



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ

XXVII. évfolyam (2024)  
4. 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](mailto: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: Farkas-Nagy Judit, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

ISSN 2560-287X (elektronikus)

# Tartalom

## ELŐSZÓ

|                                                     |   |
|-----------------------------------------------------|---|
| Kecsmár Krisztián: Büszkeség és balítélet . . . . . | 5 |
|-----------------------------------------------------|---|

## TANULMÁNY

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Csontos Tamás Tibor, Éltető Andrea, Sass Magdolna: Az Európai Unió<br>versenyképességi dilemmái . . . . .      | 7  |
| Szabolcs Lóránt: Strategic Narrative Divergence. . . . .                                                       | 35 |
| Virok-Ujlaki Anikó: A szivárványcsaládok mozgásszabadsága. . . . .                                             | 57 |
| Dóra Horváth: The Limits of the Protection of the Rule of Law in Preliminary<br>Reference Procedures . . . . . | 73 |
| Nosirkhon Qodirov: Central Asian Perceptions of the EU . . . . .                                               | 89 |

## KÖNYVISMERTETÉS

|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| M. Takács Péter: Könyvismertetés Halmai Péter <i>Mélyintegráció – A Gazdasági<br/>és Monetáris Unió ökonómiája</i> című könyvéről . . . . . | 111 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|



# Büszkeség és balítélet

„A kutya a konyhában egy kolbászt ellopott” – kezdődik a gyerekkorunkban szemöldök-felvonással díjazott nem feltétlenül pozitív, de mély nyomokat hagyó és leginkább szájhagyomány útján fennmaradt mondóka.

Úgy tűnik, a Buenos Aires és Barcelona között, a repülőgép rakodóterében egy kutyahordozó eszközben szállított kutyus sem járt jobban, ugyanis még Buenos Airesben elszőkött a repülőgéphez történő szállítás közben, azt követően pedig nyoma veszett.

A 2019-es eset végül is az Európai Unió Bírósága (EUB) előtt kötött ki, és a 2025. október 16-án kihirdetett ítéletben arra a következtetésre jutott, hogy a kedvtelésből tartott állatok nincsenek kizárva a „poggyász” fogalmából, annak ellenére, hogy az állatok kímélete az unió által elismert általános érdekű célnak minősül.

Anélkül, hogy komolyabb elemzésekbe bocsátkoznánk, még a felületes szemlélő is azonnal felismeri, hogy az EUB ítélete egyensúlyt keres és talál egy érték és a pragmatizmus között egy uniós rendelet alkalmazásán keresztül.

Az egyensúlykeresés velejárója az álláspontok egymáshoz történő közeledése, ahogy tette annak idején Elizabeth és Mr. Darcy a Jane Austen tollából született regény hasábjain.

Erre az egyensúlykeresésre reflektál az *Európai Tükör* jelen száma is, amelyben Csontos Tamás Tibor, Éltető Andrea, Sass Magdolna, Virok-Ujlaki Anikó, Horváth Dóra, Lóránt Szabolcs, Nosirkhon Qodirov és M. Takács Péter ütköztetik a különböző álláspontokat, értékeket a pragmatizmus tükrén keresztül.

Kecsmár Krisztián  
főszerkesztő



Csontos Tamás Tibor,<sup>1</sup>  Éltető Andrea,<sup>2</sup>  Sass Magdolna<sup>3</sup> 

# Az Európai Unió versenyképességi dilemmái

## Külföldi közvetlentőke-befektetés és külkereskedelem

## The Dilemmas of EU Competitiveness Foreign Direct Investment and Foreign Trade

*Bár a versenyképesség széles körben tárgyalt fogalom, az európai egységes piacról és a versenyképességről szóló legújabb jelentések gyakran nem hangsúlyozzák eléggé a külföldi közvetlentőke-befektetés (FDI) és a külkereskedelem meghatározó szerepét. Ez a tanulmány ezt a hiányosságot igyekszik pótolni az EU 2005 és 2023 közötti FDI- és külkereskedelmi trendjeinek elemzésével, az Egyesült Államokkal és Kínával való összehasonlításával, valamint az EU belső gazdasági dinamikájának vizsgálatával. A statisztikai elemzés rávilágít az FDI, a külkereskedelem és az EU versenyképessége közötti összetett kapcsolatra. Jelentős különbségeket tár fel az EU FDI-struktúrájában: a befelé és kifelé irányuló befektetések eltérő mértékben alakulnak, egyes tagállamok pedig közvetítő szerepet töltenek be, ami problémákhoz vezethet. A külkereskedelem terén az EU-nak szembe kell néznie a Kína által támasztott egyre erősebb versennyel, a belső kereskedelmi egyensúlytalanságokkal és a tartósan magas külföldi hozzáadott értéktől való függőséggel. Noha az EU jól teljesít a szolgáltatás- és a közepes technológiai színvonalú export terén, a csúcstechnológiai és elsődleges termékek exportjának tekintetében lemaradásban van. A tanulmány szerint elengedhetetlen egy átfogó versenyképességi stratégia kialakítása e kihívások kezelésére és a gazdasági ellenálló képesség növelésére.*

**Kulcsszavak:** Európai Unió, versenyképesség, külföldi közvetlentőke-befektetés, külkereskedelem, belső egyensúlytalanságok

*Despite the prevalence of discourse surrounding the concept of competitiveness, recent reports on the European Single Market and competitiveness frequently*

<sup>1</sup> HUN-REN, KRTK, Világgaazdaságtani Intézet, e-mail: [csontos.tamas@krtk.hu](mailto:csontos.tamas@krtk.hu)

<sup>2</sup> HUN-REN, KRTK, Világgaazdaságtani Intézet, e-mail: [elteto.andrea@krtk.hun-ren.hu](mailto:elteto.andrea@krtk.hun-ren.hu)

<sup>3</sup> HUN-REN, KRTK, Világgaazdaságtani Intézet, e-mail: [sass.magdolna@krtk.hun-ren.hu](mailto:sass.magdolna@krtk.hun-ren.hu)



*neglect to underscore the pivotal role of foreign direct investment (FDI) and foreign trade. The present study aspires to address this gap by undertaking a comprehensive analysis of FDI and foreign trade trends within the European Union (EU) from 2005 to 2023. This analysis will be conducted by comparing these trends with those observed in the United States and China, in addition to examining the EU's internal economic dynamics. The statistical analysis reveals a multifaceted relationship between FDI, foreign trade, and the EU's competitiveness. Significant variations in the EU's FDI structure are identified: inward and outward investments exhibit different growth rates, and certain member states function as intermediaries, which can result in resource allocation challenges. In the context of foreign trade, the EU confronts mounting competition from China, persistent internal trade imbalances, and a continued reliance on substantial foreign value-added content. While the EU performs well in service exports and medium-tech manufacturing, it lags behind in high-tech and primary product exports. The study concludes that the development of a comprehensive competitiveness strategy is essential to address these challenges and enhance economic resilience.*

**Keywords:** European Union, competitiveness, FDI, foreign trade, internal imbalances

## Bevezetés

Mi jellemzi, hogyan alakul és hogyan mérhető egy ország „versenyképessége”? Ezek széles körben vitatott kérdések, amelyeket a közgazdászok szerint mikro-, mezo- és makroszinten kell vizsgálni, mivel ezek az összefüggő rétegek kölcsönhatásban állnak egymással, és hozzájárulnak egy ország termelékenységének szintjének növekedéséhez.<sup>4</sup> Michael Porter többféle versenyképességi megközelítést és sikertényezőt – például makrogazdasági folyamatokat, olcsó munkaerőt, természeti erőforrásokat, kormányzati politikákat és vállalatirányítást – sorol fel, de egyiket sem tartja önmagában kielégítő megközelítésnek.<sup>5</sup> Ehelyett az egyes iparágak termelékenységét emeli ki a versenyképesség kulcsfontosságú mérőszámaként. Paul Krugman ezzel szemben azt állítja, hogy a versenyképesség nemzeti szinten értelmezhetetlen fogalom, mivel a nemzetközi kereskedelem nem zéróösszegű játék, és egy ország életszínvonala elsősorban a hazai gazdasági teljesítményétől függ.<sup>6</sup>

A tartalmi viták ellenére a fogalom kulcseleme a kortárs közgazdaságtani diskurzusnak. A versenyképesség értelmezése mára a fenntartható és zöld versenyképesség felé mozdult el, amely magában foglalja a környezeti és társadalmi tényezőket is.<sup>7</sup> Ehhez kapcsolódóan Karl Aiginger például az innovációra összpontosító „high-road” versenyképességi stratégiákat hangsúlyozza a „low-road” költségálapú megközelítésekkel

<sup>4</sup> DELGADO et al. 2012; CHIKÁN 2008; SCHWAB–SALA-I-MARTIN 2013.

<sup>5</sup> PORTER 1990.

<sup>6</sup> KRUGMAN 1994.

<sup>7</sup> BRUNECKIENÉ–ZYKIENÉ–MICIULIENÉE 2023.



szemben.<sup>8</sup> Az olyan mutatók, mint a Globális Versenyképességi Index (GCI), a versenyképességet a gazdasági növekedéssel és a GDP-n túli célokkal kapcsolják össze.<sup>9</sup> Más kutatók a versenyképesség és a gazdasági komplexitás kapcsolatára is rámutatnak, olyan globális elmozdulásokat említve, mint Kína felemelkedése, valamint az Egyesült Államok és az Európai Unió stagnálása.<sup>10</sup>

A fő versenytársakhoz képest a közelmúltban mutatott gyenge teljesítménye miatt a versenyképesség az EU-ban is a figyelem középpontjába került, ezt tükrözi a Letta-jelentés és Mario Draghi versenyképességi tanulmányának megírása és fogadtatása is. Ezek a jelentések strukturális reformokat, a K+F beruházások növelését és az egységes piac mélyebb integrációját szorgalmazták az európai versenyképesség növelése érdekében. Az innovációt, a termelékenységet és a kedvező üzleti környezetet előtérbe helyező Budapesti Nyilatkozat<sup>11</sup> elfogadása az EU elkötelezettségét tükrözi a versenyképesség mint gazdasági jövőkép mellett.

Két kulcsfontosságú terület azonban alulreprezentált az uniós versenyképességi vitákban. Az első a külföldi közvetlentőke-befektetések szerepe (*foreign direct investment*, FDI). A posztoszocialista gazdaságokban, amelyek közül sok ma az EU tagja, az 1990-es években a külföldi közvetlentőke-befektetéseket a versenyképesség mutatójának tekintették.<sup>12</sup> Az FDI és a versenyképesség közötti ok-okozati összefüggésre vonatkozó kutatások vegyes eredményeket hoznak. Míg egyes tanulmányok szerint az FDI hozzájárul a versenyképesség növeléséhez,<sup>13</sup> mások azt állítják, hogy éppen a versenyképesség vonzza a külföldi befektetéseket.<sup>14</sup> A kapcsolat iparáganként és gazdaságanként eltérő, és olyan tényezők befolyásolják, mint a finanszírozási források, a beruházások összetétele, az abszorpció kapacitás, a kereskedelem liberalizációja és a helyi üzleti környezet.

A második terület a külkereskedelem. A kereskedelmi integráció két fő csatornán keresztül növeli a versenyképességet: egyrészt azáltal, hogy bővíti a hazai vállalatok piacra jutási lehetőségeit az export oldalán, másrészt pedig a nemzetközi versenynek, szakértelemnek és technológiának való kitettség révén fokozza a termelékenységet és ösztönzi az innovációt.<sup>15</sup> A külkereskedelmi versenyképesség értékelésére, valamint azon területek azonosítására, ahol az országok kiemelkednek a nemzetközi piacokon, különböző komparatív előny-mutatókat alkalmaznak. Ezek a mutatók azt vizsgálják, hogy egy ország milyen termékekre specializálódott másokhoz képest. A globális értékláncok és a széttörédezett termelés térnyerésével azonban a bruttó kereskedelmi adatok gyakran nem tükrözik pontosan a termelés komparatív előnyeit, ehelyett a külföldi multinacionális vállalatok tevékenységét jelenítik meg. Az európai országok, különösen Közép- és Kelet-Európában, mélyen integrálódtak a globális értéklánc-kereskedelembé, amit a hozzáadottérték-kereskedelmi adatbázisok is igazolnak.

<sup>8</sup> AIGINGER 2018.

<sup>9</sup> AIGINGER–VOGEL 2015.

<sup>10</sup> ARNAL–FEÁS 2024.

<sup>11</sup> A Budapesti Nyilatkozat szövege elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

<sup>12</sup> KALOTAY 2010.

<sup>13</sup> SKARE–CVEK 2020.

<sup>14</sup> APOSTU et al. 2023.

<sup>15</sup> WEF 2016.



Annak, hogy ez a két terület a versenyképességi vizsgálatokban alapvetően alul-reprezentált, három fő oka van. Először is, a jelentések és megközelítések egyre inkább úgy tekintenek a versenyképességre, mint amely elsősorban a hazai ösztönzőktől – termelékenység, innováció, oktatás, készségek, szabályozás, digitális átalakulás, zöld átmenet – függ, nem pedig a nyitottságtól vagy a globális piacokkal való integrációtól. Ez részben az új geopolitikai környezettel indokolható, amely valóban meglehetősen ellenséges a világ „barátságtalan” részeivel való nemzetközi kapcsolatokkal szemben. Sőt, geopolitikai instabilitás idején a nagy fokú kereskedelmi nyitottságot nem erősségnek, hanem kockázatnak tekintik (például energiatülszórás, ritkaföldfémek), míg egyes forrásországokból (főleg a Kínából) érkező FDI szintén a sebezhetőséget növeli, mivel stratégiai eszközök, munkahelyek, hazai kapacitások vagy technológia-know-how potenciális elvesztésével járhatnak – különösen az érzékeny ágazatokban (technológia, energia, infrastruktúra). Másodszor, az EU-kompetenciák és szabályozási szempontok is indokolják ezt, hiszen a közvetlen külföldi befektetések nem tartoznak az EU kizárólagos hatáskörébe. Bár a lisszaboni szerződés az FDI-t a közös kereskedelempolitika részévé tette, a tagállamok továbbra is jelentős kompetenciákkal rendelkeznek, különösen a befelé irányuló FDI átvilágítása, a támogatások és az adózás tekintetében. Az EU kereskedelempolitikája pedig intézményileg nincs koordinálva a versenyképességgel, például a kereskedelemmel és a versenyképességgel különböző főigazgatóságok foglalkoznak. Ezért a külkereskedelmet és az FDI-t külső politikaként kezelik, nem pedig a belső versenyképesség központi mozgatórugójaként. Az EU szempontjából ezenfelül fontos annak hangsúlyozása a jelenlegi feszült világkereskedelmi helyzetben, hogy az európai integráció jelen pillanatban a WTO legfontosabb támogatója, a WTO-szabályok betartója. Így az EU saját maga számára is behatárolja a külkereskedelem-politika mozgásterét. Harmadszor, az FDI vagy a liberális kereskedelempolitika előmozdítása egyes tagállamokban ellentmondásos lehet (például az [akár EU-n belüli] áthelyezéstől, a munkahelyek megszűnésétől, a dezindusztrializációtól való félelem), különösen ott, ahol erősek a populista vagy protekcionista érzelmek. Ezért az uniós intézmények az egység megőrzése és a negatív hatások elkerülése érdekében kerülhetik az FDI és a kereskedelem előtérbe helyezését a versenyképességi vitákban. A fenti tényezőknek is eredménye, hogy az EU versenyképességi értékelései gyakran a nemzeti termelékenységi, innovációs és foglalkoztatási mutatókra támaszkodnak. A kereskedelemmel vagy közvetlen külföldi befektetésekkel kapcsolatos mutatókat (például az export minőségi mutatói, a külföldi leányvállalatok termelékenysége, a GVC-integráció és -fejlesztés) csak korlátozottan veszik figyelembe, részben az adatok korlátozottsága, részben pedig a módszertani problémák miatt. Czakó (2024) elemzése is alátámasztja ezt, aki kiemeli, hogy az EU értelmezésében a fenntartható versenyképesség a következő négy pilléren alapul: termelékenység, jólét/méltányosság, környezetvédelmi fenntarthatóság és reziliencia és stabilitás – ezek nehezen „összeférhetők” és „összefésülhetők” az általunk vizsgált mutatókkal.<sup>16</sup>

Tanulmányunk ezért a külkereskedelemre és a külföldi közvetlentőke-befektetések elemzésére összpontosít, amelynek tendenciái jelentősen eltérnek az EU-n belül és azon

<sup>16</sup> CZAKÓ 2024.

kívül,<sup>17</sup> sőt még az egyes tagállamok között is.<sup>18</sup> Célunk az EU versenyképességének értékelése e két területet vizsgálva. Az Eurostat, az OECD és a UNCTAD megbízható adatforrásaira támaszkodva statisztikai elemzést végeztünk a 2005–2023 közötti időszakra vonatkozó FDI- és külkereskedelmi adatok alapján. Emellett az EU helyzetét más nagy globális hatalmakhoz, az Egyesült Államokhoz és Kínához viszonyítva is megvizsgáljuk, miközben elemezzük az EU belső folyamatait. Az EU versenyképességéről szóló viták gyakran figyelmen kívül hagyják a belső egyenlőtlenségeket, meggyőződésünk szerint viszont ennek vizsgálata a folyamatok megértéséhez elengedhetetlen.

A tanulmány a következőképpen épül fel: először bemutatjuk az EU versenyképességéről a közelmúltban készült kiemelt elemzések legfontosabb megállapításait. Ezt követően a külföldi közvetlentőke-befektetések és a külkereskedelem alakulását mutatjuk be a versenyképességgel összefüggésben. Végezetül megállapításaink és következtetéseink összefoglalásával zárjuk a tanulmányt.

## Közelmúltbeli fejlemények az Európai Unióban

A közelmúltban készült tanulmányok rámutatnak az EU világszintű versenyképességét érintő jelentős kihívásokra. Míg az USA kulcsfontosságú területeken felülmúlta az EU-t, Kína egyre erősödő versenytársként jelent meg, és azzal fenyeget, hogy számos ágazatban, többek között a csúcstechnológiai iparágakban is megelőzi az Uniót. Bár a 2000-es évek elején az EU erős pozíciót foglalt el a csúcstechnológiai és prémium termékek terén,<sup>19</sup> versenyképessége ezekben a szegmensekben a globális pénzügyi válság óta csökkent.<sup>20</sup> A 2004-es bővítés átmenetileg erősítette a versenyképességet bizonyos iparágakban azáltal, hogy fokozta az EU-n belüli munkamegosztást, így az alacsonyabb bérű közép- és kelet-európai tagállamok munkaerő-igényes tevékenységeket vállaltak át.<sup>21</sup> Emellett a globális pénzügyi válság után több ponton is megkezdődött a Gazdasági és Monetáris Unió reformja, amelynek egyik fontos eleme például a bankunió létrejötte volt.<sup>22</sup> Az utóbbi években bekövetkezett gazdasági sokkok, mint például a Covid-19-világjárvány és Oroszország ukrajnai inváziója azonban felhívták a figyelmet, hogy az EU továbbra is versenyképességi kihívásokkal küzd, így a további reformok elengedhetetlenek.

A növekedés helyreállítását és a termelékenység növelését a kormányzatok célzott állami beavatkozásokkal és szabályozási változásokkal próbálják elősegíteni, azonban ennek eredményei egyelőre korlátozottak.<sup>23</sup> A világjárvány idején az EU enyhítette az állami támogatási szabályokat, és 2021-ben és 2023-ban módosította az általános csoportmentességi rendeletet (GBER). Ezek a módosítások megemelték a jelentéstételi küszöbértékeket, egyszerűsítették a jóváhagyási eljárásokat, és 2026-ig

<sup>17</sup> DORAKH 2022.

<sup>18</sup> CASAGRANDE–DALLAGO 2024.

<sup>19</sup> CURRAN–ZIGNAGO 2009.

<sup>20</sup> CHEPTEA–FONTAGNÉ–ZIGNAGO 2014.

<sup>21</sup> CURRAN–ZIGNAGO 2009.

<sup>22</sup> Lásd BENCZES 2019.

<sup>23</sup> Az állami beavatkozások növekedésének tendenciája egy globális trendbe illeszkedik bele, lásd RÍCZ–SALLAI–SASS 2024.



meghosszabbították a GBER hatályát. 2023-ban az Európai Bizottság a 2022-es ideiglenes válság keretszabály helyébe lépő ideiglenes válság- és átmeneti keretszabály révén tovább enyhítette az állami támogatási szabályokat egyes területeken.<sup>24</sup> A világjárvány és a háború feltárta a szállítási útvonalak és a globális termelési láncok sebezhetőségét, a hangsúlyt pedig az ellenálló képességre helyezte át. A külső nyomás, többek között Kína felemelkedése és a liberális nemzetközi rend gyengülése arra készítette Európát, hogy szelektív megerősítő intézkedéseket és új iparpolitikákat fogadjon el. Míg korábban az egységes piac korlátozta a protekcionista intézkedéseket, az EU olyan eszközöket vezetett be, amelyek a biztonsági és gazdasági aggodalmakra irányulnak. A 2020 októbere óta működő FDI-átvívítási mechanizmus az ellenséges külföldi felvásárlások ellen lép fel, míg a 2023-as külföldi támogatásokról szóló rendelet az államilag támogatott cégeket veszi célba olyan stratégiai ágazatokban, mint a kritikus nyersanyagok és a félvezetők.<sup>25</sup>

Az európai reziliencia központi koncepciója a stratégiai autonómia, amelyet először 2013-ban vezettek be a biztonsággal összefüggésben, majd később kiterjesztették a külkereskedelemre, a digitális technológiára, az egészségügyre és az energiára. Az Európai Bizottság 2021-ben újkereskedelmidoktrínaként bevezette a „nyílt stratégiai autonómiát” (Open Strategic Autonomy, OSA).<sup>26</sup> Az OSA a „minősített nyitottságot” jelenti – a lehető legnyitottabbnak maradni, ugyanakkor az európai érdekek jobb védelméhez szükséges mértékben autonómmá válni.<sup>27</sup> Számos kezdeményezés indult a stratégiai függőségek csökkentésére.<sup>28</sup> Az eredetileg a biztonságra és védelemre törekedő koncepció belső vitákat váltott ki, de ma már egyre inkább beépül a kereskedelembe és a külgazdasági kapcsolatokba.<sup>29</sup> Ez az evolúció ingadozást tükröz a „vonakodó geopolitizálás” – a geoökonómiai eszközök csak végső esetben való alkalmazása – és a „mély geopolitizálás” között, amelyet a kínai elektromos járművekkel kapcsolatos uniós szubvencióellenes vizsgálat illusztrál.<sup>30</sup> Trump visszatérése az Egyesült Államok elnöki tisztségébe tovább fokozza a stratégiai autonómiáról szóló uniós biztonsági vitákat. Egy ehhez kapcsolódó koncepció a kockázatmentesítés (*derisking*). Ez 2022-ben jelent meg az EU versenyképességének megerősítésére védelmi intézkedéseken és globális szövetségesekkel való partnerségeken keresztül.<sup>31</sup> A rugalmasság fokozására és a kockázatok csökkentésére helyezi a hangsúlyt, magában foglalja a kereskedelmi kapcsolatok diverzifikálását, a káros függőségek csökkentését és a helyi termelés fellendítését.<sup>32</sup>

Az OSA vitája négy kulcsfontosságú területre összpontosított: a védelemre, az energetikai átmenetre, a mikrochipgyártásra és a kritikus nyersanyagokra (CRM). A zöld technológiák, a védelem és a robotika számára létfontosságú CRM-ek közé tartoznak a ritkaföldfémek, illetve a napelemek és az akkumulátorok. A „kritikus” import meghatározása továbbra is kihívást jelent, mivel a globális értéklánc dinamikája és a re-export

<sup>24</sup> European Commission [é. n.].

<sup>25</sup> LAVERY 2024.

<sup>26</sup> European Commission 2021.

<sup>27</sup> SCHMITZ–SEIDL 2023.

<sup>28</sup> FREUDLSPERGER–MEUNIER 2024.

<sup>29</sup> JUNCOS–VANHOONACKER 2024.

<sup>30</sup> HERRANZ–SURRELLÉS–DAMRO–ECKERT 2024.

<sup>31</sup> JERZYŃIAK 2024.

<sup>32</sup> European Commission 2023.



bonyolítja a képet.<sup>33</sup> A CRM-ek sebezhetőségére élesen rávilágított Oroszország ukrainai inváziója és Kína fegyverkezése az olyan ásványi anyagok, mint a gallium, a kobalt és a magnézium esetében, amelyekre az EU nagymértékben támaszkodik. E kihívások kezelése érdekében az EU számos intézkedést vezetett be, köztük a 2023-ban elfogadott kritikus nyersanyagokról szóló törvényt (CRMA), amely 2030-ra hazai kapacitáscélokat határoz meg: az éves fogyasztás legalább 10%-át a kitermelésre, 40%-át pedig a feldolgozásra kell fordítani. Hasonlóképpen, a szintén 2023-ban elfogadott, a nettó nullszaldós iparról szóló törvény nyolc stratégiai fontosságú tiszta energiát hasznosító technológiát (például nap- és szél-energia, akkumulátorgyártás) határoz meg, és célja, hogy az EU 2030-ra ezen iparágak szükségleteinek 40%-át belföldön fedezze.

Az OSA és a liberális egységes piac elveinek egyensúlyba hozása továbbra is kényes kérdés marad. Bár az EU harmonizáció iránti történelmi elkötelezettsége erős, olyan ágazatok, mint a szolgáltatások, egyre inkább széttagozott szabályozással néznek szembe, ami akadályozza az áruk és szolgáltatások zökkenőmentes mozgását. A különböző nemzeti szabályozások, amelyek az egységes piacot érintik, további költségeket vonhatnak maguk után, ami elriaszthatja az európai és külföldi befektetőket. Az OECD adatai szerint a szolgáltatások kereskedelmének korlátozása jelentősen nőtt: a 2014–2018 közötti 31%-ról 80%-ra emelkedett a 2018–2022 közötti időszakban a korlátozó jellegű észrevételek aránya.<sup>34</sup> Emellett a dömpingellenes és kiegyenlítő vámvizsgálatok is megugrottak, ami tovább bonyolítja az EU kereskedelmi helyzetét. Ez a dinamika hangsúlyozza, hogy miközben meg kell őrizni az unió nyitottságát, egyre összetettebb globális környezetben szükséges az ellenálló képesség és a versenyképesség megőrzése is.

A Letta-jelentés és a Draghi-jelentés is rávilágítanak az EU versenyképességi és integrációs kihívásaira, amelyek középpontjában az egységes piac megerősítésének szükségessége áll.<sup>35</sup> A Letta-jelentés különösen a határokkal kapcsolatos kérdésekre, a nemzeti szabályozásokra és a széttagolt szabályozásra fókuszál, amelyek akadályozzák a hatékony piacépítést. A jelentés javaslatokat fogalmaz meg az egységes piac erősítésére, kiemelve, hogy ehhez gyorsan elérhető és megfelelő pénzügyi erőforrásokra van szükség. A Draghi-jelentés az EU versenyképességére összpontosít, és arra figyelmeztet, hogy az egységes piacban és a beruházások terén meglévő hiányosságok súlyosan akadályozzák a versenyképesség növelését. A jelentés a legfontosabb kihívások között említi az innovációt, a szén-dioxid-mentesítést, a védelmi ipar integrációját, a stratégiai autonómiát és a gazdasági biztonságot. A Draghi-jelentés becslése szerint az EU éves beruházási többletszükséglete körülbelül az EU GDP-jének 5%-át teszi ki, ami hatalmas kihívást jelent a szükséges források biztosításában és a végrehajtásban.

A Draghi- és Letta-jelentések ugyanakkor nem szentelnek kellő figyelmet a külföldi közvetlentőke-befektetéseknek (FDI) és a külkereskedelemnek, pedig ezek kulcsszerepet játszanak az EU versenyképességének megítélésében. Ezzel szemben a Business Europe 2025-ös versenyképességi stratégiája<sup>36</sup> egyértelműen hangsúlyozza a nemzetközi kereskedelmi és beruházási diverzifikáció fontosságát. A dokumentumban

<sup>33</sup> MEJEAN-ROUSSEAU 2024; PISANI-FERRY-WEDER-ZETTELMEYER 2024.

<sup>34</sup> BAUER-PANDAYA 2024.

<sup>35</sup> LETTA 2024; DRAGHI 2024.

<sup>36</sup> A Business Europe versenyképességi stratégiája elérhető: <https://rebooteurope.eu/>





szerepel a nemzetközi kereskedelmi és beruházási diverzifikációs stratégia kialakításának szükségessége, valamint a kereskedelmi viták kezelésére tett javaslatok az USA-val és Kínával. Ezenkívül a jelentés szerint fontos, hogy az EU ratifikálja a Mexikóval, a Mercosur-országokkal és Ausztráliával kötött megállapodásokat, és dolgozzon a WTO megőrzésén és modernizálásán. A Business Europe 2024-es különjelentése még részletesebben foglalkozik ezekkel a javaslatokkal, és konkrét lépéseket sürget az EU külkereskedelmi és beruházási stratégiájának fejlesztésére.<sup>37</sup>

E jelentésekre építve az Európai Bizottság nemrégiben elindította a versenyképességi iránytűt, amely három fő területre terjed ki: innováció, szén-dioxid-mentesítés és biztonság.<sup>38</sup> Az innováció területén a legfontosabb kezdeményezés az AI alkalmazásának felgyorsítására tett lépések, továbbá a dokumentumban erős szabályozási könnyítés szerepel egy 28. jogi rendszerre vonatkozó javaslattal, amely a vállalati, adó-, munka- és fizetéseptelenségi jogszabályok egyszerűsítését célozza a vállalkozások növekedésének támogatása érdekében. Az Iránytű tartalmaz egy megfizethető energiára vonatkozó cselekvési tervet és egy tiszta kereskedelmi és beruházási partnerségi programot, a Bizottság pedig egy versenyképességi alap létrehozását is tervezi a versenyképességet fokozó politikák finanszírozására.<sup>39</sup> Az Európai Iránytű tehát egyértelmű intézményi reformkezdeményezést fogalmaz meg, amelynek középpontjában a versenyképesség áll. E folyamat támogatásához szükséges világosan látni a legfontosabb jellemzőket és változásokat az Európai Unió külföldi közvetlentőke-befektetései és külkereskedelme területén.

## Az Európai Unió szerepe a külföldi közvetlentőke-áramlásban

A kiáramló külföldi közvetlentőke-befektetések (outward FDI) alakulása és állománya fontos mutatója lehet egy ország vagy országcsoport nemzetközi versenyképességének. A beáramló külföldi közvetlentőke-befektetések (inward FDI) fellendíthetik a gazdasági növekedést, a termelékenységet, a technológiát és a munkahelyeket az érintett ágazatokban, valamint pozitívan befolyásolhatják a hazai vállalatok működését. Az integráció jelentős szerepet játszik az FDI-áramlások alakításában. Az Európai Unióban integrációs tagság miatt a beáramló külföldi közvetlentőke-befektetések mintegy 60%-kal nőttek az EU-n kívüli forrásokból és 50%-kal az EU-n belülről.<sup>40</sup> Az EU-tagságnak az FDI-re gyakorolt hatása így meghaladta az egyéb regionális megállapodások hatását. Fontossága ellenére az FDI elemzését akadályozzák az adatok korlátai, például a végső tulajdonosok országára vonatkozó információk hiánya és más adatproblémák.<sup>41</sup> Ezek a problémák

<sup>37</sup> Business Europe 2024.

<sup>38</sup> European Commission 2025.

<sup>39</sup> A versenyképességi programok forrását a jövőbeni kohéziós politikák átalakítása is biztosíthatja. A kohéziós politika fókuszja ugyanis az utóbbi időszakban jelentősen elmosódott, így indokolt lehet annak átalakítása, lásd KOLLER–KONDOR 2023.

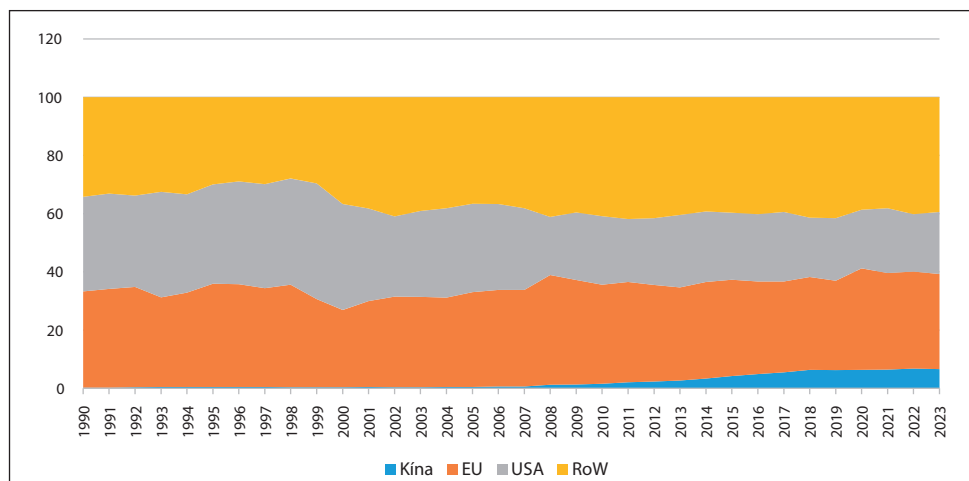
<sup>40</sup> BRUNO–CAMPOS–ESTRIN 2021.

<sup>41</sup> Lásd például FERTŐ–SASS 2020.



kihívást jelentenek a gravitációs modellek és más, országszintű adatokra támaszkodó ökonometriai megközelítések hatékony alkalmazása szempontjából.

Az Európai Unió a globális FDI-áramlás egyik főszereplője, 1990 és 2023 között a világ FDI-állományának mintegy 30%-a kötődik hozzá (1. ábra). Az EU pozícióját azonban megkérdőjelezték az utóbbi évtizedek globális gazdasági változásai és az FDI-áramlások lassulása.<sup>42</sup> Kína és más feltörekvő gazdaságok felemelkedése hozzájárult az EU részesedésének csökkenéséhez, az USA részesedésének még jelentősebb csökkenése mellett. A gazdasági és nem gazdasági sokkok tovább lassították a globális FDI-áramlásokat, különösen a 2008–2009-es pénzügyi válság, az euróövezeti válság és a Covid-pandémia okozott zavarokat az FDI-áramlásban. Ennek eredményeképpen a rendelkezésre álló külföldi közvetlentőke-befektetések teljes nagysága csökkent, ami egyre fontosabbá teszi a tőkét hatékonyan mobilizáló politikákat.



1. ábra: A külföldi közvetlentőke-befektetések (FDI) állományának megoszlása, 1990–2023 (%)

Forrás: a szerzők szerkesztése az UNCTADstat adatai alapján

Az Eurostat adatai szerint az Európai Unió külföldi közvetlentőke-befektetéseinek mintegy harmadát az EU-n belüli befektetések teszik ki. Az EU-n belüli FDI-állományt levonva, a világ külföldi közvetlentőke-befektetési állományának 2020 és 2022 (az adatok elérhetősége miatt) közötti időszakra vonatkozó újraszámítása hasonló képet mutat, a világ többi része egyre nagyobb arányban részesedik a teljes FDI-állományból. Az évek során az EU részesedése 15% körüli, az Egyesült Államoké meghaladja az egynegyedet, Kínáé pedig a 8%-ot.

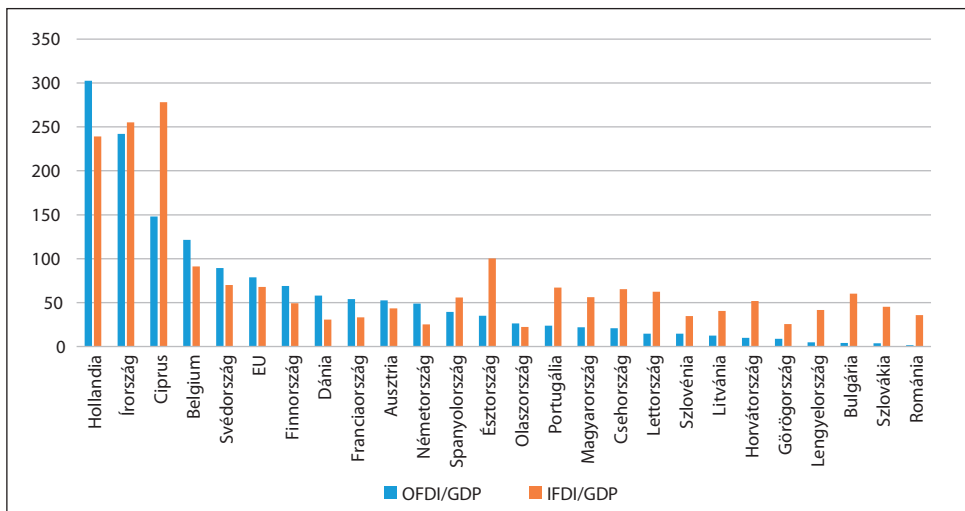
Ami az EU-n belüli külföldi közvetlentőke-befektetéseket illeti, ezek a bejelentettnél kisebbek lehetnek, mivel az elérhető statisztikák a közvetlen tulajdonos, nem pedig a végső tulajdonos országán alapulnak. A közvetlen és a végső tulajdonos közötti különbséget figyelembe vevő, korlátozottan rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy átlagosan egy-egy tagországban az FDI mintegy 80%-a származik az EU-n belülről,

<sup>42</sup> WITKOWSKA 2021.





míg 20%-a az EU-n kívülről érkezik, de ennek egy része is átmegy európai közvetítő országon. Ez a gyakorlat gyakori az EU-n kívüli befektetők körében különböző okokból, többek között adóoptimalizálás, szervezeti vagy irányítási hatékonyság, és egyes esetekben a befektetés valódi eredetének elrejtése miatt.<sup>43</sup>



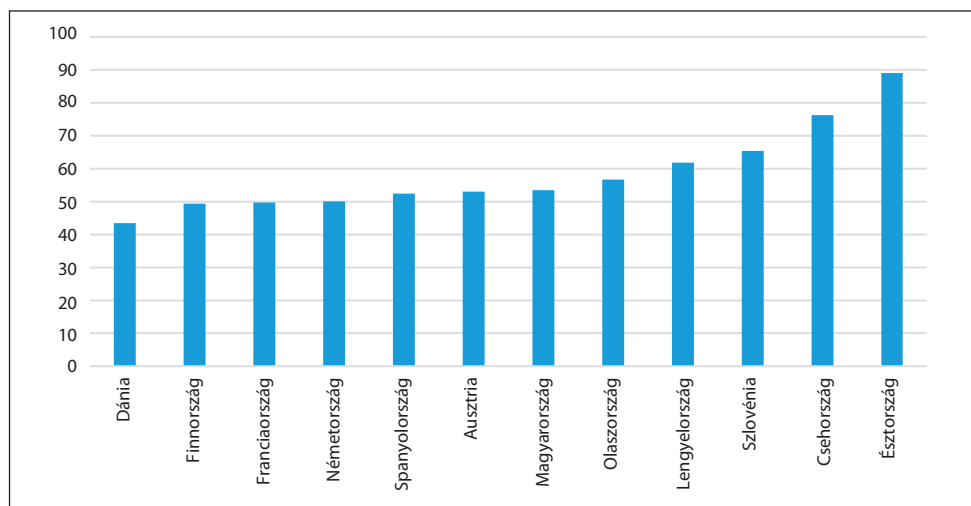
2. ábra: Az inward FDI állomány/GDP és az outward FDI állomány/GDP mutatók az EU-tagállamokban (% , 2023)

Forrás: a szerzők szerkesztése az UNCTADstat adatai alapján

A tagállamok különböző mértékben vannak kitéve a beáramló (*inward*) és kiáramló (*outward*) külföldi közvetlentőke-befektetéseknak (2. ábra). Egyes országok a külföldi befektetőket vonzó kedvező szabályozás és adókörnyezet miatt kulcsfontosságú közvetítőként működnek. Málta és Luxemburg nem szerepel a 2. ábrán, mivel az IFDI (inward FDI)/GDP és az OFDI (outward FDI)/GDP arányuk meghaladja az 1000%-ot, ami jelentős közvetítő szerepüket tükrözi. Más országok, például Hollandia, Írország, Ciprus és Belgium szintén fontos közvetítőként működnek, míg Ausztria a Közép- és Kelet-Európába irányuló külföldi közvetlentőke-befektetéseket segíti, Észtország a balti térségen belüli befektetéseket csatornázza. Kevés becslés elérhető az ilyen típusú FDI nagyságrendjéről, amely e közvetítő országokon keresztül duplán vagy akár többszörösen is szerepelhet az európai statisztikákban. Az UNCTAD 2024-re vonatkozó elemzése azonban ijesztő eredményre jutott: az Európába irányuló beáramlások 45%-kal csökkennek, ha nem vesszük figyelembe a közvetítő országokon keresztül a végső célországba érkező közvetlen külföldi befektetéseket.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> GUBIK–SASS–SZUNOMÁR 2020.

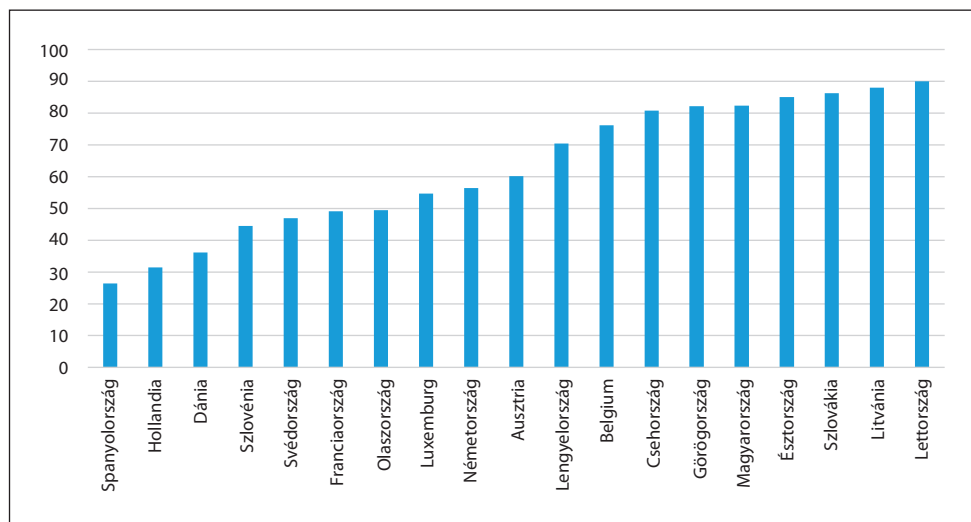
<sup>44</sup> UNCTAD 2025.



3. ábra: Az EU-beli végső tulajdonoshoz köthető FDI részesedése a teljes beáramló (inward) FDI állományából (%), 2022

Megjegyzés: Németország és Magyarország: 2021-es adatok

Forrás: OECD Data Explorer

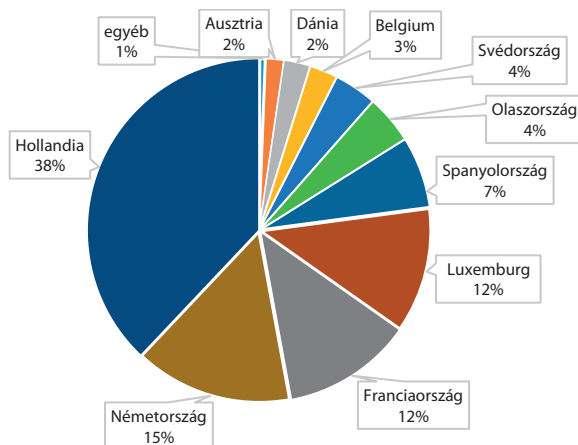


4. ábra: Az EU-n belülre irányuló kiáramló (outward) FDI részesedése a tagállamok teljes kiáramló (outward) FDI állományából (%), 2022

Megjegyzés: bizalmas adatok Finnország, Írország és Portugália esetében; 2020-as adatok Litvánia esetében, 2021-es adatok Svédország esetében

Forrás: OECD Data Explorer





5. ábra: Az egyes EU-tagállamok részesedése az EU-n kívülre irányuló kiáramló (outward) FDI állományából, 2022 (%)

Megjegyzés: Finnország, Írország, Litvánia és Portugália esetében nincs adat; Svédország: 2021

Forrás: OECD Data Explorer

Jelentős különbségek vannak a tagállamok között az EU-n belüli és az EU-n kívüli IFDI és OFDI arányában is (3. és 4. ábra). A befelé irányuló FDI esetében csak azon országok adatai szerepelnek, amelyek a végső tulajdonos országa szerinti bontást adnak meg. Az eltérések ellenére a legtöbb tagállamban általában az EU-n belüli tőkebeáramlás dominál. A kiáramló (outward) külföldi közvetlentőke-befektetések esetében (4. ábra) a végső célországra vonatkozó adatok nem állnak rendelkezésre, de a tagállamok között nagy különbségek vannak a más uniós országokba irányuló FDI részesedését tekintve. A legtöbb esetben más uniós országok az elsődleges célországok, bár vannak kivételek: Spanyolország jelentős FDI-t küld Amerikába, Hollandia közvetítő országgént szolgál több kontinens befektetői számára, Dánia az Egyesült Államokra és az Egyesült Királyságra összpontosít, Szlovénia a volt jugoszláv országokat célozza, Svédország pedig nagymértékben fektet be az Egyesült Államokba, Norvégiába és az Egyesült Királyságba.

