem.⁵⁷ Ezekből is látható, hogy az adózási szabályok kiváló eszközt teremtenek arra, hogy a mezőgazdasági termelőknél – ugyanannyi bevétellel rendelkező, egyéb gazdasági tevékenységet ellátó személyekhez képest – több bevétel maradjon.

Hasonlóan fontos védelmi pillér a hazai mezőgazdaság, illetve élelmiszer-szuverenitás érdekében a földtörvényünknek⁵⁸ a jogi személyek földtulajdonszerzési tilalmára vonatkozó szabálya,⁵⁹ amelyet Szilágyi magyar sajátosságnak tekint.⁶⁰ Andréka és Olajos szerint ennek célja nem más, mint hogy a cizelláltan szabályozott szerzési feltételek rendszere (például birtokmaximum) a gyakorlatban ne váljon ellenőrizhetetlenné a tulajdonosi struktúra átláthatatlansága miatt.⁶¹ Ez a tilalom, kiegészülve azzal, hogy Unión kívüli természetes személyek, illetve a magyar államon kívül más állam és annak szervei sem szerezhetnek földtulajdont, megfelelő védelmet biztosít arra, hogy a suverenitásunk fontos elemét képező termőföldek ne kerülhessenek ellenőrizhetetlen kezekbe, ezáltal akár veszélyeztetve is – szélsőséges esetben – az ellátásbiztonságot.

Tagállami mozgástér az EU keretében

Mindenekelőtt érdemes azzal kezdeni e fejezetet, hogy az Európai Unió intézményeinek hivatalos dokumentumaiban rendkívül korlátozott számú explicit utalás történik az élelmiszer-szuverenítésre.

Talán nem olyan meglepő, hogy a legtöbbször (és majdhogynem kizárólagosan) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSzB) megnyilvánulásaiban szerepel a kifejezés, ám ennek erejét jelentősen csökkenti az a tény, hogy az EGSzB csupán egy

⁵² OECD 2020: 7.

⁵³ 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról (Szja tv.), 23. §.

⁵⁴ Szja. tv. 1. számú melléklet, 4.26. pont.

⁵⁵ Szja. tv. 50. § (2) bekezdés.

⁵⁶ Szja. tv. 53. § (1) bekezdés d) pont.

⁵⁷ Szja. tv. 1. számú melléklet, 9.5. pont.

⁵⁸ 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról (Fftv.).

⁵⁹ Fftv. 9. § (1) bekezdés c) pont.

⁶⁰ SZILÁGYI 2017: 174.

⁶¹ ANDRÉKA–OLAJOS 2017: 422.



konzultatív szerv. Az EGSzB 2009-ben deklarálta, hogy az élelmiszer-szuverenitás minden nép esetében előfeltétel ahhoz, hogy az élelmezésbiztonságot elérje, viszont – némileg ellentmondásosan – azt is hozzáteszi, hogy az élelmiszer-önfenntartás gazdaságilag költséges természete szembehelyezkedik az élelmiszerláncok globális irányításával.⁶² Két évvel később egyértelműen kimondta, hogy az európai mezőgazdaságnak az élelmiszer-szuverenitás elvén kell nyugodnia, s a közös agrárpolitikának célként kell kitűznie a stabil piacokat, támogatnia kell az európai termelők jövedelmét, korlátoznia kell az árvolatilitást, illetve olyan kereskedelmi szabályokat kell felkarolnia, amelyek nemcsak megőrzik az európai mezőgazdasági modellt, hanem segítik a termelőket abban, hogy visszanyerjék piaci erejüket a kiskereskedelmi láncokkal szemben.⁶³ 2016-ban és 2017-ben ismételten megerősítette álláspontját, hogy az élelmiszer-szuverenitásnak kell az európai mezőgazdaság alapelveül szolgálnia.⁶⁴ Mindazonáltal az is kirajzolódik az EGSzB deklarációiból, hogy a szerv nem tekinti az élelmiszer-szuverenitást az élelmiszer-ellátási láncok globális irányításával, azaz a neoliberális paradigmával összeegyeztethetetlennek, hanem sokkal inkább az élelmiszer-szuverenitást egyfajta előfeltételként fogja fel ahhoz, hogy a neoliberális paradigma középpontjába állított élelmezésbiztonságot elérjük. S bár az Európai Bizottság egyáltalán nem tette magáévá az élelmiszer-szuverenítésra vonatkozó retorikát, az Európai Parlament (EP) esetében viszont világosan megjelenik úgyszintén, hogy az élelmiszer-szuverenitást és az élelmezésbiztonságot párhuzamosan megvalósítandó és összeegyeztetendő céloknak tekinti.⁶⁵

Az kiemelő, hogy azáltal, hogy az EGSzB közvetlenül páneurópai szintre emeli az élelmiszer-szuverenitást, és explicit módon európai élelmiszer-szuverenitásról beszél, a koncepciót jelentősen leegyszerűsíti, hiszen – ahogy előbb már érveltem – a paradigma térhódításához elengedhetetlen lenne, hogy a konvencionális nemzeti suverenitásfogalomra épüljön. Utóbbi adaptációja ugyanakkor szükségszerűen kihatna az európai élelmiszer-szuverenitás megvalósítására, mivel az uniós alapszabadságok, a belső piac működése és a tagállamok közötti diszkriminációtilalom fényében egyik tagállam sem hozhat hátrányosabb helyzetbe egy másik tagállamot saját élelmiszer-szuverenitásának növelése keretében. Egy tagállam ugyanakkor segítheti az EU élelmiszer-szuverenitásának növelését, ha EU-n kívüli országokkal szemben lép fel (lásd például ukrán gabonaimport, a hamisított kínai méz esete stb.), s meghatározott esetekben a belső piacot védi Unión kívüli aktorokkal szemben. Azzal, hogy az EP pedig próbálja retorikájában összeegyeztetni az élelmiszer-szuverenitást és a vele ellentétes neoliberális paradigmát, pontosan az ellen nyilvánul meg, amiből – ugyan a nemzeti sajátosságokat figyelembe vevő intézkedésekre épülve, de – az európai élelmiszer-szuverenitás közvetetten profitálhat a globális irányítással szembehelyezkedve.

Bár az élelmiszer-szuverenitás mint koncepció szükségszerűen a mezőgazdasághoz és az élelmiszer-ellátási lánchoz kapcsolódik, az EU keretében a tagállami mozgásteret nem csak a mezőgazdaság mint megosztott hatáskör⁶⁶ határozza meg. Ennek oka, hogy a koncepció mezőgazdaságot segítő elképzelései olyan szakpolitikai területeket is

⁶² European Economic and Social Committee 2009.

⁶³ European Economic and Social Committee 2011.

⁶⁴ European Economic and Social Committee 2016; European Economic and Social Committee 2017.

⁶⁵ European Parliament 2008; European Parliament 2017.

⁶⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz), 4. cikk (2) bekezdés d) pont.



érintenek, amelyek az EU és a tagállamok viszonyában eltérő hatásköri alapokon nyugszanak. Ilyen például az általános adópolitika.

A mezőgazdaságra vonatkozó megosztott hatáskör azt jelenti, hogy az EU és a tagállamok egyaránt fogadhatnak el jogszabályokat, azonban utóbbiak csak annyiban, amennyiben az EU nem gyakorolta az adott területen a hatáskörét.⁶⁷ Ezt egészíti ki az EUMSZ-hez fűzött 25. jegyzőkönyv, amely szerint, amikor az Unió egy adott területen fellép, a hatáskör e gyakorlása kizárólag azokra az elemekre terjed ki, amelyekre a szóban forgó uniós fellépés vonatkozik, és ennek megfelelően nem érinti a terület egészét.⁶⁸ A szakirodalomban ezt nevezik előfoglalásnak (*pre-emption*), ugyanakkor – mint uniós jogi elv – korántsem mentes a kritikáktól.⁶⁹ Ennek fordítottjára (vagy éppen ennek jogszerű kihasználására) a mezőgazdaság tekintetében jó példa, hogy a tagállam akár meg is előzheti az EU-t jogalkotás terén: ilyen a tisztességtelen piaci gyakorlatok tilalmazásának mezőgazdasági és élelmiszeripari termékekre specializált rendszere, amelyet a magyar jogalkotó már 2009-ben – 2010. január 1-jei hatálybalépéssel – elfogadott,⁷⁰ az uniós jogalkotó azonban csak egy évtizeddel később, 2019-ben jutott el odáig, hogy egy kötelező jogi aktust hozzon ugyanezen területet illetően az UTP-irányelv elfogadásával. Ez az eset rávilágít arra, hogy az uniós hiátust, amelynek egy, a mezőgazdasági termelőket érintő akut problémát (a vevői erő visszaélésszerű használatát szerződéses viszonyokban) kellett volna kezelnie, a nemzeti jogalkotás be tudta tölteni, s – ezáltal – több mint 10 éven át védelmet tudott nyújtani ott, ahol uniós jogi aktus nem volt. S bár az UTP-irányelvet a közös agrárpolitikára vonatkozó jogalap keretében fogadták el [lásd EUMSZ 43. cikk (2) bekezdés], a magyar „megelőző” szabályozás az uniós versenyjogi rendelkezéseknek is megfelelt, arra tekintettel, hogy a tagállamok nem akadályozhatók meg abban, hogy a saját területükön szigorúbb nemzeti jogszabályokat alkalmazzanak a vállalkozások által folytatott egyoldalú magatartás tilalmára vagy szankcionálására.⁷¹ A mezőgazdaságban előforduló tisztességtelen piaci gyakorlatok nemzeti és uniós jogi kezelése azt is megmutatja, hogy végeredményben a jogalkotás két szintje egyazon irányba (megegyező cél irányába) orientálódhat, viszont a jóval hosszadalmasabb uniós jogalkotási procedúrát kisegítheti egy célzottan és dinamikusan reagáló nemzeti jogalkotó.

