



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ

XXVIII. évfolyam (2025)  
1. szám

# EURÓPAI TÜKÖR

ISSN 2560-287X (elektronikus)

# EURÓPAI TUKÖR

◉ EUROPEAN  
MIRROR

Az Európa-tanulmányok Hálózat különszáma

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

Szecska 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: Bujdosó Hajnalka, Farkas-Nagy Judit, Gergely Zsuzsánna,  
Resofszki Ágnes

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

ISSN 2560-287X (elektronikus)

# Tartalom

## TANULMÁNY

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Koller Boglárka: A közép-európaiak kollektív identitása a háború árnyékában,<br>2022–2025 . . . . .                            | 5  |
| Varga András: Rejtett realizmus . . . . .                                                                                      | 23 |
| Hegyes Péter: Az elővigyázatosság mint az élelmiszerjog általános elve kontra<br>technológiai innováció . . . . .              | 47 |
| Réka Brigitta Szaniszló, Amira Namouchi: Contextual Analysis of ‘Refugee’<br>in French Online Press from 2014 to 2024. . . . . | 63 |

## ESSZÉ

|                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Szabó Pál, Farkas Máté: A regionális fejlettségi különbségek mérésének régi<br>és új alternatívái az Európai Unióban regionális politikai szempontból. . . . . | 103 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|



Koller Boglárka<sup>1</sup> 

# A közép-európaiak kollektív identitása a háború árnyékában, 2022–2025

## The Collective Identities of Central Europeans in the Shadow of War, 2022–2025

*A háború hatással van egyének kötődéseire, kollektív identitására. A jelenleg is zajló orosz–ukrán háború nemcsak közvetlen biztonsági fenyegetést jelent az Európai Unió és az európai uniós polgárok számára, de tovagyűrűző gazdasági, politikai és társadalmi hatásai révén a mindennapjaikat is meghatározza. Az unió polgárai a kontinens békéjének és stabilitásának kézzelfogható fenyegetéseivel szembesülnek, ami a nemzeti, regionális és európai hovatartozásuk újraértékelését is eredményezi. E tanulmány a visegrádi országokra – Magyarországra, Szlovákiára, Lengyelországra és Csehországra – fókuszál, ahol a történelmi örökség, az elmúlt húsz év európai uniós tagállamként megélt tapasztalatai és a konfliktus közelsége megkülönböztetett identitásdinamikát hoztak létre. A közvélemény-kutatási adatokon alapuló összehasonlító megközelítés alkalmazásával nyomon követjük a kollektív identitások átalakulását a 2022–2025 közötti időszakban, megragadva a hosszú távú trendeket és az ukrajnai háború hatásait. A biztonsági válságok, a geopolitikai közelség milyen hatással vannak a kollektív identitások konvergenciájára és divergenciájára? Vajon mit mutat a térségi uniós polgárok kollektív identitása? A háború közelebb vitte a polgárokat az Európai Unióhoz, vagy távolabb tőle? E tanulmány célja e kettős dinamika bemutatása, valamint az is, hogy rávilágítson a nemzeti és az európai identitás közötti, folyamatosan változó kölcsönhatásra egy olyan, a háborúhoz földrajzilag közeli régióban, amely a történelmi emlékezet és a kortárs geopolitikai turbulencia kereszteződésében helyezkedik el.*

<sup>1</sup> Tanszékvezető egyetemi tanár, Jean Monnet professzor, vezető, CORE Jean Monnet Kiválósági Központ (101176336), Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék; tudományos főmunkatárs, Eötvös Loránd Tudományegyetem Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Világgazdasági Intézet, e-mail: [koller.boglarka@uni-nke.hu](mailto:koller.boglarka@uni-nke.hu)

**Kulcsszavak:** európai identitás, kollektív identitás, Európai Unió, visegrádi országok, orosz–ukrán háború, Közép-Európa

*War affects most seriously both personal and collective attachments. The ongoing Russian–Ukrainian war poses a direct security threat to the European Union and its citizens, and also has a significant impact on the EU's economy, politics and society. The ongoing challenges to peace and stability in Europe are prompting a re-evaluation of national, regional, and European identities among EU citizens. The study focuses on the Visegrád countries – Hungary, Slovakia, Poland and the Czech Republic – where historical heritage, experiences as EU Member States over the past twenty years, and proximity to conflict have shaped distinct identity dynamics. Utilising a comparative approach informed by public opinion survey data, we are tracking the transformation of collective identities in the period 2022–2025, capturing long-term trends and the effects of the war in Ukraine. What can we learn about the collective identity of EU citizens in the region? Has the war brought citizens closer to, or further away from the European Union? This study aims to present this dual dynamic and highlight the constantly changing interaction between national and European identity in a region that is geographically close to the war and located at the crossroads of historical memory and contemporary geopolitical turbulence.*

**Keywords:** European identity, collective identity, European Union, Visegrád countries, Russian–Ukrainian war, Central Europe

## Bevezetés

A 2022 februárjában orosz agresszióval indult, jelenleg is zajló orosz–ukrán háború az európai integráció létrejötté óta az egyik legjelentősebb válságterület,<sup>2</sup> amely nemcsak közvetlen biztonsági fenyegetést jelent az Európai Unió és az európai uniós polgárok számára, de tovagyűrűző gazdasági, politikai és társadalmi hatásai révén a mindennapjaikat is meghatározza. A háború az Európai Uniót szakpolitikai, külső szövetségi rendszeri és pénzügyei újragondolására is készteti. A konfliktus példátlan mérete, valamint az EU politikai és humanitárius válaszreakciója fokozta az európai szolidaritás és az EU-tagságot alátámasztó normatív elvek tudatosságát, a közös európai értékek előtérbe kerülését. Ugyanakkor, mivel a kül- és biztonságpolitika továbbra is a tagállamok hatásköre, és a kormányközi logika szerint működik, a tagállamok nemzeti érdekei közötti ellentétek, külpolitikai értékválasztások, enyhébb vagy olykor élesebb konfliktusok, valamint a nemzeti biztonsági percepciók közötti különbségek is meghatározzák az Európai Unió tagállamainak terveit és politikáját. Mindez az uniós polgárok attitűdjeire és kollektív identitására is hatással van. Az unió polgárai a kontinens békéjének és stabilitásának kézzelfogható fenyegetéseivel szembesülnek, ami a nemzeti, regionális és európai hovatartozásuk újraértékelését is eredményezi. A háború közelsége olyan identitásdilemmákat is felszínre hoz, amelyek békeidőben talán nem is tudatosultak vagy artikulálódtak volna az EU egyes nemzeteiben. Az európai identitásról

<sup>2</sup> KOLLER 2021.



alkotott közvélemény, amely általában generációs és társadalmi-gazdasági vonalak mentén változik, egyre inkább a közös sebezhetőség, az erkölcsi felelősség és az Európai Unió válság idején összetartó politikai szereplőként való fellépésének észlelt képessége szerint formálódik, valamint aszerint is, hogy a háborúzó felek, jelen esetben Oroszország és Ukrajna irányába milyen külpolitikát alakít ki az adott tagállam, és mindez összhangban van-e az Európai Unió által közvetített narratívával.

E tanulmány kifejezetten a közép-európai országokra, még szűkebben a visegrádi országokra – Magyarországra, Szlovákiára, Lengyelországra és Csehországra – összpontosít, ahol a történelmi örökség, az elmúlt húsz év európai uniós tagállamként megélt tapasztalatai és a konfliktus közelsége megkülönböztetett identitásdinamikát alakítottak ki. A közvélemény-kutatási adatokon alapuló összehasonlító megközelítés alkalmazásával az elemzés nyomon követi a kollektív identitások formálódását a 2022–2025 közötti időszakban, megragadva a hosszú távú trendeket a térségi uniós polgárok identitásában és egymáshoz való viszonyában. Habár elemzésünk az elmúlt három évre fókuszál, amikor az orosz–ukrán háború alapvetően meghatározza a politikai és szakpolitikai történéseket, fontos megjegyezni, hogy a polgárok kollektív identitását számos különböző és olykor együttes hatás alakítja, amelyek csak közösen értelmezhetők. Jelen elemzésnek nem célja a különböző okok teljes körű feltárása és a háború hatásának elkülönített vizsgálata, csupán az európai polgárok kollektív kötődései alakulásában a 2022–2025-ös időszakra vonatkozó változások bemutatása. A közép-európai tagországok állampolgárainak kollektív identitását összehasonlító módszerrel elemezzük.

Kutatásom azt vizsgálja, hogy a biztonsági válságok, a geopolitikai közelség és az uniós szintű válaszok milyen hatással vannak a kollektív identitások konvergenciájára és divergenciájára. Vajon mit mutat a térségi uniós polgárok kollektív identitása? A háború közelebb vitte a polgárokat az Európai Unióhoz, vagy távolabb tőle? E tanulmány célja e kettős dinamika feltárása, valamint az is, hogy rávilágítson a nemzeti és az európai identitás közötti, folyamatosan változó kölcsönhatásra egy olyan, a háborúhoz földrajzilag közeli régióban, amely a történelmi emlékezet és a kortárs geopolitikai turbulencia kereszteződésében helyezkedik el.

## Kollektív identitások elméleti értelmezései<sup>3</sup>

Az egyes közösségek, társadalmi csoportok összetartozását olyan közös meggyőződések alakítják, mint a közös értékek, célok és ideológiai elemek azonosítása, amelyek hatással vannak az egyén identitásformálásának folyamatára.<sup>4</sup> A saját csoport, a „mi” meghatározása során az egyén jellemzően a pozitív irányba torzítja a véleményét a csoportról, pozitív önértékelésének a védelmében, de képes az egyes csoporttagok egyediségét is meglátni.<sup>5</sup> A külső csoportokat, más közösségeket ezzel szemben az egyének általában

<sup>3</sup> Az identitáselméletek és a nemzet és nacionalizmus tudományos diskurzus megközelítéseinek bemutatása során ebben a részben építkező korábban megjelent publikációim következtetéseire. Az azokban részletezett elméleti iskolákat veszem alapul, a teóriák összegzését az azokból veszem át. Lásd KOLLER 2006, 2022: 365–375.

<sup>4</sup> BAR-TAL 2000.

<sup>5</sup> SMITH–MACKIE 2004: 339.



homogéennebbnek feltételezik, és attól függően, hogy mennyire veszélyeztetik a saját csoportját, a külső csoportok megítélése a gyanakvástól az ellenszenven és ellenségeskedésen át egészen a diszkriminációig, a kirekesztésig, akár a konfrontációig is terjedhet.<sup>6</sup> A külső csoportokat, vagyis az „ők” kategóriát tehát az egyén eltérő módon kezeli a saját csoportjától, a „mi”-től.<sup>7</sup>

Saját csoporttagságát az egyén állandóan összehasonlítja másokéval, és identitását is e folyamat révén alakítja. Az egyén társadalmi identitása a „saját társadalmi pozíciója értékelésének is a funkciója”.<sup>8</sup> Saját identitásunk meghatározásához azt is képesnek kell lennünk megmondani, hogy melyek azok a csoportok, ahova nem tartozunk, amelyekkel nem azonosulunk. „Az identitás alapvető jellemzője, hogy az azonosításnak csak mindig valamivel szemben van értelme.”<sup>9</sup> „Az identitás meghatározása úgy értelmezhető, mint egy reprezentációs küzdelem eredménye, amelynek tárgya mindig a csoportok vagy az egyének ama képessége, hogy megismertessék saját különösségüket másokkal.”<sup>10</sup>

Anthony D. Smith a nemzeti identitáson a „közös történelmi terület, közös mítoszok és történelmi emlékezet, közös tömegkultúra, illetve közös gazdaság és minden egyes egyénre kiterjesztett jogok és kötelezettségek létezését” érti.<sup>11</sup> Európa történetében a nemzetnek kitüntetett szerep jutott, és ma is a nemzet jelenti az európai polgárok számára társadalmi identitásuk egyik legfontosabb közösségét.<sup>12</sup> A nemzet fogalmának tartalmában azonban már eltérők az egyes definíciók. Egyes szerzők a származási,<sup>13</sup> mások a kulturális<sup>14</sup> és ismét mások a múltbéli szimbólum- és mítoszrendszer jelentőségét emelik ki a nemzeti közösséget összetartó erők közül.<sup>15</sup> Az etnoszimbolisták állítják, a közös etnikai múlt, a közös történelemben gyökerező mítoszok és szimbólumok szükségesek a sikeres nemzetépítéshez, és a kollektív emlékezet révén ezek az elemek alkotják az egyének identitását. Ezért közös etnikai múlt hiányában az identitásformálás nem is lehet sikeres.<sup>16</sup> A konstruktivisták, akik a nemzetek konstruált szimbólumait hangsúlyozzák, amellet érvelnek, hogy a nemzetek kitalált, konstruált entitások, úgynevezett elképzelt közösségek.<sup>17</sup> Érvelésük szerint az értelmiségnek és az eliteknek kulcsszerepe volt a nemzeti szimbólumok megalkotásában, és tömegek váltak részesévé az „elképzelt közösségnek”, a nemzetnek.<sup>18</sup> Ma már a politikai elit szereplői, a politikai pártok, a média, a civil szervezetek és az érdekképviselők, de maga az Európai Unió is kulcsszereplő az identitásformálás folyamatában. Mind ágensek a kollektív identitások megalkotásában. A csoportkategóriák ugyanis a nemzet mint „elképzelt közösség” esetében is léteznek, és az egyének a nemzet vonatkozásában is

<sup>6</sup> SMITH–MACKIE 2004: 339.

<sup>7</sup> KOLLER 2022: 368.

<sup>8</sup> SARBIN–SCHEIBE 1983: 8.

<sup>9</sup> KOLLER 2006: 50.

<sup>10</sup> HANÁK 1997: 64.

<sup>11</sup> SMITH 1991: 14.

<sup>12</sup> KOLLER 2006: 11–44.

<sup>13</sup> VAN DEN BERGHE 1978.

<sup>14</sup> GEERTZ 1973.

<sup>15</sup> SMITH 1986.

<sup>16</sup> SMITH 1991: 14.

<sup>17</sup> HOBBSAWM–RANGER 1983; ANDERSON 1991.

<sup>18</sup> ANDERSON 1991.



folyamatosan értékelik, értelmezik saját csoporttagságukat.<sup>19</sup> Ehhez kapcsolódnak a konstruktivista politikaelméletek, amelyek a politikai képviselőket már nem csupán a csoportérdekek közvetítéseként, hanem olyan performatív gyakorlatként értelmezik, amely a kollektív identitásokat is alakítja azáltal, hogy versengő terepet teremt az egyes társadalmi csoportok különböző közösségekhez való tartozásának értelmezéséhez.<sup>20</sup> A konstruktivisták szerint a kollektív identitások nem adottságok, hanem társadalmi és politikai relációkban is állandóan formálódó kategóriák.<sup>21</sup>

A legtöbb mai nemzetről mind a múltbéli gyökerek, mind pedig a konstruált identitásszimbólumok megtalálhatók. Európa nemzetei azonban különböző nemzetfejlődési utakat jártak be, és az ezek közötti különbségek mind a mai napig meghatározzák és egyedivé teszik identitásukat.<sup>22</sup> E különbségek könnyen azonosíthatók az eltérő nemzet-konceptiókban. Megkülönböztethetünk az adott területen a jog- és intézményrendszert, valamint politikai eszközökkel megteremtett államnemzetet és kultúrnemzetet, ahol a nemzeti közösséget a származási és a kulturális elemek határozzák meg.<sup>23</sup> E logikát folytatva beszélhetünk állampolgári és etnikai alapon szerveződő nemzetekről.<sup>24</sup>

A közép-európai nemzetfejlődési mintázatok további unikális jellemzőkkel írhatók le.<sup>25</sup> Brubaker *hármasság nacionalizmus* tipológiája például jól alkalmazható az etnikai és kulturális értelemben is rendkívül sokszínű közép-európai térség identitásainak, így a magyar nemzeti identitásnak a megértéséhez is. E tipológia megkülönbözteti a *nemzetépítő nacionalizmus*, az *anyaországi nacionalizmus*, valamint a *kisebbségi nacionalizmus* típusokat.<sup>26</sup> Sajátos jellemző továbbá, hogy a közép-európai térségben a rendszerváltás után megjelent egy újfajta nacionalizmus, hiszen a kommunizmus időszakában csak igen korlátozottan volt lehetőség nemzetépítésre, így amikor megszűnt a vasfüggöny, a közép-európaiak nemzetépítésre való igénye szinte minden államban, de különböző módon a felszínre tört.<sup>27</sup> Az elismerés ebben a térségben nem csupán a szuverenitás elismerésén alapul, hanem „olyan értékeken, mint a büszkeség, méltóság és tekintély”, amelyeket a nyugati világ a közép-európaiak vonatkozásában sokáig figyelmen kívül hagyott.<sup>28</sup>

A nemzeti identitáson túl egyéb kollektív közösségek is részei az identitásunknak. A helyi, a regionális és az európai identitásunk is része a többes kötődéseinknek.<sup>29</sup> Vajon milyen kapcsolat képzelhető el az egyes kötődések között? Vannak olyan szerzők, akik az identitáselemek között hierarchiát feltételeznek, és úgy vélik, hogy fontossági sorrend határozható meg az egyes kollektív kötődéseket illetően.<sup>30</sup> Más szerzők a kollektív identitáselemek együttes létezését hangsúlyozzák, és koncentrikus körökkel,<sup>31</sup> többszintű

<sup>19</sup> KOLLER 2022: 371.

<sup>20</sup> FOSSEN 2019; SAWARD 2010, 2020.

<sup>21</sup> CALHOUN et al. 2015.

<sup>22</sup> KOLLER 2022: 369.

<sup>23</sup> MEINECKE 1969 [1908].

<sup>24</sup> SMITH 1991.

<sup>25</sup> DIÓSZEGI 1991: 131–142.

<sup>26</sup> BRUBAKER 1996.

<sup>27</sup> ÖRKÉNY 2005.

<sup>28</sup> BRIX–BUSEK 2019: 111.

<sup>29</sup> KOLLER 2022: 372.

<sup>30</sup> PATAKI 1987.

<sup>31</sup> SALAZAR 1998.



struktúrákkal vagy identitásháló-moddellel<sup>32</sup> gondolják leírhatónak az identitáselemek kapcsolatát. Mindezen elméletekben az a közös, hogy többszintű rendszerben határozzák meg a kollektív identitáselemek kapcsolatát. A társadalom, az intézményes és politikai struktúrák – beleértve a nemzeti és európai uniós intézményeket is – állandóan hatnak az identitásformálás folyamatára, aktívan alakítva azt. Ugyanakkor az alulról felfelé irányuló szocializációs folyamatoknak is jelentősége van a kollektív identitásformálásban,<sup>33</sup> vagyis nem minden konstruált identitáselemmel és nem ugyanolyan mértékben rezonálnak az egyének.

Amikor a közép-európai tagállamok 2004-ben csatlakoztak az Európai Unióhoz, már megvoltak azok a konstruált szimbólumok, amelyeket az európai elitek az Európai Közösség (a továbbiakban: EK) és az egyén közötti közvetlen kapcsolat megteremtésének, megerősítésének érdekében létrehoztak. Fontos hangsúlyozni, hogy az európai identitás fogalma – történelmi és kulturális értelemben – az uniótól függetlenül is létezik, de az 1970-es években fogalmazódott meg először az igény az EK részéről arra,<sup>34</sup> hogy az elitek által kitalált európai integráció a polgárokhoz is közelebb kerüljön. Ekkorra ugyanis – főleg gazdasági téren – már egy olyan magas szinten valósult meg az integráció, amely nem nélkülözhetette tovább a polgárai nagyobb fokú támogatását és általuk a politikai közösség legitimációját.<sup>35</sup>

Az Európai Unió speciális közösség. Nemcsak a szerződésai, az intézményei és a szakpolitikai változnak időről időre, hanem a határai is. A közép-európaiak esetében elmondható, hogy a belépés utáni időszakban a régi tagállamok polgárai részéről késleltetett volt a befogadás, és még egy jó darabig úgynevezett új tagállamokként tekintettek a térségi tagokra. A kollektív identitás „mi” kategóriájába tehát még évekig nem tartoztak bele a közép-európaiak. Ezzel párhuzamosan zajlott a folyamat, amelyben a közép-európai államok az Európai Unió működését és a játékszabályokat megtanulva az európaizáció<sup>36</sup> csupán felülről vezérelt irányát kezdték átfordítani, az adaptív együttműködési módokat maguk mögött hagyni, és élesebben harcba szálltak nemcsak a nemzeti érdekeik érvényesítése, hanem az Európai Unió közös agendájának meghatározása érdekében is. Az „adaptív fázisból” kiábrándult közép-európaiak ezzel úgymond „emancipálódtak”, és maguk is alakítani kívánták és kívánják azóta is az Európai Unió egészének működését és jövőjét. E fordulat időben valahol a 2000-es évek első évtizedének vége felé következett be a közép-európai államokban, így Magyarországon is, teret engedve az úgynevezett *bottom-up* európaizációs törekvések érvényesülésének. Ha elfogadjuk Francis Fukuyama tézisé,<sup>37</sup> amely szerint az elismerésért való küzdelem mozgatja a történelmet,<sup>38</sup> akkor mindenképpen elmondható, hogy a teljes jogú tagság elnyerése után a közép-európaiak ez irányú

<sup>32</sup> KOLLER 2003.

<sup>33</sup> RISSE 2005: 295.

<sup>34</sup> KOLLER 2011, 2016; ARATÓ–KOLLER 2019: 236.

<sup>35</sup> KOLLER 2019b: 174.

<sup>36</sup> Lásd LADRECH 1994; BÜRZEL 1999; RADAELLI 2003; CAPORASO 2008; KOLLER 2019b.

<sup>37</sup> FUKUYAMA 2018: 10.

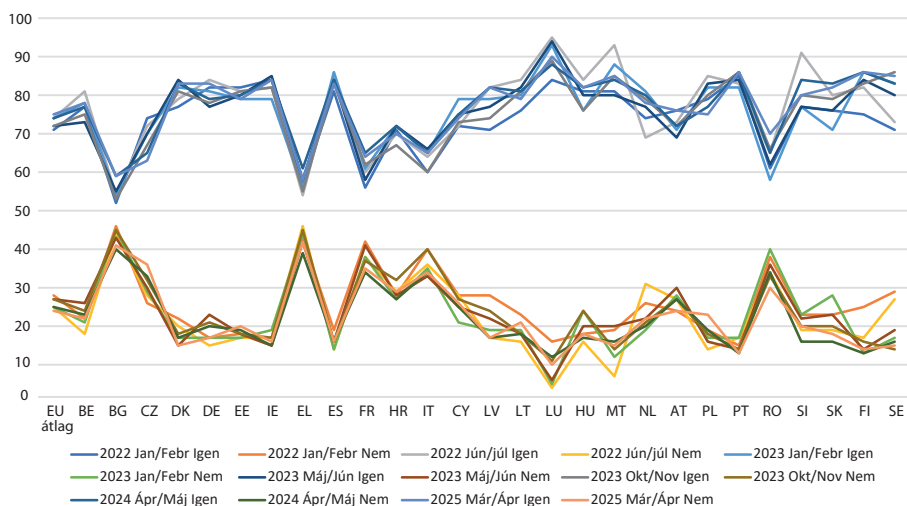
<sup>38</sup> Itt Fukuyama *Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition* című művére utalunk, amelyben a szerző a modern társadalmi és politikai folyamatokban megjelenő identitásigényeket vizsgálja, így koncepciója közvetlenül alkalmazható a kollektív identitások értelmezéséhez. Mindez kiegészíthető lenne a szerző más műveivel, ahol inkább az egyének vannak előtérben.



törekvése – hogy ismerjék el őket egyenjogú uniós tagokként – egyre erőteljesebb igényként jelentkezett, és jelentkezik mind a mai napig.

## Identitás és állampolgárság a visegrádi országokban

Elsőként érdemes megnézni, hogy vajon a háború kitörése óta eltelt három évben változott-e az európai uniós polgárok állampolgárság-érzete. Vajon mennyire érzik az őket körülvevő politikai, intézményes struktúrákhoz való tartozásukat? Lehet ugyanis amellet érvelni, hogy egy külső sokk, gazdasági, politikai és társadalmi válság erősíti a közösségek összetartását, és a közös megoldások keresése erősítheti a kollektív azonosságtudatot. Vajon a 2022–2025-ös időszaknak van-e ilyen hatása az uniós polgárok EU-s kötődésére? Volt-e olyan periódus, amikor az uniós állampolgárság érzetében jelentős változás következett volna be? E kérdések megválaszolásához az Eurobarometer felmérések eredményeit vesszük alapul. Az 1. ábrán összegeztük az „Ön az Európai Unió állampolgárának érzi magát” állításra adott igen és nem válaszokat,<sup>39</sup> az igenhez soroltunk mindenkit, aki valamilyen mértékben is uniós polgárnak érzi magát, és a nemhez, aki nem. Először érdemes az összuniós értékekre rátekinteni. A kétféle válaszból, a különböző vizsgált időperiódusokban képzett görbéket egymásra téve ábrázoltuk a változást. Az 1. ábrán két összefüggés is szembetűnő. Egyrészt az igen és nem válaszok esetében elmondható, hogy a legtöbbször az egyes értékek egymáshoz közel helyezkednek el, vagyis nem volt jelentős változás az uniós állampolgárság érzetében a vizsgált három évben.



1. ábra: Az európai uniós állampolgárság érzete a 27 uniós tagállamban 2022–2025 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése European Commission 2021–2025 adatai alapján

<sup>39</sup> Az uniós polgárok valójában négy különböző kategória közül választhattak: 1. Igen, határozottan; 2. Igen, valamilyen mértékben; 3. Nem, nem igazán; 4. Határozottan nem. E négy kategóriából mi kettőt (igen/nem) képeztünk, hogy egyszerűbb legyen a változások áttekintése.



Másrészt, ahol az *igen* és a *nem* százalékos aránya közel van egymáshoz, ott a lakosság nagyobb mértékben megosztott az uniós állampolgárság érzete vonatkozásában, és nagyobb az aránya azoknak, akik nem érzik magukat az EU állampolgárának, ahol az olló tágabb, ott nagy többségben vannak azok, akik uniós állampolgárnak is érzik magukat, és kisebbségben, akik nem.

A vizsgált három évben a visegrádi tagállamokban a lengyelek, a magyarok és a szlovákok közül válaszoltak a legtöbben igennel az európai állampolgárság érzetéről feltett kérdésre (1. táblázat). A csehek *igen* válaszai minden esetben elmaradtak a másik három visegrádi országban adott százalékos aránytól, de még esetükben is a megkérdezettek mintegy kétharmada jelezte e kollektív kötődését. A csehek hagyományos euroszepticismusa tehát megmutatkozott, de a cseh polgárok esetében is kijelenthető, hogy a megkérdezettek mintegy kétharmada európai uniós állampolgárnak is érzi magát.

1. táblázat: Az európai uniós állampolgárság érzete a visegrádi országokban, 2022–2025 (%)

|    | EB96              |     | EB97         |     | EB98              |     | EB99             |     | EB100            |     | EB101            |     | EB103            |     |
|----|-------------------|-----|--------------|-----|-------------------|-----|------------------|-----|------------------|-----|------------------|-----|------------------|-----|
|    | 2022 Jan/<br>Febr |     | 2022 Jún/júl |     | 2023 Jan/<br>Febr |     | 2023 Máj/<br>Jún |     | 2023 Okt/<br>Nov |     | 2024 Ápr/<br>Máj |     | 2025 Máj/<br>Ápr |     |
|    | Igen              | Nem | Igen         | Nem | Igen              | Nem | Igen             | Nem | Igen             | Nem | Igen             | Nem | Igen             | Nem |
| CZ | 74                | 26  | 72           | 28  | 70                | 29  | 70               | 30  | 67               | 32  | 65               | 33  | 63               | 36  |
| HU | 81                | 18  | 84           | 16  | 76                | 24  | 80               | 20  | 76               | 24  | 82               | 17  | 82               | 18  |
| PL | 79                | 19  | 85           | 14  | 82                | 17  | 83               | 16  | 80               | 18  | 77               | 19  | 75               | 23  |
| SK | 76                | 23  | 80           | 19  | 71                | 28  | 76               | 23  | 79               | 20  | 83               | 16  | 82               | 18  |

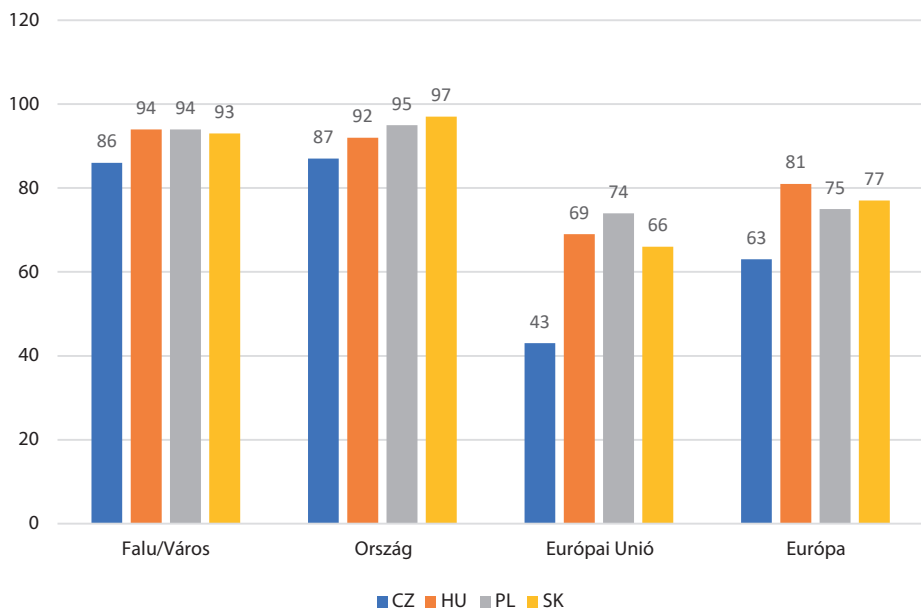
Forrás: a szerző szerkesztése European Commission 2021–2025 adatai alapján

Összegezve, az európai uniós állampolgárság érzete nagy fokú állandóságot mutat az összes európai uniós tagállamban és a V4-ek esetében is. A közvetlenül a háború kitörése után, 2022 nyarán elvégzett felmérés eredményei a csehek kivételével a többi három visegrádi államnál mutattak ugyan némi emelkedést, ami azt jelzi, hogy a háború az európai uniós kötődésre kis mértékben erősítőleg hatott, a többi vizsgált időperiódusban azonban ez már mérséklődött. Vagyis az orosz–ukrán háború kitörése után közvetlenül mérhető volt az állampolgárság érzetében is kifejeződő kollektív kötődések erősödése (72–85%), azonban az elmúlt három év közvélemény-kutatási adatai alapján látszik, hogy ahogy telt az idő, mindez kissé mérséklődött, és a korábbi magas szinteken (63–82%) állandósult.<sup>40</sup>

Ahogy arra az elméleti fejezetben rámutattunk, a nemzeti identitáson túl egyéb kollektív közösségek is részei az identitásunknak: a helyi, a regionális vagy az európai kötődéseink. Vajon a visegrádi polgárok esetében is kimutathatjuk e többes kötődéseket? Az uniós polgárok többes kötődéseire vonatkozó felmérést nem minden évben végzik el, de az Eurobarometer 103. számú elemzése alapján képet alkothatunk a visegrádi polgárok többes identitásáról. 2025-ös felmérések az uniós polgárok többszintű kollektív azonosságtudatát is vizsgálták (2. ábra). Ennek alapján elmondható, hogy a polgárok többes kollektív kötődéssel rendelkeznek, amelyben a helyi, a regionális, a nemzeti, az európai uniós és a tágabb európai kötődések együttesen jelen vannak. A kollektív

<sup>40</sup> European Commission 2021–2025.

identitáselemek között a polgárok nemzeti identitása és helyi kötődései a legerősebbek valamennyi visegrádi állampolgár esetében, abban azonban már a legutóbbi felmérések alapján van némi különbség, hogy melyiket jelölték meg a legtöbben. A csehek, a szlovákok és a lengyelek esetében a saját országuk szerepel az első helyen, míg a magyarok esetében elmondható, hogy a megkérdezettek közül a legtöbben azt a várost vagy falut sorolták a közösségeik közül az első helyre, ahol élnek.<sup>41</sup>



2. ábra: Visegrádi állampolgárok többes kötődései 2025 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése European Commission 2025 adatai alapján

Folytatva az európai uniós identitás intézményi dimenziójával, érdemes megnézni, hogyan változtak az intézményi bizalom értékei. Az elméleti részben megkülönböztett állampolgári és etnikai/kulturális identitáselemek együttesen léteznek az egyének kollektív azonosságtudatában.<sup>42</sup> Az állampolgári kötődésen belül az intézmények iránti bizalom értékeit érdemes megnézni. Az intézmények iránti bizalom megítélése ugyanis a polgárok kötődéseinek vizsgálatakor jelentős összefüggésekre világít rá. Az, hogy a polgárok mennyire bíznak az őket körülvevő intézményes struktúra egyes szereplőiben, jól jelzi, mennyire hiszik el, hogy az őket érintő ügyek intézése és a problémák orvoslása jó kezekben van.<sup>43</sup>

Egészen 2021–2022-ig jelentős bizalomvesztés volt tapasztalható mind az Európai Unió és intézményei, mind pedig a hazai intézmények irányában.<sup>44</sup> 2021–2022 tele

<sup>41</sup> European Commission 2025.

<sup>42</sup> Az angol nyelvben a *civic* és *ethnic/cultural identities* terminológiát használják.

<sup>43</sup> KOLLER 2006, 2022: 365–375.

<sup>44</sup> European Commission 2021–2022.



azonban trendváltozást hozott, innentől fogva az Európai Uniónak bizalmat szavazók aránya már meghaladja azokét, akik nem bíznak az EU-ban.<sup>45</sup> 2025-re összuniós szinten a polgárok 52%-a bízik az EU-ban, míg 41%-a nem bízik, ami erőteljes megosztottságot, mégis többségi bizalmat jelent (2. táblázat).

2. táblázat: Visegrádiak bizalma a nemzeti és uniós intézményekben, 2021–2025 (%)

| 2021 |                 |     |                   |     |              |     |                   |     |                   |     |
|------|-----------------|-----|-------------------|-----|--------------|-----|-------------------|-----|-------------------|-----|
|      | Nemzeti kormány |     | Nemzeti parlament |     | Európai Unió |     | Európai Parlament |     | Európai Bizottság |     |
|      | Igen            | Nem | Igen              | Nem | Igen         | Nem | Igen              | Nem | Igen              | Nem |
| EU27 | 32              | 59  | 35                | 59  | 49           | 42  | 53                | 35  | 50                | 36  |
| CZ   | 28              | 71  | 20                | 78  | 49           | 47  | 51                | 42  | 47                | 43  |
| HU   | 45              | 51  | 42                | 54  | 56           | 39  | 62                | 32  | 62                | 31  |
| PL   | 28              | 67  | 26                | 68  | 55           | 32  | 55                | 29  | 49                | 30  |
| SK   | 21              | 76  | 22                | 73  | 43           | 47  | 43                | 44  | 43                | 40  |
| 2022 |                 |     |                   |     |              |     |                   |     |                   |     |
|      | Nemzeti kormány |     | Nemzeti parlament |     | Európai Unió |     | Európai Parlament |     | Európai Bizottság |     |
|      | Igen            | Nem | Igen              | Nem | Igen         | Nem | Igen              | Nem | Igen              | Nem |
| EU27 | 35              | 60  | 36                | 58  | 47           | 44  | 50                | 39  | 47                | 39  |
| CZ   | 45              | 55  | 35                | 65  | 50           | 50  | 48                | 51  | 49                | 50  |
| HU   | 44              | 52  | 42                | 54  | 58           | 37  | 61                | 33  | 60                | 34  |
| PL   | 28              | 68  | 26                | 69  | 53           | 37  | 55                | 32  | 55                | 31  |
| SK   | 22              | 73  | 23                | 70  | 43           | 47  | 43                | 47  | 42                | 46  |
| 2025 |                 |     |                   |     |              |     |                   |     |                   |     |
|      | Nemzeti kormány |     | Nemzeti parlament |     | Európai Unió |     | Európai Parlament |     | Európai Bizottság |     |
|      | Igen            | Nem | Igen              | Nem | Igen         | Nem | Igen              | Nem | Igen              | Nem |
| EU27 | 36              | 60  | 37                | 58  | 52           | 41  | 55                | 36  | 52                | 37  |
| CZ   | 29              | 68  | 25                | 72  | 43           | 51  | 46                | 46  | 41                | 49  |
| HU   | 39              | 57  | 39                | 58  | 48           | 46  | 55                | 41  | 53                | 41  |
| PL   | 45              | 49  | 36                | 56  | 58           | 34  | 57                | 32  | 55                | 33  |
| SK   | 31              | 65  | 26                | 70  | 52           | 43  | 52                | 44  | 51                | 44  |

Forrás: a szerző szerkesztése European Commission 2021, 2021–2022, 2025 adatai alapján

A visegrádi tagállamok közül 2025-ben a szlovákok 52%-a bízik az unióban, míg a lengyeleknél ennél többen, a polgárok mintegy 58%-a. A magyarok esetében ez az arány 48%, amely ugyan még a szűk többség, de már kevesebb, mint 2022-ben, amikor még 58% volt azoknak az aránya, akik bizalmat szavaztak az uniónak,<sup>46</sup> vagyis a háború három éve alatt csökkent a magyarok Európai Unióba vetett bizalma. A cseh polgárok többsége 2025-ben nem bízik az EU-ban. Ez a lakosság 51%-a, amely arány a háború kezdetekor még 47% volt. Akkor azok voltak többségben (49%), akik bíztak az Európai Unióban.<sup>47</sup> Összegezve, a csehek kivételével a visegrádi lakosság többsége bízik az EU-ban. A magyar lakosság körében csökkent, a lengyelek és a szlovákok esetében erősödött a bizalom. Ha a nemzeti intézményeket is megnézzük, akkor mindegyik visegrádi országról elmondható, hogy

<sup>45</sup> European Commission 2021–2022.

<sup>46</sup> European Commission 2021–2022.

<sup>47</sup> European Commission 2021.