Összességében az EU továbbra is jelentős külföldi befektető, bár az egyes tagállamok hozzájárulása a kiáramló (outward) FDI állományához eltérő. Hollandia és Luxemburg elsősorban közvetítő szerepüknek köszönhetik magas részesedésüket. Ezzel szemben az EU-n kívüli fő külföldi befektetők Németország, Franciaország, Spanyolország, Olaszország és Svédország (5. ábra). Az EU-n kívülről érkező, illetve kifelé irányuló közvetlen külföldi befektetések ágazati összetételére vonatkozó adatok korlátozottak, de a rendelkezésre álló információk szintén jelentős különbségeket mutatnak az egyes országok között.

Az FDI-adatok – korlátaik ellenére – jelentős és tartós különbségeket mutatnak az EU tagállamai között a beáramló (inward) és kiáramló (outward) FDI fontossága tekintetében. Továbbá a tagállamok különböznek az EU-n kívülről származó beáramló FDI-ból való részesedésben. Ezen túlmenően az országok abban is különböznek, hogy milyen mértékben szolgálnak közvetítőként mind az EU-n belüli IFDI, mind az OFDI



számára, ami fontos kérdéseket vet fel az adóoptimalizálással és a forráselosztással kapcsolatban. Az FDI ágazati mintái is jelentős eltéréseket mutatnak a tagállamok között, ami különböző gazdasági struktúrákat és beruházási prioritásokat tükröz.

Összességében az Európai Unió továbbra is jelentős globális szereplője a külföldi közvetlentőke-befektetéseknek. Pozícióját azonban megkérdőjelezzik a globális gazdasági változások, a feltörekvő gazdaságok, például Kína felemelkedése, valamint a válságok és a Covid-19-világjárvány okozta zavarok. Továbbra is dominálnak az EU-n belüli külföldi közvetlentőke-befektetések. A tagállamok között az eltérő FDI- és OFDI-függőség és az ágazati minták tekintetében tartósan fennálló sokféleség rávilágít az EU tagállamainak heterogenitására.

## Az EU és a külkereskedelem: erősségek és kihívások

A második terület, amely korlátozott figyelmet kapott a Draghi- és Letta-jelentésben, a külkereskedelem, amely létfontosságú szerepet játszik a mikroszintű versenyképességben, mivel az exportáló vállalatok általában termelékenyebbek és innovatívabbak, mint a kizárólag a hazai piacokra összpontosító társaik. A külkereskedelem az innovációt és a növekedést ösztönző technológiai inputokhoz való hozzáférés szempontjából is alapvető fontosságú. Az integrációs folyamat jelentősen növelte a tagországok közötti kereskedelmet.<sup>45</sup> A külkereskedelemben érvényesülő strukturális tendenciák megértése kulcsfontosságú az EU versenyképességének felmérésében.

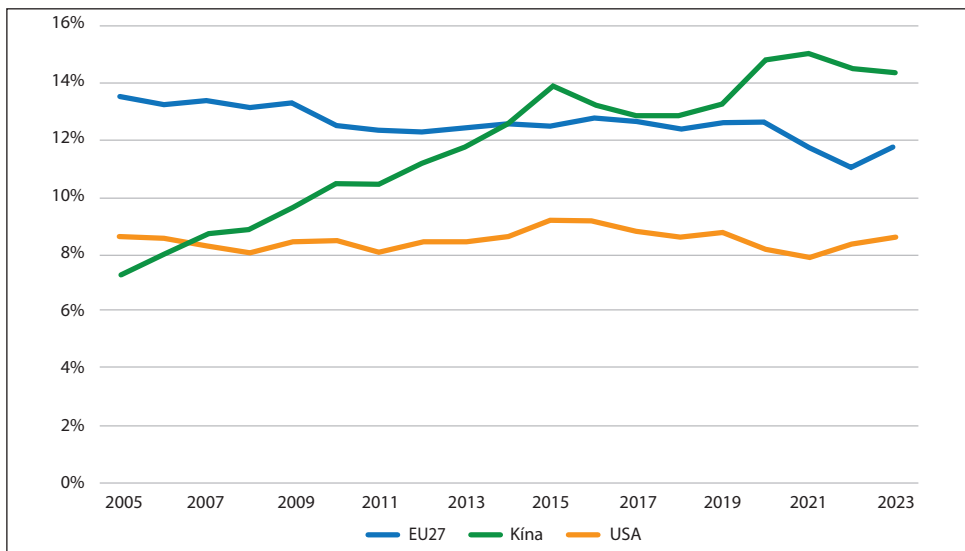
Az utóbbi évtizedekben az EU részesedése a globális áruexportból viszonylag stabil maradt, 2005 óta 12% és 14% között mozog, bár az időszak vége felé enyhe csökkenő tendencia figyelhető meg. Ezzel szemben Kína exportrészesedése drámai mértékben emelkedett, a 2005-ös 7%-ról 2015-re 14%-ra nőtt, és ezzel megelőzte az EU-t. Az USA exportrészesedése eközben stabil maradt, 2005 óta 8% és 9% között ingadozott, ami tartósan alacsonyabb, mint az EU és Kína részesedése. Ez rávilágít Kína figyelemre méltó növekedésére a globális áruexportban, amely megelőzte az EU-t, míg az USA stabilan, de viszonylag kisebb részesedéssel rendelkezik. Bár az EU továbbra is kulcsfontosságú szereplője a globális kereskedelemnek, az utóbbi években tapasztalt enyhe visszaesése versenyképességi kihívásokat jelez (6. ábra).

Az EU teljes kereskedelmének vizsgálata mellett elengedhetetlen az egyes tagállamok unión kívüli és belüli kereskedelméhez való hozzájárulásának elemzése is, mivel ezek jelentősen eltérnek egymástól. Ezek a különbségek tükrözik a belső gazdasági egyenlőtlenségeket és az EU munkamegosztásában betöltött eltérő szerepeket. E tényezők kezelése kulcsfontosságú, mivel hatással lehetnek a versenyképesség növelésére irányuló erőfeszítésekre. Németország az EU külső exportjának meghatározó szereplője. 2023-ban a teljes külső export több mint 27%-át adta – több mint kétszer akkora részesedéssel, mint a második legnagyobb exportőr, Olaszország (1. táblázat). Az EU külkereskedelme erősen koncentrált: mindössze négy ország – Németország, Olaszország, Franciaország és Hollandia – adja az EU-n kívülre irányuló export több mint 60%-át. Hollandia jelentős szerepe részben a rotterdami kikötő nemzetközi kereskedelemben

<sup>45</sup> EGGER–PFAFFERMAYR 2013; VÁSÁRY 2013.



betöltött stratégiai jelentőségének köszönhető. A koncentráció másik jele, hogy a 10 legnagyobb exportőr többnyire olyan magország, mint Ausztria, Svédország, Belgium és Írország. Az EU keleti periferiájáról csak Lengyelország került be a top 10-be.



6. ábra: Részesedés a világ áruexportjában

Forrás: a szerzők számításai az UNCTADstat adatai alapján

1. táblázat: A 10 legnagyobb exportőr részesedése az EU külső exportjából 2023-ban (%)

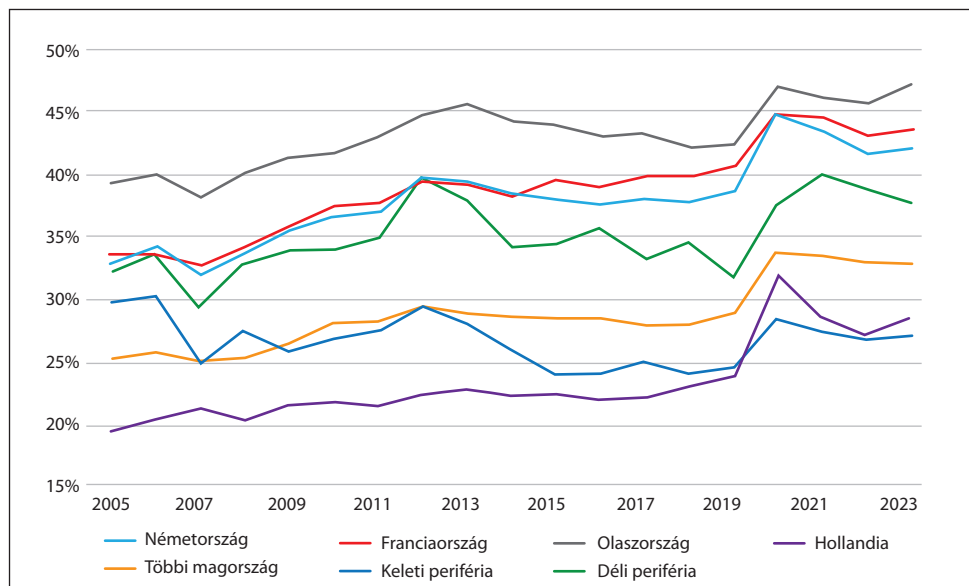
|     |               |      |
|-----|---------------|------|
| 1.  | Németország   | 27,2 |
| 2.  | Olaszország   | 12,3 |
| 3.  | Franciaország | 11,0 |
| 4.  | Hollandia     | 10,3 |
| 5.  | Belgium       | 6,5  |
| 6.  | Spanyolország | 5,7  |
| 7.  | Írország      | 4,8  |
| 8.  | Lengyelország | 3,6  |
| 9.  | Svédország    | 3,1  |
| 10. | Ausztria      | 2,4  |
|     | Egyéb         | 13,1 |

Forrás: a szerzők számításai az Eurostat Comext alapján

Az eredmények jól áttekinthető bemutatása érdekében a négy legnagyobb exportőrt (Németország, Olaszország, Franciaország és Hollandia) külön-külön elemezzük a következő ábrákon. A többi országot csoportosítva elemezzük: a többi magország (Belgium, Luxemburg, Ausztria, Írország, Svédország, Dánia, Finnország), a déli periféria (Spanyolország, Portugália, Málta, Görögország, Ciprus) és a keleti periféria (posztoszocialista tagállamok) bontásban. Ez a csoportosítás megkönnyíti az EU kereskedelmében a regionális dinamikák megértését.



Az EU-n kívüli exportrészesedések időbeli elemzése rávilágít arra, hogy Németország 2005 óta következetesen dominál a külső exportban (melléklet, A1. ábra). A 2010-es évek közepén a német export az EU-n kívüli teljes export több mint 30%-át tette ki, bár ez az arány a Covid-19-világjárványt követően csökkent. Az elmúlt években a külső export megoszlása némileg eltolódott. Franciaország és Olaszország részesedése fokozatosan csökkent, míg Hollandia és a keleti periféria részesedése nőtt. Ezzel szemben a déli periféria részesedése viszonylag stabil maradt 2005 és 2023 között.



7. ábra: Az EU-n kívüli export részaránya a teljes exportban (országcsoportok átlaga)

Forrás: a szerzők számításai az Eurostat Comext adatbázisa alapján

Az EU-n kívüli exportrészesedés változásában megfigyelt tendenciák jelentősen eltérnek az EU-n belüli export alakulásától (melléklet, A2. ábra). Bár Németország az EU-n belüli exportban is meghatározó szereplő, részesedése lényegesen kisebb. Németország 2023-ban az EU-n belüli export 21%-át adta. Németország részesedését szorosan követi a magországok csoportjának részesedése. Hollandia a fent említett „Rotterdam-hatásnak” köszönhetően jelentősebb szerepet játszik az EU-n belüli exportban, mint Franciaország és Olaszország. Az EU belső exportján belül is jelentős átrendeződés figyelhető meg. A magországok (Németország, Olaszország, Franciaország és a többi magország csoportja) belső exportrészesedése 2005–2023 között fokozatosan csökkent, míg a keleti periféria jelentős mértékű konvergenciát ért el. A keleti periféria részesedése 2023-ra elérte a 20,8%-ot, ami szinte megegyezik Németországéval. Kivételt képez Hollandia, ahol az arány stagnált, és a déli periféria, ahol hasonló stagnálás volt megfigyelhető, csak alacsonyabb szinten.

Érdekes azt is megvizsgálni, hogy mely országok és régiók mutatják a legnagyobb külső export hányadot (7. ábra). Ennek kiszámításához a külső (EU-n kívülre irányuló) export értékét elosztottuk a kivitel összértékével. Az eredmények azt mutatják, hogy



az EU négy fő exportáló tagállama közül nem Németország, hanem Olaszország támaszkodik nagyobb mértékben a külső exportra. Mindazonáltal az EU-n kívüli piacokra irányuló export aránya nem haladja meg az olaszországi összkivitel 50%-át. Ezt követi Franciaország és Németország, ahol hasonló arányokat láthatunk. Figyelemre méltó, hogy a déli periféria viszonylag magas, átlagosan 30% feletti külső exportarányt mutat, főként Ciprus és Görögország magas szintje miatt. Ezt követően a magországiak alacsonyabb átlagos külső exportarányt mutatnak, bár a skandináv országok és Írország magasabb értékekkel rendelkeznek. A Benelux államok és Ausztria azonban, úgy tűnik, a belső exportot helyezik előtérbe. A négy fő külső exportőr állam közül Hollandiában a legalacsonyabb a külső export aránya a teljes exporton belül. Hasonlóképpen, a keleti periféria is nyilvánvalóan a belső exportot részesíti előnyben, ami az európai értékláncon belüli beszállítói és termelői szerepüknek tulajdonítható.<sup>46</sup>

Ha összehasonlítjuk az EU-n kívüli behozatalnak az összes importból való részesedését (melléklet, A3. ábra) a korábban bemutatott külső exportrészesedésekkel, érdekes következtetésekre jutunk. A két mutató aránya jelzi a tagállamok eltérő szerepét az európai munkamegosztásban. A négy fő külső exportőr ország közül Hollandiában a legmagasabb a külső import aránya, behozatalának több mint 50%-a az EU-n kívülről származik. Ezenkívül Hollandia mutatja az egyik legalacsonyabb külső exportrátát, ami arra utal, hogy az ország az EU kereskedelmi kapujaként szolgál (a már említett Rotterdam-hatás miatt). Olaszország a második legnagyobb külső importőr, ez azonban jelentős külső exportaránnal párosul, ami arra utal, hogy az olasz gazdaság kevésbé függ az uniós kereskedelemtől. A keleti periféria az ellenkező végetet képviseli, ahol az EU-n kívüli import aránya a teljes importon belül az időszak nagy részében 30% alatt maradt. Emellett a külső export aránya is viszonylag alacsony. Ez azt jelzi, hogy a keleti periféria mélyen integrálódott az EU kereskedelmébe, és ez az európai értékláncok összeszerelő és gyártó pozícióiban betöltött szerepének tulajdonítható.

Azok az országok, ahol a külső export tartósan meghaladja a külső importot, az EU-n kívüli partnerekkel szemben kereskedelmi többlettel rendelkeznek. Ezzel szemben azok az országok, ahol a külső import meghaladja a külső exportot, az EU-kívüli partnerekkel szemben kereskedelmi deficitet jellemezhetők. A kereskedelmi többlet tekintetében Németország kétségtelenül vezető szerepet tölt be az EU-n belül, mivel a külső exportban jelentős többletet mutat. Hasonlóképpen, Franciaország és a magországiak csoportja is pozitív kereskedelmi mérleget mutat. A 2008-as globális gazdasági válságot követően Olaszország képes volt korábbi hiányát többletté alakítani. A négy fő külső exportőr közül Hollandia az egyetlen olyan ország, amely 2005 óta folyamatosan kereskedelmi deficitet mutat az EU-n kívüli partnerekkel szemben. Ezenkívül a két periférikus régió is negatív kereskedelmi mérleget mutat.

Ez a sokféleség rávilágít az EU-n belüli belső egyensúlytalanságokra, amelyeket figyelembe kell venni a versenyképességi stratégia kialakításakor. Az EU külső exportteljesítményének javítása érdekében feltétlenül foglalkozni kell a perifériás régiók és Hollandia sajátos körülményeivel, ahol jelenleg az EU-n kívüli partnerekkel szemben kereskedelmi deficit jellemző.

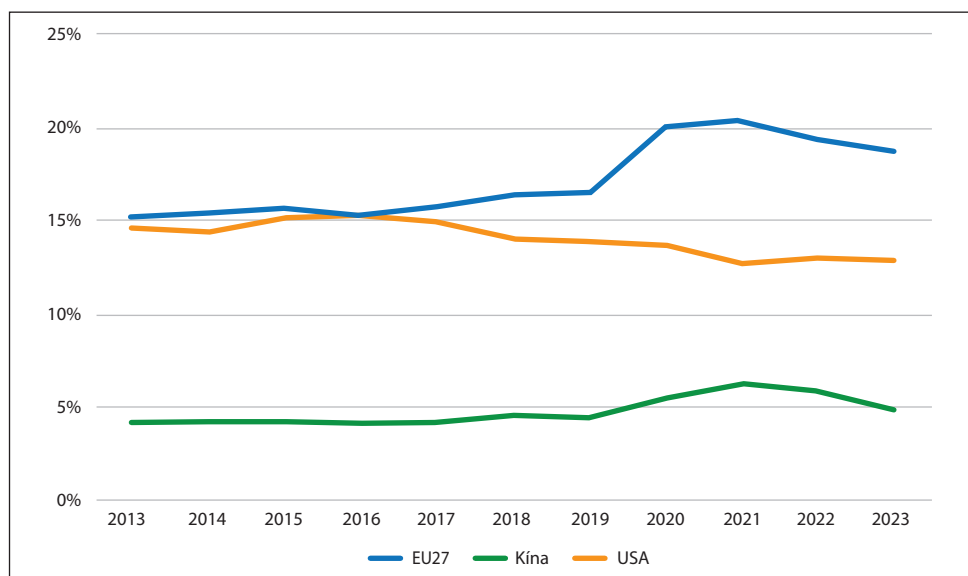
46

KORDALSKA–OLCZYK 2023.



## Szolgáltatások és technológiai szint

Míg az Európai Unió globális részesedése mind a GDP-ben, mind az áruexportban csökkent, addig a szolgáltatásexportban ez a tendencia nem érvényesül. Ezen a területen az EU27 továbbra is domináns pozíciót foglal el Kínával és az Egyesült Államokkal szemben, Kína pedig jóval alacsonyabb részesedéssel rendelkezik, mint akár a másik két versenytárs (8. ábra). Ez rávilágít a szolgáltatások jelentőségére az EU versenyképességi stratégiájában, mivel ezek fontos erősséget képviselnek a globális szinten.



8. ábra: A világ részesedése a szolgáltatásexportban (%)

Forrás: a szerzők számításai az UNCTADstat adatai alapján

2019 óta az EU részesedése a globális szolgáltatásexportból még nőtt is. A világjárvány idején az EU a világ teljes szolgáltatásexportjának több mint 20%-át adta, ami aláhúzza az ágazat ellenálló képességét. Ezzel szemben az Egyesült Államok részesedése ugyanebben az időszakban fokozatosan csökkent. Az EU erős pozíciójának kihasználása a szolgáltatások terén alapvető fontosságú az EU globális versenyképességének fokozása szempontjából.

Az EU külső szolgáltatásexportjában Írország kiemelkedő szerepet játszik, 2023-ban az EU külső szolgáltatásexportjának 18%-át adja. Ez Írország digitális szolgáltatási ágazatban elfoglalt megkülönböztetett helyzetének tulajdonítható, amelyet az amerikai vállalatok jelenléte erősen befolyásol. Emellett a skandináv országok és a Benelux államok is jelentős részesedéssel rendelkeznek. Németország a külső szolgáltatásexport mintegy 20%-át adja, bár ez az arány az elmúlt években csökkent (melléklet, A4. ábra). Franciaország követi Németországot a szolgáltatási exportrészesedés tekintetében, megelőzve a déli periféria és Hollandia részesedését. Olaszország lemaradásban van





a szolgáltatásexport terén, és részesedése a 2020-as években 5% alá csökkent. A keleti periféria szintén alacsonyabb részesedést mutat a külső szolgáltatásexport tekintetében.

A kereskedett termékek technológiai összetételének változásai további információval szolgálnak az EU versenyképességének alakulása szempontjából. Az EU külső áruexportjának technológiai szintek szerinti elemzése (Lall-osztályozás) azt mutatja, hogy a legnagyobb részarányt a közepes technológiájú termékek teszik ki (A1. táblázat). Ez a kategória 2005 óta a teljes EU-n kívülre irányuló export mintegy 40%-át teszi ki, bár az utóbbi években csökkenés figyelhető meg. A csúcstechnológiájú és az erőforrás-alapú termékek szintén jelentős arányt képviselnek, míg az elsődleges termékek továbbra is minimális részesedést képviselnek az exportban. Az EU kereskedelmi többletet mutat a közepes technológiájú és erőforrás-alapú termékek területén, de az alacsony technológiájú gyártmányok esetén egyre nagyobb a kereskedelmi deficit. A legnagyobb kereskedelmi hiány azonban a feldolgozatlan nyersanyagokat és mezőgazdasági termékeket is magában foglaló elsődleges termékek esetében mutatkozik. További aggodalomra ad okot a csúcstechnológiai termékek tartósan negatív kereskedelmi egyenlege, amely terület kulcsfontosságú az innováció és a gazdasági növekedés szempontjából. Ezek az egyensúlytalanságok veszélyeztetik az EU stratégiai autonómiáját. E kihívások kezelésének az EU versenyképességi stratégiájában prioritást kell élveznie, hogy megőrizze a gazdaság rezilienciáját és hosszú távú globális pozícióját.

### *A hozzáadottérték-kereskedelem*

Az elmúlt évtizedekben a termelés földrajzilag egyre széttagoltabbá vált. A globális értékláncon (*global value chains*, GVC) belül az országok egész iparágak vagy ágazatok fejlesztése helyett inkább bizonyos iparágak vagy szolgáltatások egyes tevékenységeire specializálódnak. Ez a specializáció lehetővé teszi számukra, hogy alkatrészek, összetevők vagy végtermékek gyártásával és exportjával részt vegyenek a nemzetközi kereskedelemben. Ennek eredményeképpen a köztes áruk és a végtermékek kereskedelme közötti különbségtétel a GVC-k terjedésével egyre kritikusabbá vált. A hozzáadott érték kereskedelmére vonatkozó mutatók, adatbázisok (TiVA, WIOD, Eora) és a globális input-output táblázatok értékes forrásokat biztosítanak a globális gazdaságon belüli összetett áramlások tanulmányozásához.

Az EU-ban különösen a közép- és kelet-európai (KKE) régió erősen integrálódott a GVC-kbe,<sup>47</sup> és többen elemezték az e láncokon belüli feljebb lépést és specializációt.<sup>48</sup> Németország elsődleges kereskedelmi csomóponttá vált, létrehozva Közép-Európa gyártási magját.<sup>49</sup> Hasonlóképpen, az európai mag-periféria paradigma elemzése során többen kimutatták, hogy a közép-európai országok erősebb helyzetben vannak, mint a dél-európaiak a GVC-kben való részvétel tekintetében.<sup>50</sup> A harmadik országokba irányuló német export számos, más (keleti vagy déli) tagállamokban vagy harmadik

<sup>47</sup> KERSAN-ŠKABIĆ 2017; ČERNÁ et al. 2022.

<sup>48</sup> KORDALSKA–OLCZYK 2023.

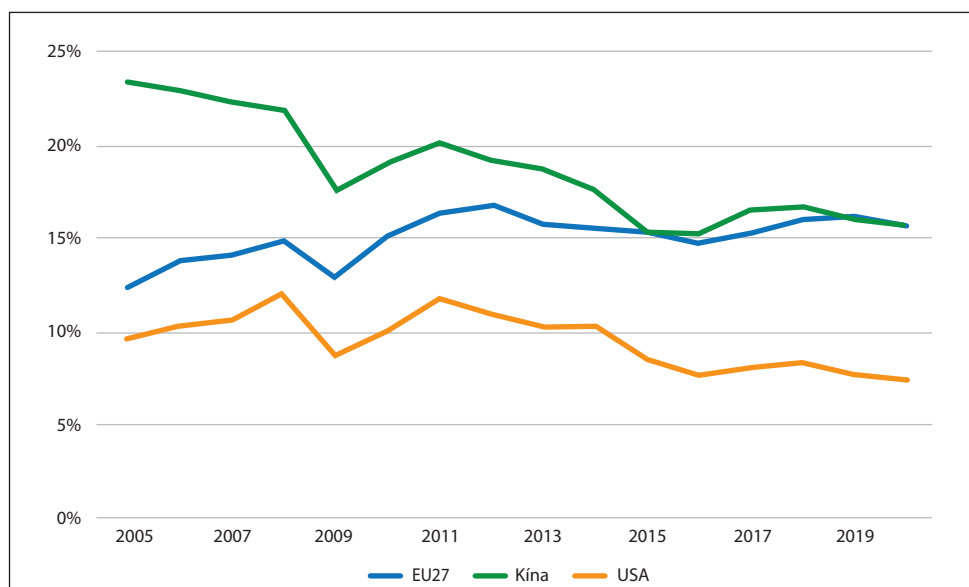
<sup>49</sup> STEHRER–STÖLLINGER 2015.

<sup>50</sup> Lásd például GRODZICKI–GEODECKI 2016; KERSAN-ŠKABIĆ 2017.



országokban gyártott alkatrészt tartalmaz. Egy adott ország exportja tehát „külföldi hozzáadott értéket” (importált inputokat) is tartalmaz. A közép- és kelet-európai országokat „gyárgazdaságoknak” (*factory economies*) is nevezik,<sup>51</sup> mivel az exportban magas a külföldi hozzáadott érték aránya („backward” vagy hátramutató GVC-részvétel).

Az adatok azt mutatják, hogy az EU-ban a bruttó exportban nagyobb a külföldi hozzáadott érték aránya, mint az USA-ban (9. ábra). Az USA-ban a külföldi hozzáadott érték aránya a bruttó exportban 7,5%, míg az Európai Unióban ez az arány 2020-ban ennek több mint kétszerese volt (15,8%). 2005 és 2020 között a külföldi hozzáadott érték aránya az USA-ban fokozatosan csökkent, míg az EU-ban 15% felett maradt. Kína exportjában a külföldi hozzáadott érték aránya a 2000-es évek végén igen magas volt, közel 25%-ot ért el. A 2010-es évtized során azonban ez az arány fokozatosan csökkent, és 2015-re elérte az EU szintjét. Ez a kínai belföldi gazdaság megerősödését és a külföldi vállalatoktól való fokozatos függetlenedését mutatja. Ez potenciális kihívást jelent az EU számára, mivel az USA és Kína is csökkenő tendenciát mutat a bruttó export külföldi hozzáadott értékének tekintetében, míg az EU-ban ez viszonylag stabil marad.



9. ábra: A külföldi hozzáadott érték aránya a bruttó exportban (%)

Forrás: a szerzők számításai az OECD TiVA adatbázisa alapján

A külföldi hozzáadott értéknek a 2020-as teljes bruttó exportban való részesedésének elemzése (beleértve az EU-n belüli és az EU-n kívüli exportot is, lásd a melléklet A5. ábráját) jelentős különbségeket mutat a tagállamok között. A kisebb államok, például Luxemburg, Málta és Ciprus különösen magas részesedést mutatnak, ami nagyrészt az offshore tevékenységek kiemelkedő szerepének köszönhető. Hasonlóképpen, több közép- és kelet-európai ország, köztük Szlovákia, Magyarország, Csehország és Észtország

<sup>51</sup> BALDWIN-LOPEZ-GONZÁLEZ 2015.



is magas részesedést mutat a külföldi hozzáadott értékből, ami a globális értékláncokba való mély integrációjukat és az európai munkamegosztáson belüli „gyárgazdaságként” betöltött szerepüket tükrözi. Írországból is magas ez az arány, ami az amerikai technológiai vállalatok jelenlétének tulajdonítható. Ezzel szemben a külföldi hozzáadott érték aránya alacsonyabb a nagyobb gazdaságokban, például Németországban, Olaszországban, Franciaországban és Spanyolországban. Azt is fontos megjegyezni, hogy a keleti periféria nem egységes; vannak olyan országok, ahol a külföldi hozzáadott érték alacsonyabb szintű, mint például Románia, Horvátország és Lengyelország. Ezeket a különbségeket fontos figyelembe venni a versenyképességi stratégia megtervezésekor, különösen mivel a stratégiai autonómia fogalmának eltérő jelentése van a különböző mértékű külföldi függőséggel jellemezhető országokban.

A kereskedelmi adatok azt mutatják, hogy a külföldi hozzáadott érték aránya az EU-ban nem csökkent, ellentétben az Egyesült Államok és Kína tendenciáival. Ez arra utal, hogy az utóbbi két ország intenzívebben használja a hazai erőforrásokat. Az EU-n belüli heterogenitás azonban továbbra is nyilvánvaló, a külföldi hozzáadott érték a közép- és kelet-európai gyárgazdaságokban a legmagasabb.

## Következtetés

A versenyképesség fogalma az elmúlt években az Európai Unió gazdasági diskurzusának központi témájává vált. Számos javaslat és elemzés született az EU versenyképességének és az egységes piac működésének vizsgálatára és javítására. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a versenyképesség jelentése annak meghatározásától függ. A versenyképesség megőrzésének célkitűzése vagy tisztán mennyiségi alapon – az alacsony költségek fenntartásával –, vagy minőségi alapon érhető el, ami az innováció ösztönzését és a tudásalapú gazdaság fejlesztését teszi szükségessé. Ezért a versenyképesség fogalmának többértékűségét figyelembe kell venni, amikor arról gondolkodunk, azt elemezzük.

Tanulmányunk két, az európai versenyképesség elemzésében gyakran figyelmen kívül hagyott területre összpontosított: a külföldi közvetlentőke-befektetésekre és a külkereskedelemre. A fő kutatási kérdés e területek tendenciáira és kihívásaira, valamint az EU versenyképességére gyakorolt hatásukra irányult. A tőkebefektetéseket illetően kiemeltük az EU-n belüli FDI kritikus szerepét, különösen a kevésbé fejlett tagállamok esetében, és bemutattuk a tagállamok közötti jelentős eltéréseket az FDI-intenzitásban. Fontos az is, hogy néhány ország képviseli az uniós OFDI többségét. Ezen túlmenően egyes tagállamok közvetítőként működnek az FDI-áramlásokban. Ez a közvetítői szerep torzulásokat okoz, beleértve a költségvetési és erőforrás-elosztási problémákat is. E problémák kezelése érdekében az EU versenyképességi stratégiáinak figyelembe kell venniük a tagállamok közötti különbségeket.

A külkereskedelem tekintetében tíz, az EU versenyképességét befolyásoló fő tendenciát és kihívást azonosítottunk. Először is, Kína megelőzte az EU-t a világ áru-exportjából való részesedése tekintetében, az EU részesedése pedig az elmúlt években kissé csökkent. Az EU azonban e tekintetben még mindig jobban teljesít, mint az USA. Másodszor, az EU külső exportja erősen koncentrált. Németország, Olaszország, Franciaország és Hollandia a külső export több mint 60%-át adja. Ez a mag- és perifériarégiók



közötti belső egyenlőtlenségeket mutatja. Harmadszor, a közelmúltban a külső export átalakulása zajlott le, Franciaország és Olaszország szerepe csökkent, a keleti periféria és Hollandia szerepe pedig nőtt. Negyedszer, hasonló belső átrendeződés figyelhető meg a belső kereskedelemben, ahol a keleti periféria erős növekedést mutat. Ötödször, számos ország, különösen a keleti periferián, nagymértékben az EU-n belüli exportra összpontosít, ami hangsúlyozza az európai munkamegosztáson belüli „gyárgazdaságként” betöltött szerepüket.

Hatodszor, bizonyos országok, például Németország, hosszú távú kereskedelmi többletet tartanak fenn az EU-n kívüli országokkal, míg mások, különösen a periférikus régiókban, tartósan deficittel küzdenek, amit egy sikeres versenyképességi stratégiában figyelembe kell venni. Hetedszer, az EU viszonylag jól teljesít a szolgáltatásexportban, megelőzve az Egyesült Államokat és Kínát. Nyolcadszor, az EU erős a közepes technológiájú exportban, de kihívásokkal néz szembe az elsődleges termék és a csúcstechnológiai exportban, amelyeket a stratégiai autonómia érdekében kezelni kell. Kilencedszer, a külföldi hozzáadott érték magasabb az EU-ban, mint az USA-ban és Kínában. Ez a külföldi inputokra való támaszkodás rávilágít az európai cégek megerősítésének szükségességére. Tizedszer, a belső egyensúlytalanságok abban is megmutatkoznak, hogy a tagországok eltérő mértékben támaszkodnak exportjukban a külföldi cégekre.

Az új amerikai adminisztráció gyakran kiszámíthatatlan intézkedései a korábbi évekhez képest kockázatosabb környezetet teremtenek az EU számára. A versenyképesség egyértelmű csökkenésével együtt ez az új környezet is arra készítheti az EU-t, hogy megerősítse önmagát. Ez azonban csak egységesebb és együttműködőbb tagállamokkal valósítható meg, miközben a növekvő populizmus az individualista nemzeti politikáknak kedvez. Kutatásunk rávilágít az EU-n belüli eltérő külföldi közvetlentőke-befektetési és külkereskedelmi struktúrákra, ami különböző nemzeti érdekekhez és a versenyképesség eltérő megközelítéseihez vezet. Ezt az eredendő feszültséget – a különböző struktúrák és az egységes fellépés szükségessége között – csak olyan testreszabott versenyképességi stratégiával lehet feloldani, amely kezeli különböző strukturális pozíciók következményeit. A jelenlegi megközelítések nem veszik megfelelően számba ezeket a különbségeket az FDI és a külkereskedelem terén. A siker érdekében az európai versenyképességi stratégiának figyelembe kell vennie a tagállamok heterogenitását és eltérő strukturális helyzetét. Alapvető fontosságúak a testreszabott megközelítések, amelyek konkrét nemzeti és regionális kihívásokkal foglalkoznak, miközben összhangban vannak az EU tágabb céljaival. A versenyképességi stratégia megtervezésekor kulcsfontosságú, hogy figyelembe vegyük az európai munkamegosztás mintáit, és valamennyi tagállam számára fejlődési perspektívát biztosítsunk. Ezen egyensúlytalanságok kezelése és az olyan erősségek kihasználása, mint a szolgáltatásexport és a közepes technológiájú feldolgozóipari export, létfontosságúak egy inkluzívabb és stratégiailag autonómabb uniós kereskedelempolitika kialakításában. A versenyképességi erőfeszítéseknek a külföldi hozzáadott értéktől való függőség csökkentésére és a csúcstechnológiai iparágak teljesítményének javítására is szükséges fókuszálniuk. Kutatásunk egyértelműen rámutat arra, hogy jelentős különbségek tapasztalhatók az Európai Unión belüli centrum és periféria között. Ennek kezelése érdekében szükséges lenne a munkát szakpolitikai javaslatok kidolgozásával folytatni, ami azonban már túlmutat a jelen tanulmány keretein, és egy későbbi kutatás tárgyát képezheti.



## Felhasznált irodalom

- AIGINGER, Karl – VOGEL, Johanna (2015): Competitiveness: From a Misleading Concept to a Strategy Supporting Beyond GDP Goals. *Competitiveness Review*, 25(5), 497–523. Online: <https://doi.org/10.1108/CR-06-2015-0052>
- AIGINGER, Karl (2018): Harnessing Competitiveness for Social and Ecological Goals: High-Road Competitiveness is Necessary and Feasible. In CHIOCCOLETTI, Paolo – ALLEMAND, Frédéric (szerk.): *Competitiveness and Solidarity in the European Union*. New York: Routledge, 99–125. Online: <https://doi.org/10.4324/9781351001809-6>
- APOSTU, Simona Andreea – PANAIT, Mirela – GIGAURI, Iza – VASILE, Valentina (2023): Foreign Direct Investment and Competitiveness. Evidences from Romanian Economy. *LUMEN Proceedings*, 19, 36–47. Online: <https://doi.org/10.18662/lumproc/gekos2022/04>
- ARNAL, Judith – FEÁS, Enrique (2024): *Competitiveness: The Widening Gap between the EU and the US*. Real Instituto Elcano. Online: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/competitiveness-the-widening-gap-between-the-eu-and-the-us/>
- BALDWIN, Richard – LOPEZ-GONZALEZ, Javier (2015): Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses. *The World Economy*, 38(11), 1682–1721. Online: <https://doi.org/10.1111/twec.12189>
- BAUER, Matthias – PANDYA, Dyuti (2024): *EU Autonomy, the Brussels Effect, and the Rise of Global Economic Protectionism*. ECIPE Occasional Paper, No. 01/2024. European Centre for International Political Economy (ECIPE), Brussels. Online: <https://ecipe.org/publications/eu-autonomy-brussels-effect-rise-global-economic-protectionism/>
- BENCZES István (2019): Az európai bankunió politikai gazdaságtana. *Köz-gazdaság*, 14(4), 48–62. Online: <https://doi.org/10.14267/retp2019.04.05>
- BRUNECKIENÉ, Jurgita – ZYKIENÉ, Ineta – MICIULIENĖ, Ieva (2023): Rethinking National Competitiveness for Europe 2050: The Case of EU Countries. *Sustainability*, 15(13). Online: <https://doi.org/10.3390/su151310697>
- BRUNO, Randolph Luca – CAMPOS, Nauro Ferreira – ESTRIN, Saul (2021): The Effect on Foreign Direct Investment of Membership in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 59(4), 802–821. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.13131>
- Business Europe (2024): *A Proactive Trade Agenda for EU Competitiveness. Priorities for the Next Political Cycle*. September. Online: <https://www.buinessurope.eu/publications/proactive-trade-agenda-eu-competitiveness-priorities-next-political-cycle>
- Business Europe (2025): *Reboot Europe. Europe's Economic Success Everyone's Business*. January. Online: <https://www.buinessurope.eu/publications/reboot-europe-europes-economic-success-everyones-business/>
- CASAGRANDE, Sara – DALLAGO, Bruno (2024): Assessing the Benefits of European Integration: A Comparative and Algorithmic Approach. *Eastern Journal of European Studies*, 15(1), 5–40. Online: <https://doi.org/10.47743/ejes-2024-0101>
- ČERNÁ, Iveta – ÉLTETŐ, Andrea – FOLFAS, Paweł – KUŽNAR, Andželika – KŘENKOVÁ, Eva – MINÁRIK, Marek – PRZEŹDZIECKA, Eliza – SZALAVETZ, Andrea – TÚRY, Gábor – ZÁBOJNÍK, Stanislav (2022): *GVCs in Central Europe: A Perspective of the Automotive Sector after COVID-19*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm. Online: <https://gvcsv4.euba.sk/images/PDF/monograph.pdf>





- CHEPTEA, Angela – FONTAGNÉ, Lionel – ZIGNAGO, Soledad (2014): European Export Performance. *Review of World Economy*, 150, 25–58. Online: <https://doi.org/10.1007/s10290-013-0176-z>
- CHIKÁN, Attila (2008): National and Firm Competitiveness: A General Research Model. *Competitiveness Review*, 18(1), 20–28. Online: <https://doi.org/10.1108/10595420810874583>
- CURRAN, Louise – ZIGNAGO, Soledad (2009): *Evolution of EU and Its Member States' Competitiveness in International Trade*. CEPII Working Paper 2009-11. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1532718>
- CZAKÓ Erzsébet (2024): Az EU gazdasági versenyképességre vonatkozó koncepciójának és gyakorlatának alakulása 2004–2024 között – néhány tanulság. In SZEGEDI Krisztina (szerk.): *Pénzügypolitikai kihívások*. Budapest: Budapesti Gazdasági Egyetem, 45–54. Online: [https://doi.org/10.29180/978-615-6886-01-9\\_4](https://doi.org/10.29180/978-615-6886-01-9_4)
- DELGADO, Mercedes – KETELS, Christian – PORTER, Michael – STERN, Scott (2012): *The Determinants of National Competitiveness*. NBER Working Paper, 18249. Online: <https://doi.org/10.3386/w18249>
- DORAKH, Alena (2022): Trade and FDI Connectivity in Europe: The European Union, Western Balkans and New EU Candidate Countries. *Eastern Journal of European Studies*, 13(2), 24–53. Online: <https://doi.org/10.47743/ejes-2022-0202>
- DRAGHI, Mario (2024): *The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe*. Online: [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en)
- EGGER, Peter – PFAFFERMAYR, Michael (2013): The Pure Effects of European Integration on Intra-EU Core and Periphery Trade. *The World Economy*, 36(6), 701–712. Online: <https://doi.org/10.1111/twec.12065>
- European Commission (2021): *Communication From the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*. COM (2021) 66 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0066>
- European Commission (2023): *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on “European Economic Security Strategy”*. JOIN(2023) 20 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>
- European Commission (2025): *An EU Compass to Regain Competitiveness and Secure Sustainable Prosperity*. Press Release. 2025. január 29. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_339](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_339)
- European Commission [é. n.]: *Temporary Crisis and Transition Framework*. Online: [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_en)
- European Council (2013): *Council Conclusions*. 19–20 December 2013.
- FERTŐ, Imre – SASS, Magdolna (2020): FDI According to Ultimate Versus Immediate Investor Countries: Which Dataset Performs Better? *Applied Economics Letters*, 27(13), 1067–1070. Online: <https://doi.org/10.1080/13504851.2019.1659925>



- FREUDLSPERGER, Christian – MEUNIER, Sophie (2024): When Foreign Policy Becomes Trade Policy: The EU's Anti-Coercion Instrument. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 1063–1079. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.13593>
- GRODZICKI, Maciej J. – GEODECKI, Tomasz (2016): New Dimensions of Core-Periphery Relations in an Economically Integrated Europe: The Role of Global Value Chains. *Eastern European Economics*, 54(5), 377–404. Online: <https://doi.org/10.1080/00128775.2016.1201426>
- GUBIK, Andrea – SASS, Magdolna – SZUNOMÁR, Ágnes (2020): Asian Foreign Direct Investments in the Visegrad Countries: What Are Their Motivations for Coming Indirectly? *Danube: Law and Economic Review*, 11(3), 239–252. Online: <https://doi.org/10.2478/danb-2020-0014>
- HERRANZ-SURRALLÉS, Anna – DAMRO, Chad – ECKERT, Sandra (2024): The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 919–937. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.13591>
- JERZYNIAK, Tomasz (2024): The EU De-Risking of Energy Dependencies: Towards a New Clean Energy Geopolitical Order? *Politics and Governance*, 12. Online: <https://doi.org/10.17645/pag.8285>
- JUNCOS, Ana – VANHOONACKER, Sophie (2024): The Ideational Power of Strategic Autonomy in EU Security and External Economic Policies. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 955–972. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.13597>
- KALOTAY Kálmán (2010): Patterns of Inward FDI in Economies in Transition. *Eastern Journal of European Studies*, 1(2), 55–76.
- KERSAN-SKABIC, Ines (2017): Assessment of EU Member States' Positions in Global Value Chains. *Eastern Journal of European Studies*, 8(2), 5–24.
- KOLLER, Boglárka – KONDOR, Zsuzsa (2023): The Essence of Unity? The Historical Evolution and Future Perspectives of Cohesion Policy in the EU. *Európai Tükör*, 26(4), 27–43. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2023.4.3>
- KORDALSKA, Aleksandra – OLCZYK, Magdalena (2023): Upgrading Low Value-Added Activities in Global Value Chains: A Functional Specialisation Approach. *Economic Systems Research*, 35(2), 265–291. Online: <https://doi.org/10.1080/09535314.2022.2047011>
- KRUGMAN, Paul (1994): Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73(2), 28–45. Online: <https://doi.org/10.2307/20045917>
- LAVERY, Scott (2024): Rebuilding the Fortress? Europe in a Changing World Economy. *Review of International Political Economy*, 31(1), 330–353. Online: <https://doi.org/10.1080/09692290.2023.2211281>
- LETTA, Enrico (2024): *Much More Than a Market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All Eu Citizens*. European Union. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- MEJEAN, Isabelle – ROUSSEAU, Pierre (2024): Identifying European Trade Dependencies. Europe's Economic Security. In *Europe's Economic Security*. In Collaboration with Bruegel. London: CEPR Press, 49–99.