Bár előfordulhatnak egy irányba tartó nemzeti és uniós célkitűzések a mezőgazdaság területén, az ellenkezőjére is van példa. A magyar földforgalmi rendszerrel szemben például két kötelezettségszegési eljárást is indított az Európai Bizottság, amelyek közül az egyikben sarkalatos kérdés többek között az, hogy a magyar jog (miért) nem engedélyezi – korlátozott számú kivételtől eltekintve – a jogi személyek földtulajdonszerzését.⁷² Azt viszont meg kell említeni, hogy a nem magyar illetőségű jogi személyek diszkriminatív kezeléséről szó sem lehet e tekintetben, hiszen a magyar illetőségű jogi személyek is

⁶⁷ EUMSZ 2. cikk (2) bekezdés.

⁶⁸ EUMSZ (25.) jegyzőkönyv.

⁶⁹ KLAMERT 2014: 101–124.

⁷⁰ 2009. évi XCV. törvény a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról (Tfmtv.), 10. § (1) bekezdés.

⁷¹ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, 3. cikk (2) bekezdés.

⁷² SZILÁGYI 2017: 177.



szerzőképtelenek.⁷³ Annak részletes elemzésére itt nincs mód, hogy a magyar mozgásteret ennek tekintetében milyen elsődleges uniós jogi rendelkezések határozzák meg, de a probléma komplexitását jól érzékelteti, hogy mindenképpen értelmezésre szorul ezen esetben nemcsak az EUMSz-nek a tulajdoni rend sérthetetlenségét kimondó 345. cikke, hanem a tőke szabad mozgását lefektető 64. cikke is.

S hogy egy azonos, illetve egy ellentétes irányba ható nemzeti és uniós álláspont után egy semlegeset is említsek: az adórendelkezések terén az EU rendkívül korlátozott hatáskörökkel rendelkezik, s a tagállamoknak széles mozgástere van, hogy számukra ideális nemzeti szabályokat fogadjanak el. Természetesen a harmonizáltság szintje adómeneként változik, de az adózás továbbra is elsődlegesen nemzeti hatáskör, amelybe egyértelműen beleférnek például az előző fejezetben említett, mezőgazdasági termelőket privilegizáló derogációk.

Végezetül röviden arra is érdemes kitérni, hogy a közös agrárpolitika keretében egy erősödő renacionalizáció figyelhető meg, helyesen elismerve és felismerve azt, hogy huszonhét tagállam agrárpolitikáját nem lehet részletekbe menő tartalommal összehangolni. Megállapítható egy közös keretrendszer, de ezt – a rugalmasságot biztosítva – az egyes tagállamoknak kell a közös elvek fényében kitölteniük a nemzeti stratégiai terveken keresztül.⁷⁴

Ahogy ez az elemzés is rámutat, esetről esetre és területről területre kell eldönteni, hogy mi az adott tagállami mozgástér az élelmiszer-szuverenitás megvalósítására. Vannak példák, amikor a nemzeti és uniós szint egy irányba vezet, azonban van olyan is, amikor ellentétes erők hatnak egy adott kérdéskörre. Továbbá, az is előfordulhat, hogy az EU-s keretek egyfajta közömbösséget implikálnak egyes nemzeti szakpolitikai intézkedések vonatkozásában. Az is látható, hogy a nemzeti jogalkotás kiválóan tudja kezelni a megosztott hatáskörből fakadó uniós hiátus következtében előállt problémát, illetve a közös agrárpolitika aktuális és újdonsült *delivery modelje* fényében tapasztalható egyfajta szabadabban mozgó nemzeti szintre való visszatérés, amely azonban nem járhat a közös uniós elvek megsértésével.

Javaslatok további lépések megtételére

A fenti elemzés fényében három javaslatot kívánok megfogalmazni: elsőként egy alaptörvényi rendelkezés beiktatását, másodikként hazánk élelmiszer-szuverenitási stratégiájának megalkotását, harmadikként pedig egy specializált civil szervezet meg alapítását.

Ahogy a korábbi elemzésből kirajzolódik, bár nem deklarált cél jogszabályi szinten az élelmiszer-szuverenitás, a magyar jog a paradigma által ideálisnak tartott agrárpolitika, illetve az ezen agrárpolitika által megvalósítandó célok eléréséhez számos olyan

⁷³ SZILÁGYI 2017: 177.

⁷⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2115 rendelete (2021. december 2.) a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU és az 1307/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, (27) preambulumbekzdés.



eszközt szolgáltat, amely a konvencionális neoliberais agrárpolitika elképzeléseivel szembemegy. Nem megalapozatlan azt a következtetést levonni, hogy a magyar jogrendszer agráriumra vonatkozó szabályozásának számos elemében visszaköszönnek az élelmiszer-szuverenitás paradigmájában explicite vagy implicite megtalálható szakpolitikai elképzelések.

Mindezek fényében, annak érdekében, hogy a jogforrási hierarchia legmagasabb szintjén is visszatükröződjön ez az agrárpolitikai megközelítés, érdemes volna alaptörvényi szintre emelni az élelmiszer-szuverenitást. Ennek formáját pedig az államcélként való tételezés jelenthetné. Az Alaptörvény P) cikkének (3) bekezdéseként javasolom beiktatni azt, hogy „Magyarország védi hazánk élelmiszer-szuverenitását.” Mint államcél, ezen alaptörvényi rendelkezés az állam számára irányt mutat, viszont alanyi jogi jogosultság nem fakad belőle. Maga az Országgyűlés sem kötelezhető törvények meghozatalára ennek alapján, viszont (ha nem is közjogi, de) politikai felelősséget eredeztet a rendelkezés.⁷⁵ Az élelmiszer-szuverenitás alkotmányos szintre emelése nem példa nélküli; tipikusan dél-amerikai országokban történt meg, mint például Ecuador és Bolívia.⁷⁶ S bár önmagában egy ilyen alkotmányos rendelkezés végrehajtható és kikényszeríthető alacsonyabb szintű szabályokkal mit sem ér, egy keretet mégiscsak ad a jogrendszer egészének e tekintetben. Látható, hogy ennek hiányában is vannak előremutató rendelkezések e téren, amelyek normatív tartalommal kitöltik az élelmiszer-szuverenitást, viszont Alaptörvénybe foglalása további és erőteljesebb hajtóerőt adhat a törvénykezésnek, hogy ennek szellemében folytatódjon az agrártematikájú jogalkotás.

A fokozatosság elvét is tiszteletben tartaná ez a rendelkezés, hiszen nem egy alanyi jogi jogosultságot fakasztó rendelkezés kerülne az Alaptörvénybe, mint például az élelemhez való jog. Egyetértve Kovács Júliával, az élelemhez való jognak van egy „egyéniileg is közvetlenül érvényesíthető, alanyi oldala”.⁷⁷ S bár Kovács e megállapításával Juhász Gábor azon gondolatával szemben fogalmaz meg ellenérvet, miszerint az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében fellelhető, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása államcél jellegű,⁷⁸ véleményem szerint Juhász álláspontja is helytálló. Juhász nem az élelemhez való jog alanyi jogi jogosultságot fakasztó mivoltát tagadja, csupán azt mondja, hogy ebben a formájukban ezek az alaptörvényi rendelkezések nem ezt jelenítik meg.

Az élelmiszer-szuverenitás deklarálása is ehhez hasonló államcélszínezetet öltene. Egy fontos különbség azonban megjelenne ezáltal: míg az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése a fogyasztók védelmének szemszögéből közelít a kérdéskörhöz, addig a javasolt rendelkezés mindezt a termelő szempontjából teszi meg, ezáltal pedig egy fontos, új aspektust hozhatna be a kapcsolódó alaptörvényi rendelkezések értelmezésébe.