2025-ben a polgárai többsége nem bízik sem a nemzeti kormányában, sem a nemzeti parlamentjében, ami egyébként az összuniós lakosságra is igaz. A cseh polgárok 68%-a nem bízik a nemzeti kormányában, és 72% nem bízik a nemzeti parlamentjében. Magyarországon ez az arány 57% és 58%, Szlovákiában 65% és 70%. A lengyeleknél is többségben vannak a kormánnyal és a parlamenttel bizalmatlanok (49% és 56%), de a többi visegrádi országgal összehasonlítva többen vannak, akik bíznak ezekben a nemzeti intézményekben (45% és 36%). 2021-ben és 2022-ben még Lengyelországban is számottevően többen voltak bizalmatlanok a kormányukkal és a parlamentjükkel, mint jelenleg. Ha az Európai Parlament és az Európai Bizottság iránti állampolgári bizalmat nézzük, akkor megállapítható, hogy erősebb a bizalom e két uniós intézményben, mint a nemzeti intézményekben. A háború három éve alatt a visegrádiak körében voltak változások ezen a téren. 2021-ben és 2022-ben Szlovákiában és Csehországban többségben voltak az Európai Parlament iránt bizalmatlan polgárok. 2025-re a csehek bizalma erősödött, és már 46–46% a bizalmat szavazók és a bizalmatlanok aránya. Az összes többi térségi országban többségben vannak azok, akik bíznak mindkét uniós intézményben. A magyarok esetében is így van, de fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Parlamenttel és az Európai Bizottsággal bizalmatlanok aránya növekszik.

Bármilyen nemzetfejlődési utat is jártak be az egyes európai nemzetek, a kollektív identitásokban ma már az úgynevezett állampolgári és kulturális elemek egyaránt jelen vannak. A közösségi összetartozás közös értékeken, eszméken, történelmi és kulturális alapokon nyugvó oldalát is érdemes megnézni, hiszen ezek a közös értékek is alapvető komponensei az egyének kollektív identitásának (3. táblázat). Nem meglepő módon, amikor a visegrádi polgárokat a számukra legfontosabb személyes értékekről kérdezték, a háború kezdetekor és 2024-ben is a békét jelölték meg első helyen.<sup>48</sup> A második és harmadik helyen megjelölt értékek között azonban már vannak különbségek. A csehek számára az emberi élet tisztelete és az emberi jogok, a magyarok számára az egyéni szabadság, valamint az emberi élet tisztelete, a lengyelek számára az emberi jogok és a demokrácia, míg a szlovákok számára az emberi jogok és az emberi élet tisztelete szerepeltek a második és harmadik helyen megjelölt legfontosabb értékek között.

3. táblázat: A visegrádiak legfontosabb személyes értékei, 2024 (%)

|      | Béke | Emberi jogok | Emberi élet tisztelete | Demokrácia | Egyéni szabadság | Szolidaritás, mások támogatása | Egyenlőség | Jogállamiság | Tolerancia | A bolygónk tisztelete | Más kultúrák tisztelete | Önmegvalósítás | Vallás |
|------|------|--------------|------------------------|------------|------------------|--------------------------------|------------|--------------|------------|-----------------------|-------------------------|----------------|--------|
| EU27 | 47   | 34           | 32                     | 30         | 25               | 16                             | 17         | 17           | 14         | 11                    | 9                       | 10             | 5      |
| CZ   | 51   | 29           | 30                     | 25         | 34               | 12                             | 10         | 22           | 12         | 10                    | 5                       | 7              | 3      |
| HU   | 42   | 28           | 33                     | 22         | 39               | 19                             | 16         | 10           | 14         | 5                     | 7                       | 20             | 5      |
| PL   | 39   | 33           | 25                     | 31         | 20               | 14                             | 18         | 16           | 11         | 3                     | 5                       | 5              | 6      |
| SK   | 54   | 40           | 27                     | 20         | 31               | 12                             | 8          | 19           | 16         | 7                     | 7                       | 10             | 11     |

Forrás: a szerző szerkesztése European Commission 2024 adatai alapján

<sup>48</sup> European Commission 2022–2023, 2024.



Nem meglepő módon a személyes értékek és az Európai Unió által képviselt értékek között is nagymértékű az átfedés, és 2025-ben valamennyi visegrádi ország esetében a béke szerepel az első helyen (4. táblázat).<sup>49</sup>

4. táblázat: Az Európai Unió által képviselt értékek a visegrádiak szerint, 2025 (%)

| EB103 | Béke | Demokrácia | Emberi jogok, demokrácia és alapjogok tisztelete | Szolidaritás, mások támogatása | Jogállamiság | Más kultúrák tisztelete | Az emberi élet tisztelete | Egyéni szabadság | Egyenlőség | Tolerancia, diszkrimináció ellenzése | A bolygónk tisztelete | Önmegvalósítás | Vallás |
|-------|------|------------|--------------------------------------------------|--------------------------------|--------------|-------------------------|---------------------------|------------------|------------|--------------------------------------|-----------------------|----------------|--------|
| EU27  | 41   | 33         | 28                                               | 23                             | 20           | 14                      | 15                        | 17               | 13         | 12                                   | 8                     | 6              | 4      |
| CZ    | 35   | 29         | 24                                               | 23                             | 21           | 12                      | 12                        | 18               | 10         | 11                                   | 8                     | 5              | 3      |
| HU    | 32   | 26         | 27                                               | 17                             | 10           | 17                      | 18                        | 28               | 16         | 18                                   | 6                     | 8              | 5      |
| PL    | 38   | 35         | 18                                               | 20                             | 11           | 8                       | 13                        | 15               | 20         | 11                                   | 5                     | 4              | 2      |
| SK    | 38   | 28         | 35                                               | 27                             | 15           | 11                      | 15                        | 17               | 9          | 14                                   | 6                     | 9              | 6      |

Forrás: a szerző szerkesztése European Commission 2025 adatai alapján

A visegrádi polgárok véleménye azonban eltér abban, hogy mi teremti meg a közösségi érzést az Európai Unióban, inkább az intézményes és jogi struktúrák, következésképpen az állampolgári kötődés vagy pedig a történelmi, kulturális és értékközösség számít. Az látszik, hogy a közép-európaiak válaszai eltérnek az összuniós sorrendtől. A magyarok és a szlovákok számára a közös történelem szerepel első helyen, a csehek számára a kultúra, míg a lengyeleknél a közös gazdaság (5. táblázat). Következésképpen az elméleti részben ismertetett smithi identitásdefiníció<sup>50</sup> egyes elemei közül a visegrádiak különböző elemeket emeltek ki a közösségi összetartozás legfőbb pilléreiként.

5. táblázat: Az európai uniós közösségi érzés pillérei a visegrádiak szerint, 2024 (%)

|      | Demokrácia és jogállamiság | Értékek | Kultúra | Történelem | Gazdaság | Földrajz | Szolidaritás | Sportok | Környezet iránti gondoskodás | Találmányok, tudomány és technológia | Oktatás | Egészségügy és nyugdíj | Nyelvek | Vallás |
|------|----------------------------|---------|---------|------------|----------|----------|--------------|---------|------------------------------|--------------------------------------|---------|------------------------|---------|--------|
| EU27 | 27                         | 23      | 23      | 21         | 21       | 19       | 19           | 17      | 13                           | 11                                   | 11      | 10                     | 9       | 8      |
| CZ   | 20                         | 20      | 30      | 28         | 12       | 17       | 19           | 17      | 14                           | 16                                   | 6       | 11                     | 10      | 7      |
| HU   | 25                         | 16      | 21      | 26         | 22       | 20       | 11           | 18      | 17                           | 15                                   | 11      | 18                     | 8       | 12     |
| PL   | 26                         | 20      | 13      | 14         | 28       | 12       | 20           | 9       | 13                           | 13                                   | 11      | 15                     | 4       | 7      |
| SK   | 19                         | 23      | 28      | 29         | 18       | 28       | 21           | 17      | 12                           | 9                                    | 16      | 11                     | 15      | 11     |

Forrás: az Eurobarometer 102 alapján a szerző szerkesztése

<sup>49</sup> 2023-ban a magyarok esetében a szolidaritás, mások támogatása, míg a lengyelek esetében a demokrácia volt az első helyen, 2024-ben pedig a magyarok a demokráciát és az emberi jogokat értékelték ugyanígy. Lásd European Commission 2022–2023, 2024.

<sup>50</sup> SMITH 1991: 14.



A háború az európai uniós polgárok mindennapjaira is jelentőst hatást gyakorol. A 2022 tavaszán az Európai Parlament megbízásából elvégzett, a háború hatásait vizsgáló felmérés megmutatta, hogy a háború nagymértékben foglalkoztatja őket.<sup>51</sup> Az unió lakosságának közel háromnegyede (72%) folyamatosan figyelemmel kíséri az ezzel kapcsolatos híreket. Lengyelországban ez az arány 79%, Magyarországon 70%, Csehországban 60%, míg Szlovákiában 55%. A Smith–Mackie-féle meghatározás szerint a külső közösségeket az egyének homogénebbnek feltételezik a saját közösségeiknél, és attól függően, hogy milyen az irányukba érzett veszély, megítélésük igen negatív is lehet.<sup>52</sup> A háború az agresszor Oroszországról kialakított lakossági véleményt is formálja. 2018-ban még az EU-s polgárok 30%-a volt pozitív véleménnyel Oroszországról. 2022-ben már csak 10%-a, szemben a lakosság 85%-ával, akik negatív véleménnyel voltak róla. A lengyelek esetében ez 9% és 89%, a magyarok esetében 17% és 77%, a csehek esetében 9% és 86%, míg a szlovákok esetében 20% és 67%. Vagyis közvetlenül a háború kitörése után a lengyeleknél voltak a legtöbben és a szlovákoknál a legkevesebben, akik negatív véleményt fogalmaztak meg Oroszországról, de mindez az utóbbiak esetében is a lakosság kétharmada, vagyis nagy többsége.

A háborús történések az uniós polgárok érzelmi állapotát is befolyásolják. Az Európai Unió teljes lakossága tekintetében a polgárok 50%-a számolt be a bizonytalanság, 47%-a a remény, 32%-a a bizakodás, 29%-a a tehetetlenség, 28%-a pedig a félelem érzéséről. A csehek (65%), a lengyelek (47%) és a szlovákok (62%) közül a legtöbben a bizonytalanság érzéséről beszéltek, a magyarok többsége a reményt jelölte meg (48%) az érzelmi állapot kifejezésére. Összuniós szinten a polgárok 81%-a értett egyet az alábbi kijelentéssel, ami mintegy 7%-kal magasabb arány, mint 2017-ben volt: „Ami összeköti az uniós polgárokat, fontosabb, mint ami elválasztja őket.” A lengyelek közül 89%, a csehek közül 82%, a magyar közül 80%, a szlovákok közül 79% vélte így. A háború kitörése tehát erősítette a közösségi érzést az európai uniós polgárok körében, ami mind a négy visegrádi országra is igaz. A háború az Európai Unió imázsának erősítéséhez is hozzájárult. Összuniós szinten a polgárok 52%-a szerint az EU-ról alkotott kép pozitív, és utoljára 2007-ben volt ezen a szinten. A lengyeleknél ez 62%, a magyaroknál 56%, a cseheknél 44%, míg a szlovákoknál csak 33%. Következésképpen az utóbbi két visegrádi államban 2022-ben az uniós átlagnál kevesebben gondolták azt, hogy az Európai Uniónak pozitív az imázsa.<sup>53</sup> A háború kitörését követően – számos más gazdasági és politikai lépés mellett – az Európai Unió hivatalos tagjelölti státuszt adott Ukrajnának, ami megosztja az EU lakosságát és a visegrádiakat is (3. ábra). Összuniós szinten a lakosság 60%-a értett egyet vele, míg 33% nem. A visegrádi országok közül a magyarok 52%-a elutasítja a lépést, szemben azzal a 42%-kal, aki támogatja. A cseheknél ennél is többen, a lakosság 57%-a nem ért egyet a lépéssel, szemben a 37%-kal, aki támogatja. A másik két visegrádi országban többségben vannak a támogatók, Szlovákiában 51%, míg Lengyelországban 73%. E két tagállamban 42% és 22% az ellenzők aránya. Ukrajna európai uniós felvételére és az ukrán állampolgárok teljes körű befogadására tehát nem

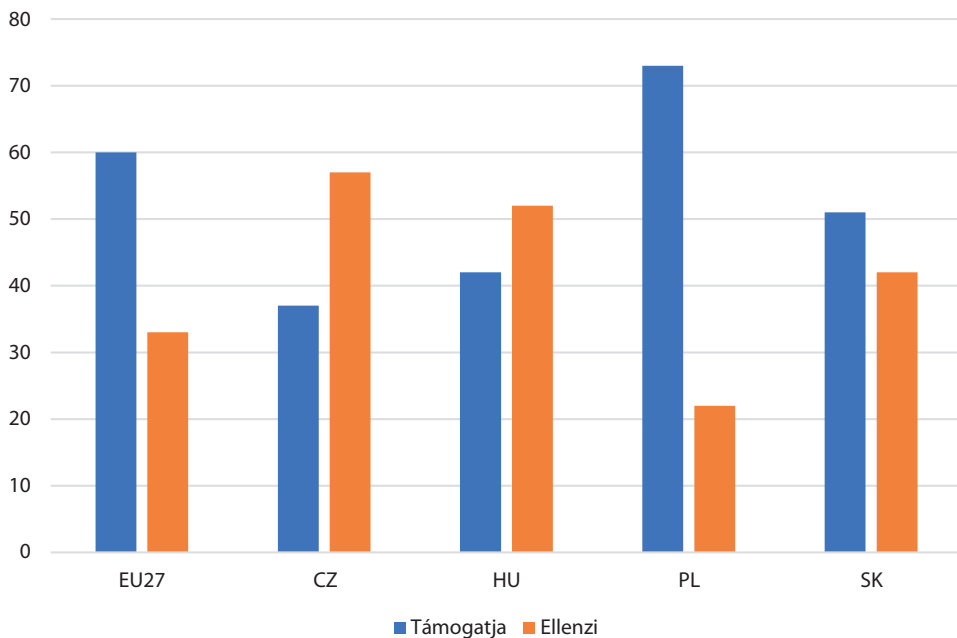
<sup>51</sup> Lásd Eurobarometer-felmérések 2010–2021/2022.

<sup>52</sup> SMITH–MACKIE 2004: 339.

<sup>53</sup> SMITH–MACKIE 2004: 339.



mindegyik közép-európai tagállam lakossága áll készen. Következésképpen a visegrádi országok polgárai egy részének szemében Ukrajna még az „ők”, nem pedig a „mi” kategóriájába tartozik.



3. ábra: Ukrajna tagjelöltségének támogatottsága a visegrádi országokban, 2024 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése European Commission 2024 adatai alapján

## Konklúzió

Az orosz–ukrán háború speciális kontextust teremtett a visegrádi egyének kollektív identitásformálásához. A bizonytalanság és a félelem érzése egyre inkább jelen van a polgárok mindennapjaiban. A 2022 és 2025 közötti időszakra vonatkozó közvélemény-kutatási adatok azonban egyszerre tükrözték állandóságot és változást is a kollektív kötődésekben. Az európai uniós állampolgárság érzete például nagymértékű állandóságot mutatott, és azt is láttatta, hogy az európai dimenzió konstans eleme a többes kötődéseknek. A háború kitörése után közvetlenül mérhető volt ugyan az európai uniós állampolgárság érzetében is kifejeződő kollektív kötődés erősödése, azonban az elmúlt három év közvélemény-kutatási adatai alapján látszik, hogy ahogy telt az idő, mindez kissé mérséklődött, és a korábbi magas szinten állandósult valamennyi térségbeli országban. A visegrádiak kollektív kötődéseinek többszintű struktúráját a vizsgált időszak közvélemény-kutatási adatai alapján is igazolni lehetett. E kötődések közül a nemzeti és a helyi kötődések a legerősebbek jelenleg. A kollektív identitások intézményes és értékalapú/kulturális dimenziói változatos térségi mintázatot mutattak. A háború kitörése óta változás figyelhető meg a bizalomban az Európai



Unió és intézményei irányába. A csehek kivételével a többi visegrádi ország lakosságának nagy része bízik az EU-ban és intézményeiben. A nemzeti intézmények, a kormány és a parlament iránti bizalmatlanság viszont a térségbeli polgárok nagy többségét jellemzi. A háború kitörése erősítette a közösségi érzést az európai uniós polgárok körében, de abban már eltérő mintázatok látszanak, hogy e közösségi érzésnek melyek a legfontosabb pillérei. A magyarok és a szlovákok számára a közös történelem szerepel az első helyen, a csehek számára a kultúra, míg a lengyeleknél a közös gazdaság. A felmérések azt is megmutatták, hogy a polgárok számára a legfontosabb személyes érték a béke, amelyet az Európai Unió által képviselt legfontosabb értéknek is tartanak. A háború a külső csoportok identifikációjára is hatást gyakorolt. 2022 után a visegrádi állampolgárok nagy többsége már negatív véleménnyel van Oroszországról. Az Ukrajna tagjelöltségéről alkotott vélemények azonban arra is rávilágítanak, hogy a visegrádiak jelentős része nem áll készen Ukrajna európai uniós tagságára.

Elemzésünk megmutatta, hogy komplex konvergencia- és divergenciamintázatok jellemzik a visegrádi országok polgárainak identitását. A háború ugyanis egyszerre lehet a közösségi összetartozás erősítője és a megosztottság forrása is. További kutatások szükségesek azonban annak feltárására, hogy vajon a nemzeti válaszok eltéréseit történelmi, kulturális dimenziók és/vagy aktuális politikai narratívák magyarázzák. Azt is érdemes lesz tovább vizsgálni, hogy a háború önmaga és egyéb, a világban, Európában vagy a tagállamokban együttesen jelentkező válságok hogyan hatottak az egyének kollektív identitásformálására, e hatások erősítik vagy éppen gyengítik-e egymást.

## Felhasznált irodalom

- ANDERSON, Benedict (1991): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Revised Edition. London: Verso.
- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2019): Magyarország az Európai Unió intézményeiben – az Európai Unió Magyarországon. In ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 209–236.
- BAR-TAL, Daniel (2000): *Shared in a Society: Social Psychological Analysis*. Thousand Oaks CA: Sage.
- BRIX, Emil – BUSEK, Erhard (2019): *Közép-Európa újragondolása. Miért Közép-Európában dől el Európa jövője?* Kőszeg: Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete.
- BRUBAKER, Rogers (1996): *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558764>
- BÜRZEL, Tanja A. (1999): Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies*, 37(4), 573–596. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00197>
- CALHOUN, Craig et al. (2015): Modern Social Imaginaries: A Conversation. *Social Imaginaries*, 1(1), 189–224. Online: <https://doi.org/10.5840/si20151112>
- CAPORASO, James A. (2008): The Three World of Regional Integration Theory. In GRAZIANO, Paolo R. – VINK, Maarten Peter (szerk.): *Europeanization: New Research Agendas*. London: Palgrave Macmillan, 23–34. Online: [https://doi.org/10.1057/9780230584525\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230584525_2)



- DIÓSZEGI István (1991): A nemzetek Európája. In SOMOGYI Éva (szerk.): *Polgárosodás Közép-Európában. Tanulmányok Hanák Péter 70. születésnapjára*. Budapest: MTA Történettudományi Intézet, 131–142.
- European Commission (2021): *Standard Eurobarometer 95 – Spring 2021*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>
- European Commission (2021–2022): *Standard Eurobarometer 96 – Winter 2021–2022*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>
- European Commission (2022): *Standard Eurobarometer 97 – Summer 2022*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693>
- European Commission (2022–2023): *Standard Eurobarometer 98 – Winter 2022–2023*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872>
- European Commission (2023a): *Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>
- European Commission (2023b): *Standard Eurobarometer 100 – Autumn 2023*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053>
- European Commission (2024): *Standard Eurobarometer 101 – Spring 2024*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>
- European Commission (2024): *Standard Eurobarometer Standard 102 – Autumn 2024*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215>
- European Commission (2025): *Standard Eurobarometer 103 – Spring 2025*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3372>
- FOSSEN, Thomas (2019): Constructivism and the Logic of Political Representation. *American Political Science Review*, 113(3), 824–837. Online: <https://doi.org/10.1017/S0003055419000273>
- FUKUYAMA, Francis (2018): *Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*. London: Profile Books.
- GEERTZ, Clifford (1973): *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- HANÁK Péter (1997): A nemzeti identitás konstrukciója. *Európai Szemle*, 8(3), 63–68.
- HOBBSBAWM, Eric – RANGER, Terence (1983): *Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KOLLER Boglárka (2003): *A poszt-nemzeti identitás-struktúra dinamikus modellje az európai uniós állampolgárok azonosságtudatának vizsgálatára alapján*. PhD-értekezés. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem.
- KOLLER Boglárka (2006): *Nemzet, identitás és politika Európában*. Budapest: L'Harmattan Kiadó – Zsigmond Király Főiskola.
- KOLLER Boglárka (2011): Trajectories of Identity Formation in the Post-Enlargement Era: The Hungarian Example. *Jagiellońskie Forum Europejskie*, (20), 7–29.
- KOLLER Boglárka (2016): Identity Patterns in East-Central Europe in a Comparative Perspective. *Journal of Comparative Politics*, 9(2), 85–98.
- KOLLER Boglárka (2019a): Az európaizáció konceptuális és elméleti kérdései, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra. In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 15–29.
- KOLLER Boglárka (2019b): Európai uniós polgárok mint a politikai rendszer szereplői. In ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 173–184.



- KOLLER Boglárka (2021): Politikai unió vagy nemzetek Európája? A millió dolláros kérdés margójára. *Európai Tükör*, 24(3), 5–32. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2021.3.1>
- KOLLER Boglárka (2022): „Vágyódás az elismerésre” – Az identitás mint a 21. század társadalomtudományi elemzéseinek kulcsfogalma. In KOLTAY András – GELLÉR Balázs (szerk.): *Jó kormányzás és büntetőjog. Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 365–375. Online: [https://doi.org/10.36250/01062\\_26](https://doi.org/10.36250/01062_26)
- LADRECH, Robert (1994): Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 69–88. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>
- MEINECKE, Friedrich (1969) [1908]: *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zu der Genesis des deutschen Nationalstaates*. München: Oldenburg Verlag. Online: [https://archive.org/details/bub\\_gb\\_IvcWAAAAYAAJ](https://archive.org/details/bub_gb_IvcWAAAAYAAJ)
- ÖRKÉNY, Antal (2005): Hungarian National Identity: Old and New Challenges. *International Journal of Sociology*, 35(4), 28–48, Online: <https://doi.org/10.2753/IJS0020-7659350402>
- PATAKI Ferenc (1987): *Identitás, személyiség, társadalom. Az identitáselmélet vitatott kérdései*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- RADAELLI, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, Claudio M.: *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 27–56. Online: <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0002>
- RISSE, Thomas (2005): Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 291–309. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760500044033>
- SALAZAR, Jose Miguel (1998): Social Identity and National Identity. In WORCHEL, Stephen et al. (szerk.): *Social Identity*. London: Sage Publications. Online: <https://doi.org/10.4135/9781446279205.n8>
- SARBIN, Theodore R. – SCHEIBE, Karl E. (1983): A Model of Social Identity. In SARBIN, Theodore R. – SCHEIBE, Karl E. (szerk.): *Studies in Social Identity*. New York: Praeger, 5–30.
- SAWARD, Michael (2010): *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199579389.001.0001>
- SAWARD, Michael (2020): *Making Representations: Claim, Counterclaim, and the Politics of Acting for Others*. London: ECPR Press – Rowman & Littlefield International.
- SMITH, Anthony D. (1986): *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell.
- SMITH, Anthony D. (1991): *National Identity*. London: Penguin Books.
- SMITH, Eliot R. – MACKIE, Diane M. (2004): *Szociálpszichológia*. Budapest: Osiris Kiadó.
- VAN DEN BERGHE, Pierre (1978): Race and Ethnicity: A Sociobiological Perspective. *Ethnic and Racial Studies*, 1(4), 401–411. Online: <https://doi.org/10.1080/01419870.1978.9993241>





Varga András<sup>1</sup>

# Rejtett realizmus

Elmozdulás a normatív külpolitikai irányból<sup>2</sup>

## Hidden Realism

A Shift Away from Normative Foreign Policy

*Az Európai Unió – mint sui generis politikai entitás – sajátos a külpolitikájában is. Létrejötté óta az európai integráció célja, hogy globális szereplővé váljon. Azonban amikor az EU külkapcsolatait vizsgáljuk, annak tevékenységei nem korlátozódnak a közös kül- és biztonságpolitikai (KKBP) keretekre. A kutatás szerint az Európai Unió külügyei a KKBP-n kívül magukban foglalják a harmadik országok felé tett lépéseket is, mint például a bővítési és szomszédságpolitikai intézkedéseket, a közös kereskedelmi politikát vagy más donorprogramokat és együttműködéseket. Mind a szakirodalom, mind az EU saját értelmezése szerint az EU globális szinten a szakszerűen „normatív külpolitikának” nevezett irányvonalat követi. Ennek oka kettős: először is, az EU politikai entitás, de nem állam.<sup>3</sup> Mint szuverenitással nem rendelkező szereplő, hiányzik számára a korlátlan cselekvési lehetőség, valamint nemzetközi szinten a teljes jogú aktori jelleg. Másodszor, az EU a normatív eszközök alkalmazásával összpontosít a számára fontos értékek előmozdítására, a klasszikus (realista) külpolitikai eszközök helyett. Ezt a jellemzőt „liberális nagy stratégiaként”<sup>4</sup> vagy „normatív hatalomként”<sup>5</sup> is jellemezték.*

*A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta azonban jelentős változások történtek az EU külügyeiben. Az EU tevékenységei, mint például az Ukrajnával való együttműködés (politikai, katonai és pénzügyi támogatási programok), szankciók Oroszország és Belarusz ellen (a krími válság és a 2022-es háború után), a Törökországra vonatkozó megállapodások a menekültkérdésről, a Kínával való összecsapások (Tajvan és az ujugrok miatt), mind a normatív karaktertől való eltávolodást és egy realistább megközelítést mutatnak. Az EU kezdett elmozdulni a klasszikus külpolitika felé.*

*Ez a munka új lehetséges elméleti értelmezéseket kíván adni ennek az új európai külpolitikai megközelítésnek. Azáltal, hogy megkülönbözteti a partnereket*

<sup>1</sup> Adjunktus, Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európa-tanulmányok Tanszék, e-mail: [varga.andras@uni-nke.hu](mailto:varga.andras@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> Jelen tanulmány az OTKA K-21 K138160 azonosítószámú *Egy lehetséges európai nagystratégia határai – az illegális migráció mint indikátor* című projekt keretében és támogatásával készült.

<sup>3</sup> HIX-HØYLAND 2011.

<sup>4</sup> SMITH 2011.

<sup>5</sup> NOUTCHEVA 2009; SCHEIPERS-SICURELLI 2008.

szimmetrikus és aszimmetrikus kölcsönös érdekek alapján, és elemzi a különböző külpolitikai lépéseket, azt bizonyítja, hogy adott esetekben az EU a realista megközelítést követi, de normatív indoklással.

A kutatás kvalitatív módszereket alkalmazott: a kérdésfelvetést az EU tisztviselőivel készített félig strukturált mélyinterjúkkal és folyamatkövető (process tracing) elemzéssel<sup>6</sup> vizsgálta.

**Kulcsszavak:** KKBP, külpolitika, Európai Unió, realista külpolitika

*The European Union – as a sui generis political entity – possesses distinctive characteristics in its foreign policy as well. Since its creation, the goal of European integration has been to become a global actor. However, when examining the EU’s external relations, its activities are not limited to the Common Foreign and Security Policy (CFSP). According to the research, the EU’s foreign affairs beyond the CFSP also include actions toward third countries, such as enlargement and neighbourhood policies, the common commercial policy, and other donor programs and forms of cooperation. Both academic literature and the EU’s own interpretation describe the EU globally as pursuing what is professionally termed a “normative foreign policy”.*

*This has two main reasons. First, the EU is a political entity but not a state. As an actor lacking sovereignty, it does not possess unlimited freedom of action or full actor status in the international arena. Second, the EU focuses on promoting its values through normative instruments rather than classical (realist) foreign policy tools. This characteristic has been described as a “liberal grand strategy” or “normative power”.*

*However, since the Lisbon Treaty came into force, significant changes have occurred in EU foreign affairs. EU actions such as cooperation with Ukraine (political, military, and financial support programs), sanctions against Russia and Belarus (after the Crimea crisis and the 2022 war), agreements with Turkey on migration issues, and confrontations with China (over Taiwan and the Uyghurs) all indicate a departure from the normative character and a shift toward a more realist approach. The EU has begun moving toward classical foreign policy practices.*

*This study seeks to offer new theoretical interpretations of this emerging European foreign policy approach. By distinguishing partners based on symmetric and asymmetric mutual interests and analysing different foreign policy actions, it demonstrates that, in certain cases, the EU follows a realist approach, albeit with a normative justification.*

*The research applied qualitative methods: the research questions were examined through semi-structured in-depth interviews with EU officials and process-tracing analysis.*

**Keywords:** CFSP, foreign affairs, European Union, realist foreign policy

6

BEACH-PEDERSEN 2013; COLLIER 2011; BENNETT 2010.



## Bevezetés

Az Európai Unió külpolitikájáról elsődlegesen mint normatív külpolitikáról szoktunk beszélni. A szakirodalom klasszikus megközelítése az integráció külpolitikáját úgy írja le, mint egy *soft power* eszközöket alkalmazó, alapvetően tárgyalásos és a realista megoldásokat mellőző tevékenységet. Jelen munka arra próbál választ adni, hogy ez a leírás a 2020-as években is megállja-e a helyét.

Mindenekelőtt arra kell választ találnunk, hogy mi is tekinthető az Európai Unió külpolitikájának. A klasszikus megközelítés szerint alapvetően a közös kül- és biztonságpolitika (a továbbiakban: KKBP) kerül a fókuszba ezen vizsgálatok során. Az EU külügyei azonban ennél sokkal szélesebb körűek. A vizsgálat nehézségét az adja, hogy míg egy nemzetállam esetében a külpolitika legtöbb területét általában egységesen alakítják ki, addig az Európai Unió *sui generis* jellege, valamint a hatásköri megosztás rendszerének okán a külügyek különböző elemei más-más csoportokba és ellenőrzési körök alá tartoznak. Ha azonosítani akarnánk az uniós külügyek teljes körét, akkor a már fentebb említett közös kül- és biztonságpolitika mellett integrálnunk kell a közös kereskedelempolitika, a szomszédsági és bővítési politika, valamint az unió segélyező politikáinak területeit is.

A kérdéskör elemzését nehezíti, hogy a hatásköri megosztás szempontjából vizsgálva a közös kereskedelempolitika kizárólagos, a szomszédság- és bővítési politika, illetve a segélyező politikák a megosztott hatáskörök közé tartoznak, míg a közös kül- és biztonságpolitika kívül esik a szerződések által meghatározott hatásköri rendszeren – kivételes területként kezelve azt. Ennek elsődleges következménye, hogy minden területen más döntéshozatali mechanizmusok és más szereplők vannak jelen.

Míg a kizárólagos hatáskörbe tartozó közös kereskedelempolitika esetén az európai intézmények gyakorlatilag teljhatalommal irányítják a vonatkozó politikát, addig a közös kül- és biztonságpolitika terén a tagállamok dominanciája figyelhető meg. A megosztott hatáskörbe tartozó területeken is alapvetően az uniós dominancia jellemző, igaz, nagyobb tagállami ellenőrzéssel. Míg a közös kereskedelempolitika alapvetően a rendes jogalkotási eljárást követve, így minősített többségű tanácsi döntéshozatallal, illetve a parlament részvételével zajlik, addig a KKBP, illetve a bővítéspolitika bizonyos aspektusai tekintetében a tagállamok egyhangúsággal – pontosabban fogalmazva konszenzussal – döntenek, a parlament pedig csak bizonyos esetekben a hozzájárulásával vesz részt a döntésben.<sup>7</sup>

Ezen okokból kifolyólag az uniós külpolitikát vizsgáló elemzések alapvetően külön tárgyalták az említett szakpolitikákat. Azonban jelen munka ezeket a területeket holisztikus megközelítésben vizsgálja, mivel a szakpolitikánkénti elemzés önmagában leszűkítené a vizsgálat eredményeit és felhasználhatóságát.

A legfontosabb megválaszolandó kérdések egyike, hogy az EU milyen külpolitikai profillal, lehetőségekkel, ha úgy tetszik, hatalommal rendelkezik. A „hatalom” a nemzetközi kapcsolatok keretrendszerében egy önálló aktor – társadalmilag

<sup>7</sup> A KKBP esetében az Európai Parlament kizárólag ezen politikai területhez tartozó nemzetközi megállapodásoknál vesz részt (EUMSz 218. cikk), míg a csatlakozási tárgyalásoknál a végső jóváhagyásnál kéri az egyetértését.



beágyazott – képessége arra, hogy más aktorok viselkedését és a keretrendszereket (struktúrákat, „játékszabályokat”) a számára kívánatos irányba alakítsa.<sup>8</sup> Teheti ezt kényszerítéssel, ösztönzőkkel, intézményi mechanizmusokkal és normatív keretkezéssel.<sup>9</sup> Mivel a „hatalom” más aktorok viselkedésére vonatkozóan mutatkozik meg, alapvetően relatív, és percepció, illetve interpretáció alapján fejt ki hatását, ennek megfelelően a nemzetközi tanulmányok irodalmában is széles spektrumú az értelmezési skála, ezt a sokrétűséget legtöbbször Nye *hard/soft/smart power* diskurzusa alapján szemléltetik.

Az uniós külügyek jellegének leírására klasszikusan a normatív kifejezést alkalmazták.<sup>10</sup> A normatív külpolitika vagy *normative power*, mint olyan, alapvetően a demokratikus értékek projekcióját, terjesztését, népszerűsítését, az emberi jogok védelmét, valamint a versengő piacgazdaság kialakítását ösztönzik, illetve próbálják elérni.<sup>11</sup> Elsődleges eszközei a nemzetközi gazdasági együttműködések, illetve támogató politikák voltak, amelyekért cserébe a fogadó államok részéről különböző átalakításokat írtak elő. Ezt összefoglalóan értékprojekciónak nevezhetjük. Az Európai Unió 2020-ra a világ legnagyobb hivatalos fejlesztési támogatási (Official Development Assistance, ODA) donorává vált. Az EU és tagállamai 2023-ban összesen 95,9 milliárd eurót biztosítottak, amely a kollektív bruttó nemzeti jövedelem (GNI) 0,57%-át tette ki. Ez az összeg a globális fejlesztési támogatások 42%-át fedte le, ezzel megerősítve az EU vezető szerepét a nemzetközi segélyezés területén.<sup>12</sup> A Covid-19-világjárvány idején az EU Team Europe kezdeményezése 40 milliárd eurót mozgósított humanitárius szükségletek, egészségügyi fejlesztések és szociális támogatások finanszírozására a partnerországokban.<sup>13</sup>

Az Európai Unió célja, hogy 2030-ra elérje a GNI 0,7%-ának megfelelő ODA-szintet, ami összhangban áll a fenntartható fejlődési célokkal (Sustainable Development Goals, SDG). Ez az ambiciózus cél az OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) Fejlesztési Segítségnyújtási Bizottságának (Development Assistance Committee, DAC) jelentéseiben rögzített globális fejlesztési prioritásokkal összhangban valósul meg.<sup>14</sup>

Emellett a szomszédságpolitikáján és más strukturált programjain keresztül a közvetlen környezetének és távolabbi országoknak is fontos partnerévé vált.

A közös kereskedelempolitikának köszönhetően a világgazdaság legnagyobb szereplőivel is komoly kereskedelmi kapcsolatokat és beruházási együttműködések tudott kialakítani, a világgazdaság alapvető részévé vált. Elég itt a kanadai szabadkereskedelmi övezetre vagy az EU–USA és az EU–Kína kapcsolatokra gondolni.

<sup>8</sup> BARNETT–DUVALL 2005: 40–43.

<sup>9</sup> BALDWIN 2013: 273–274.

<sup>10</sup> Fontos megemlíteni, hogy az unió külpolitikái jellegét többen próbálták a normatív hatalmon túl másképp leírni, mint kereskedelmi hatalom (DAMRO 2012), kis hatalom (TOJE 2010), civil hatalom (ORBIE 2006) vagy erkölcsi hatalom (AGGESTAM 2008). Ez a munka azonban a normatív hatalmi megközelítésből indul ki (SMITH 2011).

<sup>11</sup> MOLNÁR 2016, 2019, 2022; NOUTCHEVA 2009; SCHEIPERS–SICURELLI 2008; SMITH 2011.

<sup>12</sup> European Commission 2021; Council of the European Union 2024.

<sup>13</sup> European Commission 2021.

<sup>14</sup> European Commission 2021.



Az Európai Unió és Kanada közötti gazdasági kapcsolatok jelentős mértékben elmélyültek az átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) életbelépésével 2017-ben. A CETA célja az EU és Kanada közötti vámok többségének eltörlése, valamint a befektetési lehetőségek kiterjesztése és a piaci hozzáférés javítása.<sup>15</sup> A megállapodás hatására az EU-ból Kanadába irányuló export mintegy 12%-kal növekedett, különösen az ipari és a mezőgazdasági termékek területén. Emellett a CETA jelentős hangsúlyt fektet a fenntartható fejlődésre, ami az együttműködési modell modernizációját jelenti a környezetvédelmi és szociális standardok szempontjából is.<sup>16</sup> Ezen intézkedések elősegítik a transzatlanti gazdasági integrációt, miközben megerősítik az EU és Kanada közös érdekeit a globális szabályozási rendszerek fenntartásában.

Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kereskedelmi kapcsolat a világ legnagyobb kétoldalú gazdasági partnersége, amely közel 1 billió euró értékű árukereskedelmet jelent évente.<sup>17</sup> A két gazdaság közötti kapcsolat komplexitását azonban nemcsak a kereskedelmi volumen, hanem a közös szabályozási kihívások is meghatározzák, különösen a technológiai szektorban és az adatvédelem területén. A Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Partnerség (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) tárgyalásai ugyan megszakadtak 2016-ban, ám az EU és az USA közötti párbeszéd továbbra is aktív, főként a Kereskedelmi és Technológiai Tanács (Trade and Technology Council, TTC) keretein belül. Ezen túlmenően, az EU–USA kapcsolat különleges geopolitikai dimenzióval is bír, mivel mindkét fél fontos szereplő a globális stabilitás és a szabályszerű rend fenntartásában.<sup>18</sup>

Azonban az USA-val kialakított kapcsolatok, ahogy annak biztonságpolitikai aspektusait a későbbiekben más szempontból is említjük, mind a két Trump-adminisztráció idején komolyabb konfliktusokat éltek át. Míg az első elnökség során a NATO kiüresítése volt a legnagyobb kockázat, addig a jelenlegi, 2025-ös adminisztráció a vámháború felé sodorta a transzatlanti kapcsolatokat. Ez azonban az EU–USA vámmegállapodással jelen kézirat lezárásakor megoldódni látszik.