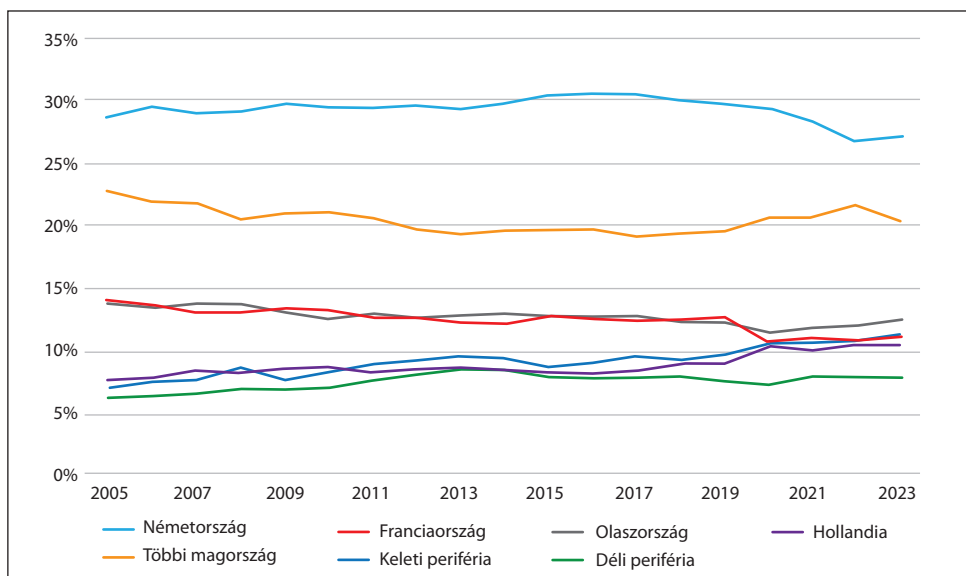


- PISANI-FERRY, Jean – WEDER, Beatrice – ZETTELMEYER, Jeromin (2024). *How to De-Risk: European Economic Security in a World of Interdependence*. Bruegel Policy Brief. No. 07/2024.
- PORTER, Michael (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- RICZ, Judit – SALLAI, Dorottya – SASS, Magdolna (2024): The Role of the State in Shaping the Internationalization of Firms in the Twenty-First Century. *Competition & Change*, 0(0). Online: <https://doi.org/10.1177/10245294241229359>
- SCHMITZ, Luuk – SEIDL, Timo (2023): As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy. *Journal of Common Market Studies*, 61(3), 834–852. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.13428>
- SCHWAB, Klaus – SALA-I-MARTIN, Xavier (2013): *The Global Competitiveness Report 2013–2014*. Geneva: World Economic Forum.
- SKARE, Marinko – CVEK, Dajana (2020): A Vector Autoregression Analysis of Foreign Direct Investment and Its Link to Competitiveness. *Journal of Competitiveness*, 12(4), 127–142. Online: <https://doi.org/10.7441/joc.2020.04.08>
- STEHRE, Robert – STÖLLINGER, Roman (2015): *The Central European Manufacturing Core: What is Driving Regional Production Sharing?* FIW Research Reports, 2014/15. Online: [https://www.fiw.ac.at/wp-content/uploads/2023/02/02\\_Stoellinger\\_FIW-Research-Report\\_The\\_Central\\_European\\_Manufacturing\\_Core\\_What\\_is\\_Driving\\_Regional\\_Production\\_Sharing.pdf](https://www.fiw.ac.at/wp-content/uploads/2023/02/02_Stoellinger_FIW-Research-Report_The_Central_European_Manufacturing_Core_What_is_Driving_Regional_Production_Sharing.pdf)
- UNCTAD (2025): *Global Investment Trend Monitor*, No. 48. Geneva: UNCTAD. Online: <https://unctad.org/publication/global-investment-trends-monitor-no-48>
- VÁSÁRY, Miklós (2013): Foreign Trade Trends in the Hungarian-Romanian Turnover of Agricultural Products. *Eastern Journal of European Studies*, 4(1), 81–103.
- WEF (2016): *Beyond the Equity-Efficiency Trade-Off: Practical Ideas for Inclusive Growth and Competitiveness in Europe*. Online: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_EUROPE-LAB.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_EUROPE-LAB.pdf)
- WITOKWSKA, Janina (2021): The European Union's Position in Global Foreign Direct Investment Flows and Stocks: Institutional Attempts to Improve It. *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 24(1), 27–43. Online: <https://doi.org/10.18778/1508-2008.24.02>



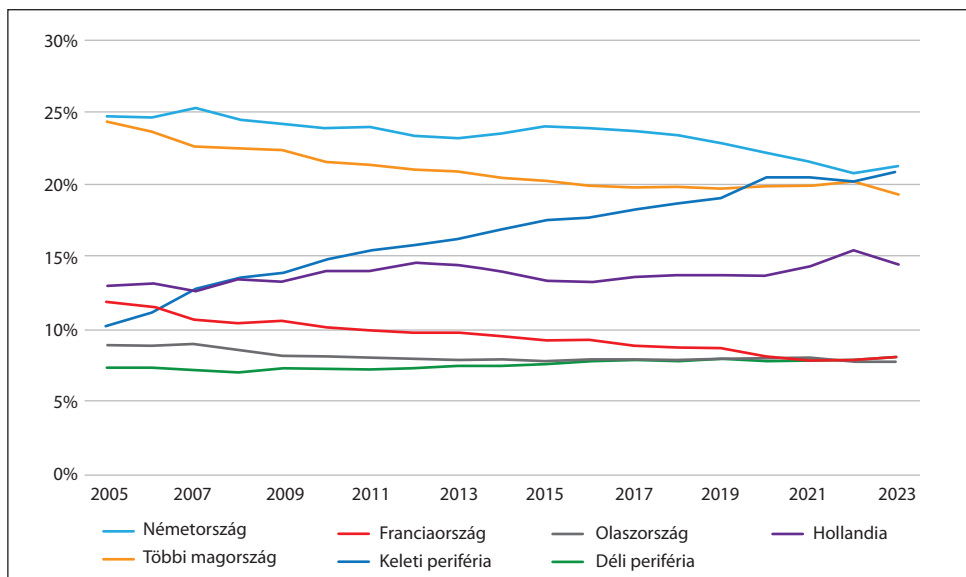


## Melléklet



A1. ábra: Részesedés az EU-n kívüli exportban (%)

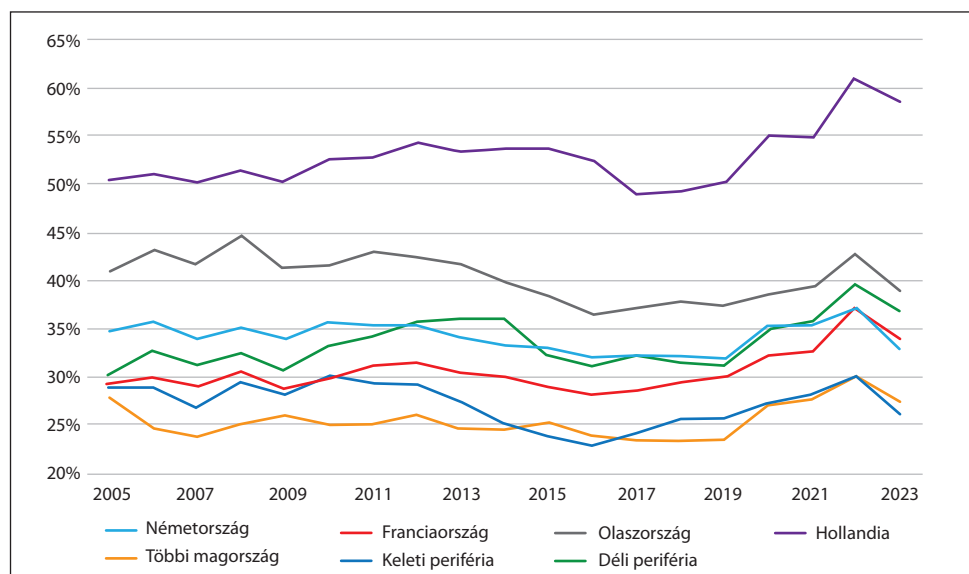
Forrás: a szerzők számításai az Eurostat Comext adatbázisa alapján



A2. ábra: Részesedés az EU-n belüli exportban (%)

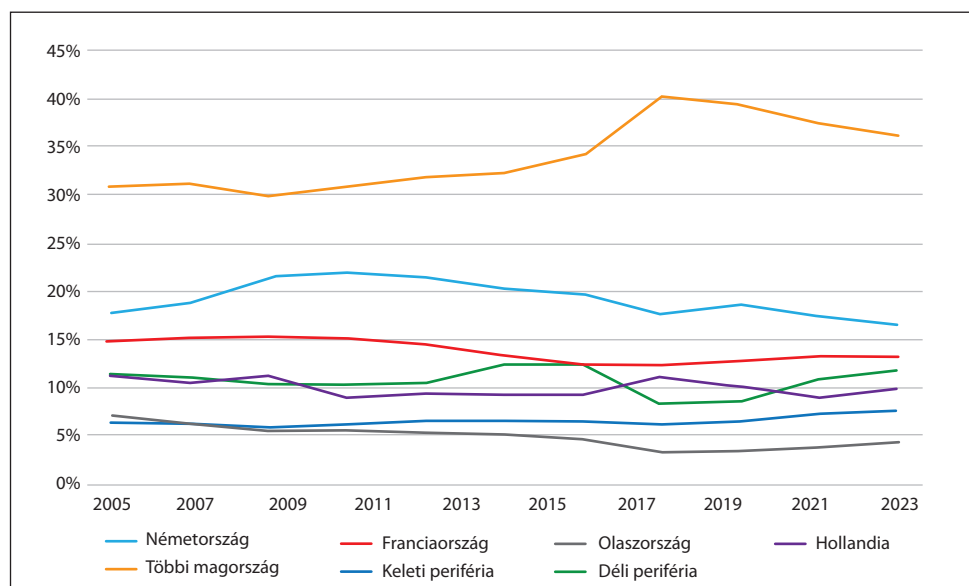
Forrás: a szerzők számításai az Eurostat ComExt adatbázisa alapján





A3. ábra: Az EU-n kívüli import részaránya a teljes importban (az országcsoportok átlagai)

Forrás: a szerzők számításai az Eurostat ComExt adatbázisa alapján



A4. ábra: Az EU-n kívüli szolgáltatásexport aránya (%)

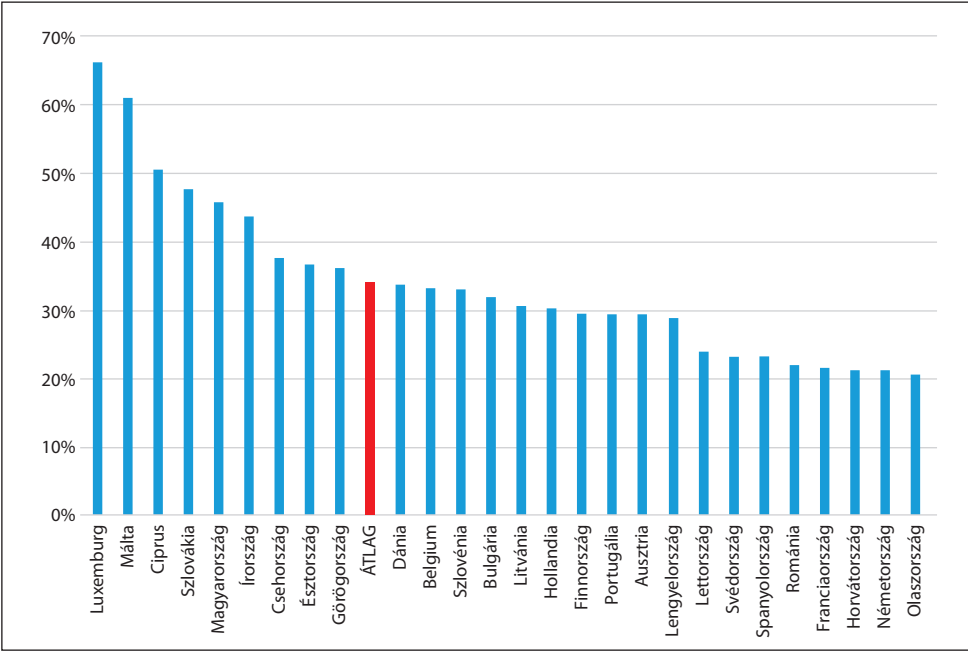
Forrás: a szerzők számításai az UNCTADstat adatai alapján



A1. táblázat: Külső export, import és külkereskedelmi mérleg technológiai szintek szerint, 2023 (%)

| Technológiai szintek                      | Külső export | Külső import | Kereskedelmi mérleg (a teljes külső kereskedelem arányában) |
|-------------------------------------------|--------------|--------------|-------------------------------------------------------------|
| Elsődleges termékek                       | 5            | 24           | -10                                                         |
| Erőforrás-alapú termékek                  | 19           | 13           | 2                                                           |
| Alacsony technológiai színvonalú termékek | 11           | 14           | -2                                                          |
| Közepes technológiai színvonalú termékek  | 38           | 23           | 6                                                           |
| Magas technológiai színvonalú termékek    | 22           | 22           | -1                                                          |
| Nem besorolt termékek                     | 5            | 4            | 0                                                           |

Forrás: a szerzők számításai az UNCTADstat adatai alapján



A5. ábra: A külföldi hozzáadott érték aránya a bruttó exportban 2020-ban (%)

Forrás: a szerzők számításai a TiVA adatbázis alapján



Szabolcs Lóránt<sup>1</sup> 

# Strategic Narrative Divergence

## The Evolving Narratives of the EU and China on Global Security amid the Ukraine War

*This article examines how the Russia–Ukraine conflict has influenced the strategic narratives of the European Union and China, transforming their discursive approaches to global security and international order. Drawing on constructivist theoretical framework, the study analyses official statements, policy documents, and diplomatic communications from 2022 through 2024 to demonstrate how both actors have recalibrated their narratives in response to the changing geopolitical landscape. The findings reveal that while the EU has shifted towards a more securitised narrative framework, emphasising territorial integrity and collective defence, China has maintained strategic ambiguity while promoting alternative governance paradigms. The analysis identifies three key developments: the intensification of narrative divergence between the EU and China, structural changes in their diplomatic alignments, and the emergence of competing visions for global governance. These evolving narratives have significant implications for international relations, suggesting an acceleration of bloc politics, technological decoupling, and competing economic frameworks. The study also highlights a fundamental tension between the EU’s traditional self-conception as a normative power and contemporary geopolitical realities, particularly as it adapts to new security imperatives while maintaining its commitment to democratic principles. These findings contribute to our understanding of how strategic narratives not only reflect but actively constitute international relations and influence the evolution of global order in an increasingly multipolar world.*

**Keywords:** European Union, China, strategic narratives, Russia–Ukraine conflict, international order, security policy

## Introduction

The BRICS summit in late October 2024 marked a historic moment as Egypt, the United Arab Emirates, Ethiopia, and Iran joined the original members Brazil, Russia, India, China, and South Africa for their first meeting as an expanded group. During this extensively attended conference, Xi Jinping and Vladimir Putin advocated for what they termed a “more equitable world order” directly challenging U.S.-led global leadership.

---

<sup>1</sup> Ludovika University of Public Service, Doctoral School of Military Science and Military Engineering, e-mail: [lorant.szabolcs@stud.uni-nke.hu](mailto:lorant.szabolcs@stud.uni-nke.hu)

The summit, drawing leaders and representatives from 36 nations, exemplifies how strategic narratives shape global political dynamics and influence the evolution of the international order.

Strategic narratives serve as pivotal mechanisms through which global actors such as the European Union and China convey their positions within an increasingly multipolar international landscape. These narratives transcend mere expressive discourse; they embody foundational structures through which states exert influence, assert legitimacy, and shape international relations. The theoretical importance of strategic narratives is found in their dual roles: they reflect the existing power dynamics while also functioning as tools for political actors to extend their influence, change the discursive environment or even reshape the international order.

This article explores the approaches adopted by the European Union and the People's Republic of China in crafting and shaping their individual narratives in light of the Russia–Ukraine conflict. The study suggests three interrelated hypotheses:

Initially, the Russia–Ukraine conflict has acted as a catalyst for the divergence observed in the strategic narratives of the EU and China, measurable through their official statements, policy documents, and diplomatic communications, with the EU shifting towards a more securitised narrative framework, whereas China continues to uphold strategic ambiguity.

Furthermore, these narrative divergences reflect structural changes within the international system, as exemplified by the EU's increasing alignment with democratic allies and China's promotion of alternative governance frameworks.

The widening narrative divide between the EU and China concerning critical issues – spanning economic security to global governance – will likely give rise to intensified strategic rivalry between these entities in their efforts to influence the future international framework, which can be observed through economic, technological, and diplomatic initiatives by both powers.

The study looks into the effects of these changing narratives on future patterns in international relations and global collaboration, particularly as both entities recalibrate their strategies in reaction to a more volatile global landscape – the EU through the bolstering of strategic autonomy and China through its support for alternative frameworks of global governance.

## Theoretical framework

The changing narratives surrounding the European Union and China in international relations, especially in light of the Russia–Ukraine conflict, require a coherent theoretical framework to effectively analyse their evolving strategic positions. This study employs constructivism as its primary theoretical lens, offering a robust foundation for understanding how narratives shape and reflect international relations.

Constructivism provides an ideal framework for examining strategic narratives, as it emphasises the socially constructed nature of international politics and the pivotal



role of ideas, norms, and identities in shaping state behaviour.<sup>2</sup> Unlike materialist theories that focus primarily on power distribution and tangible resources, constructivism highlights how states' identities and interests are formed through social interaction and shared understandings. This theoretical approach is particularly valuable for analysing how the EU and China actively reconstruct their identities and articulate their interests through narrative frameworks in response to the shifting global landscape created by the Ukraine conflict.

Through a constructivist lens, strategic narratives can be understood as more than mere rhetoric; they represent fundamental mechanisms through which states establish their identities, legitimise their actions, and attempt to shape the international order. As Wendt famously argued, "anarchy is what states make of it", highlighting how shared meanings and interpretations, rather than material structures alone, determine international relations. Similarly, strategic narratives reflect how states make their position in the international system by constructing particular understandings of world order.

The EU's narrative shift from a predominantly normative power to a more security-focused actor illustrates how identities are not fixed but continually reconstructed through discourse and practice. The EU's increasing emphasis on collective defence and strategic autonomy represents not merely a tactical adjustment but a significant reconstruction of its identity in response to perceived threats. Similarly, China's careful narrative balancing between non-interventionism and global leadership ambitions demonstrates how states navigate complex identity constructions through strategic narrative deployment.

Strategic narratives also serve as windows into states' normative frameworks and how they conceptualise the international order. The EU's persistent emphasis on a rules-based international order with democratic principles at its core reflects its constructed identity as a normative power, even as it adapts to new security imperatives. Conversely, China's promotion of alternative governance frameworks and emphasis on "indivisible security" reveals its different normative orientation and self-perception as a leader of the developing world challenging Western hegemony.

While this study primarily employs constructivism, it acknowledges that some insights from role theory<sup>3</sup> regarding how states conceptualise their positions and responsibilities in the international system can complement this approach. The constructivist framework, however, remains the primary analytical lens, providing coherence and focus to the examination of how narratives shape international relations in the context of the Ukraine conflict.

Through this constructivist approach, the study examines how the strategic narratives of the EU and China not only reflect their identities and interests but also function as tools through which these actors attempt to influence the evolution of the international order in an increasingly multipolar world.

<sup>2</sup> WENDT 1992.

<sup>3</sup> While this study primarily employs constructivism as its theoretical framework, it acknowledges that role theory also offers valuable insights into state behaviour, highlighting the importance of identity, self-perception, and societal expectations in determining foreign policy decisions (HARNISCH et al. 2011). However, to maintain theoretical coherence and respond to methodological considerations, constructivism remains the sole theoretical lens for this analysis.



## Methodology and scope

This study employs qualitative discourse analysis to examine the strategic narratives developed by the European Union and China from 2022 until the end of 2024. This specific timeframe captures the critical first two and a half years of the Russia–Ukraine conflict, allowing for a comprehensive analysis of how both actors’ narratives evolved in response to this significant geopolitical challenge while providing a clear temporal boundary. The endpoint serves as a natural conclusion for this analysis, as the international system entered a new phase of realignment following this period, marked by leadership transitions in key global powers and shifting international priorities.

The study analyses official statements, policy documents, strategic communications, and diplomatic declarations from both the EU and China. Primary sources include EU documents (such as the Strategic Compass for Security and Defence, European Council conclusions, and the EU Economic Security Strategy), speeches by EU leaders and officials, China’s position papers on Ukraine and global security, statements from the Chinese Ministry of Foreign Affairs, and addresses by the Chinese leadership at international forums such as BRICS summits.

A significant limitation of this study is the absence of Chinese-language academic sources and internal policy discussions. While the research draws on official Chinese government documents and statements available in English or official translations, it does not incorporate the body of scholarship and debate occurring within Chinese academic and policy circles in their original language. This limitation is acknowledged as constraining the study’s ability to fully capture the nuances and complexities of Chinese narrative development, particularly in terms of how these narratives are constructed and debated domestically before being projected internationally.

The analysis is structured around key thematic areas: (a) security paradigms and interpretations of the Ukraine conflict, (b) economic security and interdependence, (c) international governance models, (d) human rights and democracy, (e) geopolitical alignments, (f) energy security, and (g) the Taiwan question. The selection of these specific narrative themes was determined through a preliminary content analysis of major policy documents from both actors during the study period, which identified these as recurring focal points of narrative divergence and contestation. These themes represent areas where both the EU and China have invested significant discursive effort to shape international understanding and where their narrative positions have undergone notable development or transformation in response to the Ukraine conflict. Furthermore, these themes were selected for their strategic significance in the broader context of EU–China relations, representing domains where narrative positioning has direct implications for policy formulation and diplomatic engagement.

This thematic approach allows for a structured comparative analysis of how narrative positions have evolved, identifying patterns of convergence and divergence between the EU and China across multiple dimensions of international relations. Rather than attempting to catalogue all narrative elements comprehensively, the study focuses on identifying significant shifts in narrative positioning and examining how these reflect deeper changes in each actor’s strategic orientation and self-understanding within the international system.





## A brief historical overview of EU–China relations

The evolution of EU–China relations has been characterised by notable historical milestones that reflect the intricacies and unpredictability inherent in global diplomacy. The formal establishment of diplomatic ties between China and the European Economic Community (EEC) in 1975 triggered a sequence of key accords that would influence their economic interactions. The signing of the first trade agreement in 1978, followed by the China – EC Trade and Cooperation Agreement in 1985, laid the groundwork for a multifaceted bilateral relationship. The aftermath of the 1989 Tiananmen Square protests engendered a detrimental effect on diplomatic ties, prompted the imposition of sanctions and necessitated a reassessment of diplomatic engagement approaches. During the mid-1990s, the EU sought to rejuvenate dialogue through a new framework, culminating in the first EU–China Summit convened in London in 1998. The new millennium brought forth the dawn of a strategic partnership age, highlighted by the establishment of a comprehensive partnership in 2003 and the launch of negotiations for a partnership and cooperation agreement in 2007. The endorsement of the EU–China 2020 Strategic Agenda for Cooperation in 2013 further solidified the partnership, which aimed to enhance collaboration across various sectors. Subsequent developments post-2016 have introduced novel challenges, as the EU articulated a strategy emphasising reciprocity and fair competition<sup>4</sup> and categorised China as a “systemic rival” in certain domains.<sup>5</sup> The Comprehensive Agreement on Investment (CAI), provisionally concluded in 2020, faced significant hurdles, including a ratification deadlock in 2021 attributed to heightened political tensions. The geopolitical framework has further transformed in light of external occurrences, such as the Russia–Ukraine conflict, which has considerably affected EU–China relations, alongside the enduring ramifications of global supply chain disruptions and the Covid–19 pandemic. In 2023, the EU’s Conclusions on China<sup>6</sup> signify a profound reassessment of its position, accentuating the necessity for a nuanced strategy<sup>7</sup> to navigate the complexities of the bilateral relationship, particularly in light of recent tensions and the looming threat of a trade war, with the EU placing a high priority on strengthening resilience and reducing vulnerabilities.

This historical setting highlights the complex dynamics of cooperation and rivalry that persistently characterise EU–China ties in an increasingly interconnected world.

## An overview of identity and system narratives in international relations: Influencing beliefs and behaviours

The constructs of identity and system narratives are pivotal in shaping the dynamics of international relations, providing critical insights into the self-perceptions of states,

<sup>4</sup> European Commission 2016.

<sup>5</sup> European Commission 2019.

<sup>6</sup> European Council 2023.

<sup>7</sup> BRINZA et al. 2024.



their perceptions of others, and their conceptualisations of the global order. These narratives play a substantial role in determining state behaviour and interactions within the international sphere. Identity narratives encapsulate the conceptual frameworks that states possess regarding their own identities and those of other entities.<sup>8</sup> The European Union frequently characterises itself as a normative power<sup>9</sup> championing principles such as democracy and human rights. In contrast, China positions itself as a peaceful emerging power and a leader of the developing world. Such self-perceptions are deeply rooted in historical contexts and core values. The identity of the European Union is largely influenced by its historical accomplishments in fostering peace through integration, whereas China's narrative emphasises principles of sovereignty and non-interference, reflecting its historical experiences. The aspect of other-perception is a significant factor, as China may interpret the EU as a potential ally in counterbalancing U.S. hegemony, conversely, the EU increasingly regards China as an economic competitor and systemic rival. System narratives represent comprehensive frameworks concerning the attributes and operational modalities of the international system. The EU generally advocates for a rules-based liberal international order, while China promotes an alternative vision of a "community of shared future for mankind". This complex Chinese foreign policy narrative positions China as a partner to developing nations, representing their interests in the international scene while simultaneously reaffirming its stature as a global leader.<sup>10</sup>

These narratives significantly shape governments' perceptions regarding acceptable behaviours within international relations as well as their interpretations of power relations. The EU supports multilateralism, whereas China endorses a multipolar international order. Both entities articulate global challenges in divergent manners, especially concerning democratic principles or the architecture of global governance. The interplay between identity and system narratives is both complex and dynamic. The narrative surrounding a state's identity often informs its perspective on the preferred international system, while system narratives can influence how states see their own roles and responsibilities, as well as those of others. The EU's characterisation as a normative power reinforces its dedication to a rules-based international order, whereas China's vision of a multipolar world underscores its self-perception as a major, non-hegemonic power. Divergent narratives may engender tension and discord within international relations, with the differences between EU and Chinese narratives potentially resulting in misconceptions and conflicts.<sup>11</sup>

## Thematic overview and structure

The following sections examine seven key domains where EU and Chinese strategic narratives have evolved significantly in response to the Ukraine conflict. These thematic areas – security paradigms, framing of the conflict, economic security, international

<sup>8</sup> LEBOW 2016.

<sup>9</sup> EEAS 2016; GÓRA 2023.

<sup>10</sup> NATHAN-ZHANG 2022.

<sup>11</sup> KIRCHNER 2015.



governance, human rights and democracy, geopolitical reconfiguration, and energy security – represent critical sites of narrative contestation and divergence. Each was selected based on their prominence in official communications and their strategic significance in shaping the broader EU–China relationship during the study period.

This thematic approach allows for systematic comparison of narrative positions across domains that are central to both actors' strategic interests. While these narrative domains are analysed separately, they should be understood as interconnected elements within broader strategic frameworks. For instance, narratives about economic security directly influence approaches to international governance, while positions on human rights and democracy shape geopolitical alignments.

Each thematic section aims to follow a consistent analytical structure: first establishing the actors' baseline narrative positions, then identifying key shifts following Russia's invasion of Ukraine, analysing points of convergence and divergence, and finally assessing the implications of these narrative developments for EU–China relations. Through this structured comparison, patterns emerge that reveal fundamental differences in how the EU and China conceptualise global order, security, and their own roles within the international system.

The sequence of thematic sections progresses from direct engagement with the Ukraine conflict (security paradigms and conflict framing) to broader structural issues (economic security and international governance) and finally to underlying value systems and strategic orientations (human rights, geopolitical configurations, and specialised security domains). This organisation reflects how narrative contestation has evolved from immediate crisis response to more fundamental questions about the future international order.

The analysis will demonstrate how narrative divergences between the EU and China reflect not merely differing interests but fundamentally distinct worldviews, identity conceptions, and visions for global governance – differences that have been amplified and clarified by the strategic challenges posed by the Ukraine conflict.

## Core narrative positions

### *Evolving security paradigms: EU–China narrative interplay in light of the Russia–Ukraine conflict*

Narratives are intrinsically dynamic; they transform in reaction to both domestic and international circumstances. The EU–China narrative dynamics are significantly influenced by the United States as a key strategic actor, along with major global incidents like the Russian–Ukrainian conflict.

As outlined in the methodology section, this analysis employs qualitative discourse analysis to examine official statements, policy documents, and diplomatic communications from both the EU and China. Through systematic examination of these primary sources, we can trace how both actors have recalibrated their security narratives in response to the changing geopolitical landscape created by the Ukraine conflict.



The Russia–Ukraine conflict has significantly influenced the narrative frameworks utilised by both the European Union and China, especially concerning global security. Analysis of important policy documents and official declarations, such as China’s Position Paper on Ukraine,<sup>12</sup> the EU’s Strategic Compass,<sup>13</sup> and other diplomatic correspondence from both parties, provides evidence for these narratives.

This conflict has revealed key intersections where their narratives overlap, diverge, and at certain moments, align in unexpected fashions. The EU emphasises the principles of territorial integrity, sovereignty, and a rules-based international order within its framework of global security, whereas China promotes the notion of “indivisible security” and expresses opposition to the emergence of military alliances, implicitly referencing NATO. The conflict has catalysed a transformation in the EU’s narrative, shifting from a historical emphasis on soft power towards a more pronounced focus on security, thereby reflecting newly recognised geopolitical realities. Conversely, China’s narrative has necessitated a delicate equilibrium between its strategic partnership with Russia and its longstanding principles of non-interference and respect for territorial integrity. Economic security has emerged as a critical theme in both discourses; the EU accentuates the role of sanctions as a tool for modifying state behaviour, while China underscores the disruptive ramifications of such measures on global economic stability. The narratives concerning energy security exhibit distinct priorities, with the EU focusing on diminishing reliance on Russian energy sources and accelerating transitions to renewable energy, whereas China advocates for diversification of energy sources while concurrently fostering its relationship with Russia. In multilateral contexts, the EU underscores the importance of collective action through established international institutions, while China champions improvements to global governance frameworks to more effectively accommodate diverse national interests. The humanitarian dimension of the conflict has led to differing narrative approaches, with the EU focusing on the defence of human rights and civilian protection, whereas China pushes for peace while upholding its non-interference policy.

Both entities have intensified their narrative contestation and are actively disseminating their respective viewpoints on global development and governance. Nevertheless, selective collaboration persists alongside this rivalry, particularly in areas such as climate change. The projection of values within narrative exchanges has also been amplified as a consequence of the conflict, with China enhancing its endorsement of alternative governance frameworks, and the EU increasingly articulating its commitment to democratic principles and human rights.

Facilitating cooperation on pressing global challenges while addressing their fundamental differences remains a significant challenge as the EU and China navigate these divergences. In the continually evolving global political landscape, it is imperative to grasp these narrative dynamics in order to interpret their actions, foresee potential sources of tension, and identify prospects for dialogue and collaboration.

<sup>12</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China 2023a.

<sup>13</sup> Council of the European Union 2022.



## *The EU's evolving security narrative*

The transformation of the narrative within the European Union is evident in a multitude of interconnected themes, which include an enhanced emphasis on territorial integrity and sovereignty, a renewed dedication to collective security and Western unity, an expanded discourse regarding strategic autonomy and the mitigation of dependencies, as well as a growing skepticism concerning China's role as a responsible participant in the global sphere.

The EU has markedly intensified its attention to matters of territorial integrity and sovereignty, particularly in light of Russia's incursion into Ukraine. The conclusions adopted by the European Council on 24 February 2022<sup>14</sup> unequivocally condemned Russia's military incursion as a breach of international law and the fundamental principles enshrined in the United Nations Charter.

This enhanced focus on territorial integrity has been accompanied by a strengthened dedication to collective security and transatlantic collaboration. The EU's Strategic Compass for Security and Defence, released in March 2022, explicitly acknowledged that the return of war in Europe has hindered the EU's ability to pursue its strategic vision and protect its interests, thereby advocated for increased investment in security and defence capabilities to strengthen the EU's stature as a political and security entity.

Concurrently, the EU has dedicated greater attention to the pursuit of strategic autonomy and the alleviation of critical dependencies, particularly concerning energy supplies from Russia. This shift was explicitly articulated in President von der Leyen's 2022 State of the Union Address,<sup>15</sup> and was further substantiated by the EU's Economic Security Strategy.<sup>16</sup> The latter aimed to enhance the EU's economic security by addressing vulnerabilities within essential sectors.

The changes in narrative have coincided with an increasing skepticism surrounding China's status as a responsible global actor. This process was initiated by the 2019 EU–China Strategic Outlook, which characterised China as a partner in cooperation, a partner in negotiation, an economic competitor, and a systemic rival simultaneously. This skepticism has intensified, as evidenced by the European Parliament's resolution in September 2021 concerning EU–China relations, which articulated substantial concerns regarding China's "human rights violations".

These interconnected themes collectively illustrate a significant evolution in the EU's narrative concerning global challenges, signifying a more assertive and security-centric posture in its international engagements. The crisis in Ukraine has served as a catalyst, accelerating and amplifying these narrative shifts and profoundly transforming the EU's strategic approach in global affairs and its interactions with major global powers.

<sup>14</sup> European Council 2022.

<sup>15</sup> VON DER LEYEN 2022.

<sup>16</sup> European Commission – EU High Representative 2023.



## *China's strategic ambiguity*

China's recalibration of its narrative in response to the Ukraine crisis illustrates a complex interplay of diplomatic positioning alongside strategic objectives. Since the onset of the conflict, China has consistently maintained its purportedly neutral stance while championing a peaceful resolution to the situation. This was evident in the remarks of the Foreign Ministry Spokesperson the day after the Russian invasion,<sup>17</sup> which meticulously reconciled respect for legitimate security concerns with adherence to the principles enshrined in the UN Charter.

China has proactively promoted its Global Security Initiative (GSI) as a distinctive reaction to global security challenges.<sup>18</sup> Introduced by Xi Jinping at the 2022 Boao Forum for Asia Annual Conference, the GSI represents China's strategic endeavour to establish its own framework for addressing international security. This initiative exemplifies China's aspiration to shape global security discourse while steadfastly upholding its declared neutrality. Indeed, this evolution reflects a broader tension in China's identity narrative balancing increased global activism with its traditional "peaceful" great power image<sup>19</sup> and non-interference principle.

Throughout the conflict, China has promoted a sophisticated narrative that balances the recognition of territorial sovereignty with the maintenance of its strategic partnership with Russia. This intricate position was articulated in China's position paper published on 24 February 2023.<sup>20</sup> The document simultaneously reaffirmed the importance of territorial integrity while addressing Russian concerns regarding the development of military blocs, thereby demonstrating China's meticulous diplomatic manoeuvring.

China's self-identified role as a mediator, in conjunction with its so-called "pro-Russian neutrality", further illustrates this complex narrative adjustment. The statements made by China's special diplomatic envoy for Euroasian affairs underscore that China has consistently advocated for peace negotiations while notably abstaining from overt criticism of Russia.<sup>21</sup> This calculated strategy embodies China's broader policy of managing the geopolitical repercussions of the Ukraine crisis while safeguarding its strategic interests and international relationships.

## *Divergence in the framing of the conflict*

The divergence in the representation of the Ukraine conflict by the European Union and China underscores fundamentally divergent paradigms regarding international relations and global governance. Drawing on our methodological approach of qualitative discourse analysis, this comparative examination of key policy documents and statements

<sup>17</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2022.

<sup>18</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2023.

<sup>19</sup> SCIORATI 2023.

<sup>20</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2023a.

<sup>21</sup> XIE 2024.



reveals not only different policy positions but fundamentally distinct constructions of international reality.

The EU has consistently maintained a clear narrative of aggressor versus defender, repeatedly underscoring the paramount importance of a rules-based international order. The Conclusions of the European Council dated 24 February 2022 categorically denounced Russia's "unprovoked and unjustified military aggression" against Ukraine, while the EU's High Representative, Josep Borrell articulated that the invasion represents not only a profound violation of international law but also an infringement upon the foundational values of human coexistence.<sup>22</sup>

In stark contrast, China has adopted a markedly different narrative, characterised by deliberate ambiguity and an emphasis on historical complexities alongside the security concerns of all involved parties. The statements issued by Foreign Ministry Spokesperson clearly encapsulated this perspective, accentuating the "complex historical context" associated with Ukraine and advocating for restraint from all stakeholders.<sup>23</sup> China's Position Paper on the Political Settlement of the Ukraine Crisis exemplifies this intricate stance, asserting the importance of territorial integrity while acknowledging what it delineates as the legitimate security interests of all nations.

This fundamental divergence in framing not only reflects distinct geopolitical positions and interests but also disparate conceptions of international relations and global governance. The EU positions itself as an advocate for a rules-based international order with explicit normative standards, whereas China advances a more adaptable approach that emphasises historical context and collective security concerns, thereby illuminating the profound disparities in the understanding and interpretation of international conflicts by these global actors.

## Structural and economic dimensions

### *Economic security*

The economic security narratives articulated by the European Union and China reveal fundamentally different approaches in the management of global economic interactions and associated risks. The EU has markedly intensified its focus on economic security, particularly in relation to critical sectors and the diversification of supply chains. The European Commission's Communication regarding the EU Economic Security Strategy distinctly underscored this development, explicitly aiming to alleviate risks stemming from economic dependencies while concurrently upholding an open and competitive economic environment. Commission President von der Leyen reaffirmed this position during her address to the Mercator Institute for China Studies (MERICS), emphasising the imperative to "de-risk" engagements with China by addressing vulnerabilities and dependencies present within supply chains.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> European Commission Statement by HR/VP Borrell 2022.

<sup>23</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2022.

<sup>24</sup> European Commission 2023.





In contrast, China has cultivated a narrative centred on economic stability, while simultaneously cautioning against what it describes as “bloc confrontation”. This viewpoint was reflected in the comments made by various Chinese officials, who promoted the tenets of market economics and fair competition, in addition to President Xi Jinping’s discourse at the BRICS Summit, which emphasised motifs of unity and win-win cooperation.<sup>25</sup> China’s discourse consistently advocates for the preservation of global economic integration while contesting what it identifies as efforts towards decoupling or the establishment of economic blocs.

The EU’s accelerated deliberations concerning ‘de-risking’, especially with respect to China, signify a notable advancement within its economic security discourse. In her address to the European Parliament and the MERICS, von der Leyen was keen to stress that this strategy does not intend to decouple from China, but rather to manage risks through the diversification of supply chains and the alleviation of critical dependencies. This nuanced position illustrates the EU’s efforts to reconcile concerns regarding economic security with the maintenance of beneficial economic partnerships.

These differing narratives highlight the intricate dynamics inherent in contemporary global economic relations, wherein issues of economic security and strategic autonomy increasingly overlap with established trade and investment goals. The contrast between the EU’s risk-management paradigm and China’s focus on economic stability emphasises the fundamental challenges related to harmonising differing viewpoints on global economic governance.

### *International governance*

The narratives surrounding global governance clarify the differing frameworks adopted by the European Union and China, while concurrently emphasising their mutual understanding of the growing importance of the Global South. The EU has consistently highlighted the effectiveness of sanctions imposed by Western powers and the necessity of international unity in addressing global challenges. Commission President von der Leyen’s 2022 State of the Union address effectively articulated the principles of European resilience and cohesion in the face of Russian aggression. Former High Representative Borrell reaffirmed this sentiment by accentuating the enduring strength of Western unity and transatlantic collaboration one year into the conflict in Ukraine.

In contrast, China has persistently contested the justness and effectiveness of the current global governance frameworks. Foreign Minister Wang Yi stressed in several speeches China’s advocacy for a governance system that is more just and representative, while President Xi Jinping’s address at the Johannesburg BRICS Summit highlighted the imperative of cooperative efforts in maintaining global peace and stability. This narrative consistently contests the existing international order while endorsing reforms that would elevate the representation of emerging nations.

<sup>25</sup> The National Committee of the Chinese People’s Political Consultative Conference 2023.



Both the EU and China have acknowledged the strategic significance of the Global South in influencing global narratives, resulting in intensified engagement initiatives from both entities. The EU's Global Gateway initiative, introduced by von der Leyen with a substantial financial commitment, represents a significant effort to strengthen relations with developing regions. China's diplomatic initiatives, exemplified by the introduction of the Global Development and Security Initiatives, demonstrate its commitment to offering alternative paradigms for growth and security within the Global South.

The convergence of interests pertaining to the Global South, in conjunction with varying perspectives on global governance, exemplifies the intricate dynamics that characterise modern international relations. The EU advocates for the efficacy of multilateral initiatives led by Western powers, whereas China calls for comprehensive reforms to the existing governance frameworks, with both entities competing for influence among emerging nations.

### *Energy security*

Consistent with our methodological approach of qualitative discourse analysis, the examination of energy security narratives reveals how both the European Union and China construct distinct meanings of energy independence, interdependence, and transition through their official communications.

The contrasting narratives surrounding energy security articulated by the European Union and China reveal their distinct positions and priorities within the international energy landscape. The EU has markedly intensified its focus on attaining energy independence and promoting its green transition, particularly as a response to the energy crisis provoked by Russia's invasion of Ukraine. This transformation was originally prompted by the declaration of the European Green Deal in December 2019, which recognised environmental transformation as a vital component of its growth strategy. The urgency of this transition was significantly accelerated by geopolitical factors, culminating in the REPowerEU Plan launched in May 2022, which explicitly aimed to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels while fostering the integration of clean energy technologies. The firm position articulated by the European Council in relation to Russia's weaponisation of energy supplies further highlighted the EU's resolve to ensure the safety of its population and enterprises via coordinated initiatives.

In contrast, China has consistently underscored the importance of global energy stability, while concurrently warning against disruptions to established supply chains. This viewpoint was explicitly articulated in China's White Paper entitled *Energy in China's New Era*, which accentuated the necessity for international collaboration in "maintaining energy market stability, and safeguarding common energy security".<sup>26</sup> President Xi Jinping's remarks at the 4<sup>th</sup> Eastern Economic Forum further accentuated China's clear preference towards dialogue and regional cooperation in addressing energy-related challenges.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China 2020.

<sup>27</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2018.



These divergent narratives reflect the differing positions held by the two entities within the international energy landscape. The EU, characterised as a principal energy importer, prioritises the mitigation of external vulnerabilities and the acceleration of its green transition, whereas China, recognised as both a principal energy consumer and a pivotal actor in global supply chains, advocates for stability and international collaboration in energy governance. This divergence exemplifies how energy security concerns has become increasingly intertwined with broader geopolitical and economic considerations, thereby shaping the strategies of both parties in confronting global energy challenges.

## Normative contestation and geopolitical positioning

### *Human rights and democracy*

Narratives surrounding human rights and democracy elucidate significant divergences between the European Union's and China's conceptualisations of the interplay among governance, security, and development. The European Union has consistently underscored a narrative that intrinsically links security with democratic principles and the protection of human rights. The Strategic Agenda of the European Council for the period 2019–2024 distinctly articulates a dedication to the advancement of democracy and human rights alongside efforts aimed at fostering global peace and stability. High Representative Borrell reiterated this stance during the Annual Conference of EU Ambassadors, acknowledging the dual threats to liberal democracy emanating from external authoritarian regimes and internal populist movements.<sup>28</sup>

In contrast, China advocates for the notion that human rights are intrinsically linked to cultural contexts, thereby highlighting the synergistic relationship between individual and collective rights, while underscoring the obligations of individuals towards their communities,<sup>29</sup> and asserts a discourse that regards economic advancement as the fundamental catalyst for social stability,<sup>30</sup> concurrently cautioning against perceived ideological rifts.