Kecskés álláspontja szerint, a „bizonytalan jelentéstartalmú fogalmak” államcélként való megjelenítése további bizonytalanságokkal járhat, azonban ő is arra jut a fenntartható fejlődés kapcsán, hogy annak Alaptörvénybe iktatása mégiscsak ebben a formában lenne a legkézenfekvőbb.⁷⁹ S bár nem egyértelműen határozható meg egyes

⁷⁵ BALOGH-SCHANDA 2014: 26.

⁷⁶ WITTMAN 2023: 474–478.

⁷⁷ TÉGLÁSINÉ KOVÁCS 2017: 72.

⁷⁸ JUHÁSZ 2012: 43.

⁷⁹ KECSKÉS 2022: 229.



államcéllok tartalma, ahogy ezt az Alkotmánybíróság például a piacgazdaság vonatkozásában is rögzítette azzal, hogy kimondta, hogy „az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem vezethető le”,⁸⁰ mégiscsak biztosított számukra egyfajta védelmet. Következésként alkotmánybírói gyakorlat, hogy szélsőséges esetben megállapítható az államcél alaptörvény-ellenes megsértése, de ahhoz az kell, hogy az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes legyen az államcélal.⁸¹ Bár szerencsére szó sincs ilyenről, de az élelmiszer-szuverenitás esetében ilyen szélsőséges eset lehetne az, hogy például a Nemzeti Földügyi Központ, amely az állam tulajdonában lévő termőföldek fölötti tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket gyakorolja, értékesíteni kívánná e termőföldeket külföldi többségi tulajdonban lévő multinacionális vállalatoknak vagy külföldi befolyás alatt álló magántőkealapoknak. Hajmeresztő felvetés, de a világban nem példa nélküli. Egy jelentés szerint pontosan ez történt például Ukrajnában, ahol egyesült államokbeli vagy éppen szaúd-arábiai vállalatokhoz került az ukrainai földvagyon jelentős hányada.⁸² Bár kevésbé tűnik drasztikusnak, de ilyen beavatkozás lehetne az is, ha az Országgyűlés valamennyi, a mezőgazdasági termelőköt védő piacsabályozási rendelkezést hatályon kívül helyezne, s ezáltal előidézné, hogy a mezőgazdasági szektor sajátosságait semmilyen tekintetben figyelembe nem vevő, teljesen szabadpiaci elvekre épülő mezőgazdasági kereskedelem alakuljon ki, amely feltehetőleg a számos, termelésen túlmutató funkciót is ellátó kis- és középgazdaságokat és így a vidéki közösségeket ellehetetlenítené.

Szintén fontos előrelépés lehetne, ha az Agrárminisztérium koordinálásával megszületne Magyarország közép- és hosszú távú élelmiszer-szuverenitási stratégiája, amely az élelmiszerrendszer egészét feltérképezné, kezdve a termeléshez elengedhetetlen inputpiacokkal (például mezőgazdasági gépek, műtrágya stb.) az elsődleges mezőgazdasági termelésen, a feldolgozóiparon és a nagykereskedelmen át egészen a kiskereskedelmi szektorig. Természetesen ez nagy mennyiségű emberi erőforrást igényelne, a legkülönbözőbb diszciplínák szakértőit magába foglalva, ugyanakkor rendkívül hasznos lenne annak átfogó megismerése, hogy az ország hol rendelkezik függőségekkel, melyek azok a szektorok, ahol saját erőből (például fejlesztéssel) képesek lehetünk az előrelépésre, és melyek azok a szektorok, ahol el kell fogadnunk a függőségeket, s ezáltal törekednünk kell arra, hogy diverzifikáljuk a behozatalt. Ez a stratégia tartalmazhatná az egyes jogterületek keretében eszközrendő fejlesztési lehetőségeket, figyelembe véve, hogy a közös agrárpolitika keretei között, illetve tágabban az EU keretrendszerében hol vannak kiaknázatlan lehetőségek, és mi az, ami belefér a megosztott hatáskörbe. Arra itt kell visszatérni, hogy egy-egy uniós tagállam élelmiszer-szuverenitásának erősítése szükségképpen magával hozza az Európai Unió élelmiszer-szuverenitásának javítását. Ez a szükségesség lakonikusan megfogalmazva nem fakad másból, mint magából az egységes belső piacból. A stratégiának mindenképpen foglalkoznia kellene azzal, hogy a helyi, rövid ellátási láncok megteremtésében a helyi önkormányzatok szerepe hogyan fokozható.

⁸⁰ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 249.

⁸¹ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [79].

⁸² MOUSSEAU-DEVILLERS 2023.



Harmadik javaslatként érdemes lenne megfontolni, hogy Magyarországon is létrejöjjön egy civil szervezet, amelynek képviselői az állam aktív támogatásával jelen lehetnének az élelmiszer-szuverenitással foglalkozó szervezetek, így például a *La Via Campesina* ülésein. Uniós tagállamok sokaságából is vannak tagszervezetek, legyen az Németország, Olaszország, Spanyolország vagy éppen Belgium, Ausztria és Portugália. Ez fontos lehetőséget biztosítana az információ- és tapasztalatcserére más közép- és nyugat-európai államok képviselőivel.

Felhasznált irodalom

- About La Via Campesina* [é. n.]. Online: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>
- ANDREE, Peter et al. szerk. (2014): *Globalization and Food Sovereignty: Global and Local Change in the New Politics of Food*. Toronto: University of Toronto Press. Online: <https://doi.org/10.3138/9781442696860>
- ANDRÉKA Tamás – OLAJOS István (2017): A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése. *Magyar Jog*, 64(7–8), 410–424. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/63240>
- BALÁZS Bálint (2022): Élelmiszer-önrendelkezés: Cselekvési lehetőségek az élelmiszer-szektorban. *Fordulat*, 27, 82–101. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/157461>
- BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs (2014): Alapjogok – Általános rész. In BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara.
- Baromfi Termék Tanács (2022): *Elsődleges szemponttá vált az élelmiszer-szuverenitás*. Online: https://mbtt.hu/hireink/elsodleges_szempontta_valt_az_elelmiszer_szuverenitas
- BÁRDOS B. Edit (2020): A népek joga az élelmiszer-önrendelkezés. *Magyar Mezőgazdaság*, 75(19), 6–7.
- BRAUN, Matthias – HUMMEL, Patrik (2024): Is Digital Sovereignty Normatively Desirable? *Information, Communication & Society*, 1–14. Online: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2024.2332624>
- CHAPPELL, M. Jahi – SCHNEIDER, Mindi (2017): The New Three-Legged Stool: Agroecology, Food Sovereignty, and Food Justice. In RAWLINSON, Mary C. – WARD, Caleb (szerk.): *The Routledge Handbook of Food Ethics*. Routledge, 419–429.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (2020): Szuverenitás. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András).
- CLAPP, Jennifer (2012): *Food*. Cambridge: Polity.
- CZAGÁNY László (2009): Az élelmiszer-önrendelkezés koncepciója és magyarországi realitásai. *Jelenkori Társadalmi és Gazdasági Folyamatok*, 4(1), 23–28. Online: <https://doi.org/10.14232/jtgf.2009.1.23-28>
- CSERNATONI, Raluca (2022): The EU's Hegemonic Imaginaries: From European Strategic Autonomy in Defence to Technological Sovereignty. *European Security*, 31(3), 395–414. Online: <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2103370>



- CSIRSZKI, Martin Milán – SZINEK CSÜTÖRTÖKI, Hajnalka – ZOMBORY, Katarzyna (2021): Food Sovereignty: Is There an Emerging Paradigm in V4 Countries for the Regulation of the Acquisition of Ownership of Agricultural Lands by Legal Persons? *Central European Journal of Comparative Law*, 2(1), 29–52. Online: <https://doi.org/10.47078/2021.1.29-52>
- CSIRSZKI, Martin Milán (2022): Is There Room for Food Sovereignty Considerations in EU Competition Policy? A Theoretical Framework. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 18(1), 83–106. Online: <https://doi.org/10.3935/cyelp.18.2022.468>
- DEKEYSER, Koen – KORSTEN, Lise – FIORAMONTI, Lorenzo (2018): Food Sovereignty: Shifting Debates on Democratic Food Governance. *Food Security*, 10, 223–233. Online: <https://doi.org/10.1007/s12571-017-0763-2>
- Declaration of Nyéleni 2007. Online: <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf>
- EDELMAN, Marc (2014): Food Sovereignty: Forgotten Genealogies and Future Regulatory Challenges. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), 959–978. Online: <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.876998>
- EDWARDS, Brian – OXENDINE, Chez (2024): USDA's Vilsack Talks Broadband, Food Sovereignty and More During Res; Announces \$58M in New Investments. *Tribal Business News*, 2024. március 13. Online: <https://tribalbusinessnews.com/sections/economic-development/14641-usda-s-vilsack-talks-broadband-food-sovereignty-and-more-during-res-announces-58m-in-new-investments>
- Emmanuel Macron Brings Together Stakeholders from the Agricultural World in Overseas France (2024). *FaxInfo*, 2024. március 4. Online: www.faxinfo.fr/en/agriculture-emmanuel-macron-reunit-les-acteurs-du-monde-agricole-des-oultre-mer/
- European Economic and Social Committee (2009): *Opinion on 'Trade and Food Security'* (exploratory opinion) (2010/C 255/01). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A255%3AFULL>
- European Economic and Social Committee (2011): *Opinion on the 'Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The CAP towards 2020 — Meeting the Food, Natural Resources And Territorial Challenges of the Future'* (2011/C 132/11).
- European Economic and Social Committee (2016): *Opinion on 'The Main Underlying Factors that Influence the Common Agricultural Policy post-2020'* (own-initiative opinion). (2017/C 075/04).
- European Economic and Social Committee (2017): *Opinion on 'A Possible Reshaping of the Common Agricultural Policy'* (exploratory opinion). (2017/C 288/02). Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.288.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2017:288:TOC
- European Parliament (2008): *Resolution of 22 May 2008 on Rising Food Prices in the EU and the Developing Countries* (2009/C 279 E/14). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=uriserv:OJ.CE.2009.279.01.0071.01.ENG&toc=OJ:C:2009:279E:FULL>
- European Parliament (2017): *Resolution of 27 April 2017 on the State of Play of Farmland Concentration in the EU: How to Facilitate the Access to Land for Farmers* (2018/C 298/15). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0197>