Kína az EU egyik legfontosabb kereskedelmi partnere, a kétoldalú kereskedelem éves volumene meghaladja a 700 milliárd eurót.<sup>19</sup> Az EU és Kína közötti kapcsolat azonban jelentős kihívásokkal is terhelt, különös tekintettel a piacra jutás korlátozására, az állami támogatások átláthatatlanságára és a szellemi tulajdonjogok védelmére. Az EU Kínával szemben a „stratégiai partner, gazdasági versenytárs és rendszerszintű rivális” komplex keretrendszerében működik, ami a viszony sokrétűségét tükrözi.<sup>20</sup> Habár 2020-ban létrejött az átfogó beruházási megállapodás (Comprehensive Agreement on Investment, CAI), annak ratifikációját az emberi jogi aggályok és a Kína által folytatott geopolitikai lépések miatt az Európai Parlament blokkolja. Az EU és Kína gazdasági kapcsolata tehát egyszerre mutatja a kölcsönös függőség és a versengés vonásait, amely az európai stratégiai autonómia kérdését is előtérbe helyezi.

<sup>15</sup> European Commission 2017.

<sup>16</sup> KAUFFMANN–SAFFIRIO 2021.

<sup>17</sup> European Commission 2025.

<sup>18</sup> MEUNIER–NICOLAÏDIS 2019.

<sup>19</sup> European Commission 2025.

<sup>20</sup> European Commission 2019.



Az utóbbi évtized geopolitikai változásai azonban szükségessé tették az unió külügyeinek átalakulását is. A szíriai polgárháborútól a krími válságon keresztül, illetve a kínai állam különböző asszertív és emberijog-ellenes fellépésein át olyan kihívások jelentek meg a globális szintén, amelyek az európai külpolitika jelentékeny átalakulásával jártak. Ezen kihívásokra a közösség különböző válaszokat adott, kezdve a gazdasági szankcióktól egészen a védelmi unió kialakításán át, a fegyverszállítások és az Ukrajnának nyújtott egyéb katonai támogatásokig, amelyek mind újszerűnek tekinthetők az Európai Unió esetében. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy ez a változás értelmezhető-e új külpolitikaként. Hipotézisünk szerint ez az átalakulás valójában elmozdulás a korábbi normatív külpolitikai irányból egy realistább irányba.

Noha az unió külügyeinek vizsgálata multidiszciplináris érdeklődésre tarthat számot, jelen munka a politikatudományok, azon belül is az Európa-tanulmányok esz-közrendszerével és szempontjai szerint vizsgálja a jelenséget.

## Módszertan

Jelen tanulmány kvalitatív módszertant alkalmaz a vizsgálat elvégzéséhez. Ennek egyik része a különböző külpolitikai területeken dolgozó bizottsági alkalmazottakkal készített, félig strukturált mélyinterjú, amelyeket az európai külügyi szakszolgálat (European External Action Service, EEAS), a kereskedelmi főigazgatóság (Directorate General for Trade and Economic Security, DG TRADE), valamint a szomszédságpolitikai főigazgatóság (Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, DG NEAR) munkatársaival vettünk fel. A válaszadók szenior és junior beosztású hivatalnokok voltak az említett intézményekből. Kiválasztásukat az indokolta, hogy ezek a főigazgatóságok fedik le azokat a szakpolitikai területeket, amelyek az uniós külpolitika egészét alkotják. Az interjúkat 2022 júniusában készítettük.<sup>21</sup> Választásunk azért esett az uniós döntéshozókra, mert a gyakorlat szintjén ők azok, akik a külpolitikai lépéseket alakítják, a politikai vezető szint által kidolgozott prioritásokat követve, tehát jobban rálátnak azok eltolódására. Az interjúalanyok a bizottsági alkalmazottak közül kerültek ki, mert a végrehajtást illetően ez az intézmény a releváns aktor. Habár a kereskedelempolitika vagy a szomszédságpolitika tekintetében az EP-nek, a KKBP területén pedig dominánsan a tagállamoknak jut szerep, az Európai Bizottság az a szerv, amely a kutatás által vizsgált minden szakpolitikai területen – különböző mértékben ugyan, de – jelen van.

Az elkészített 5 félig strukturált mélyinterjúból szerzett adatokat ezek után *process tracing* elemzésnek vetettük alá,<sup>22</sup> amelyet a tanulmányban szereplő, úgynevezett irányított körmentes ábrán (*directed acyclic graph*, DAG) mutatunk be.

A folyamatkövetés olyan módszertani család, amelyet jellemzően kvalitatív vagy vegyes módszertanú kutatásokban alkalmaznak. Változatainak (elméletalkotó,

<sup>21</sup> A kutatás korlátját jelenti, egyben ki is jelöli annak jövőbeli útját a publikáció és az interjúk felvétele között eltelt idő. Az elmúlt három év történéseit az interjúkból kivehető logika fényében a szerző elemzői értékelésén keresztül vizsgálja a tanulmány.

<sup>22</sup> BEACH–PEDERSEN 2013; COLLIER 2011; BENNETT 2010.



elmélettesztelő, eredményfeltáró, bayesiánus stb.) közös vonása, hogy az ok-okozati összefüggések feltárására törekednek, elsősorban az oksági mechanizmusok azonosításán és elemzésén keresztül. Leginkább kis esetszámú, gyakran egyetlen esetre épülő vizsgálatokban használatos megközelítés.<sup>23</sup> A nemzetközi szakirodalomban bevett gyakorlat az „elitek” szerepének és percepcióinak feltérképezése, rendszerint a nagymintás közvélemény-kutatásokkal és a nyilvános dokumentumokkal történő háromszögelés részeként.<sup>24</sup>

A DAG célja vizuálisan ábrázolni logikai összefüggéseket, annak érdekében, hogy egy kutatás során az ábra struktúrájának elemzésével (kvalitatív), vagy az egyes csomópontokhoz és kapcsolatokhoz számértékek rendelésével (például valószínűségértékek, kvantitatív kutatásokban) ismeretek rendszerezésére, újabb megállapítások generálására használjuk. A társadalomtudományokban gyakori felhasználása egy komplex probléma vizuális ábrázolása annak érdekében,<sup>25</sup> hogy interjúalanyokkal történő interakció során az ábrán keresztül vezessük a diskurzust. Erre megoldás lehet az interjúalanynak megmutatni egy előzetes ábrát, és esetleg módosítási javaslatokat kérni tőle, vagy eleve az interjúalanyt kérni meg a probléma ábrában történő rendszerezésére.<sup>26</sup>

Az irányított körmentes gráf (DAG) stílusú gondolatterkép célja az volt, hogy átlátható, alacsony beavatkozású formában jelenítse meg az interjúalanyok ok-okozati meggyőződéseit, miközben megőrizte a félig strukturált interjúprotokoll fegyelmezett-ségét. A vizuális ábrázolás elősegítette az interjúk során a kapcsolatok megfogalmazását: lehetőséget adott nyitott kérdésekre adott válaszok strukturált keretek közötti rögzítésére, és felszínre hozta a hallgatólagos feltevéseket.<sup>27</sup> A vizsgálat egy elméletileg megalapozott, előzetes térképből indult ki, amelyet a releváns szakirodalom és dokumentumelemzés szintézise alapján állítottam össze.

A konszolidált gondolatterkép DAG-gá alakítása egyértelmű, irányított oksági keretet biztosított a folyamat feltárásához: csomópontok és élek kódolták a feltételezett mechanizmusokat és az időbeli sorrendet, amelyek ezután folyamatkövetési teszteknek voltak alávetettek. Az interjúkat követő, verziókövetett frissítések, a ténybeli visszaellenőrzés (*member-checking*), valamint a szerepköralapú, variációra törekvő mintavétel növelték a megbízhatóságot és csökkentették az elfogultságot.<sup>28</sup>

A kutatás során a DAG-ábránk irányított mivoltát az adja, hogy folyamatként igyekeztünk ábrázolni az EU külpolitikai orientációjának változását, a folyamat végén eljutva az általunk vélt állapothoz. A DAG keretében ábrázoltuk az idevezető utakat, a folyamatkövetés eljárásait követve „entitásokként” (ezek adták a csomópontokat) és „akciókként” (ezek voltak a kapcsolatok) ábrázolva az idevezető eseménytörténetet. Az interjúalanyokat ezzel a folyamattal szembesítettük, és az interjú során adott megállapításait használtuk az ábra és a logikai folyamat felülvizsgálatára.

<sup>23</sup> BEACH–PEDERSEN 2013; GEORGE–BENNETT 2005; COLLIER 2011.

<sup>24</sup> GEORGE–BENNETT 2005; TANSEY 2007.

<sup>25</sup> WHEELDON–ÅHLBERG 2012.

<sup>26</sup> WHEELDON 2010.

<sup>27</sup> WHEELDON–ÅHLBERG 2012; NOVAK–CAÑAS 2008.

<sup>28</sup> YIN 2014; KVALE–BRINKMANN 2009.



## Normatív és realista külpolitika

A normatív külpolitika elmélete a nemzetközi kapcsolatokban az államok viselkedését etikai, morális és értékalapú szempontok szerint vizsgálja, szemben a realizmus hatalomközpontú megközelítésével. Ez az irányzat azt feltételezi, hogy a külpolitikai döntések nem csupán az államok önérékére korlátozódnak, hanem a nemzetközi normák és értékek előmozdítása is kiemelt szerepet kap.<sup>29</sup> A normatív külpolitika központi kérdése, hogy milyen elvek alapján kellene az államoknak cselekedniük a nemzetközi szinten, és hogyan járulhatnak hozzá a globális igazságosságához és a közös értékek megerősítéséhez.

A normatív külpolitika középpontjában olyan kérdések állnak, mint az emberi jogok védelme, a demokrácia előmozdítása, valamint a globális igazságosság és fenntarthatóság biztosítása. A liberális hagyomány alapján ez az elmélet feltételezi, hogy az államoknak felelősségük van a nemzetközi közösség felé, és hogy a külpolitikai célkitűzéseknek túl kell mutatniuk a szűk nemzeti érdekeken.<sup>30</sup> Például az Európai Unió külpolitikája gyakran hangsúlyozza a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság előmozdítását, ami szorosan illeszkedik a normatív külpolitikai kerethez.<sup>31</sup>

A normatív külpolitika elmélete különösen releváns a globális kihívások kezelésében, mint például a klímaváltozás, a globális egészségügyi válságok vagy a fegyveres konfliktusok humanitárius vonatkozásai. Az államok és a nemzetközi szervezetek ebben a megközelítésben gyakran normák és szabályok kidolgozására törekednek, amelyek kollektív cselekvést tesznek lehetővé. Ez a megközelítés hozzájárul a nemzetközi rendszerek stabilitásához azáltal, hogy legitimitást ad a szabályalapú világrendnek.<sup>32</sup>

Ugyanakkor a normatív külpolitikát gyakran kritizálják annak idealizmusa miatt, amit a gyakorlati politikai realitások ritkán támasztanak alá. Például a normatív célok, mint az emberi jogok előmozdítása, gyakran ütközhetnek a gazdasági érdekekkel vagy a geopolitikai szempontokkal. Továbbá a normák érvényesítése nem egyenletes, ami kérdéseket vet fel a kettős mércék alkalmazása és a normák univerzalitása kapcsán.<sup>33</sup> Mindazonáltal a normatív külpolitika elmélete jelentősen hozzájárul a nemzetközi kapcsolatok etikailag orientált megértéséhez, különösen a globális kihívások és a multi-laterális együttműködés területén.

A normatív külpolitika, ahogy azt már fentebb is említettük, alapvetően olyan diplomáciai és gazdasági megoldásokkal dolgozik, amelyeket sok esetben a *soft power*<sup>34</sup> kategóriájába tehetünk. A nemzetközi kapcsolatok aktora ezen technikát tekintve az érdekvérvényesítés mellett, azzal azonos hangsúllyal értékérvényesítést is végez. Ezek eszközrendszere azonban gyakran nem a közvetlen nyomásgyakorlásra kereszttül valósul meg, hanem opcionális lehetőségek elfogadásával. Az EU normatív lépései nem feltétlenül csak a kizárólagos közös kereskedelempolitika vagy a megosztott hatáskörbe tartozó segélyező politikák esetében észlelhető. Ugyanezek a területeken kifejezetten

<sup>29</sup> FROST 1996.

<sup>30</sup> RAWLS 1999.

<sup>31</sup> MANNERS 2002.

<sup>32</sup> HURRELL 2007.

<sup>33</sup> DUNNE 2011.

<sup>34</sup> NYE 1990, 2004, 2011.



jellemző, hogy a szomszédságpolitikai támogatások vagy más kereskedelmi megegyezés feltételeként megjelenik valamilyen demokratizációs, kisebbségvédelmi vagy más alapjogi előírás, azonban a közös kül- és biztonságpolitika területén is találunk számtalan olyan lépést, amikor az EU valójában csak értékprojekciós, illetve támogató tevékenységet látott el. Ezekre jó példa lehet az EU koszovói jogállamisági missziója (EULEX), az EU Keleti Partnerség programja, illetve az afrikai vagy afganisztáni békemissziók.

Ezek sok esetben olyan eszközöket alkalmaztak, amelyek valamilyen előnyért cserébe bizonyos átalakulásokat vártak el a fogadó országtól. Itt beszélhetünk akár a demokrácia előmozdításáról, akár az emberi jogok magasabb szintű tiszteletéről, akár a versengő piacgazdaság megerősítéséről.

Az EULEX az EU legnagyobb és leghosszabb ideig tartó civil missziója, amely 2008-ban indult a jogállamiság, az igazságszolgáltatás, a rendőrségi kapacitás és az emberi jogok megerősítése érdekében. A misszió célja, hogy támogassa Koszovót az európai normák és értékek – különösen a demokratikus intézményrendszer, az emberi jogok védelme és a jogállamiság – implementálásában. Ezen keresztül az EU nemcsak stabilitást igyekezett teremteni a Nyugat-Balkánon, hanem egyértelműen értékeket is közvetített, mint a békés konfliktuskezelés és az alapvető szabadságjogok védelme.<sup>35</sup>

Az EU Keleti Partnerség programja, amely hat kelet-európai országot (például Ukrajnát, Grúziát és Moldovát) érint, szintén egy értékprojekciós eszköz. Az integráció itt a demokratizáció, a jogállamiság és az emberi jogok előmozdítását célozza meg, részben gazdasági, részben politikai ösztönzőkkel. Az EU jelentős forrásokat fektetett a civil társadalmi szervezetek támogatásába, választási megfigyelési missziókba és igazságügyi reformprogramokba. Az EU például Ukrajnában közvetlenül támogatta a korrupcióellenes szervek létrehozását és működését.<sup>36</sup>

Az EU–Afrika kapcsolatokban az EU számos alkalommal finanszírozott olyan békefenntartó műveleteket és regionális szervezeteket (például Afrikai Unió), amelyek elősegítették az emberi jogok és a stabil kormányzás megteremtését. Az EU afganisztáni missziója (EUPOL Afganisztán), illetve az afrikai békétámogatási programok (African Peace Facility, APF) célja például a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok helyi megszilárdítása volt, gyakran humanitárius célokkal kiegészítve.<sup>37</sup>

Az ilyen tevékenységek azt mutatják, hogy az EU külpolitikája túlmutat a hagyományos biztonsági megfontolásokon, és olyan értékek előmozdítására törekszik, mint a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság. Ez az úgynevezett „normatív hatalom” megközelítése jól illeszkedik az EU önmeghatározásához mint „értékalapú” globális szereplőhöz.

Elmondható, hogy ezen normatív akciók általában akkor voltak sikeresek, ha a partnerek aszimmetrikus viszonyban álltak az Európai Unióval, és mindkét fél érdekelt volt abban, hogy az együttműködés kialakuljon. Fő elemei a *soft law*, illetve az értékközvetítés. Általában a partnerek az Európai Unió tagállamaihoz képest kevésbé fejlett országok.

<sup>35</sup> MANNERS 2002; NOUTCHEVA 2009.

<sup>36</sup> TOCCI 2008; European Commission 2019.

<sup>37</sup> SCHEIPERS–SICURELLI 2008; HURRELL 2007.



A realista külpolitikai elmélet a nemzetközi kapcsolatok tanulmányozásának egyik legmeghatározóbb megközelítése, amely a hatalom és az állami érdekek elsődlegességét hangsúlyozza. A realizmus szerint az államok a nemzetközi rendszer legfőbb szereplői, és viselkedésük mozgatórugója a saját túlélésük biztosítása anarchikus környezetben, ahol nincsen központi hatalom, amely garantálná a rendet vagy az államok biztonságát.<sup>38</sup> Az államok tehát önérdelvezérelt módon cselekszenek, és döntéseiket a hatalom maximalizálása és a relatív előnyök megszerzése határozza meg.<sup>39</sup>

A realizmus központi tétele, hogy a nemzetközi politika alapvetően konfliktusos természetű. Morgenthau, a modern realizmus egyik alapítója úgy érvelt, hogy az államok közötti konfliktusok elkerülhetetlenek, mivel az emberi természetben gyökerezik a hatalom utáni vágy.<sup>40</sup> Waltz strukturális realizmusa ugyanakkor az állami magatartást a nemzetközi rendszer anarchikus természetére vezette vissza, és kevésbé az emberi természetből eredettette. Ez a nézőpont a nemzetközi kapcsolatok hierarchia mentes struktúráját hangsúlyozza, ahol az államok biztonsági dilemmával szembesülnek: az egyik állam biztonságának növelése gyakran a másik állam fenyegetettségének érzéséhez vezet.<sup>41</sup>

A realista elmélet szerint a külpolitika célja az állam biztonságának és szuverenitásának megőrzése, amelyet az államok gyakran hatalmi egyensúly kialakításával vagy szövetségek kötésével érnek el.<sup>42</sup> A hatalmi egyensúly politikája a realizmus egyik kulcsfogalma, amely arra utal, hogy az államok igyekeznek ellensúlyozni egy domináns hatalom túlsúlyát. Ez különösen fontos olyan multipoláris rendszerekben, ahol több nagyhatalom is jelen van, és az instabilitás kockázata magasabb.<sup>43</sup>

Noha a realizmus jelentős elméleti alapot nyújt a külpolitika elemzéséhez, kritikák is érik, különösen a nemzetközi együttműködés és az intézmények szerepének alábecslése miatt. A neoliberális és konstruktivista megközelítések például azt hangsúlyozzák, hogy a nemzetközi politikában nem kizárólag a hatalmi érdekek dominálnak, hanem normák, identitások és intézményi keretek is alakítják az államok viselkedését.<sup>44</sup> Mindazonáltal a realizmus a mai napig meghatározó perspektíva a nagyhatalmi rivalizálásnak, a háborúk okainak és a nemzetközi rendszer működésének elemzésében.

Az Európai Unió külügyeinek korábban is voltak realista jellegű lépései. Ezeket általában olyan partnerek ellen alakították ki, amelyek szimmetrikus viszonyban álltak az Európai Unióval, és kölcsönös érdekük fűződött az együttműködéshez. A nagy különbség tehát alapvetően a mellé- vagy alá-fölé rendeltségi viszonyból fakadt. A realista lépések fő elemei általában különböző *hard law* megoldások. Ide sorolhatók a kereskedelempolitika protekcionista vagy válaszjellegű védővámjai, illetve az esetleges kedvezmények köre is. Emellett az EU többször alkalmazott szankciókat, nemzetközi

<sup>38</sup> WALTZ 1979.

<sup>39</sup> MORGENTHAU 1949.

<sup>40</sup> MORGENTHAU 1949.

<sup>41</sup> WALTZ 1979.

<sup>42</sup> MEARSHEIMER 2001.

<sup>43</sup> WALTZ 1979.

<sup>44</sup> KEOHANE–NYE 1989.



döntéshozó szervek előtt jogi ügyeket indított, civil fegyveres vagy katonai misszióba kezdett, akár képzési, akár támogatási vagy katonai beavatkozási formában. Alapvető célja általában az unió érdekeinek konkrét védelme.

A realista lépések esetében mindkét fél közel azonosan érdekelt a megállapodás kialakításában, és a viszony sokkal inkább szimmetrikus a politikai súly tekintetében is. Ezen lépések általában geopolitikailag számottevő aktorokkal szemben lettek kialakítva, mint az USA, Oroszország vagy Kína.

## Realista fordulat a külpolitikában

A 2010-es években, illetve a 2020-as évek elején az Európai Unió olyan geopolitikai kihívásokkal találta szembe magát, amelyekkel korábban nem, vagy nem ilyen mértékben kellett foglalkoznia. Míg korábban a biztonságpolitikai kihívások kezeléséért alapvetően a NATO felelt, addig az első Trump-adminisztráció érkezésével gyakorlatilag új megoldásokat kellett kialakítani annak érdekében, hogy az európai biztonság mind gazdasági, mind katonai szempontból fenntartható legyen. Ennek a gazdaságpolitikai aspektusát a második, 2025-ben visszatérő Trump-elnökség még tovább súlyosbította.

A 2010-es évek két legfontosabb biztonságpolitikai kihívása az Európai Unió szempontjából a szíriai polgárháború és az Iszlám Állam kiépülése, valamint a Krím félsziget 2014-es orosz annexiója volt. Az előbbi részben a menekültválságot és a bevándorlási hullámot, valamint egy jelentősen megemelkedett terrorfenyegetettséget okozott. A menekültválság kezelése újszerű európai megoldásokat hívott életre – kvótarendszer, dublini reform –, azonban ezek nem voltak kellően sikeresek, főként a tagállami ellenállás következtében. A menekültkérdést lezáró EU–Törökország megállapodás azonban egy klasszikus realista lépésnek tekinthető, ahol az érték nem, csak az érdekérvényesítés jelent meg. Azonban az ilyen jellegű, főleg menekült- és bevándorlásügyi esetekben kialakított megállapodások korábban is jellemzők voltak az EU-ra.

A szír polgárháború másik európai vetülete az Iszlám Állam kialakulása és a terrorizmus növekedése volt. Az európai nagyvárosokban ezekben az években elkövetett merényletek (Párizs, Brüsszel, London, Berlin) a közösséget a kül- és biztonságpolitika fejlesztésére sarkallták.

A krími annexió jelentősen átalakította az európai biztonsági percepciót. A fegyveres területelcsatolás, majd a kelet-ukrajnai területeken kialakuló alacsony intenzitású lokális fegyveres konfliktusok az EU-t a külpolitika realistább fordulata irányába lökték, mivel az orosz agresszió egzisztenciális fenyegetéseket vetett fel. A válságra adott válasz, a minszki megállapodások, valamint az orosz szankciók első csoportja ugyan elégtelen válasznak bizonyult, azonban már a realista külpolitika kezdeti lépéseként is értelmezhető.

2016 további fontos változást okozott: a brexit elindulása, valamint az első Trump-adminisztráció megválasztása új geopolitikai és regionális helyzetet eredményezett. A britek távozásával a legerősebb katonai hatalom lépett ki az EU-ból, azonban ezzel párhuzamosan az integráció – a védelmi együttműködések területén is történő – további mélyítésének legerősebb ellenzői távoztak. Ez részben utat nyitott a szorosabb védelempolitika és külpolitika kialakításának.



Trump megválasztása és ciklusának első éveit a korábbi biztonságpolitikai megoldási utakat lehetetlenítették el. A NATO kiüresítésének veszélye, a transzatlanti kapcsolatok jelentős gyengülése a PESCO (Permanent Structured Cooperation) és az Európai Védelmi Alap kialakításához vezetett, ami a közös kül- és biztonságpolitika felgyorsuló intézményesülését jelentette.

Ehhez társult a Stratégiai Iránytű elfogadása 2016-ban. A Stratégiai Iránytű (Strategic Compass) a közös biztonság- és védelempolitika alapelveit igyekezett új alapokra helyezni, figyelembe véve a globális geopolitikai átrendeződéseket és a tagállamok biztonsági kihívásait. Az iránytű először állított fel egy átfogó fenyegetéselemzést, amely olyan kérdéseket azonosított, mint a hibrid fenyegetések, a kiberbiztonsági kockázatok, a terrorizmus és az éghajlatváltozás. Az EU célja egy olyan közös stratégiai kultúra megteremtése volt, amely egyesíti a tagállamok erőforrásait a fenyegetések elleni hatékony fellépés érdekében. E dokumentum különösen nagy hangsúlyt helyezett a katonai és civil eszközök integrált alkalmazására, kiemelve az EU autonómiájának szükségességét a globális szinten.<sup>45</sup>

Az iránytű részeként kidolgozott válságkezelési mechanizmusok az EU gyorsabb és rugalmasabb válaszképességét célozták meg. A dokumentum hangsúlyozta a közös biztonság- és védelempolitikai fellépések prioritásait, például a globális közjavak – mint a tengeri kereskedelmi útvonalak és a kritikus infrastruktúrák – védelmét. Az európai védelmi képességek növelését célzó javaslatok között szerepelt az EU és a NATO közötti együttműködés megerősítése is, amely különösen az EUMSZ (Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés) 42. cikk (7) bekezdés és a washingtoni szerződés 5. cikke közötti kapcsolatra összpontosított. Az ilyen típusú szinergia megteremtheti az alapját annak, hogy az EU globálisan is elismert biztonsági szereplővé váljon.<sup>46</sup>

Az ellenálló képesség (*resilience*) koncepciója szintén kiemelt helyet kapott a Stratégiai Iránytűben. Az EU célja a kritikus infrastruktúrák – például a telekommunikációs hálózatok és az olaj- és gázvezetékek (*energy pipelineok*) – védelmének megerősítése volt, valamint a magánszféra és az állami szektor együttműködésének elősegítése. Az EU ezzel kívánta fokozni a tagállamok közötti szolidaritást, egy olyan stratégia révén, amely képes összekapcsolni a fenyegetésekkel szembeni ellenálló képességet és az operatív képességeket. Az EU hosszú távú célja, hogy a Stratégiai Iránytű alapján ne csak elvi, hanem gyakorlati lépésekkel is növelje a biztonság- és a védelempolitika hatékonyságát.<sup>47</sup>

A külpolitikát alapjaiban átalakító lépés azonban egyértelműen a 2022 februárjában kitörő orosz–ukrán háború volt. A nyílt orosz agresszió a délszláv háborúk óta az első, a kontinensen zajló széles körű fegyveres konfliktus, amely intenzitását tekintve a II. világháború óta példa nélküli. Az EU szomszédságában zajló háború a közösségre egzisztenciális veszélyt jelent, amely újszerű, az unióra korábban nem, vagy nem ilyen mértékben jellemző válaszokat szült. Az EU 2022–2025 között tizennyolc szankció-csomagot fogadott el és léptetett életbe egyhangúlag Oroszország ellen, és közösségi forrásokból Ukrajna számára a humanitárius segítségnyújtáson túl fegyverszállítmányokat is kínál. Az EU érveit között a nemzetközi közösség és a különböző nemzetközi

<sup>45</sup> FIOTT–LINDSTROM 2021.

<sup>46</sup> FIOTT–LINDSTROM 2021.

<sup>47</sup> FIOTT–LINDSTROM 2021.



jogi egyezmények védelme helyet kap, azonban a fellépés intenzitását csak a földrajzi közelség és a keleti tagállamok egzisztenciális fenyegetettségével lehet magyarázni.

Az EU határozott fellépése átalakította az EU–NATO- és részben az EU–USA-viszonyt is. Mivel a NATO nem NATO-tagnak nem adhat semmilyen jellegű katonai segítséget, ez az EU feladatkörévé vált. Ezzel párhuzamosan támogatta a NATO tagállami kapacitásfejlesztéseit. Ez az új feladatmegosztás az uniós külpolitika leginkább realista elmozdulásaként értelmezhető.

Ezzel párhuzamosan az amerikai–kínai kereskedelmi háború egyfajta kiterjesztéseként az EU–Kína-viszony megváltozása is érzékelhető volt. Az EU klasszikus megközelítése Kína felé a *partner, competitor, rival*, vagyis a partner, versenytárs és rivális háromszögben értelmezhető. Bizonyos területeken, mint a klímavédelem, illetve a kereskedelem bizonyos szektorai, Kína partner kell hogy legyen. Gazdasági szempontból azonban a világkereskedelemben versenytárs, bizonyos – főként biztonságpolitikai és kibervédelmi – területeken pedig rivális. Az amerikai adminisztrációk részéről azonban folyamatosan jelen volt az a nyomás, hogy Pekinggel szemben az EU is határozottabban kell hogy fellépjen. Ettől függetlenül 2022-ig ez a hármas megközelítés nagyrészt érintetlen volt, azonban az EU–Kína-viszony elhidegülése egyre jelentősebb lett. Ennek okai a hongkongi tüntetésekre adott pekingi válasz és az ujjur népirtás miatt kialakuló konfliktus az Európai Parlament és Kína között, Litvánia és Tajvan közeledése, valamint a tajvani válság voltak – habár ez utóbbi már az ukrainai háború után történt.

A kommunista ország emberi jogokat sértő lépései, amelyek a hongkongi tüntetőket, valamint az ujjurokat érintették, az Európai Parlamentet több elítélő határozat elfogadására sarkallta. 2019–2022 között 13 határozatot fogadott el az EP: öt Hongkongra, négy az ujjur népirtásra, kettő Tajvanra és kettő az emberi jogokra általánosságban vonatkozott. A tüntetések leverésében részt vevő katonai vezetők ellen több szankciót is életbe léptettek, aminek hatására Kína kitiltásként is megvalósuló ellenreakciókkal reagált több EP-képviselőt érintően.

Ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság aláírási szintre ért az EU–Kína átfogó befektetési megállapodás tárgyalása során. Az egyezményt aláírás esetén azonban parlamenti egyetértési (*consent procedure*) eljárással kell ratifikálni, ahol az EP vétőjoggal rendelkezik. A kínai szankciók miatt azonban az EP 2021 májusában kijelentette, hogy a megállapodás tárgyalását nem tűzi napirendre addig, amíg a kínai szankciók érvényben vannak. Ezt követően a parlament az uniós–kínai viszonyrendszer teljes újragondolását kezdte követelni.

Az ukrainai háború előtti elhidegülés másik oka a Litvánia és Tajvan között létrejött együttműködés. A balti ország kereskedelmi képviselői irodát nyitott a szigeten, és Vilniusban is megnyílt a tajvani kirendeltség. Erre reakcióként Kína csendes embargót vezetett be minden litván és egyéb olyan vállalat ellen, ahol az ellátási láncban litván vállalat szerepel. Ez a lépés komolyan sértette a belső piacot és az EU gazdaságát.

Kína ezeket a konfliktusokat a 2022. júniusi EU–Kína-csúcson kívánta rendezni, azonban ezt végül felülírta az ukrainai helyzet. A csúcson minden tekintetben kudarcnak tekinthető, mivel az EU bármilyen további megállapodást Peking egyértelmű oldalváltásához kötött. A korábbi EU–Kína-politika fenntartásának pedig előfeltétele lett, hogy semmilyen fegyverszállítmány vagy más katonai vagy kettős felhasználású támogatást sem nyújthat Peking Moszkvának.

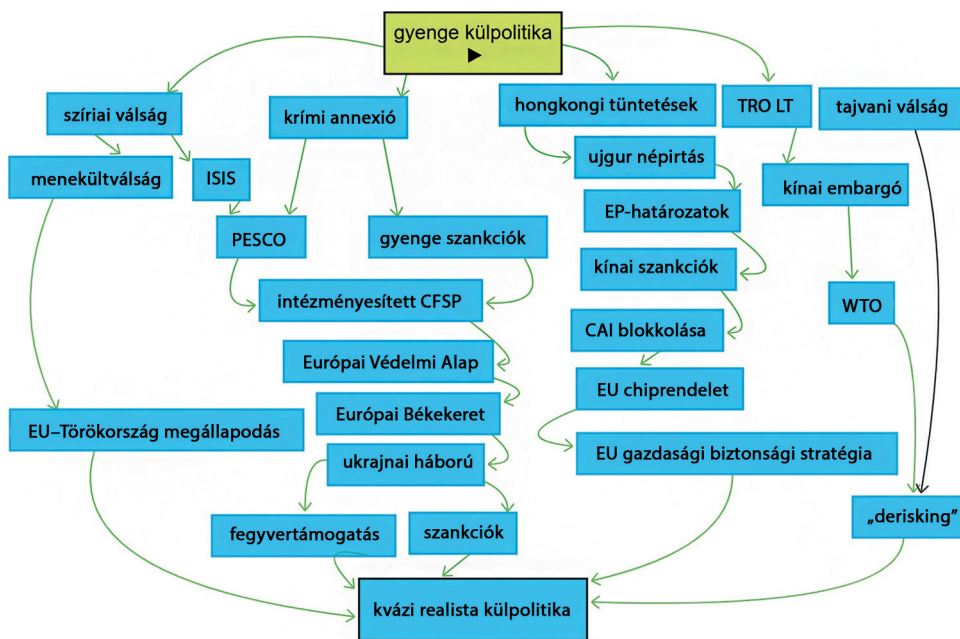


A litvánkérdés miatt az EU végül a WTO (World Trade Organization) békéltető testületéhez fordult, de a 2022. decemberi tárgyalást Kína elhalasztatta. Végül a panelt 2023 februárjában létrehozták.

Ugyanezen konfliktus további elemei a kínai mikrochip- és félvezetőgyártás iránti kitettség csökkentéséhez kötődnek. Ennek érdekében az EU elkezdte kidolgozni és végül másfél évvel később elfogadta a 2023/1781 rendeletét a mikrochipgyártás fejlesztéséről.<sup>48</sup> Később ebből fakadóan az EU elfogadta az Európai Gazdasági Biztonsági Stratégiát (European Economic Security Strategy)<sup>49</sup>, ami az EU–kínai gazdasági elhidegülés egyik legfontosabb állomása volt.

Ennek folytatásaként 2024-ben gyakorlatilag kialakult a kereskedelmi háború az EU és Kína között, főként az elektromosautó-gyártás területéről kiindulva. Az állami támogatásokkal segített kínai termékeket az EU komoly védővámokkal sújtja a piactorzító hatások kizárása érdekében.

Összességében látható tehát, hogy a 2020-as évek elején alkalmazott külpolitikai eszközök, amelyeket az Európai Unió bevezetett, a kvázi realista külpolitika eszközeiként értelmezhetők, hiszen itt különböző fegyvertámogatások, gazdasági szankciók, újragondolt stratégiák, valamint védővámok jelentek meg.



1. ábra: Az uniós külpolitika fejlődési folyamata

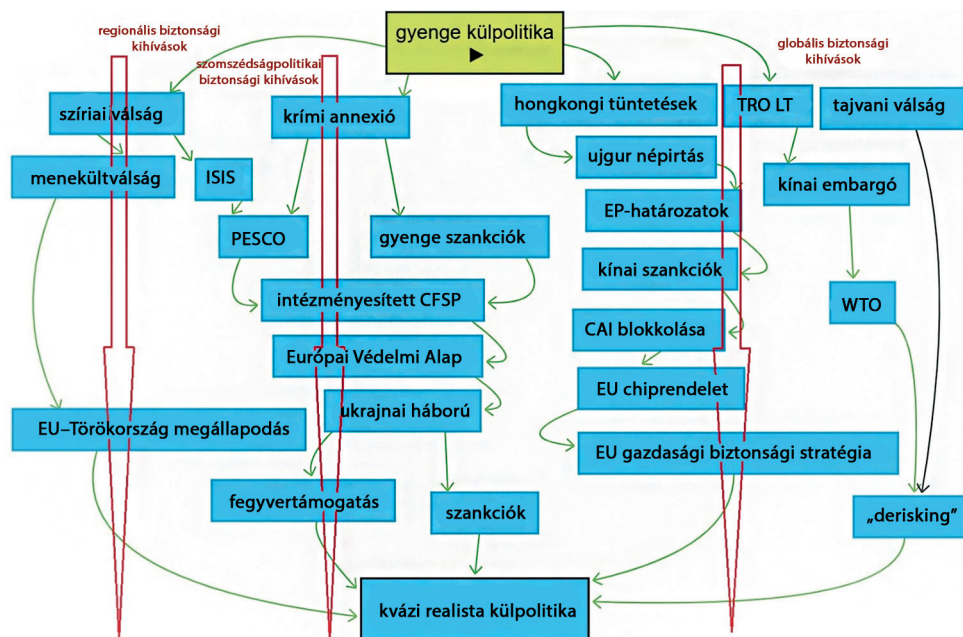
Forrás: a szerző szerkesztése

<sup>48</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1781 rendelete (2023. szeptember 13.) az Európa félvezető-ökoszisztémájának megerősítését célzó intézkedési keret létrehozásáról és az (EU) 2021/694 rendelet módosításáról.

<sup>49</sup> Council of the European Union 2023.

Ezek a változások sok korábbi kiindulóponttra vezethetők vissza, azonban az igazi katalizátor az orosz–ukrán háború kirobbanása volt. Ez teljes egészében újraírta a már korábban átalakuló geopolitikai képet. Ahogy az az 1. ábrán is látszik, a szíriai polgárháború gyakorlatilag a menekültválságot, a terrorfenyegetettséget, majd az EU–Törökország megállapodást hozta magával. Ezzel párhuzamosan a Krím félsziget annexiója, az erre adott, eleve gyenge európai reakció, a konfliktus eszkalációja vezetett a PESCO megerősödéséhez, valamint az Oroszország elleni első gazdasági szankciók kialakításához. Ez a két eszköz elvezet minket az intézményesített közös kül- és biztonságpolitika megszületéséhez, ami az Európai Védelmi Alap és az Európai Békekeret létrehozását vonja maga után. Ez utóbbinak, amely felhasználását tekintve egészen más célra lett kialakítva, az ukrán háború során a rendeltetési célja teljes egészében átalakult. A háború kitörése után az Európai Unió gyakorlatilag különböző fegyverszállítási megállapodásokat és valós erejű gazdasági szankciókat léptetett életbe Oroszország ellen.

A *process tracing* elemzés során el tudunk különíteni három csatornát, amelyek az Európai Unió külpolitikai átalakulásának okaiként értelmezhetők. Ezek a szomszédságpolitikai biztonsági kihívások, a regionális biztonsági kihívások, valamint a globális biztonsági kihívások. A biztonság fogalma itt a busani megközelítésben értelmezendő, vagyis a gazdasági konfliktus is felfogható biztonsági koncepcióként, és kihívásai így biztonsági kihívásként. A következőkben ezeket vizsgáljuk meg részletesebben.



2. ábra: Az uniós külpolitika fejlődési folyamatának kihívási csatornái

Forrás: a szerző szerkesztése

## Szomszédságpolitikai biztonsági kihívások

Az Európai Unió számára a legfontosabb terület egyértelműen a közvetlen környezetében lévő országokkal való együttműködés. Ma nem mondható el egyetlen európai országról sem, hogy valamilyen kapcsolatot ne ápolna az Európai Unióval. Az országok ugyanis vagy tagállamok, vagy az Európai Gazdasági Térség tagjai, vagy ezek tagjelöltjei, vagy a szomszédságpolitikai együttműködés résztvevői.