This perspective was unequivocally articulated in China's Democracy White Paper, which categorically rejected the notion of a universal democratic model and advocated for the recognition of diverse political systems.<sup>31</sup> Foreign Minister Wang Yi's remarks at the Global Democracy Forum further reinforced this position, promoting mutual respect for varied developmental pathways while explicitly dismissing what China considers to be artificial distinctions between democratic and authoritarian regimes, as "countries have different ways to achieve democracy".<sup>32</sup>

These divergent narratives exemplify profound philosophical and practical disparities in the governance and developmental methodologies of these global entities.

<sup>28</sup> EEAS 2022.

<sup>29</sup> YANG 2021.

<sup>30</sup> KRIVOKHIZH–SOBOLEVA 2023.

<sup>31</sup> The State Council of the People's Republic of China 2021.

<sup>32</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2021.



The European Union emphasises democratic values and human rights as fundamental components for ensuring security and stability within a rules-based international framework, whereas China endorses a development-first paradigm that prioritises economic growth and stability over the adoption of Western-style democratic institutions. This fundamental divergence in perspective exacerbates the persistent challenges within the EU–China relationship and significantly influences their competing visions for global governance.

### *Geopolitical reconfiguration*

Recent geopolitical realignments have unveiled significant transformations in the diplomatic discourses of both the European Union and the People's Republic of China. The EU has demonstrably forged closer ties with the United States and other democratic allies in its narrative construction, a trajectory that was initially delineated in the 2016 EU Global Strategy and has since been reinforced. This document accentuated the imperative of cohesion and underscored the importance of the transatlantic alliance through the North Atlantic Treaty Organization. The 2022 Strategic Compass further solidified this stance, unequivocally acknowledging Russia's aggression towards Ukraine as a breach of international law and reaffirming the United States as a resolute and reliable ally in matters of security and defence.

The 2021 EU–U.S. Summit Statement distinctly articulated this alignment with democratic counterparts, advocating for a renewed transatlantic partnership.<sup>33</sup> Commission President Ursula von der Leyen's 2022 State of the Union Address conceptualised contemporary global challenges as a fundamental conflict between autocracy and democracy, underscoring the EU's special ideological connection with democratic partners.

Conversely, China has adopted a stance of strategic ambiguity while progressively articulating its dissent regarding what it identifies as Western-centric frameworks. Foreign Minister Wang Yi's address at the 2021 Munich Security Conference explicitly articulated China's opposition to what it characterises as “bloc confrontation”, while advocating for dialogue as a preferable alternative to conflict.<sup>34</sup> President Xi Jinping's address at the BRICS Summit further clarified this perspective, cautioning against the proliferation of military alliances and what China perceives as coercive bloc politics.<sup>35</sup>

This divergence in geopolitical narratives reflects profound transformations within the international system. The EU is increasingly aligning itself within a wider alliance of democratic states, while China promotes a multipolar global order and challenges what it perceives as Western hegemonic tendencies. Under Xi Jinping's leadership since 2012, China's “major country diplomacy”<sup>36</sup> has combined new concepts (China Dream, Asia Dream), policies (comprehensive diplomacy and security), institutions and initiatives

<sup>33</sup> EU–US Summit – Statement 2021.

<sup>34</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2021a.

<sup>35</sup> The National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference 2023.

<sup>36</sup> SMITH 2021.



(Asian Infrastructure Investment Bank, Belt and Road Initiative) to create a “community of shared destiny” that aims to reshape both regional and global order through these new governance ideas, norms and economic ties.<sup>37</sup> While initiatives may challenge existing global governance norms, certain academics contend that these challenges, especially in the case of the Belt and Road Initiative (BRI), are often inadvertent and arise predominantly from execution issues rather than intentional design, highlighting that the normative framework of BRI is intrinsically pro-market and pluralistic, rather than offering a systematic substitute for the current liberal framework.<sup>38</sup>

These evolving positions illustrate the increasing intricacy of international relations, as both the EU and China endeavour to influence the developing global order in accordance with their distinct visions and goals.

### *Taiwan: Sovereignty versus regional security*

The Taiwan issue has become a prominent source of friction within EU–China relations, as the European Union conveys heightened concerns regarding possible parallels with the war in Ukraine, consequently influencing discussions related to Asian regional security. The resolution passed by the European Parliament in September 2021 expressed “grave concern” regarding the military manoeuvres and coercive tactics employed by China towards Taiwan,<sup>39</sup> while the EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific endeavoured to balance support for Taiwan’s global engagement with adherence to the One China Policy.<sup>40</sup> The response from High Representative Borrell to Nancy Pelosi’s visit further illustrated the EU’s balanced approach, promoting a call for tranquility while simultaneously affirming the legitimacy of international legislative visits.

For China, the Taiwan issue represents a fundamental and non-negotiable core interest, which is essential to its national sovereignty and territorial integrity. This position has been consistently and emphatically articulated across various diplomatic platforms. The statements from the Foreign Ministry pertaining to international relations with Taiwan have decisively dismissed what China views as external interference, while the 2022 White Paper on the Taiwan Question explicitly reinforced Taiwan’s classification as an integral part of China.<sup>41</sup> President Xi Jinping’s address during the 20<sup>th</sup> Party Congress underscored the critical importance that China ascribes to this issue, asserting that although peaceful reunification is preferred, China retains the prerogative to employ “all measures necessary”<sup>42</sup> – a definitive indication of the issue’s paramount significance within Chinese policy.

This fundamental divergence in viewpoints has engendered a complex diplomatic interplay, with the EU striving to harmonise concerns regarding regional stability with its adherence to the One China Policy, while China remains steadfastly alert to

<sup>37</sup> CALLAHAN 2016; LAMS 2018.

<sup>38</sup> JONES 2020.

<sup>39</sup> European Parliament 2021.

<sup>40</sup> European Commission 2021.

<sup>41</sup> The State Council of the People’s Republic of China 2022.

<sup>42</sup> Nikkei Asia 2022.



perceived interference in its sovereignty. The crisis in Ukraine has further exacerbated this situation, with both parties diligently scrutinising its ramifications for cross-strait relations. For China, Taiwan signifies not only a political concern but also a pivotal matter of national identity and territorial integrity, which it deems entirely non-negotiable, thereby rendering it arguably the most sensitive dimension of its relations with the EU and the wider international community.

## **Findings, implications, and future trajectories: EU–China narratives in a changing global order**

### *Core findings*

This study endeavoured to illuminate the profound evolution of the strategic discourses articulated by the EU and China, particularly in reaction to significant global occurrences such as the Russia–Ukraine conflict. The analysis elucidates that both entities sustain divergent narrative frameworks – the EU prioritising a rules-based international order along with democratic principles, whereas China advocates for non-interference doctrines and alternative governance paradigms – yet their narratives are progressively influenced by security concerns and geopolitical rivalry. The results reveal that these narratives surpass basic rhetorical frameworks; they act as impactful forces that significantly shape policy trajectories, diplomatic approaches, and mechanisms for international cooperation. Moreover, it is apparent that both entities have adapted their narratives to confront emerging challenges, with the EU transitioning from its conventional focus on soft power to a comprehensive security framework, while China strives to balance its non-interventionist position with ambitions for enhanced global leadership.

### *Broader implications*

These evolving narratives entail numerous significant implications. The analysis suggests an intensification of bloc politics, resulting in a more fragmented international order, heightened competition for influence, particularly within the Global South,<sup>43</sup> and the formation of new alliances based on shared narratives. The heightened security dilemmas may lead to increased military spending and force projection capabilities, consequently escalating tensions that culminate in a more divided international system with reduced prospects for global cooperation.

Simultaneously, the economic and technological landscape is being reshaped by these narrative tensions. Evidence suggests a swift adoption of “de-risking” strategies that may result in partial economic decoupling, accompanied by intensified scrutiny of foreign investments in critical sectors. The rise of rival economic paradigms and developmental models, along with increased competition for technological dominance, indicates

<sup>43</sup> GABUEV–STUENKEL 2024.



a transition towards parallel technology ecosystems, possibly marked by incompatible standards, potentially undermining global innovation and cooperative initiatives.

### *The EU's normative power paradox*

A deeper examination of these findings reveals a fundamental tension between the EU's traditional self-concept as a normative power and contemporary geopolitical realities. This contradiction manifests in several critical ways:

First, the economic foundation that historically characterised the EU's global influence has changed significantly, particularly vis-à-vis China. While the EU has traditionally been analysed through a normative power lens, Damro argues that the EU's core identity is actually that of a market power.<sup>44</sup> This market power basis itself has been challenged by shifting global economic dynamics, especially in relation to emerging powers. The erosion of relative economic weight has implications for both the EU's market power projection and its ability to promote normative objectives through economic means.

Second, the rapid militarisation of EU policy in response to the Ukraine conflict has created an uneasy coexistence between its peace-promoting identity and growing security imperatives. This transition challenges the traditional "civilian power Europe" concept that has long characterised EU external action.<sup>45</sup>

Third, the EU's green transition narrative, while central to its identity, increasingly depends on international cooperation, particularly given China's dominance in renewable technologies and critical raw materials.<sup>46</sup> This dependency complicates the EU's ability to maintain an independent normative stance.

Finally, the intensifying narrative of democracy versus autocracy,<sup>47</sup> while rhetorically powerful, faces practical limitations in a multipolar world where economic interdependence often overrides ideological divisions. The EU's narrative increasingly struggles to reconcile its normative ambitions with its strategic interests.

### *Future outlook*

Looking ahead, these developments suggest the need for a recalibration of the EU's strategic narrative to better align with its actual capabilities and the complex realities of contemporary international relations. While maintaining its commitment to democratic values, the EU might benefit from developing a more nuanced narrative that acknowledges the limitations of normative power in today's geopolitical landscape. The recent growth of BRICS and its first summit with newly included members from the Global South, convened in Kazan, exemplifies these evolving dynamics.<sup>48</sup> As the international

<sup>44</sup> DAMRO 2012: 682–683.

<sup>45</sup> KEUKELEIRE–DELREUX 2022: 28–29.

<sup>46</sup> GARCÍA-HERRERO – VASSELIER 2024.

<sup>47</sup> YOUNGS 2022.

<sup>48</sup> Kazan Declaration 2024.





system continues to transform, both the EU and China must find ways to manage their competing narratives and identify areas for necessary cooperation – a crucial equilibrium for effectively addressing global challenges and maintaining international stability.

From a constructivist theoretical perspective, this analysis illustrates how strategic narratives function not merely as rhetorical tools but as constitutive elements that actively shape international relations. The evolving narrative frameworks of the EU and China demonstrate how identities and interests are continuously reconstructed through discursive practices in response to geopolitical challenges. The Russia–Ukraine conflict has served as a critical juncture that accelerated narrative shifts, revealing how both actors' understandings of themselves and the international order are socially constructed and subject to transformation. As Wendt's constructivist insights suggest, the emerging international structure is being made through these competing narrative frameworks, with significant implications for how power, security, and cooperation will be understood in the multipolar world. The narrative contestation between the EU and China reflects not just a struggle over policy positions, but a deeper competition over the very meanings and norms that will define international relations in the coming decades.

## References

- BRINZA, Andreea – BĚRŽINA-ČERENKOVA, Una Aleksandra – LE CORRE, Philippe – SEAMAN, John – TURCSÁNYI, Richard – VLADISAVLJEV, Stefan (2024): *EU–China Relations: De-Risking or De-Coupling – The Future of the EU Strategy towards China*. European Parliament. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO\\_STU\(2024\)754446\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU(2024)754446_EN.pdf)
- CALLAHAN, William A. (2016): China's "Asia Dream": The Belt Road Initiative and the New Regional Order. *Asian Journal of Comparative Politics*, 1(3), 226–243. Online: <https://doi.org/10.1177/2057891116647806>
- The State Council of the People's Republic of China (2021): *China: Democracy That Works*. 4 December 2021. Online: <https://bit.ly/3K46JbL>
- Council of the European Union (2022): *A Strategic Compass for Security and Defence*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
- DAMRO, Chad (2012): Market Power Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(5), 682–699. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.646779>
- European External Action Service (2016): *Critically Assess and Analyse the Notion that the EU Is a Normative Power*. 24 November 2016. Online: [https://www.eeas.europa.eu/node/15687\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/15687_en)
- European External Action Service (2022): *EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening Speech by High Representative Josep Borrell*. 10 October 2022. Online: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en)
- European Commission (2016): *Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for a New EU Strategy on China*. JOIN(2016) 30 final. Online: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint\\_communication\\_to\\_the\\_european\\_parliament\\_and\\_the\\_council\\_-\\_elements\\_for\\_a\\_new\\_eu\\_strategy\\_on\\_china.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf)



- European Commission (2019): *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU–China – A Strategic Outlook*. JOIN(2019) 5 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005>
- European Commission (2021): *EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*. 16 September 2021. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0024>
- European Commission (2022): *Press Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell on Russia's Aggression against Ukraine*. 24 February 2022. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_22\\_1324](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1324)
- European Commission (2023) *Speech by President von der Leyen on EU–China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*. 30 March 2023. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech\\_23\\_2063/SPEECH\\_23\\_2063\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_23_2063/SPEECH_23_2063_EN.pdf)
- European Commission – EU High Representative (2023): *Joint Communication on a European Economic Security Strategy*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>
- European Council (2022): *European Council Conclusions, 24 February 2022*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>
- European Council (2023): *European Council Conclusions on China, 30 June 2023*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/30/european-council-conclusions-on-china-30-june-2023/pdf>
- European Parliament (2021): *European Parliament resolution of 16 September 2021 on a new EU–China strategy (2021/2037(INI))*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0382>
- EU–US Summit 2021 – Statement (2021). Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf>
- GABUEV, Alexander – STUENKEL, Oliver (2024): *The Battle for the BRICS*. *Foreign Affairs*, 24 September 2024. Online: <https://www.foreignaffairs.com/russia/battle-brics>
- GARCÍA-HERRERO, Alicia – VASSELIER, Abigaël (2024): *Updating the EU Strategy on China: Co-existence while Derisking through Partnerships*. *Bruegel*, 31 October 2024. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.5016232>
- GÓRA, Magdalena (2023): *What Role for the EU? Domestic Contestation of the EU's Global Role(s) in Its Neighbourhood*. In EGAN, Michelle – RAUBE, Kolja – WOUTERS, Jan – CHAISSE, Julien (eds.): *Contestation and Polarization in Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 179–195. Online: <https://doi.org/10.4337/9781800887268.00017>
- HARNISCH, Sebastian – FRANK, Cornelia – MAULL, Hanns W. eds. (2011): *Role Theory in International Relations*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203818756>
- JONES, Lee (2020): *Does China's Belt and Road Initiative Challenge the Liberal, Rules-Based Order?* *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 13(1), 113–133. Online: <https://doi.org/10.1007/s40647-019-00252-8>
- Kazan Declaration (2024). XVI BRICS Summit 23 October 2024. Online: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/en/RosOySvLzGaJtmx2wYFv0lN4NSPzploG.pdf>



- KEUKELEIRE, Stephan – DELREUX, Tom (2022): *The Foreign Policy of the European Union*. London: Bloomsbury Academic.
- KIRCHNER, Emil (2015): China and the EU as Global Actors: Challenges and Opportunities for Joint Cooperation. *Economic and Political Studies*, 3(1), 98–113. Online: <https://doi.org/10.1080/20954816.2015.11673839>
- KRIVOKHIZH, Svetlana – SOBOLEVA, Elena (2023): Strategic Narratives in China's Bid for Discursive Hegemony. *International Organisations Research Journal*, 18(2), 178–192. Online: <https://doi.org/doi:10.17323/1996-7845-2023-02-09>
- LAMS, Lutgard (2018): Examining Strategic Narratives in Chinese Official Discourse under Xi Jinping. *Journal of Chinese Political Science*, 23(3), 387–411. Online: <https://doi.org/10.1007/s11366-018-9529-8>
- LEBOW, Richard N. (2016): *National Identities and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316710982>
- Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China (2020): *Energy in China's New Era*. 22 December 2020. Online: [https://english.mee.gov.cn/Resources/publications/Whitep/202012/t20201222\\_814160.shtml](https://english.mee.gov.cn/Resources/publications/Whitep/202012/t20201222_814160.shtml)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2018): *The East Wind Brings Full Vitality of Spring*. 14 September 2018. Online: [https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/2018zt/xjpfecxdsjdfjlt/202406/t20240606\\_11380510.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/2018zt/xjpfecxdsjdfjlt/202406/t20240606_11380510.html)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2021a): *Wang Yi Attends and Addresses a Session on China at the Munich Security Conference*. 26 May 2021. Online: [https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/2020zt/kjgzbdffyq/202406/t20240606\\_11379939.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/2020zt/kjgzbdffyq/202406/t20240606_11379939.html)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2021b): *Wang Yi: Promoting True Democracy for a Better Future of Humankind*. 9 December 2021. Online: [https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/2020zt/kjgzbdffyq/202112/t20211209\\_10465885.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/2020zt/kjgzbdffyq/202112/t20211209_10465885.html)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2022): *Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on February 25, 2022*. 25 February 2022. Online: [https://www.mfa.gov.cn/mfa\\_eng/xw/fyrbt/lxjzh/202405/t20240530\\_11347232.html](https://www.mfa.gov.cn/mfa_eng/xw/fyrbt/lxjzh/202405/t20240530_11347232.html)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2023a): *China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis*. 24 February 2023. Online: [https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyxw/202405/t20240530\\_11331711.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyxw/202405/t20240530_11331711.html)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2023b): *The Global Security Initiative Concept Paper*. 21 February 2023. Online: [https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/gb/202405/t20240531\\_11367484.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/gb/202405/t20240531_11367484.html)
- NATHAN, Andrew J. – ZHANG, Boshu (2022): 'A Shared Future for Mankind': Rhetoric and Reality in Chinese Foreign Policy under Xi Jinping. *Journal of Contemporary China*, 31(133), 57–71. Online: <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1926091>
- Nikkei Asia (2022): Transcript: President Xi Jinping's Report to China's 2022 Party Congress. *Nikkei Asia*, 16 October 2022. Online: <https://asia.nikkei.com/Politics/China-s-party-congress/Transcript-President-Xi-Jinping-s-report-to-China-s-2022-party-congress>



- SCIORATI, Giulia (2023): China in 2023: A «Global-Security-Attentive» Foreign Policy. *Asia Maior*, 34, 23–37. <https://www.asiamaior.org/the-journal/18-asia-maior-vol-xxxiv-2023/china-in-2023-a-global-security-attentive-foreign-policy.html>
- SMITH, Stephen N. (2021): China's "Major Country Diplomacy": Legitimation and Foreign Policy Change. *Foreign Policy Analysis*, 17(2). Online: <https://doi.org/10.1093/fpa/orab002>
- The National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference (2023): *Remarks by Chinese President Xi Jinping at the 15<sup>th</sup> BRICS Summit*. 24 August 2023. Online: [http://en.cppcc.gov.cn/2023-08/24/c\\_913368.htm](http://en.cppcc.gov.cn/2023-08/24/c_913368.htm)
- The State Council of the People's Republic of China (2022): *China Releases White Paper on Taiwan Question, Reunification in New Era*. 10 August 2022. Online: [https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202208/10/content\\_WS62f34f46c6d02e-533532f0ac.html](https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202208/10/content_WS62f34f46c6d02e-533532f0ac.html)
- VON DER LEYEN, Ursula (2022): *State of the Union*. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech\\_22\\_5493/SPE-ECH\\_22\\_5493\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_22_5493/SPE-ECH_22_5493_EN.pdf)
- WENDT, Alexander (1992): Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391–425. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>
- XIE, Kawala (2024): China's Ukraine Point Man Li Hui Drums Up Support for Peace Plan in Global South. *South China Morning Post*, 5 August 2024. Online: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3273159/chinas-ukraine-point-man-li-hui-drums-support-peace-plan-global-south>
- YANG, Yi E. (2021): China's Strategic Narratives in Global Governance Reform under Xi Jinping. *Journal of Contemporary China*, 30(128), 299–313. Online: <https://doi.org/10.1080/10670564.2020.1790904>
- YOUNGS, Richard (2022): *Rebuilding European Democracy: Resistance and Renewal in an Illiberal Age*. London: I.B. Tauris. Online: <https://doi.org/10.5040/9780755639755>



Virok-Ujlaki Anikó<sup>1</sup>

# A szivárványcsaládok mozgásszabadsága

A határokon átnyúló elismerés kérdése

## Freedom of Movement for Rainbow Families

### The Question of Cross-Border Recognition

*Jelen tanulmány vizsgálja, hogy az uniós jog jelenleg hogyan biztosítja az azonos nemű házaspárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, hogy milyen további jogok származtathatók ebből az alapvető szabadságból, és milyen típusú jogi és politikai lépésekre van szükség, ami biztosíthatja a határokon átnyúló esetekben a szivárványcsaládok szabad mozgáshoz való jogát az Európai Unióban.*

A tagállamoknak az uniós jog értelmében ma már kötelezően el kell ismerniük a más tagállamban megállapított szülői jogállást, különösen a szabad mozgáshoz való uniós jogból eredő jogok – mint egy másik tagállamba való beutazáshoz és tartózkodáshoz való jog, az egyenlő bánásmódhoz való jog és a gyermek úti okmányainak beszerzéséhez való jog – alkalmazása esetén. Az uniós jog ugyanakkor nem írja elő a más tagállamban megállapított szülői jogállás elismerését a gyermek nemzeti jogából eredő jogai, például az öröklési, tartási vagy felügyeleti jogok szempontjából.

Feltételezhető, hogy a szabad mozgásról szóló uniós jog (mint megkülönböztetésmentes alapvető jog) kötelezettséget ró a tagállamokra az azonos nemű párok egy másik tagállamban kötött házasságának elismerésére vonatkozóan, ezáltal biztosítható az azonos nemű párok házasságának határokon átnyúló elismerése – mint családi állapot – az Európai Unióban. Továbbá, hogy az azonos nemű pár külföldön kötött házasságának el nem ismerését az uniós polgárok szabad mozgásának akadályaként is lehet értelmezni, illetve ezen alapvető szabadság korlátozása nehezen igazolható a közrendre, a közérdekre és/vagy nemzeti identitásra hivatkozással.

A hipotézis megerősítésére vagy érvénytelenítésére használt módszer az Európai Unió Bírósága (EUB) és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joggyakorlatának elemzésén keresztül történik. Az ügyek között különös jelentőség tulajdonítható a szivárványcsaládok mozgásszabadságát érintő két EUB-ügynek, a Coman- és a Pancharevo-ügynek.

<sup>1</sup>

Doktori hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.

**Kulcsszavak:** uniós polgárok mozgás- és tartózkodásszabadsága, azonos nemű párok házassága, szülői jogállás egységes elismerése, az uniós jog elsőbbsége, nemzeti identitás

*This study explores how European Union law currently guarantees the right of same-sex married couples to freedom of movement and residence, what additional rights may be derived from this fundamental freedom, and what types of legal and political measures are necessary to ensure that rainbow families enjoy the right to free movement in cross-border situations within the EU.*

*Under EU law, Member States are now required to recognise the parenthood established in another Member State, particularly when it concerns the exercise of rights deriving from Union citizenship – such as the right to enter and reside in another Member State, the right to equal treatment, and the right to obtain travel documents for a child. However, EU law does not impose an obligation to recognise parenthood established in another Member State for the purposes of rights deriving from national law, such as inheritance, maintenance or parental responsibility.*

*It is assumed that EU law on the free movement of persons – as a non-discriminatory fundamental right – places an obligation on Member States to recognise same-sex marriages concluded in other Member States. This recognition ensures the cross-border portability of such marriages as a civil status throughout the EU. Furthermore, the refusal to recognise a same-sex marriage concluded abroad may be interpreted as an obstacle to the free movement of Union citizens. Such a restriction on a fundamental freedom is difficult to justify on grounds of public policy, public interest and/or national identity.*

*The method used to confirm or invalidate the hypothesis is through the analysis of the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the European Court of Human Rights (ECtHR). Particular significance is attributed to two CJEU cases addressing the freedom of movement for rainbow families: the Coman and Pancharevo judgments.*

**Keywords:** freedom of movement and residence of EU citizens, same-sex marriage, cross-border recognition of parenthood, primacy of EU law, national identity

## Bevezető gondolatok

Az Európai Unió egyik fő célja a szabadságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása, annak fenntartása és továbbfejlesztése, amelyben biztosított a személyek szabad mozgása, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartása is. A Lisszaboni Szerződés<sup>2</sup> és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta)<sup>3</sup> is rögzíti az Európai Unió értékeit és alapvető céljait.

<sup>2</sup> Lisszaboni Szerződés 2007.

<sup>3</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2012/C 326/02), Nizza (Franciaország), 2000. A Charta a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta jogilag kötelező erővel bír.





E célok előmozdítása érdekében biztosítani kell, hogy ha egy tagállam megállapította a szülői jogállást, azt a többi tagállamnak is minden tekintetben el kell ismernie. Ezt a kezdeményezést az EU a 2020-as LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégiájában<sup>4</sup> és a 2021-es gyermekjogi stratégiájában<sup>5</sup> is kiemelt intézkedésként határozta meg, aminek megfelelően „aki egy országban szülő, az minden országban szülő”.<sup>6</sup>

A tagállamoknak ma már az uniós jog értelmében kötelezően el kell ismerniük a más tagállamban megállapított szülői jogállást, különösen a szabad mozgásra<sup>7</sup> vonatkozó uniós jogból eredő jogok – mint egy másik tagállamba való beutazáshoz és tartózkodáshoz való jog,<sup>8</sup> az egyenlő bánásmódhoz való jog<sup>9</sup> és a gyermek úti okmányainak beszerzéséhez való jog – alkalmazása esetén. Az uniós jog azonban nem írja elő a más tagállamban megállapított szülői jogállás elismerését a gyermek nemzeti jogából eredő jogai, például az öröklési, tartási vagy felügyeleti jogok szempontjából. Azt is szükségesnek tartom megjegyezni, hogy hiába biztosított az uniós jog szerint a szabad mozgáshoz való jog, ha a családok attól félnek, hogy egy másik tagállamban nem ismerik el minden tekintetben a szülői jogállásukat, ezáltal végső soron elveszíthetik szülői státuszukat.

A nemzeti családjog szempontjait jelentősen befolyásoló tényezők a jogi hagyományok és gyakran a politikailag érzékeny kérdések is. A nemzeti anyagi szabályok és a szülő-gyermek kapcsolat elismerése EU-szerte eltérő, így a meglévő jogi szabályozást a sokféleség jellemzi a szülői jogállás elismerése terén, valamint a nemzetközi kollíziós szabályok is előtérbe kerülnek, a családjog mélyebb különbségeit tükrözve.<sup>10</sup> Amíg a család fogalmának a meghatározására és a szülői jogállás megállapítására vonatkozó szabályokat a tagállamok határozzák meg, addig a határokon átnyúló családjogi és gyermekjogi intézkedések elfogadása az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik.<sup>11</sup> Mindezek alapján, az uniós szerződések értelmében a családi ügyekre – így többek között a személyek jogállására – vonatkozó anyagi jog a tagállamok hatáskörébe tartozik, vagyis a szülői jogállás megállapításának anyagi jogi szabályait a nemzeti jog rögzíti. Ugyanakkor az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 81. cikk (3) bekezdése alapján intézkedéseket fogadhat el a határokon átnyúló családjogi kérdésekkel kapcsolatban, így például olyan intézkedéseket, amelyek megkönnyítik az egyik tagállamban megállapított szülői jogállás többi tagállamban történő elismerését. A szóban forgó intézkedések keretében sor kerülhet a szülői jogállás másik tagállamban való

<sup>4</sup> Európai Bizottság 2020a.

<sup>5</sup> Európai Bizottság 2021. „Az Európai Bizottság főbb intézkedései: horizontális jogalkotási kezdeményezésre irányuló javaslatot terjeszt elő 2022-ben a szülőség tagállamok közötti kölcsönös elismerésének támogatásáról.”

<sup>6</sup> Európai Bizottság 2020b.

<sup>7</sup> Az Alapjogi Charta 45. cikke szerint (1) Minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.).

<sup>9</sup> Az egyenlő bánásmódhoz való jogot az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés, valamint az Alapjogi Charta 21. cikke is rögzíti. Emellett az uniós országok az Emberi Jogok Európai Egyezményének keretében is vállaltak kötelezettségeket. Itt szükséges megjegyezni, hogy az említett jogok tartalma és terjedelme megegyezik az EJEE 8. cikkében foglaltakkal.

<sup>10</sup> Lásd bővebben a Javaslatához készített bizottsági tanulmányt. MOREL et al. 2022.

<sup>11</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdésének j) pontja.





elismerésével kapcsolatban a joghatóságra,<sup>12</sup> az alkalmazandó jogra<sup>13</sup> és az eljárásokra vonatkozó közös szabályok elfogadására. Ezek az intézkedések viszont nem eredményezik a család fogalmának a meghatározására és a szülői jogállás belföldi helyzetekben történő megállapítására vonatkozó tagállami anyagi jogszabályok harmonizációját.

Európát tekintve, ami a házasság témájából a leginkább foglalkoztatja a társadalmat, az az azonos nemű párok házasságának kérdése.<sup>14</sup> Egyre több azon tagállamok száma, ahol az azonos nemű párok számára a bejegyzett élettársi kapcsolaton túl a házasságkötést is lehetővé tették. Az Európai Unió 27 tagországa közül elsőként 2001-ben Hollandiában<sup>15</sup> engedélyezték az azonos nemű párok házasságkötését, ami lassú és szerteágazó növekedést indított el nemcsak Európában, hanem az Európán kívüli országokban is.<sup>16</sup> Jelenleg 16 uniós ország biztosítja az azonos nemű párok házasságkötésének lehetőségét. Ez azt is jelenti, hogy Hollandiában (2001-től), Belgiumban (2003-től), Spanyolországban (2005-től), Svédországban (2009-től), Portugáliában (2010-től), Dániában (2012-től), Franciaországban (2013-től), Írországon (2015-től), Luxemburgban (2015-től), Finnországban (2017-től), Máltán (2017-től), Németországban (2017-től), Ausztriában (2019-től), Szlovéniában (2022-től), Észtországban (2024-től)<sup>17</sup> és Görögországban (2024-től)<sup>18</sup> elérhető a gendersemleges házasság intézménye. Jó néhány országban a bejegyzett élettársi kapcsolat és a házasság intézménye között is választhatnak az azonos nemű párok, azonban néhány országban<sup>19</sup> csak önállóan a házasság intézménye érhető el számukra.

Arra is láthatunk példát, hogy egy tagországban lehetővé tették az azonos nemű párok közötti házasságkötést, azonban az nem eredményez családi köteléket.<sup>20</sup> A házasságkötés lehetősége sem feltételez azonos gyakorlatot, hiszen nem minden ország biztosít a különmemű párokéhoz hasonló jogállást. Különbségek vannak többek között az örökbefogadás, a vagyoni jog, a névviselés vagy a humán reprodukciós eljárásban való részvétel területén is.<sup>21</sup>

Európai uniós becslések<sup>22</sup> szerint, jelenleg mintegy kétmillió gyermek kerülhet olyan hátrányos helyzetbe, hogy szüleit egy másik tagállamban nem ismerik el szülőként. Így történhet például akkor is, amikor egy másik tagállamba költöznek, vagy visszatérnek származási tagállamukba. Az Európai Parlament a helyzetet felismerve az elmúlt

<sup>12</sup> Vagyis azok a szabályok, amelyek meghatározzák, hogy határokon átnyúló helyzetekben mely tagállam bírósági illetékesek a szülői jogállás megállapítására.

<sup>13</sup> Azaz a határokon átnyúló helyzetekben a szülői jogállás megállapítására alkalmazandó nemzeti jogot kijelölő kollíziós szabályok.

<sup>14</sup> Lásd bővebben SZEIBERT 2013.

<sup>15</sup> Ahol az azonos nemű házastársakat ugyanazok a jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik, mint a heteroszexuális párokat, beleértve az örökbefogadás kérdését is.

<sup>16</sup> Lásd bővebben CURRY-SUMNER 2011.

<sup>17</sup> Észtország lett az első balti ország, amely engedélyezte az azonos nemű párok házasságkötését. A 2024. január elsejétől hatályos jogszabály a házasság mellett lehetővé tette az azonos nemű párok számára a gyermek örökbefogadását is.

<sup>18</sup> Görögország az első ortodox keresztény ország, ahol legális az azonos nemű párok házasságkötése 2024 februárjától.

<sup>19</sup> Belgiumban, Dániában, Svédországban és Spanyolországban.

<sup>20</sup> Például Hollandiában.

<sup>21</sup> BOJNÁR-SCHANDA 2016: 171–172.

<sup>22</sup> Az adatok forrása: Európai Bizottság 2022.



években több állásfoglalást is kiadott ez ügyben, az Európai Bizottság pedig elfogadta a szülői jogállás egységes elismerésére vonatkozó tanácsi rendeletre irányuló javaslatot. Az Európai Parlament 2023 decemberében támogatta a jogszabálytervezetet, amely biztosítja, hogy ha egy uniós ország megállapítja a szülői jogállást, akkor azt a többi tagállam is ismerje el. Ennek értelmében a nemzeti bíróság határozatának elismerése és egy másik tagállamban kiállított szülői okirat<sup>23</sup> elfogadása is kötelező lenne.

A következő lépés, hogy a Bizottság javaslatát az Európa Unió Tanácsának – a Parlamenttel folytatott konzultációt követően – különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag kell(ene) elfogadnia. Mindez előrevetíti, hogy a jelen tanulmányban felvetett kérdés a továbbiakban is aktuális téma marad a politikai szintén is.

## Azonos nemű párokkal kapcsolatos jelentősebb ügyek az EJEB és az EUB ítélkezési gyakorlatában

Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága számos ügyben foglalkozott az azonos nemű párokat megillető jogokkal, mint például házasságkötés, örökbefogadás, szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog vagy a szülői jogállás kérdése. Jelen tanulmányban a tárgy szerinti releváns és fontosabb ügyeket mutatjuk be.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2015. július 21-én mérőöldkönek számító ítéletet hozott az *Oliari and Others v. Italy*<sup>24</sup> ügyben, amelyben három azonos nemű pár indított pert az olasz állammal szemben, mivel szerintük az állam megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkében garantált jogaikat. Az ítélet indokolása szerint Olaszország megsértette a hivatkozott cikket, amely kimondja a magánélet és a család védelmét. Az olasz állam azzal, hogy nem tette lehetővé a pár tartós és stabil partnerkapcsolatának semmilyen jogi formában történő hivatalos legalizálását, jogsértést követett el. Az EJEB érvelése szerint az azonos nemű párok tényleges partnerkapcsolata is a családi élet fogalmába tartozik, amely pedig az egyezmény védelme alá esik.

Az ítélet értelmezése szerint, azokban az országokban, ahol az azonos nemű párok házassága nem engedélyezett, az államnak kötelessége lenne valamilyen alternatív jogintézményt biztosítani az azonos nemű párok párkapcsolatainak elismerésére, mégpedig függetlenül attól, hogy ilyen alternatív jogintézmény a különmemű pároknak létezik-e.

Az EJEB a *Vallianatos és társai kontra Görögország* ügyben<sup>25</sup> az Oliari-ügyhöz hasonló kérdést vizsgált, azonban ebben az eljárásban a döntés hangsúlya nemcsak a 8. cikkelyből következő pozitív kötelezettségen alapult, hanem azon is, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolathoz való hozzáférés feltételei hátrányos megkülönböztetést eredményeznek-e az azonos és különmemű párok között.

<sup>23</sup> Hatósági vagy közjegyzői okirat.

<sup>24</sup> Az EJEB 18766/11 és 36030/11 sz. az *Oliari and Others v. Italy* ügyben, 2015. július 21-én hozott ítélete.

<sup>25</sup> Az EJEB 29381/09 és 32684/09. sz. *Vallianatos és társai kontra Görögország* ügyben, 2013. november 7-én hozott ítélete.



Az azonos nemű párok alkotta családok jogaival kapcsolatos peres ügyek rendkívül összetettek, hiszen azok a nemzeti,<sup>26</sup> a nemzetközi<sup>27</sup> és a nemzetek feletti<sup>28</sup> jogok metszéspontjában állnak.<sup>29</sup> A tagállamok azon hatásköre, hogy szabályozzák állampolgáraik, az azonos nemű párok jogállását, nemzeti (alkotmányos) identitásuk kifejeződésének tekinthető.<sup>30</sup> Azonban, ha az EUB az egyén alapvető jogait kívánja megóvni az állampolgárok számára meghatározott jogokat garantáló uniós rendelkezésekre hivatkozva,<sup>31</sup> akkor feszültség keletkezhet e téren.

Az EUB a *Coman-ügyben*<sup>32</sup> többek között a családi élethez való jogot vizsgálta. Megállapította, hogy az uniós polgár családtagjai – tagállamtól függetlenül – mind a fogadó országban, mind visszatéréskor a származási országában gyakorolhatják a családi élet fenntartásának jogát (családegyesítés). Az EUB szerint a 2004/38-as irányelv fogalom meghatározásában a „családtag” fogalmát a „házastársra” is érteni kell.<sup>33</sup> Az EUB szerint a „házastárs” egy nemileg semleges fogalom,<sup>34</sup> és csak annyit követel meg, hogy az uniós polgár a tartózkodási helye szerinti ország törvényeivel összhangban házastársi kötelekbe léphessen egy másik személlyel. Az EUB értelmezésében uniós jogot sért, ha egy tagállam arra hivatkozva tagadja meg egy uniós állampolgár harmadik országbeli azonos nemű házastársa tartózkodási jogának biztosítását, hogy az a tagállam nem ismeri el az azonos nemű párok házasságát. Az EUB kiemelte, tekintettel a házasságkötésre vonatkozó tagállami szabályokra, hogy az azonos nemű párok uniós tagállamban kötött házasságának elismerése kizárólag arra az esetre korlátozódik, amikor e személyek uniós jogból eredő jogainak gyakorlása a fő kérdés. Továbbá az EUB hangsúlyozta, hogy ez nem jelent olyan kötelezettséget a tagállam számára, hogy az nemzeti jogában rendelkezzen az azonos nemű személyek közötti házasság intézményéről.<sup>35</sup>

Az EUB a *V.M.A. kontra Stoliczna obsztina, rayon Pancharevo-ügyben*<sup>36</sup> 2021 decemberében meghozott ítéletében megállapította, hogy a tagállamok kötelesek elismerni a szülői jogállást<sup>37</sup> annak érdekében, hogy az a gyermek, aki rendelkezik valamely tagállam állampolgárságával, mindkét szülőjével akadály nélkül gyakorolhassa a tagállamok

<sup>26</sup> Azaz a családjog és alkotmányjog.

<sup>27</sup> Azaz az EJEE által biztosított alapvető jogok.

<sup>28</sup> Azaz az uniós polgárok szabad mozgásáról és az Alapjogi Charta által biztosított alapvető jogokról szóló uniós jog.

<sup>29</sup> HARASIMIUK 2025: 5.

<sup>30</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikkének (2) bekezdése szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.

<sup>31</sup> Különösen az EU-n belüli szabad mozgás és tartózkodás tekintetében.

<sup>32</sup> Az Európai Unió Bírósága a *Coman* és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne, C-673/16. sz. ügy (2018. június 5.) (*Coman-ítélet*).

<sup>33</sup> *Coman-ítélet*, 35. pont.

<sup>34</sup> *Coman-ítélet*, 35. pont.

<sup>35</sup> A döntésről és annak jelentőségéről készült elemzések közül lásd bővebben TRYFONIDOU 2024; VAN DEN BRINK 2018; BEURY 2018; NEIDHARDT 2018.

<sup>36</sup> Az Európai Unió Bírósága a *V.M.A. kontra Stoliczna obsztina Pancharevo-ügyben* hozott ítélete (C-490/20 sz. ECLI:EU:C:2021:1008, 2021. december 14.) (*Pancharevo-ítélet*).

<sup>37</sup> *Pancharevo-ítélet*, 49. pont.



területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát. Az EUB azt is megállapította,<sup>38</sup> hogy ez magában foglalja mindkét szülő olyan okmányhoz való jogát, amely lehetővé teszi számára, hogy a gyermekkel együtt utazzon, így az azonos nemű szülőket és gyermekeiket minden tagállamban családként kell elismerni.

A *Pancharevo*-ügy tényállása szerint, V. M. A. bolgár állampolgárságú nő és K. D. K. brit állampolgárságú nő 2018-ban Spanyolországban házasságot kötöttek, és ugyanitt gyermekük született 2019-ben. A gyermeknek a spanyol hatóságok által kiállított születési anyakönyvi kivonata a gyermek szüleitként a két anyát tünteti fel. V. M. A. 2020. január 29-én kérelmezte a hatáskörrel rendelkező hatóságtól, hogy állítson ki – a bolgár személyazonosító okmány kiállításához szükséges – születési anyakönyvi kivonatot a gyermek számára. A *Pancharevo* kerületben található szófiai önkormányzat felszólította V. M. A.-t, hogy igazolja a gyermek származását és nevezze meg a biológiai anyját. Kérte ezt annak okán, hogy a bolgár jog szerint hatályos születési anyakönyvi kivonat csak egy rovatot tart fenn az „anya” számára, és egy másikat az „apa” számára, ezekben a rovatokban viszont csak egyetlen név szerepelhet.

V. M. A. nem tett eleget a felszólításnak, mert úgy vélte, nem köteles a kért tájékoztatást megadni. Ezután a szófiai önkormányzat megtagadta a kért születési anyakönyvi kivonat kiállítását az érintett gyermek biológiai anyjának személyazonosságára vonatkozó információk hiányára hivatkozva, továbbá azért, mert két nőnemű szülőnek a születési anyakönyvi kivonatban való feltüntetése az azonos nemű párok házasságkötését nem engedélyező Bulgária közrendjébe ütközne. Ezt követően V. M. A. keresetet nyújtott be az önkormányzat határozatával szemben a szófiai közigazgatási bírósághoz, amely előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az EUB elé.

A szófiai közigazgatási bíróság a következő kérdéseket terjesztette az EUB elé. A bolgár állampolgárságú gyermek más uniós tagállamban kiállított születési anyakönyvi kivonata alapján megtagadható-e a bolgár születési anyakönyvi kivonat kiállítása a gyermek számára? Azzal, hogy a születési anyakönyvi kivonatban két női nemű személy van bejegyezve anyaként, anélkül, hogy meghatároznák, hogy egyikük-e, és ha igen, melyikük a gyermek biológiai anyja. Ugyanis a kérelmező nem hajlandó megadni, melyikük a gyermek biológiai anyja. A bejegyzés bolgár hatóságok általi megtagadása sérti-e az uniós jog<sup>39</sup> által az említett állampolgárra ruházott jogokat?

A bíróság arra is kereste a választ, hogy amennyiben az EUB azt állapítaná meg, hogy az uniós jog megköveteli a gyermek két anyjának a bolgár születési anyakönyvi kivonatba történő bejegyzését, abban az esetben ezt hogyan lehet végrehajtani a nemzeti identitás tiszteletben tartása mellett, figyelembe véve a születési anyakönyvi kivonatra vonatkozó hatályos szabályokat. Szükséges-e egyensúlyt teremteni a Bolgár Köztársaság nemzeti identitása, másrészt a gyermek magánélethez és szabad mozgáshoz való joga között? Úgy, hogy közben kifejezetten utalt arra, hogy a bolgár alkotmányos hagyomány védelemben részesíti a család tradicionális felfogását.

A kérdést előterjesztő bíróság azt is kifejtette, hogy a bolgár alkotmány és a bolgár állampolgárságról szóló törvény értelmében a gyermek bolgár állampolgár, abban

<sup>38</sup> *Pancharevo*-ítélet, 50. pont.

<sup>39</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. és 21. cikke, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának a 7., 24. és 45. cikke.



az esetben is, ha nem rendelkezik bolgár születési anyakönyvi kivonattal. Ellenben, a bolgár születési anyakönyvi kivonat hiánya a bolgár személyazonosító okmányok kiadásának adminisztratív akadályát jelentheti, és ebből következően megnehezítheti a gyermek számára a szabad mozgáshoz való jogának és így az őt uniós polgárként megillető jogok teljes körű gyakorlását.<sup>40</sup>

Az EUB a 2021. december 14-én meghozott döntésében<sup>41</sup> egyrészt megállapította, hogy az olyan uniós állampolgárságú kiskorú gyermek számára, akinek a fogadó tagállam illetékes hatóságai által kiállított születési anyakönyvi kivonata a szüleiként két azonos nemű személyt tüntet fel, a gyermek állampolgársága szerinti tagállam köteles személyazonosító igazolványt vagy útlevelet kiállítani. Mégpedig annak előzetes megkötése nélkül, hogy saját nemzeti hatóságai születési anyakönyvi kivonatot állítsanak ki számára. Másrészt döntött arról, hogy a gyermek állampolgársága szerinti tagállamnak kötelező elismernie a fogadó tagállam által kiállított azon dokumentumot, amely lehetővé teszi az említett gyermek számára, hogy e két személy mindegyikével gyakorolja a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát.