- GRANT, Wyn (1997): *The Common Agricultural Policy*. Macmillan Press. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25731-7>
- HALMOS B. Ágnes (2020): Élelmiszer-önrendelkezés, tudatos vásárlás. *Magyar Mezőgazdaság*, 75(38), 5.
- HUMMEL, Patrik et al. (2021): Data sovereignty: A review. *Big Data & Society*, 8(1), 1–17. Online: <https://doi.org/10.1177/2053951720982012>
- JUHÁSZ Gábor (2012): A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, 16(1), 35–49. Online: https://epa.oszk.hu/02300/02334/00047/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_01_035-049.pdf
- JUNG Ivett (2023): Bio, élelmiszer-szuverenitás és valós árak. *Magyar Mezőgazdaság*, 9, 12–13. Online: <https://magyarmezogazdasag.hu/2023/02/27/bio-elelmiszer-szuverenitas-es-valos-arak/>
- KECSKÉS Gábor (2022): A fenntartható fejlődés mint alkotmányos érték és államcél. *Jog – Állam – Politika*, 2. különszám, 227–234. Online: <https://szakcikkladatbazis.hu/doc/4829864>
- KLAMERT, Marcus (2014): *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199683123.001.0001>
- KYRIAZIS, Dimitrios (2023): Tax Sovereignty, EU Tax Law, and Harmful Tax Competition. In KYRIAZIS, Dimitrios: *Fiscal State Aid Law and Harmful Tax Competition in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 9–33. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198878292.003.0002>
- LITS Benedek – LITS Levente (2023): Az élelmiszer-önrendelkezés kritikája és az élelmiszeripar-művészet jelentősége a mindennapokban az ukrán gabona helyzetének elemzésével. *Világpolitika és Közgazdaságtan*, (2)2, 68–81. Online: <https://doi.org/10.14267/VILPOL2023.02.12>
- MANN, Alana (2014): *Global Activism in Food Politics: Power Shift*. London: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137341402>
- MARTÍNEZ-TORRES, María Elena – ROSSET, Peter M. (2014): Diálogo de saberes in La Vía Campesina: Food Sovereignty and Agroecology. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), 979–997. Online: <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.872632>
- MCMICHAEL, Philip (2014): Historicizing Food Sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), 933–957. Online: <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.876999>
- Megvédjük az élelmiszer-szuverenitást és a magyar gazdák érdekeit. *Kormany.hu*, 2024. január 6. Online: <https://kormany.hu/hirek/megvedjuk-az-elelmiszer-szuverenitast-es-a-magyar-gazdak-erdekeit>
- MESTMÄCKER, Ernst-Joachim (2008): 50 Jahre GWB. Die Erfolgsgeschichte eines unvollkommenen Gesetzes. *Wirtschaft und Wettbewerb*, 58(1), 19.
- MORIN, Baptiste (2024): Souveraineté alimentaire, le maître-mot d’Emmanuel Macron, mais qu’est-ce que ça veut dire? *Europe1*, 2024. február 22. Online: www.europe1.fr/economie/souverainete-alimentaire-le-maitre-mot-demmanuel-macron-mais-quest-ce-que-ca-veut-dire-4232012
- MOUSSEAU, Frédéric – DEVILLERS, Eve (2023): *War and Theft – The Takeover of Ukraine’s Agricultural Land*. The Oakland Institute.
- OECD (2020): *Taxation in Agriculture*. Párizs: OECD. Online: <https://doi.org/10.1787/073bdf99-en>



- Our World Is Not For Sale. Priority to Peoples' Food Sovereignty. WTO out of Food and Agriculture* (2003). Online: <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/wtooutoffood.pdf>
- PATEL, Raj (2009): Food Sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, 36(3), 663–706. Online: <https://doi.org/10.1080/03066150903143079>
- PICHLER, Philipp (2021): Die Umsetzung der UTP-Richtlinie ins deutsche Recht. Überblick über ein ordnungspolitisches Ungetüm. *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*, 9, 537–544.
- RAIMI, Daniel – DAVICINO, Alana (2024): Securing Energy Sovereignty: A Review of Key Barriers and Opportunities for Energy-Producing Native Nations in the United States. *Energy Research & Social Science*, 107, 103324. Online: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103324>
- ROSSET, Peter M. (2006): *Food is Different: Why We Must Get the WTO out of Agriculture*. Fernwood. Online: <https://doi.org/10.5040/9781350220171>
- SCHANBACHER, William D. (2010): *The Politics of Food: The Global Conflict Between Food Security and Food Sovereignty*. Santa Barbara: Praeger Security International. Online: <https://doi.org/10.5040/9798400698576>
- SCHIAVONI, Christina M. (2015): Competing Sovereignties, Contested Processes: Insights from the Venezuelan Food Sovereignty Experiment. *Globalizations*, 12(4), 466–480. Online: <https://doi.org/10.1080/14747731.2015.1005967>
- SHELANSKI, Howard (2018): Antitrust and Deregulation. *The Yale Law Journal*, 127(7), 1922–1960.
- STRUNA, Hugo (2024): Souveraineté alimentaire: Emmanuel Macron demande un « réajustement » de la politique commerciale de l'UE. *Euractiv*, 2024. április 25. Online: www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/souverainete-alimentaire-emmanuel-macron-demande-un-reajustement-de-la-politique-commerciale-de-lue/
- SZILÁGYI János Ede – RAISZ Anikó – KOC SIS Bianka (2017): A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás szempontjából. *Agrár- és Környezetjog*, 12(22), 181–201. Online: <https://doi.org/10.21029/JAEL.2017.22.160>
- SZILÁGYI János Ede (2017): Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása. *Agrár- és Környezetjog*, 12(23), 148–181. Online: <https://doi.org/10.21029/JAEL.2017.23.148>
- TANKA Endre (2017): A Közös Agrárpolitika várható reformja és az élelmiszer önrendelkezés. *Gazdaság és Jog*, 25(3), 3–9. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9441981>
- TÉGLÁSINÉ KOVÁCS Júlia (2017): *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*. PhD-disszertáció. Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Online: <https://doi.org/10.15774/PPKE.JAK.2018.009>
- THIVET, Delphine (2013): Peasants' Transnational Mobilization for Food Sovereignty in La Via Campesina. In COUNIHAN, Carole – SINISCALCHI, Valeria (szerk.): *Food Activism: Agency, Democracy and Economy*. London: Bloomsbury. Online: <https://doi.org/10.5040/9781350042155.ch-013>
- TÓTH András (2021): Az Európai Unió (szabályozási) útja a szuverenitás felé az adatalapú gazdaságban. *Európai Tükör*, 24(2), 27–56. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2021.2.2>
- TÓTH András (2024): *A digitális átalakulás szabályozása az Európai Unióban*. Budapest: ORAC.



- USDA (2023): *USDA Invests in Bison Purchase Pilot Incorporating Indian Country Bison for Tribal Feeding Programs*. Online: www.usda.gov/media/press-releases/2023/10/12/usda-invests-bison-purchase-pilot-incorporating-indian-country
- VON ONDARZA, Nicolai – OVERHAUS, Marco (2022): Rethinking Strategic Sovereignty: Narratives and Priorities for Europe after Russia's Attack on Ukraine. *SWP Comment*, 2022, 1–8. Online: www.swp-berlin.org/10.18449/2022C31/
- WILLS, Joe J. (2017): *Contesting World Order? Socioeconomic Rights and Global Justice Movements*. Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/9781316809921>
- WINDFUHR, Michael – JONSÉN, Jennie (2005): *Food Sovereignty: Towards Democracy in Localized Food Systems*. ITDG Publishing.
- WITTMAN, Hannah (2023): Food Sovereignty: An Inclusive Model for Feeding the World and Cooling the Planet. *One Earth*, 6(5), 474–478. Online: <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2023.04.011>



Horváth Barbara¹ 

Könyvismertetés Bartóki-Gönczy Balázs – Sulyok Gábor (szerk.)