A szomszédságpolitikai biztonsági kihívások kialakulása 2014-re, az Oroszország általi krími annexióra vezethető vissza. A krími válság gyakorlatilag a félsziget Oroszországhoz csatolását jelentette katonai megszálláson keresztül. Ezt követték a kelet-ukrajnai területeken kialakuló fegyveres konfliktusok, ahol Donbasz és Donyeck területeken orosz támogatású szakadár csoportok kezdték ki Ukrajna területi integritását. Az Európai Unió reakciója erre – mai szemmel nézve – enyhe gazdasági szankciók bevezetése volt. Ezzel párhuzamosan a válság a védelmi együttműködés erősítését vonta maga után. 2014-ben azonban a NATO még más képet mutatott, mint később a 2016-os Trump-győzelem után. Ez utóbbi a NATO kiürítésével és az európai védelmi struktúra megbontásával fenyegetett. Az erre adott európai válasz a PESCO kialakítása, illetve megerősítése, valamint a közös kül- és biztonságpolitika intézményesítése volt. Ennek keretében létrehozták az Európai Védelmi Alapot – valamint azóta is az európai védelmi unió kialakításán dolgoznak –, amely a NATO esetleges kiesését igyekezett pótolni. Elmondható, hogy az Európai Unió által bevezetett szankcióknak Oroszország számára nincs elrettentő erejük, azonban a közös kül- és biztonságpolitika intézményi struktúrájának erősítése középtávon hasznosnak bizonyult.

A 2022-ben elinduló orosz–ukrán háború gyakorlatilag lehetővé tette azt, hogy a már kialakult intézmények teljes funkcionalitással kezdjenek működni, és ezen keresztül akár a fegyverszállítmányokban, akár más humanitárius támogatásban részesítsék Ukrajnát. Ezzel párhuzamosan 2025-ig 18 szankciós csomagot fogadott el az Európai Unió, amit az orosz agresszió ellen hoztak létre. A szankciók alapvető jellege gazdasági, ennek megfelelően hatásuk késleltetett, és mindkét irányban éreztetik hatásukat. Mindazonáltal az ukrán oldal gazdasági, katonai és politikai támogatása nem megkérdőjelezhető. Ehhez kapcsolódik az Ukrajnával mint tagjelölt országgal történő csatlakozási tárgyalások megkezdésének elindítása, amelyről 2023 decemberében döntött a közösség.

A szomszédságpolitikai biztonsági kihívások esetében láthatjuk, hogy alapvetően olyan eszközök születtek meg, amelyek a *hard law* kategóriájába és sok szempontból a realista külpolitika eszközrendszeréhez tartoznak:

- gazdasági szankciók Oroszország ellen,
- fegyverszállítmányok és támogatás Ukrajnának,
- humanitárius támogatás Ukrajnának,
- pénzügyi támogatás Ukrajnának.

A szomszédságpolitikai biztonsági kihívások csoportjába tartozó lépések ebben az esetben Oroszországot célozzák mint az EU ellenfelét. Az EU–Oroszország-viszony a rivális állam méretéből és gazdasági súlyából kifolyólag is szimmetrikusnak tekinthető. Ennek



több oka van, kezdve az európai energiamixben játszott jelentős szerepétől a katonai képességein és potenciálján keresztül, egészen földrajzi közelségéig.

A vonatkozó területen elfogadott uniós külpolitikai lépések értékelése az EU részéről alapvetően értékközpontú. Ha megvizsgáljuk akár az Európai Külügyi Szolgálat, akár a különböző uniós vezetők indoklását, hogy a különböző lépésekre miért van szükség, általában a népek önrendelkezési jogát, Ukrajna területi integritásának védelmét és a nemzetközi jog tiszteletben tartását emelik ki. Gyakorlatilag nincs olyan nemzetközi egyezmény, amelyet az orosz támadás ne sértett volna meg, így a nemzetközi közösség alapvető magatartási normáit kérdőjelezi meg a helyzet. Ez alapján tekinthetnénk az uniós lépéseket a normatív külpolitika egy újabb eredményének. Ezzel szemben, ha megvizsgáljuk, hogy más országokban, ahol valamilyen katonai konfliktus alakult ki, az Európai Unió milyen súlyú és mennyire határozott lépéseket tett, láthatóvá válik a különbség, miszerint az ukrán helyzet kezelésében az Európai Unió sokkal gyorsabb és erősebb volt, mint korábban bármikor. Ennek oka az, hogy itt a gazdasági együttműködés, a földrajzi közelség, valamint a katonai biztonsági politikai kockázat jóval magasabb, mivel egy európai területen történő, az unió szomszédságában zajló háborúról beszélünk. Ennek megfelelően itt az EU érdekei sokkal nagyobb mértékben kerülnek veszélybe, mint valamelyik távoli kontinensen zajló fegyveres konfliktus esetén. Ennek köszönhetően az Európai Unió valójában nem normatív lépéseket tesz, pusztán normatív érvelést alkalmaz. A kialakított külpolitikai lépések ugyanis mind súlyukat, mind jellegüket tekintve sokkal inkább a már korábban említett *hard law*, illetve a katonai és konkrét gazdasági szankciók területén értelmezhetők, amelyek egyértelműen egy realista külpolitika jellegét veszik fel. Ennek megfelelően a szomszédságpolitikai biztonsági kihívások területén elmondható, hogy az európai külügyek egyértelmű elmozdulást mutatnak a realista megoldások irányába.

### *Regionális biztonsági kihívások*

A 2013-ban kitört szíriai polgárháború, amely részben az arab tavasz folytatásának tekinthető, olyan biztonságpolitikai kihívások elé állította az Európai Uniót, amelyek egyrészt a menedékkérők számának növekedésében és a schengeni, illetve az európai határok és a határvédelmi képességek tesztelésében öltöttek testet. Másrészt az Iszlám Állam kialakulásán keresztül a kontinens terrorfenyegetettségét növelték jelentősen. A 2015-re kialakuló akut menekültválság egyrészt az európai tagállamok közötti konfliktusokhoz, másrészt egy integrált menedékkérő rendszer kialakításához vezetett. Ez az ideiglenesen kialakított kvótarendszer, valamint a dublini rendszer felülvizsgálatát jelentette. A menekültválság megoldásának különböző kísérletei a tagállami ellenálláson megbuktak, és ennek következtében valós választ az EU nem volt képes kialakítani. Végül az unió által már korábban is ismert és használt technikát alkalmaztak. Az Európai Unió és Törökország közötti megállapodás pénzügyi támogatásért, illetve különböző szakpolitikai kedvezményekért cserébe Törökország feladatává tette a menedékkérők és a bevándorlók áradatának megállítását. Az EU–Törökország megállapodás alapvetően annyiban tekinthető újszerűnek, hogy míg az uniós támogatási



politikák általában valamilyen értékprojekcióval jönnek létre, addig ez a dokumentum kizárólag a menedékkérők feltartóztatására, elhelyezésére és ellátására szorítkozott. A menedékkérők emberi jogait, illetve az európai értékek kivetítését a megállapodás nem tartalmazta, vagyis a normatív jelleg hiányzott. Az intézkedés egyértelműen az Európai Unió érdekeit szolgálta, és egy klasszikus realista külpolitikai lépésnek volt tekinthető.

Ezzel párhuzamosan az EU-n belül, noha szigorú tagállami ellenőrzés alatt és részben NATO-együttműködés keretében, kialakult egy terrorelhárítási együttműködés, miután több uniós fővárosban komoly támadások történtek. A terror elleni közös fellépés, az európai hírszerzési kapacitások hiánya miatt csak tagállami információ-megosztáson keresztül működött, azonban így is elmozdulás érezhető a korábbi szintről egy szorosabb együttműködés irányába.

Megállapítható tehát, hogy a menekültválság rendezése, valamint a szorosabb nemzetbiztonsági együttműködés kialakítása ugyancsak realista elmozdulásként értelmezhető. Azonban fontos látni, hogy itt a realista fordulat gyengébb, mint a szomszédságpolitikai kihívások esetében.

### *Globális biztonsági kihívások*

Az Európai Unió biztonságpolitikai problématérképén a globális szintű perspektívák a 2010-es évek után alakultak ki, javarészt reakcióként a külső válságokra. A kezdetben a regionális integrációra és a gazdasági együttműködésre összpontosító prioritások mellett megjelentek a fentebb már említett új kihívások: Oroszország Krim-annexiója, a donbaszi hadműveletek és az Ukrajna elleni invázió 2022-ben, illetve Kína növekvő befolyása és a szomszédos régiókban tapasztalható növekvő instabilitás. Ezek arra kényszerítették a blokkot, hogy bővítse stratégiai kilátásait. 2016-ban az EU közzétette első globális stratégiáját.

Ennek a folyamatnak fontos szegmense volt az EU–Kína-viszonyrendszer, amelyben az EU fokozatosan egyre konfrontatívabb álláspontot vett fel. Az EU célzott szankciókat vetett ki kínai tisztviselők és szervezetek ellen, akik és amelyek felelősek az emberi jogok hszincsiangi megsértéséért. Az 1989-es Tienanmen téri incidens óta ez volt az első szankció Kínával szemben, amely magában foglalta a vagyon befagyasztását és az utazási tilalmat. Az EU folyamatosan aggodalmának adott hangot az uigurok jogainak megsértése miatt nemzetközi fórumokon, például az ENSZ Emberi Jogi Tanácsában. Támogatta azokat az állásfoglalásokat és közös nyilatkozatokat, amelyek elítélték Kína intézkedéseit, és átláthatóságra, valamint a Hszincsiangba való bejutásra szólítottak fel. A 2021-es szankciókat követő, uniós személyekkel és intézményekkel szembeni kínai megtorló szankciókra válaszul az Európai Parlament felfüggesztette az EU és Kína közötti átfogó beruházási megállapodás ratifikálását. Ez az intézkedés azt mutatta, hogy az EU hajlandó kihasználni a gazdasági megállapodásokat az emberi jogi aggályok kezelése érdekében. Az EU szorgalmazta a hszincsiangi emberi jogi visszaélések független vizsgálatát. Az EU tisztviselői sürgették Kínát, hogy tegye lehetővé az ENSZ és más nemzetközi nyomozók számára a fogolytáborokról, kényszermunkáról és visszaélésekről szóló jelentések ellenőrzését, ezzel is hangsúlyozva az EU elkötelezettségét az elszámoltathatóság iránt.



Ezzel párhuzamosan a korábban már leírt litván–tajvani közeledés révén kialakult gazdasági embargót végül a WTO elé vitte az EU. A kereskedelempolitikában pedig egyre több olyan rendelkezést fogadtak el, amely felerősítette a két gazdasági entitás közötti rivalizációt.

Végül 2024-re elértünk egy kvázi gazdasági háború szintjére, ahol – részben a járműipar területéről kiindulva – olyan védővámokat vezettek be, amelyek a teljes gazdasági elhidegülés irányába mutatnak. Fontos kiemelni, hogy a kereskedelempolitika olyan kizárólagos európai hatáskör, ahol alapvetően nagy az uniós intézmények mozgástere, nem szükséges a tagállami konszenzus, és az EU valós erővel rendelkezik.

Ezek a külpolitikai – vagy ha úgy tetszik, külkereskedelmi – lépések egyértelműen nélkülözik a normatív elemeket. Az Európai Parlament lépéseit alapvetően az emberi és a nemzetközi jog védelme is motiválja, azonban a gazdasági lépések legnagyobb része tisztán érdekalapú. Vagyis itt is tetten érhetők az elmozdulások realista irányba.

## Következtetések

Ahogy az a fentebb leírtakból is következik, az Európai Unió külpolitikája és külügyi lépései az elmúlt években jelentős átalakuláson mentek keresztül mind a három vizsgált csoportban. A szomszédságpolitikai területen alapvetően az európai földrészen kialakuló fegyveres konfliktusok, amelyek 2014-től indultak, okozták azt az eltolódást, amely során az EU-nak reagálnia kellett a megváltozott környezetre. Ezzel párhuzamosan regionális szinten a szíriai polgárháború, az általa indukált a menekültválság, valamint a terrorfenyegetettség késztette elmozdulásra az unió külpolitikai eszköztárát a korábbi normatív megoldások felől a realistább irányba. Globális szinten a Kínával kialakított gazdasági versengés, illetve politikai ellentétek élezték tovább az Európai Unió külpolitikai átalakulását.

Megállapítható tehát, hogy jelentős elmozdulást érzékelhetünk a külpolitika és a külügyek területén a realista irányba. Ez az elmozdulás azzal magyarázható, hogy az Európai Uniónak mind szektoriális, mind geopolitikai, mind egzisztenciális veszélyekkel foglalkoznia kellett az elmúlt 15 évben. Szektoriális kihívásként, illetve veszélyként a menekültválságot, valamint az Iszlám Állam által jelentett terrorfenyegetettséget említhetjük, amely a 2013–2014 környékén kialakuló szíriai polgárháború eredményeként 2015-re komoly nyomás alá helyezte az Európai Unió tagállamait és azok intézményrendszerét. Erre az Európai Unió központi választ igyekezett adni, azonban a rendszerszintű válasz nem működött. Ettől függetlenül egy valójában realista jellegű döntést hoztak az Európai Unió és Törökország között megkötött megállapodással, amely ezen szektoriális válság egyik elemét kezelni tudta. A terrorizmus elleni fellépés valójában sohasem alakult ki európai szinten, sokkal inkább a tagállamok közötti együttműködés formájában öltött testet, és mint ilyen, sikeresnek tekinthető, hiszen a veszélyt valamilyen szinten kezelni tudta.

Részben az amerikai és kínai gazdasági háború kialakulásának hatásaként, részben pedig az Európai Parlament által nem elfogadhatónak tartott kínai emberi jogi visszaélések miatt az európai és kínai viszonyok komolyan sérültek. Ennek egyik oka részben normatív. Az emberi jogi jogsértések, mint az ujgur népiptás, a hongkongi



fellépés és más kínai visszaélések megfelelnek a korábbi normatív külpolitika gondolatosságának. Másrészt viszont egyértelműen gazdasági és biztonságpolitikai motivációk is fellelhetők, hiszen Kína esetében láthatjuk, hogy az ellátási láncok általi kitettség gyakorlatilag lépéselőnyt biztosít Peking számára. Ez a fajta geopolitikai kihívás, illetve veszély az Európai Uniót az EU–Kína-viszony átrendezésére sarkallta, ahol a fellépés tekintetében egyértelműen érdekvédelemről, szimmetrikus felekről és realista akciókról beszélhetünk.

Az EU számára a legkomolyabb biztonságpolitikai és politikai kihívást a szomszédságpolitikai területeken kialakuló biztonsági kihívások jelentették a 2014-es krími annexió és az azt követő folyamatos, alacsony intenzitású fegyveres kelet-ukrajnai konfliktusok után. Ez súlyosbodott a 2022-ben kitört teljes intenzitású orosz–ukrán háború miatt, amely alapvetően alakította át az európai biztonsági percepciót. Erre reagálva az unió olyan új külpolitikai eszközöket alkotott, amelyek a közösség létezése során még soha nem születtek meg. Ilyenek a különböző fegyverszállítmányok a humanitárius támogatás mellett, valamint az unió létezése óta kialakított legsúlyosabb szankció egy olyan partnerrel szemben, amely alapvetően szimmetrikus pozícióban állt a közösséggel – főként az energiaimport miatt.

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az Európai Unió az elmúlt 15 évben, de főként a 2020-as évek elejétől kezdve realista lépéseket tesz a külpolitika területén, amelyeket azonban normatív kommunikációval próbál indokolni. Ennek megfelelően kijelenthetjük, hogy a hipotézis igazoltnak tekinthető, hiszen az Európai Unió alapvetően realistán működik abban az esetben, ha érdekvédelemről és szimmetrikus helyzetben lévő partnerekkel szembeni fellépésről van szó. Egy rejtett realista külpolitika megszületését láthatjuk a 2020-as évek első felében, amelyet normatív kommunikációval egészít ki az integráció.

## Felhasznált irodalom

- AGGESTAM, Lisbeth (2008): Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs*, 84(1), 1–11. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00685.x>
- BALDWIN, David A. (2013): Power and International Relations. In CARLSNAES, Walter – RISSE, Thomas – SIMMONS, Beth A. (szerk.): *Handbook of International Relations*. New York: Sage Publications, 273–297. Online: <https://doi.org/10.4135/9781446247587.n11>
- BARNETT, Michael – DUVAL, Raymond (2005): Power in International Politics. *International Organization*, 59(1), 39–75. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818305050010>
- BEACH, Derek – PEDERSEN, Rasmus Brun (2013): *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. Online: <https://doi.org/10.3998/mpub.2556282>
- BENNETT, Andrew (2010): Process Tracing and Causal Inference. In BRADY, Henry – COLLIER, David (szerk.): *Rethinking Social Inquiry*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 207–220. Online: <https://doi.org/10.5040/9798216385530.ch-010>
- COLLIER, David (2011): Understanding Process Tracing. *Political Science & Politics*, 44(4), 823–830. Online: <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>



- Council of the European Union (2023): *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on "European Economic Security Strategy"*. Brussels, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 Final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>
- Council of the European Union (2024): *2024 Annual Report to the European Council on EU Development Aid Targets – Council Conclusions* (24 June 2024). Luxembourg, 24 June 2024. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11339-2024-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>
- DUNNE, Tim (2011): The English School. In GOODIN Robert (szerk.): *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 730–747. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0034>
- European Commission (2017): *CETA – EU–Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement*. Retrieved from European Commission. Online: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/canada/eu-canada-agreement\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/canada/eu-canada-agreement_en)
- European Commission (2019): *EU–China – A Strategic Outlook*. European Commission and HR/VP Contribution to the European Council. Strasbourg, 12. March 2019, JOIN(2019) 5 final. Online: <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
- European Commission (2021): Team Europe Increased Official Development Assistance to €66.8 Billion as the World's Leading Donor in 2020. *DevelopmentAid*, 2021. április 14. Online: <https://www.developmentaid.org/news-stream/post/88978/europe-development-assistance>
- European Commission (2025): *EU Trade Relations with the United States. Facts, Figures and Latest Developments*. Online: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/united-states\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/united-states_en)
- FIOTT, Daniel – LINDSTROM, Gustav (2021): *Strategic Compass – New bearings for EU Security and Defence?* Chaillot Paper 171. Online: <https://doi.org/10.2815/40834>
- FROST, Mervyn (1996): *Ethics in International Relations: A Constitutive Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521706>
- GEORGE, Alexander L. – BENNETT, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- HIX, Simon – HØYLAND, Bjørn szerk. (2011): *The Political System of the European Union*. Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-0-230-34418-1>
- HURRELL, Andrew (2007): *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199233106.001.0001>
- KAUFFMANN, Céline – SAFFIRIO, Camila (2021): *Good Regulatory Practices and Co-operation in Trade Agreements: A Historical Perspective and Stocktaking*. OECD Regulatory Policy Working Papers, 14. Online: <https://doi.org/10.1787/cf520646-en>
- KEOHANE, Robert O. – NYE, Joseph S. (1989): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Second edition. Boston: Harper Collins Publishers.



- KVALE, Steinar – BRINKMANN, Svend (2009): *Interviews: Learning the Craft of Qualitative Research*. New York: Sage Publications. Online: <https://archive.org/details/interviewslearn0000kval>
- MANNERS, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- MEARSHEIMER, John J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*. New York – London: W. W. Norton & Company.
- MEUNIER, Sophie – NICOLAÏDIS, Kalypso (2019): The Geopoliticization of European Trade and Investment Policy. *Journal of Common Market Studies*, 57(S1), 103–113. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12932>
- MOLNÁR Anna (2016): Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *Nemzet és Biztonság*, 9(2) 75–85.
- MOLNÁR Anna (2019): Az Európai Unió és a NATO együttműködése az EU önállósodási folyamatának tükrében. *Honvédségi Szemle*, 147(5), 44–59.
- MOLNÁR, Anna (2022): The Idea of a European Security and Defence Union. In MOLNÁR, Anna et al. (szerk.): *Challenges of the Common Security and Defence Policy. ESDC 2<sup>nd</sup> Summer University Book*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 19–36.
- MORGENTHAU, Hans J. (1949): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf. Online: <https://doi.org/10.2307/2086875>
- NOUTCHEVA, Gergana (2009): Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy*, 16(7), 1065–1084. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760903226872>
- NOVAK, Joseph D. – CAÑAS, Alberto J. (2008): *The Theory Underlying Concept Maps and How to Construct and Use Them. Technical Report IHMC CmapTools 2006-01 Rev 01-2008*. Pensacola: Florida Institute for Human and Machine Cognition. Online: <http://cmap.ihmc.us/Publications/ResearchPapers/TheoryUnderlyingConceptMaps.pdf>
- NYE, Joseph S. (1990): Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153–171. Online: <https://doi.org/10.2307/1148580>
- NYE, Joseph S. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- NYE, Joseph S. (2011): *The Future of Power*. New York: Public Affairs.
- ORBIE, Jan (2006): Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debates. *Cooperation and Conflict*, 41(1), 123–128. Online: <https://doi.org/10.1177/0010836706063503>
- RAWLS, John (1999): *A Theory of Justice: Revised Edition*. Harvard: Harvard University Press. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctvkjb25m>
- SCHEIPERS, Sibylle – SICURELLI, Daniela (2008): Empowering Africa: Normative Power in EU–Africa Relations. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 607–623. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760801996774>
- SMITH, Michael E. (2011): A Liberal Grand Strategy in a Realist World? Power, Purpose and the EU's Changing Global Role. *Journal of European Public Policy*, 18(2), 144–163. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.544487>



- TANSEY, Oisín (2007): Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. *Political Science and Politics*, 40, 765–772. Online: <https://doi.org/10.1017/S1049096507071211>
- TOCCI, Nathalie (2008): When and Why Does the EU Act as a Normative Power in Its Neighbourhood? In HEISBOURG, François (szerk.): *What Prospects for Normative Foreign Policy in a Multipolar World?* CEPS ESF Working Paper 29. CEPS–IISS–DCAF–GCSP, 1–6.
- TOJE, Asle (2010): The European Union as a Small Power. *Journal of Common Market Studies*, 49(1), 43–60. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02128.x>
- WALTZ, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- WHEELDON, Johannes (2010): Learning from Latvia: Adoption, Adaptation, and Evidence-Based Justice Reform. *Journal of Baltic Studies*, 41(4), 507–530. Online: <https://doi.org/10.1080/01629778.2010.527136>
- WHEELDON, Johannes – ÅHLBERG, Maur K. (2012): *Visualizing Social Science Research: Maps, Methods, & Meaning*. London: Sage Publications. Online: <https://doi.org/10.4135/9781483384528>
- YIN, Robert K. (2014): *Case Study Research: Design and Methods (5th ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

### Jogi források

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1781 rendelete (2023. szeptember 13.) az Európa félvezető-ökoszisztémájának megerősítését célzó intézkedési keret létrehozásáról és az (EU) 2021/694 rendelet módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1781/oj/hun>
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egy-égyes szerkezetbe foglalt változata (EUMSz). 2016. június 7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>





Hegyes Péter<sup>1</sup> 

# Az elővigyázatosság mint az élelmiszerjog általános elve kontra technológiai innováció

## Precaution as a General Principle of Food Law versus Technological Innovation

*A 2000-es évek elején megvalósult élelmiszerjogi reform az Európai Unióban mindek felett érvényesülő célként rögzítette az emberi élet és egészség védelmét. Ennek biztosítására horizontális alapelveket határoztak meg, amelyek közül kiemelkedik a kockázatelemzés és az elővigyázatosság elve. Amennyiben egy élelmiszer forgalomba hozatala tekintetében lehetetlennek bizonyul bizonyossággal meghatározni az állítólagos kockázat meglétét vagy terjedelmét az elkészített tanulmányok eredményének elégtelen, nem meggyőző vagy pontatlan jellege miatt, de a közegészséget ténylegesen fenyegető károsodás valószínűsége fennáll abban az esetben, ha az aggály beigazolódik, akkor az elővigyázatosság elve igazolja korlátozó intézkedések elfogadását (EUB C-282/15. sz. ügy). Egyúttal ezen elv nem megfelelő vagy túlságosan kiterjesztő értelmezése az innovációt akadályozó generális hivatkozási alappá válhat (EUB C-111/16. sz. ügy).*

*Mindeközben az elmúlt évek során megvalósuló technológiai innovációk (szen-zorteknológia, robotika, mesterséges intelligencia, blockchain technológia stb.) az élelmiszeripar területén is forradalmi változásokat idéznek, idézhetnek elő. Ezek a fejlesztések az iparág képviselői szerint egyértelműen az élelmiszerellátás-biztonság fokozását segítik elő. Az elővigyázatosság elve azonban kiterjed a késztermékek mögött húzódó előállítási folyamatokra is. Hol húzódik tehát a határ az innováció szabadsága, a megvalósítani kívánt ellátásbiztonság és az elővigyázatosság elvének érvényesülése között? Milyen értelmezés mellett válhat kontraproduktívvá egy horizontális keretszabály, illetve milyen esetben válhat veszélyessé egyes technológiák szabályozás nélküli alkalmazása?*

**Kulcsszavak:** élelmiszerellátás-biztonság, elővigyázatosság elve, technológiai innováció, versenyképesség, élelmiszeripar, piacstabilitás

<sup>1</sup> Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Üzleti Jogi Intézet, e-mail: [hegyes.peter@juris.u-szeged](mailto:hegyes.peter@juris.u-szeged)

*The food law reform implemented in the early 2000s established the protection of human life and health as the overriding objective in the European Union. To ensure this, horizontal principles were defined, among which risk analysis and the precautionary principle stand out. If, with regard to the placing on the market of a foodstuff, it is impossible to determine with certainty the existence or extent of the alleged risk due to the insufficient, inconclusive or imprecise nature of the results of the studies carried out, but there is a real risk of harm to public health if the risk were to materialise, the precautionary principle justifies the adoption of restrictive measures (Case C-282/15 ECJ). At the same time, an inappropriate or overly broad interpretation of this principle can become a general reference that hinders innovation (Case C-111/16 ECJ).*

*Meanwhile, technological innovations implemented in recent years (sensor technology; robotics; artificial intelligence; blockchain technology, etc.) are also causing and may cause revolutionary changes in the food industry. According to industry representatives, these developments clearly help to increase the security of food supply. However, the precautionary principle also extends to the production processes behind finished products. So where is the line drawn between freedom of innovation, the desired security of supply and the enforcement of the precautionary principle? Under what interpretation can a horizontal framework become counterproductive, and in what cases can the unregulated use of certain technologies become dangerous?*

**Keywords:** food security, precautionary principle, technological innovation, competitiveness, food industry, market stability

## Bevezetés

A 2000-es évek elején – alapvetően az angliai úgynevezett kergemarhakór-botrány következményeként – megvalósult az élelmiszerjog reformja az Európai Unióban, ekkor számos generális rendeletet fogadtak, amelyek a mai napig az élelmiszerjog alapját képezik. Ezek közül kiemelendő az Európai Parlament és Tanács 178/2002/EK rendelete,<sup>2</sup> amely mindenekfelett érvényesülő célként rögzítette az emberi élet és egészség védelmét.<sup>3</sup> Ezen cél megvalósítása mentén megalkották az alapvető élelmiszer-biztonsági és élelmiszer-higiéniai jogintézményeket, valamint a szektorális jogszabályokat. Az elmúlt több mint húsz évben – az ipari forradalom 4.0. keretében – megvalósuló technológiai innovációk (szenzortechnológia, robotika, mesterséges intelligencia, *blockchain* technológia stb.) azonban az élelmiszeripar területén is forradalmi változásokat idéznek,

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról, 1–24.

<sup>3</sup> „Az élelmiszerjognak az emberi élet és egészség magas szintű védelmének és a fogyasztói érdekek védelmének egy vagy több általános célját kell szolgálnia, beleértve az élelmiszerkereskedelem tisztességes gyakorlatának érvényesítését; ennek során lehetőség szerint tekintettel kell lenni az állatok egészségének védelmére, az állatok, valamint a növények és a környezet védelmére.” Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendeletének 5. cikk (1) bekezdése.



idézhetnek elő. Sokszor ezek az innovációk olyan technológiákon alapulnak, amelyek még teljesen szabályozatlanok, így a kiépített ellenőrzési, védelmi mechanizmusok érvényesülése kérdéses lehet, ugyanakkor az egyes jogintézmények kiterjesztő értelmezése kontraproduktív módon az élelmiszeripar versenyképességének, fejlődésének korlátjává válhat. Az egyes korlátozó rendelkezések elsődleges hivatkozási alapja az elővigyázatosság elve, amely értelmezhető kiterjesztően, azaz úgy, hogy

„számos – akár a környezetvédelemhez, az egészségügyhöz, a közbiztonsághoz, a társadalmi igazságossághoz kapcsolódó, vagy akár erkölcsi – érdeket fenyegető kockázatok széles körét foglalja magában. Az ilyen tág elképzelés előnyben részesítése esetén azonban annak meghatározása lesz nehezebb, hogy hol kell meghúzni a határvonalat annak érdekében, hogy az elővigyázatosság elve ne alakuljon át az innovációt akadályozó egyetemes mottóvá.”<sup>4</sup>

Jelen tanulmányban megvizsgálom az elővigyázatosság elvének alkalmazási feltételeit, továbbá azt, hogy ezen feltételek miként érvényesülnek az új, innovatív eljárások és technológiák megjelenése esetén.

## Az elővigyázatosság elve

Az élelmiszerjog általános céljait és elveit a 178/2002/EK rendelet II. fejezet 1. szakasza határozza meg, az elvek közé sorolva a kockázatelemzést, az elővigyázatosság elvét<sup>5</sup> és a fogyasztók érdekeinek védelmét. Az általános elvek az élelmiszerjog horizontális,<sup>6</sup> azaz a teljes jogterületen átvivő elvek, amelyek az élelmiszerjog fogalmából<sup>7</sup> levezethetően az uniós jog mellett a nemzeti jogrendszerek tekintetében is érvényesülnek. Az elővigyázatosság alapján az emberi élet és egészség védelmének legmagasabb szintű biztosítása érdekében korlátozó intézkedések vezethetők be, amelyek az élelmiszerek mint áruk szabad mozgását akadályozhatják.<sup>8</sup> A rendelet 7. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Azokban az esetekben, ahol a rendelkezésre álló információk értékelését követően bizonyosodik az egészségkárosító hatások lehetősége, de a helyzet tudományos megítélése még bizonytalan, egy átfogóbb kockázatértékeléshez szükséges további tudományos információk összegyűjtéséig a Közösség területén előírt magas szintű egészségvédelem megvalósítása érdekében ideiglenes kockázatkezelési intézkedéseket lehet bevezetni.”

<sup>4</sup> C-111/16. sz. ügy. Giorgio Fidenato és társai elleni büntetőeljárás. M. Bobek főtanácsnok indítványa, 32. pont.

<sup>5</sup> Olajos István és Mercz Mónika álláspontja szerint a mezőgazdaságban érintett területek közül elsőként az élelmiszeripar területén jelent meg. Lásd OLAJOS–MERCZ 2022: 178.

<sup>6</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelet 4. cikk (2) bekezdése.

<sup>7</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelet 3. cikk 1. pontja: „általában az élelmiszerekre és különösen az élelmiszerek biztonságára vonatkozó, a Közösségben vagy az egyes tagállamokban elfogadott törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések; a fogalom vonatkozik az élelmiszerek, valamint az élelmiszertermelés céljára tenyésztett állatok takarmányozására használt takarmánytermelésének, feldolgozásának és forgalmazásának minden szakaszára”.

<sup>8</sup> Az elővigyázatosság elvének uniós jogi forrásaként az EUMSz 191. cikke jelölhető meg, az elvhez széles körű uniós bírósági gyakorlat kapcsolódik. SZILÁGYI 2018: 81.



A meghatározás első fordulatra figyelemmel az elővigyázatosság elve a kockázatelemzéssel együtt értelmezhető, tekintettel arra, hogy a rendelkezésre álló információk értékelése, azaz a kockázatértékelés, valamint a kockázatkezelés a kockázatelemzés fogalmának elemei a kockázati kommunikáció mellett.<sup>9</sup> Kockázat alatt egy veszély, azaz az élelmiszerben található biológiai, kémiai vagy fizikai hatóanyag következményeként jelentkező, az emberi egészséget valószínűleg súlyosan károsító hatást értjük.<sup>10</sup> A kockázatértékelés mint tudományosan megalapozott eljárás során szükséges a veszély azonosítása, jellemzése, a veszélynek való kitettség értékelése, valamint a kockázat jellemzése.<sup>11</sup> A Bizottság az elővigyázatosság elvének alkalmazásáról szóló, 2000. február 2-i közleményében<sup>12</sup> a következőképpen határozta meg a kockázatok tudományos értékelésének négy alkotóelemét annak III. mellékletében:

- a veszély azonosítása azt jelenti, hogy azonosítani kell azokat a biológiai, kémiai vagy fizikai tényezőket, amelyek káros hatásokat okozhatnak;
- a veszély jellemzése a kiváltó okokhoz vagy tevékenységhez kapcsolódó káros hatások jellegének és súlyosságának mennyiségi és/vagy minőségi meghatározásából áll;
- a veszélynek való kitétel felmérése a vizsgált tényezőkkel való érintkezés valószínűségének mennyiségi vagy minőségi értékeléséből áll;
- a kockázat jellemzése megfelel a minőségi és/vagy mennyiségi becslésnek, figyelembe véve az e gyakorlatban rejlő bizonytalanságokat, valamint azon kedvezőtlen hatások potenciális vagy ismert valószínűségét, gyakoriságát és súlyát, amely a környezetet vagy az egészséget érheti.<sup>13</sup>

Amennyiben tehát ezen eljárás eredményeként egészségkárosító hatást azonosítanak, azonban nem állapítható meg egyértelműen annak mértéke, úgy megnyílik a lehetőség az elővigyázatosság elvére alapított kockázatkezelési<sup>14</sup> intézkedés bevezetésére, amely jellemzően forgalmazás, alkalmazás tiltásaként jelentkezik. Az élelmiszerjog területén tehát az elővigyázatosság elvének alkalmazása az élelmiszerek szabad mozgásának korlátozását, adott esetben a vállalkozási szabadság korlátozását jelenti, ami az uniós jognak megfelelően kizárólag megfelelő garanciális szabályok mellett történhet. Ezen

<sup>9</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendeletének 3. cikk 10. pontja; VAN DER MEULEN – SZAJKOWSKA 2020: 188.

<sup>10</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendeletének 3. cikk 9. és 14. pontja.

<sup>11</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendeletének 3. cikk 11. pontja.

<sup>12</sup> Communication from the Commission on the Precautionary Principle COM(2000) 1 final.

<sup>13</sup> A fordítást lásd: A Törvényszék (kibővített harmadik tanács) 2011. szeptember 9-i ítélete a T-257/07. sz., Francia Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben. Érdemes kiemelni, hogy az élelmiszerláncban alkalmazott uniós kockázatértékelés átláthatóságáról és fenntarthatóságáról szóló (EU) 2019/1381 rendelettel a kockázatértékelés szabályozását „megreformálták” annak érdekében, hogy az egyes engedélyezési eljárások során a rendelkezésre álló információk minél átfogóbban megismerhetők legyenek a nyilvánosság előtt, illetve hogy a kérelmezők ne tudják befolyásolni az értékelésre kerülő információk körét. A szabályozás átalakításához nagyban hozzájárul az úgynevezett „glifozát-ügy”. HICKEY–WEIMER 2021: 2.

<sup>14</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendeletének 3. cikk 12. pontja: „kockázatkezelés: egy kockázatértékeléstől eltérő eljárás, amelynek során az érdekelt felekkel konzultálva mérlegelik az alternatívákat, tekintettel a kockázatértékelésre és az egyéb indokolt tényezőkre, majd szükség esetén kiválasztják a megfelelő megelőzési és ellenőrzési eljárásokat”.



garanciális feltételeket elvi élel rögzítik az Európai Unió Bíróságának C-282/15. sz. ügyben (Queisser Pharma-ügy) hozott ítélete,<sup>15</sup> illetőleg a kapcsolódó főtanácsnoki indítvány.<sup>16</sup> Az ítélet alapjául szolgáló tényállásban a német tagállami jogban alkalmazott, az aminosavak mint élelmiszer-összetevők generális tiltása és a tiltás alóli, átmeneti mentességi rendszer mint kvázi előzetes engedélyezési eljárás uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdése merült fel. Az ítélet 56–59. pontjai határozottan körvonalazzák az elővigyázatosság alkalmazhatóságának súlypontjait, miszerint (1) az elővigyázatosság elvének helyes alkalmazása megköveteli egyfelől az anyagok vagy élelmiszerek egészségre gyakorolt lehetséges negatív hatásainak azonosítását, másfelől egy átfogó kockázatelemzést, amely a rendelkezésre álló legmegbízhatóbb tudományos adatokon és a nemzetközi kutatások legújabb eredményein alapul; (2) ha lehetetlennek bizonyul bizonyossággal meghatározni az állítólagos kockázat meglétét vagy terjedelmét az elkészített tanulmányok eredményének elégtelen, nem meggyőző vagy pontatlan jellege miatt, de a közegészséget ténylegesen fenyegető károsodás valószínűsége fennáll abban az esetben, ha az aggály beigazolódik, akkor az elővigyázatosság elve igazolja a korlátozó intézkedések elfogadását, feltéve, hogy azok nem vezetnek hátrányos megkülönböztetéshez és objektívek; (3) a bevezetett intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük, és csak annyiban korlátozhatják a kereskedelmet, amennyiben az az uniós területén előírt magas szintű egészségvédelem megvalósításához feltétlenül szükséges, tekintettel a szakmai és gazdasági megvalósíthatóságra és a vonatkozó ügyben az egyéb megfelelő tényezőkre; (4) a bevezetett intézkedéseket észszerű időn belül felül kell vizsgálni, ezt az időtartamot az életet vagy egészséget veszélyeztető kockázati tényezők, valamint a tudományos megítélés körüli bizonytalanság tisztázásához és egy átfogóbb kockázatértékelés elkészítéséhez szükséges tudományos információk jellegétől függően kell meghatározni.<sup>17</sup>

Az elővigyázatosságra alapított korlátozó intézkedés bevezetésének feltétele tehát a tudományos bizonytalanság,<sup>18</sup> ennek mértéke – az arányosságnak megfelelően – határozza meg, hogy milyen fokú lehet ez a korlátozás. Így például a Queisser Pharma-ügyben, illetőleg a C-333/08. számú ügyben<sup>19</sup> a vizsgálat tárgyát képező, tagállamok által bevezetett előzetes engedélyezési eljárást alapvetően az uniós joggal összeegyeztethetőnek találta a Bíróság, amennyiben alapvető anyagi és eljárási feltételek érvényesülnek. Anyagi feltétel egyrészt, hogy az előzetes engedélyezési rendszer bevezetését is szükséges megalapozni kockázatértékeléssel,<sup>20</sup> másrészt, hogy az engedély megtagadására kizáró-

<sup>15</sup> A Bíróság (negyedik tanács), 2017. január 19-i ítélete a C-282/15. sz., Queisser Pharma GmbH & Co. KG kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben.