Az EUB hangsúlyozta, hogy a személyi állapot kétségtelenül a tagállamok hatáskörébe tartozó terület, továbbá a tagállamok szabadságot élveznek a tekintetben, hogy az azonos nemű személyek házasságát vagy szülői jogállásukat a nemzeti jogukban előírják-e, vagy sem. E hatáskör gyakorlása során azonban minden tagállamnak tiszteltben kell tartania az uniós jogot, különösen a Szerződésnek az uniós polgárok szabad mozgásával és tartózkodásával kapcsolatos rendelkezéseit. E célból minden tagállamnak el kell ismernie a személyeknek a valamely más tagállamban – az e tagállam jogának megfelelően – megállapított személyi állapotát.<sup>42</sup> Végül az a nemzeti intézkedés, amely akadályozhatja a személyek szabad mozgásának gyakorlását, csak akkor igazolható, ha ezen intézkedés összhangban van az Európai Unió Alapjogi Chartájában biztosított alapvető jogokkal.<sup>43</sup>

Fontosnak tartom kiemelni, hogy az EUB az eljárási szabályzatának<sup>44</sup> 99. pontja<sup>45</sup> alapján „indokolt végzéssel adott válaszbán” döntött a *Rzecznik Praw Obywatelskich-ügyben*.<sup>46</sup> Ezt az ügyet korábban felfüggesztette, ameddig a *Pancharevo*-ügyben döntés nem születik, tekintve, hogy a tényállás és a feltett kérdés gyakorlatilag azonos volt.

<sup>40</sup> DE GROOT 2021: 2.

<sup>41</sup> Az ítélet feldolgozása az EUB 221/2021. sz. sajtóközleménye alapján történt.

<sup>42</sup> LEHÓCZKI 2021: 100.

<sup>43</sup> Például az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkében biztosított, a magán- és családi élet tiszteltben tartásához való jog, valamint a gyermekeknek a 24. cikkében garantált jogai, különösen a gyermekek mindenek fölött álló érdekeinek figyelembevételéhez való jog, valamint a két szülőjével rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolat fenntartásához való jog a releváns.

<sup>44</sup> Az EUB 2012. szeptember 25-i eljárási szabályzata.

<sup>45</sup> Az EUB 2012. szeptember 25-i eljárási szabályzata, 99. pont: „Ha a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés azonos egy olyan kérdéssel, amelyről a Bíróság már határozatot hozott, vagy az ilyen kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, vagy ha az előzetes döntéshozatalra elé terjesztett kérdésre adandó válasz nem enged teret semmilyen ésszerű kétségnek, a Bíróság az előadó bírójavaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás során bármikor indokolt végzéssel határozhat.”

<sup>46</sup> EUB, C-2/21. sz. ügy *Rzecznik Praw Obywatelskich*, végzés, 2022. június 24.



E döntésben az EUB megismételte a *Pancharevo*-ügyben hozott döntést, egyértelművé téve a joggyakorlat további irányát.<sup>47</sup>

## Az Európai Bizottság szülői jogállással kapcsolatos tanácsi rendeletalkotási javaslata és egy lehetséges passerelle klauzula

A Bizottság az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló 2020-as stratégiájában kitűzött céloknak megfelelően, 2022. december 7-én tanácsi rendeletre irányuló javaslatot<sup>48</sup> (a továbbiakban: Javaslát) fogadott el. A Javaslát fő célja a szülői jogállással kapcsolatos nemzetközi magánjogi szabályok uniós szintű harmonizálása, ezáltal annak biztosítása, hogy minden gyermek minden tagállamban ugyanazokat a jogokat élvezhesse. A Javaslát egyik kulcseleme, hogy az egyik uniós tagállamban megállapított szülői jogállást az összes többi tagállamban, külön eljárás nélkül el kell ismerni.

Az Európai Parlament 2023. decemberben támogatta<sup>49</sup> a bizottsági Javaslátot. A tervezet szerinti cél, hogy a gyermekeket a nemzeti jog szerint azonos jogok illessék meg többek között az oktatás, az egészségügyi ellátás, a felügyeleti jog vagy az öröklés tekintetében. Valamennyi tagállam köteles a gyermek mindenek felett álló érdekét szem előtt tartva eljárni. Védeni minden gyermek családi élethez való alapvető jogát, és megtiltani a gyermeknek a szülei családi állapota vagy szexuális irányultsága, illetve a gyermek fogantatásának módja alapján történő megkülönböztetést. A rendelet főként arra irányul, hogy megvédje a szülői jogállással kapcsolatos, határokon átnyúló ügyek által érintett gyermekek alapvető emberi jogait és egyéb jogait, ideértve a gyermekek önazonossághoz,<sup>50</sup> megkülönböztetésmentességhez,<sup>51</sup> valamint magán- és családi élethez való jogát,<sup>52</sup> figyelembe véve elsősorban a gyermek mindenek felett álló érdekének tiszteletben tartását.<sup>53</sup> Az uniós országok által megállapított szülői jogállást tehát automatikusan el kellene ismerni az egész unióban. Az elismerés megtagadása csak szigorúan meghatározott indokok alapján és egyéni elbírálás után lehetne lehetséges a diszkrimináció megelőzése érdekében.

Fontos megjegyezni, hogy a nemzeti családjogot a Javaslát nem érinti, hiszen a szülői jogállás nemzeti szinten történő megállapításakor a tagállamok döntenek el, hogy elfogadják-e például a béranyaságot. Azonban a jogszabálytervezet értelmében kötelesek lesznek elismerni a más uniós ország által megállapított szülői jogállást. A döntést függetleníteni kell attól, hogy a gyermek hogyan fogant, született, vagy milyen családban él. A tagállamoknak viszont – szigorúan meghatározott esetekben és eljárás alapján – lehetőségük lesz arra, hogy ne ismerjék el a szülőséget, ha az nyilvánvalóan

<sup>47</sup> MARINKÁS 2023: 30, 34.

<sup>48</sup> Európai Bizottság 2022.

<sup>49</sup> Európai Parlament 2023 (Különleges jogalkotási eljárás – konzultáció).

<sup>50</sup> Az ENSZ gyermekjogi egyezményének 8. cikke.

<sup>51</sup> Az ENSZ gyermekjogi egyezményének 2. cikke, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikke.

<sup>52</sup> Az ENSZ gyermekjogi egyezményének 9. cikke, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 24. cikke.

<sup>53</sup> Az ENSZ gyermekjogi egyezményének 3. cikke, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 24. cikke.





összeegyeztethetetlen a közrendjünkkel. Annak érdekében, hogy ne történhessen hátrányos megkülönböztetés, például az azonos nemű szülők gyermekeivel szemben, minden egyes esetet külön kell majd megvizsgálni.

A Javaslat elfogadásával a képviselők támogatták egy nem kötelezően alkalmazandó igazolás, az Európai Szülői Tanúsítvány<sup>54</sup> (más néven Európai Leszármazási Igazolás, a továbbiakban: Tanúsítvány) bevezetését is. Cél a bürokrácia csökkentése és a szülői jogállás elismerésének megkönnyítése<sup>55</sup> az EU-ban, ugyanis azt kifejezetten egy másik tagállamban való felhasználás céljából adnák ki.<sup>56</sup> A Tanúsítványt abban a tagállamban állítanak ki, amelyben a szülői jogállást az alkalmazandó joggal összhangban megállapították, és amelynek a bíróságai a Javaslat szerint joghatósággal rendelkeztek az adott esetben.<sup>57</sup>

A következő lépés, hogy a Bizottság Javaslatáról az Európa Unió Tanácsának különleges jogalkotási eljárás keretében és – mivel a jogalap az EUMSZ 81. cikkének (3) bekezdése – egyhangúlag kell(ene) határoznia. Amennyiben elfogadják a javaslatot, öt évvel a rendelet hatálybalépése után, a Bizottság értékeli annak tagállami alkalmazását, és módosításokat javasolhat. Azonban a Tanácsban az egyhangú döntés megszerzése rendkívül nagy kihívást jelenthet, hiszen a Javaslat érinti a gyermeket nevelő azonos nemű párok házasságkötése révén létrejött szülői státusz kérdését, és hat tagállam – közöttük Magyarország is – alkotmányosan tiltja az azonos nemű párok házasságát. A Javaslat elfogadását követően például a lengyel kormány igazságügyi minisztere, Sebastian Kaleta szinte azonnal jelezte, hogy a lengyel kormány meg fogja vétózni a tervezetet.<sup>58</sup> Meglehet, hogy más tagállam is ellene lesz e jogalkotási folyamatnak, ugyanis az EU-ban nagymértékben a konszenzusépítésen és a szavazatkereskedésen alapul a politikaalkotás természete. Ez az akadály úgy hárulhatna el, ha a Tanács aktiválná az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése szerinti átjáró záradékot, azaz különleges *passerelle klauzulát*<sup>59</sup> alkalmazna. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az EUMSZ<sup>60</sup> vagy az EUSZ egy meghatározott területen vagy esetben a Tanács számára egyhangú határozathozatalt ír elő, az Európai Tanács határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot, hogy az adott területen vagy esetben minősített többséggel határozzon. Amennyiben az EUMSZ úgy rendelkezik, hogy a Tanácsnak egyes jogalkotási aktusokat különleges jogalkotási eljárás keretében kell

<sup>54</sup> A formanyomtatvány tervezete itt érhető el: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15837-2022-ADD-1/hu/pdf>

<sup>55</sup> „Egyetlen gyermeket sem szabad megkülönböztetni a családja vagy a születési módja miatt. Jelenleg a gyermekek jogi értelemben elveszíthetik szüleiket, amikor egy másik tagállamba lépnek. Ez elfogadhatatlan. Ezzel a szavazással közelebb kerülünk ahhoz a célhoz, hogy ha egy tagállamban szülő vagy, akkor minden tagállamban szülő vagy” – emelte ki Maria-Manuel Leitão-Marques (S&D, Portugália) a plenáris szavazást követően.

<sup>56</sup> Lásd bővebben Az Európai Unió Bírósága 221/21. sz. sajtóközleménye.

<sup>57</sup> Lásd bővebben Európai Bizottság 2022.

<sup>58</sup> Poland to Veto EU Proposal to Harmonise Surrogacy and LGBT Families 2022.

<sup>59</sup> Az EU-szerződések *passerelle klauzulákat* is tartalmaznak, amelyek hat különleges szakpolitikai területre vonatkoznak, amelyek között szerepel a határokon átnyúló családjogi kérdés, az EUMSZ 81. cikkének (3) bekezdése értelmében. A jogszabályok elfogadásának feltételei ezeken a területeken kevésbé kidolgozott eljárást igényelnek, ha az intézmények úgy döntenek, hogy *passerelle klauzulát* alkalmaznak. Az első négy esetben a Tanács dönt a *passerelle klauzulákról*, míg az utolsó kettőben az Európai Tanács.

<sup>60</sup> Például az EUMSZ 81. cikk (3) bekezdése és a 19. cikke alapján hozott döntések.





elfogadnia, az Európai Tanács határozatban úgy rendelkezhet, hogy az ilyen jogalkotási aktusok rendes jogalkotási eljárás keretében is elfogadhatók. Az Európai Tanácsnak minden ilyen kezdeményezéséről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket. Ha valamely nemzeti parlament az értesítés időpontjától számított hat hónapon belül kifogást emel a javaslattal szemben, a határozatot nem lehet elfogadni. Kifogás hiányában az Európai Tanács a határozatot elfogadhatja. A határozatot az Európai Tanács egyhangúlag, az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően fogadja el. Ez a folyamat erősebb szerepet biztosítana az Európai Parlamentnek, vagyis a leginkább LMBTI-párti szereplőnek az uniós intézmények között.<sup>61</sup>

Az Európai Unió Tanácsa Főtitkárságának tájékoztatása<sup>62</sup> szerint a Bizottság 2022. december 8-i levelében továbbította a Javaslatot a Tanács számára. A Javaslatot 2022. december 19-én terjesztették a polgári jogi ügyekkel foglalkozó munkacsoport elé. Az Elnökség 2024. május 24-én az Állandó Képviselők Bizottságának és a Tanácsnak címzett irányadó vitajavaslatot terjesztett elő. A vitajavaslat anyagában olvasható, hogy az európai adatvédelmi biztos 2023. január 26-án, az Európai Parlament pedig 2023. december 14-én nyilvánított véleményt az ügyben. A Tanács leszámazással foglalkozó polgári jogi munkacsoportja azóta több ülésén is megvizsgálta a Javaslatot.

A béranyaság kérdésköre nem kizárólag a szivárványcsaládokat érinti, azonban ez az egyik olyan téma, amely a munkacsoport ülésein jelentős vitát váltott ki, így jelen tanulmányban is foglalkozom e kérdéssel.

A Javaslat nem szabályozza és nem is tiltja magát a béranyaságot. A Szerződések értelmében minden tagállam hatáskörrel rendelkezik annak eldöntésére, hogy a nemzeti ügyekben hogyan állapítja meg a szülői jogállást, és hogy a területén szabályozzák vagy tiltják-e a béranyaságot. Egyes tagállamok engedélyezik és szabályozzák, míg más tagállamok nemzeti jogukban tiltják vagy nem rendelkeznek erre a kérdésre vonatkozó szabályozási kerettel. Olaszországban és Romániában a béranyaság kifejezetten tiltva van. Csehországban és Lengyelországban nincs szabályozva, Németországban maga a törvény nem teszi lehetővé a béranyaságot etikai okokból. A potenciális szülők azonban más álláspontot képviselnek, és sokszor béranyát keresnek külföldön. Svédországban a béranyaság nincs kifejezetten tiltva, de van rá hallgatólagos tilalom a béranyasági megállapodásokra vonatkozóan.<sup>63</sup> Magyarországon a béranyaság a családi jogállás megsértése büntetnének minősül,<sup>64</sup> továbbá a mesterséges megtermékenyítés és a közös örökbefogadás nem nyitott az azonos nemű párok részére.

Az Elnökség egyik fő célja, hogy a Javaslat keretében minden tagállam számára elfogadható megoldást sikerüljön találni a béranyasággal kapcsolatban felmerült kérdésekre. A szakértői szintű megbeszélésekből kiderült, hogy többféle megoldásra van szükség ahhoz, hogy a Javaslattal összefüggésben a béranyaság által felvetett összes

<sup>61</sup> Lásd bővebben BIANCHETTI 2022.

<sup>62</sup> Az Európai Unió Tanácsa Főtitkárságának Közinformációs Szolgálat e-mailben történt megkeresést követően, 2025. február 21-én küldött válaszában tájékoztatást adott az ügy jelenlegi állásáról. A közölt információkat az EU Tanácsa Főtitkárságának Tájékoztatási Szolgálat készítette, és nem tekinthető a Tanács hivatalos álláspontjának. Kapcsolatfelvétel: <https://www.consilium.europa.eu/en/infopublic/>

<sup>63</sup> MOREL et al. 2022: 185.

<sup>64</sup> 2012. évi C. törvény, 213. § Családi jogállás megsértése.



kérdésre választ lehessen adni. Az Elnökség a következő megoldásokat terjesztette a miniszterek elé: a) a közrendi kivételre való hivatkozás lehetősége, b) az imperatív nemzeti rendelkezések alkalmazása és c) a nemzeti jog szerinti alternatív eljárás alkalmazásának lehetősége a szülői jogállásnak a béranyaságot követően való elismerésére. Az Elnökség úgy véli, hogy ezek a javasolt megoldások rugalmasságot biztosítanak a tagállamok számára a béranyasággal kapcsolatos saját nemzeti politikájuk védelmének lehetősége érdekében, valamint hogy a béranyaságot magukban foglaló helyzeteknek a Javaslat hatálya alá vonása – a tagállamok aggályainak a javasolt megoldások révén való kezelése mellett – hozzájárulna valamennyi gyermek jogainak védelméhez.

A fenti okokra tekintettel az Elnökség politikai iránymutatást kért a miniszterektől. Felkérte a minisztereket, hogy fejtssék ki azzal kapcsolatos álláspontjukat, hogy a közrendi kivétel alkalmazásának lehetősége, az imperatív nemzeti rendelkezésekről szóló cikk beillesztése és a szülői jogállás béranyaságot követő elismerésére vonatkozó, a nemzeti jog szerinti alternatív eljárás alkalmazásának lehetősége lehet-e a továbblépés megfelelő módja. Ez lehet ugyanis a megoldás a Javaslat összefüggésében a szülői jogállás béranyaságot követően történő megállapítása és elismerése tekintetében. Az említett megoldások konkrét megvalósításának mikéntjéről további szakértői szintű megbeszéléseket szükséges lefolytatni.<sup>65</sup>

A miniszterek 2024. június 14-én a Bel- és Igazságügyi Tanács keretében megtartották az irányadó vitát a bizottsági rendeletjavaslatról. A vita során a miniszterek mindenekelőtt a szülői jogállás béranyaságot követő megállapításával kapcsolatos esetekkel foglalkoztak annak érdekében, hogy azután továbbléphessenek a Javaslattal kapcsolatos tárgyalásokban.<sup>66</sup>

Az irányadó vitát követően a vizsgálat technikai szinten folytatódott és jelenleg is folyamatban van. A Tanács Polgári jogi munkacsoportja legutóbb 2025. március 4-én ülésezett ez ügyben, azt követően, hogy az Elnökség több alkalommal is újrászövegező javaslatot tett.

## Zárógondolatok, következtetések

A tagállamoknak az uniós jog értelmében ma már kötelezően el kell ismerniük a más tagállamban megállapított szülői jogállást, különösen a szabad mozgáshoz való uniós jogból eredő jogok alkalmazása esetén. Az uniós jog ugyanakkor nem írja elő a más tagállamban megállapított szülői jogállás elismerését a gyermek nemzeti jogából eredő jogai szempontjából.

Az EUB bár mind a *Coman*-, mind a *Pancharevo-ügyben* hangsúlyozta a tagállamokat e téren megillető mozgásteret, az úgynevezett funkcionális megközelítést alkalmazva úgy döntött, hogy az uniós jognak kell elsőbbséget élveznie.<sup>67</sup> A *Coman*- és a *Pancharevo-ügyek* végkimenetelét tekintve tehát megállapítható, hogy a szabad mozgásról szóló

<sup>65</sup> A Tanács Elnökségének irányadó vita javaslata. Council of the European Union 2024.

<sup>66</sup> A Bel- és Igazságügyi Tanács (Igazságügy) 2024. június 14-i irányadó vitájának főbb eredményeiről szóló tájékoztató itt érhető el: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/jha/2024/06/14/>

<sup>67</sup> MARINKÁS 2023: 31.



uniós jog – mint megkülönböztetésmentes alapvető jog – kötelezettséget ró a tagállamokra az azonos nemű párok egy másik tagállamban kötött házasságának elismerésére vonatkozóan, ezáltal biztosítva az azonos nemű párok házasságának határokon átnyúló elismerését – mint családi állapot – uniós szinten. Mindezek alapján az azonos nemű pár külföldön kötött házasságának el nem ismerését az uniós polgárok szabad mozgásának akadályaként is lehet értelmezni, illetve ezen alapvető szabadság korlátozása nehezen igazolható a közrendre, a közérdekre és/vagy nemzeti identitásra hivatkozással.

Leszögezhető, hogy a nemzeti jogalkalmazói gyakorlat uniós joghoz való igazítása megkezdődött. A 2018-as *Coman-ügyben* hozott ítéletet követően például a bolgár Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság az ország uniós jogból eredő kötelezettségei teljesítésének érdekében úgy döntött, hogy az ausztrál és francia származású, azonos nemű pár ausztrál állampolgárságú tagja a 2004/38/EK irányelvnek megfelelően házastársnak minősül. A lengyel Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (NSA) pedig a 2019. december 2-án hozott döntésében<sup>68</sup> a *Coman-ügy* által az EUB joggyakorlatának részévé tett funkcionális megközelítésnek megfelelő ítéletet hozott. Az NSA ugyanis arra a megállapításra jutott, hogy két azonos nemű személyt szülőként feltüntető külföldi születési anyakönyvi kivonat lengyelországi bejegyzésének közrendi okból történő megtagadása nem akadályozza annak, hogy a gyermek számára a hatóságok közvetlenül a külföldi dokumentum alapján úgynevezett PESEL<sup>69</sup>-számot jegyezzenek be. Az elektronikus személyazonosító számként funkcionáló PESEL-szám az alapja később a személyi igazolvány, útlevél és más hivatalos dokumentumok kiadásának. Jóllehet a döntés köti a lengyel közigazgatási szerveket, mégis egyes szerzők szerint kétséges, hogy a gyakorlatban a hasonló kérelmek elbírálása is ilyen gördülékenyen megy majd.<sup>70</sup>

Láthattuk, hogy a jelenlegi jogi környezet különösen a szivárványcsaládokat és más olyan családformákat érint, amelyek nem illeszkednek a nukleáris család modelljéhez. Különösen igaz ez abban az esetben, ha nincs biológiai kapcsolat a szülő és a gyermek között. A szülői jogállással kapcsolatos uniós jog hiányának pótlása és valamely más tagállamban letelepedett szülői hovatartozás tagállami elismerésével kapcsolatos nehézségek kezelése érdekében a Bizottság harmonizációs szabályok elfogadását javasolta. A Javaslat elfogadásával a tagállamok nem utasíthatnák el egy másik tagállamban letelepedett család szülői hovatartozásának elismerését olyan közrendi okokra hivatkozva, amelyek a Chartával ellentétes megkülönböztetéshez vezetnének, például azzal, hogy pusztán arra hivatkozva utasítanak el az elismerést, hogy a szülők azonos neműek.<sup>71</sup>

A szülői jogállás uniós szinten történő egységes elismerésének biztosítását célzó bizottsági rendeletalkotási Javaslat elfogadása viszont még várat magára. A technikai egyeztetés és vita jelenleg politikai szinten zajlik az Európai Unió Tanácsában.

<sup>68</sup> NSA, II OPS 1/19 (2019/12/02), para. 10. Online: [https://caselaw.statelessness.eu/sites/default/files/decisions/NSA\\_2Dec2019.pdf](https://caselaw.statelessness.eu/sites/default/files/decisions/NSA_2Dec2019.pdf)

<sup>69</sup> Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności.

<sup>70</sup> MARINKÁS 2023: 34.

<sup>71</sup> Lásd bővebben a Javaslat hatásvizsgálatának vezetői összefoglalója. European Commission 2022.



## Felhasznált irodalom

- BIANCHETTI, Viola (2022): *Same-Sex Couples and Freedom of Movement: The Case for Cross-Border Recognition*. CIFE Executive Master in EU Studies. Online: [https://www.eu-online-academy.org/EOA/Ressources/FCK/files/Master%20Thesis%20Final%20Paper/Viola%20Bianchetti\\_CIFE%20Executive%20Master%20in%20EU%20StudiesMaster%20thesis%20EU%20Law%202022\\_Same-sex%20couples%20and%20freedom%20of%20movement.pdf](https://www.eu-online-academy.org/EOA/Ressources/FCK/files/Master%20Thesis%20Final%20Paper/Viola%20Bianchetti_CIFE%20Executive%20Master%20in%20EU%20StudiesMaster%20thesis%20EU%20Law%202022_Same-sex%20couples%20and%20freedom%20of%20movement.pdf)
- BEURY, Manon (2018): The CJEU's Judgment in Coman: A Small Step for the Recognition of Same-Sex Couples Underlying European Divides over LGBT Rights. *Strasbourg Observers*, 2018. július 24. Online: <https://strasbourgobservers.com/2018/07/24/the-cjeus-judgment-in-coman-a-small-step-for-the-recognition-of-same-sex-couples-underlying-european-divides-over-lgbt-rights>
- BOJNÁR Katinka – SCHANDA Balázs (2016): Házassági jogrendszerek versenye, vagy párkapcsolati szupermarket? *Iustum Aequum Salutare*, 12(2), 171–185.
- Council of the European Union (2024): *Proposal for a Council Regulation on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition of Decisions and Acceptance of Authentic Instruments in Matters of Parenthood and on the Creation of a European Certificate of Parenthood*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9897-2024-INIT/en/pdf>
- CURRY-SUMNER, Ian (2011): Same-Sex Relationships in Europe: Trends towards Tolerance? *Amsterdam Law Forum*, 3(2), 43–61. Online: <https://doi.org/10.37974/ALF.174>
- DE GROOT, David (2021): *EU Law and the Mutual Recognition of Parenthood between Member States: The Case of V.M.A. v Stolichna Obsthina*. European University Institute. Online: <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/7b527fa2-ea42-5c66-90aa-a12e58b4456a>
- Európai Bizottság (2020a): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Egyenlőség-központú Unió: az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégia (2020–2025). COM(2020) 698 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0698>
- Európai Bizottság (2020b): Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén. 2020. szeptember 16. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_20_1655)
- Európai Bizottság (2021): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az EU gyermekjogi stratégiája. COM(2021) 142 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0142>
- Európai Bizottság (2022): Javaslat. A Tanács rendelete a leszármazással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és a közokiratok elfogadásáról, valamint az európai leszármazási igazolás létrehozásáról 2022/0402 (CNS). COM(2022) 695 final. Online: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/AUTRES\\_INSTITUTIONS/COMM/COM/2023/07-03/COM\\_COM20220695\\_HU.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2023/07-03/COM_COM20220695_HU.pdf)



- Európai Parlament (2023): *Jelentés a leszármazással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és a közokiratok elfogadásáról, valamint az európai leszármazási igazolás létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról*. COM(2022)0695 – C9-0002/2023 – 2022/0402(CNS). Online: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0368\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0368_HU.html)
- European Commission (2022): *Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Report Accompanying the Document Proposal for a Council Regulation on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition of Decisions and Acceptance of Authentic Instruments in Matters of Parenthood and on the Creation of a European Certificate of Parenthood*. SWD(2022) 392 final. Online: [https://commission.europa.eu/document/download/08a20726-f57f-4590-aecc-a8c5bf2e4459\\_en?filename=swd\\_2022\\_392\\_1\\_en\\_resume\\_impact\\_assessment\\_part1\\_v3.pdf&pre-flang=hu](https://commission.europa.eu/document/download/08a20726-f57f-4590-aecc-a8c5bf2e4459_en?filename=swd_2022_392_1_en_resume_impact_assessment_part1_v3.pdf&pre-flang=hu)
- HARASIMIUK, Dominika E. (2025): Rainbow Families' Rights in the EU – How the Court of Justice of the European Union is Juggling Fundamental Rights, Free Movement and National Identity Clause. *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, 5(4). Online: <https://doi.org/10.12688/stomiedintrelat.17916.1>
- LEHÓCZKI Balázs (2021): Az Európai Bíróság gyakorlatából Azonos nemű szülőkkel rendelkező uniós polgár gyermek szabad mozgáshoz való jogából a gyermek állam-polgársága szerinti, az azonos nemű személyek szülői jogállásának lehetőségét el nem ismerő tagállamra háruló kötelezettségek. *Acta Humana*, 9(4), 95–101. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2021.4.5>
- MARINKÁS György (2023): Gondolatok az uniós jog elsőbbsége és a tagállamok nemzeti identitása közötti kapcsolatról. *Jog-Állam-Politika*, 15(2), 29–64. Online: <https://doi.org/10.58528/JAP.2023.15-2.29>
- MOREL, Sophie – VAN ALST, Hadewich – MARINOIU, Beatrice – CILLI, Valentina – NIKOLOVA, Madlen – WILDOER, Eline (2022): *Study to Support the Preparation of an Impact Assessment on a Possible Union Legislative Initiative on the Recognition of Parenthood between Member States*. Final Report. European Commission, B-1049. Online: <https://bit.ly/3I7FMU7>
- NEIDHARDT, Alberto-Horst (2018): The Coman Case: Extending Free Movement Rights to Same Sex Couples or Protecting Marital Status? *European University Institute*, 2018. december 13. Online: <https://me.eui.eu/alberto-horst-neidhardt/blog/the-coman-case-enhancing-free-movement-rights-for-same-sex-couples-or-protecting-the-status-of-marriage>
- Poland to Veto EU Proposal to Harmonise Surrogacy and LGBT Families. *CNE News*, 2022 december 13. Online: <https://cne.news/article/2201-poland-to-veto-eu-proposal-to-harmonise-surrogacy-and-lgbt-families>
- SZEIBERT Orsolya (2013): Ami a házasság témájából Európát jelenleg leginkább foglalkoztatja: az azonos nemű partnerek házassága. *Családi Jog*, 11(1), 38–44.
- TRYFONIDOU, Alina (2024): Free Movement of Same-Sex Spouses within the EU: The ECJ's Coman Judgment. *European Law Blog*, 2024. augusztus 14. Online: <https://www.europeanlawblog.eu/pub/free-movement-of-same-sex-spouses-within-the-eu-the-ecjs-coman-judgment/release/1>



VAN DEN BRINK, Martijn (2018): Is the Reasoning in “Coman” as Good as the Result? *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, 2018. június 10. Online: <https://verfassungsblog.de/is-the-reasoning-in-coman-as-good-as-the-result>

### *Jogi források*

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ)

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről

ENSZ, Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, New York, 1948

ENSZ, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1966

ENSZ, Gyermekjogi Egyezmény, New York, 1989

Hágai Örökbefogadási Egyezmény, Hága, 1993

Lisszaboni Szerződés Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, Lisszabon (Portugália), 2007. december 13.

### *Bíróági döntések*

II OPS 1/19 (2019/12/02)

Az Európai Unió Bírósága 221/21. sz. Sajtóközleménye. Online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-12/cp210221hu.pdf>

EJEB: 18766/11 és 36030/11 sz. az Oliari and Others v. Italy ügyben, 2015. július 21-én hozott ítélet. Online: <http://www.articolo29.it/wp-content/uploads/2015/07/CASE-OF-OLIARI-AND-OTHERS-v-ITALY.pdf>

EJEB: 29381/09 és 32684/09. sz. Vallianatos és társai kontra Görögország ügyben hozott döntés, 2013. november 7-én hozott ítélet. Online: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-128294>

EUB: a Coman és társai kontra Inspectoratul General pentru Imigrări és Ministerul Afacerilor Interne ítélet, C-673/16. sz. ügy. (2018. június 5.)

EUB: a V.M.A. kontra Stolichna obshtina Pancharevo-ügyben hozott ítélet (C-490/20 sz. ECLI:EU:C:2021:1008, 2021. december 14.)

EUB: C-2/21. sz. ügy Rzecznik Praw Obywatelskich, végzés, 2022. június 24.





Dóra Horváth<sup>1</sup>

# The Limits of the Protection of the Rule of Law in Preliminary Reference Procedures

*The principle of effective judicial protection has evolved from a general principle of EU law into a principle of constitutional nature linked to the rule of law. The preliminary ruling procedure of the EU has played an essential role in this development, as the ECJ has adapted for the purpose of the protection of judicial independence, the rules on assessing its jurisdiction, and the admissibility of preliminary questions. The ECJ has adopted a broad meaning to the EU law relevance of the case required for the jurisdiction of the ECJ, while restricting its jurisdiction for the enforcement of effective judicial protection as a constitutional principle. Uncertainties regarding the admissibility of the preliminary questions indicate the limited nature of preliminary ruling procedure in overtaking the role of protecting EU values, as well as the challenges that direct effect of general principles can pose in practice.*

**Keywords:** judicial independence, principle of effectiveness, rule of law, preliminary ruling procedure, preliminary reference, European Court of Justice, jurisdiction, direct effect of EU law, fundamental rights protection, Charter of Fundamental Rights

## Introduction

The principle of effective judicial protection evolves dynamically in the practice of the European Court of Justice (ECJ). The importance of this principle and the ECJ's activism are well observed in legal literature. The principle of effective judicial protection has been described as “a pillar of the EU legal order”<sup>2</sup> and “an epitome of EU liberal-constitutionalism”,<sup>3</sup> but also as a “sword”,<sup>4</sup> “a legal weapon”<sup>5</sup> used against Member States as well as an “unruly horse”.<sup>6</sup> The president of the ECJ, Koen Lenaerts has also stressed on a number of occasions the role of effective judicial protection as a guarantee for the

<sup>1</sup> PhD student, Ludovika University of Public Service, Doctoral School of Public Administration Sciences, e-mail: [dori.horvath14@gmail.com](mailto:dori.horvath14@gmail.com)

<sup>2</sup> ROEBEN 2020: 29.

<sup>3</sup> GENTILE 2022: 685.

<sup>4</sup> BONELLI 2023.

<sup>5</sup> GENTILE 2023.

<sup>6</sup> ARNULL 2011.



protection of the EU legal order, and, as part of the principle of the rule of law, a common value of the Member States, enshrined in Article 2 TEU.<sup>7</sup>

A significant part of the case law of the CJEU in relation to the protection of the rule of law as effective judicial protection is made up of preliminary rulings. The preliminary rulings procedure has been designed to assess the validity of EU acts and ensure that EU rules are applied uniformly and correctly in the Member States.<sup>8</sup> The preliminary ruling competence of the ECJ is based on the idea that the ECJ is best placed to rule on the validity of EU law and to ensure its uniform interpretation in the Member States by providing an authentic interpretation of EU law.<sup>9</sup> The ECJ's jurisdiction under Article 267 TFEU does not extend to interpreting national law or determining its compatibility with EU law,<sup>10</sup> nor can it rule on the validity of national legislation.<sup>11</sup> In practice, however, the limits of the scope of this competence is not so clearly delimited. The ECJ may rephrase the questions to indirectly rule on the compatibility of national law with EU law. In particular, in cases concerning the principle of effective judicial protection as part of the rule of law, the ECJ's solutions seem to be creative.

Through the examination of the ECJ case law, this paper seeks to answer the question of how and to what extent the ECJ has extended and may in the future extend its preliminary ruling competence and the scope of the principle of effective judicial protection. I will also examine what objectives and principles the ECJ's practice serves to give effect to and whether, ultimately, the preliminary ruling procedure is suitable for achieving these objectives. To answer these questions, this study focuses specifically on the assessment of the jurisdiction of the ECJ and of the admissibility of preliminary references in cases concerning the principle of effective judicial protection.

## Jurisdiction and admissibility

### *Preliminary remarks*

The concepts of jurisdiction and admissibility are not difficult to distinguish in theory. While jurisdiction refers to a general class of cases in which the ECJ may act (the relevance of the case and the question raised to EU law, the status of the judicial body raising the question), admissibility in a specific case refers to a condition which allows the exercise of jurisdiction, the examination of the merits and the decision (sufficiency of information provided, the necessity of the question raised, the hypothetical nature of the case).<sup>12</sup> However, the case law of the ECJ is not entirely consistent when it comes

<sup>7</sup> E.g. LENAERTS 2023; LENAERTS 2022; LENAERTS 2011.

<sup>8</sup> E.g. Case 314/85 *Foto-Frost* (EU:C:1987:452) 17, C-72/14, C-197/14 *X and van Dijk* (EU:C:2015:564), 54, C-495/03 *Intermodal Transports judgement* (EU:C:2005:552), 29.

<sup>9</sup> C-72/15 *PJSC* (EU:C:2017:236).

<sup>10</sup> C-37/92 *Criminal proceedings against José Vanacker, André Lesage, partie civile SA Baudoux combustibles*, (ECLI:EU:C:1993:836) 7.

<sup>11</sup> C-97/91 *Oleificio Borelli SpA v Commission of the European Communities* (ECLI:EU:C:1992:491), 9.

<sup>12</sup> BLUTMAN 2003: 88.



to distinguishing between questions of jurisdiction and admissibility.<sup>13</sup> The ECJ is also not clear on when a question concerning the scope of application of a provision shall be examined as a preliminary question of jurisdiction or as a question on the merit.<sup>14</sup> Considering the inconsistency in this regard, for the purpose of this article, I will refer only to the specific aspects within the questions of jurisdiction and admissibility, irrespective of under which question the ECJ assessed them. I will also consider as a question of jurisdiction all assessments by the ECJ on the scope of application of the principle of effective judicial protection, especially in cases where such decision of the ECJ was decisive for the EU law relevance of the case.

### *The relevance of the case (and question) to EU law*

As regards the jurisdiction of the ECJ, the question most often disputed is whether the relevance of the case or the questions to EU law can be established. Based on its settled case law, the ECJ does not have jurisdiction “if there is no element of Union law in the subject-matter of the case in the main proceedings”.<sup>15</sup>

The relationship of the case before national court to EU law, the relevance of the principle of effective judicial protection, can clearly be established, when the procedural rules of the Member States prevent the enforcement of EU substantive law.<sup>16</sup> According to the second subparagraph of Article 19 (1) TEU, Member States shall provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law. This principle is strengthened by Article 47 of the Charter which provides for the right to an effective remedy and a fair trial, giving concrete expression to the principle of effective judicial protection. From this principle the ECJ derived the requirement that national procedural rules governing actions for safeguarding an individual’s rights under EU law must not make it impossible or excessively difficult in practice to exercise rights conferred by EU law (principle of effectiveness) and must not be less favourable than those governing similar domestic actions (principle of equivalence).<sup>17</sup> The ECJ has also laid down a number of specific, substantive requirements in its case law.<sup>18</sup> In the course of the development of the principle of effective judicial protection, the ECJ has not called into question that the ECJ has jurisdiction to rule on a reference for a preliminary ruling only if the main proceedings fall within the scope of EU law.<sup>19</sup> This interpretation of jurisdiction is in line with the principle that the preliminary ruling procedure serves to ensure a consistent and uniform interpretation and effective application of EU law.

<sup>13</sup> BLUTMAN 2003: 90, 95–96; VARGA 2017: 20.

<sup>14</sup> E.g. C-617/10 *Åkerberg Fransson* (ECLI:EU:C:2013:105), C-896/19 *Repubblika* (ECLI:EU:C:2021:311), C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (ECLI:EU:C:2018:117).

<sup>15</sup> C-466/11 *Currà and others* (ECLI:EU:C:2012:465) para. 19.

<sup>16</sup> C-222/86 *UNECTEF v Heylens* (EU:C:1986:442) para. 14.

<sup>17</sup> Case 33/76 *Rewe* (EU:C:1976:88) para. 5.

<sup>18</sup> E.g. C-208/90 – *Emmott* (ECLI:EU:C:1991:333); C-6/90 – *Francovich and Bonifaci v Italy* (ECLI:EU:C:1991:428); C-213/89 – *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* (ECLI:EU:C:1990:257); MUZSALYI 2020.

<sup>19</sup> C-144/95 *Maurin*, (ECLI:EU:C:1996:235) para. 12; VARGA 2017: 207.



However, as a response to the rule of law backsliding in certain Member States, the ECJ has substantially reformed the principle of effective judicial protection. In the *Associação Sindical dos Juizes Portugueses judgment*<sup>20</sup> the question before the national court was whether certain salary-reduction measures infringed the EU principle of judicial independence. The ECJ did not assess as a preliminary question of jurisdiction the EU-law relevance of the case, although it was far from being evident. The Advocate General suggested an assessment of the jurisdiction of the ECJ, recognising that a connection of the case to EU law is necessary for the assessment of the jurisdiction of the ECJ.<sup>21</sup> The ECJ, however, did not explicitly examine the question of relevance of the case to EU law, but established as regards the scope of Article 19 (1) TEU that it “relates to ‘the fields covered by Union law’, irrespective of whether the Member States are implementing Union law, within the meaning of Article 51 (1) of the Charter”.<sup>22</sup> The ECJ then went on to state, that “every Member State must ensure that the bodies which, as ‘courts or tribunals’ within the meaning of EU law, come within its judicial system in the fields covered by that law, meet the requirements of effective judicial protection”.<sup>23</sup> The decision undoubtedly allowed for a significant limitation of the autonomy of the Member States by extending the scope of the principle of effective judicial protection, and it has also raised a number of questions concerning the possible limits of the scope of application of the principle of effective judicial protection and the limits of the ECJ’s jurisdiction to give preliminary rulings. I set out below the more recent practice of the ECJ related to the questions left open by the *ASJP* judgement, in particular the conditions under which the ECJ establishes the applicability of the principle of effective judicial protection.

One of the questions raised by the *ASJP* judgement was whether the Charter of Fundamental Rights can be invoked in cases falling within the extended scope of Article 19 (1) TEU. The ECJ answered this question in the negative, in the *Repubblica* judgment,<sup>24</sup> excluding the scope of the Charter in cases where the case only shows a connection with EU law through Article 19 (1) TEU.<sup>25</sup> Given the ECJ’s previous practice, this solution was not clearly foreseeable. In several decisions, the ECJ has adopted an expansive interpretation of Article 51 of the Charter, by establishing the scope of the Charter in cases falling “within the field of EU law”.<sup>26</sup> A further argument in favour of extending the scope of the Charter would have been that the case law of the ECJ has previously been consistent in holding that situations cannot exist which are covered in that way by European Union law without the Charter of Fundamental Rights being applicable.<sup>27</sup> On the other hand, though, although the ECJ has established

<sup>20</sup> C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (ECLI:EU:C:2018:117).

<sup>21</sup> Opinion of Advocate General Saugmandsgaard Øe in case C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (ECLI:EU:C:2017:395).

<sup>22</sup> C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (ECLI:EU:C:2018:117) para. 29.

<sup>23</sup> C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (ECLI:EU:C:2018:117) para. 37.

<sup>24</sup> C-896/19 *Repubblica* (ECLI:EU:C:2021:311).

<sup>25</sup> C-896/19 *Repubblica* (ECLI:EU:C:2021:311) para. 45.

<sup>26</sup> C-617/10 *Åkerberg Fransson* (EU:C:2013:105), C-34/09 *Ruiz Zambrano* (EU:C:2011:124). See TORRES PEREZ 2020a.

<sup>27</sup> Case C-617/10 *Åkerberg Fransson* (ECLI:EU:C:2013:105) para. 21; see also C-198/13 *Julian Hernández and Others* (ECLI:EU:C:2014:2055) para. 35, C-206/13 *Siragusa* (ECLI:EU:C:2014:126) para. 26–27.



the different scope of Article 47 of the Charter and Article 19 TEU, it has nevertheless held that Article 47 of the Charter must be taken into account for the interpretation of the principle of judicial independence deriving from Article 19 TEU.<sup>28</sup> Furthermore, the case law does not appear to have distinguished between the material scope of Article 47 of the Charter and Article 19 TEU. Although suggestions have been made by Advocate Generals<sup>29</sup> and the legal literature<sup>30</sup> as to the content of Article 19 TEU as opposed to Article 47 of the Charter, the ECJ did not follow these suggestions. This is important because if the two provisions apply the same substantive standards to the procedural law of the Member States, the narrower scope of application of Article 47 of the Charter compared to Article 19 TEU is essentially rendered meaningless.<sup>31</sup> Yet, the ECJ's practice does not lead to the conclusion that Article 19 TEU is only applied in case of general systemic failures which are serious violations of the rule of law, as opposed to the more stringent requirements of Article 47 of the Charter. In fact, the ECJ has not imposed any proportionality limits on its intervention in the autonomy of the Member States. A recent example of this is the ECJ's judgment in the joint cases of *YP and others and MM*.<sup>32</sup> The questions concerned whether the referring court could continue to hear the case pending before it notwithstanding the court decision suspending that judge and whether the court to which the case had been transferred was obliged to suspend its own proceedings in view of the fact that the court decision as a result of which the case was transferred had been given by a court the independence of which both courts referring preliminary reference to the ECJ doubted. The main proceedings were governed solely by national criminal law rules and there was no question of the application of EU law (other than the principle of judicial independence). The ECJ established its jurisdiction and examined the merits of the case, setting out the specific measures to be taken by the courts hearing the case. This case indicates that the ECJ accepts questions on judicial independence in cases where the effective implementation of EU substantive law is not at risk, regardless of whether the questions raised in such cases concern a specific or general threat to judicial independence.

The ECJ has also not incorporated any distinction whereby the ECJ treats the scope of application of judicial independence separately from the requirements of remedies and procedural rules, despite the suggestion by legal scholars that the latter should only apply in cases where the national court implements EU law.<sup>33</sup> Although the ECJ has not so far been called to assess the compatibility of national rules on remedies with the principle of effective judicial protection in cases falling outside the scope of EU law, the *ASJP* judgement could allow for such assessments also, and the ECJ has not ruled out since then the possibility to establish its jurisdiction in those matters.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> C-896/19 *Repubblika* (ECLI:EU:C:2021:311) para. 45.