The New Space Age: Legal and Policy Perspectives² című művéről

Az emberi űrtevékenységek, Föld körüli pályák manapság kétségtől jelentős szerepet kaptak az életünkben, az űrprogram pedig a 20. századi kezdetekkel ellentétben már nem csupán a szuperhatalmak kiváltsága, mára szinte minden állam rendelkezik valamilyen formában űrkapacitásokkal. Emellett számos olyan technológiát alkalmazunk akár mindennapi életünkben is, amelyek az űrkutatással kapcsolatos gyökerekre vezethetők vissza. A robotporszívók, láthatatlan fogszabályozók, kameraérzékelők, művésztagok mind olyan találmányok, amelyek alapjait elsőként a NASA és más űrügynökségek alkalmazták kifejezetten az űrkutatással összefüggésben. Az űrtechnológia egyik legjelentősebb hatása azonban főként a kommunikáció területén jelentkezik, a műholdak, amelyeket eredetileg az űrkutatáshoz fejlesztettek ki, mára világszerte a kommunikációs rendszerek szerves részévé váltak, nemcsak lehetővé teszik a nagy távolságra történő kommunikációt, a műsorszórást és az adatátvitelt, hanem az internet és a mobilhálózatok gerincét alkotják, ezenfelül műholdakat alkalmaznak földmegfigyelési, navigációs, kutatási és katonai célokra is. A jelentős gazdasági, társadalmi hasznok miatt a legtöbb állam mára felismerte a világűr fontosságát, így egyre jobban fokozódott az űrszereplők száma. Az elmúlt évtizedben az űrtevékenységek mindinkább kereskedelmi jelleget nyertek, számos kiemelkedő missziót végeznek a nagy űripari vállalatok, mint például a SpaceX vagy a Blue Origin.

A magyar mérnökök és szakértők munkája is kiemelhető a területen, akik számos sikeres kutatási programban vettek már részt, valamint több műhold felbocsátásában is eredményesen közreműködtek. A társadalomtudományi kutatómunka szintén felértékelődött az elmúlt években, amiben jelentős szerepet játszott a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Világűrjog és -Politika Kutatóintézete. Az intézet fő célja a regionális és nemzetközi együttműködések erősítése, 2020 óta pedig

¹ Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Világűrjog és -Politika Kutatóintézet; doktori hallgató, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, e-mail: horvath.barbara@uni-nke.hu

² BARTÓKI-GÖNCZY – SULYOK 2024.

ellátja az Európai Űrügynökség Európai Világűrjogi Központjának (ECSL) nemzeti kapcsolattartó szerepét is. Az intézet rendszeresen szervez tudományos rendezvényeket, konferenciákat, kurzusokat. Említést érdemel továbbá az intézet munkásságán belül 2022-ben, Bartóki-Gönczy Balázs és Sulyok Gábor által szerkesztett, 13 szerző által írt, az NKE Ludovika Egyetemi Kiadója által megjelentetett *Világűrjog* című kötet, amely Gál Gyula 1964-es kiadványa óta az első magyar nyelvű összefoglaló mű volt a témában. A közelmúltban megjelent, Edl András által szerkesztett *Colony 01: Challenges of Establishing Permanent Human Presence on Other Planets* című kötet szintén az intézet tudományos munkásságát gazdagítja. Emellett azonban az intézet kutatói számos kötet, tanulmány szerkesztésében és megírásában is részt vettek.³

Az űripár tehát manapság globálisan az egyik leggyorsabban fejlődő területté nőtte ki magát, az űrrendszereket mindinkább kritikus infrastruktúráknak tekintik a nemzetközi közösség tagjai, az egyre növekvő jelenlét és verseny miatt azonban elkerülhetetlenül felmerülnek a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos érzékeny kérdések és új keletű problémák, amelyek bonyolítják a jogi és politikai összképet. Ezen problémaköröket felismerve született meg a Bartóki-Gönczy Balázs és Sulyok Gábor által szerkesztett *The New Space Age: Legal and Policy Perspectives* című kötet, 25 egyetemi kutató és gyakorlati szakember közös munkájaként, az NKE Ludovika Egyetemi Kiadója által megjelentetve. A mű alaposan körbejárja a világűrjog és -politika jelenkori kérdéseit. Már az előszóból is kiderül, hogy a könyv a „New Space” által generált új kérdésköröket vizsgálja. Maga a kifejezés a kereskedelmi űrtevékenységek azon új hullámára utal, amelynek élén magánvállalatok állnak és az új technológiák fejlesztésével való költségcsökkentések révén hozzáférhetőbbé tették a világűrt. A globális terjeszkedés újfajta megközelítést igényel azonban a nemzetközi jogalkotás oldaláról, hiszen a korábban főként állami szereplők szabályozására kialakított hagyományos jogi kereteket már magánvállalkozásokra is alkalmazni kell. Az akár több ezer műholdból álló, úgynevezett megakonstellációk, *CubeSatok*, az űrszemét nagymértékű növekedése, a világűr környezetének megőrzése, az égitesteken való erőforrások kiaknázásának lehetősége és az űrforgalom-irányítással kapcsolatos kérdések pedig számos további új problémát vetnek fel, amelyekre mindenképp reagálni kell.

A kötet négy részből áll: az „Áttekintés”, „Szabályozási trendek”, „Fenntarthatóság” és „Biztonság” címetek viselik. A szerkezet jól átgondolt, tagolt, az egyes részek fejezetei mind a világűrjog és -politika egy-egy aktuális kérdéskörét tárgyalják. Mivel a könyv meglehetősen sok témát érint, érdemes az egyes részekről és fejezetekről külön-külön is szót ejteni. Az első – „Áttekintés” című – rész összefoglalja a New Space alapvető kihívásait, kérdéseit. A Marco Ferrazzani (az Európai Űrügynökség Belső Szolgálatának igazgatója) és Hristina Talkova (az Európai Világűrjogi Központ ügyvezető titkára) által írt „Az új európai űrvállalkozások jogi kilátásai” című fejezettel kezdődik, ami a kereskedelmi vállalkozások jelentőségének kiemelése mellett áttekintést nyújt az európai űrágazatról, valamint hangsúlyozza az Európai Űrügynökség (ESA) szerepét a jelenleg támogatott kereskedelmi hasznosítási törekvések kapcsán. Ezt követi Philippe Ch.-A. Guillot (a Francia Légi és Űrhajózási Akadémia docense) „Az űrgeopolitika jogi

³ Lásd bővebben: <https://space.uni-nke.hu/publications/books>; <https://space.uni-nke.hu/publications/research-papers-in-english>; <https://space.uni-nke.hu/publications/research-papers-in-hungarian>



kihívásai” elnevezésű tanulmánya, amely alaposan bemutatja a világűrjog alapjait és modern kori vívmányait, problémáit, így többek között említést tesz a főbb űrhatalmak közötti rivalizálás fontos eseményeiről, valamint a légi űrhajózási erők katonai kiépítésének lehetőségeiről. A részt Aradi Norbert (Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselőtének úrattaséja) „Az EU űrpolitikája védelmi és biztonságpolitikai megközelítésből” című fejezete zárja, amelyben megismerhetjük többek között az EU egyes intézményeinek szerepét az Unió űrpolitikájának alakításában, valamint a szerző a biztonsági kihívásokat is bemutatja.