<sup>16</sup> M. Bobek főtanácsnok indítványa a C-282/15. sz., Queisser Pharma GmbH & Co. KG kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben.

<sup>17</sup> A Bíróság ítélete a C-282/15. sz. ügyben, 56., 57. és 59. pont.

<sup>18</sup> BÁNDI 2019: 474; HORVÁTH 2022: 264.

<sup>19</sup> A Bíróság (harmadik tanács) 2010. január 28-i ítélete a C-333/08. sz., Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben.

<sup>20</sup> M. Bobek főtanácsnok C-282/15. sz. ügyben született indítványának 84. pontja szerint: „Itt egy szilárd és meggyőző, prima facie megalapozottnak tűnő érvre van szükség, nem pedig valamennyi tudományos információ kimerítő vizsgálatára (szemben a »feltételes liberalizáció« megközelítésével). A prima facie megalapozottnak tűnő érv indokolja az előzetes engedélyezésre vonatkozó követelményt.”



lag valós, közegészséget veszélyeztető hatás alapján kerülhet sor.<sup>21</sup> Eljárási feltételek a könnyű igénybevehetőség, az észszerű időn belüli döntés és a jogorvoslat lehetősége.<sup>22</sup>

A C-111/16. számú ügyben (Fidenato és társai ügy) hozott ítéletében<sup>23</sup> az EU Bírósága azt vizsgálta, hogy valamely szektorális rendeletben szabályozott, speciális korlátozó jogintézmény mellett miként érvényesíthető, értelmezhető az elővigyázatosság elve. Az ügy középpontjában a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról szóló 1829/2003/EK rendelet<sup>24</sup> 34. cikke szerinti rendkívüli intézkedések alkalmazási kérdései álltak. A 34. cikk alapján

„[h]a nyilvánvaló, hogy az e rendelettel vagy azzal összhangban engedélyezett termékek valószínűleg komoly kockázatot jelentenek az emberi egészségre, az állati egészségre vagy a környezetre, vagy amennyiben a Hatóságnak a 10. cikk vagy a 22. cikk szerint kiadott véleményének figyelembevételével felmerül egy engedély sürgős felfüggesztésének vagy módosításának szükségessége, a 178/2002/EK rendelet 53. és 54. cikkében előírt eljárások szerint kell intézkedéseket tenni.”

Az olasz tagállami bíróság által előterjesztett kérdések közül a jelen tanulmány szempontjából a harmadik<sup>25</sup> emelendő ki, amelynek tekintetében a Bíróság megvizsgálta, hogy hozhatók-e sürgősségi intézkedések az elővigyázatosság elve alapján olyan kockázatok esetében, amelyeket nem tartalmaz kifejezetten az 1829/2003/EK rendelet 34. cikke, azaz az elővigyázatosság elve mint horizontális elv módosíthatja-e, kiterjesztheti-e egy szektorális jogintézmény feltételeit.<sup>26</sup> A kérdésre adott válasz a kapcsolódó főtanácsnoki indítvány<sup>27</sup> dogmatikai összehasonlításának megállapításaiból indul ki.

<sup>21</sup> C-333/08. sz. ügy, 82. pont.

<sup>22</sup> C-333/08. sz. ügy, 81. pont.

<sup>23</sup> A Bíróság (harmadik tanács) 2017. szeptember 13-i ítélete a C-111/16. sz., Giorgio Fidenato és társai elleni büntetőeljárás ügyében.

<sup>24</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1829/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról, 1–23.

<sup>25</sup> „Igazolhatják-e ideiglenes sürgősségi intézkedéseknek a valamely tagállam által az 1829/2003 [rendelet] 34. [cikke] értelmében történő elfogadását az elővigyázatosság elvéhez kapcsolódó azon megfontolások, amelyekre az élelmiszer vagy takarmány felhasználása során nem vonatkoznak az emberek és az állatok egészségére, valamint a környezetre vonatkozó súlyos és nyilvánvaló kockázat kritériumai?” C-111/16. sz. ítélet 22. pont 3) bekezdés.

<sup>26</sup> Ennek kapcsán hivatkozunk az 1829/2003/EK rendelet célkitűzését is, amely kifejezetten hivatkozik az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendeletében szabályozott általános elvekre, miszerint „E rendelet célkitűzése a 178/2002/EK rendeletben megállapított általános elvekkel összhangban, hogy:

a) alapul szolgáljon az emberi élet és egészség, az állati egészség és jólét, a környezet és a géntechnológiával módosított élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó fogyasztói érdekek magas szintű védelméhez, miközben biztosítja a belső piac hatékony működését;  
b) megállapítsa a géntechnológiával módosított élelmiszerek és takarmányok engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárásokat;  
c) megállapítsa a géntechnológiával módosított élelmiszerek és takarmányok címkézésére vonatkozó rendelkezéseket.”

<sup>27</sup> A C-111/16. sz. ügy főtanácsnoki indítványa.



A főtanácsnok az összehasonlítást, elhatárolást a két jogintézmény által védelemben részesített érdek fajtája, az intézkedéshez szükséges bizonyosság (bizonytalanság) szintje alapján végezte el. Elemzése szerint<sup>28</sup> a 178/2002/EK rendelet 7. cikke szerinti elővigyázatosság elve kizárólag az emberi egészséget nevezi meg védendő érdekként, míg a tudományos bizonytalanság fennállása tekintetében a rendelkezésre álló információkból szükséges kiindulni azzal, hogy „a védelmi intézkedés nem indokolható érvényesen tisztán feltételezett, tudományosan még nem igazolt, egyszerű feltételezéseken alapuló kockázati megközelítéssel”.<sup>29</sup> A bizonytalanság szükséges szintje közepesként jellemezhető, miszerint valamennyi jelenleg hozzáférhető tudományos információt feldolgozták, de továbbra is fennáll a bizonytalanság.<sup>30</sup> Az 1829/2003/EK rendelet 34. cikke szerinti intézkedések az emberi egészség mellett további érdekek védelme céljából is bevezethetők, ezek az állati egészség és a környezet. A bizonytalansági szint tekintetében pedig egyrészt valószínűleg, azaz minden bizonnyal komoly kockázatot jelentő veszélyt kell azonosítani, másrészt abból kiindulva, hogy a rendelkezés már engedélyezett termékek esetében alkalmazható, így levezethető, hogy az engedélyezést követően felmerült, új információkra kell alapozni. Ennek kapcsán hivatkozunk a Monsanto és társai ítélet 76. pontját, amelyben a Bíróság rögzítette, hogy „a »minden bizonnyal« és a »komoly kockázat« kifejezések az emberi egészséget, az állati egészséget vagy a környezetet nyilvánvaló módon veszélybe sodró, jelentős kockázatra utalnak. Ezt a kockázatot megbízható tudományos adatokon alapuló új információk alapján kell megállapítani.” A Fidenato-ügyben mind a főtanácsnok, mind a Bíróság arra a következtetésre jutott az olasz kormány álláspontjával ellentétesen – miszerint nem zárja ki, hogy a tagállamok az elővigyázatosság elve alapján azokban az esetekben is sürgősségi intézkedéseket fogadhassanak el, ha a Bizottság nem azonosított a 34. cikkben megjelölt kockázatokat –, hogy a tagállamok kizárólag a speciális rendelkezésben meghatározott szigorúbb feltételek fennállása esetén hozhatnak védintézkedéseket, és az elővigyázatosság elve csakis értelmezési eszközként alkalmazható esetleges értelmezési bizonytalanságok esetén.<sup>31</sup> Ez abból is következik, hogy az 1829/2003/EK rendelet 34. cikke alapján olyan termékekkel szemben vezethető be korlátozás, amelyek már átestek az engedélyezési eljárás, amelynek során már érvényesült az elővigyázatosság elve.

<sup>28</sup> Lásd a C-111/16. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 35–37. pontját.

<sup>29</sup> Ennél a megállapításnál érdemes megjegyezni, hogy a főtanácsnok a Bíróság (negyedik tanács) 2011. szeptember 8-i, C-58/10–C-68/10. sz. egyesített ügyben hozott ítélet 77. pontjára hivatkozik, amely nem a 178/2002/EK rendelet szerinti elővigyázatosság elvére, hanem éppen az 1829/2003/EK rendelet 34. cikke szerinti védelmi intézkedésekre vonatkozik.

<sup>30</sup> A C-111/16. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 75. pontja.

<sup>31</sup> A C-111/16. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 64. és 65., valamint az ítélet 53. pontja.



## Az innováció és az elővigyázatosság viszonya

Az elmúlt évtizedekben a teljes élelmiszerláncot<sup>32</sup> érintően jelentős technológiai innovációk valósultak és valósulnak meg. Ezek támogatása az agrárium és az élelmiszeripar elemi érdeke, a versenyképesség erősítésének, egyúttal az élelmiszerellátás-biztonság fokozásának az alapja. Nem véletlen, hogy az EUMSz 39. cikk (1) bekezdés a) pontja a közös agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) célkitűzéseiként<sup>33</sup> rögzíti a mezőgazdasági termelékenység növelését „a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával.” Tekintve, hogy az élelmiszerjog kiterjed az elsődleges termelésre<sup>34</sup> is, így a hivatkozott célkitűzés mintegy megalapozza a teljes élelmiszerláncra irányadó fejlesztési politikát. Megerősíti ezt az Európai Bizottság által 2020. május 20-án, az európai zöld megállapodás<sup>35</sup> részeként előterjesztett *Termelőtől a fogyasztóig* stratégia,<sup>36</sup> amelynek 3.1. pontja rögzíti, hogy „a kutatás és az innováció (K+I) kulcsfontosságú mozgatórugói a fenntartható, egészséges és inkluzív élelmiszer-rendszerekre való átállás felgyorsításának, az elsődleges termeléstől a fogyasztásig”. A stratégia előírja a hatékony mezőgazdasági ismeretek és innovációk rendszereinek támogatását az élelmiszerlánc valamennyi szereplőjének ösztönzésével.<sup>37</sup> Az élelmiszer-kutatás és -innováció középpontba állításával nemzetközi szintre is kiterjeszteni szándékozott együttműködés területei a stratégia 4. pontja

<sup>32</sup> Az élelmiszerlánc fogalmát az uniós jogszabályok nem határozzák meg, jogi definíciót az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény mellékletének 21. pontjában találhatunk, miszerint az élelmiszerlánc „azon folyamatok összessége, melyek szereplői közvetlen vagy közvetett hatással vannak az élelmiszerre a talajvédelem, agrár-környezetvédelem, növény-termesztés, növény-egészségügy, növényvédelem, az engedélyköteles termék és az állatgyógyászati termék előállítása, forgalomba hozatala és felhasználása, az élelmiszer- és takarmány-előállítás, szállítás, tárolás és forgalombahozatal, felhasználás, az állat tartása, szállítása, forgalomba hozatala, az állat-egészségügy, a növényi és állati eredetű melléktermék kezelés, tárolás, szállítás, forgalomba hozatal és felhasználás során”.

<sup>33</sup> Az EUMSz 39. cikk (1) bekezdés alapján a KAP célkitűzései:

- a) a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával;
- b) ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével;
- c) a piacok stabilizálása;
- d) az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása;
- e) a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása.

<sup>34</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendeletének 3. cikk 17. pontja alapján az elsődleges termelés: „elsődleges termékek előállítása, termesztése vagy tenyésztése, beleértve a termés betakarítását, a fejést és a használat-tenyésztést az állatok levágásáig. Ugyancsak ide tartozik a vadászat és a halászat, valamint a vadon élő termékek betakarítása”.

<sup>35</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai zöld megállapodás. COM/2019/640 final.

<sup>36</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért. COM(2020)381 final.

<sup>37</sup> Termelőtől a fogyasztóig stratégia, 3.2. pont.



alapján: az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás és az éghajlatváltozás mérséklése; agroökológia; fenntartható tájgazdálkodás és földgazdálkodás; a biológiai sokféleség megőrzése és fenntartható használata; inkluzív és tisztességes értékláncok; táplálkozás és egészséges étrendek; élelmiszerválságok megelőzése és az azokra való reagálás, különösen instabil helyzetekben; reziliencia és kockázati felkészültség; integrált növényvédelem; növény- és állategészségügyi és állatjóléti előírások, élelmiszer-biztonsági előírások, antimikrobiális rezisztencia, valamint az összehangolt humanitárius és fejlesztési beavatkozások fenntarthatósága.

Érdemes kiemelni az 4. ipari forradalom (ipar 4.0) hatását is az élelmiszeriparra. Az Európai Parlament 2016-ban megfogalmazott állásfoglalása szerint az Ipar 4.0 a termelési folyamatok olyan megszervezését írja le, amelyek az értéklánc mentén egymással autonóm módon kommunikáló technológián és eszközökön alapulnak: a jövő „intelligens” gyárának modellje, ahol számítógép-vezérelt rendszerek figyelik a fizikai folyamatokat, virtuális másolatot készítenek a fizikai világról, és decentralizált döntéseket hoznak önszerveződő mechanizmusok alapján.<sup>38</sup>

A digitalizációs technológiák (felhőalapú informatika,<sup>39</sup> big data, mesterséges intelligencia, automatizáció, szenzortechnológia, robotika stb.) elősegítik a termelési folyamatok optimalizálását, a versenyképesség fokozását. Az *európai versenyképesség jövője* stratégia<sup>40</sup> többek között az agráriummal kapcsolatosan is kiemeli a mesterséges intelligencia alkalmazásának jelentőségét, amikor rögzíti az ágazatok közötti koordináció és adatmegosztás szükségességét a mesterséges intelligencia európai iparba való integrációjának felgyorsítása érdekében. A Draghi-jelentés utal egy mesterséges intelligencia vertikális prioritási tervre, amelynek célja a mesterséges intelligencia fejlesztésének felgyorsítása a tíz stratégiai ágazatban, ahol az uniós üzleti modellek a leginkább profitálhatnak a mesterséges intelligencia gyors bevezetéséből (autóipar, fejlett gyártás és robotika, energia, távközlés, mezőgazdaság, repülőgépipar, védelem, környezeti előrejelzés, gyógyszeripar és egészségügy).<sup>41</sup> A 2025. április 9-én megjelent „MI-kontinens” cselekvési terv<sup>42</sup> már pontosítja a szektor megjelölését, és agrár-élelmiszerágazatként hivatkozik rá.<sup>43</sup>

A hivatkozott technológiák lehetővé teszik többek között egyes élelmiszeripari termékek piacra jutási esélyeinek növelését, az élelmiszer-biztonsági ellenőrzések hatékonyságának fokozását, egyes termelési folyamatok (például osztályozás, válogatás) gyorsítását.<sup>44</sup> A mesterséges intelligencia alkalmazása az élelmiszeriparban elősegíti

<sup>38</sup> European Parliament 2016: 20.

<sup>39</sup> A felhőalapú számítástechnika egy olyan modell, amely lehetővé teszi a mindenütt jelen lévő, kényelmes, igény szerinti hálózati hozzáférést egy megosztott, konfigurálható számítási erőforráskészlethez (például hálózatok, szerverek, tárolók, alkalmazások és szolgáltatások), amelyek gyorsan kiépíthetők és felszabadíthatók minimális kezelési erőfeszítéssel vagy szolgáltatói interakcióval. MELL-GRANCE 2011: 2.

<sup>40</sup> European Union 2025.

<sup>41</sup> European Union 2025: 34.

<sup>42</sup> European Commission 2025.

<sup>43</sup> European Commission 2025: 13.

<sup>44</sup> KAKANI et al. 2020: 11–12.



a jobb vásárlói élményt, az ellátási láncok kezelését, az automatizált vizuális ellenőrzést, hibaészlelést, a karbantartási munkálatok optimalizálását.<sup>45</sup>

Az Európai Unió Bírósága több ítéletében is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az elővigyázatosság elve milyen mértékben korlátozhatja az innovációt.<sup>46</sup> Ezek közül kiemelhető a Franciaország kontra Európai Bizottság C-601/11. számú ügyben hozott ítélet,<sup>47</sup> illetőleg az annak alapjául szolgáló, a Törvényszék által hozott ítélet.<sup>48</sup> A jogvita tárgya az egyes fertőző szivacsos agyvelőbántalmak (TSE) megelőzésére, az ellenük való védekezésre és a felszámolásukra vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 999/2001/EK rendelet<sup>49</sup> 2007. június 25-i módosítása volt.<sup>50</sup> A módosítás a Bizottság 2005. július 15-én elfogadott, *TSE-ütemterv* című közleménnyel<sup>51</sup> kezdődő jogalkotási folyamat eredményeként született meg, amelynek során többek között az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (EFSA) is szakvéleményt adott ki a juh- és kecskefélekénél előforduló TSE kockázatainak egyes aspektusairól.<sup>52</sup>

Összefoglalva, a módosítást az indokolta, hogy a tudományos ismeretek és a technológia fejlődésével (mint például a molekuláris megkülönböztető vizsgálatok kifejlesztése) indokoltta vált a kiskérődzőknél előforduló, nem BSE-nek, azaz a szarvasmarhák fertőző szivacsos agyvelőbántalmának minősülő TSE-k esetén a fertőzött állomány felszámolására irányadó szabályok enyhítése. A vitatott módosítást megelőzően hatályos szabályozás alapján, ha egy juh- vagy kecskenyájban valamely állat olyan TSE-vel volt fertőzött, amely nem BSE volt, a tagállamoknak csak ebben az esetben volt választási lehetőségük, hogy vagy megsemmisítsék az abba a nyájba tartozó összes állatot, ahová a fertőzött állat tartozott, vagy – ha a fertőzött állat juh volt – csak a nyáj genetikailag fogékony állatait semmisítsék meg, miután a nyájba tartozó valamennyi állat genotípusát meghatározták a fogékony állatok és a rezisztens állatok megkülönböztetése céljából. A tagállam továbbá megtehetette, hogy nem öli le a kizárólag vágásra szánt, két hónaposnál fiatalabb juhokat és kecskéket.

Ezzel szemben, ha egy állat BSE-vel volt fertőzött, a tagállamoknak gondoskodniuk kellett minden juh- és kecskeféle, az embriók és a petesejtek, illetve valamennyi állat leöléséről, valamint az egyéb anyagok és a terjesztés bármely más eszközének teljes körű megsemmisítéséről.<sup>53</sup> A módosítás után a rendelet lényegében lehetővé tette egyfelől azon 18 hónaposnál idősebb kiskérődzők hújának emberi fogyasztásra bocsátását, amelyek olyan nyájba tartoznak, ahol BSE-nek nem minősülő TSE-esetet mutattak ki,

<sup>45</sup> RAMIREZ-ASIS et al. 2021: 2.

<sup>46</sup> Egyes szerzők szerint ez a korlátozás már kifejezetten az innovációt megfogó mértékűvé nőtt. DURODIÉ 2024.

<sup>47</sup> A Bíróság (negyedik tanács) 2013. július 11-i ítélete a C-601/11. P. sz., Francia Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben.

<sup>48</sup> A Törvényszék 2011. szeptember 9-i ítélete a T-257/07. sz. ügyben.

<sup>49</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 999/2001/EK rendelete (2001. május 22.) egyes fertőző szivacsos agyvelőbántalmak megelőzésére, az ellenük való védekezésre és a felszámolásukra vonatkozó szabályok megállapításáról, 1.

<sup>50</sup> A Bizottság 722/2007/EK rendelete, 7–23.

<sup>51</sup> Commission of the European Communities 2005.

<sup>52</sup> Ezt a szakvéleményt felül is vizsgálták a jogvitára figyelemmel. Lásd European Food Safety Authority 2008.

<sup>53</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 999/2001/EK rendelete VII. mellékletének 1–2. pontja.



és amelyeket azonnal vagy az utolsó TSE-eset kimutatását követő két éven belül vágtak le, és negatív eredményt mutató gyorseszteszt alá vetettek, másfelől pedig azon 3 és 18 hónapos közötti kiskérődzők húsának emberi fogyasztásra bocsátását, amelyek olyan nyájba tartoznak, ahol BSE-nek nem minősülő TSE-esetet mutattak ki, és amelyeket nem vetettek gyorseszteszt alá.

Ezen módosított intézkedési lehetőségekre figyelemmel nyújtott be a Francia Köztársaság 2007. július 17-én keresetlevelet, amelyben az elővigyázatosság elvére mint jogalapra hivatkozott. A Törvényszék ítéletében az elővigyázatosság elvére alapított korlátozó jogintézmények alkalmazásával kapcsolatosan – az előző fejezetben már elemzett feltételeken túl – foglalkozott a társadalom által elfogadhatatlannak ítélt kockázati szint meghatározásának kérdésével. Álláspontja szerint ezen kockázati szint meghatározása a társadalom számára megfelelő védelmi szint megállapításával kapcsolatos politikai döntéssel megbízott intézményekre tartozik:

„Ezen intézményeknek kell meghatározniuk a közegészségre, a biztonságra és a környezetre nézve kedvezőtlen hatások valószínűségének és e potenciális hatások súlyának azon kritikus mértékét, amely számukra már nem tűnik e társadalom számára elfogadhatónak, és amelyet ha átlépnek, akkor a fennálló tudományos bizonytalanság ellenére a közegészség, a biztonság és a környezet érdekében megelőző intézkedések alkalmazása szükséges.”<sup>54</sup>

A Törvényszék – korábbi EUB-ítéletekre is hivatkozva – megállapítja:

„A társadalom számára elfogadhatatlannak ítélt kockázati szint meghatározása a hatáskörrel rendelkező hatóság által az egyes esetek különleges körülményei alapján végzett értékeléstől függ. E tekintetben e hatóság többek között figyelembe veheti e kockázat bekövetkezése esetén a közegészségre, a biztonságra és a környezetre gyakorolt hatás súlyát, beleértve a lehetséges kedvezőtlen hatások terjedelmét, e károk folyamatosságát, visszafordíthatóságát vagy a lehetséges későbbi hatásait, valamint a rendelkezésre álló tudományos ismeretek állapota alapján a kockázat többé vagy kevésbé konkrét besorolását.”<sup>55</sup>

A Törvényszék kiemelte az elővigyázatosságon alapuló intézkedések ideiglenes jellegét, miszerint azokat észszerű időn belül szükséges felülvizsgálni, és amennyiben új tények módosítják valamely kockázat besorolását, vagy rámutatnak, hogy ezt a kockázatot a fennállóknál kevésbé kényszerítő intézkedésekkel is határok közé lehet szorítani, úgy a szabályozást a rendelkezésre álló új információkhoz kell igazítani.<sup>56</sup> Elvi éllel mondta ki ennek kapcsán a Törvényszék, hogy a hatáskörrel rendelkező intézményeknek széles mérlegelési jogkörük van a kockázatkezelés érdekében megfelelő és arányos eszközök

<sup>54</sup> A Törvényszék T-257/07. sz. ügyben hozott ítélete, 78. pont.

<sup>55</sup> A Törvényszék T-257/07. sz. ügyben hozott ítélete, 80. pont.

<sup>56</sup> A Törvényszék T-257/07. sz. ügyben hozott ítélete, 83. pont.



megválasztása terén.<sup>57</sup> A Törvényszék az ítéletében megállapította, hogy a Bizottság mérlegelési hiba nélkül, a hatáskörét nem visszaélészerűen gyakorolva és a mérlegelési jogkörét nem túllépve jutott arra a következtetésre, hogy a társadalom számára elfogadhatónak ítélt kockázati szint módosult, és az új tudományos ismeretek és technológiák alapján enyhébb korlátozó intézkedésekkel is kezelhető a vizsgált kockázat.<sup>58</sup> Ítéletében az EU Bírósága szintén elutasította a Francia Köztársaság fellebbezését. Ez az eset tehát arra mutat rá, hogy az elővigyázatosság elvéhez kapcsolódó garanciális jellegű feltételeknek kell biztosítaniuk, hogy az elv alkalmazása ne lehessen „korlátlan korlátja” a technológiai fejlődésnek.

A C-528/16. sz. ügyben hozott ítéletében<sup>59</sup> a Bíróság éppen az elővigyázatosság elvét hozta fel a mutagenézis új technikái, illetve módszerei<sup>60</sup> tekintetében érvényesítendő szigorú szabályozás szükségességét alátámasztva. Az ügyben a Bíróság a géntechnológiával módosított szervezetek szándékos környezetbe bocsátásáról szóló 2001/18/EK irányelv<sup>61</sup> vonatkozó rendelkezéseit értelmezte, amelynek során a Bíróság kiemelte az irányelv (8) preambulumbekzdését és 4. cikkét.<sup>62</sup> A (8) preambulumbekzdés szerint „ezen irányelvet az elővigyázatosság alapelvét figyelembe véve alkották meg, és erre kell figyelemmel lenni a végrehajtásakor is”. A tagállamokra vonatkozó általános kötelezettségekről rendelkező 4. cikk pedig előírja, hogy „a tagállamok, az elővigyázatosság alapelvével összhangban, gondoskodnak arról, hogy minden megfelelő intézkedést megtegyenek azon emberi egészségre és környezetre gyakorolt kedvezőtlen hatások elhárítása érdekében, amelyek a GMO-k szándékos kibocsátásából vagy forgalomba hozatalából eredhetnek”. Ezen rendelkezések hangsúlyozásával erősítette meg az irányelv hatályának értelmezését a Bíróság, miszerint az irányelv hatálya kiterjed az irányított mutagenézis gensebészetet alkalmazó azon technikákra, illetve módszerekre is, amelyek az irányelv elfogadása óta jelentek meg, és főként ezután fejlődtek ki, és amelyeknek a környezetre és az emberi egészségre nézve fennálló veszélyei jelenleg bizonyossággal nem állapíthatók meg.<sup>63</sup>

<sup>57</sup> A Törvényszék T-257/07. sz. ügyben hozott ítélete, 84–85. pont. A törvényszék azt is rögzítette az intézmények mérlegelési jogkörének elemzése kapcsán, hogy a bíróságnak ehhez kapcsolódóan korlátozott felülvizsgálati lehetősége van, „a bíróság érdemi felülvizsgálata annak vizsgálatára korlátozódik, hogy a hatásköreik intézmények általi gyakorlása nem volt-e nyilvánvalóan hibás, hogy az intézmények nem követtek-e el hatáskörrel való visszaélést, illetve hogy nem lépték-e nyilvánvalóan túl a mérlegelési jogkörök határait”.

<sup>58</sup> A Törvényszék T-257/07. sz. ügyben hozott ítélete, 206–214. pont.

<sup>59</sup> A Bíróság ítélete a C-528/16. sz. ügyben.

<sup>60</sup> Precíziós génmódosítás, célzott mutagenézis, amelyek a „hagyományos”, korábban definiált génmódosításhoz képest precízebbek, biztonságosabbak, nem járnak idegen gének (más fajok örökítőanyagának) beültetésével, s eredményük nem is GMO. Lásd FODOR 2018: 44.

<sup>61</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK irányelve, 1–39.

<sup>62</sup> Szintén elővigyázatos szemléletet tükröz, hogy a 2001/18/EK irányelv kötelezővé tette nemcsak a GMO-k címkézését, hanem a nyilvános társadalmi konzultációt is. TAHYNE KOVÁCS 2024: 260.

<sup>63</sup> A C-528/16. sz. ügyben hozott ítélet, 47–54. pont.



## Következtetések

Összefoglalásként elmondható, hogy az élelmiszerjog területén az emberi élet és egészség védelme – mint mindent megelőző célkitűzés megvalósításának egyik legfontosabb eszköze – az elővigyázatosság elvére alapított korlátozási lehetőség. Azonban szükséges ezen korlátozásokat olyan módon alkalmazni, hogy a fő célkitűzés mellett megjelenő egyéb célkitűzések érvényesülésének lehetősége is megmaradjon. Ezek közül a tanulmányban a versenyképesség fenntartását emeltük ki, amelynek tekintetében elengedhetetlen a technológiai innovációk elősegítése és azok elterjedésének támogatása. Szükséges tehát megtalálni az indokolt korlátozások határait, amelyek nem lehetetlenítik el az élelmiszeripari fejlesztéseket. Ezt az egyensúlyt az elővigyázatosság elvével kapcsolatosan meghatározott garanciális feltételek, azaz az arányosság és az ideigleenség hivatottak megteremteni. Az ítélkezési gyakorlat alapján ezen feltételek mellett a hatáskörrel rendelkező intézmények feladata azon kockázati szint meghatározása, amely a társadalom számára elfogadható, és a korlátozó intézkedéseket ezen kockázati szint figyelembevételével szükséges jóváhagyni. Ennek során széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, de döntésüket minden esetben a kockázatelemzés során feltárt, a jelenleg ismert legmagasabb szintű tudományos információkra szükséges alapozniuk.

## Felhasznált irodalom

- BÁNDI Gyula (2013): Gondolatok az elővigyázatosság elvéről. *Jogtudományi Közlöny*, 68(10), 471–480.
- DURODIÉ, Bill (2024): *How the EU Strangles Innovation*. MCC Brussels. Online: <https://brussels.mcc.hu/uploads/default/0001/01/2250ebcb3923eadb0e304736ed595bc40f3fc9a4.pdf>
- European Food Safety Authority (2008): Scientific and Technical Clarification in the Interpretation and Consideration of Some Facets of the Conclusions of Its Opinion of 8 March 2007 on Certain Aspects Related to the Risk of Transmissible Spongiform Encephalopathies (TSEs) in Ovine and Caprine Animals. Scientific Report of the Scientific Panel on Biological Hazards. *EFSA Journal*, 6(2), 626, 1–11. Online: <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2008.626>
- European Parliament (2016): *Industry 4.0. Study for the ITRE Committee*. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL\\_STU\(2016\)570007\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL_STU(2016)570007_EN.pdf)
- European Union (2025): *The Future of European Competitiveness. Part A. A Competitiveness Strategy for Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2872/1823372>
- FODOR László (2018): A precíziós genomszerkesztés mezőgazdasági alkalmazásának szabályozási alapkérdései és az elővigyázatosság elve. *Pro Futuro*, 8(2), 42–64. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2018/2/4719>



- HICKEY, Eogan – WEIMER, Maria (2021): The Transparency of EU Agency Science – Towards a New Proactive Approach Post-Covid19. *Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper*, (4), 1–21. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3962175>
- HORVÁTH Gergely (2022): „Zöldülő” agrárjog. A fenntartható agrikultúra és élelmiszerlánc jogának alapvetése. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- KAKANI, Vijay et al. (2020): A Critical Review on Computer Vision and Artificial Intelligence in Food Industry. *Journal of Agriculture and Food Research*, 2, 100033. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jafr.2020.100033>
- MELL, Peter – GRANCE, Timothy (2011): *The NIST Definition of Cloud Computing. Recommendations of the National Institute of Standards and Technology*. Gaithersburg: NIST. Online: <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.800-145>
- OLAJOS István – MERCEZ Mónika (2022): Az elővigyázatosság elve és használata a közjogban, avagy meddig terjednek az alkotmányos alapelvek határai. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 40(2), 174–196. Online: <https://doi.org/10.32978/sjp.2022.019>
- RAMIREZ-ASIS, Edwin et al. (2021): A Review on Role of Artificial Intelligence in Food Processing and Manufacturing Industry. *Materials Today Proceedings*, 51(8), 2462–2465. Online: <https://doi.org/10.1016/j.matpr.2021.11.616>
- SZILÁGYI János Ede (2018): Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírói gyakorlat. Szellem a palackból, avagy alkotmánybírói magas labda az alkotmányrevízióhoz. *Miskolci Jogi Szemle*, 13(2), 76–91. Online: [https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/20180202/7\\_szilagyiyanosede.pdf](https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/20180202/7_szilagyiyanosede.pdf)
- TAHYNÉ KOVÁCS Ágnes (2024): Az elővigyázatosság elve a GMO-szabályozás és a természetvédelem egyes dokumentumaiban. *Iustum Aequum Salutare*, 20(1), 255–279. Online: [https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/1662/1/IAS\\_2024-01\\_16\\_Tahyne.pdf](https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/1662/1/IAS_2024-01_16_Tahyne.pdf)
- VAN DER MEULEN, Bernd – SZAJKOWSKA, Anna (2020): The General Food Law: General Provisions of Food Law. In VAN DER MEULEN, Bernd – WERNAART, Bart (szerk.): *EU Food Law Handbook*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 167–204. Online: [https://doi.org/10.3920/9789086869039\\_009](https://doi.org/10.3920/9789086869039_009)

### Jogi források

2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2008-46-00-00.45>
- A Bíróság (harmadik tanács) 2010. január 28-i ítélete a C-333/08. sz., Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben, ECLI:EU:C:2010:44. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2010%3A44>
- A Bíróság (negyedik tanács) 2011. szeptember 8-i ítélete a C-58/10–C-68/10. sz., Monsanto SAS és társai kontra Ministre de l'Agriculture et de la Pêche egyesített ügyben, ECLI:EU:C:2011:553. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0058>



- A Bíróság (negyedik tanács) 2013. július 11-i ítélete a C-601/11. P. sz., Francia Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben, ECLI:EU:C:2013:465. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0601>
- A Bíróság (negyedik tanács) 2017. január 19-i ítélete a C-282/15. sz., Queisser Pharma GmbH & Co. KG kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben, ECLI:EU:C:2017:26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0282&qid=1748528390792>
- A Bíróság (harmadik tanács) 2017. szeptember 13. ítélete a C-111/16. sz., Giorgio Fidenato és társai elleni büntetőeljárás ügyében, ECLI:EU:C:2017:676. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0111&qid=1748616232247>
- A Bíróság (nagytanács) 2018. július 25-i ítélete a C-528/16. sz., Confédération paysanne és társai kontra Premier ministre és Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt ügyben, ECLI:EU:C:2018:583. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2018%3A583>
- A Bizottság 722/2007/EK rendelete (2007. június 25.) az egyes fertőző szivacsos agyvelőbántalmak megelőzésére, az ellenük való védekezésre és a felszámolásukra vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 999/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet II., V., VI., VIII., IX. és XI. mellékletének módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 164. 2007. június 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0722&qid=1748792027430>
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai zöld megállapodás. COM/2019/640 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1576139997489&uri=COM:2019:640:FIN>
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért. COM(2020)381 final. Brüsszel, 2020. május 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52020DC0381>
- A Törvényszék (kibővített harmadik tanács) 2011. szeptember 9-i ítélete a T-257/07. sz., Francia Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2011:444. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62007TJ0257&qid=1748791476626>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK irányelve (2001. március 12.) a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályaon kívül helyezéséről. HL L 106., 2001. április 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32001L0018>
- Az Európai Parlament és a Tanács 999/2001/EK rendelete (2001. május 22.) egyes fertőző szivacsos agyvelőbántalmak megelőzésére, az ellenük való védekezésre és a felszámolásukra vonatkozó szabályok megállapításáról. HL L 147., 2001. május 31. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A02001R0999-20230101>



- Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszer-jog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról. HL L 31., 2002. február 1. Online: <https://jogkodex.hu/doc/3673370>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1381 rendelete (2019. június 20.) az élelmiszerláncban alkalmazott uniós kockázateértékelés átláthatóságáról és fenntarthatóságáról, továbbá a 178/2002/EK, az 1829/2003/EK, az 1831/2003/EK, a 2065/2003/EK, az 1935/2004/EK, az 1331/2008/EK, az 1107/2009/EK, valamint az (EU) 2015/2283 rendelet és a 2001/18/EK irányelv módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX:32019R1381>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1829/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról. HL L 268., 2003. október 18. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex%3A32003R1829>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ). Online: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>
- Commission of the European Communities (2005): Communication from the Commission. TSE Road Map. COM(2005) 322 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0322:FIN:EN:PDF>
- Communication from the Commission on the Precautionary Principle.* COM(2000) 1 final. Brüsszel, 2000. február 2. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:en:PDF>
- European Commission (2025): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. AI Continent Action Plan.* COM(2025) 165 final. Brüsszel, 2025. április 9.
- M. Bobek főtanácsnok indítványa a C-111/16. sz., Giorgio Fidenato és társai elleni büntető-eljárás ügyében. Az ismertetés napja: 2017. március 30. ECLI:EU:C:2017:248. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62016CC0111>
- M. Bobek főtanácsnok indítványa a C-282/15. sz., Queisser Pharma GmbH & Co. KG kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben, az ismertetés napja: 2016. július 21. ECLI:EU:C:2016:589. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62015CC0282&qid=1748528390792>



Réka Brigitta Szaniszló,<sup>1</sup> Amira Namouchi<sup>2</sup>

# Contextual Analysis of ‘Refugee’ in French Online Press from 2014 to 2024<sup>3</sup>

*The term “refugee” has been at the centre of global and national debates, especially in the context of migration crises, policy changes, and media narratives. Particularly since 2015, news coverage has played a decisive role in shaping public problem definitions and contextualisation. In the French context, online news outlets have developed distinct discursive repertoires that construct refugees through humanitarian, political, security, and economic perspectives, often fluctuating with electoral cycles and crisis events. Examining the representation of refugees in the media provides, therefore, insights into how media shapes public understanding of this term and reflects broader societal attitudes, making it a timely and pressing subject.*

*This study focuses on the contextual analysis of how “refugee” is represented in the French online press, emphasising the evolution of language, framing, and sentiment over a decade. The longitudinal aspect (2014–2024) allows tracking changes in discourse over time and in response to key events. The media framing aspect highlights how different media outlets construct narratives, revealing potential biases or ideological leanings. The linguistic aspect explores how language shapes perceptions, influencing policy and public opinion. By combining these aspects, the study offers a holistic view of the term “refugee” in media discourse.*

*Academically, this research contributes to fields like media studies, migration studies, and discourse analysis. It bridges gaps in understanding how media narratives evolve in response to social and political contexts. Practically, the findings could inform policymakers, journalists, and advocacy groups about how media narratives impact public perception and policy-making around refugees. For the broader public, understanding media framing can promote critical media consumption and greater awareness of societal biases.*

**Keywords:** refugee representation, media framing, sentiment analysis, discourse analysis, French press, migration, narrative, political communication, critical discourse analysis, topic modelling

<sup>1</sup> Assistant Professor, Institute for Regional and International Studies, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged.

<sup>2</sup> PhD student, Doctoral School of Law and Political Sciences, University of Szeged.