<sup>29</sup> Opinion of Advocate General Tanchev in joined Cases C-558/18 and C-563/18, *Miasto Łowicz* (EU:C:2019:775) para. 125.

<sup>30</sup> TORRES PEREZ 2020a; PRECHAL 2022.

<sup>31</sup> TORRES PEREZ 2020b: 105–119; VAN ELSUWEGE – GREMMELPREZ 2020.

<sup>32</sup> C-615/20, C-671/20 *YP and others and suspension d'un juge* (ECLI:EU:C:2023:562).

<sup>33</sup> PRECHAL 2022.

<sup>34</sup> C-53/23 *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* (ECLI:EU:C:2024:388).



There is also a special aspect of the principle of judicial independence, namely that the court may raise questions concerning this principle also when they are unrelated to the subject matter of the main proceedings. In the *Miasto Łowicz*<sup>35</sup> case, the court expressed concern that if it found the judges guilty of a criminal offence, disciplinary proceedings would be brought against them, and requested the ECJ to assess whether the disciplinary liability regime violated Article 19 (1) TEU. The ECJ, however, established that there must be a connecting factor between the dispute and the provisions of EU law whose interpretation is sought, and in this case, the ECJ found that “the disputes in the main proceedings were not substantively connected to EU law, in particular to the second subparagraph of Article 19 (1) TEU to which the questions referred relate, and that the referring courts are not therefore required to apply that law, or that provision, in order to determine the substantive solution to be given to those disputes”.<sup>36</sup>

The ECJ here underlined that Article 19 (1) could not apply to the question the court raised, since the dispute before the national court did not concern any EU law provision, including Article 19 (1) TEU, contrary to the *ASJP* case.<sup>37</sup> The ECJ on this basis found the question inadmissible. In contrast, in later cases the ECJ departed from this practice, and found that a question of judicial independence may arise in cases where the dispute itself is not related to EU law in any way, not even through the principle of judicial independence. In this context, in the case of *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*,<sup>38</sup> the criminal proceedings pending before the referring court had only a tangential connection with EU law, namely the national court referred to the principle of the presumption of innocence enshrined in Article 6 of Directive 2016/343/EU in addition to the principle of judicial independence. However, the ECJ found the reference to judicial independence sufficient to establish jurisdiction.<sup>39</sup> In subsequent cases, it became clear that the ECJ’s jurisdiction could also be established when question of judicial independence does not concern the underlying case, and the subject matter of the case does not have any relevance to EU law including the question of judicial independence.<sup>40</sup> Based on the more recent practice of the ECJ, it seems that the ECJ does not distinguish between questions raised in the main proceedings and questions raised as so-called preliminary questions, independent from the main proceedings.

### *Independence of the referring court*

In cases concerning the principle of judicial independence, the interpretation of ‘court or tribunal’ in Article 267 TFEU is also of importance in assessing the jurisdiction of the ECJ. Pursuant to Article 267 TFEU, the jurisdiction of the ECJ to give a preliminary

<sup>35</sup> C-558/18 and C-563/18 *Miasto Łowicz* (ECLI:EU:C:2020:234).

<sup>36</sup> ECLI:EU:C:2020:234, para. 49.

<sup>37</sup> ECLI:EU:C:2020:234, para. 49.

<sup>38</sup> C-748/19, C-754/19 *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* (ECLI:EU:C:2021:931).

<sup>39</sup> ECLI:EU:C:2021:931, para. 36–38.

<sup>40</sup> C-748/19, C-754/19 *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* (ECLI:EU:C:2021:931), C-615/20 *YP and others* and *suspension d’un juge* (ECLI:EU:C:2023:562), C-181/21, C-269/21 *G. v MS (Nomination des juges de droit commun en Pologne)* (ECLI:EU:C:2024:1).



ruling is subject to the condition that the question is referred by a court or tribunal. The concept of court or tribunal in Article 267 TFEU has been in a centre of debate, the question being whether the conceptual criteria for a court or tribunal under Article 267 TFEU are equivalent to an independent, impartial tribunal established by law, as provided for by Article 47 of the Charter and by Article 19 (1) TEU. Some Advocate Generals have suggested a less rigid interpretation of the status of independence of the court or tribunal under Article 267 TFEU<sup>41</sup> for the sake of the protection of the dialogue and for fostering the uniform and consistent interpretation and effective protection of the rights of individuals. However, the ECJ did not follow these suggestions, and has not distinguished the concept of court or tribunal under Article 267 TFEU from that of Article 19 (1) TEU and Article 47 Charter.<sup>42</sup> In the *Getin Noble Bank* judgement<sup>43</sup> the ECJ held that, although there is a presumption that courts or tribunals under national law satisfy the concept of a court or tribunal within the meaning of Article 267 TFEU, that presumption may be rebutted, first, where a final decision is taken that the body concerned does not constitute a court or tribunal and, second, “a different assessment [...] could be made in circumstances in which, beyond the personal situation of the judge or judges formally submitting a request pursuant to Article 267 TFEU, other factors were to have repercussions on the functioning of the referring court to which those judges belong and thus contribute to undermining the independence and impartiality of that court”.<sup>44</sup>

In the *Krajowa Rada Sądownictwa* case,<sup>45</sup> the question was referred by the Extraordinary Control and Public Affairs Chamber of the Polish Supreme Court. The ECJ found that it lacked jurisdiction because of the lack of independence of the referring court. The ECJ ruled that if a court does not meet the requirements arising from the EU principle of judicial independence, it cannot refer a question to the ECJ. In this case, the ECJ placed the constitutional test of the independence of the judiciary above other aspects of the effective application of EU substantive law and the uniform interpretation of EU law.

## Necessity of the question

For a question to be admissible before the ECJ, the national court must have before it a question on the interpretation of EU law. According to Article 267 TFEU, a request for

<sup>41</sup> Opinion of Advocate General Bobek in *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2021:557, point 36, Opinion of Advocate General Wahl in Joined Cases *Torresi*, C-58/13 and C-59/13, EU:C:2014:265, points 48 to 51, Opinion of Advocate General Rantos in Case C-718/21, *L.G. v Krajowa Rada Sądownictwa* (ECLI:EU:C:2023:150) point 22.

<sup>42</sup> C-272/19 *Land Hessen* (ECLI:EU:C:2020:535), C-274/14 *Banco de Santander* (ECLI:EU:C:2020:17) para. 56 C-203/14 *Consorti Sanitari del Maresme* (ECLI:EU:C:2015:664) referring to C-506/04 *Wilson* (ECLI:EU:C:2006:587).

<sup>43</sup> C-132/20 *Getin Noble Bank* (ECLI:EU:C:2022:235).

<sup>44</sup> ECLI:EU:C:2022:235, para. 75.

<sup>45</sup> C-718/21 *Krajowa Rada Sądownictwa* (*Maintien en fonctions d'un juge*), (ECLI:EU:C:2023:1015).





a preliminary ruling must be 'necessary' for the referring court for a 'judgment to be delivered' in the case pending before it.<sup>46</sup>

Member States often argue that the question has already been decided by national practice,<sup>47</sup> or that the answer to the question is clear and therefore does not need to be answered, or that the question is not relevant.<sup>48</sup> These objections have been consistently rejected by the ECJ, since they do not call into question the objective relevance of the question, but its subjective importance and significance. On the same basis, questions cannot be regarded as hypothetical on the ground that the national court has 'incorrectly' interpreted the provision of national law or 'incorrectly' established the facts,<sup>49</sup> and that the questions relating to the provisions of EU law would not have arisen if the interpretation and establishment of the facts had been correct.<sup>50</sup>

Out of the arguments referring to the irrelevance of the question to the decision of the case, the ECJ takes into account only those where there is no connection between the provision sought to be interpreted and the facts and purpose of the main proceedings, even on the basis of the facts and the interpretation of the law presented by the referring court. The question may be regarded as hypothetical if the ECJ can conclude, on the basis of the national legal background and the circumstances of the case as presented to it, that the national court has no jurisdiction to rule on the question which it has referred or that the answer to the question cannot help to resolve the case pending before it or the questions raised. Although the ECJ cannot interpret national law, the national legal background presented and the question raised and to be decided in the case must, in such circumstances, lead the ECJ to hold that the national court has no jurisdiction under national law to decide a particular question. Where the referring court considers that it has jurisdiction to decide the question, the ECJ does not call it into question. The ECJ only declares a question to be hypothetical if it does not follow either from the national court's statements or from practice that the referring court has actual jurisdiction to decide the question.

A clear example to a hypothetical issue is where the question relied on the assumption of the national court that there would be an appeal against its decision.<sup>51</sup> Admissibility is less evident, however, in cases where the national court relying on EU law wishes to rule on questions which are not otherwise authorised by national law.

In cases relating to the principle of judicial independence, the question may arise not only in the context of a dispute pending before the court, but also as a so-called preliminary question independent of the dispute. In such cases, the court has no jurisdiction under national law to decide the question, it is not required to make any ruling on the question, nor can it be argued that a specific provision of a Member State

<sup>46</sup> C-558/18 and C-563/18, *Miasto Łowicz and Prokurator Generalny* (EU:C:2020:234) para. 45, C-472/17 *Di Girolamo* (ECLI:EU:C:2018:684) para. 31.

<sup>47</sup> C-215/21 *Servicios prescriptor y medios de pagos E.F.C. S.A.U.* (ECLI:EU:C:2022:723) para. 25, C-618/10 *Banco Español de Crédito* (EU:C:2012:349) para. 76, C-35/22 *CAJASUR Banco* (ECLI:EU:C:2023:569) para. 14

<sup>48</sup> C-64/20 *An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne* (ECLI:EU:C:2021:207).

<sup>49</sup> C-363/21 *Ferrovienord* (ECLI:EU:C:2023:563).

<sup>50</sup> C-756/21 *International Protection Appeals Tribunal and Others (Attentatau Pakistan)* (ECLI:EU:C:2023:523).

<sup>51</sup> C-748/19 *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* (ECLI:EU:C:2021:931) para. 93.





constitutes an obstacle to the application of EU law which could be remedied by setting aside national law – in particular where the subject matter of the main action does not concern EU substantive law. In such cases, the question for the national court is whether, under the provision of EU law sought to be interpreted, the national court may have jurisdiction to examine the question at issue. Such questions arise for example when the court is examining whether it meets the requirement of independence or whether another court meets that requirement. The case law of the ECJ has so far decided on a case by case basis whether it considers the question to be hypothetical or admissible in cases where national law does not allow for any decision on the question concerned, meaning that from the perspective of national law, the question raised by the national court do not arise. The criteria applied by the ECJ for admissibility does not appear to be clear in these cases.

The ECJ uses two lines of reasoning in parallel. According to the first, such questions can only be decided on the merits, since an interpretation of the EU legal provision is necessary to answer the question. The other line of argument is that the hypothetical nature of the question is a question of fact which the ECJ must assess in the light of the national legal background put forward by the referring court and the background and circumstances of the case. That is to say, if the national law does not allow the national court to rule on the question, the ECJ considers that the question is hypothetical, and therefore rejects it as inadmissible. The two arguments are logically incompatible. Depending on which approach the Court has chosen, it has either accepted the question or not.

In the following two cases, the ECJ ruled inadmissibility. In the case *Prokurator Generalny*,<sup>52</sup> the disciplinary proceedings against the applicant were brought before a court appointed by a judge whose independence – according to the referring court – could not be established. The ECJ held that, under national law, the court hearing the case did not have the jurisdiction to rule on the lawfulness of the act appointing the person concerned as a judge. The ECJ therefore held that the question was hypothetical, since its answer was not necessary for the resolution of the dispute. The ECJ also held that the possible disregard of the right to have the dispute heard by an independent and impartial tribunal established by law should have been challenged in an earlier court proceeding.

In joined cases *G. v MS*,<sup>53</sup> the ECJ also based its reasoning on the fact that the referring court did not have jurisdiction under national law to decide on the question concerned. Indeed, the referring judge did not have the power to exclude his fellow judge sitting in the same chamber and could not decide on the independence of another court whose final decision was binding on the referring court.<sup>54</sup> Here, the ECJ interpreted the terms ‘actually and objectively necessary’ as meaning that the national court must have jurisdiction based on national law to rule on the question raised.<sup>55</sup> The ECJ held that the necessity of the interpretation sought, within the meaning of Article 267 TFEU, means

<sup>52</sup> C-508/19 *Prokurator Generalny (Chambre disciplinaire de la Cour suprême – Nomination)* (ECLI:EU:C:2022:201), see also C-558/18 and C-563/18, *Miasto Łowicz* (EU:C:2019:775).

<sup>53</sup> C-181/21, C-269/21 *G.* (ECLI:EU:C:2024:1).

<sup>54</sup> ECLI:EU:C:2024:1, para. 74.

<sup>55</sup> C-508/19 *Prokurator Generalny (Chambre disciplinaire de la Cour suprême – Nomination)* (ECLI:EU:C:2022:201).



that the national court – the referring judge alone – must be able to draw the necessary conclusions from that interpretation by assessing, in the light of that interpretation, the lawfulness of the appointment of another judge of the same formation of the ECJ and, where appropriate, by deciding whether to disqualify that judge.<sup>56</sup> The ECJ established that “it does not appear that the referring court [...] has jurisdiction, under the rules of national law, to assess the legality, in the light, in particular, of EU law, of the panel of three judges which made the order definitively ruling on the application for protective measures and, in particular, the conditions for the appointment of Judge A.T., and to call into question, where appropriate, that order”.<sup>57</sup>

The ECJ concluded that since, under the rules of national law, the judge which made the reference for a preliminary ruling in that case could not, alone, act in that way, it cannot therefore take account of the answer to the question. On that basis, the question was considered hypothetical.<sup>58</sup>

On the other hand, though, the ECJ has found the question admissible in a number of cases where the national courts had no jurisdiction to decide the question under national law.<sup>59</sup> In the case of *A.K. and others*,<sup>60</sup> the dispute pending before a Polish court had to be transferred to a new judicial body, the Disciplinary Chamber, due to a change in national rules. However, the referring court, not being convinced as to the independence of the Disciplinary Chamber, referred the matter to the ECJ for a preliminary ruling. Although the national court clearly had no jurisdiction to rule on the matter under national law, the ECJ admitted the question, on the ground, first, that to set aside national law in the case would have the effect of conferring jurisdiction on the national court to rule on the matter under the national legislation *previously in force*.<sup>61</sup> The ECJ in this case laid down a broad and new understanding of the disapplication of EU law, according to which the national court does not only disregard national law contrary to EU law, or set aside national law to apply EU law instead. In this case the court sets aside national law and applies national law that is not in force anymore.

This broad meaning of setting aside national law was applied when deciding on the admissibility of the case *A.B. and others*,<sup>62</sup> where judges whose appointment was rejected by the National Judicial Council (NJC) did not have any opportunity for appeal due to a change in legislation. The referring court asked whether, setting aside national law, it could disregard the decision of the NJC declaring the appeal proceedings of judges who had been subject to an appeal to be devoid of purpose? The referring court questioned whether it can disregard legislative changes, and disapply the national rules at issue, by

<sup>56</sup> C-181/21, C-269/21 G. (ECLI:EU:C:2024:1) para. 69.

<sup>57</sup> ECLI:EU:C:2024:1, para. 76.

<sup>58</sup> ECLI:EU:C:2024:1, para. 70–72.

<sup>59</sup> C-564/21 *Bundesrepublik Deutschland* (ECLI:EU:C:2022:951), C-585/18 *A.K. (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court)* (ECLI:EU:C:2019:982), C-824/18 *A.B. and others (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)* (ECLI:EU:C:2021:153), C-487/19 *W. Ż. and des affaires publiques de la Cour suprême – nomination* (ECLI:EU:C:2021:798), C-748/19 and C-754/19 *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* (ECLI:EU:C:2021:931).

<sup>60</sup> C-585/18 *A.K. (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court)* (ECLI:EU:C:2019:982).

<sup>61</sup> ECLI:EU:C:2019:982, para. 112.

<sup>62</sup> C-824/18 *A.B. and others (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)* (ECLI:EU:C:2021:153).



continuing to assume the jurisdiction previously vested in it.<sup>63</sup> Although national law excluded the jurisdiction of the court to rule on the question at issue, the ECJ's reasoning did not preclude the admissibility of the question.

In the case of *W. Ż.*,<sup>64</sup> in the main proceedings, the referring court was called upon to rule on the exclusion of judges who were called to decide on the appeal of *W. Ż.* In the meantime, the case of appeal was referred to a new judge, who closed the case without hearing *W. Ż.* The referring court asked if it had jurisdiction to assess the appointment of the judge deciding on the appeal case of *W. Ż.* and disregard the binding decision of the court on that basis. The referring court did not have the power under national law to make such assessment even by setting aside national law on jurisdiction and applying the national rules previously in force. The ECJ here has formulated an even broader admissibility criterion, by establishing that, if the question is raised on the scope of Article 19 TEU, it can, in principle, be answered only by an assessment on the merits regardless of what sort of requirement the national court seeks to derive from EU law. The ECJ therefore merely relied here on the fact that, since the questions relate to the substance of the question referred, cannot, by their very nature, lead to the inadmissibility of the question concerned the interpretation of EU law.<sup>65</sup> The ECJ did not consider whether the national court had any jurisdiction under national law to decide on the lawfulness of the appointment of another judge,<sup>66</sup> and accordingly find its order to be null and void and then rule on the application before it.

In the *Prokuratura* judgment,<sup>67</sup> the ECJ chose a similar interpretation as in *W. Ż.* The ECJ argued that the “question referred concerns the interpretation of provisions of EU law and their effects, in view, in particular, of the primacy of that law, on the regularity of the composition of the adjudicating panels hearing the cases in the main proceedings”.<sup>68</sup> As to the objection that the answer to the questions could not, under national law, affect the course of the main proceedings, the ECJ reinforced the argument relied on in *W. Ż.*, that is, that the questions which relate to the scope of the provisions of EU law, and to the likely effects of those provisions, cannot by their very nature, entail the inadmissibility of that question.<sup>69</sup>

In the case *YP and others*<sup>70</sup> already outlined in this article, the question referred by the national courts challenged the binding effect of a judicial decision based on doubts as to the independence of the decision-making body. Although the national law did not allow the referring courts to challenge the contested decision and, even if the decision were disregarded, there was no procedural basis enabling them to reallocate the cases to the judge who originally heard them, the ECJ did not find the questions to be hypothetical.

<sup>63</sup> ECLI:EU:C:2021:153, para. 81.

<sup>64</sup> C-487/19 *W. Ż. and des affaires publiques de la Cour suprême – nomination* (ECLI:EU:C:2021:798).

<sup>65</sup> ECLI:EU:C:2021:798, para. 90.

<sup>66</sup> ECLI:EU:C:2021:798, para. 153.

<sup>67</sup> C-748/19 and C-754/19 *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* (ECLI:EU:C:2021:931).

<sup>68</sup> ECLI:EU:C:2021:931, para. 49.

<sup>69</sup> ECLI:EU:C:2021:931, para. 49.

<sup>70</sup> C-615/20 *YP and others and suspension d'un juge* (ECLI:EU:C:2023:562).



## Analysis and conclusion

### *The future of the principle of effective judicial protection*

The principle of effective judicial protection in preliminary rulings goes beyond ensuring the enforcement of EU substantive law, and has evolved into a fundamental right and at the same time a directly applicable requirement of EU law. Essentially, the ECJ does not examine the EU law relevance of the underlying case as an independent question, in order to establish its jurisdiction, instead the ECJ only examines the EU law relevance of the questions, irrespective of whether the question is connected with the dispute to be decided in the case before the national court. Besides, in cases where the case has a connection with Union law only through the principle of judicial independence, the ECJ does not examine whether the problem the question raises is specific to the concrete case or whether it is general enough so that the interpretation given by the ECJ would contribute to the safeguarding of the principle of judicial independence in other cases, where EU substantive law is actually implemented. The lack of such assessment supports the view that the aim of Article 19 (1) TEU shifted from the effective enforcement of EU law to the general protection of judicial independence as a constitutional principle. In some cases, the principle of effective judicial protection as an expression of the rule of law, can even risk resulting in a lowered level of protection of the parties' rights under EU law, since national courts cannot refer a preliminary question to the ECJ if they do not pass for an independent and impartial court established by law, which may put parties before such a judicial body in an even more vulnerable position. In addition, in such cases, the uniform and consistent interpretation of EU law may also be jeopardised.

The scope of application of this principle, however, remains unclear as it has not been clarified in which cases the extended scope of Article 19 TEU, which is not governed by the provisions of the Charter, can be invoked. The general protection of the principle of judicial independence derived from the principle of effective judicial protection also raises the question of what other constitutional principles may be given general protection by the ECJ on the ground that their infringement jeopardises or undermines the effective application of EU law? The principle of effective judicial protection in Article 19 TEU may open the door to the general protection of other fundamental rights in the EU, beyond the principle of judicial independence. The ECJ has not, on the basis of its case law, ruled out the possibility of further extending the material scope of the principle of effective judicial protection. The ECJ may argue that the principle of effective judicial protection is inseparable from the adequate protection of certain fundamental rights and extend its jurisdiction to interpret and define in preliminary reference procedure for instance, the principle of legal certainty, communication rights, the protection of human dignity, or other personality rights, based on the argument that the adequacy of the protection of certain fundamental rights is a necessary guarantee of effective judicial protection.



## *Can the rule of law be protected in preliminary ruling procedure?*

Starting with the *ASJP* judgement, and in particular in the context of systemic rule of law problems related to the Polish judicial system, the preliminary ruling procedure has become a key instrument for addressing the rule of law backsliding in Member States. In its preliminary ruling procedures, the ECJ has taken on an active role, and seems to have attempted to take over as much as possible the function of the infringement procedure and the procedure laid down in Article 7 TEU in protecting and ensuring the values enshrined in Article 2 TEU. However, the limitations of the preliminary ruling procedure have also become apparent. In some cases, the ECJ itself recognised, by rendering the questions inapplicable, that the means of preliminary ruling procedure to protect the rule of law is limited, even if the ECJ could find the national legislation in contrary to the principle of effective judicial protection, interpretive answers of the ECJ is not sufficient, national judges cannot remedy on a case by case basis situations where systemic legislative reform is needed.<sup>71</sup> There can be situations contrary to EU law which cannot be remedied in preliminary ruling procedure. However, there is still no consistently applied admissibility test in the ECJ's practice, the question of where to draw the line is decided on a case by case basis.

## *Another hidden cause of inconsistency: The direct effect of judicial independence*

The uncertainty in the Court's case law as to the admissibility of questions also highlights the challenges that the direct effect of the principle of effective judicial protection raises. In *Torubarov*,<sup>72</sup> the ECJ established that the principle of effective judicial protection is directly applicable, i.e. that national provisions contrary to this provision must be set aside by the national court. The principle of judicial independence is, however, a principle of constitutional law nature, guaranteed by the rules governing the organisation and functioning of the judiciary and the status of judges. Therefore, it is possible, that setting aside national provisions contrary to the EU principle of judicial independence leaves the national court without applicable law in certain cases. Matteo Bonelli has called the direct effect of the principle of effective judicial protection a "fiction" and warned that it "might lead to important disruptions of national judicial systems".<sup>73</sup> The practice of the ECJ on the admissibility of questions over the last few years has demonstrated this. In some cases, the ECJ itself has assisted the court by determining how the judge should act in cases where national law had to be set aside. Whereas, in other cases the ECJ has ruled that the question is inadmissible on the ground that the referring judge, acting in his own jurisdiction, could not alone draw the consequence from the answer to the question. The problem arises when the setting aside of national law leaves the

<sup>71</sup> C-181/21, C-269/21 G. (ECLI:EU:C:2024:1).

<sup>72</sup> C-556/17, *Torubarov*, (ECLI:EU:C:2019:626) para. 74, C-924/19 PPU and C-925/19 PPU *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, (ECLI:EU:C:2020:367) para. 146.

<sup>73</sup> BONELLI 2022: 94.



national court without applicable law, which can only be remedied by the legislature, not by the courts. In my opinion, in the context of the admissibility of the question, the ECJ's practice could be rendered predictable by a consistent application of the principle, already laid down by the ECJ in case G, that the question is hypothetical if the court cannot independently draw any conclusion from the answer to the question, including cases where national legislation should be set aside.<sup>74</sup>

To conclude, there is great potential for the principle of effective judicial protection for further development, and it is likely that the ECJ will not back down from using this principle in preliminary ruling procedures to fight against Member States for the protection of the common values of the EU. However, it is crucial for the ECJ to recognise in this battle the limits of preliminary ruling procedure, and most importantly, strive for consistency, the elimination of parallel standards and contradictions in its practice. The latter would not only be essential to promoting the coherence of the EU legal order and the legitimacy of the EU judiciary, but also to ensuring the principle of the rule of law in the very procedures in which the ECJ seeks its protection from national autocratic aspirations.

## References

- ARNULL, Anthony (2011): The Principle of Effective Judicial Protection in EU Law: An Unruly Horse? *European Law Review*, 36(1), 51–70.
- BLUTMAN László (2003): *EU-jog a tárgyalóteremben. Az előzetes döntéshozatal*. Budapest: KJK-Kerszöv.
- BONELLI, Matteo (2022): Article 47 of the Charter, Effective Judicial Protection and the (Procedural) Autonomy of the Member States. In BONELLI, Matteo – ELIANTONIO, Mariolina – GENTILE, Giulia (eds): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection: Volume 1: The Court of Justice's Perspective*. Oxford: Hart Publishing, 81–98. Online: <https://doi.org/10.5040/9781509947973.ch-005>
- BONELLI, Matteo (2023): Article 47 of the Charter, Effective Judicial Protection and the (Procedural) Autonomy of the Member States. *REALaw.blog*, 8 February 2023. Online: <https://realaw.blog/?p=2151>
- GENTILE, Giulia (2022): Autonomous but Interdependent: Constitutional Traditions on Judicial Protection and the General Principle of Effective Judicial Protection. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 29(6), 685–707. Online: <https://doi.org/10.1177/1023263X231158489>
- GENTILE, Giulia (2023): Effective Judicial Protection: Enforcement, Judicial Federalism and the Politics of EU Law. *European Law Open*, 2(1), 128–143. Online: <https://doi.org/10.1017/elo.2022.48>
- LENAERTS, Koen (2011): Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice. *Fordham International Law Journal*, 33(5), 1338–1387.

<sup>74</sup> C-181/21, C-269/21 G. (*Nomination des juges de droit commun en Pologne*) (ECLI:EU:C:2024:1) para. 69.





- LENAERTS, Koen (2022): Judicial Dialogue in a Changing World: Preserving Judicial Independence. In CAPETA, Tamara – GOLDNER LANG, Iris – PERIŠIN, Tamara (eds.): *The Changing European Union. A Critical View on the Role of Law and the Courts*. Oxford: Hart Publishing, 9–34. Online: <https://doi.org/10.5040/9781509937363.ch-002>
- LENAERTS, Koen (2023): On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU. *Columbia Journal of European Law*, 29(2), 25–63.
- MUZZALYI Róbert (2020): *Az EU-jog hatása a polgári eljárásjogra*. Budapest: Akadémiai Kiadó. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634546108>
- O'NEILL, Ruairi (2021): Effet Utile and the (Re)organisation of National Judiciaries: A Not so Unique Institutional Response to a Uniquely Important Challenge? *European Law Journal*, 27(1–3), 240–261. Online: <https://doi.org/10.1111/eulj.12437>
- PRECHAL, Sacha (2022): Article 19 TEU and National Courts: A New Role for the Principle of Effective Judicial Protection? In BONELLI, Matteo – ELIANTONIO, Mariolina – GENTILE, Giulia (eds): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection: Volume 1: The Court of Justice's Perspective*. Oxford: Hart Publishing, 11–26. Online: <https://doi.org/10.5040/9781509947973.ch-001>
- ROEBEN, Volker (2020): Judicial Protection as the Meta-Norm in the EU Judicial Architecture. *Hague Journal on the Rule of Law*, 12(1), 29–62. Online: <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00085-3>
- TORRES PEREZ, Aida (2020a): Rights and Powers in the European Union: Towards a Charter That Is Fully Applicable to the Member States? *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 22(3), 279–300. Online: <https://doi.org/10.1017/cel.2020.8>
- TORRES PEREZ, Aida (2020b): From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as Watchdog of Judicial Independence. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(1), 105–119. Online: <https://doi.org/10.1177/1023263X19892185>
- VAN ELSUWEGE, Peter – GREMMELPREZ, Femke (2020): Protecting the Rule of Law in the EU Legal Order: A Constitutional Role for the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, 16(1), 8–32. Online: <https://doi.org/10.1017/s1574019620000085>
- VARGA Zsófia (2017): *Az EU-jog alkalmazása. Kézikönyv gyakorló jogászoknak*. Budapest: Wolters Kluwer.







Nosirkhon Qodirov<sup>1</sup>

# Central Asian Perceptions of the EU

## Insights from ATLAS.ti Analysis of Mass Media in Kazakhstan and Tajikistan

*The research explores the perception of the EU in Central Asian mass media, specifically focusing on Kazakhstan and Tajikistan comparatively. Four news agencies, two from each country, were selected, and news articles related to the EU published between 2019 and 2023 were collected. The guiding question for this study is: How is the EU portrayed in mass media in Kazakhstan and Tajikistan? To answer this question, a mixed-method approach was employed, and collected data were analysed using ATLAS.ti, a computer-assisted qualitative data analysis software. The main finding from this analysis is that in Kazakhstan, the EU is predominantly portrayed as an economic powerhouse, highlighting its significant contributions to economic development through initiatives, partnerships, and investments. Tajikistan's media emphasises the EU's role as a security partner and humanitarian supporter, particularly addressing regional challenges originating from Afghanistan. These findings demonstrate that Central Asian mass media primarily regard the EU as an economic power, with limited recognition of its role in security sector reform and trade norms, and its normative power is barely visible in the region.*

**Keywords:** EU, Central Asia, economic cooperation, security partner

## Introduction

After the dissolution of the Soviet Union in the early 1990s, Kazakhstan and Tajikistan emerged as independent nations, embarking on significant political and socioeconomic transformations. Both countries, as transitional post-totalitarian societies, prioritised the establishment of friendly and strategic relationships with global geopolitical actors, including Russia, China, the U.S., and the EU.<sup>2</sup> Kazakhstan has notably achieved diplomatic success through the establishment of partnerships with the U.S. and European countries. In 2008, Kazakhstan adopted the Path to Europe programme, paving the way for enhanced cooperation with the EU. Tajikistan, adopting an open-door

<sup>1</sup> PhD Candidate, University of Szeged, Doctoral School of Law and Political Sciences.

<sup>2</sup> KASSEN 2018: 314.

policy and a multi-vector strategy, similarly emphasises equality and mutual interests in its foreign policy, particularly encouraging foreign investments for economic development.<sup>3</sup> Tajikistan faced the challenges of a devastating civil war from 1992 to 1997, leaving lasting implications on its social and economic structures. The EU has become a crucial economic partner for Tajikistan, with a focus on economic, trade, and foreign investment. Tajikistan's commitment to economic collaboration is evident in its recognition of the EU as a crucial economic partner, particularly highlighted in the Concept of the Foreign Policy of the Republic of Tajikistan. This engagement extends to various European institutions, including the European Parliament, the European Commission, the European Council, and the European Investment Bank.<sup>4</sup>

The strategic nature of cooperation is repeatedly stressed in the media. The President of Kazakhstan, as quoted in *Vremya*, highlights the strategic significance of the partnership with the EU, particularly emphasising its role as Kazakhstan's largest trading partner.<sup>5</sup> Kazakhstan has deepened its ties with the EU through the Enhanced Partnership and Cooperation Agreement, effective since 1 March 2020.<sup>6</sup> The EU's Strategy on Central Asia serves as a comprehensive framework for regional engagement, emphasising resilience and prosperity, aligning with Kazakhstan's transition to a green economy and economic diversification. Notably, the EU is a pivotal trade partner for Kazakhstan, representing a substantial portion of its external trade and foreign direct investment.<sup>7</sup> Similarly, the EU's relationship with Tajikistan has evolved significantly since 1991, with the Partnership and Cooperation Agreement serving as the foundation since 2010. It is important to note that negotiations for an Enhanced Partnership and Cooperation Agreement commenced in 2023, underscoring the dynamic nature of these relations.<sup>8</sup>

In the broader context of Central Asia, after gaining independence from the Soviet Union, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan pursued distinct foreign policies. Turkmenistan notably adopted a policy of neutrality, while the other four countries implemented a multi-vector approach, balancing relations with various international actors. Russia, a key player in the region, maintained political, economic, and military influence through bilateral relations and regional organisations like the Eurasian Economic Union and Collective Security Treaty Organization. China, with a direct border with three Central Asian countries, emerged as a significant economic partner, engaging in projects such as the Belt and Road Initiative.

The EU's increasing interest in the region, driven by geopolitical considerations, energy resources, and the war on terror in Afghanistan, led to enhanced engagement. The EU established diplomatic relations with all Central Asian countries and played an active role through its Delegations in the region. The economic dimension is a cornerstone of EU–Central Asia relations, with the EU being Kazakhstan's most significant trade partner, representing nearly 30% of its external trade in 2021. The EU's role as a major investor in Kazakhstan, comprising 48% of total gross Foreign Direct Investment flows,

<sup>3</sup> RIZOYON 2021.

<sup>4</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Tajikistan 2015.

<sup>5</sup> *Vremya* 2023a.

<sup>6</sup> European External Action Service 2023a.

<sup>7</sup> European External Action Service 2023a.

<sup>8</sup> European External Action Service 2023b.



underscores the depth of economic collaboration.<sup>9</sup> The multifaceted trade relationship encompasses exports and imports, with the EU playing a pivotal role in Kazakhstan's economic diversification efforts.

This study undertakes a comprehensive analysis of perceptions of the EU in Central Asia, with a specific focus on media portrayals. The study of perceptions of the EU in Central Asia through media holds significant importance for several reasons, offering valuable insights into the dynamics of international relations, regional diplomacy, and the broader geopolitical landscape. First and foremost, understanding how the EU is portrayed in Central Asian media serves as a barometer for the effectiveness of the EU's diplomatic efforts and its image-building initiatives in the region. Media, as a powerful disseminator of information, shapes public opinion and influences the narrative surrounding international actors. Moreover, Central Asia, with its diverse socio-cultural fabric and historical ties to other major powers like Russia and China, presents a complex environment where the EU seeks to establish its normative influence. A perception study allows for a nuanced analysis of how the EU's values, policies, and partnerships are perceived in the region, providing policymakers with valuable data to tailor their engagement strategies. Additionally, media portrayals play a crucial role in shaping public attitudes toward international actors, influencing public opinion on issues ranging from economic cooperation to political alignment. This, in turn, can impact the broader political climate and potentially influence policy decisions at both national and regional levels. Furthermore, as Central Asia increasingly becomes a focal point for global powers, including Russia, China, and the United States, understanding how the EU is positioned in the media narratives of Central Asian countries becomes essential for comprehending the region's geopolitical alignments.

The EU has been described with various terms such as civilian, soft, and normative power over time. Among these, the concept of Normative Power has sparked considerable debate among researchers and has significantly influenced the EU's self-identification on the global stage. Ian Manners popularised the notion of the EU as a Normative Power, arguing that its ability to shape the behaviour of others by exporting its values distinguishes it as a unique actor in world politics.<sup>10</sup> Article 2 of the Treaty of the European Union explicitly states that "the Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and respect for human rights",<sup>11</sup> extending to the EU's external relations as articulated in Article 21, which mandates that "the Union's action on the international scene shall be guided by the principles which have inspired its own creation, development, and enlargement",<sup>12</sup> highlighting democracy, the rule of law, human rights, and related principles as guiding pillars. In both the 2007 EU strategy to Central Asia and its updated version in 2019, the European Union is committed to promoting its norms within Central Asian countries through bilateral and multilateral channels. The 2007 strategy outlined primary areas of cooperation, including economic development, trade and investment, energy,

<sup>9</sup> European External Action Service 2023a.

<sup>10</sup> MANNERS 2002.

<sup>11</sup> European Union 2016.

<sup>12</sup> European Union 2016.



and transport links, and addressing common threats and challenges. Additionally, softer value-based clusters such as human rights, rule of law, good governance, democratisation, youth and education, and intercultural dialogue were emphasised.<sup>13</sup> These themes were further refined and expanded upon in the 2019 strategy. The latter updated strategy integrated all previous themes into three interconnected and mutually reinforcing priorities: partnering for resilience, partnering for prosperity, and enhancing collaboration.

Kazakhstan and Tajikistan have been selected as case studies due to their distinct positions in the spectrum of EU engagement in Central Asia. Kazakhstan, as the region's economic powerhouse, stands out as the EU's main trade partner among the Central Asian nations. Its economic significance, marked by substantial exports to the EU and diversified trade relations, presents a compelling case for examining the depth and dynamics of EU–Kazakhstan economic ties. On the other hand, Tajikistan, while not a major economic player, has received the most developmental assistance in the region from the EU, particularly for post-civil war rehabilitation efforts. The aid flows to Tajikistan underscore the EU's developmental and diplomatic engagement, reflecting a commitment to fostering stability and growth in a country that has faced socio-economic challenges. By contrasting these two Central Asian nations, the case study aims to provide a comprehensive perspective on the multifaceted nature of EU relations in the region, spanning economic cooperation with Kazakhstan and developmental assistance to Tajikistan.

This research aims to address the following key question: How is the EU portrayed in mass media in Kazakhstan and Tajikistan? This involves conducting an in-depth exploration of the prevailing themes, narratives, and overall framing of EU-related topics within the media landscape of these Central Asian countries. The study specifically focuses on articles published after June 2019 until the end of 2023 on the websites of four selected news agencies, with 2019 chosen as a pivotal date marking the adoption of the new EU–Central Asian Strategy.

## Literature review

In recent years, research on external perceptions of the EU has gained attention in European foreign policy studies, highlighting the importance of moving beyond the traditionally dominant European-centric views of the EU's role in global affairs.<sup>14</sup> The majority of EU external perception studies primarily focus on questions such as EU partners' views of its role in global politics and how these external perceptions compare to EU's self-representation.<sup>15</sup> In this respect, Larsen suggests that studies on the EU's external perception provide valuable insights into the ongoing debate about whether the EU can be considered a normative power.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> HOFFMANN 2010: 95.

<sup>14</sup> LUCARELLI 2014: 11.

<sup>15</sup> OSPANOVA et al. 2016.

<sup>16</sup> LARSEN 2014: 897.



Among the many research projects in EU foreign policy, the work of the following research projects is noteworthy to mention when examining studies on the EU's external perceptions. The National Centre for Research on Europe, led by Chaban and Holland, at the University of Canterbury, pioneered early research in this area. The Centre has conducted a major research initiative since 2002, aimed at identifying, measuring, and comparing perceptions of the EU across Asia-Pacific countries.<sup>17</sup> *The EU through the Eyes of Asia: Media, Public, and Elite Perceptions in China, Japan, Korea, Singapore, and Thailand*, edited by Martin Holland, Peter Ryan, Alojzy Z. Nowak, and Natalia Chaban, examines the perception of the EU in six Asian countries: Hong Kong, China, Japan, Korea, Singapore, and Thailand.<sup>18</sup> Their work employs methods such as semi-structured interviews, surveys, and media content analysis to explore perceptions of the EU across economic, political, and cultural dimensions. The study results indicate that the EU is widely acknowledged as a leading economic power in Asia. However, its political influence is often underestimated, and perceptions differ across the various countries and regions examined. As noted in the 2019 study by Holland and Chaban, this variation in perception arises because "every location tells a unique story of the EU, shaped by local priorities, self-visions, and cultural filters, as well as by the EU's actions and global contexts".<sup>19</sup> The authors concluded that the "EU needs to rethink how it is being perceived by its constituency and to make a greater effort to explain its actions".<sup>20</sup>

The edited volume *Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions* in 2019 by Natalia Chaban and Martin Holland explores the impact of shifting global power dynamics in the 21<sup>st</sup> century on the EU's influence. It addresses the challenges faced by the EU, including internal crises such as migration, the Eurozone crisis, and Brexit, which have impacted its global reputation. These crises, together with shifts in global power, have introduced new challenges in shaping the EU perception. The volume explores how the media, decision-makers, and the general public perceived, interpreted, and received these crises in the EU's ten strategic partner countries. These partners include the USA, Canada, Japan, South Korea, Mexico, and the five BRICS countries: Brazil, Russia, India, China, and South Africa. The research is based on two primary sources: media content analysis conducted between April and June 2015 and public opinion surveys completed by September 2015.<sup>21</sup>

Another important contribution came from the GARNET project, coordinated by Lucarelli and Fioramonti, which broadened the research scope to include various global regions. GARNET, a Network of Excellence on Global Governance, Regionalisation, and Regulation: The Role of the EU, was funded by the European Commission's 6<sup>th</sup> Framework Programme. The project brought together 42 leading research centres and universities and was coordinated by the Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation at the University of Warwick.<sup>22</sup> Within the GARNET network, a comprehensive survey on the *External Image of the European Union* was conducted, with working papers released

<sup>17</sup> CHABAN–HOLLAND 2008: 4.

<sup>18</sup> HOLLAND et al. 2007.

<sup>19</sup> CHABAN–HOLLAND 2019: 21.

<sup>20</sup> HOLLAND et al. 2007: 24.

<sup>21</sup> CHABAN–HOLLAND 2019.

<sup>22</sup> Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation 2010.



in two phases over different years. The research report from the first phase, published in 2007, focused on the following countries: Canada, Brazil, Australia, China, India, Japan, Egypt, and South Africa. The project conducted surveys to capture public opinion, elite views, and media coverage, and also analysed the perspectives of civil society organisations to assess how the EU is perceived in these nations. The findings from this phase indicated that knowledge of the EU was limited, particularly among certain groups, such as civil society and the general public in the countries studied. The research demonstrated a clear gap between the EU's self-presentation and how it is perceived outside Europe, especially in the Global South. Generally, the EU is seen as an important economic power, a supporter of multilateralism, and a valuable strategic partner. It is also regarded as a model of regional integration and, in some cases, a potential counterbalance to the dominance of the United States. The study found that the EU is rarely perceived as a normative power.<sup>23</sup> The report for the second phase of the project, *The External Image of the European Union*, was published in 2009. This phase focused on how the EU is perceived in a range of countries, including Israel, Iran, Mexico, Palestine, Russia, Lebanon, the United States, and Venezuela. In addition to these countries, the study also explored the views of international and regional organisations such as the African Union, Al Jazeera, the UN General Assembly, national representations in Brussels, and the World Bank. The authors used the same methodology as in the previous phase, while also incorporating documentary sources and interviews to better understand the perspectives of international and regional actors. The findings largely mirrored those from earlier studies, highlighting both commonalities and differences in how the EU is perceived across the countries and organisations analysed. The authors concluded that there is a notable gap between the EU's self-perception and how it is viewed by public, government elites, civil society groups, and the media in countries outside of Europe.<sup>24</sup>

In addition to the broader transnational projects, several country-specific studies have provided valuable insights into how the EU is viewed around the world. These studies highlight both unique national perspectives and common themes across different regions, using methods like content analysis, focus groups, interviews, and surveys. The EU's image varies widely by region, with differing levels of awareness and opinion in each. While global awareness of the EU has generally increased, it remains relatively low in many areas. Across these studies, the EU is often seen primarily as an economic power, known for its role as a major trade partner, large market, and key source of foreign investment.<sup>25</sup> However, the idea of the EU as a normative power is not as widely recognised or visible in these perceptions. Chaban et al. observed that while the normative dimension was considered completely absent in interviews in the Pacific region, it was somewhat visible in Africa and Southeast Asia, alongside environmental

<sup>23</sup> LUCARELLI 2007a.

<sup>24</sup> FIORAMONTI–LUCARELLI 2009: 540.