A kötet második része a szabályozási trendeket tárgyalja 6 tanulmányon keresztül. Maximilian Bertamini (a bochumi Ruhr Egyetem [IFHV] PhD-hallgatója) fejezete „Új űrdinamika és a világűrjog fejlődése: A gyengeségek feltárása és javasolt alternatívák” elnevezéssel a világűrjog fejlődését helyezi fókuszba, a gyengeségek feltárásán túl pedig lehetséges alternatívákat is megfogalmaz ezek kiküszöbölésére. Takó Dalma (a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának tanársegédje) „A soft law szerepe az új űrkorszakban” című tanulmánya a nem kötelező jogi erejű eszközök jelentőségével foglalkozik. A következőkben a nemzetközi világűrjog egy megújító vagy azt épphogy széttöredező eszközéről, az Artemis-egyezményről olvashatunk, Bartóki-Gönczy Balázs (a Világűrjog és -Politika Kutatóintézet igazgatója, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem egyetemi docense, tudományos dékánhelyettese, a Magyar Médiatanács tagja) és Nagy Boldizsár (a bécsi Közép-európai Egyetem oktatója, az Európai Nemzetközi Jogi Társaság egyik alapítója) „Az Artemis Egyezmény és a nemzetközi világűrjog: A megújulás vagy a széttöredezettség eszköze?” című fejezetében. A negyedik tanulmányban Tilinger Krisztina (a Világűrjog és -Politika Kutatóintézet kutatója) „Az új űrkorszak és az elhatárolás régi problémája: A mezoszféra-elmélet újabb esélyei” elnevezéssel a világűrjog egyik legalapvetőbb kérdésével, a világűr és a légkör elhatárolásával kapcsolatos nézeteket mutatja be, különös hangsúlyt fektetve az új lehetőségekre. A következőkben Rosanna Hoffmann (az ENSZ Világűriroda jogi munkatársa, a Space Law for New Space Actors projekt vezetője) „A végső határterület jogalkotása: A nemzeti világűrjogok tendenciái és kihívásai” című fejezete bemutatja a modern kori nemzeti világűrjog irányvonalait és kihívásait. A rész utolsó fejezetében Ganczer Mónika (a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának docense, a HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Világűrjog és -Politika Kutatóintézetének kutatója) „Új űrkorszak, új kihívások: nemzetiség a világűrjogban” címmel a nemzetiség, űrobjektumok hovatartozásának, űrtevékenységeket végző jogi személyek honosságának szerepét mutatja be a világűrjog tükrében.

A fenntarthatóság és a világűr környezetének megóvásával kapcsolatos nemzetközi környezetvédelmi jogi kérdések az elmúlt években egyre nagyobb visszhangot keltettek a nemzetközi közösség tagjai körében. A kötet – a probléma jelentőségét felismerve – a harmadik, „Fenntarthatóság” elnevezésű részben 5 tanulmányon keresztül mutatja be a kérdéskör egy-egy kiemelt részét. Kecskés Gábor (a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának docense, a HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa) „A természetes űrkörnyezet védelme: új kilátások” című fejezetében áttekintést kaphatunk a világűr környezetének megóvásával kapcsolatos nemzetközi jogi szabályokról.



Ezután Iva Ramuš Cvetkovič (a Ljubljana Egyetemen PhD-hallgatója) „Űrtechnológia és a környezeti károk: az asztro-zöld kriminológia szerepe” elnevezésű fejezetében egy új tudományág, az „asztro-zöld kriminológia” (*astro-green criminology*) kialakulásával, valamint a problémakört érintő jogi hiányosságokkal foglalkozik. A harmadik fejezetben Daczi Diána (a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság űrkommunikációs szakértője, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatási Doktori Iskolájának PhD-hallgatója) „Megakonstellációk: zsúfolt, vitatott, kompetitív” címmel a megakonstellációk alacsony Föld körüli pályán való megjelenésével és az általuk felvetett jogi problémákkal foglalkozik. Az erőforrások kiaknázásának problémája a New Space Age kétségkívül legtöbbet vitatott kérdései közé tartozik, ezt felismerve a negyedik fejezetben João Marques de Azevedo (a NOVA Jogi Egyetem PhD-hallgatója, lisszaboni Űrjogi Kutatóközpont [SPARC] társkoordinátora) „Űrerőforrások és az új űrkorszak: A jelenlegi nemzetközi jogi szabályozás és felkészülési lehetőségek a jövőre” című tanulmányában foglalkozik a témát érintő aktuális kérdésekkel. A harmadik rész utolsó fejezete szintén érdekes kérdéssel foglalkozik, Katja Grünfeld (a Kölni Egyetem Légi Jogi, Űrjogi és Kiberjogi Intézetének tudományos segédmunkatársa és PhD-hallgatója) „Űrtelepülések: A civilizációépítés kora?” elnevezéssel bemutatja az emberiség világűrben végzett tevékenységeire vonatkozó szabályokat, valamint megkísérli a jövőbeli alkalmazható eszközök feltárását, végül pedig javaslatot is tesz a szabályozásra.

Az utolsó rész biztonsági kérdéskörökkel foglalkozik, 9 tanulmányon keresztül mutatja be a New Space Age által felvetett új keletű védelmi és biztonsági fókuszú témákat. Sulyok Gábor (a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanára, a HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Világűrjog és -Politika Kutatóintézetének kutatója) „A végső front: Önvédelem a világűrben” című fejezetében bemutatja az önvédelem jogával kapcsolatos szabályozást, valamint a világűr katonai felhasználásának alapfogalmait, végül foglalkozik az egyéni vagy kollektív önvédelem jogának világűrben való gyakorlásával kapcsolatos kérdésekkel. Ezután Mathieu Bataille (az Európai Űrpolitikai Intézet biztonsági és védelmi kutatási munkatársa és vezetője) „Az ukrajnai háború hatása és következményei a katonai űrpolitikára és műveletekre” című tanulmányában ismerteti a háború vonatkozó eseményeit, a kereskedelmi űrtevékenységek szereplőinek növekvő jelentőségét a katonai területeken, valamint az űradatokhoz való hozzáférés jelentőségét a konfliktusok során. Ezt követően Kaja Hopej (a Kozminski Egyetem PhD-hallgatója) „A műholdas kommunikáció mint a nemzetek feletti biztonság új dimenziója” fejezete által betekintést nyerhetünk a világűr biztonságának javítására irányuló, szabályozási és szakpolitikai szintű tevékenységekbe mind nemzeti, mind nemzetközi szemszögből. A negyedik fejezetben Don Koulaouzos (a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Világűrjog és -Politika Kutatóintézetének kutatója, a Skytrek Limited ügyvezető igazgatója) „Biztonság a világűrben: Helymeghatározás, navigáció és időzítés” címmel a helymeghatározás, navigáció, időmérés (*positioning, navigation and timing*, PNT) biztonsági kérdéseivel foglalkozik, ismerteti a globális és regionális PNT-rendszereket, valamint a lehetséges fenyegetéseket és hatásokat. Ezt követően Edl András (a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Világűrjog és -Politika Kutatóintézetének kutatója, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Hadtudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója) „Ellátási láncok és űrkapacitások az új űrkorszakban” című

tanulmánya az ellátási láncok, nyersanyagok és a geopolitika ürtevékenységekkel való összefonódását ismerteti. A hatodik fejezetben Gregorio Salatino (a Salatino Studio Legale Ügyvédi Iroda tulajdonosa) „A földmegfigyelés biztonsági és védelmi vonatkozásai” elnevezéssel bemutatja a műholdak hírszerzési információ szerzésére való felhasználását, a műholdas kémkedés jogi aspektusait, valamint a műholdak földi célok elleni fegyveres támadások irányítására történő felhasználását. A hetedik fejezetben Nikolaos Charalampopoulos (az Égei-tengeri Egyetem docense) „Az úrterrorizmus veszélyei” című tanulmányában ismerteti az úrterrorizmus lehetséges eseteit, következményeit, javaslatokat is megfogalmaz az úrterrorizmus meghatározására, valamint gyakorlati példákat is bemutat. A következőkben Molnár Dóra (a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar docense, az NKE Kiberbiztonsági Kutatóintézetének helyettes vezetője) „Franciaország szerepe a globális ürtevékenységekben” című fejezetében olvashatunk a francia ürtevékenységek elméleti alapjairól, gyakorlati megvalósulásáról, polgári és katonai komponenseiről, valamint a szervezeti háttérrel is. Végezetül hasonlóképp megjelenik Edl András (a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Világűrjog és -Politika Kutatóintézetének kutatója, az NKE Hadtudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója) és Speck Gyula (a Nemzeti Közzolgálati Egyetem egyetemi tanársegéde, PhD-hallgatója) „Németország ürtevékenységei: A biztonsági igények és az új űrkorszakban rejlő lehetőségek közötti egyensúly megteremtése” című fejezetében Németország szerepe is az űrparban.

Összességében megállapítható, hogy a kötet átfogó, részletes leírást nyújt a világűrjog és -politika modern tendenciáiról, helyzetéről, amit 689 oldalas terjedelme is igazol, valamint számos klasszikus kérdést – például a világűr és a légtér elhatárolásának évtizedes vitájával kapcsolatos nézeteket – újfajta megközelítésben világít meg, emellett pedig alaposan bemutatja a New Space Age által generált problémákat is. Előremutató szemléletével nemcsak a megakonstellációkkal, fenntarthatósággal, biztonsággal kapcsolatos témákkal foglalkozik, de olyan új keletű kérdésköröket is előtérbe helyez, mint az erőforrások kiaknázása, úrterrorizmus, asztro-zöld kriminológia, űrtelepülések. Amellett, hogy így kiváló tájékoztatósi pontot nyújt a jogterületben már jártas szemeknek, a könyv kifejezetten hasznos lehet az oktatásban, amit alátámaszt a digitális verzió ingyenes elérhetősége is. Nem utolsósorban – angol nyelven révén – a kötet kiváló lehetőséget nyújt a nemzetközi tudományos diskurzusba való csatlakozásra is. Mindezek alapján leszögezhető, hogy mind a szerkesztők, mind a szerzők alapos munkát végeztek a kötettel, ami teljes mértékben növeli nemcsak a hazai, de a külföldi tudományos tevékenységek színvonalát is.