<sup>3</sup> The research was supported by the Digital Society Competence Centre of the Humanities and Social Sciences Cluster of the Centre of Excellence for Interdisciplinary Research, Development and Innovation of the University of Szeged. The authors are members of the Digitalization and Democracy research group.

## Research scope and methodology

### *Research questions and methodology*

This study investigates how refugees are represented in the French online press between 2014 and 2024 – a period marked by intensified global displacement, evolving EU migration policy, and recurring political crises. Amid these dynamics, the term *réfugié* [refugee] has become central to France’s public discourse, reflecting not only humanitarian concern but also contestation over national identity, integration, and security. By analysing the concept’s framework, emotional charge, and narrative, the study contributes to a more nuanced understanding of the media’s role in shaping public opinion and policy preferences toward refugees.

A brief methodological note on terminology is warranted. This study focuses on the French lexical token *réfugié* because of its discursive salience and legal visibility in French public debates: in French-language reports the term appears frequently and has institutional resonance, making it a useful entry point for tracking representations in the media. At the same time, contemporary news coverage often blurs *réfugié*, *demandeur d’asile*, and broader labels such as *migrant* or *immigrant*. We treat this terminological conflation as an empirical observation rather than an assumed equivalence; the paper therefore analyses how the *réfugié* label is used in practice while acknowledging the broader conceptual field of migration terminology. A similar terminological practice was used by several Anglo-American newsrooms during the 2015 migration crisis. For instance, the BBC and CNN appended a standard editorial disclaimer noting that “migrant” functions as an umbrella category encompassing refugees, asylum seekers, and other mobile populations. This illustrates that the conceptual overlap observed in the French corpus is not nationally specific but part of a broader media tendency toward terminological generalisation.<sup>4</sup>

The research is guided by three central questions:

1. What are the dominant media frames – humanitarian, security, political, or economic – associated with the term *réfugié* in the French online press?
2. How does refugee coverage evolve over time, particularly in response to key events such as the European migration crisis, the Covid-19 pandemic, and political elections?
3. What is the tone (positive, negative, neutral) of media coverage on refugees, and what recurring narratives structure this coverage?

These questions are designed to bridge empirical analysis and theoretical inquiry, positioning the media not simply as a passive mirror of events but as an active agent in the construction of meaning and power. Framing theory, sentiment analysis, and discourse analysis are integrated to examine how media outlets organise language, attribute agency, and mediate emotions in their representation of refugees. The study

<sup>4</sup>

See SEO-KAVAKLI 2022; BOUAGGA-SCALETARIS-TCHOLAKOVA 2021.



builds on previous literature that highlights the ideological function of framing in migration discourse,<sup>5</sup> while responding to a gap in longitudinal, digital-focused research.

The French context is particularly significant. France ranks second in the EU in absolute terms of asylum applications and has seen sharp increases in refugee arrivals since 2014.<sup>6</sup> The attack in 2015 on the Bataclan concert hall in Paris has additionally negatively shaped public debates across Europe around immigrants and refugees, coinciding with the refugee reception crisis and the large scale of asylum applications.<sup>7</sup> Political and cultural fault lines – around *laïcité*, integration, and national identity – further shape media narratives and public attitudes. French newspapers, which span a broad ideological spectrum, are known to reflect distinct editorial logics that may condition how refugee-related issues are framed.<sup>8</sup> These dynamics provide fertile ground for analysing the strategic and symbolic role of the press in refugee discourse.

A decade-long period of analysis (2014–2024) enables the study to capture both crisis-specific and cyclical trends. Key moments – such as the 2015 refugee crisis, the 2020 pandemic, and the 2024 European and French legislative elections – are treated as pivotal junctures for discourse shifts. These events provide the temporal scaffolding for tracing how representations of refugees adapt in response to geopolitical developments and domestic political agendas.

The study focuses on the digital editions of three major French newspapers: *Le Monde*, *Le Figaro*, and *Libération*. These media outlets were selected for their ideological diversity and wide reach in the French public sphere. *Le Figaro* is typically associated with centre-right and conservative views; *Le Monde* occupies a centrist or institutional position; and *Libération* is aligned with leftist, progressive politics. By comparing these media outlets, the study interrogates whether and how editorial ideology influences representational strategies.

In summary, the objective of this research is to uncover how refugees are framed, which narratives dominate, and how tone and representation shift across time and media outlets. By triangulating framing, sentiment, and discourse analysis within a longitudinal design, the study offers both empirical insights and theoretical contributions to media and migration scholarship.

### *Corpus and sampling strategy*

To explore how refugees have been represented in the French online press, this study employs a purposefully constructed corpus of 271 articles published between 2014 and 2024. The selection spans three ideologically diverse national newspapers (see Table 1) – *Le Monde*, *Le Figaro*, and *Libération* – each of which maintains a prominent digital presence and holds significant influence in French public discourse.

<sup>5</sup> KHOSRAVINIK 2009; VAN DIJK 1993; CHOULIARAKI-ZABOROWSKI 2017.

<sup>6</sup> BOUAGGA-SCALETARIS-TCHOLAKOVA 2021.

<sup>7</sup> NUSSIO-BOVE-STEELE 2019.

<sup>8</sup> GOTTLÖB-BOOMGAARDEN 2019.



Table 1: Article distribution by newspaper and year (2014–2024)

| Newspaper  | Date of publication (year) | Counts | % of total | Cumulative % |
|------------|----------------------------|--------|------------|--------------|
| Le Figaro  | 2014                       | 12     | 4.4        | 4.4          |
|            | 2015                       | 22     | 8.1        | 12.5         |
|            | 2020                       | 21     | 7.7        | 20.3         |
|            | 2024                       | 19     | 7.0        | 27.3         |
| Le Monde   | 2014                       | 15     | 5.5        | 32.8         |
|            | 2015                       | 27     | 10.0       | 42.8         |
|            | 2020                       | 23     | 8.5        | 51.3         |
|            | 2024                       | 30     | 11.1       | 62.4         |
| Libération | 2014                       | 15     | 5.5        | 67.9         |
|            | 2015                       | 36     | 13.3       | 81.2         |
|            | 2020                       | 21     | 7.7        | 88.9         |
|            | 2024                       | 30     | 11.1       | 100.0        |

Source: compiled by the authors

The corpus was compiled using a systematic keyword-based retrieval strategy. Articles were collected using the French-language term *réfugié* as the primary keyword, ensuring thematic relevance and conceptual consistency. To account for the longitudinal dimension of the study, sampling was conducted across four strategically selected years: 2014, 2015, 2020, and 2024. Each of these years is connected to a major political or humanitarian event: 1. the initial increase in asylum applications and early signs of the European migration crisis (2014); 2. the peak of the 2015 refugee crisis; 3. the Covid-19 pandemic and its impact on border regimes and public discourse (2020); and 4. the 2024 European and French legislative elections, during which migration was once again a salient campaign issue. To ensure both temporal depth and comparability, articles were collected from three months within each year: January, May, and September. This triadic sampling strategy allowed the study to capture coverage across different seasons and political cycles, thereby minimising bias associated with isolated events and enhancing the robustness of the longitudinal analysis.

To minimise bias and ensure consistency across media outlets and years, the study excluded non-relevant sections (e.g. sports, opinion columns, arts and culture), retaining only hard news and feature stories directly addressing refugee-related topics. Articles were sourced from the online archives of the respective media outlets and exported in full-text format for pre-processing.



To ensure that articles meet the inclusion criteria, each entry was manually reviewed and categorised based on relevance, type, and thematic focus. Duplicate entries, short bulletins, and articles with only tangential references to refugees were excluded. The final corpus was then cleaned and annotated with discursive features using CATMA (Computer Assisted Text Markup and Analysis),<sup>9</sup> and then structured using spreadsheet software to facilitate quantitative analysis. The pre-processing steps included lemmatisation, sentence segmentation, and the addition of metadata such as year, medium, frame, tone, and narrative type.

This dual-stage sampling – temporal and thematic – allows both synchronic and diachronic analysis. It ensures sufficient variation across contexts while enabling targeted comparisons across media outlets and moments of intensified political or humanitarian attention. In addition, this approach addresses limitations in earlier media-migration studies that often focus on isolated events or single-frame typologies without contextualising change over time.

In sum, the corpus construction and sampling strategy employed here ensure methodological rigour, temporal sensitivity, and ideological breadth. These attributes are essential for capturing the complex and evolving nature of refugee discourse in France's digital media landscape.

### *Analytical techniques*

To address the study's core research questions and capture the multi-dimensional nature of refugee representation, this research adopted an integrative analytical strategy that combines lexical analysis, topic modelling, framing theory, sentiment scoring, critical discourse analysis, and statistical modelling. This multi-method design allowed both macro-level pattern detection and micro-level discursive interpretation.

The first layer of analysis involved the examination of sentiment polarity across the corpus. All articles were first manually translated from French to English using validated translation protocols to preserve contextual meaning. Subsequently, sentiment analysis was conducted using a lexicon-based approach in R, calibrated for social science research. Each article was categorised as carrying positive, neutral, or negative sentiment, providing a foundational understanding of the emotional tone underlying refugee coverage.

This process was complemented by lexical frequency analysis, identifying dominant keywords and evaluative expressions associated with different sentiment categories and frames. The results of sentiment scoring were integrated into the master dataset and cross-tabulated with year, media outlet, and frame type (see Figure 1).

<sup>9</sup> HORSTMANN 2020.



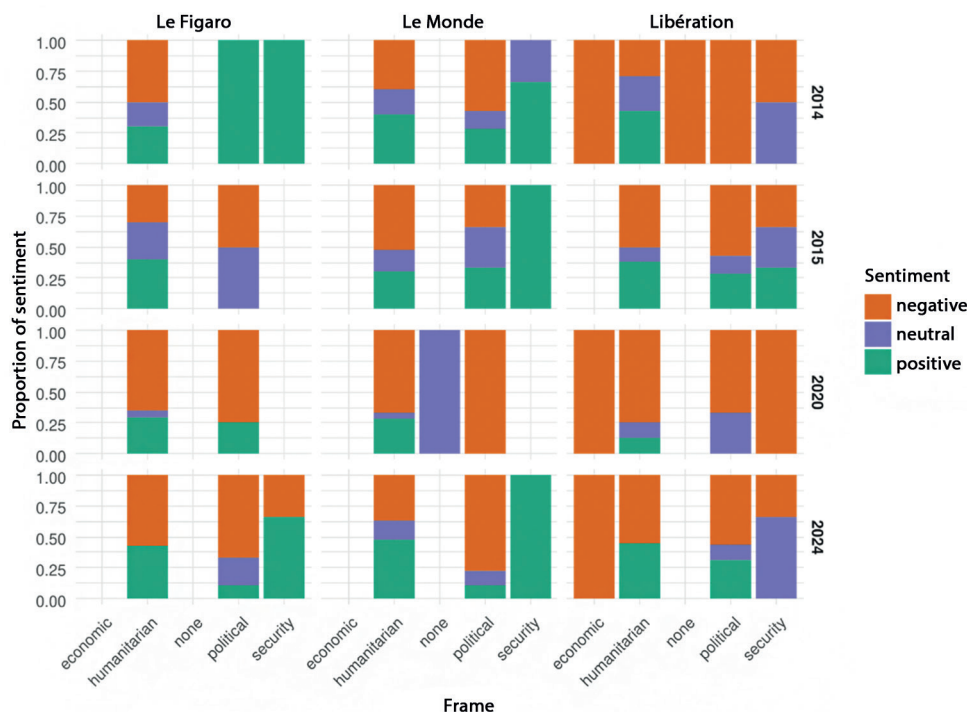


Figure 1: Sentiment distribution across frames by year and newspaper

Source: compiled by the authors

To extract thematic structures from the corpus, Latent Dirichlet Allocation (LDA)<sup>10</sup> was used for unsupervised topic modelling. The LDA model was trained on the lemmatised, tokenised corpus using optimal parameter settings (10 topics,  $\alpha = 0.1$ ) to identify recurring clusters of co-occurring terms.

Each topic was qualitatively labelled based on its top keywords and manually validated through contextual reading of exemplar articles. Topic prevalence was analysed across time and media outlet to detect shifts in thematic emphasis (e.g. from humanitarian aid to border policy).

Parallel to topic modelling, a categorical variable labelled frame was assigned to each article based on four predefined frame types: humanitarian, political, security, and economic. Frame coding was guided by criteria from existing migration media studies<sup>11</sup> and cross-validated between human annotators for consistency. Frame frequency was then examined across years and publications using chi-square tests to explore potential ideological or contextual patterns.

<sup>10</sup> GRÜN-HORNIK 2011.

<sup>11</sup> E.g. EBERL et al. 2018.



To capture the discursive construction of refugee subjects, a critical discourse analysis (CDA) approach was employed. Using the CATMA platform, six key discursive features were manually annotated:

- Agency attribution (expressions assigning responsibility; e.g. *responsable* [responsible], *accuser* [to accuse], *decider* [to decide]): highlights who is portrayed as acting or responsible, revealing power relations and assigning blame in media narratives
- Nominalisation (nouns formed from verbs; e.g. suffixes -tion, -ment): abstracts actions into concepts, often obscuring responsibility or making events seem inevitable
- Modality (modal verbs expressing necessity or possibility; e.g. *pouvoir* [can], *devoir* [must]): conveys certainty, obligation, or possibility, shaping how claims or threats are presented and influencing audience perception
- Charged lexical choice (emotionally loaded words; negative: *crise* [crisis], *menace* [threat]; positive: *espoir* [hope], *paix* [peace]): frames issues with emotional or ideological tones that affect readers' attitudes
- Metaphor use (common metaphors, often war-related; e.g. *combat* [fight], *bataille* [battle]): uses figurative language to simplify complex topics and evoke emotional responses
- Passivation (passive voice, usually *être* [to be] + past participle): downplays or hides agents, minimising accountability in reporting

Each feature was coded as binary (0 = absent, 1 = present), enabling both qualitative interpretation and quantitative analysis. These annotations supported the discussion of symbolic exclusion and affective regimes (RQ3) and allowed comparative analysis across media outlets and years (see Figure 2).

To test associations between variables, a series of statistical analyses were conducted in jamovi (version 2.6), an open-source statistical software.<sup>12</sup> These included:

- chi-square tests for categorical associations (e.g. frame by year, sentiment by media outlet)
- ANOVAs and Welch's tests for differences in sentiment across groups
- ordinal and binary logistic regression to model predictors of sentiment and narrative types
- multinomial regression to assess the relationship between frames and discursive variables

Where assumptions of normality or homoscedasticity were violated, robust alternatives were employed. Regression outputs were interpreted in light of theoretical expectations, with special attention to interactions between sentiment, frame, and narrative variables.

Taken together, this mixed-method design allowed a layered understanding of refugee representation, linking macro-level media trends with micro-level linguistic structures. Each method was carefully selected to answer specific research questions and collectively provide a comprehensive portrait of the dynamics shaping refugee discourse in the French online press.

<sup>12</sup> The jamovi project, 2025: <https://www.jamovi.org>



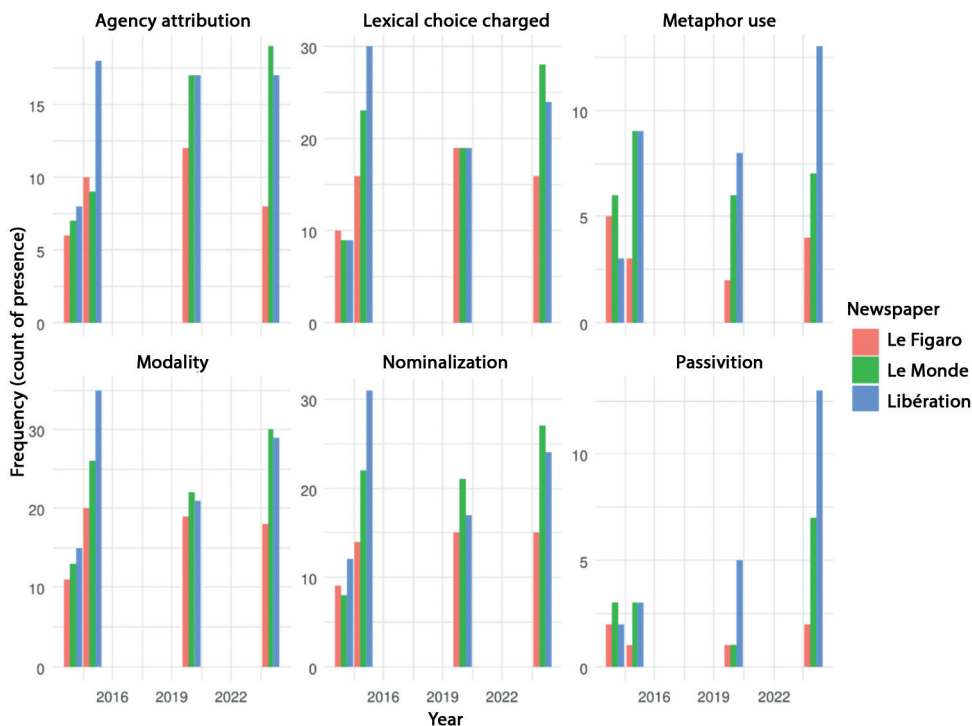


Figure 2: Discursive features frequency by year and newspaper

Source: compiled by the authors

## Research ethics and limitations

Ethical considerations were central to the design and implementation of this study, particularly given the sensitive nature of the subject matter and the sociopolitical implications of refugee representation. While this research relied exclusively on publicly available online media content, care was taken to ensure responsible and reflexive engagement with the data, especially in the annotation and interpretation of texts concerning vulnerable populations.

No human subjects were directly involved in the study, and as such, formal ethics board approval was not required. Nonetheless, the study adhered to ethical guidelines for digital research, including the anonymisation of data where individual journalists were named, and the exclusion of user-generated content (e.g. comment sections) that could not be verified or contextualised. Moreover, attention was given to avoiding any reproduction of dehumanising or stigmatising language in the presentation of findings, particularly when quoting original article fragments or describing metaphorical framings.

A further ethical concern involved the handling of machine translation in sentiment analysis. Although articles were translated from French to English using validated tools, there is always the risk of semantic loss or distortion. To mitigate this, a manual check of sentiment labelling was conducted on a stratified sample of articles across years and media outlets, ensuring alignment with contextual meanings and linguistic nuances.

Despite the study's rigorous design, several limitations must be acknowledged. First, the dataset includes only three national newspapers – *Le Monde*, *Le Figaro*, and *Libération*. While ideologically diverse, these media outlets do not fully capture the plurality of the French media landscape. Exclusion of regional, tabloid, or digital-native sources may underrepresent alternative or more extreme discourses, particularly those found on the far-right or within citizen journalism platforms.

Second, the reliance on supervised frame categorisation introduces a degree of subjectivity. While frame definitions were clearly operationalised and cross-validated, some articles contained overlapping or ambiguous framings that could not be easily coded into discrete categories. Similarly, the binary coding of discursive features (e.g. presence/absence of metaphor) cannot fully capture the qualitative richness or rhetorical intent of the original language.

Third, the study focused exclusively on production-level discourse, meaning the content created by journalists and editors. It did not assess reception or audience interpretations of media narratives. As a result, the findings reflect how refugees are represented, but not necessarily how those representations are internalised or acted upon by the public. Future research incorporating audience studies, reader feedback, or digital engagement metrics could help bridge this gap.

Finally, while the study provides a comprehensive longitudinal analysis, it is limited to a ten-year period and to specific events deemed salient by editorial agendas. As migration dynamics and media technologies continue to evolve, it remains crucial to revisit these questions in future cycles to assess how emerging crises, policy shifts, or algorithmic curation practices reshape refugee discourse.

In sum, the research balances methodological rigour with ethical sensitivity, while acknowledging the epistemological and practical boundaries within which it was conducted. These limitations inform the interpretation of results and suggest clear directions for future work in media-migration studies.

## Theoretical framework

The media plays a pivotal role in shaping public opinion and influencing political discourse on migration. Far from being a neutral channel of information, media functions as a discursive apparatus that constructs and reinforces societal perceptions through language, which in itself plays a central role in the creation of meaning and the organisation of knowledge.<sup>13</sup> The communicative function of media is therefore not only descriptive but performative – it contextualises social issues and circulates interpretative frames that mould public understanding.

<sup>13</sup> MONTEIRO–ARAÚJO–AZEVEDO 2024.



Scholars have long emphasised the media's ability to amplify, suppress, or transform particular topics, thereby facilitating what Foucault would call a "regime of truth".<sup>14</sup> As Khosravini (2009) argues, media narratives converge into dominant representations that function as contextual frameworks, both reflecting and shaping societal ideologies and power relations. In this regard, critical discourse analysis (CDA) provides a vital methodological lens. Van Dijk highlights that discourse not only mirrors social hierarchies but also sustains them by privileging dominant actors – politicians, journalists, and institutional voices – while marginalising subaltern perspectives.<sup>15</sup>

Dominance, as van Dijk conceptualises it, entails the exercise of social power by elites or institutions, often manifesting in political, cultural, ethnic, and gendered inequalities. This power is reproduced discursively through mechanisms such as representation, legitimation, denial, or the strategic silencing of certain narratives. Media access is thus a key resource in the struggle over meaning. While most individuals have limited capacity to shape public discourse, institutional actors enjoy structural advantages that allow them to define and disseminate hegemonic interpretations.<sup>16</sup>

This structural asymmetry has concrete implications for refugee representation. Chouliaraki and Zaborowski show that news coverage often collectivises refugees while excluding their voices, thereby rendering them passive subjects in their own stories.<sup>17</sup> The result is a form of symbolic misrecognition in which refugees appear in the media not as agents but as abstract problems to be solved. This process reflects what van Dijk terms the "management of social representations", whereby dominant groups maintain control over public discourse and thus over the parameters of political and moral legitimacy.<sup>18</sup>

In this way, media functions not just as a reflection of public opinion, but as a strategic site where power is exercised and contested. Understanding media as a battleground for symbolic power is essential to analysing how specific frames, tones, and narratives emerge and are sustained in refugee coverage.

### *Media framing and the social construction of refugee*

The study of media representation in migration research typically emphasises two key mechanisms of influence: agenda setting and framing. The former concerns how media determines which topics receive attention, thereby guiding public focus. The latter, more conceptually rich, investigates how particular representations shape interpretation by highlighting certain aspects of an issue while omitting others.<sup>19</sup>

To ensure conceptual clarity, this study adopts Entman's definition of framing as the selection and prioritisation of certain aspects of perceived reality in order to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, or policy

<sup>14</sup> FOUCAULT 1975.

<sup>15</sup> VAN DIJK 1993.

<sup>16</sup> VAN DIJK 1993.

<sup>17</sup> CHOULIARAKI–ZABOROWSKI 2017.

<sup>18</sup> VAN DIJK 1993.

<sup>19</sup> ENTMAN 1993.



recommendation.<sup>20</sup> Building on this approach, the analysis employs four analytically distinct frame types. *Humanitarian frame* depicts refugees as vulnerable individuals requiring assistance or protection, often foregrounding suffering, victimisation, rescue, or human rights concerns. This frame is typically activated through references to humanitarian obligations, aid provision, reception conditions, and moral responsibilities. *Political frame* resents refugee movements as matters of political contestation, governance, or institutional decision-making. Coverage emphasises policy debates, party competition, EU-level negotiations, and the strategic use of refugee issues as political resources. *Security frame* constructs refugees as potential sources of threat or risk, linking mobility to border control, crime, terrorism, instability, or challenges to public order. It is especially reinforced by problem- and crisis-centred reporting. *Economic frame*, lastly, portrays refugees in terms of economic costs, benefits, or burdens, such as impacts on welfare systems, labour markets, public spending, housing, or local services.<sup>21</sup>

Frames differ from narratives in important ways.<sup>22</sup> They supply the interpretive lens, whereas narratives provide the storyline, the sequential logic through which actors, motives, and consequences are connected. In this study, *narrative construction* refers to how specific articles assemble causal or moral plots, while *narrative trends* denote recurring patterns across the corpus. For analytic transparency, the study explicitly codes eight narrative categories: *victimhood*, *human rights*, *political tool*, *crisis response*, *threat*, *burden*, *institutional failure*, and *collective solidarity*. These categories appear variably across frames, allowing the analysis to distinguish between structural interpretive patterns and the concrete storylines through which refugees are positioned in public discourse.

Television coverage in particular has been shown to reinforce perceptions of threat. Jacobs and van der Linden found that media narratives about North African immigrants in Flanders frequently invoked economic, cultural, and security challenges.<sup>23</sup> Such repetitive framing heightens salience, deepens intergroup divisions, and can harden attitudes, particularly among economically insecure populations.

Importantly, refugee-related discourse often incorporates multiple issue-specific frames simultaneously, reflecting the multidimensionality of forced migration. These overlapping frames influence not only public perception but also policy preferences, contributing to restrictive immigration stances.

Generic frames, by contrast, operate through broad narrative tropes. A common example is negativity framing, which presents immigration as a crisis or invasion. This is often accompanied by metaphorical language – waves, floods, or hordes – that dramatises the perceived threat. A recent qualitative study by McCann et al. revealed that during the 2015 Paris attacks, tabloid media significantly escalated the use of securitised language, suggesting links between refugees and terrorism. Even during the 2022 Ukrainian refugee influx, similar narratives re-emerged, implying infiltration

<sup>20</sup> ENTMAN 1993.

<sup>21</sup> SCHLUETER–DAVIDOV 2013.

<sup>22</sup> EBERL et al. 2018.

<sup>23</sup> VAN DER LINDEN – JACOBS 2016.



risks from Russian agents.<sup>24</sup> These examples highlight how crisis frames are periodically reactivated in response to geopolitical events.

At the same time, humanitarian framing remains a persistent counter-narrative. This frame constructs refugees as vulnerable individuals deserving protection and compassion. Humanitarian appeals tend to dominate coverage during moments of acute crisis, such as shipwrecks or conflicts, yet they can coexist uneasily with security or political frames. The interplay between these divergent narratives contributes to an ambivalent media environment in which refugees are simultaneously pitied and feared.

Understanding framing practices is essential for interpreting the dominant media portrayals identified in our study. It provides the conceptual foundation for analysing how particular frames (humanitarian, security, political, or economic) dominate or recede across time and context. Moreover, it helps explain how the tone of coverage and associated narratives – such as victimhood, burden, or threat – are embedded within larger socio-political discourses.

### *Symbolic boundaries and the logic of othering*

The representation of refugees in the online press is rarely centred on the refugees themselves. Rather, coverage often reflects politically driven approaches that shape how refugees are socially perceived and interpreted. One such approach is extensivisation, which entails the detailed narration of refugees' experiences, often enriched with contextual information. This method evokes empathy by humanising the refugee condition and presenting personal hardships in a vivid, affective manner. Humanisation similarly operates through the depiction of individual refugees – by highlighting attributes such as age, gender, or physical appearance, journalists seek to make distant subjects relatable and morally proximate to the audience.

The use of metaphors is another prominent rhetorical strategy in refugee discourse. In a seminal study of British press narratives, Khosravini demonstrated that metaphors such as “floods of refugees” are not inherently pejorative, but their interpretation depends on broader socio-political contexts. While such language may initially stress the need for humanitarian action, it also risks reinforcing crisis imaginaries and securitised understandings of migration. The meaning of linguistic elements – metaphors, pluralisation, or agenda-setting – is thus contingent on the interpretive frameworks and discursive environments in which they are embedded.<sup>25</sup> For example, proximity to the migration context and the perceived motivations of refugees – such as fleeing war versus seeking economic opportunity – significantly influence how metaphors are received and operationalised in public discourse.

This contextual meaning-making is closely tied to the phenomenon of othering, whereby refugees and migrants are framed as fundamentally different from the presumed audience. Dumlao et al. emphasise that media othering constructs a symbolic boundary between the national “we” and the foreign “them”, thereby reinforcing

<sup>24</sup> MCCANN–SIENKIEWICZ–ZARD 2023.

<sup>25</sup> KHOSRAVINI 2009.



separation, deviance, and latent threat. The process of othering is not simply descriptive; it is productive – it generates distinctions, emotional responses, and political effects by encoding assumptions of alterity into seemingly neutral reporting.<sup>26</sup>

Analysing the mechanisms of refugee representation helps expose deeper patterns of categorisation, emotional resonance, and conceptual ambiguity that shape societal attitudes. These symbolic constructions gain further weight as media attention to migration has increased over the past decade, particularly in response to major geopolitical events.

However, this expanded focus has not necessarily improved the quality of coverage. According to Seo and Kavaklı, refugees, asylum seekers, and immigrants (RASIM) are still portrayed through shallow frames that neglect their voices and reduce their complex lived realities to episodic incidents. Media reports often rely on event-based snapshots – border crossings, camp conditions, or policy debates – while omitting broader, structural analyses. This narrow scope leads to fragmented understandings and limits the public's capacity to view refugees as fully human agents embedded in global systems of inequality.<sup>27</sup>

Moreover, conceptual confusion is common in media representations. Studies employing correlation analysis have revealed strong discursive linkages between terms such as “asylum” and “refugee”, or “wave” and “migration”, suggesting that these concepts are often used interchangeably.<sup>28</sup> While such associations can help the audience grasp complex phenomena, they may also obscure crucial legal, political, and experiential distinctions. Representing refugees as abstract masses – “waves”, “streams”, or “crises” – risks eliding individual narratives and reinforcing perceptions of threat or burden. This logic of de-individualisation feeds into broader securitising discourses and undercuts humanitarian framings.

By interrogating how symbolic boundaries are constructed in media discourse, this study contributes to a deeper understanding of how framing, tone, and narrative interact to shape refugee visibility in the French press. It also highlights the need to scrutinise not only what is said about refugees but also how they are positioned within broader social imaginaries.

### *Sentiment, narratives, and affective regimes in migration discourse*

Since 2014, migration discourse in the French press has increasingly been shaped by affective regimes that rely on dramatisation and polarisation. Scholars have observed that crisis narratives – especially in times of heightened political or humanitarian tension – are often sensationalised, contributing to a binary public understanding of migration issues. According to Mistiaen and Calabrese, the French media's coverage of migration since the early 2010s has exhibited a pronounced tendency toward

<sup>26</sup> DUMLAO et al. 2024.

<sup>27</sup> SEO-KAVAKLI 2022.

<sup>28</sup> SEO-KAVAKLI 2022.



emotional dramatisation, frequently portraying migration as an urgent or destabilising phenomenon.<sup>29</sup>

This tendency was further evidenced in the work of Reddy and Thiollet, who analysed how French media have framed migration crises since 2015. They found that these narratives often oscillate between humanitarian concern and political alarmism, depending on the ideological leanings of the media outlet. Conservative-leaning newspapers tend to adopt terminology such as “migration crisis”, emphasising disorder, control, and state sovereignty. This framing tends to marginalise the lived experiences of asylum seekers and foreground themes of security, border management, and institutional strain. In contrast, more progressive media outlets are more likely to use the term “refugee crisis”, foregrounding the vulnerability and human rights dimensions of forced displacement.<sup>30</sup>

Peaks in media attention often coincide with highly visible events, such as the tragic death of Alan Kurdi in 2015, the EU–Turkey migration deal, or the dismantling of the Calais “Jungle”. These flashpoints catalyse narrative shifts but also expose deeper editorial divides. While some media outlets prioritise crisis management narratives – emphasising logistics, state capacity, or institutional responses – others construct emotionally resonant stories that frame refugees as victims in need of protection and empathy. In both cases, sentiment plays a central role in shaping audience perceptions.

By selecting specific narrative frames and emotional tones, the media does more than inform; it actively participates in constructing social meaning around refugees. These narratives shape the symbolic boundaries between “us” and “them”, mobilise compassion or fear, and influence how the public responds to migration policies and humanitarian appeals. As such, the affective regime of refugee representation is a key factor in understanding not only the tone of coverage but also its broader societal and political implications.

The interplay between sentiment, narrative, and media framing thus represents a vital mechanism through which public opinion is polarised. Media outlets contribute to dichotomous understandings of migration – crisis versus compassion, threat versus victimhood, national interest versus humanitarian duty – which, in turn, inform political debates and policy preferences across the ideological spectrum.<sup>31</sup>

### *Media, crisis, and political cycles*

Although the academic literature on media representation of refugees is rich and multifaceted, several overarching trends and notable gaps remain. Seo and Kavaklı, in their meta-analysis of refugee representation in the media, observed that scholarly interest in this field has not evolved in a linear fashion but has rather responded to specific geopolitical developments. They documented a marked rise in publications

<sup>29</sup> MISTIAEN–CALABRESE 2019.

<sup>30</sup> REDDY–THIOLLET 2025.

<sup>31</sup> REDDY–THIOLLET 2025.



following the outbreak of the Syrian civil war and the subsequent escalation of refugee flows into Europe after 2009.<sup>32</sup> This surge reflects the media's pivotal role in narrating large-scale humanitarian crises and the parallel academic response to understanding the social and political ramifications of such narratives.

However, the researchers also noted a significant decline in scholarly output around 2020. This downturn coincides with a global shift in media and academic focus toward Brexit, the Covid-19 pandemic, and associated public health and political concerns. Such redirection in attention may have temporarily eclipsed interest in migration-related topics, even though refugee issues persisted during this time.

In addition to temporal patterns, the literature is characterised by geographical and methodological biases. Most studies centre on European contexts – particularly the United Kingdom and Spain – leaving other regions underrepresented. Furthermore, qualitative approaches dominate the field, with discourse analysis being the most prevalent methodology. Visual framing, despite its potential for revealing subtle representational strategies, remains significantly less explored.<sup>33</sup>

These findings are especially relevant when considering the relationship between media representation and political cycles. Migration coverage often spikes in response to election periods, political negotiations at the European Union level, or institutional responses to crises. These cycles shape not only the volume but also the framing and tone of refugee narratives. For instance, refugee representation may shift from humanitarian to security-frames depending on whether a political context demands empathy, deterrence, or mobilisation.

In the case of France, as this research explores, it is crucial to understand how such cycles – marked by events like the 2015 migration crisis, the 2020 pandemic, and various national and European elections – have influenced shifts in media discourse. By situating French press coverage within these broader temporal and political dynamics, we gain a deeper understanding of how refugee narratives are constructed, contested, and circulated in times of social and institutional flux.

## Empirical findings

### *Frame distribution across time and media outlets*

The distribution of media frames – humanitarian, political, security, and economic – is a central concern of this study, as framing shapes both public interpretation and political responses to migration. A comprehensive frequency analysis reveals that humanitarian framing is overwhelmingly dominant in the French online press, accounting for 66.4% of the articles in the dataset. In contrast, political frames represent 24.4%, security frames 7.0%, and economic frames appear in only 1.5% of all articles (see Table 2).

<sup>32</sup> SEO-KAVAKLI 2022.

<sup>33</sup> SEO-KAVAKLI 2022.



Table 2: Frequency distribution of frames across the dataset

| Frame        | Counts | % of total | Cumulative % |
|--------------|--------|------------|--------------|
| economic     | 4      | 1.5        | 1.5          |
| humanitarian | 180    | 66.4       | 67.9         |
| none         | 2      | 0.7        | 68.6         |
| political    | 66     | 24.4       | 93.0         |
| security     | 19     | 7.0        | 100.0        |

Source: compiled by the authors

Disaggregated by newspaper, *Le Monde* and *Le Figaro* favour humanitarian frames in 71.6% and 73.0% of articles respectively, while *Libération*, though still humanitarian-leaning, presents a more diversified distribution with 56.9% humanitarian and 29.4% political frames (see Table 3).

Table 3: Cross-tabulation of frame type by newspaper

|              |                 | Newspaper |          |            | Total |
|--------------|-----------------|-----------|----------|------------|-------|
| Frame        |                 | Le Figaro | Le Monde | Libération |       |
| economic     | Count           | 0         | 0        | 4          | 4     |
|              | % within column | 0.0       | 0.0      | 3.9        |       |
| humanitarian | Count           | 54        | 68       | 58         | 180   |
|              | % within column | 73.0      | 71.6     | 56.9       |       |
| none         | Count           | 0         | 1        | 1          | 2     |
|              | % within column | 0.0       | 1.1      | 1.0        |       |
| political    | Count           | 16        | 20       | 30         | 66    |
|              | % within column | 21.6      | 21.1     | 29.4       |       |
| security     | Count           | 4         | 6        | 9          | 19    |
|              | % within column | 5.4       | 6.3      | 8.8        |       |
| Total        | Count           | 74        | 95       | 102        | 271   |
|              | % within column | 100.0     | 100.0    | 100.0      |       |

Source: compiled by the authors

However, chi-square tests reveal no statistically significant variation across media outlets in the use of frames ( $\chi^2 = 12.18$ ,  $p = 0.143$ ), indicating that observed differences in framing may not be attributable to systematic editorial or ideological factors.

Temporally, the highest concentration of humanitarian framing appears in 2015, during the height of the European migration crisis (81.2% of all 2015 articles), followed by 2020 (83.1%), a year marked by pandemic-related coverage. Political framing rises sharply in 2024, a year aligned with election cycles, suggesting an instrumentalisation of the migration discourse for political purposes (43.0% of 2024 articles were politically framed; see Table 4).



Table 4: Cross-tabulation of frame type by year

|              |                 | Date of publication (year) |       |       |       |       |
|--------------|-----------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Frame        |                 | 2014                       | 2015  | 2020  | 2024  | Total |
| economic     | Count           | 1                          | 0     | 1     | 2     | 4     |
|              | % within column | 2.4                        | 0.0   | 1.5   | 2.5   |       |
| humanitarian | Count           | 22                         | 69    | 54    | 35    | 180   |
|              | % within column | 52.4                       | 81.2  | 83.1  | 44.3  |       |
| none         | Count           | 1                          | 0     | 1     | 0     | 2     |
|              | % within column | 2.4                        | 0.0   | 1.5   | 0.0   |       |
| political    | Count           | 12                         | 12    | 8     | 34    | 66    |
|              | % within column | 28.6                       | 14.1  | 12.3  | 43.0  |       |
| security     | Count           | 6                          | 4     | 1     | 8     | 19    |
|              | % within column | 14.3                       | 4.7   | 1.5   | 10.1  |       |
| Total        | Count           | 42                         | 85    | 65    | 79    | 271   |
|              | % within column | 100.0                      | 100.0 | 100.0 | 100.0 |       |

Source: compiled by the authors

The graphical visualisation (Figure 3) illustrates a framing shift from humanitarian to political narratives in 2024. While the humanitarian frame remains consistently dominant, it dips in years associated with heightened political activity. This aligns with the findings of Eberl et al., who noted that frames are often reactive to macro-political contexts.<sup>34</sup>

In sum, this distributional analysis suggests that while French media outlets largely default to humanitarian framings, electoral cycles and geopolitical events influence the rise of alternative frames, especially political and security ones. These patterns support the claim that media coverage is not static but rather evolves in accordance with external triggers and institutional biases. This substantiates the first and second research questions by confirming the dominance of humanitarian frames while exposing how temporal and editorial dynamics modulate the prevalence of other frame types.