<sup>25</sup> LUCARELLI 2007b.





and developmental dimensions.<sup>26</sup> Studies conducted by Morini et al.<sup>27</sup> and Olivier and Fioramonti<sup>28</sup> indicated that the EU was not perceived as a normative power in Brazil, China, India, Russia, and South Africa. Similarly, in New Zealand, while the EU was acknowledged as an important partner, its image as a normative power was overshadowed by its economic significance and historical ties.<sup>29</sup>

The perception of the EU in Central Asia remains relatively underexplored compared to other regions of the world. Fortunately, this gap is beginning to be addressed, as scholars from Central Asia and beyond have increasingly focused on this topic in recent years. Zhanibek Arynov has conducted in-depth studies on how the EU is perceived in Central Asia, particularly in Kazakhstan and Kyrgyzstan. In his article *Opportunity and Threat Perceptions of the EU in Kazakhstan and Kyrgyzstan*, Arynov examines intermediate elites' complex and shifting views toward the EU. He explains that these perceptions are "highly complex and issue specific", meaning that the EU is seen as either an opportunity or a threat, depending on the situation and the topics at hand.<sup>30</sup> The results show that the EU is seen as a model of "European standards", representing high quality in areas such as economic development, political institutions, and social welfare in both countries. However, despite these positive views, Arynov highlights persistent concerns about the EU's normative agenda among intermediate elites. While some of these elites value European democracy, especially its emphasis on transparency and the rule of law, others fear that it could undermine societal cohesion. Furthermore, the EU's promotion of "non-traditional" values, such as the rights of sexual minorities, is often perceived by intermediate elites as a challenge to local cultural and moral norms.<sup>31</sup> In addition to Arynov's work, the article of Ospanova et al. *Mass Media Perception of the European Union in Kazakhstan* investigates how the EU is portrayed in Kazakhstan. Their analysis examined the content of news articles from four major national newspapers: *Yegemen Kazakhstan*, *Kazakhstanskaya Pravda*, *Zhas Alash*, and *Vremya*. The results of their findings show that the media in Kazakhstan generally portrays the EU positively.<sup>32</sup>

While studies like those by Arynov and Ospanova et al. provide valuable insights, the literature review reveals significant gaps. Research on the EU's perception in Central Asia has primarily focused on Kazakhstan and Kyrgyzstan, leaving the EU's perception in other Central Asian countries largely unexamined. Addressing these gaps is crucial for understanding the EU's influence and effectiveness in the region. This research aims to contribute to filling this gap in literature to some extent.

<sup>26</sup> CHABAN et al. 2013.

<sup>27</sup> MORINI et al. 2010.

<sup>28</sup> OLIVIER-FIORAMONTI 2010.

<sup>29</sup> HOLLAND et al. 2005.

<sup>30</sup> ARYNOV 2022: 738.

<sup>31</sup> ARYNOV 2022.

<sup>32</sup> OSPANOVA et al. 2016.



## Research methodology

This study employed a mixed methods approach to thoroughly explore how the EU is depicted in Central Asian mass media, combining both quantitative and qualitative analyses to ensure a comprehensive understanding.

### *Data collection*

To assess the EU's image in mass media, four news websites were selected – two from Kazakhstan and two from Tajikistan. To maintain neutrality, one news agency funded by the government and one independent news agency were chosen from each country. Two of the selected news agencies, *Kazinform*<sup>33</sup> and *Khovar*,<sup>34</sup> are state-funded and hold prominent positions in their respective countries, Kazakhstan, and Tajikistan. *Kazinform*, as the leading state information agency in the Republic of Kazakhstan, has earned international recognition and provides official information on the activities of the President's Administration, Parliament, Government, regional authorities, and national financial and industrial structures. Meanwhile, *Khovar*, as the central news agency in Tajikistan, plays a vital role in disseminating information related to domestic and foreign affairs, encompassing political, economic, social, and cultural aspects. On the independent front, *Vremya*<sup>35</sup> represents Kazakhstan and *Asia-Plus*<sup>36</sup> represents Tajikistan. *Vremya* is a republican daily socio-political newspaper in Kazakhstan, serving as an independent platform for news dissemination. In contrast, *Asia-Plus* stands as an independent media group in the Republic of Tajikistan, comprising three distinct entities operating under one brand: An Information Agency, a Publishing House, and a Tele-Radio Company. These independent agencies contribute to a pluralistic media landscape, offering perspectives beyond the official narratives and providing diverse insights into political, economic, social, and cultural developments in their respective countries. The distinction between state-funded and independent agencies adds a crucial layer to the analysis, allowing for a nuanced examination of media portrayals of the EU in Kazakhstan and Tajikistan. The focus was on analysing coverage related to the EU and individual EU member states. Keywords associated with EU–Central Asia relations, such as EU, European Union, European Commission, European Council, EU Delegation, and Euro, were used for the search. Over one thousand articles in Russian language were collected from the websites, with Russian versions preferred due to the predominant use of the language in both countries. After thorough review, 966 articles were selected for further analysis.

<sup>33</sup> See: <https://en.inform.kz/>

<sup>34</sup> See: <https://eng.khovar.tj/>

<sup>35</sup> See: <https://time.kz/>

<sup>36</sup> See: <https://asiaplustj.info/en>



## Data analysis

The research employed computer-assisted qualitative data analysis software – ATLAS.ti, to facilitate efficient coding and data management. This paper followed a six-step generic qualitative data analysis method proposed by Creswell.<sup>37</sup> The process began with data preparation, organising collected data from the news agencies into separate folders. In the second step, all articles were read, and those where the EU was not the main focus were excluded. The remaining documents were then added to the ATLAS.ti project, totalling 966 documents. The third step, which is a more important part of the research, involved a coding process that included segmenting sentences or paragraphs into categories and labelling them with terms.<sup>38</sup> News articles were grouped based on their sources – news agencies into the following groups: *Kazinform*, *Vremya*, *Khovar*, *Asia-Plus*. Firstly, based on the general coverage topic of news, all articles were coded into EU–Central Asia relations, EU–bilateral relations (EU–Kazakhstan and EU–Tajikistan), EU–Foreign Policy, and EU–internal affairs. Then, each related paragraph of a news article to the topic of research was coded based on the coverage. In the fourth step, code groups were created to capture the areas of relationship coverage. The final two steps of the analysis involved presenting the findings in a narrative and interpreting the data, which will be elaborated in the subsequent sections of this article.

## The European Union in the eyes of Kazakhstani and Tajikistani mass media

In this section of the paper, the main findings of the research about EU perceptions from the perspectives of Kazakhstan and Tajikistan's mass media are presented. After carefully reviewing news articles from four different media sources in Kazakhstan and Tajikistan, a total of 966 articles were selected for further analysis and coding. Specifically, 352 articles were collected from *Kazinform*, and 110 articles were obtained from *Vremya*, making a total of 462 articles analysed from Kazakhstani news websites. Additionally, 286 news articles were gathered from *Khovar*, and 218 articles were sourced from *Asia-Plus*, bringing the total number of articles analysed from Tajikistani media to 504. In Figure 1, the percentage of news related to the EU collected from four news articles shows that 47% of the analysed articles are from Kazakhstani news websites and 53% of them are from Tajikistani media.

<sup>37</sup> CRESWELL 2009: 172.

<sup>38</sup> CRESWELL 2009.



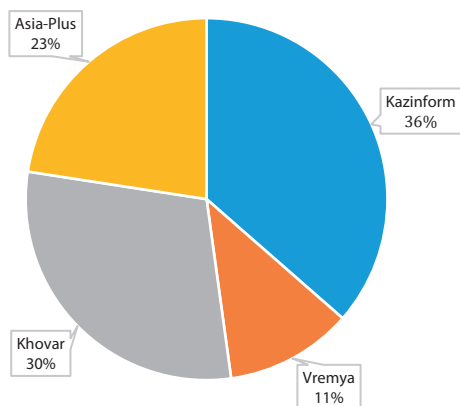


Figure 1: The percentage of selected news articles from four news websites

Source: compiled by the author based on the ATLAS.ti database

All the documents collected from various sources were categorised into four groups based on their content. The initial coding focused on the coverage of different aspects of news articles. Specifically, 83 articles were coded under “EU–Central Asia” for coverage related to the regional relations between the EU and Central Asia. Another 182 articles fell under “EU–Kazakhstan”, concentrating on news related to the bilateral relations between the EU and Kazakhstan. Similarly, there were 188 articles coded under “EU–Tajikistan” for coverage of bilateral relations with Tajikistan. In total, both countries had 370 news articles covering bilateral relations. Overall, 453 articles covered a mix of regional and bilateral relations. Furthermore, the analysis revealed extensive coverage of the EU’s foreign and internal policies across all media sources. Specifically, 128 news articles addressed the EU’s foreign policy, while 386 articles delved into the internal policies of the EU within the context of selected Central Asian media. In this paper, mostly articles coded as “EU–Central Asia”, “EU–Kazakhstan”, and “EU–Tajikistan” were used for further detailed analysis.

The analysis of coded content from four prominent mass media sources in Kazakhstan and Tajikistan reveals several prominent themes in their coverage of relations with the EU. A comprehensive examination of news articles identified key areas of discussion, providing valuable insights into the priorities and dynamics of EU engagement in these Central Asian nations. In Figure 2, the ten most discussed areas of cooperation are presented, based on the results from the ATLAS.ti database. In the subsequent subsection of this part, the most discussed areas of the relationship in mass media will be examined in detail, with citations to articles from all four news agencies.



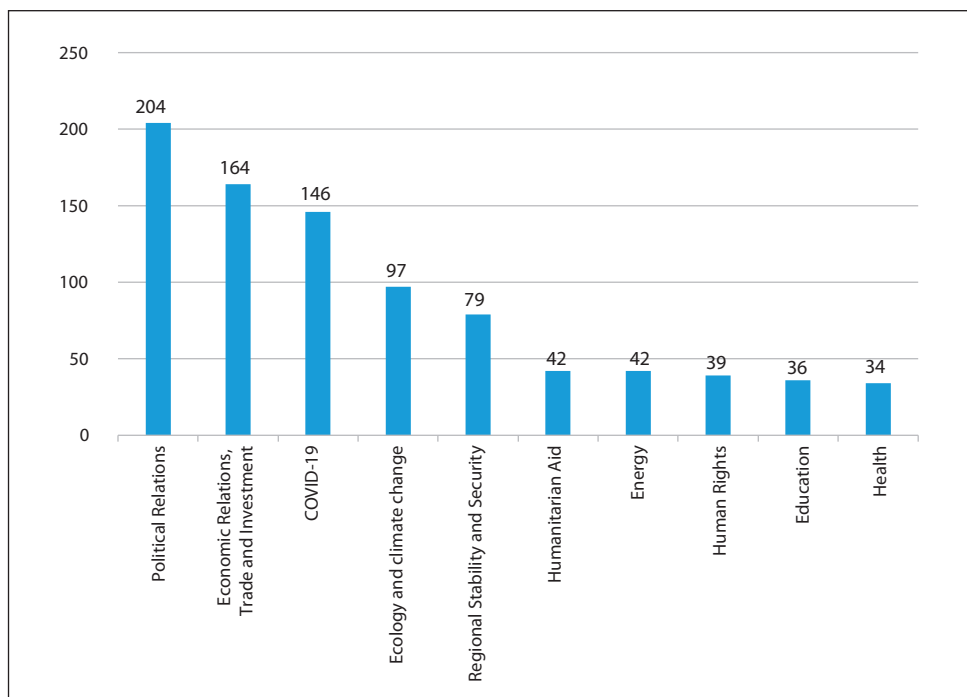


Figure 2: The ten most discussed areas of cooperation based on news articles from four news agencies, ranked by the number of applied codes

Source: compiled by the author based on the ATLAS.ti database

## Political relations

Political relations emerge as a central theme in both Kazakhstan and Tajikistan, with a total of 204 news articles dedicated to this category. This focus underscores the significance of political dynamics and diplomatic ties between the countries and the EU. In Kazakhstan, political relations garnered 102 news articles, mirroring a parallel emphasis in Tajikistan's media.

Both *Kazinform* and *Vremya*, as media outlets in Kazakhstan, cover the political relations between Kazakhstan and the EU, highlighting key events, and diplomatic engagements. In term of similarities, both media outlets extensively cover official visits, diplomatic meetings, and discussions between Kazakh representatives, including President Tokayev, and EU officials. This includes interactions with the Vice-President of the European Commission, European Parliament members, and EU ambassadors. Both sources emphasise the importance of agreements and partnerships between Kazakhstan and the EU. The entry into force of the Enhanced Partnership and Cooperation Agreement



is highlighted in both *Kazinform* and *Vremya*, underscoring its significance in various areas of cooperation.<sup>39</sup> Both media outlets maintain a positive tone in their coverage, emphasising the importance of the relationship, mutual respect for sovereignty, and the commitment to furthering cooperation in various fields.

In terms of differences, *Vremya* seems to provide more in-depth coverage, offering detailed insights into diplomatic discussions. *Kazinform*, while covering similar topics, might focus more on official announcements and high-level summaries. *Vremya* places additional emphasis on the symbolism of events, such as the 30<sup>th</sup> anniversary of diplomatic relations, portraying them as evidence of the aspiration to expand cooperation. *Kazinform*, while covering similar events, may present them more straightforwardly. *Vremya* includes a broader regional context, highlighting the commitment to dialogue between Central Asia and the EU. *Kazinform*, while covering regional aspects, may place a slightly greater emphasis on bilateral Kazakh–EU relations.

In Tajikistan, *Khovar*, extensively covers the political relations between Tajikistan and the EU, emphasising key diplomatic engagements and high-level meetings. The media underscores significant diplomatic meetings, particularly those involving Tajikistan's leadership such as President and Foreign Minister, with EU officials.<sup>40</sup> *Khovar* extensively covers diverse areas of cooperation, spanning politics, economics, and culture. The emphasis is on the constructive and multifaceted nature of collaboration, highlighting shared interests and mutual benefits.<sup>41</sup> The media places notable importance on the regional context, especially in relation to Central Asia. Reports highlight meetings involving multiple Central Asian states and the EU, indicating a broader regional approach to cooperation. *Khovar's* comprehensive coverage reflects a positive and cooperative tone in the political relations between Tajikistan and the EU. The media highlights multifaceted cooperation across political, economic, and regional dimensions, with a particular focus on addressing shared challenges in Central Asia, including those arising from Afghanistan.

*Asia-Plus* extensively covers the political relations between Tajikistan and the EU, focusing on key developments and diplomatic activities. The media reports on visits by high-ranking EU officials to Tajikistan, such as the visit of the EU Special Representative for Central Asia. These visits are highlighted as opportunities to discuss important aspects of cooperation and development in *Asia-Plus* news.<sup>42</sup> *Asia-Plus* provides insights into the negotiations between the EU and Tajikistan for an Enhanced Partnership and Cooperation Agreement. The focus is on enhancing cooperation in politics, trade, economics, governance, rule of law, and human rights.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Kazinform 2020a.

<sup>40</sup> Khovar 2019a.

<sup>41</sup> Khovar 2019b.

<sup>42</sup> Asia-Plus 2019.

<sup>43</sup> Asia-Plus 2023a.



## Economic relations, trade, and investment

Economic relations, trade, and investment constitute the second most discussed theme in the mass media of both countries, with 164 articles devoted to this category, and it is coded as “Economic relations, Trade, and Investment” in the ATLAS.ti programme. In the economic domain, Kazakhstan emerges as a regional powerhouse, showcasing robust ties with the EU, while Tajikistan appears to be steadily expanding its economic collaboration. Within Kazakhstan, the media particularly emphasises economic relations, with 93 news articles delving into the substantial economic ties between the EU and Kazakhstan. Similarly, Tajikistan expresses its interest in developing economic relations through 71 news articles.

Kazakhstan’s media, represented by *Kazinform* and *Vremya*, consistently emphasises the country’s economic prowess and its pivotal role in EU–Kazakhstan relations. *Kazinform*’s coverage on “Economic relations, Trade, and Investment” provides insights into Kazakhstan’s economic ties with the EU. *Kazinform* underscores Kazakhstan’s robust economic relationships, spotlighting the EU as a significant contributor to foreign investment and trade partnerships, shaping the nation’s economic trajectory. According to *Kazinform*’s news report, over \$330 billion in foreign direct investment has flowed into Kazakhstan since independence, with more than half originating from EU member states.<sup>44</sup> The media underscores Kazakhstan’s standing as the leading trade partner for the EU in Central Asia, with a substantial share, ranging from 30% to 50% of Kazakhstan’s foreign trade turnover attributed to EU collaboration.<sup>45</sup> Key trade partners within the EU include Italy, the Netherlands, France, and Greece.<sup>46</sup>

*Vremya*’s coverage underscores the significance of Kazakhstan’s economic relations with the EU, emphasising sustained trade turnover, strategic partnerships, and substantial EU investments in Kazakhstan’s economy. According to *Vremya*’s informations, the strategic partnership is underscored by Kazakhstan being the first country in Central Asia to sign an Enhanced Partnership and Cooperation Agreement with the EU back in 2015.<sup>47</sup> The EU’s significant investment in Kazakhstan’s economy, totalling \$160 billion, solidifies its position as the largest investor in the country.<sup>48</sup> This economic engagement has resulted in Kazakhstan holding the distinguished status of being the EU’s leading trading partner in Central Asia, with a total bilateral trade volume of \$24 billion in 2020.<sup>49</sup> The growth trajectory continues, with the trade turnover exceeding \$20.2 billion in the first half of 2023, reflecting the sustained nature of economic interactions.<sup>50</sup> Notably, Italy stands out as a significant partner, with an annual trade turnover of about \$15 billion.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> Kazinform 2019.

<sup>45</sup> Kazinform 2020b.

<sup>46</sup> Kazinform 2020b.

<sup>47</sup> Vremya 2021a.

<sup>48</sup> Vremya 2021b.

<sup>49</sup> Vremya 2021b.

<sup>50</sup> Vremya 2023b.

<sup>51</sup> Vremya 2023c.





President Tokayev recognises this economic dynamism, praising the development of trade, economic, and investment ties with the EU.<sup>52</sup>

On the other hand, Tajikistan, as portrayed by *Khovar* and *Asia-Plus*, is gradually making strides in economic ties with the EU. Reports from *Khovar* outline the trade turnover between Tajikistan and the EU at \$173 million for nine months of 2019.<sup>53</sup> While this figure is notably smaller than Kazakhstan's, it reflects a positive trend in Tajikistan's economic relations. The media highlights the EU's investments in Tajikistan, covering areas such as joint ventures, projects, and economic programmes totalling around €89.3 million.<sup>54</sup> The news text also brings attention to Tajikistan's potential entry into the EU's Economic Benefits Programme (GSP+), which grants customs privileges for Tajik goods and products entering the EU territory.<sup>55</sup> *Khovar's* analysis provides a detailed insight into the economic relations between Tajikistan and the EU, covering trade turnover, joint ventures, direct investments, and collaborative projects.

*Asia-Plus* provides insights into the economic relations, trade, and investment dynamics between Tajikistan and the EU. *Asia-Plus* highlights the initiation of talks between the EU and Tajikistan to develop a new comprehensive framework, known as the Enhanced Partnership and Cooperation Agreement. These negotiations are deemed a significant milestone in EU–Tajikistan relations, with a focus on enhancing interaction in politics, trade, economics, governance, rule of law, and human rights.<sup>56</sup> *Asia-Plus* quotes the European Council President emphasising the substantial role of the EU Member States as the largest source of foreign direct investment in the Central Asian region, contributing over 40% of foreign direct investment.<sup>57</sup>

Comparatively, Kazakhstan's more mature and developed economic relations with the EU are evident. Its status as a major recipient of EU's Foreign Direct Investment, a substantial trade partner, and a hub for EU investments underscores its economic leadership in the region. Meanwhile, Tajikistan, with a smaller economic footprint, is progressively expanding collaboration with the EU, showcasing potential growth and mutual benefits.

## *Regional security and stability*

Regional security and stability emerge as crucial topics, with a total of 79 articles across both countries. This theme is especially pronounced in Tajikistan, where around 59 news articles, coded as “Regional Security and Stability”, emphasise the significance of EU–Tajikistan relations in the security sector. Given Tajikistan's extensive border with Afghanistan, maintaining security is a top priority for the nation.

The texts from *Kazinform* and *Vremya* shed light on the collaborative efforts between Kazakhstan and the EU in the realm of security and stability. *Kazinform's*

<sup>52</sup> Vremya 2021b.

<sup>53</sup> Khovar 2019c.

<sup>54</sup> Khovar 2019c.

<sup>55</sup> Khovar 2019b.

<sup>56</sup> Asia-Plus 2023a.

<sup>57</sup> Asia-Plus 2023b.



report emphasises the positive experience gained by Kazakhstan and the EU in their international interactions, specifically highlighting joint efforts in the anti-nuclear track and the pursuit of regional stability and security.<sup>58</sup> *Vremya's* coverage extends beyond Kazakhstan and delves into the broader Central Asian region. The EU's commitment to supporting Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan in preventing extremism and religious radicalisation is underscored.<sup>59</sup> This support is detailed as an allocation of €4 million by the European Commission for various initiatives, including media support, civil society organisations, and public action to counter violent extremism.<sup>60</sup> This collaboration extends to addressing transnational organised crime, human trafficking, drug trafficking, and cybersecurity threats.<sup>61</sup>

The security and stability discourse in *Khovar* and *Asia-Plus* publications highlights the commitment of Tajikistan and the EU to jointly combat global threats, particularly focusing on border security with Afghanistan and ongoing collaboration in programmes such as Border Management Programme in Central Asia (BOMCA) and Central Asian Drug Action Programme (CADAP). *Khovar* reports discussions on various security aspects, including the fight against terrorism, extremism, drug trafficking, and strengthening protection along the Tajik–Afghan border.<sup>62</sup> *Asia-Plus* underscores the EU's support for peace, security, and regional cooperation, emphasising areas such as border management, counterterrorism, organised crime prevention, climate change mitigation, and disaster risk reduction.<sup>63</sup> Joint statements and meetings between EU and Central Asian representatives, especially focusing on the implications of the situation in Afghanistan, underpin the commitment to security and sustainability in the broader region.<sup>64</sup>

While both sets of media outlets, *Kazinform* and *Vremya* from Kazakhstan, and *Khovar* and *Asia-Plus* from Tajikistan, underscore the importance of regional security, there are differences in the depth and specificity of their coverage. Tajikistani media delve deeper into the nuanced aspects of security cooperation, providing more intricate details on joint efforts and specific programmes. Kazakhstan's media, while highlighting its positive role in regional security, tends to provide a broader overview without going into as much detail.

When analysing the co-occurrence of codes related to regional stability and security with other topics, a clear pattern emerges, highlighting the paramount importance of security in the Central Asian context. In the ATLAS.ti programme, co-occurrence coding involves assigning one sentence or paragraph to multiple codes based on their coverage. In Figure 3, the co-occurrence of codes related to “Regional Stability and Security” with other security-related codes is shown, according to a figure generated by ATLAS.ti. The code for regional stability and security is frequently associated with discussions about the situation in Afghanistan, efforts in fighting against terrorism and extremism, and

<sup>58</sup> Kazinform 2020a.

<sup>59</sup> Vremya 2019.

<sup>60</sup> Vremya 2019.

<sup>61</sup> Vremya 2020.

<sup>62</sup> Khovar 2019a.

<sup>63</sup> Asia-Plus 2019.

<sup>64</sup> Asia-Plus 2022.



initiatives like CADAP and BOMCA. This pattern underscores the heightened focus on security concerns, particularly given the challenging circumstances in Afghanistan. Central Asian countries express a keen interest in collaborating on security matters, as evidenced by their involvement in initiatives such as CADAP and BOMCA. These projects aim to enhance security cooperation and border management capacities in the region. Notably, Tajikistani mass media stands out in applying the code for “Regional Stability and Security”, highlighting a specific emphasis on security discussions within this country. This heightened attention is likely influenced by Tajikistan’s extensive border with Afghanistan, making regional stability and security a top priority. The cooperative efforts and initiatives in the security sphere underscore the shared commitment among Central Asian nations to address challenges emanating from the situation in Afghanistan, with a collective focus on combating terrorism, extremism, and strengthening regional security frameworks.



Figure 3: ATLAS.ti-generated figure showing the most co-occurring codes of Regional Stability and Security with other security-related codes

Source: compiled by the author based on the ATLAS.ti database

### *Diverse areas of cooperation*

In addition to the most discussed codes analysed above, other areas of relationship are also widely discussed in Kazakhstan’s and Tajikistan’s mass media. Reflecting global concerns during the period when news articles were published (2019–2023), Covid-19 emerged as a focal point in media discussions. A total of 146 articles across both countries addressed the effects of the pandemic on EU internal and external policies. Environmental considerations, specifically ecology and climate change, feature prominently in both Kazakhstan’s and Tajikistan’s media. With 31 articles in Kazakhstan and 66 in Tajikistan, the media extensively covers discussions on environmental issues and collaborative efforts with the EU in this sphere. Humanitarian aid and energy cooperation share equal attention in media discussions, with 42 news articles dedicated to each area. Tajikistan’s media places a stronger emphasis on humanitarian aid, with 32 articles highlighting the EU’s support to Tajikistan in this sphere. Meanwhile, energy cooperation remains an area of mutual interest for both parties.



The analysis also explored the following areas of relations: human rights (39), education (38), water resources and management (32), agriculture (29), logistics and transportation (23), cultural relations (22), digitalisation (18), counter-terrorism and extremism (17), rule of law (15), border management (15), tourism (12), research cooperation (9), civil society (7), and sport (6). These areas were discussed to varying degrees, indicating different levels of development in specific areas of relationship and demonstrating the region's level of interest. These numbers of codes illustrate the level of visibility of different areas of the EU's relationship with Central Asian countries in mass media. This suggests that Central Asian countries primarily perceive the EU as a political and economic ally in the region, while the normative power aspect, crucial to the EU's foreign policy direction, remains scarcely visible.

## Conclusions

In conclusion, this research has undertaken a comprehensive exploration of the media landscapes in Kazakhstan and Tajikistan, focusing on the portrayal of the EU in the post-June 2019 period. The study has revealed a multifaceted narrative that captures the intricate dynamics of EU engagement in Central Asia, emphasising geopolitical interactions, economic cooperation, and regional security.

Analysing the perceptions of the EU in Kazakhstan and Tajikistan, based on the information provided by four different mass media sources, reveals several key themes. In the Kazakhstani media, particularly in *Kazinform* and *Vremya*, the EU is consistently depicted as a significant player in the country's economic landscape. The economic partnership is highlighted through various dimensions. First and foremost, the economic ties between Kazakhstan and the EU are underscored by substantial investments. This financial infusion has not only positioned the EU as a major economic player but has also solidified its status as a crucial contributor to Kazakhstan's economic growth. Furthermore, the EU is presented as Kazakhstan's largest trading partner, accounting for more than 40% of the country's foreign trade.<sup>65</sup> This statistic reinforces the depth of economic integration between Kazakhstan and the EU, emphasising the mutual benefits derived from this robust trade relationship.

Turning to Tajikistan, as reflected in media outlets such as *Khovar* and *Asia-Plus*, the focus is more diplomatically oriented. The EU is consistently portrayed as an essential international partner, with emphasis on strategic cooperation. In the Tajikistani media, the EU is frequently described as an "important strategic partner" and "important international partner".<sup>66</sup> The EU is recognised as an essential partner contributing to the country's economic development. Tajikistan expresses interest in attracting foreign investment in priority areas of its national economy, social development, and environmental protection.<sup>67</sup> Tajikistan's media emphasises the EU's role as a security

<sup>65</sup> Vremya 2023e.

<sup>66</sup> Khovar 2019b.

<sup>67</sup> Khovar 2023.



partner and humanitarian supporter, particularly addressing regional challenges originating from Afghanistan.

These findings demonstrate that Central Asian mass media primarily regard the EU as an economic power, with limited recognition of its role in security sector reform and trade norms, and its normative power is barely visible in the region.

## References

- ARYNOV, Zhanibek (2022): Opportunity and Threat Perceptions of the EU in Kazakhstan and Kyrgyzstan. *Central Asian Survey*, 41(4), 734–751. Online: <https://doi.org/10.1080/02634937.2021.1917516>
- Asia-Plus (2019): Спецпредставитель ЕС по Центральной Азии Петер Буриан посетил Душанбе [EU Special Representative for Central Asia Peter Burian Visits Dushanbe]. *Asia-Plus News Agency*, 20 September 2019. Online: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20190920/spetspredstavitel-es-po-tsentralnoi-azii-peter-burian-posetil-dushanbe>
- Asia-Plus (2022): Спецпредставители Евросоюза и Центральной Азии приняли совместное заявление по Афганистану [EU and Central Asian Special Representatives Adopt Joint Statement on Afghanistan]. *Asia-Plus News Agency*, 23 February 2022. Online: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/politics/20220223/spetspredstaviteli-es-i-tsentralnoi-azii-po-afganistanu-sdelali-sovmestnoe-zayavlenie-po-itogam-vstrechi-v-tashkente>
- Asia-Plus (2023a): Евросоюз и Таджикистан начинают переговоры по новому Соглашению о расширенном партнёрстве [EU and Tajikistan Begin Negotiations on a New Enhanced Partnership Agreement]. *Asia-Plus News Agency*, 24 February 2023. Online: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/economic/20230224/evrosoyuz-i-tadzhikistan-nachinayut-peregovori-po-novomu-soglasheniyu-o-rasshirennom-partnyorstve>
- Asia-Plus (2023b): Шарль Мишель: ЕС надеется удержать страны Центральной Азии от помощи России в обходе санкции [Charles Michel: EU Hopes to Keep Central Asian Countries from Helping Russia Circumvent Sanctions]. *Asia-Plus News Agency*, 5 June 2023. Online: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/politics/20230605/sharl-mishel-es-nadeetsya-uderzhat-strani-tsentralnoi-azii-ot-pomotshi-rossii-v-obhode-sanktsii>
- Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (2010). Online: <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/csgr/garnet/overview/>
- CHABAN, Natalia – HOLLAND, Martin (2008): Introduction: Research Rationale, Theoretical Underpinnings and Methodological Considerations. In CHABAN, Natalia – HOLLAND, Martin (eds.): *The European Union and the Asia-Pacific*. London: Routledge, 1–21. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203927458>
- CHABAN, Natalia – HOLLAND, Martin (2019): Introduction: Partners and Perceptions. In CHABAN, Natalia – HOLLAND, Martin (eds.): *Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions*. Palgrave Macmillan, 1–25. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-92840-1\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92840-1_1)



- CHABAN, Natalia – OLE, Elgström – SERENA, Kelly – LAI, Suet Yi (2013): Images of the EU beyond Its Borders: Issue-Specific and Regional Perceptions of European Union Power and Leadership. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(3), 433–451. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12004>
- CRESWELL, John (2009): *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 3<sup>rd</sup> edition. Thousand Oaks: SAGE.
- European External Action Service (2023a): *EU–Kazakhstan Relations*. Online: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-kazakhstan-relations\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-kazakhstan-relations_en)
- European External Action Service (2023b): *EU–Tajikistan Relations*. Online: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-tajikistan-relations\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-tajikistan-relations_en)
- European Union (2016): *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*. Publications Office of the European Union. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>
- FIORAMONTI, Lorenzo – LUCARELLI, Sonia (2009): Conclusions and Policy Recommendations. In LUCARELLI, Sonia – FIORAMONTI, Lorenzo (eds.): *Research Report: The External Image of the European Union (Phase Two)*. GARNET Working Paper.
- HOFFMANN, Katharina (2010): The EU in Central Asia: Successful Good Governance Promotion? *Third World Quarterly*, 31(1), 87–103. Online: <https://doi.org/10.1080/01436590903557397>
- HOLLAND, Martin – CHABAN, Natalia – BAIN, Jessica – STATS, Katrina – SUTTHISRIPOK, Paveena (2005): EU in the Views of Asia-Pacific Elites: Australia, New Zealand and Thailand. *NCRE Research Series 5*. National Centre for Research on Europe. Online: [https://aei.pitt.edu/10938/1/appp\\_elites\\_publication.pdf](https://aei.pitt.edu/10938/1/appp_elites_publication.pdf)
- HOLLAND, Martin – RYAN, Peter, – NOWAK, Alojzy Z. – CHABAN, Natalia, eds. (2007): *The EU through the Eyes of Asia: Media, Public and Elite Perceptions in China, Japan, Korea, Singapore, and Thailand*. Warsaw: Asia-Europe Foundation. Online: [https://asef.org/wp-content/uploads/2020/11/EU-through-eyes-Asia\\_Vol01.pdf](https://asef.org/wp-content/uploads/2020/11/EU-through-eyes-Asia_Vol01.pdf)
- KASSEN, Maxat (2018): Understanding Foreign Policy Strategies of Kazakhstan: A Case Study of the Landlocked and Transcontinental Country. *Cambridge Review of International Affairs*, 31(3–4), 314–343. Online: <https://doi.org/10.1080/09557571.2018.1520809>
- Kazinform (2019): Женис Касымбек: Более половины иностранных инвестиций поступили в РК из Евросоюза [Zhenis Kasymbek: More Than Half of Foreign Investments Came to Kazakhstan from the European Union]. “Kazinform” International News Agency, 5 September 2019. Online: [https://www.inform.kz/ru/zhenis-kasymbek-bolee-poloviny-inostrannyh-investiciy-postupili-v-rk-iz-evrosoyuza\\_a3562788](https://www.inform.kz/ru/zhenis-kasymbek-bolee-poloviny-inostrannyh-investiciy-postupili-v-rk-iz-evrosoyuza_a3562788)
- Kazinform (2020a): Новая эра партнерства между Казахстаном и Европейским союзом [A New Era of Partnership between Kazakhstan and the European Union]. “Kazinform” International News Agency, 26 February 2020. Online: [https://www.inform.kz/ru/novaya-era-partnerstva-mezhdu-kazahstanom-i-evropeyskim-soyuzom\\_a3618678](https://www.inform.kz/ru/novaya-era-partnerstva-mezhdu-kazahstanom-i-evropeyskim-soyuzom_a3618678)





- Kazinform (2020b): Казахстан и Европейский союз рассмотрели новые возможности таможенного сотрудничества [Kazakhstan and the European Union Considered New Opportunities for Customs Co-Operation]. "Kazinform" International News Agency, 24 November 2020. Online: [https://www.inform.kz/ru/kazakhstan-i-evropeyskiy-soyuz-rassmotreli-novye-vozmozhnosti-tamozhenno-sotrudnichestva\\_a3722193](https://www.inform.kz/ru/kazakhstan-i-evropeyskiy-soyuz-rassmotreli-novye-vozmozhnosti-tamozhenno-sotrudnichestva_a3722193)
- Khovar (2019a): Встреча Лидера нации Эмомали Рахмона с делегацией Европейского Парламента [Meeting of the Leader of the Nation Emomali Rahmon with the Delegation of the European Parliament]. National Information Agency of Tajikistan "Khovar", 1 November 2019. Online: <https://khovar.tj/rus/2019/11/vstrecha-lidera-natsii-emomali-rahmona-s-delegatsiej-evropejskogo-parlamenta/>
- Khovar (2019b): Заявление Президента Республики Таджикистан уважаемого Эмомали Рахмона на пресс-конференции после переговоров с Президентом Европейского Совета Дональдом Туском [Statement by the President of the Republic of Tajikistan Honourable Emomali Rahmon at a Press Conference after Talks with the President of the European Council Donald Tusk]. National Information Agency of Tajikistan "Khovar", 30 May 2019. Online: <https://khovar.tj/rus/2019/05/zayavlenie-prezidenta-respubliki-tadzhikistan-uvazhaemogo-emomali-rahmona-na-press-konferent-sii-posle-peregovorov-s-prezidentom-evropejskogo-soveta-donaldom-tuskom/>
- Khovar (2019c): В Душанбе обсудили сотрудничество Таджикистана и Европейского союза [Tajikistan and the European Union Co-Operation Discussed in Dushanbe]. National Information Agency of Tajikistan "Khovar", 31 October 2019. Online: <https://khovar.tj/rus/2019/10/v-dushanbe-obsudili-sotrudnichestvo-tadzhikistana-i-evropejskogo-soyuza/>
- Khovar (2023): Состоялось 10-е заседание Комитета межпарламентского сотрудничества Республики Таджикистан и Европейского Союза [The 10<sup>th</sup> Meeting of the Inter-Parliamentary Cooperation Committee of the Republic of Tajikistan and the European Union Was Held]. National Information Agency of Tajikistan "Khovar", 15 May 2023. Online: <https://khovar.tj/rus/2023/05/sostoyalos-10-e-zasedanie-komiteta-mezhparlamentskogo-sotrudnichestva-respubliki-tadzhikistan-i-evropejskogo-soyuza/>
- LARSEN, Henrik (2014): The EU as a Normative Power and the Research on External Perceptions: The Missing Link. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(4), 896–910. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12109>
- LUCARELLI, Sonia ed. (2007a): *Research Report: The External Image of the European Union (Phase One)*. GARNET Working Paper No. 17/07.
- LUCARELLI, Sonia (2007b): The European Union in the Eyes of Others: Towards Filling a Gap in the Literature. *European Foreign Affairs Review*, 12(3), 249–270. Online: <https://doi.org/10.54648/eerr2007025>
- LUCARELLI, Sonia (2014): Seen from the Outside: The State of the Art on the External Image of the EU. *Journal of European Integration*, 36(1), 1–16. Online: <https://doi.org/10.1080/07036337.2012.761981>





- MANNERS, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Tajikistan (2015): *Concept of the Foreign Policy of the Republic of Tajikistan*. Online: <https://mfa.tj/en/main/view/988/concept-of-the-foreign-policy-of-the-republic-of-tajikistan>
- MORINI, Mara – PERUZZI, Roberto – POLETTI, Arlo (2010): Eastern Giants: The EU in the Eyes of Russia and China. In LUCARELLI, Sonia – FIORAMONTI, Lorenzo (eds.): *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*. London – New York: Routledge, 32–51.
- OLIVIER, Gerrit – FIORAMONTI, Lorenzo (2010): The Emerging “Global South”: The EU in the Eyes of India, Brazil and South Africa. In LUCARELLI, Sonia – FIORAMONTI, Lorenzo (eds.): *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*. London – New York: Routledge, 105–119.
- OSPAANOVA, Bakyt – SADRI, Houman A. – YELMURZAYEVA, Raushan – AKHMEDYANOVA, Dana (2016): Mass Media Perception of the European Union in Kazakhstan. *Romanian Journal of European Affairs*, 16(4), 78–92.
- RIZOYON, Sherali (2021): Modern Foreign Policy Priorities of Tajikistan. *Central Asia's Affairs*, 81, 26–34. Online: [https://doi.org/10.52536/caa/vol\\_8\\_issue\\_1\\_a2](https://doi.org/10.52536/caa/vol_8_issue_1_a2)
- Vremya (2019): ЕС окажет поддержку странам Центральной Азии в предотвращении экстремизма [EU to Support Central Asian Countries in Preventing Extremism]. *Vremya*, 12 October 2019. Online: <https://time.kz/news/politics/2019/09/12/es-okazhet-podderzhku-stranam-tsentralnoj-azii-v-predotvrashhenii-ekstremizma>
- Vremya (2020): Евросоюз выделил 134 млн евро странам Центральной Азии для борьбы с коронакризисом [EU Allocates 134 Million Euros to Central Asian Countries to Fight Corona Crisis]. *Vremya*, 18 November 2020. Online: <https://time.kz/news/mirovye-novosti/2020/11/18/evrosoyuz-vydelil-134-mln-evro-stranam-tsentralnoj-azii-dlya-borby-s-koronakrizisom>
- Vremya (2021a): \$23,7 млрд составил товарооборот между Казахстаном и Евросоюзом за 2020 год [\$23.7 bn in Trade Turnover between Kazakhstan and the EU in 2020]. *Vremya*, 11 May 2021. Online: <https://time.kz/news/economics/2021/05/11/23-7-mlrd-sostavil-tovarooborot-mezhdu-kazahstanom-i-evrosoyuzom-za-2020-god>
- Vremya (2021b): \$160 млрд инвестировал Евросоюз в экономику Казахстана [\$160 bn Invested by the EU in Kazakhstan's Economy]. *Vremya*, 26 November 2021. Online: <https://time.kz/news/economics/2021/11/26/160-mlrd-investiroval-evrosoyuz-v-ekonomiku-kazahstana>
- Vremya (2023a): Токаев принял участие во второй встрече глав государств Центральной Азии и Президента Европейского Совета [Tokayev Participated in the Second Meeting of the Heads of State of Central Asia and the President of the European Council]. *Vremya*, 2 June 2023. Online: <https://time.kz/news/politics/2023/06/02/tokaev-prinyal-uchastie-vo-vtoroj-vstreche-glav-gosudarstv-tsentralnoj-azii-i-prezidenta-evropejskogo-soveta>



- Vremya (2023b): \$20 млрд превысил за январь-июнь товарооборот между Казахстаном и Евросоюзом [Trade Turnover between Kazakhstan and the EU Exceeded \$20 bn in January–June]. *Vremya*, 22 August 2023. Online: <https://time.kz/news/economics/2023/08/22/20-mlrd-prevysil-za-yanvar-iyun-tovarooborot-mezhdu-kazahstanom-i-evrosoyuzom>
- Vremya (2023c): Порядка \$15 млрд составил годовой товарооборот между Казахстаном и Италией [Annual Trade Turnover between Kazakhstan and Italy Totalled about \$15 bn]. *Vremya*, 6 September 2023. Online: <https://time.kz/news/economics/2023/09/06/poryadka-15-mlrd-sostavil-godovoj-tovarooborot-mezhdu-kazahstanom-i-italiej>



M. Takács Péter<sup>1</sup>

# Könyvismertetés Halmai Péter Mélyintegráció – A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája című könyvéről<sup>2</sup>

Az európai integráció, annak jelenlegi szakasza, a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) a regionális rendszerek mindmáig egyedi, *kivételesen mély* és széles formája. A GMU-t feldolgozó írások jellemzően a rendszer pénzügyi oldalát tárgyalják, igen gyakran technikai szinten. Ez valóban fontos, nem nélkülözhető megközelítés. Ám abból szükségképpen kimaradnak lényeges, alapvető mélyebb összefüggések. A GMU a szélesebb integrációs folyamatba is beillesztést igényel. Az integrációelmélet reálgazdasági összefüggései is megkerülhetetlenek. Az integrációs folyamatokat a legkorszerűbb kereskedelemelméleti és növekedéseméleti kontextusba illesztve szükséges elemezni.

E kivételesen bonyolult feladatra vállalkozott Halmai Péter közgazdász professzor, a témakör nemzetközileg is elismert művelője. A kötet innovatív megközelítését már a címben szereplő, korábban senki által nem alkalmazott lakonikus kategória, a „mély-integráció” középpontba állítása is jellemezheti.

A kötet újszerű értelmezési keretrendszerének kiindulópontja a kereskedelmi integráció. A kereskedelemelmélet a hagyományos (a konvencionális határintézkedésekre irányuló) regionális konstrukciók meghaladásaként „mély” (*kereskedelmi*) integrációnak tekinti a szabályozási konvergenciát (s esetleg további „mély” elemeket) is tartalmazó új generációs regionális megállapodásokat. E mélyebb kapcsolatok hátterét az új kereskedelmi elméletek tartalmazzák. Azok az európai integráció tekintetében is releváns tényezőket foglalnak magukban.

A *mélység az európai integráció tekintetében is döntő jelentőségű dimenzió*. Egyrészt kifejezi a leginkább előrehaladott regionális integráció elért szintjét (állapotát). Másrészt jelzi a folyamat irányát: a mélyülő, egyre szorosabb integrációt mint fejlődési irányzatot.

<sup>1</sup> Doktori hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közigazgatás-Tudományi Doktori Iskola; doktori hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Hadtudományi Doktori Iskola; hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, e-mail: [eltetaki@vipmail.hu](mailto:eltetaki@vipmail.hu)

<sup>2</sup> HALMAI 2020a. A mű alapját képező átfogó koncepció legutóbbi, tömör összefoglalása: HALMAI 2024c.

A mély (regionális<sup>3</sup>) integráció (a kötetben: *mélyintegráció*) rendszerként, konceptuális keretként történő értelmezése lényeges hozzájárulást ígér az átfogó elméletalkotáshoz.

A mű célja a *mélyintegráció fő tartalmi jellemzőinek és rendszersajátosságainak a feltárása*. Alapvető fontosságú kérdések: Melyek a mélyintegrációt megalapozó gazdasági mechanizmusok? Hogyan működnek azok? Melyek e mechanizmusok meghatározó tényezői?

Az „ökonómia” az alcímbe a problémakör rendszerezett közgazdaságtani, sok esetben pedig politikai gazdaságtani interpretációját jelzi.

A kötet rendkívül következetes, zárt logikai rendszere elmélyült elemzés bázisán csak a 144. oldalon jut el a mélyintegráció fogalmához, illetve átfogó rendszerezés révén annak rendszeréhez. Átfogó és mélyreható, az integráció reálgazdasági összefüggéseit is feltáró és rendszerező analízis (9–82. o.) vezet el a mélyintegráció koncepciójának kifejtéséhez (83–153. o.).