Felhasznált irodalom

BARTÓKI-GÖNCZY, Balázs – SÜLYOK, Gábor szerk. (2024): *The New Space Age: Legal and Policy Perspectives*. Budapest: Ludovika. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/100652>



Kozomos Emőke¹ 

Könyvismertetés

Halmai Péter (szerk.)

Fenntarthatóság a közgazdaságtudományban – Elméleti alapok, alkalmazások című művéről

Az Akadémiai Kiadó jóvoltából, prof. dr. Halmai Péter szerkesztésével és a Magyar Nemzeti Bank, illetve a Budapesti Metropolisz Egyetem támogatásával a 2023-as évben létrejött és megjelent a *Fenntarthatóság a közgazdaságtudományban* című kötet. A kiadás segítséget nyújt a szakemberek számára, akik a kötet segítségével helyzetelemzéseket készíthetnek itthon és nemzetközileg egyaránt releváns területeken.

A *Fenntarthatóság a közgazdaságtudományban* című mű egy bevezető és három nagy fejezetből áll. Az alábbiakban a kötet fejezeteit lineáris sorrendben mutatom be.

A bevezető fejezet, amelynek kötet szerinti címe a „Fenntarthatóság a közgazdaságtanban – Kiindulópontok és megválaszolandó kérdések”, bemutatja a fenntarthatóság problémakörét, amelyek kihívást jelentenek a közgazdaságtan kutatói számára. A fenntarthatóság a dinamikus reálgazdaság és a pénzügy területeinek kapcsolatrendszerébe ágyazódik be mint kutatási terület, ugyanakkor messze áll a teljes átláthatóság helyezettől. Egy biztos: társadalmi, gazdasági és környezeti befolyással egyaránt rendelkezik. A környezeti fenntarthatóság ugyan nem kínál pontos megoldásrendszert, de biztos kiindulópontot, illetve utat jelent egy konkrét probléma detektálása érdekében. Ennek oka, hogy a közgazdaság mint tudomány olyannyira szerteágazó mátrix, amelyet soha nem lehet tökéletesen megfejteni és megalkotni, csupán célszerűen alkalmazni, főként a tudományágak összekapcsolásának értelmezésekor.

A bevezető fejezet első része az ökoszisztémát mint kiemelt keretet mutatja be, amely az emberek általi termelés, kibocsátás és megújulás egyensúlyát jelenti. Így jutunk el a fejezet második problémaköréhez, a klímaváltozás fogalmához. Értelmezést nyer nemzetközi szinten és az állami szférákban egyaránt annak fontossága, hogy az élelmezési lánc és az energiatermelés miatt kialakult környezetszennyezési szintek csökkentésére konkrét környezetvédelmi intézkedések bevezetése szükséges. Ezek a területek szoros interakcióba kerülhetnek a jegybankok és egyéb, zöldterületet érintő pénzügyi terekkel.

¹ Doktori hallgató, Nemzeti Közszerológái Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, e-mail: kozomosemoke@yahoo.com

Ezt követően a harmadik alfejezet a jegybankok zöldvilág felé való aktivitását mutatja be. A jegybankok működési mechanizmusukból következően politikamentesebb döntéshozatalt képviselnek, és ezért a bizalom, illetve a hitelesség jegyében részt kívánnak venni a zöldfolyamatokban. Működésük a zöldtevékenységek terén még sok további tapasztalatot igényel, ezért úgynevezett stresszteszteteket végeznek a fiskális politika és a környezetvédelmi tevékenységek összeegyeztetése végett, amelyek segítségével a bizalmi és diszkrecionális döntéshozatal mellé tárgyilagosságot is tudnak csatolni.

A negyedik alfejezet, a makrogazdasági fenntarthatóság tématerületen belül a potenciális növekedést tárgyalja mint a fenntarthatóság elengedhetetlen ismervét. Itt egy mindannyiunk számára fontos modell és hipotézis értelmezése kerül előtérbe, miszerint Európa bizonyos területein érezhetjük a potenciális növekedés lassulása okozta egyfajta instabilitást a mindennapokban úgy pénzügyi, mint oktatási, egészségügyi és egyéb gazdasági területeken. A népességelöregedés szintén az említett növekedés gátló tényezője.

Az ötödik alfejezet az Európai Unió tagállamai számára a strukturális reformok kivitelezése érdekében három dimenziót kínál: a sérülékenységet, a sokkelenyelő képességet és a kilábalási képességet. Adaptálható folyamatként mutatkozik be a reziliencia, amely főszereplőként jelenik meg a gazdaságok hosszabb távon alkalmazott fenntarthatósági léteben. A gazdasági, pénzügyi, társadalmi rendszerek kölcsönhatása és azok inkluzív növekedése eredményként szolgál mindarra a problémára, amelyet egy válság vagy éppen egy háború maga után hagy. Ebben a tekintetben egy gazdaságot érintő sokkhatás előmozdítja a fenntarthatóság jegyében a minél sürgetőbb helyreállítási folyamatokat. Ez akkor a legeredményesebb, ha az inkluzív növekedés értelmében a gazdasági és társadalmi szférák leggyengébb szereplői is fontos figyelmet kapnak, és helyzetük hozzájárul a megoldáshoz.

A bevezetés hatodik alfejezete alapján az államok számára fontos a nemzetközi tőke és a munkaerőmozgás vizsgálata is. Mindez összefügg a jegybankoknak a zöldcselekményekkel kapcsolatban vállalt globális szerepével.

A bevezetést követő, elsőként számozott fejezet a „Makrogazdasági kérdések” címet viseli. Ezt a fejezetet is több tanulmány alkotja. Az első tanulmányt Kaszab Lóránt, Morvay Endre, Világi Balázs, Vonnák Balázs jegyzik. Friss fejleményeket ismertetnek a klímaváltozás gazdaságtana köréből. Eredményeik a múltból származó klímadatokból indulnak ki, ugyanakkor a számítások a jelenre vonatkoznak. Az alfejezetben tehát a mindannyiunkat érintő drasztikus világproblémáról olvashatunk: a globális népességnövekedésről, az energiaszektor telhetetlen emberek általi kizsákmányolásáról, az élővilág tönkretételéről, a természeti kincsek leigázásáról, a gazdaságok növekedéséről, amelyek drasztikus kihívást eredményeznek a természet és a bolygónk további fennmaradása tekintetében. E problémák detektálásának a következménye a zöldpénzügyek előtérbe kerülése, amelynek eszközei motiválhatják, felerősíthetik az alacsony szén-dioxid-gazdaságra történő átállást. A klímapolitika változásai, az új technológiák megjelenése és a megnövekedett fizikai kockázatok a pénzügyi eszközök ártértékelését is szükségessé teszik. A kedvező folyamatokat elő lehet segíteni a szén-dioxid-adóval, jegybankok segítségnyújtásával és egyéb olyan kezdeményezésekkel, amelyek a társadalmi és környezeti, mezőgazdasági fenntarthatóságban partnerek lehetnek.



Az első fejezet második tanulmánya a teljesítménykapacitással foglalkozik. Amint a szerző, Halmai Péter bemutatja, rövid és hosszú távú megközelítések és használati perspektívák olyan alternatív módszerekhez vezetnek, amelyek feltárják a fenntarthatósági eszmék és a gazdasági, illetve környezettudatos jóléti lehetőségek közt a megfelelő módszereket. A Covid-19-járvány időszakának gazdasági hatásai a 2008-as gazdasági világválság után fontos szerepet kapnak az Európai Unió régióinak gazdasági elemzésében. A vizsgálat központi eleme, a járványidőszak, oly módon képez kulcsfontosságú tényezőt, hogy a gazdasági stabilitás, a divergencia fennmaradása és egyes, főként mediterrán éghajlatú országok gazdasági helyzete hogyan változott, milyen visszamaradás érzékelhető mindmáig az ország területén.

Ezt követően Marton Ádám az idősödő társadalom hatásait vizsgálja a fiskális politika és a gazdasági növekedés perspektívájából. Ehhez szorosan kapcsolódik Banai Ádám és Kolozsi Pál Péter elemzése a klímaváltozás hatásairól és a jegybankokba vetett bizalomról. Utóbbit a központi környezeti elemként intézményi szinten elemzik a szerzők, majd rávetítik a közpolitikára. Felhasználják a Knack- és Zak-modelleket, amelyek szerint az oktatás színvonalának fokozatos növelése és a jövedelemkülönbségek elmosása, azok egy szintre emelése hatékony, strukturális reformokat eredményez. A monetáris politika értelmében a jegybankok kulcsfontosságú szerepet képviselnek, hiszen bizalmat nyújtanak azáltal, hogy stabilabb gazdasági környezetre mutatnak rá, csökkentve akár az inflációs nehézségek hatásait. Hitelességük értelmében fontos a rendszeres, naprakész kommunikáció és kommunikációs csatornák használata.