<sup>34</sup> EBERL et al. 2018.



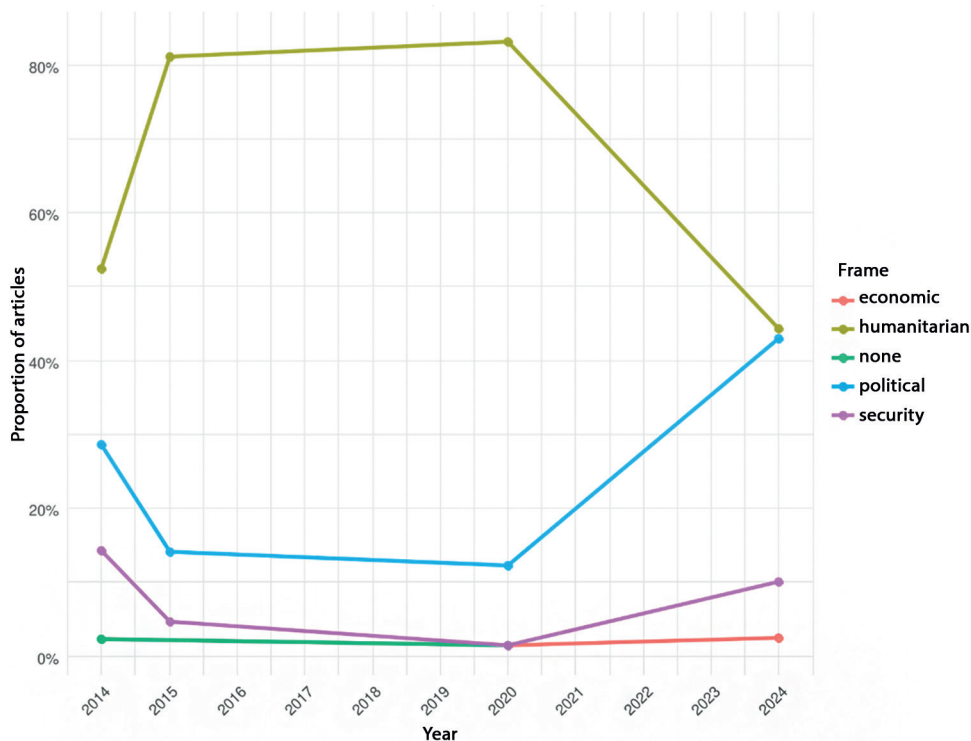


Figure 3: Evolution of media frames over time (2014–2024)

Source: compiled by the authors

### Topic modelling results

To uncover the thematic structure of refugee-related media discourse, we conducted Latent Dirichlet Allocation (LDA) topic modelling on the corpus of articles. The model revealed a robust set of 10 dominant topics, each corresponding to recurring patterns of language use and content focus in the dataset. These topics, while statistically derived, were interpreted and labelled through qualitative analysis of their top terms and contextual associations.

The longitudinal visualisation (Figure 4) reveals temporal dynamics in topic salience. For instance, Topic 10 (“Syrian Refugees and Sea”) peaked in 2015, aligning with the visual coverage of Mediterranean crossings during the height of the European migration crisis. In contrast, topics related to Law and Policy (Topic 7) and EU Policy (Topic 5) gain prominence in 2020 and 2024, likely in response to institutional responses and electoral debates on immigration reform.



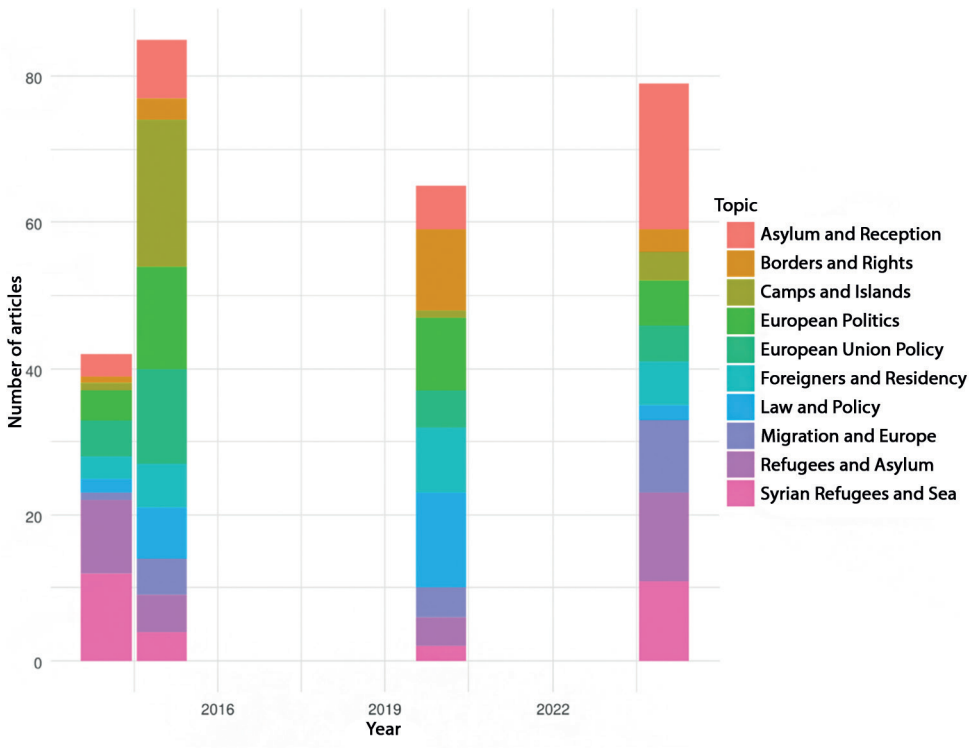


Figure 4: Topic distribution over time (2014–2024)

Source: compiled by the authors

Topic proportions also correlate with specific frames. A dot plot of topic-frame associations (see Figure 5) shows that: Humanitarian frames dominate topics on reception, asylum, and sea crossings (Topics 1, 9, 10). Political frames are tied to EU Policy and European Politics (Topics 4 and 5). Security frames emerge more strongly in topics around Camps and Islands and Borders and Rights (Topics 2 and 3).



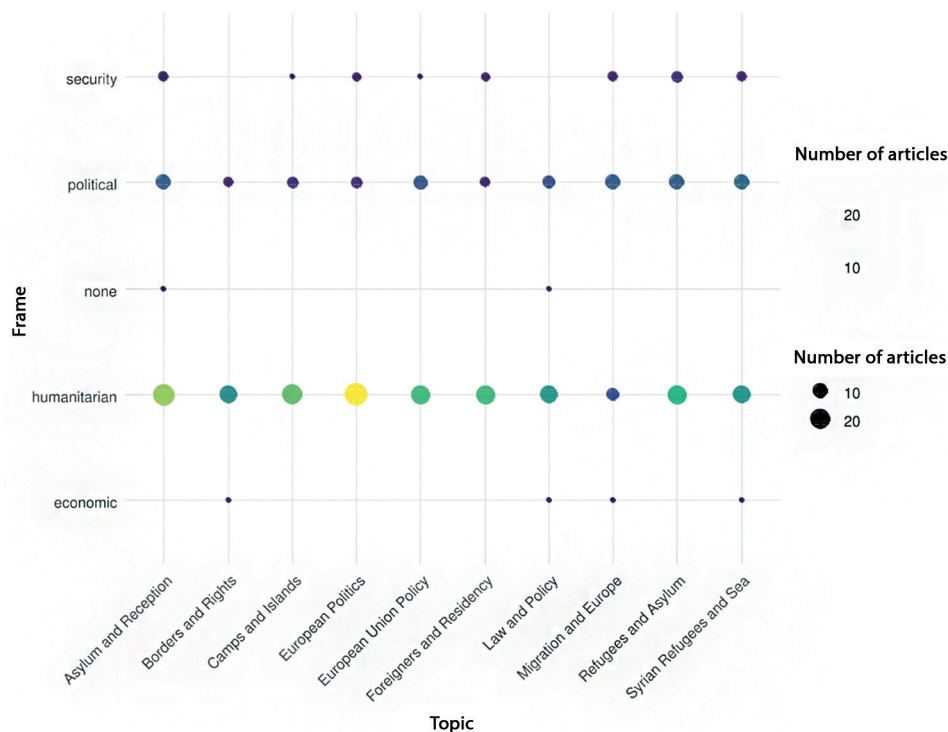


Figure 5: Dot plot of topics and frames

Source: compiled by the authors

These relationships suggest that framing and topical content are not independent. Rather, editorial emphasis on a topic often brings with it a preferred interpretive frame – e.g. Topic 3 (Camps and Islands) is framed through both humanitarian and security lenses, depending on the media outlet and year.

Moreover, a newspaper-specific breakdown (Figure 6) demonstrates divergent topical emphases. *Le Monde* gives more space to EU and French politics, as well as legal and policy debates. *Libération* is more likely to cover refugee reception and humanitarian stories. *Le Figaro* leans more heavily into security-related themes, especially in post-2015 coverage.

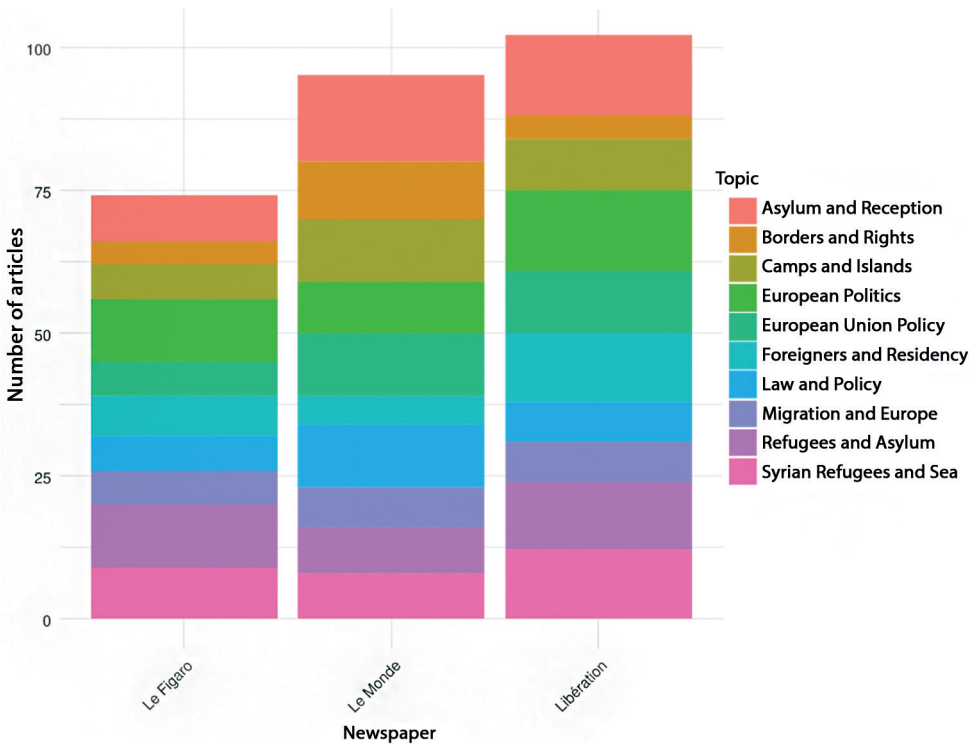


Figure 6: Topic coverage by newspaper

Source: compiled by the authors

Together, the topic modelling findings deepen our understanding of how content priorities evolve over time, align with political events, and shape how different newspapers represent refugee-related issues. These findings support the first and second research questions, revealing both the diversity of topics covered and how they shift in tandem with major political and humanitarian developments.

### Sentiment analysis and narrative trends

To assess the evaluative tone of refugee coverage in the French online press, we performed a sentiment analysis on the entire corpus. Each article was classified as having a positive, neutral, or negative tone, based on manually validated machine translation followed by automated sentiment scoring in English.

Negative sentiment dominated overall, but a temporal breakdown (Table 5) reveals meaningful variation. Negative tone was particularly prevalent in 2020 (69.2%) and 2015 (44.7%), reflecting media responses to security incidents and the intensification of political rhetoric. In contrast, positive sentiment peaked in 2024, aligning with a noticeable uptick in humanitarian framing and narrative elements focused on solidarity and rights.



Table 5: Sentiment distribution over time (2014–2024)

|                 |                 | Date of publication year |       |       |       |       |
|-----------------|-----------------|--------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Sentiment label |                 | 2014                     | 2015  | 2020  | 2024  | Total |
| negative        | Count           | 20                       | 38    | 45    | 42    | 145   |
|                 | % within column | 47.6                     | 44.7  | 69.2  | 53.2  |       |
| neutral         | Count           | 8                        | 17    | 6     | 10    | 41    |
|                 | % within column | 19.0                     | 20.0  | 9.2   | 12.7  |       |
| positive        | Count           | 14                       | 30    | 14    | 27    | 85    |
|                 | % within column | 33.3                     | 35.3  | 21.5  | 34.2  |       |
| Total           | Count           | 42                       | 85    | 65    | 79    | 271   |
|                 | % within column | 100.0                    | 100.0 | 100.0 | 100.0 |       |

Source: compiled by the authors

Examining sentiment by media outlet (Table 6), *Le Figaro* consistently exhibited the highest proportion of negative sentiment (50%), while *Libération* was more evenly balanced, with positive sentiment accounting for 26.5% of its coverage. *Le Monde* occupied an intermediate position, leaning toward a more neutral evaluative tone.

Table 6: Sentiment distribution by newspaper

|                 |                 | Newspaper |          |            |       |
|-----------------|-----------------|-----------|----------|------------|-------|
| Sentiment label |                 | Le Figaro | Le Monde | Libération | Total |
| negative        | Count           | 37        | 48       | 60         | 145   |
|                 | % within column | 50.0      | 50.5     | 58.8       |       |
| neutral         | Count           | 12        | 14       | 15         | 41    |
|                 | % within column | 16.2      | 14.7     | 14.7       |       |
| positive        | Count           | 25        | 33       | 27         | 85    |
|                 | % within column | 33.8      | 34.7     | 26.5       |       |
| Total           | Count           | 74        | 95       | 102        | 271   |
|                 | % within column | 100.0     | 100.0    | 100.0      |       |

Source: compiled by the authors

To uncover the narrative structures underpinning these tones, we analysed eight recurring narrative types: political tool, victimhood, threat, burden, human rights, crisis response, among others. Their frequencies across media outlets and years suggest these narratives serve as discursive building blocks aligned with specific sentiments and frames (Table 7). For example: The “victimhood” narrative was strongly associated with positive sentiment, often appearing in humanitarian-themed stories, particularly in *Libération* and *Le Monde* in 2024. The “threat” and “burden” narratives correlated significantly with negative sentiment, dominating *Le Figaro* reporting in 2015 and 2020. The “crisis response” narrative gained visibility during politically charged moments (e.g. Calais evictions, EU summits), serving to structure both neutral and politicised reporting.



Table 7: Logistic regression: predictors of narrative types (summary)

| Narrative       | Significant predictor(s)                   | p-value |
|-----------------|--------------------------------------------|---------|
| political tool  | sentiment (positive)                       | .010    |
| victimhood      | frame (political > humanitarian)           | .040    |
| burden          | sentiment (negative)                       | .021    |
| human rights    | sentiment (positive), frame                | .040    |
| threat          | (marginal) sentiment (positive)            | .067    |
| crisis response | newspaper (Le Monde < Le Figaro, marginal) | .059    |

Source: compiled by the authors

These regressions confirm that sentiment is a strong predictor of narrative construction, supporting the third research question. For instance, a positive sentiment significantly increases the likelihood of deploying “political tool” and “human rights” narratives, while negative sentiment predicts the use of “burden” and “threat” narratives.

Additionally, the framing-narrative nexus becomes evident: articles with security or political frames disproportionately deploy threat or burden narratives, reinforcing public fears and justifying control-oriented policies. Conversely, humanitarian-framed articles invoke victimhood and human rights narratives, legitimising protective and empathetic responses.

This data triangulation supports the argument that tone and narrative are not incidental but function as key elements of refugee representation. They co-evolve with framing practices and respond to event triggers such as the 2015 migration crisis, the 2020 pandemic, and 2024 elections, amplifying or mitigating societal polarisation.

Discourse features and representational practices

Beyond framing, sentiment, and topic salience, the nuanced discursive construction of refugee representation warrants attention. Through detailed annotation using CATMA, this study examined how French online press constructs refugee subjects via discursive mechanisms such as passivation, nominalisation, metaphor use, modality, agency attribution, and charged lexical choices. These linguistic and rhetorical features not only reflect ideological positions but also serve to subtly encode hierarchies of voice, responsibility, and affect.

Descriptive analysis reveals substantial variance in the frequency of discursive features across the corpus (see Table 7). Modality markers (e.g. “must”, “can”, “should”), which suggest obligation or possibility, are by far the most prevalent, appearing in 95.6% of the articles. This suggests a dominant rhetorical mode that frames refugee-related developments in terms of necessity or contingency – indicating active judgment or policy orientation. Charged lexical choice, including emotionally loaded or evaluative language (e.g. “crisis”, “threat”), also appears frequently (81.9%), highlighting a media tendency to dramatise or moralise refugee discourse.



In contrast, features like passivation (e.g. “refugees were deported”) are relatively rare, occurring in only 15.9% of the texts, but their presence is significant: such constructions can obscure agency and responsibility by omitting actors. Metaphor use is similarly moderate (27.7%), with figurative language (e.g. “waves of refugees”) serving to abstract or exaggerate refugee phenomena. Nominalisation, where processes are turned into abstract nouns (e.g. “migration” instead of “migrants migrate”), appears in 79.3% of the articles, pointing to a formal register that may obscure individual agency. Agency attribution is present in just over half the corpus (54.6%), suggesting frequent, though not universal, efforts to assign responsibility or initiative (see Table 8).

Table 8: Descriptive frequencies of discursive features (summary)

| Discursive feature      | Presence (%) | Absence (%) |
|-------------------------|--------------|-------------|
| modality                | 95.6         | 4.4         |
| lexical choice: charged | 81.9         | 18.1        |
| nominalization          | 79.3         | 20.7        |
| agency attribution      | 54.6         | 45.4        |
| metaphor use            | 27.7         | 72.3        |
| passivation             | 15.9         | 84.1        |

Source: compiled by the authors

When disaggregated by newspaper (see Figure 7), *Libération* shows the most frequent use of nominalisation, modality, and charged language, reinforcing its tendency to engage in interpretative or opinion-driven writing. *Le Monde* exhibits balanced use of agency and modality but is more restrained in metaphor usage. *Le Figaro*, in contrast, shows lower overall levels of discursive complexity, with particularly sparse metaphor usage and agency attribution – potentially aligning with its more conservative and institutional tone.



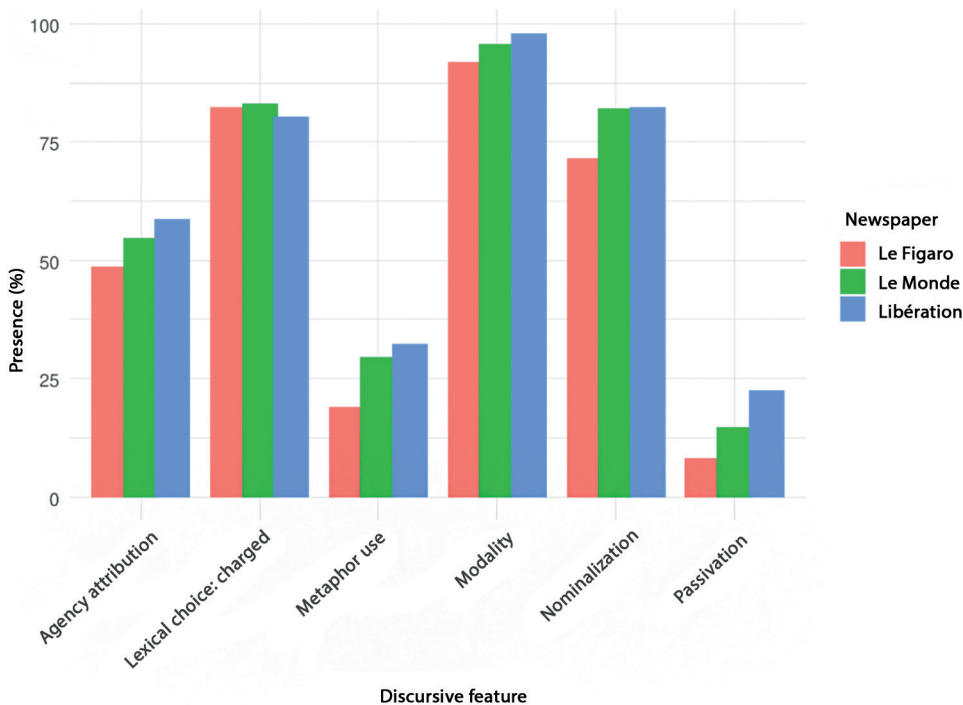


Figure 7: Discursive features by newspaper

Source: compiled by the authors

Temporally (see Figure 8), the use of charged lexical choice and modality remains consistently high across all four years, but metaphor use and nominalisation peak in 2015 and 2024 – coinciding with the European migration crisis and recent political debates around immigration. These spikes may reflect moments of intensified public discourse, where more rhetorical or strategic language is mobilised to influence public sentiment.



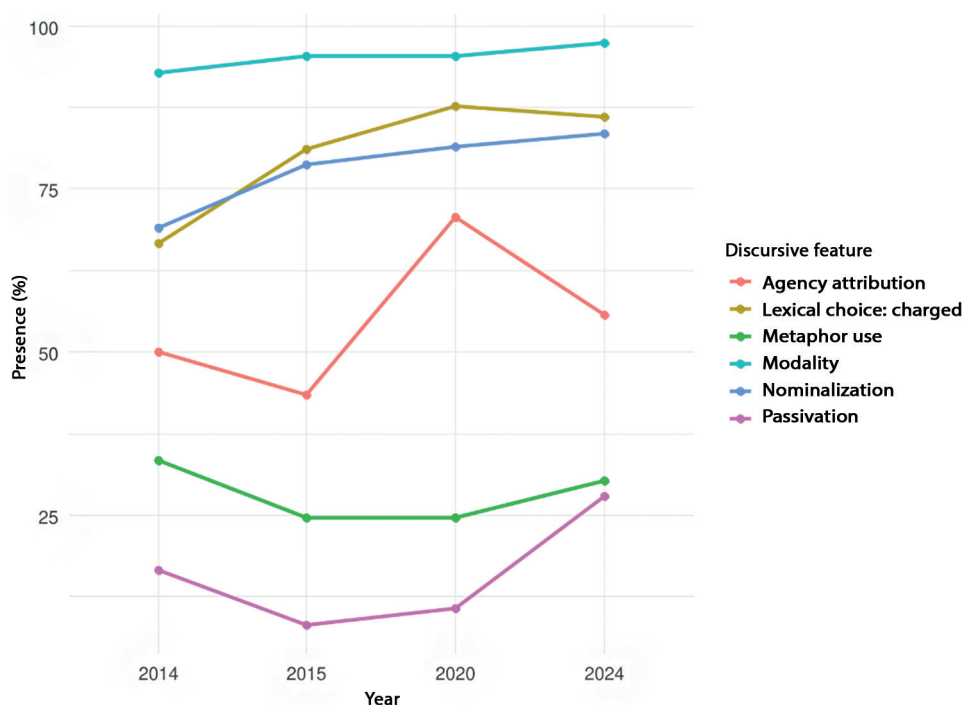


Figure 8: Evolution of discursive features over time (2014–2024)

Source: compiled by the authors

These patterns indicate that French online media do not merely report refugee-related events – they narrativise them through recurrent linguistic strategies. The near-universal presence of modality and nominalisation suggests a preference for institutional and abstracted language, while the frequent use of charged vocabulary underlines the emotive dimension of refugee discourse. Meanwhile, the uneven use of agency attribution and passivation reveals a selective emphasis on responsibility, which may reflect broader editorial orientations.

Such discursive constructions are not neutral. By consistently applying modality, for instance, articles can portray refugee movements as inevitable crises or urgent issues requiring state action. Similarly, metaphor use (e.g. “invasion”) may dehumanise individuals, reducing them to abstract forces. These linguistic features operate as framing devices that subtly reinforce broader ideological positions, thus contributing to the symbolic marginalisation or politicisation of refugee subjects.

In summary, discourse features serve as textual vehicles through which media outlets frame refugees not only in terms of humanitarian or security imperatives but also through latent structures of power, visibility, and emotionality. Their presence or absence shapes how refugees are imagined and how public sentiment is cultivated – thus playing a central role in the representational politics of migration.



## Discussion

### *Synthesis of framing and sentiment patterns*

The findings of this study demonstrate a compelling convergence between media framing and evaluative sentiment in the representation of refugees in the French online press. In addressing the first and third research questions – namely, identifying the dominant frames associated with the term “réfugié” and uncovering the tonal and narrative structures underpinning media coverage – this section synthesises empirical results with theoretical insights to explore how representation is both constructed and strategically modulated.

The data reveal a clear predominance of the humanitarian frame, which accounts for two-thirds of the articles in the dataset (66.4%). This confirms earlier scholarship suggesting that the French media, especially in moments of crisis, tends to construct refugees as vulnerable subjects in need of compassion and institutional protection.<sup>35</sup> This frame is not distributed equally across media outlets, however. While *Le Figaro* and *Le Monde* rely heavily on humanitarian framing (73.0% and 71.6% respectively), *Libération* demonstrates a more balanced framing structure, with notable inclusion of political and security frames. Yet, despite these differences, a chi-square test yielded no statistically significant variation by media outlet ( $\chi^2 = 12.18$ ,  $p = 0.143$ ), suggesting that broader contextual factors – such as crisis events or political cycles – may have a more powerful influence on framing choices than editorial line alone.

The second axis of analysis – the sentiment tone – reveals that negative sentiment dominates the corpus, characterising over half the articles (53.5%) with positive and neutral tones accounting for 31.4% and 15.1% respectively. Crucially, sentiment was not evenly distributed over time. Negative sentiment peaked during politically and socially turbulent periods, notably 2015 and 2020, which correspond to the height of the European migration crisis and the Covid-19 pandemic. Positive sentiment, by contrast, rose most notably in 2024, coinciding with a rise in humanitarian frames and narratives emphasising solidarity and rights.

This temporal fluctuation (see Figure 9) stresses the argument made by Khosravini and van Dijk that discourse is inherently responsive to socio-political events and mediated through ideologically inflected language.<sup>36</sup> The sharp rise in political framing in 2024 (43.0% of the articles) and its correspondence with positive sentiment may reflect an effort by some media outlets to recast refugees within narratives of inclusion or strategic political relevance during electoral campaigns. Alternatively, this juxtaposition may expose contradictions within the framing apparatus: while the political frame often positions refugees within debates on control and state capacity, its alignment with positive sentiment suggests the emergence of more progressive political discourses – possibly around integration or international responsibility.

<sup>35</sup> CHOULIARAKI-ZABOROWSKI 2017; EBERL et al. 2018.

<sup>36</sup> KHOSRAVINIK 2009; VAN DIJK 1993.



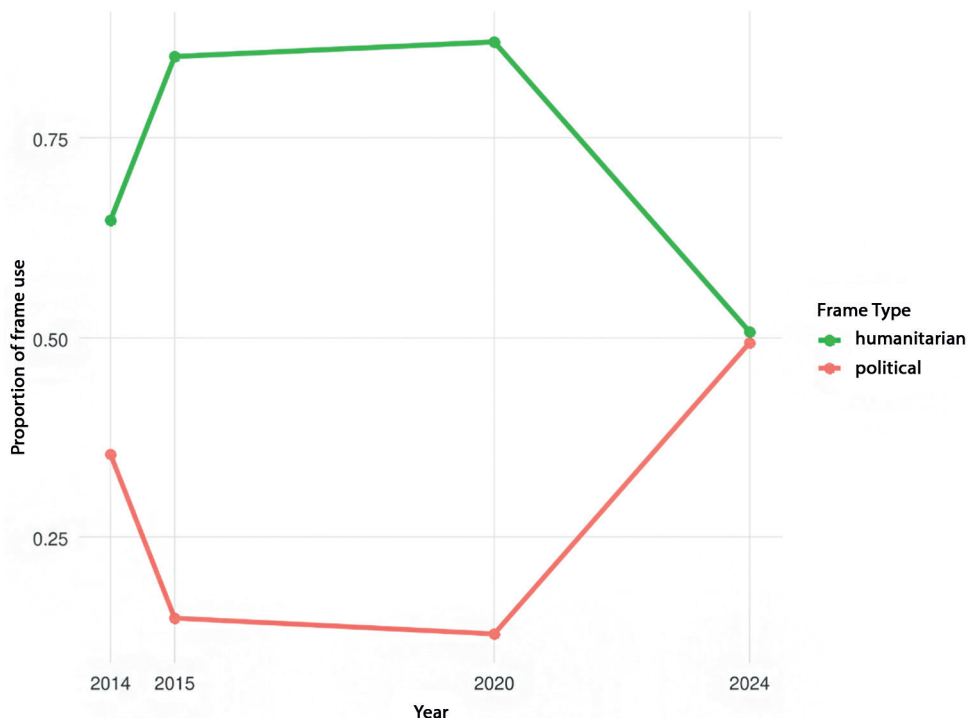


Figure 9: Trends in humanitarian and political framing (2014–2024)

Source: compiled by the authors

The intersection of frame and tone (see Figure 10) is further clarified by the regression analyses. Articles framed in humanitarian terms were significantly more likely to exhibit positive sentiment and invoke victimhood or human rights narratives. Conversely, political and security frames correlated with negative tone and narratives of threat and burden. These associations reinforce the theoretical proposition that framing structures not only shape what is said but also how it is emotionally encoded. Such patterns exemplify what Foucault would characterise as affective regimes – discursive formations that organise sentiment in ways that legitimise particular ideological positions or policy responses.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> FOUCAULT 1975.



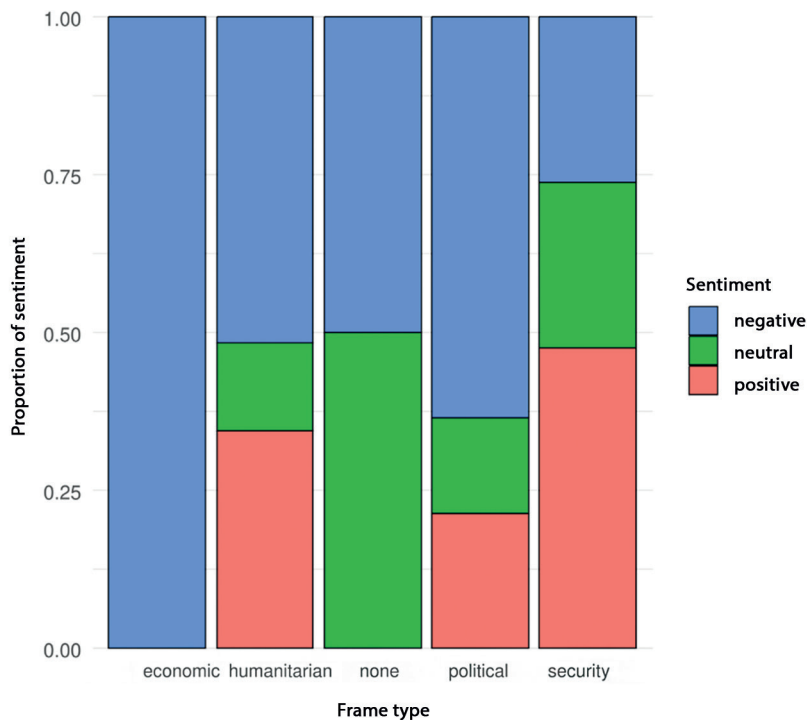


Figure 10: Sentiment distribution by frame type

Source: compiled by the authors

This synthesis affirms the utility of combining sentiment analysis, framing theory, and discourse analysis in migration studies. It also lays the foundation for the focus of the next subsection on temporal dynamics – how coverage shifts in response to crisis events and political cycles – further addressing the second research question and contextualising representation within broader societal transformations.

*Crisis responsiveness and editorial ideology*

This section addresses the second research question by examining how media coverage of refugees in the French online press evolved in response to major geopolitical and social events – particularly the 2015 migration crisis, the 2020 Covid-19 pandemic, and the 2024 European elections. It also considers how editorial orientations interact with these crises, shaping the representational strategies adopted by different media outlets.

The longitudinal analysis confirms that refugee coverage is highly event-responsive, with peaks in specific frames and sentiments coinciding with broader socio-political



developments (see Figure 11). In 2015, at the height of the European migration crisis, the humanitarian frame reached its zenith (81.2% of all articles that year), accompanied by an uptick in emotional narratives of victimhood and a moderate presence of negative sentiment. This is consistent with earlier findings by Reddy and Thiollet, who emphasised that French media during this period engaged in polarised framing, often oscillating between compassion and alarmism depending on the media outlet's political orientation.<sup>38</sup>

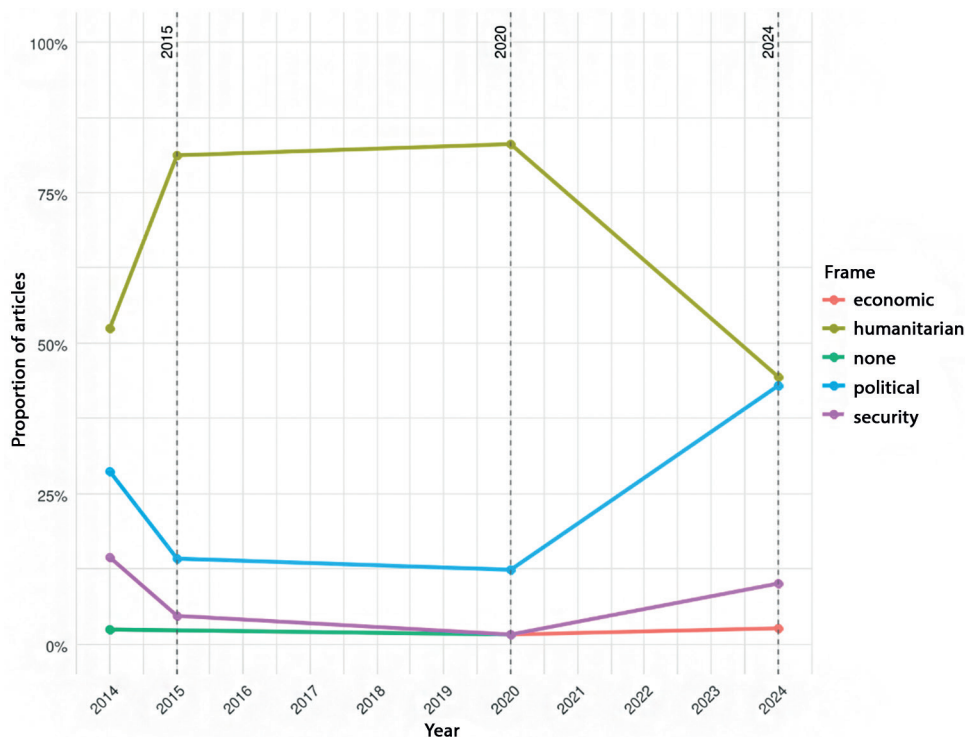


Figure 11: Frame trends with key event years highlighted

Source: compiled by the authors

By 2020, the context shifted markedly. The prevalence of negative sentiment surged to 69.2%, the highest across all years, while humanitarian framing remained strong (83.1%). This suggests that despite the persistence of ostensibly empathetic frames, the tone of coverage turned markedly pessimistic – likely due to the intersection of migration narratives with the public health anxieties and national border closures prompted by Covid-19. The co-occurrence of humanitarian frames and negative tone during this period may signal a discursive tension: while refugees were still portrayed as vulnerable, they were increasingly viewed as sources of risk or logistical burden within the pandemic imaginary.

<sup>38</sup> REDDY-THIOLLET 2025.



In 2024, the political framing of refugees rose dramatically to 43.0%, nearly tripling its 2020 share. This rise occurred in tandem with the European parliamentary elections, confirming prior research<sup>39</sup> that election cycles trigger reframing of refugee issues to align with political agendas. What is notable in the French case is that this increase in political framing also coincided with a relative resurgence of positive sentiment (34.2%). This combination suggests a shift in how political frames were deployed – potentially incorporating themes of integration, responsibility-sharing, or electoral appeals to progressive constituencies, particularly in *Le Monde* and *Libération*.

Indeed, editorial ideology modulates how crises are framed. While the chi-square test indicated no statistically significant difference in overall frame use across newspapers ( $\chi^2 = 12.18$ ,  $p = 0.143$ ), qualitative differences remain evident. *Le Figaro*, with a conservative editorial line, maintained a stronger presence of security and burden-related narratives during the 2015 and 2020 peaks. *Libération*, known for its left-leaning orientation, emphasised humanitarian and human rights frames, particularly in its 2024 coverage. *Le Monde* occupied a centrist position, balancing institutional narratives with moments of humanisation and victimhood framing (see Figure 12).

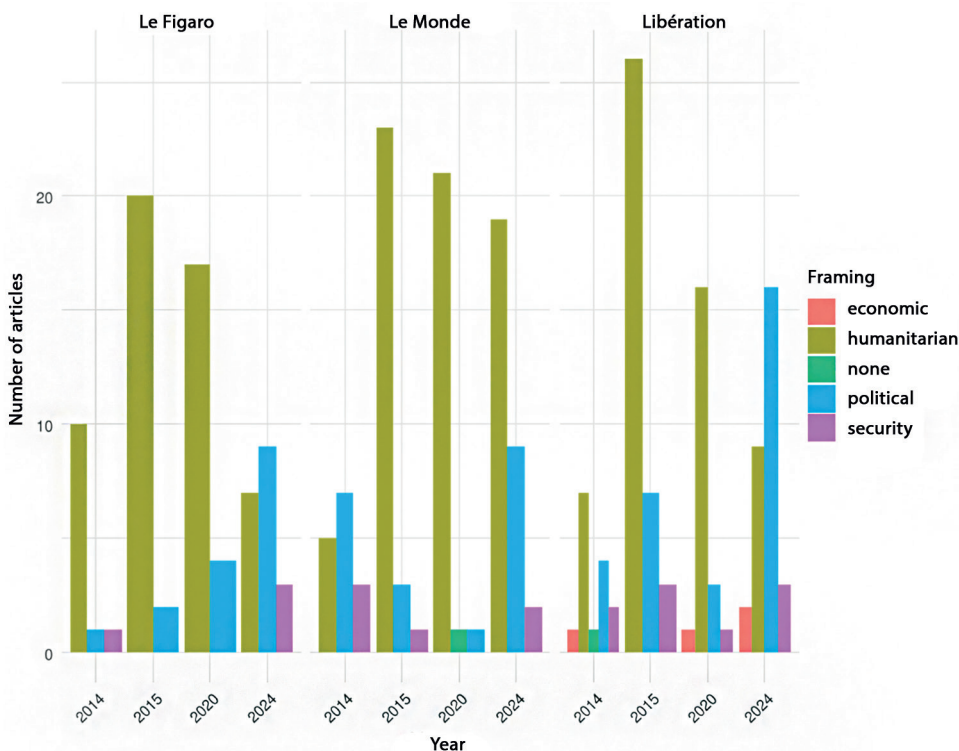


Figure 12: Distribution of framing categories by newspaper and year

Source: compiled by the authors

<sup>39</sup> E.g. EBERL et al. 2018; SEO-KAVAKLI 2022.