### *Az integráció közgazdasági hatásmechanizmusai: a gazdasági nyitottság és a termelékenység növekedése*

Az integráció leépíti a gazdasági-társadalmi(-politikai) akadályokat, de elsődleges, közvetlen hatást a gazdaságban gyakorol. A kötet mély gazdasági analízis, ökonometriai elemzések révén tárja fel az integráció közgazdasági hatásmechanizmusait. A tagállamokat az EU-tagság jelentős jóléti előnyökhöz juttatja. A belső piac megszüntetése, a kereskedelmi akadályok leküzdése révén a kis, nyitott gazdaságok (köztük hazánk) tesznek szert a legnagyobb jóléti nyereségre. Az integrációban a külgazdasági nyitottság foka megemelkedik, illetve tovább növekedik. (Aláhúzást igényel: éppen a legkisebb tagállamok a legnyitottabbak a mélyintegráció rendszerében.) Halmai Richard Baldwin integrációs bónuszról szóló elméletét<sup>4</sup> egészíti ki, és meg is haladja. Az integrációs bónusz (pontosabban: bonum) a nem integrált szinthez képest egyfajta pótlólagos növekedést,<sup>5</sup> gazdasági többletet eredményez a tagállamok számára. Az integrációs bónusz alapvető tényezője a növekvő kereskedelem, egyben növekvő nyitottság. Mindez magasabb kibocsátási szintet eredményez az EU-tagság fennállása, mint annak hiánya esetén.

A kötet a mechanizmus alábbi, egymásra épülő és rendszerszerűen összekapcsolódó tényezőit tekinti meghatározónak:

- statikus gazdasági hatások, például csökkenő, majd fokozatosan megszűnő kereskedelmi akadályok a vámunió belül;

<sup>3</sup> A kötet a regionális integráció leginkább előrehaladott rendszerét tárgyalja, mindvégig beleillesztve azt a globális integráció rendszerébe. A szerző a kötet közzététele óta eltelt időszakban megjelent műveiben a globális integrációról s annak jelenlegi kihívásairól is átfogó koncepciót fejtett ki. Lásd HALMAI 2023b, 2024b, 2025.

<sup>4</sup> BALDWIN 1989.

<sup>5</sup> Halmai Péter egész közgazdaságtudományi munkásságának egyik meghatározó dimenziója a növekedési elmélet, illetve annak összekapcsolása az integrációelmélettel. Lásd HALMAI 2007, 2011, 2014, 2015a, 2023c, d, e, illetve ELEKES–HALMAI 2013a, 2019; HALMAI–VÁSÁRY 2010a.



- dinamikus hatások: a termelékenység növekedése, az azt előmozdító tovagyrúzések (spilloverek), az innováció erősödése és terjedése;
- az egyre intenzívebb versenyközeg növekvő tőke- és tudástőke-akkumulációt vált ki;
- az integrációs szinergia – az elemzés alapvető kategóriája – e hatások egymást erősítő hatásmechanizmusaként működik.

Halmai elméletében az integráció a rendszerre szerveződést jelenti, amelynek során a növekvő endogén kölcsönös függőség bázisán a regionális együttműködésben érdekelt tagállamok késznek mutatkoznak nemzetek feletti struktúrák<sup>6</sup> kialakítására. Előbbiek révén erősödhet konvergenciájuk<sup>7</sup> és rezilienciájuk, e dimenziókban csökkenhetnek eltéréseik. A tagállamok tehát saját elhatározásukból döntenek úgy, hogy hatásköreik egy részét a továbbiakban nem önállóan, hanem együttesen gyakorolják. E döntés a kötet gondolatmenete alapján arra vezethető vissza, hogy az integráció olyan intézményesített hatékonyságjavító megoldás, amely erősítheti a gazdasági növekedést, azaz végső soron emeli a résztvevők jólétét. Így jutnak a kötetben kitüntetett szerephez az integráció „különböző, egymástól eltérő jelenségeket”<sup>8</sup> felölelő, „az erőforrások áramlásával összefüggő”<sup>9</sup> dinamikus hatásai. Ekképpen köti Halmai az európai integráció folyamatát a gazdasági növekedési elméletekhez, hangsúlyozva, hogy az integráció a növekedés klasszikus forrásai (a munkaerő állománya és a fizikai tőke) mellett támogatja az emberi és a tudástőke gyarapodását is.<sup>10</sup> Az integráció nem egyszerűen nagyobb piacot jelöl, hanem egyúttal a verseny intenzitásának fokozódását vetíti előre.<sup>11</sup> Az ágazaton belüli kereskedelem több szempontú értékelése is helyet kap itt, jelezve például, hogy a monetáris integráció a gazdasági ciklusok szinkronitásának erősítésével a szimmetrikus sokkok irányába terel(het)te a GMU-t. A tagság hosszú távú pozitív hatásai nem egységesen, hanem aszimmetrikus módon gyakorolnak hatást a tagállami teljesítményekre.<sup>12</sup>

Ez a mélyülés kihat az államrezon egészére. Halmai elméletében felértékelődik a tagsághoz tartozás (EU) vagy a „nem tagság” közötti dichotómia kérdése. A tagság révén gazdasági bónuszt (gazdasági előnyt) realizálhat, míg a dezintegráció (akár az integráció fokának gyengülése is) gazdasági damnumot (veszteséget) eredményezhet.

## *Mélyintegráció, az elemzési keretrendszer központi kategóriája*

A kötet központi kategóriáját, a mélyintegrációt a szerző a kereskedelemelméletekből bontja ki. Azokat az új generációs regionális együttműködési megállapodásokat

<sup>6</sup> Utóbbiak kiépítésének szükségszerű attribútuma a tagállamok részéről történő kompetenciaátruházás. Lásd HALMAI 2013, 2020.

<sup>7</sup> Az EU-n belüli konvergenciafolyamatokról lásd HALMAI 2009, 2014, 2019a, 2019b, HALMAI–VÁSÁRY 2010b, 2012.

<sup>8</sup> HALMAI 2020a: 34.

<sup>9</sup> HALMAI 2020a: 40.

<sup>10</sup> HALMAI 2020a: 50.

<sup>11</sup> HALMAI 2020a: 65.

<sup>12</sup> HALMAI 2020a: 56.



és formákat sorolja azok körébe, amelyek – meghaladva a hagyományos konstrukciókat – szabályozási konvergenciát is magukban foglalnak. E viszonylatban a konvergencia azonban nem abszolút értelemben használatos: nem valamiféle konkrét, jól és egészében definiált végcél felé való közelítést jelöl. A szabályozási konvergencia iránya, tartalma és mélysége annak megfelelően változik és értelmeződik újra, ahogyan a regionális együttműködést felvállaló felek (ideértve a tagállami kormányzatokat, a szupranacionális intézményeket, de akár az ezek legitimációját biztosító szélesebb tömegeket is) preferenciája – adott külső korlátok mellett – módosul. A mélyintegráció nem egyszerűen mélyülés, sokkal inkább annak leképeződése, ahogyan a folyamatban részt vevő szereplők a kölcsönös egymásra hatások révén előreviszik az együttműködést, átlépve a korábbi korlátokon, valamint újra és újra kijelölve az együttműködés bővülő és mélyülő határait, miközben erősítik az együttműködést lehetővé tévő kapacitásaikat, s az arra vonatkozó ismereteiket, kölcsönös tudásukat is. Így válik a mélység és a homogenitás a mélyintegráció értelmezési keretrendszerének két lényegi dimenziójává.<sup>13</sup> A szerző hangsúlyozza továbbá: „az európai integráció mindenekelőtt gazdasági integráció”.<sup>14</sup>

A „*sekély*” kereskedelmi integráció kézenfekvő példája a szabadkereskedelmi megállapodás, míg a „*mély*” kereskedelmi integráció (amely nem jelent feltétlenül mélyintegrációt szűkebb értelemben) lényegében a vámunióban valósulhat meg. Előbbiektől eltérően a mély regionális integráció (a kötet által bevezetett új kategóriával kifejezve: a mélyintegráció) rendszere előbbiektől jóval komplexebb tartalmat hordoz. A *mélyintegráció* a belső piac, a gazdasági unió és a teljes gazdasági integráció Balassától eredeztethető integrációs lépcsőit egyaránt átfogó kategória.

A mélyintegráció rendszerébe a legfejlettebb integrációs vívmányokat tartalmazó magintegráció (lényegében az euróövezet), illetve e maghoz képest értelmezett perifériaintegráció (az euróövezeten kívüli tagállami integráció) tartoznak. A differenciált integráció<sup>15</sup> alkotórészei pedig a már jelzett perifériaintegráció, illetve a mélyintegráción kívül elhelyezkedő szelektív integráció (például a belső piacon részt vevő, ám EU-tagsággal nem rendelkező államok).<sup>16</sup>

A szerző nagy igényű, átfogó művében az integrációelméletek átfogó újragondolására, egyidejűleg közgazdaságtani tartalmuk teljes újrendszerezésére vállalkozott. Radikálisan újszerű elemzési eszközrendszere a mélyintegráció mint új fogalom körül épül fel. „A mélyintegráció »az egyre szorosabb« magintegráción nyugvó rendszer sajátosságait összefoglaló kategória. A »mélyintegráció« tehát nem egyszerűen »mér« és leír, hanem normatív tartalommal is rendelkezik. Utóbbi »az egyre szorosabb« magintegráció további mélyítésének és kiterjedésének igénye.”<sup>17</sup> A mélyintegráció olyan létező organizmus, amelynek konkrét megjelenési formái például az egységes piac, a közös valuta, a bankunió, a gazdaságpolitikai koordináció stb. A neofunkcionalista felfogással

<sup>13</sup> HALMAI 2020a: 13.

<sup>14</sup> HALMAI 2020a: 19.

<sup>15</sup> A differenciált integráció elméletének első hazai, közgazdaságtudományi területen történő alkalmazása HALMAI 2019b alapvető művében történt, amelynek a bemutatott kötet jelentős továbbfejlesztését tartalmazza.

<sup>16</sup> Lásd erről bővebben HALMAI 2020a: 357. 11.2. ábra.

<sup>17</sup> Magintegráción érteve az integráció legmélyebb formáját megjelenítő vívmányok összességét – ide véve azon vívmányokat is, amelyek nem részei az uniós jognak. HALMAI 2020a: 144.



rokonítható a szerző azon tétele, hogy a már létező, ezen együttműködési formákra szerveződött mélyintegráció egyben ki is váltja a további mélyülést, nemcsak előrelendítve az integrációt,<sup>18</sup> hanem voltaképpen visszafordíthatatlanná téve azt<sup>19</sup> – még ha bizonyos tagállamok ki is maradnak egynemű közösségi vívmányok köréből.

A szerző a nyitott gazdaságok makroökonómiaja keretei között, főként a Mundell–Fleming-modellt felhasználva jut el a lehetetlen hármasság elvéhez,<sup>20</sup> amely – mint Halmai fogalmaz – „központi jelentőségű az európai integrációs folyamatban”.<sup>21</sup> Az európai integráció esetében (szabad tőkeáramlás, illetve rögzített árfolyamok megléte) ez gyakorlatilag a tagállami monetáris politika autonómiájának feladását jelenti, legalábbis az euróövezetben. Alapvető kérdés: optimális valutaövezet-e az euróövezet? Nem önmagában a nemleges válasz tekinthető itt újnak (hiszen a munkaerő korlátozott mobilitása vagy a költségvetési transzferek elégtelensége régóta felismert hiányossága a GMU-nak), hanem annak provokatív felvetése, hogy vajon azzá válhat-e. A szerző nem foglal ugyan egyértelműen állást e kérdésben, de világossá teszi: a válasz leginkább politikai akarat függvénye, ugyanis nem az adottságok vagy az eszközök esetleges hiánya jelent akadályt, hanem a politikai elszánás hiánya.

## A GMU és a válság

A 2008-ban kitört pénzügyi és gazdasági válság felkészületlenül érte az Európai Unió gazdaságát. A krízis időszakában jelentősen megerősödött a gazdaságpolitikai koordináció a GMU-n belül. A válságot megelőző egyensúlyhiányok, strukturális hiányosságok és a válság utóhatásainak leküzdése érdekében, valamint a beruházások élénkítése és a középtávú növekedési potenciál újjáépítése céljából ezek az uniós szintű közös szabályok, eljárások és intézmények központi szerepet játszanak. A korábbi gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmusok elégtelennek bizonyultak a válsághatások kezeléséhez és a stabil intézményrendszeri működés fenntartásához. Ezért a válságfolyamatok hatására folyamatos intézményi reformok indultak meg, amelyek részben a Stabilitási és Növekedési Paktumot kívánták korszerűsíteni. A reformlépések azonban a tagállamok részleges vagy többségi ellenállásával szembesültek, így ratifikálásuk féloldalassá vált.

A kötet a válság hatására fogant, az európai gazdasági kormányzás előkészítését célzó reformlépéseket rendkívül mélyrehatóan elemzi. A 2008–2009. évi globális pénz- és tőkepiaci válság bizonyos következményeire az Európai Unió intézményrendszerének is reagálnia kellett. Mindezek az EU gazdaságpolitikai koordinációs rendszerét is folyamatos reformkényszer alatt tartották. A nagy pénzügyi és gazdasági válság, valamint az euróövezet válsága (szuverén adósságválság) miatt a GMU-t a tagállamok megerősítették. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az állandó európai stabilitási mechanizmus váltott fel. Az azonnali válságkezelő mechanizmusok kiépítése mellett elkerülhetetlenné vált a tagállamok fiskális

<sup>18</sup> HALMAI 2020a: 145.

<sup>19</sup> HALMAI 2020a: 153.

<sup>20</sup> A tétel azt mondja ki, hogy az árfolyamok rögzítettsége, a jegybanki politika autonómiája és a tőkeletes tőkemozgás megvalósítása egyszerre, egy időben nem lehetséges. MUNDELL 1968.

<sup>21</sup> HALMAI 2020a: 168.





figyelmét, a gazdaságpolitikai kooperáció erősítését és a fiskális szabályok harmonizációját szolgáló reformjavaslatok folyamatos, lépésről lépésre történő megvalósítása. A rapid válságkezelést szisztematikus reformok követték. Ugyanakkor a szerző rámutat: a válság enyhülésével a reformlendület alábbhagyott, a gazdaságpolitikai koordinációs rendszer megváltoztatása pedig eddig csak részeredményeket hozott.

### *Többsebességes integráció*

A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) rendszerében definitív módon lehetséges a többsebességu integráció. A konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagállamok tartósan kimaradnak az euróövezetből. Ugyanakkor a kimaradási (*opt out*) klauzula révén az Egyesült Királyság és Dánia önállóan dönthettek az egységes valutához való csatlakozásról. A konstrukció többsebességes: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) a magövezetben valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagállamok alacsonyabb integrációs fokozatban kapcsolódnak. Ugyanakkor egyes tagállamokban soha nem látott mértékben erősödtek fel az euroszeptikus törekvésekkel jellemezhető politikai erők. A nagy magországok nem meglepő módon vetik fel a differenciált integráció lehetőségét. A brexit után is 27, igen differenciált helyzettel s eltérő preferenciákkal jellemezhető tagállam alkotja az uniót. A többsebességu konstrukció nem igényli az alapszerződések módosítását. Abban egységes marad a 27 tagú EU, miközben azok a tagállamok, amelyek többet szeretnének, lehetőséget kapnak együttműködésük elmélyítésére. A szorosabb integrációból kimaradó tagállamok fenntartásokat fogalmazhatnak meg. Ugyanakkor azokban az országokban, amelyek többet szeretnének elérni, csökkenhet az elvárások és az eredmények közötti távolság. A differenciált (vagy többsebességu) integráció már ma is létező realitás, amelynek a jövőben bővíthet a szerepe. Nagyban összefügg azzal, hogy milyen mértékű integrációra vállalkoznak a tagállamok. Ha meghatározott területen valamennyien vállalják a mélyebb integrációt, akkor nem lesz szükség differenciált konstrukcióra. Ha pedig valamely területen eltér a tagállamok álláspontja e tekintetben, eltérő tagállami integrációs modellek alakulhatnak ki. Ám a megerősített (szorosabb) együttműködésnek nyitva kell állnia a többi tagállam számára is. Ez a döntő feltétele annak, hogy ne alakuljon ki első-, második- vagy esetleg harmadosztály az EU-tagságban.

### *A GMU „fenntarthatatlan egyensúlya”*

A szerző álláspontja szerint a GMU jelenleg funkcionáló rendszere fenntarthatatlan egyensúlyon nyugszik. Annak fő jellemzői: a pénzügyi unió tökéletlen jellege (a bankunió és a tőkepiaci unió hiánya) s a fiskális stabilizációs funkció hiánya. E konstrukció központi fiskális stabilizációs mechanizmusokkal való összekapcsolásának hiánya következtében az euróövezet egészében a megfelelő fiskális helyzet elérése, egyidejűleg a fiskális erőfeszítés optimális szétosztása nagy nehézségekbe ütközik. E kombináció a monetáris politika stabilizációs célokkal történő túlterheléséhez vezet. Alkalmatlan politikai mix alakulhat ki, különösen a politikai kamatláb nulla alsó határa közelében.



Annak egyensúlya még inkább ingadozó. Több tagállam esetében a magas államadósság és a nem kielégítő reformok sebezhetőséget eredményeznek. Mindez fékezi az országokon belüli és azok közötti alkalmazkodást. Ráadásul az elmúlt években mindezt „ultima ratio” döntések eredményeként érték el. Gyakran részleges megállapodások keretében, amelyeket nem mindegyik oldal tekintett a sajátjának.

Az eddigi viták során jellemzően két megközelítés jelent meg. Azok eltérő álláspontot foglaltak el a szolidaritás és a felelősség közötti kölcsönhatás, a kockázatmegosztás és a kockázatsökkentés témaköreiről.<sup>22</sup> Az egyik tábor a „Maastrichthoz történő viszszatérést” igényli. Annak keretében a szabályokon alapuló fiskális rendszer szigorú alkalmazását, beleértve annak szankcióit, a „nincs kiségités” alapelve ismételt megerősítését és a kockázatsökkentés súlypontját hangsúlyozzák. A másik tábor jobb, nagyobb körütekintéssel alkalmazható szabályok, egyben – mind magán, mind kormányzati szinten – közös kockázatmegosztó eszközök bevezetését tekinti döntőnek. A szolidaritás és a felelősség valójában ugyanazon érme két oldala, húzza alá Halmai. Kiegyensúlyozott megállapodás keretében azokat elvileg egyidejűleg lehetne megvalósítani. Következésképpen a jelzett két vélemény új szintézise révén nyílhat mód az érdemi előrehaladásra. Megfelelő kockázatmegosztási rendszer nélküli kockázatsökkentés – pénzügyi területen – nagy valószínűséggel a piaci instabilitás magasabb kockázatát eredményezheti. Megfordítva: kockázatmegosztás hatékony kockázatsökkentő stratégia nélkül erkölcsi kockázattal jár, és végeredményében növelheti a kockázatot.

Nagy biztonsággal vezeti végig az érdeklődő olvasót e területeken, tankönyvi pontossággal és részletezettséggel elemezve a GMU legfontosabb építőköveit. A GMU egyben az a terület is, ahol a mélyintegráció két dimenzióját, a mélységet és a homogenitást tesztelni lehet, hiszen – mint a 4. fejezet azt világossá teszi – a közös valuta melletti elköteleződés önmagában is mind szorosabbra fűzi az integrációt, növelve a kilépés költségeit, valamint – az előbbivel összefüggésben – felértékeli a feltételeességet az EU-ban, aláhúzza a GMU-tagság klubjóságjellegét.

Ha a divergencia a közös monetáris politika egyik alapproblémája, akkor a fiskális politika esetében ez maga a probléma. Ám a megoldás (a fiskális föderalizmus megvalósítása) korántsem ellentmondásmentes feladat. Hiába lángholnak fel róla viták válságok idején, Halmai úgy látja, hogy „a szuverenitás további átadását annak szorgalmazói nem feltétlenül tudják eléggé nyomós érvekkel alátámasztani”.<sup>23</sup> A költségvetési politika nem egyszerűen az aszimmetrikus sokkokra adott válaszok adekvát eszköze, hanem egyszersmind „a nemzeti szuverenitás ügye” is.<sup>24</sup> A mélyintegráció fogalma ugyanis definíciószerűen feltételezi az implicit, azaz reálgazdasági homogenitást.

Hasonlóan az előző két fejezethez, itt is nagy teret kap a legutóbbi gazdasági válság okainak és következményeinek elemzése. Halmai három fő csatornát azonosít, amelyek révén a válság hatást gyakorolt az Unióra. Ezek: a pénzügyi rendszer, a keresletet befolyásoló bizalmi és jóléti hatások, valamint a nemzetközi kereskedelem. A kilábalást is ezekhez köti, többszörösen aláhúzza, hogy a sebezhetőség eltérő foka miatt a tagállami kilábalások is erőteljes eltérést mutattak. Mindez nyilván szorosan

<sup>22</sup> BRUNNERMEIER–JAMES–LANDAU 2016.

<sup>23</sup> HALMAI 2020a: 237.

<sup>24</sup> HALMAI 2020a: 250.



összefügg azzal, hogy a szerkezeti problémák hátterében a tagállamok közötti jövedelemáramlási egyensúlytalanságok állnak, ami a fizetésimérleg-egyenlegek alakulásában érhető tetten. A homogenizálódás a gyakorlatban a konvergencia érvényesülését jelenti (feltételezi). A konvergencia szükségességét többnyire evidenciaként kezelik az európai integrációt taglaló művek. Halmai azonban rávilágít, hogy a konvergencia jelensége nem magától értetődő folyamat. A valutaövezeti tagság indukálta endogén folyamatok lényeges hatást gyakorolnak a konvergenciára (vagy éppen a divergencia). Halmai meggyőzően húzza alá: a konvergencia elméletének és gyakorlatának megértése nélkül az integrációt lassító, korlátozó tényezők feltárására sem nyílna mód.

### *A GMU-reform<sup>25</sup> lehetséges fő iránya*

A gazdasági reziliencia fogalmának bevezetése (8. fejezet) és e fogalomnak a GMU-ra való illesztése (9. fejezet) teszi teljessé a mélyintegráció fogalmi rendszerének megalkotását. „A reziliencia általános értelemben rugalmas ellenálló képesség. Annak révén valamely rendszer megőrizheti koherenciáját.”<sup>26</sup> A gazdaság kontextusában a sokkoknak való ellenállás képességét, valamint a potenciális kibocsátás szintjére való visszatérés képességét jelöli. A gazdaságpolitika esetében tehát a konvergencia és a szerkezeti reform<sup>27</sup> annak igényét is jelenti, hogy az érintett gazdaságok képesek legyenek növelni ellenálló képességüket. A rezilienciaépítés ugyanis nemcsak, hogy tagállamról tagállamra változik (hiszen sebezhetőségük foka és milyensége is eltérő), de valójában éppen annak a gondolatnak a meghaladását rögzíti, hogy a cél pusztán a sokkot megelőző időszak eredményeihez való visszatérés volna. A sokk maga ugyanis olyannyira meghatározó módon formálja újjá a növekedés feltételeit, hogy a gazdasági szereplőknek komoly erőfeszítéseket kell tenniük ahhoz, hogy megfelelő módon legyenek képesek alkalmazkodni, reagálni.

A GMU esetében mindez az egységes piac mélyítésében, hatékonyabbá tételében ölt testet – ezért is szentel a kötet egy teljes alfejezetet a meglévő akadályok azonosításának. Amennyiben a kötet központi kategóriáját, a mélyintegrációt nemcsak fogalomként, hanem – mint a zárófejezetből egyértelművé is válik – paradigmaként is értelmezzük, akkor ez a fejezet e paradigma (vagy kutatási program) egyik legfontosabbja, hiszen számos olyan új fogalmat vezet be a gazdasági integráció elemzésébe, amelyek korábban (és jó esetben) szinte kizárólag az optimális valutaövezetek elméletének közvetítésével nyerhettek polgárjogot az európai tanulmányokban. A reziliencia mellett így válik meghatározóvá az integrációkutatásban az inkluzív növekedés, a sebezhetőség, az abszorpció kapacitás, a kilábalási képesség stb. Halmai tehát a szó legjobb értelmében helyezi vissza az integrációs tanulmányokat a közgazdaság-tudomány főáramába.<sup>28</sup> A fejezet alcíme is erre utal: Reziliens euróövezet felé. Utóbbit a szerző a későbbiekben „teljes és valódi” GMU-nak, GMU 2.0-nak nevezi.

<sup>25</sup> E reformfolyamatok fő területeiről lásd HALMAI 2018b, 2020b, 2020e, 2021a, b, c, 2022b.

<sup>26</sup> HALMAI 2020a: 305.

<sup>27</sup> A strukturális reformokról lásd pl. HALMAI 2006, 2015b, 2024a.

<sup>28</sup> Lásd BENCZES 2021.



A teljes és valódi GMU kiépítésének igénye erősítheti az euróövezeti tagállamok (különösen azok kemény magja) egyes szuverenitáselemeinek további összpontosítását, a szuverenitás együttes, hatékonyabb gyakorlásának igényét. A GMU jelzett fejlődési irányainak kibontakozása folyamatában az európai integráció meghatározó színterét az euróövezet, s különösen annak magtérsege képezi. A többi tagállam jelentősége és befolyása pedig mindebben jelentősen mérsékeltebb. Egyes fejlett tagállamok e több sebességgel jellemezhető rendszerben képesek lehetnek saját érdekeiket szolgáló konstrukciók érvényesítésére. Ám az eurórendszerből – mint centrumból – tartósan kimaradó perifériaállamok egyúttal az európai konvergenciamechanizmusból is kiszorulhatnak. A teljes gazdasági unió, az európai gazdasági kormányzás kiépülése valódi esélyt kínál az európai gazdaság problémáinak megoldására, egyúttal a teljes európai integrációs folyamat dinamizálására. Mindennek előfeltétele a hatáskörök újraszabályozása, s ahol szükséges, az érintett tagállamok érdekein és önálló döntésén alapuló további kompetenciáttranszfer. A globalizáció körülményei között az európai magövezetből való kimaradás szükségképpen a perifériára szorulás veszélyét hordozza.

Az elemzés két adottsággal operál: nagy fokú tagállami heterogenitással, ami nagymértékű egymásrautaltsággal párosul. Ebből pedig arra a következtetésre jut, hogy egyfelől az integrációs folyamatok a kompetenciáttranszfer „eddigieknél magasabb fokát, egyúttal az adott ügyekben az európai szintű közös felelősség erősítését feltételezik”.<sup>29</sup> A szerző tudomásul veszi a tényt, hogy nem minden tagállam kíván osztozni az elköteleződés ilyen kivételesen magas szintjében, vagyis az integráció a mélyülés mellett többsebességgé is válik.

## *A differenciált integráció közgazdaságtani elmélete*

A differenciált integráció (másként: többsebességű Európa, változó geometriák, á la carte Európa) integrációs folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. A megkülönböztetés (differenciálás) lehet hosszú, közép-, illetve rövid távú. Hatással van az Európai Unió joganyagának elsődleges vagy másodlagos szintjére. A differenciálás eszközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Előbbiek révén egyfelől legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám mindez egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltásához is vezethet. A differenciált integráció lehetőséget nyújt az EU-tagállamok heterogenitásának a kezelésére, egyes szuverén jogok európai szintű összpontosítása révén. A differenciált integrációban a tagállamok specifikus csoportja nincs alávetve a többi tagállamra vonatkozó egyes szabályoknak. A differenciált integráció a konszolidációt szolgálja az Európai Unió mélyülésének és bővülésének körülményei között. Ez hatékony eszköznek bizonyult az európai diverzitás menedzsmentjében. Ha valamely tagállam esetében az euróövezet elhagyása – vagy éppen a brexit – kerül napirendre, akkor azok már az elért integrációs vívmányok visszafordításaként (dezintegrációként) értékelhetők. Alapvető kérdés: a differenciált integráció az európai

<sup>29</sup> HALMAI 2020a: 365.



integráció szükségszerű strukturális attribútumaként jött-e létre, illetőleg e folyamat a mag-Európa megerősödéséhez vagy az Európai Unió atomizálásához vezet-e.

A differenciálva haladás ugyanis egyfajta megoldás az érdekellentétek olyan módon való feloldására, hogy aki szeretne, az tovább halad a többiekkel, a kimaradók számára viszont lehetőséget nyújt az érdek-összehangolásra és az alkalmazkodásra. A differenciált integráció – mint egyfajta pragmatikus stratégia<sup>30</sup> – így anélkül mélyítheti el az integrációt, hogy ahhoz szükség volna az uniós joganyag bárminemű változtatására. Hiába a kölcsönös függés az Unióban, ha bizonyos területek átpolitizáltsága olyannyira erős, hogy az egyenletből (többé már) nem vonható ki a belső politika sem. Hiszen az európai egységesülés (a mélyülés) gondolatát a felelős vezetőknek el is kell fogadtatniuk a saját országuk közvéleményével. Az elmúlt közel másfél évtized krízisei éppen e két magyarázó tényezőnek, a kölcsönös függésnek és az átpolitizáltságnak a differenciálódásban játszott szerepére mutatnak rá. A differenciálódás, illetve a differenciált integráció azonban egyáltalán nem azonos a dezintegrációval. A dezintegráció ugyanis „az integráció mélységének a csökkenése”,<sup>31</sup> szélsőséges esetben annak teljes megszűnése. Halmai Péter a 11. fejezetben a brexit példáján mutatja meg, hogy egy tagállam kiválása milyen konkrét következményekkel jár. Figyelmeztet: a jogi aktusnak (mármint a kilépésnek) nem kell feltétlenül azt is jelentenie, hogy az Egyesült Királyság elhagyja az egységes piacot (ez lett volna a „soft brexit”).

### *Dezintegrációs öngól: a brexit gazdasági és társadalmi tanulságai<sup>32</sup>*

Az Egyesült Királyságnak jelentős gazdasági haszna származott az európai uniós tagságból. Különösen nagy mértékben nőtt a termelékenység. Az Egyesült Királyság világviszonylatban az Egyesült Államok után a második a gazdasági verseny intenzitását tekintve. A brit gazdasági növekedés 2000-től lelassult, majd 2007-től megtorpant. Utóbbi időponttól a reálbérek már alig növekedtek. Azóta került napirendre a brexit mint lehetőség.

A 2010 utáni évtizedben a teljes tényezőtermelékenység dinamikája lelassult, szinte teljesen leállt. Halmai „termelékenységi paradoxon”-nak nevezi a brit gazdaság strukturális erősségeivel (például a magas versenyintenzitással) egyidejűleg fennálló termelékenységnövekedés-lassulást.

*A brexit fő társadalmi és gazdasági tanulságai a kötet alapján a következők:*

- az EU-tagság (az integráció) növekedési s jövedelemtöbbletet (bonum) eredményez a tagállam számára;
- a brit termelékenységi paradoxon további strukturális gazdaságélénkítő reformokat igényelne a gazdaság aktorai irányában. E strukturális reformok helyett

<sup>30</sup> HALMAI 2020a: 419.

<sup>31</sup> HALMAI 2020a: 458.

<sup>32</sup> A brexitről lásd részletesen HALMAI 2018a, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f. A brexit-referendum utáni években kialakult, jelentős részben egyidejű s egymást erősítő sokkok (együttesen: polikrízis) a brexit feltárt negatív hatásait tovább erősítették. A jelzett témakörökről lásd HALMAI 2022a, 2023a, 2024b, d, 2025.



- a politikai agenda felülemelkedett a gazdasági-társadalmi agendán, a politikai arénában populista kampány keretében a brexit kérdése került középpontba;
- gazdasági szempontból egyértelműen hátrányos, az Egyesült Királyság gazdasága, azon belül háztartásai számára előnytelen projekt a brexit. A növekvő kereskedelmi akadályok csökkentik a makrogazdasági teljesítményt s a jövedelmeket. A brexit minden brit háztartás számára jelentős jövedelemvesztést okoz hosszú távon, amit akár „brexit-adónak” is nevezhetünk. A brexitpári politikusok nem ezt, hanem a brexit jóletének a növekedését ígérték;
  - ha az integráció gazdasági előnyt eredményez, úgy a dezintegráció szükségképpen dezintegrációs teherhez (damnum) vezet;
  - a tényeken túli társadalom, az igazságon túli politika nélküli a gazdasági racionalitást, a közgazdaságtudományi érvek józan mérlegelését. Ezért a „brexit-adó” a populizmus árának is nevezhető.

## Mélyintegráció paradigma

A kötet zárófejezete a szűkebb elemzési területen túlmenően a szélesebb integrációelméleti konklúziók összefoglalására vállalkozott. A mű egyik fő eredményeként az integrációelmélet újragondolása révén új elemzési keretrendszer, *mélyintegráció paradigma* vázolható fel. A zárómondatokat idézve: „Az új paradigma kulcsa az egyre mélyebb magintegráció. A mélyintegráció rendszerében a magintegráció a meghatározó tényező, a rendszer dinamikájának hordozója. A mélyintegrációban a magintegráció számít.”<sup>33</sup>

A kötet jelentős részben a nemzetközi irodalomban is kevésbé ismert, több tekintetben radikálisan újnak minősíthető jelenségeket és összefüggéseket azonosít és elemez. Azok meghatározó mértékben és módon formálják az európai integráció irányait. A mélyintegráció paradigma megfogalmazásával a kötet utat nyit az integrációelmélet átfogó újraértelmezése előtt. Annak szükségességét egyebek mellett a GMU rendszer-szintű zavarai vagy éppen a brexit is igazolhatják. Az egységes szemléletet hordozó, igényesen és részletekre kiterjedően kidolgozott elemzési keretrendszer egyidejűleg rendszerez, tájékoztat és közvetít ismereteket (s mint ilyen, kiválóan alkalmazható a felsőoktatásban), ám egyben az új és eredeti impozáns kutatási program gerincét és határvonalait is kijelöli.

A *Mélyintegráció* című kötet megjelenése gondolatébresztő lehet nemcsak a szűkebb közgazdász szakma számára, hanem a nemzetközi tanulmányok szélesebb dimenziójában is. Halmai Péter grandiózus és revelatív kötetével elméleti kísérletet tett arra, hogy a tudóstársadalomban a gazdaság- és a társadalomtudósok között lehetséges ellentétet (Polányi megfogalmazásában az implicit és explicit tudás kettősségét) megpróbálja feloldani a mélyintegráció fogalmának megalkotásával és a vizsgált problémakörbe illesztésével. Ennek révén valójában új európai integrációelméletet dolgozott ki, egyben inspiráló kutatási programot kezdeményez. Ahhoz a közgazdaságtudomány képviselői mellett szociológusok, történészek, jogtudósok, politológusok, valamint más társadalomtudományok művelői is ígéretes eredmények reményében csatlakozhatnak.

<sup>33</sup> HALMAI 2020a: 502.





Kutatásaikkal előmozdíthatják a mélyintegráció rendszerének még alaposabb feltárását, egyúttal a további mélyülés tendenciáját.

Befejezésül Martonyi János idézhető a kötetről:

„Nem könnyű olvasmányt vesz kézbe az olvasó, de sokszorosan megéri a fáradságot a mű alapos megismerése és megértése. Megéri nemcsak a tudós közgazdászoknak, hanem azoknak is, akik az integráció témáját más irányból közelítik meg, akik jobban ismerik az európai integráció történelmi, kulturális, politikai, intézményi, jogi összefüggéseit, de alaposabban meg akarják ismerni és érteni annak a folyamatnak a gazdasági lényegét, mélyrétegét, azt a szövetet, amely minden kihívás ellenére Európa eddigi legsikeresebb vállalkozását teremtette meg. Hogyan és miért bővült és mélyült a folyamat, hogyan épült egymásra és egymásba a kereskedelmi integráció, a termelési tényezők szabad mozgása, az intézményrendszer és a szabályozási homogenitás, a monetáris integráció, mit jelent valójában a ma sokat emlegetett konvergencia és a reziliencia. Sikeres integráció nincs elméleti alapok és ezeknek az ismerete nélkül. Ehhez – és az integráció sikeres folytatásához – járul hozzá jelentős mértékben a tudós akadémikus könyve. Ismétlem, nem könnyű, de megéri.”<sup>34</sup>

## Irodalomjegyzék

- BALDWIN, Richard (1989): The Growth Effects of 1992. *Economic Policy*, 4(9), 247–281. Online: <https://doi.org/10.2307/1344471>
- BENCZES István (2021): Integráció és integrációelmélet a közgazdaság-tudomány perspektívájából. Halmi Péter: Mélyintegráció. *Közgazdasági Szemle*, 68(4), 440–449. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2021.4.440>
- BRUNNERMEIER, Markus K. – JAMES, Harold – LANDAU, Jean-Pierre (2016): *The Euro and the Battle of Ideas*. Princeton: Princeton University Press. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctvc774qh>
- ELEKES, Andrea – HALMAI, Péter (2013a): Growth Model of the New Member States: Challenges and Prospects. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 48(2), 124–130. Online: <https://doi.org/10.1007/s10272-013-0453-z>
- ELEKES Andrea – HALMAI Péter (2013b): Az új tagállamok növekedési modellje: Kihívások és kilátások. *Közgazdaság*, 57(7–8), 32–66.
- ELEKES, Andrea – HALMAI, Péter (2019): How to Overcome the Crisis of the European Growth Potential? The Role of the Government. *European Journal of Comparative Economics*, 16(2), 313–334. Online: <http://doi.org/10.25428/1824-2979/201902-313-334>
- HALMAI Péter (2006): Európa esélye: a Lisszaboni Stratégia. Az integrált strukturális reformok hatásai. *Magyar Tudomány*, 167(9), 1057–1071.
- HALMAI, Péter (2007): Convergence and Economy Growth. *Development and Finance*, 5(3), 41–51.

<sup>34</sup> MARTONYI 2020.





- HALMAI Péter (2009): Felzárkózás és konvergencia az Európai Unióban. *Statistikai Szemle*, 87(1), 41–62.
- HALMAI Péter (2011): Válság és potenciális növekedés az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 58(12), 1059–1081.
- HALMAI Péter (2013): Európai integráció és szuverenitás. A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174(4), 411–421.
- HALMAI Péter (2014): *Krízis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- HALMAI Péter (2015a): Az európai növekedési potenciál eróziója és válsága. *Közgazdasági Szemle*, 62(4), 379–414.
- HALMAI, Péter (2015b): Structural Reforms and Growth Potential in the European Union. *Pénzügyi Szemle*, 60(4), 510–525.
- HALMAI Péter (2018a): A Brexit lehetséges gazdasági hatásai. Gazdaságtani alapok, módszertani lehetőségek, *Európai Tükör*, XXI:2 sz., 7–32.
- HALMAI Péter (2018b): Európai reformok: Többsebességű Európa? Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform. *Európai Tükör*, 21(3), 21–44.
- HALMAI Péter (2019a): Konvergencia és felzárkózás az euróövezetben. *Közgazdasági Szemle*, 66(6), 687–712. Online: <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2019.6.687>
- HALMAI Péter (2019b): Felzárkózás és konvergencia az európai integráció rendszerében. In KOVÁCS Lajos Péter (szerk.): *Európa közel, távol*. Budapest: Éghajlat Könyvkiadó, 189–230.
- HALMAI Péter (2020a): *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonomiája*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- HALMAI Péter (2020b): *Európai gazdasági integráció*. Budapest: Dialóg Campus.
- HALMAI Péter (2020c): A brexit gazdaságtana. In HALMAI Péter (szerk.): *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest: Ludovika, 83–208.
- HALMAI Péter (2020d): A dezintegráció gazdaságtana. A brexit esete. *Közgazdasági Szemle*, 67(9), 837–877. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2020.9.837>
- HALMAI Péter (2020e): GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? *Külgazdaság*, 64(9–10), 3–34. Online: <https://doi.org/10.47630/KULG.2020.64.9-10.3>
- HALMAI Péter (2020f): A populizmus ára: a Brexit adó. *Magyar Tudomány*, 181(12), 1621–1635. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.12.6>
- HALMAI Péter (2021a): Középpontban a reziliencia. A Gazdasági és Monetáris Unió mélyülésének egyes tényezői. *Pénzügyi Szemle*, 66(1), 7–31. Online: [http://dx.doi.org/10.35551/PSZ\\_2021\\_1\\_1](http://dx.doi.org/10.35551/PSZ_2021_1_1)
- HALMAI Péter (2021b): Konvergencia versus divergencia? Kríziskezelés és kilábalás az Európai Unióban. *Külgazdaság*, 65(1–2), 45–48. Online: <https://doi.org/10.47630/KULG.2021.65.1-2.45>
- HALMAI Péter (2022a): Poszt-covid kilábalás: középpontban a kínálati oldal. *Külgazdaság*, 66(1–2), 58–71. Online: <https://doi.org/10.47630/KULG.2022.66.1-2.58>
- HALMAI, Peter (2022b): Responsibility Versus Solidarity? Key Issues for the EMU Reform. *Romanian Journal of European Affairs*, 22(1), 85–103.
- HALMAI Péter (2023a): Posztcovid infláció, gazdaságpolitikai mix az euróövezetben. *Külgazdaság*, 67(1–2), 53–67. Online: <https://doi.org/10.47630/KULG.2023.67.1-2.53>



- HALMAI Péter (2023b): Globalizáció versus deglobalizáció. *Hitelintézeti Szemle*, 22(2), 5–24. Online: <https://doi.org/10.25201/HSZ.22.2.5>
- HALMAI Péter (2023c): Fenntartható növekedés, növekedési potenciál. A potenciális növekedés irányzatai az Európai Unióban. *Pénzügyi Szemle*, 69(1), 47–64. Online: [https://doi.org/10.35551/PSZ\\_2023\\_1\\_3](https://doi.org/10.35551/PSZ_2023_1_3)
- HALMAI Péter szerk. (2024a): *Fenntarthatóság a közgazdaságtudományban. Elméleti alapok, alkalmazások*. Budapest: Metropolitan Egyetem – Akadémiai Kiadó, 11–46.
- HALMAI Péter (2024b): Globalizáció, deglobalizáció, fragmentáció. Az EU kereskedelem-politikai kihívásai. In GYÖRFFY Dóra – BENCZES István – ROSTA Miklós (szerk.): *Közgazdaságtan és gazdaságpolitika. Tanulmányok Csaba László 70. születésnapja alkalmából*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 121–140.
- HALMAI Péter (2024c): Mélyintegráció-paradigma. *Közgazdasági Szemle*, 71(5), 514–558. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2024.5.514>
- HALMAI Péter (2025): Globális dezintegráció? A globális szabadkereskedelem víziójától a geoökonómiai fragmentációig. *Külgazdaság*, 69(1–2), 51–65. Online: <https://doi.org/10.47630/KULG.2025.69.1-2.51>
- HALMAI, Péter – VÁSÁRY, Viktória (2010a): Real Convergence in the New Member States of the European Union (Shorter and Longer Term Prospects). *European Journal of Comparative Economics*, 7(1), 229–253.
- HALMAI, Péter – VÁSÁRY, Viktória (2010b): Growth Crisis in the EU: Challenges and Prospects. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 45(5), 329–336. Online: <https://doi.org/10.1007/s10272-010-0353-4>
- HALMAI, Péter – VÁSÁRY, Viktória (2012): Convergence Crisis: Economic Crisis and Convergence in the European Union. *International Economics and Economic Policy*, 9(3), 297–322. Online: <https://doi.org/10.1007/s10368-012-0218-3>
- MUNDELL, Robert A. (1968): *International Economics*. New York: Macmillan.
- MARTONYI János (2020): Ajánlás. In HALMAI Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája*. Budapest: Akadémiai Kiadó.



# Tartalom

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CSONTOS TAMÁS TIBOR, ÉLTETŐ ANDREA, SASS MAGDOLNA:<br><i>Az Európai Unió versenyképességi dilemmái</i>                                | 7   |
| SZABOLCS LÓRÁNT: <i>Strategic Narrative Divergence</i>                                                                                | 35  |
| VIROK-UJLAKI ANIKÓ: <i>A szivárványcsaládok<br/>mozgásszabadsága</i>                                                                  | 57  |
| DÓRA HORVÁTH: <i>The Limits of the Protection of the Rule<br/>of Law in Preliminary Reference Procedures</i>                          | 73  |
| NOSIRKHON QODIROV: <i>Central Asian Perceptions of the EU</i>                                                                         | 89  |
| M. TAKÁCS PÉTER: <i>Könyvismertetés Halmai Péter<br/>Mélyintegráció – A Gazdasági és Monetáris Unió<br/>ökonómiája</i> című könyvéről | 111 |