A jegybankok tehát az éghajlatváltozás és az ökoszisztémánk felborulásának következményei mellett egyfajta fő menekülési útvonalat jelentenek. E téren a jegybankok szerepét a zöldbefolyás értelmezésével összefüggésben Bódi-Schubert Anikó és Ritzlné Kazimir Ildikó vizsgálta. A szerzők olyan tényezőket említene, amelyek az ezredfordulót követően a magyar készpénztartási hányadot befolyásolták és alakították. Pénzkereseti modellek elméleti megközelítéséből áttértek a pénztartási szokások hányadmodellezésére is, amelynek eredménye, hogy a 2000–2022-es években a magyar készpénzállomány és a reál-GDP instabil helyzetben volt. Ennek okai a bizonytalanságból, az intézményi környezet alakulásaiból, a kockázati faktorokból és a vagyontartási helyzetekből adódhattak össze. Elemzésük szerint az erőforrások szuboptimális helyzete abból következhetett, hogy a gazdasági szereplők igen magas arányban halmozták fel a készpénzállományukat.

A kötet második nagy fejezete a „Nemzetközi gazdaságtani dimenziók” címet viseli. Ebben a részben Bódi-Schubert Anikó és Ritzlné Kazimir Ildikó kapcsolati síkokat értelmeznek és ebből adódóan csomópontokat kutatnak a globális gazdaságot felépítő elemek területén. A szerzők rendszereket alkotnak, amelyekben beazonosítják a hálózatokat (például geopolitikai hálózatokat vagy fogyasztói, technológiai hálózatokat), a hálózati kapcsolatokat és azok egymás közti viszonyait. A komplexitás mellett ez a tanulmány kitér egy kritikus helyzet okozta sérülékenységre, mégpedig a Covid-19-járvány okozta geopolitikai helyzetre is.

A könyv ezt követően Bánkuty-Balogh Lilla, Szalai Zoltán és Lehmann Kristóf írása révén a dollárdominancia fenntarthatóságát mutatja be. A háborúk és szankciók, valamint a globális szinten okozott pénzügyi hatások tárgyalása mellett a fejezetben helyet



kap a kulcsdeviza és az energetikai szektor kapcsolata is. Ennek oka, hogy a közjóságok, úgymint a pénzügyi és társadalmi, környezeti intézmények szorosan összefüggenek és folyamatos megújulás kellene hogy jellemezze őket. Mint megállapítják, bár pénzügyi rendszerek függenek a globális versengéstől, ugyanakkor a *petrodollár-alapú* globális szintű pénzügyi rendszer összességében stabilitást mutat annak ellenére, hogy részben tartalmaz „kivetnivalót” is.

A következő írásban Gánics Gergely és Neszveda Gábor kutatók Görögországon keresztül szemléltetik a *természetes reálkamatot*. A tanulmányban a 1997–2019 közti időintervallum becslési adatait és szakirodalmi eredményeit összesítik. A trendek különböző összetevői mellett a gazdasági teljesítményt és ezen belül a megfigyelt, illetve természetes reálkamatot értelmezik.

A kötet harmadik, és egyben záró fejezete a „Zöld pénzügyek” címet viseli. Ebben a részben Seregdi László a bankok prudenciális szabályozásának gazdaságpolitikai eltérítésére mutat lehetőségeket. Három területet érint ebben a témában, így a prudenciális szabályozásokat, amelyeket érdemes figyelembe venni a kockázatalapjukkal egyetemben. Emellett az ESG, azaz környezetvédelmi, társadalmi és irányításbéli szabályozások még mind változó hatással vannak a tőkekövetelményekre. Végül, állítja, a tőkepufferek ezen a területen nagyon fontosak, hiszen egyszerre hatnak számos banki tulajdonos és vezető döntéshozatalára.

A klímasemleges bankok kihívásait és módszertani kérdéseit Gyura Gábor foglalja össze. A *net zero bankok* nemzetközi gyakorlatát és a Magyarországon történő alkalmazási modelleket a fenntarthatóság zöldpénzügyi világával kapcsolatban szemlélteti. A pénzügyi szektorban a bankok nem csupán a saját kibocsátásukért, hanem az úgynevezett klientúrájuk, támogatott feleik üvegházhatásáért is felelősséggel tartoznak. Bár a klímasemleges beruházások és a zöldtechnológiával kapcsolatos támogatások nagy előnyt és becsületes részvételt jelentenek a banki szektor részéről a környezettudatosság és a bolygó védelme érdekében, a klímasemlegesség koncepciója értelmében a bankok még mindig rengeteg kérdéssel és kihívással állnak szemben. A hazai fejlemények tekintetében Nagy Gábor, Sárvári Balázs és Varga Bence a Magyarország területén történő zöldhitelezési formákat vizsgálja. Mint írják, a Magyar Nemzeti Bank egyrészt kötelezettségből, másrészt sajátos innovatív megoldásrendszere miatt egyre több zöldhitelezési formát igyekszik nyújtani. Mindezt szakértők bevonásával igyekszik megtenni a nemzetközi példákat alapul véve. Fontos, hogy az innovatív termékfejlesztéseket részesítse előnyben, az oktatási területekkel együtt.

Végül a kötet zárótanulmányában a vállalati, nemteljesítési és lakossági hitelkockázatok területén való modellezést érintően a Magyar Nemzeti Bank klímatesztjének elemzése Bach Alexandra, Csorba Norbert, Héjja Borbála, Kim Donát, Monostori Zoltán, Soós Gábor Dániel, Szentmihályi Szabolcs és Várgedő Bálint nevéhez fűződik.

A fent röviden bemutatott kötet igényes, sok kutatási réteget magában foglaló szak- és tanulmánykötet. A fenntarthatóság jegyében egyre inkább digitalizált társadalmunk a folyamatos jólétre és kényelemre törekszik, de sajnos kezdi elérni lehetőségeinek korlátait. Amint a kötetből is látszik, a témakör kulcsa a globális probléma fogalma: a fenntarthatóság nem csupán az egyes országokat vagy egy kontinenst, hanem az egész globuszt érinti. Ebből adódóan a természettudomány és közgazdasági tudományágak talán soha nem tapasztalt összefogást igényelnek. Gazdasági és pénzügyi szakemberek



hozzaértése, országokat átívelő megoldásokat szolgáló kutatásaik jelenthetik az utat a klímaváltozásból adódó és a légszennyezési problémák megoldására. Így talán lehetővé válhat a soha nem tapasztalt környezeti károk és szerencsétlenségek megfékezése.

Összességében tehát az mondható, hogy a fenntarthatóság kérdésköre a közgazdaságtanban mindannyiunk életének egyik fő befolyásoló tényezőjévé vált, amit a bemutatott kötet kiválóan példáz. Ebből adódóan akár gazdasági szakemberek, akár a civil szférából származó egyének vagyunk, bátran nyúlhatunk a bemutatott kötethez, és hasznos tanácsait a mindennapjaink részévé tehetjük.

Felhasznált irodalom

HALMAI Péter szerk. (2023): *Fenntarthatóság a közgazdaság-tudományban – Elméleti alapok, alkalmazások*. Budapest: Akadémiai.



Tartalom

MOLNÁR ANNA, JAKUSNÉ HARNOS ÉVA: AZ AUTONÓMIA ÉS A SZUVERENITÁS JÖVŐKÉPE AZ EURÓPAI UNIÓ STRATÉGIAI DOKUMENTUMAIBAN	7
RADA PÉTER: STRATÉGIAI AUTONÓMIA ÉS ENERGIABIZTONSÁG	29
PUSKÁS ANNA: A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG VÉDELME AZ EU KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJÁBAN: A POLGÁRI MISSZIÓK SZEREPE	51
CSIRSZKI MARTIN MILÁN: ÉLELMISZER-SZUVERENITÁS ÉS JOG	69
HORVÁTH BARBARA: KÖNYVISMERTETÉS BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS – SÜLYÖK GÁBOR (SZERK.) THE NEW SPACE AGE: LEGAL AND POLICY PERSPECTIVES CÍMŰ MŰVÉRŐL	91
KOZOMOS EMŐKE: KÖNYVISMERTETÉS HALMAI PÉTER (SZERK.) FENNTARTHATÓSÁG A KÖZGAZDASÁG-TUDOMÁNYBAN – ELMÉLETI ALAPOK, ALKALMAZÁSOK CÍMŰ MŰVÉRŐL	97