In conclusion, this subchapter supports the second research question by demonstrating that refugee coverage in the French online press is neither temporally neutral nor ideologically monolithic. Crises act as catalysts for representational change, but it is the editorial orientation of each media outlet that determines how these events are translated into discursive forms. These findings affirm the media's role as both a mirror and a mediator of public discourse on migration, operating within the structural constraints of political cycles and institutional ideology.

### *Discursive asymmetries and symbolic exclusions*

This section addresses the third research question by examining how tone and narrative structures, in tandem with specific linguistic features, shape symbolic inclusion and exclusion in refugee representation. It synthesises our findings on sentiment, narrative types, and discursive features to demonstrate how refugees are positioned not only as subjects of compassion or fear but as textual figures shaped by asymmetrical power dynamics in media discourse.

Across the dataset, negative sentiment dominates (53.5%), with the sharpest increases observed during 2020 and 2015 – two crisis years marked by the pandemic and the migration influx, respectively. This overall evaluative tilt is significant because it aligns closely with the prevalence of burden, threat, and crisis response narratives, particularly in *Le Figaro* and during politically charged moments. Conversely, positive sentiment, which constitutes only 31.4% of all coverage, correlates with victimhood, human rights, and political tool narratives – most prominent in *Libération* and *Le Monde* in 2024.

Logistic regression confirms that sentiment significantly predicts narrative deployment. Articles scored as positive are significantly more likely to invoke human rights ( $p = .040$ ) and political tool ( $p = .010$ ) narratives, while negative sentiment predicts burden ( $p = .021$ ) and (marginally) threat ( $p = .067$ ) frames. These affectively loaded narratives do more than frame content – they activate symbolic boundaries between “us” and “them”, structuring who is imagined as deserving of empathy, suspicion, or policy attention (see Figure 13).



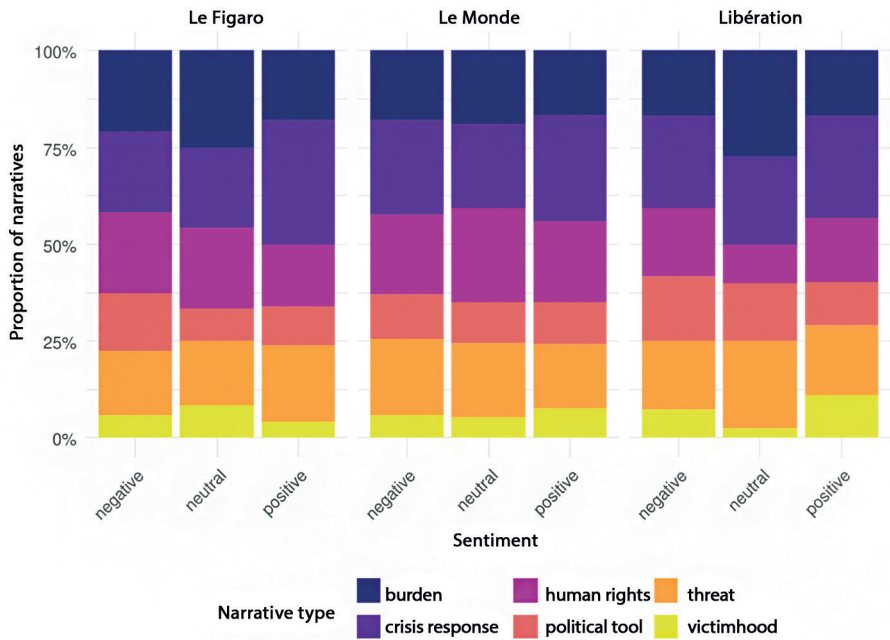


Figure 13: Distribution of narrative types by sentiment and newspaper

Source: compiled by the authors

Discourse-level analysis reveals further asymmetries in representation. Features such as modality (95.6%) and nominalisation (79.3%) are highly pervasive, indicating a formal, institutionalised mode of reporting that abstracts refugee subjects into policy objects or generalised categories. Meanwhile, agency attribution appears in just over half of all articles (54.6%), and passivation – which suppresses agents – is rare but meaningful (15.9%). The selective assignment of agency matters: when refugees are described in passive constructions (e.g. “refugees were relocated”), the actors responsible for these actions – governments, the use of metaphors (27.7%) – such as “waves”, “flows”, or “crisis” – further intensifies discursive marginalisation. While metaphors can serve to dramatise humanitarian need, they often depersonalise migrants, positioning them as uncontrollable phenomena rather than individuals with agency. This aligns with Khosravinik’s argument that metaphorical language, while contextually dependent, frequently sustains securitised or othering narratives, particularly when used in the absence of counterbalancing humanisation strategies<sup>40</sup> (see Figure 14).

<sup>40</sup> KHOSRAVINIK 2009.



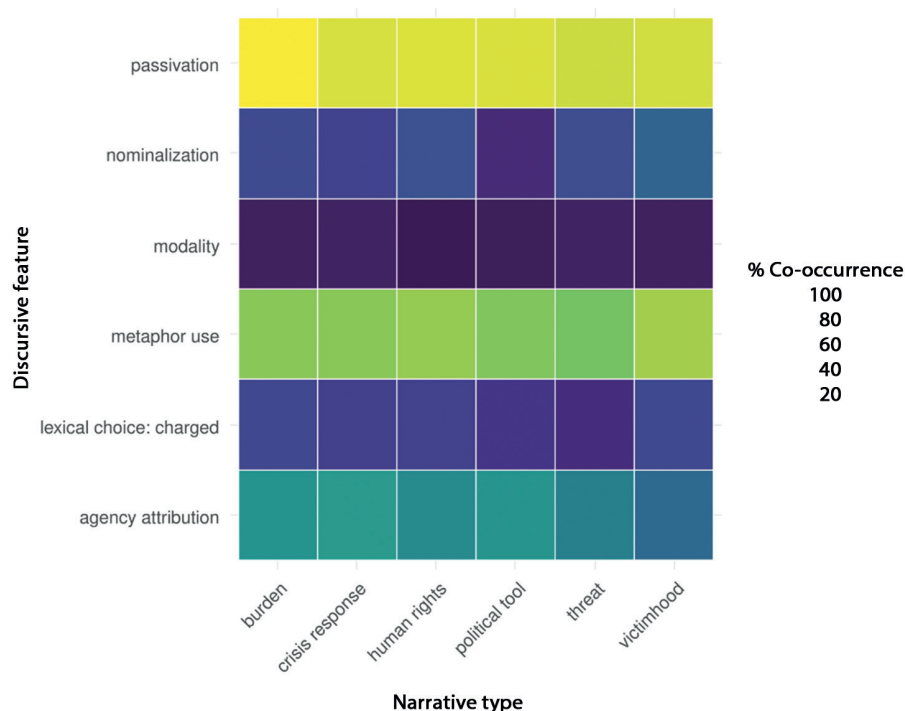


Figure 14: Heatmap of discursive features by narrative type

Source: compiled by the authors

Similarly, the conceptual blending of terms – e.g. treating “refugee”, “asylum seeker”, and “migrant” as interchangeable – erodes important distinctions and obscures legal and experiential realities. Our data supports this trend, particularly in coverage focusing on border control or political debates, where such terminological fluidity facilitates broader security-narratives and policy ambiguity.

Ultimately, these discursive patterns reflect a representational hierarchy. Articles rich in agency attribution and low in nominalisation tend to feature individual refugee stories and align with positive sentiment and humanitarian frames. In contrast, articles that employ modality, nominalisation, and metaphors – but lack agency – tend to align with negative tones and securitised narratives, reinforcing the symbolic exclusion of refugee voices.

In summary, the discursive analysis demonstrates that representational asymmetries in French online media are not merely a matter of framing but are embedded in the very structure of language. The selective use of rhetorical and grammatical strategies produces a hierarchy of visibility and legitimacy whereby certain refugee identities and experiences are foregrounded while others are suppressed. This symbolic exclusion plays a central role in how media narratives structure public sentiment, political discourse, and ultimately, political preferences regarding refugees in France.

## Conclusions

### *The summary of key findings*

This study examined how refugees were represented in the French online press between 2014 and 2024, addressing three central research questions: 1. What are the dominant media frames associated with the term *réfugié*? 2. How does refugee coverage evolve over time, particularly in response to key events such as the European migration crisis, the Covid-19 pandemic, and political elections? 3. What is the tone of media coverage on refugees, and what recurring narratives structure this coverage?

In response to the first question, the findings clearly demonstrate the dominance of the humanitarian frame, which accounted for 66.4% of all articles in the dataset. This supports prior literature emphasising the centrality of compassion and vulnerability in refugee portrayals, particularly during crisis moments.<sup>41</sup> Political and security frames were also present, albeit to a lesser extent, making up 24.4% and 7.0% of the coverage, respectively. Although descriptive statistics revealed media outlet-specific variations – *Libération*, for instance, demonstrated greater use of political framing – no statistically significant differences were found between newspapers in overall frame usage, indicating that broader contextual factors, such as geopolitical events, likely play a more decisive role than editorial ideology.

Regarding the second research question, the analysis revealed that refugee coverage in the French press is highly responsive to external events. Peaks in humanitarian framing and coverage volume coincided with the 2015 migration crisis and the 2020 pandemic, while political framing surged in 2024, aligning with the European parliamentary elections. These findings confirm that media representation of refugees is not temporally neutral but shaped by the political and social environment. Moreover, sentiment patterns shifted alongside framing: negative sentiment dominated in 2015 and 2020, while 2024 saw an unexpected rise in positive sentiment, especially in articles framed politically – suggesting a possible discursive reframing of migration during electoral cycles toward narratives of integration and rights.

Finally, in addressing the third question, the study found that negative sentiment was the most frequent tone, present in 53.5% of the articles, with positive sentiment appearing in 31.4%. Logistic regression models confirmed that tone significantly predicts narrative construction: negative sentiment was associated with threat and burden narratives, while positive sentiment aligned with victimhood, human rights, and political tool narratives. These narratives did not operate independently of framing. Articles with humanitarian frames were more likely to carry positive tones and feature humanising narratives, while political and security frames tended to correspond with more negative affective orientations.

In addition, the analysis of discursive features – such as modality, passivation, metaphor use, and nominalisation – revealed systemic linguistic asymmetries that subtly reinforce symbolic hierarchies. Features like modality (95.6%) and nominalisation (79.3%) were pervasive, contributing to an abstract and institutional tone that

<sup>41</sup> CHOULIARAKI-ZABOROWSKI 2017.



depersonalises refugee subjects. Conversely, agency attribution appeared inconsistently, suggesting that refugees are often denied discursive agency, particularly in securitised or politically heavy narratives.

In sum, the French online press predominantly represents refugees through humanitarian frames but modulates this framing according to crisis moments and political cycles. Sentiment and narrative structures shift accordingly, producing a representational landscape that vacillates empathy and securitisation, visibility and exclusion. These findings confirm that refugee representation is not merely a matter of journalistic style, but a strategic discursive process embedded in broader ideological, institutional, and temporal contexts.

### *Theoretical and empirical contributions*

This study contributes to both theoretical and empirical research at the intersection of media studies, discourse analysis, and migration studies. Theoretically, it affirms the value of critical discourse analysis (CDA) and framing theory for unpacking how refugees are constructed as social subjects in mediated discourse. Drawing on van Dijk's work on symbolic power<sup>42</sup> and Khosravini's insights into affective framing,<sup>43</sup> the study highlights how language not only reflects but enacts power – shaping public imagination, moral legitimacy, and political response.

Empirically, the paper advances the field by integrating multi-method analysis – including topic modelling, sentiment analysis, logistic regression, and discursive feature annotation – to provide a longitudinal and comparative view of refugee representation across media outlets and over time. Unlike prior studies limited to episodic snapshots or single-frame typologies, this work demonstrates how frames, tones, narratives, and linguistic strategies co-evolve in response to political events and editorial ideologies.

By triangulating textual data from *Le Monde*, *Le Figaro*, and *Libération* between 2014 and 2024, the study adds novel empirical evidence from the French context to a literature often dominated by Anglophone case studies. It shows that refugee discourse in France remains both reactive and strategic, oscillating between compassion and containment, visibility and erasure. In doing so, it underscores the need for future migration research to attend not only to what is represented, but how, when, and by whom those representations are constructed and circulated.

### *Limitations and avenues for future research*

While this study offers a comprehensive, multi-dimensional analysis of refugee representation in the French online press, several limitations must be acknowledged. First, a potential limitation of this study concerns the decision to anchor analysis on the token *réfugié* rather than on the broader categories of *migrant/immigrant*. We acknowledge

<sup>42</sup> VAN DIJK 1993.

<sup>43</sup> KHOSRAVINI 2009.



that “refugee” is also a legal-humanitarian category and that different tokens carry different normative and policy implications. Two points mitigate this concern. First, the study’s intent was deliberately delimiting: by tracking the use of *réfugié* we target a legally and rhetorically charged signifier that appears frequently in French public debate and therefore offers analytical leverage for detecting shifts in humanitarian, security, and political framings. Second, our corpus analysis documents that journalistic practice frequently conflates *réfugié*, *demandeur d’asile*, and *migrant*, a finding that itself justifies highlighting terminological ambiguity as part of the empirical results. Expanding the project to systematically compare *réfugié* vs. *migrant/immigrant* would require a differently constructed sample and coding scheme (including distinct keyword searches, possibly different stopwords and pre-processing choices) and thus falls beyond the scope of the present paper. We flag this as a clear avenue for follow-up research.<sup>44</sup>

Second, the dataset is limited to three major national newspapers (*Le Monde*, *Le Figaro*, and *Libération*), which, although ideologically diverse, do not encompass the full spectrum of French media. Excluding regional, far-right, or digital-native media outlets may constrain the generalisability of the findings. Including such sources in future research could yield a more granular understanding of fringe discourses or regional framing dynamics.

Third, while the sentiment analysis was carefully validated through translation and modelling, the use of automated tools – especially across languages – inevitably introduces interpretive noise. Future studies could benefit from native-language sentiment scoring and deeper qualitative validation to capture affective nuance more precisely.

Fourth, while this research tracks discursive change over time, it does not directly examine audience reception or policy feedback loops. As such, it remains focused on production-level discourse. Future work could extend the analysis by incorporating audience studies, social media reactions, or interviews with journalists and editors to map how refugee representations are received, contested, or operationalised in practice.

Lastly, the CATMA-based annotation of discursive features, though rigorous, is inherently interpretive. Expanding the coding framework or combining it with computational linguistic methods (e.g. dependency parsing, entity recognition) could enrich the analysis of representational structures at scale.

In sum, while this study provides important insights into how refugees are framed, emotionalised, and positioned within French media discourse, further research is needed to explore media ecosystems beyond the mainstream, audience engagement with refugee narratives, and the policy consequences of these evolving representations.

This study set out to examine how refugees are represented in the French online press across a ten-year span, with particular attention to the interplay between framing, tone, and narrative construction. Drawing on a robust mixed-methods approach – including topic modelling, sentiment analysis, and discourse annotation – it has demonstrated that refugee discourse in France is neither monolithic nor static, but shaped by contextual triggers, editorial priorities, and deeper symbolic logics.

Three central findings emerge. First, humanitarian framing continues to dominate the discourse, especially during crisis periods, though it is often accompanied by negative

<sup>44</sup> See SEO-KAVAKLI 2022; BOUAGGA-SCALETARIS-TCHOLAKOVA 2021.



sentiment and securitised metaphors. Second, coverage evolves in tandem with political and geopolitical events, confirming that representation is responsive to electoral cycles, international agreements, and public health emergencies. Third, the discourse itself is characterised by structural asymmetries: refugees are often spoken about rather than spoken with, framed through abstracted language and emotionalised narratives that reinforce symbolic hierarchies of worth, risk, and inclusion.

Beyond its empirical contributions, this study underscores the need to treat media not only as a mirror of societal concerns, but as an active agent in shaping the boundaries of political and moral imagination. As migration continues to challenge Europe's institutional, ethical, and cultural frameworks, understanding how refugees are narratively constructed in public discourse remains an urgent task – for scholars, policymakers, and media practitioners alike.

## References

- BOUAGGA, Yasmine – SCALETTARIS, Giulia – TCHOLAKOVA, Albena (2021): A Reliance on Diversified Delivery: The Case of Asylum Seekers and Refugees in France. In GALGÓCZI, Béla (ed.): *Betwixt and Between: Integrating Refugees into the EU Labour Market*. Brussels: ETUI aisbl, 109–134.
- CHOULIARAKI, Lilie – ZABOROWSKI, Rafal (2017): Voice and Community in the 2015 Refugee Crisis: A Content Analysis of News Coverage in Eight European Countries. *International Communication Gazette*, 79(6–7), 613–635. Online: <https://doi.org/10.1177/1748048517727173>
- DUMLAO, Remart – BORLONGAN, Alfonso M. – SISON, Kevin A. – GO, Mikhail A. C. – OCO, Nathaniel (2024): Othering of Migrants in the Press: A Corpus-Based Analysis of the Representation of Migration in Newspapers in Top Migrant Destination Countries. In NOVAIS, Rui A. – ARCILA CALDERÓN, Carlos (eds.): *Representations of Refugees, Migrants, and Displaced People as the 'Other'*. Cham: Palgrave MacMillan, 15–30. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-65084-0\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-031-65084-0_2)
- EBERL, Jakob-Moritz et al. (2018): The European Media Discourse on Immigration and Its Effects: A Literature Review. *Annals of the International Communication Association*, 42(3), 207–223. Online: <https://doi.org/10.1080/23808985.2018.1497452>
- ENTMAN, Robert M. (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- FOUCAULT, Michel (1975): *Surveiller et punir: Naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
- GOTTLOB, Anita – BOOMGAARDEN, Hajo (2020): The 2015 Refugee Crisis, Uncertainty and the Media: Representations of Refugees, Asylum Seekers and Immigrants in Austrian and French Media. *Communications*, 45(s1), 841–863. Online: <https://doi.org/10.1515/commun-2019-2077>
- GRÜN, Bettina – HORNIK, Kurt (2011): topicmodels: An R Package for Fitting Topic Models. *Journal of Statistical Software*, 40(13), 1–30. Online: <https://doi.org/10.18637/jss.v040.i13>



- HORSTMANN, Jan (2020): Undogmatic Literary Annotation with CATMA. In NANTKE, Julia and SCHLUPKOTHEN, Frederik (eds.): *Annotations in Scholarly Editions and Research: Functions, Differentiation, Systematization*. Berlin–Boston: De Gruyter, 157–176. Online: <https://doi.org/10.1515/9783110689112-008>
- KHOSRAVINIK, Majid (2009): The Representation of Refugees, Asylum Seekers and Immigrants in British Newspapers, during the Balkan Conflict (1999) and the British General Election (2005). *Discourse & Society*, 20(4), 477–498. Online: <https://doi.org/10.1177/0957926509104024>
- MCCANN, Katherine – SIENKIEWICZ, Megan – ZARD, Monette (2023): *The Role of Media Narratives in Shaping Public Opinion toward Refugees: A Comparative Analysis*. Migration Research Series, No. 72. Geneva: International Organization for Migration (IOM). Online: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/MRS-72.pdf>
- MISTIAEN, Valérie – CALABRESE, Laura (2017): Naming Displaced People: New Patterns in Media Discourse? A Discourse Analysis of Le Monde and Le Figaro. *Diacritica*, 31(3), 211–235. Online: <https://doi.org/10.21814/diacritica.394>
- MONTEIRO, Daniela – ARAÚJO, Emília – AZEVEDO, Ana (2024): The Time of the Outside: Exploring the Representation of Migrant and Refugee Individuals in Local Newspapers. In NOVAIS, Rui A. – ARCILA CALDERÓN, Carlos (eds.): *Representations of Refugees, Migrants, and Displaced People as the 'Other'*. Cham: Palgrave Macmillan, 49–65. Online: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-65084-0\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-031-65084-0_4)
- NUSSIO, Enzo – BOVE, Vincenzo – STEELE, Bridget (2019): The Consequences of Terrorism on Migration Attitudes across Europe. *Political Geography*, 75. Online: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.102047>
- REDDY, Michelle – THIOLLET, Hélène (2025): The Making of a Crisis: Migration and Polarisation in the French Press. *American Behavioral Scientist*, 69(6), 650–684. Online: <https://doi.org/10.1177/00027642231183274>
- SCHLUETER, Elmar – DAVIDOV, Eldad (2013): Contextual Sources of Perceived Group Threat: Negative Immigration-Related News Reports, Immigrant Group Size and Their Interaction, Spain 1996–2007. *European Sociological Review*, 29(2), 179–191. Online: <https://doi.org/10.1093/esr/jcr054>
- SEO, Soomin – KAVAKLI, Sezgi B. (2022): Media Representations of Refugees, Asylum Seekers and Immigrants: A Meta-Analysis of Research. *Annals of the International Communication Association*, 46(3), 159–173. Online: <https://doi.org/10.1080/23808985.2022.2096663>
- The jamovi project, 2025. Online: <https://www.jamovi.org>
- VAN DER LINDEN, Meta – JACOBS, Laura (2016): The Impact of Cultural, Economic, and Safety Issues in Flemish Television News Coverage (2003–13) of North African Immigrants on Perceptions of Intergroup Threat. *Ethnic and Racial Studies*, 40(15), 2823–2841. Online: <https://doi.org/10.1080/01419870.2016.1229492>
- VAN DIJK, Teun A. (1993): Principles of Critical Discourse Analysis. *Discourse & Society*, 4(2), 249–283. Online: <https://doi.org/10.1177/0957926593004002006>





Szabó Pál,<sup>1</sup> Farkas Máté<sup>2</sup>

# A regionális fejlettségi különbségek mérésének régi és új alternatívái az Európai Unióban regionális politikai szempontból

## Old and New Alternatives for Measuring Regional Development Disparities in the European Union from a Regional Policy Perspective

*A tanulmány célja, hogy bemutassa, milyen kihívások és megoldások jellemzik az Európai Unió kohéziós politikáját az elmaradott régiók lehatárolása kapcsán. A munka első részében feltártuk, hogy milyen elméleti és gyakorlati úton jutott el a szakma a jelenlegi álláspontokig, és ebből mi jelenik meg a kohéziós politikában. A második részben az egy főre jutó GDP kohéziós politikai eszközként használható indikátoralternatíváit vizsgáltuk, és arra jutottunk, hogy egyelőre nincs igazán jobb lehetőség, habár több ígéretes kezdeményezés fut. A harmadik részben pedig egyrészt a régiók oldaláról közelítettünk a kérdéshez, feltárva, hogy a tagállamok régiók átdarabolásával próbálnak jelentősebb támogatásokhoz juttatni egyes területeket, másrészt a tipizálás és a területi egységek megválasztása is felmerül. Végezetül rámutattunk Magyarországon és régiói esetében arra, hogy egyelőre kedvezményezettjei ennek a rendszernek.*

**Kulcsszavak:** Európai Unió, kohéziós politika, regionális fejlettség

*The aim of this study is to present the challenges and solutions for the European Union's cohesion policy in the context of the delimitation of lagging regions. In the first part of the work, we explore the theoretical and practical pathways that have led the profession to the current positions and how these are reflected in cohesion policy. In the second part, we looked at alternative indicators for GDP per capita as*

<sup>1</sup> Habilitált egyetemi docens, ELTE TTK FFI Regionális Tudományi Tanszék, e-mail: [pal.szabo@ttk.elte.hu](mailto:pal.szabo@ttk.elte.hu)

<sup>2</sup> Statisztikus, EUROSTAT, e-mail: [matefarkas27@gmail.com](mailto:matefarkas27@gmail.com)

*a cohesion policy tool and concluded that there is no real better option for the time being, although there are several promising initiatives underway. In the third part, we approached the issue from the regional perspective, revealing that Member States are trying to allocate more substantial aid to certain areas by repartitioning regions. We also discussed the issue of typology and the choice of territorial units. Finally, we have pointed out that Hungary and its regions are so far beneficiaries of this system.*

**Keywords:** European Union, cohesion policy, regional development

## Bevezetés

Európa egyes térségei jelentős mértékben eltérnek egymástól természeti adottságaikban, társadalmi és gazdasági szerkezetükben, valamint történelmi fejlődési pályáikban; ez a sokszínűség visszaköszön a társadalom számára az eltérő munka- és életfeltételekben s a régióként változó jövedelmi viszonyokban, összességében a térség fejlettségében. A releváns statisztikai adatok<sup>3</sup> összevetése alapján megállapítható például, hogy az Európai Unión belül – Luxemburgot és Írországot mint kiugróan magas értékekkel rendelkező országokat nem számítva – az egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson számolva) a legfejlettebb és a legelmaradottabb országok között körülbelül kétszeres különbséget mutat, a NUTS 2 szintű régiók esetében pedig ez a különbség – néhány extrém értéktől eltekintve – közel négyszeres.

Az Európai Unió alapelvei közé tartozik ugyanakkor a szolidaritás, a gazdasági integrációból fakadó előnyök igazságos elosztása, a kohézió erősítése és a területi stabilitás előmozdítása. Ennek szellemében az uniós politika egyik kiemelt célkitűzése – amelyet a Lisszaboni Szerződés is rögzít – a régiók közötti fejlettségi különbségek mérséklése, valamint a legkedvezőtlenebb helyzetű térségek leszakadásának csökkentése.

E cél megvalósításának fő eszköze a regionális (kohéziós) politika,<sup>4</sup> amelynek alapját a térségek fejlettségének pontos, statisztikai alapú meghatározása képezi. Ez lehetővé teszi a támogatásra leginkább rászoruló területek objektívnek vehető lehatárolását, különös tekintettel arra, hogy a regionális politika lényegében pénzügyi források újraelosztását jelenti a tagállamok és a térségek között, fejlettségi alapon. Ennek a folyamatnak transzparensnek kell lennie, és széles körű társadalmi legitimációval kell rendelkeznie.

A tagállamok és régiók számára értelemszerűen fontos cél minél több uniós forrás elnyerése, ezért érdekük fűződik ahhoz, hogy különböző módon növeljék támogatási lehetőségeiket az egyes szakpolitikák, így a kohéziós politika terén is. Ebben a kontextusban különösen fontos a tudományos és szakpolitikai szempontokon nyugvó konszenzus megteremtése a fejlettségi szint tekintetében, ami már régóta kihívást jelent az Európai Unió számára. Az elmúlt időszakban – jórészt igazodva a *mainstream* fejlődéstdiskurzushoz – számos kísérlet történt a hagyományos, évtizedek óta alkalmazott fejlettségi

<sup>3</sup> Eurostat 2025.

<sup>4</sup> KENGYEL 2015.



mérőszámok felülvizsgálatára és korszerűsítésére, ezek azonban mind ez idáig nem vezettek jelentős áttöréshez.

Tanulmányunk célja e helyzet elemzése szakpolitikai dokumentumok és tudományos cikkek feldolgozásán, valamint statisztikai adatok vizsgálatán keresztül. Arra keressük a választ, hogy milyen alternatív mutatószámok merültek fel a klasszikus fejlettségi indikátorokkal szemben, valamint milyen problémák és kihívások jelentkeztek az új szempontrendszerek alkalmazása során. A mutatók megválasztása fontos, mivel ez hatással van a politikatervezésre, a monitoringra és az értékelésre.

A tanulmány első részében a területi fejlettségről szóló társadalmi gondolkodás változását mutatjuk be, a másodikban a jelenség európai uniós gyakorlatban történő, kohéziós politikai felzárkóztatást szolgáló indikátorszintű alkalmazását és ennek lehetséges alternatíváit, a harmadik részben a fejlettség területi beosztáshoz, régiótípusokhoz köthető kérdéseit taglaljuk, a negyedikben pedig a formálódó új EU-költségvetési periódus (2028–2034) kohéziós politikájának érintett dokumentumaiból emeljük ki a vonatkozó részeket. A munkát konklúzió zárja.

## A térségi fejlettség és elmaradottság értelmezése

A térségi fejlettség fogalma összetett és többdimenziós jelenség, amely a vizsgált földrajzi egységen belül fennálló természeti, társadalmi, gazdasági és infrastrukturális jellemzők együttesének értelmezését igényli. Ez a komplexitás jelentős módszertani kihívásokat vet fel, különösen akkor, amikor nem egy-egy konkrét mutatót, hanem egy terület „átlagos” fejlettségi szintjét kívánjuk megragadni.<sup>5</sup> A fejlettség mérése a földrajzi elhelyezkedéstől, az elemzés területi léptékétől, a vizsgált időszakától, a rendelkezésre álló statisztikai adatoktól, valamint a különböző jelenségek társadalmi értelmezésétől és megítélésétől is függ.<sup>6</sup>

A fejlettség relatív jellemző, amely területi egységek egymáshoz való viszonyításával nyeri el értelmét; e viszonyítás nem igazán mennyiségi, hanem minőségi jellegű, amelyet társadalmilag konstruált értékítéletek határoznak meg. Az „európai” gondolkodásban – és leginkább a nyugati hegemon fejlődésszűzshoz idomulva – jellemző módon a magas jövedelemszint vagy például a korszerű infrastruktúra és a magas iskolai végzettség jelennek/jelentek meg a fejlettség általános indikátoraiként. Ez a szemlélet sokáig – átvéve a 18–19. századi társadalomtudományok s kiváltképp a szociológia elméleteit – determinisztikus, progresszív logikát követett, feltételezve, hogy a térségek lineáris fejlődési pályán helyezkednek el, és különböző fejlettségi fokozatok mentén (például fejlett, közepesen fejlett, elmaradott) sorrendbe állíthatók.<sup>7</sup> Az 1950-es, 1960-as évek latin-amerikai strukturalista iskolájából kiindulva egyre nagyobb hangsúlyt kapott az alternatív, illetve a többutas fejlődési modellek lehetősége is, amely a múlt század 80-as éveitől kezdve az úgynevezett *post-development* gondolkörben csúcsosodott ki.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> SZABÓ 2015.

<sup>6</sup> NEMES NAGY 1998; FARKAS–SZABÓ 2012.

<sup>7</sup> HAMILTON 1992; SZTOMPKA 1993; SÁRKÁNY–SOMLAI 2004; FARKAS 2018.

<sup>8</sup> ESCOBAR 2000; LAWSON 2007; BOROS 2010.



A 20. században a fejlettség értelmezése főleg gazdasági és infrastrukturális alapokra épült, a modernizációs paradigma logikáját tükrözte. Idővel, jórészt az 1960-as, 1970-es évektől kezdődően, megjelentek azonban azok a tudományos és társadalmi elvárások, amelyek a természeti környezet, valamint a társadalmi szempontok – például életminőség, egészség, oktatás, egyenlőtlenségek – erőteljesebb integrációját sürgették a fejlettség értelmezésébe és ezek megjelenítését a mérésében. E kritikai megközelítések nemcsak az akadémiai diskurzusban, hanem a szakpolitikai gondolkodásban is megjelentek, amit számos nemzetközi jelentés, új indikátor (például az ENSZ által kidolgozott *human development index*, vagyis HDI, az OECD-féle *better life index*, azaz BLI, vagy a Stiglitz-jelentés), illetve egyéb civil kezdeményezések is fémjelznek.

Az 1. táblázat a 20. századi fejlődéelméletek és a fejlődésről való gondolkodás, illetve a jelenség mérésének összefüggéseit szemlélteti. A két oldal viszonya az elméletek, ideológiák és a tudományos diszciplínák erősödése/gyengülése oldaláról hat a módszertan felé: e kölcsönös hatásmechanizmusban a domináns fejlődésparadigmák és a vezető tudományterületek mindig is erőteljesen befolyásolták az alkalmazott indikátorok típusát és a mérés módszertanát. A GDP-alapú fejlettségmérés ennek megfelelően a modernizációs, ökonomista szemlélet örökségeként értelmezhető, míg a strukturális jellemzők bevonása a strukturalista-funkcionalista irányzat hatását tükrözi. A 70-es évektől azonban paradigmaváltás indult el, és a növekedéscentrikus megközelítést fokozatosan felváltotta egy holisztikusabb szemlélet, amely az emberi alapjogokat, szükségleteket, a társadalmi részvételt és a nemi egyenlőséget is integrálta a fejlődés fogalmába. Ennek hatására a fejlődés mérése is sokrétűbbé vált: új indikátorokat és komplex indikátorrendszereket – például HDI (*human development index*), GII (*global innovation index*), MPI (*multidimensional poverty index*) – vezettek be, amelyek túllépnek a pusztán gazdasági mutatókon, és hangsúlyozzák a társadalmi jólét, az egyenlőség és a fenntarthatóság dimenzióit is.<sup>9</sup>

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az újonnan megjelenő alternatív fejlettségi koncepciók és mérési eljárások – legyenek koncepcionálisan bármennyire is előremutatók – gyakran hordoznak magukban bizonytalanságokat és szubjektív elemeket. Emiatt számos kritika érte ezeket, különösen a mutatók kiválasztásának és súlyozásának indokoltsága kapcsán (például miért éppen három komponens alkotja a HDI-t, és miért pont ezeket az aspektusokat mérik). Összességében a fejlettségi indikátorok alkalmazása továbbra is rendkívül sokszínű, s így a tudományos eredmények és ezek „üzenetei” nem kínálnak egyértelmű útmutatást a szakpolitika, kifejezetten a regionális politika számára. Ennek következtében az európai kohéziós politika kialakítása során egyre inkább jellemzővé vált az indikátorok szelektív, célorientált alkalmazása, amely gyakran saját szakpolitikai döntések függvénye.

<sup>9</sup> FARKAS 2018.



1. táblázat: A fejlődéseméletek és a fejlődés mérésének rendszere 1940-től napjainkig

| <b>Időszak</b>    | <b>Domináns fejlődésemélet(ek) és megközelítések</b>                                                             | <b>A fejlettség/elmaradottság felfogása</b>                                                                                  | <b>A fejlődés mérése</b>                                                                                                                           |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1940–1950-es évek | keynesianizmus, fejlődés-gazdaságtan, modernizációelmélet, evolucionizmus, strukturalista-funkcionalista nézetek | gazdasági növekedés, iparosítás, gazdasági-társadalmi modernizáció                                                           | GDP(-növekedés)                                                                                                                                    |
| 1960-as évek      | strukturalizmus, függőségelméletek                                                                               | iparosítás (ISI), tőkefelhalmozás, kizsákmányoló mechanizmusok, egyenlőtlen csere                                            | (egy főre jutó) GDP-növekedés, a GDP szektoriális eloszlása                                                                                        |
| 1970-es évek      | alternatív fejlődési utak, társadalmi jelzőszámprogram                                                           | alapvető szükségletek, alapvető javak megléte                                                                                | egy főre jutó GDP-növekedés + alapvető javak, szükségletek, komplex indikátorok                                                                    |
| 1980–1990-es évek | neoliberalizmus                                                                                                  | strukturális reformok, privatizáció, dereguláció                                                                             | egy főre jutó GDP-növekedés, nem monetáris tényezők figyelembevétele, HDI, komplex mutatók                                                         |
|                   | post-development                                                                                                 | lokális társadalmi mozgalmak, helyi kultúrák és közösségek érdekérvényesítése                                                |                                                                                                                                                    |
|                   | emberi fejlődés                                                                                                  | emberi képességek kiszélesítése, képességszemlélet                                                                           |                                                                                                                                                    |
| 2000-es évek      | millenniumi és fenntartható fejlesztési célok                                                                    | fenntartható fejlődés, klímaváltozás, szegénységsökkentés, egyenlőtlenségek csökkentése, holisztikus szemlélet, „Beyond GDP” | MDG (millennium development goals) és SDG (sustainable development goals) indikátorrendszer, WDI (world development indicators), egy főre jutó GDP |

Forrás: FARKAS 2018: 98

## A fejlettség mérésének jelenlegi gyakorlata az Európai Unióban

Napjainkban az országok és régiók fejlettségének mérése jellemzően egy kiemelt indikátor vagy egy komplex mutatószámrendszer alapján történik. A legelterjedtebb mutatók az egy főre jutó GNI és GDP, amelyek elsősorban a gazdasági fejlettséget és a relatív teljesítményt tükrözik, nem pedig a komplex társadalmi-gazdasági fejlettséget. Noha ezen indikátorok több szempontból is vitathatók – például jellegük, összetevőik, illetve a területi korrekcióigények (telephely-székhely, ingázás jelensége) tekintetében,<sup>10</sup> vagy hogy nem veszik figyelembe a növekvő termelés környezeti és társadalmi költségeit,

<sup>10</sup> NEMES NAGY 1998.



figyelman kívül hagyják a nem piaci tranzakciókat<sup>11</sup> –, az egyszerű értelmezhetőség és a jól kidolgozott metodika (nemzeti számlák) miatt továbbra is ezek képezik a regionális politika alapját az Európai Unióban. Bár eredetileg nem erre a célra szánták, az egy főre jutó GDP mára az életszínvonal és a jólét univerzális mérőszámává vált, mivel a GDP növekedése (azaz a gazdasági növekedés) általában magasabb jövedelemmel, magasabb fogyasztással és az életszínvonal emelkedésével jár.<sup>12</sup>

Az EU Kohéziós Alapja a legelmaradottabb tagállamokat támogatja, különös tekintettel azokra, ahol az egy főre jutó GNI nem éri el az uniós átlag 90%-át, míg az ERFA (Európai Regionális Fejlesztési Alap) és az ESZA (Európai Szociális Alap) forrásai azon NUTS 2 szintű régiók számára biztosítanak kiemelt támogatást, ahol az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson számítva az EU-átlag 75%-a alatt marad. Habár az utóbbi mutató alapján fejlettebbnek számító régiók (a GDP/fő az uniós átlag 75–100%-a vagy nagyobb mint 100%) is részesülhetnek támogatásban, az erőforrások allokációja – a koncentráció elvének megfelelően – erősen súlyozott a hátrányosabb helyzetű térségek irányába. A Kohéziós Alap forrásainak elosztásához és a méréshez az országos szint adott, míg utóbbiakhoz a háromszintű regionális beosztás, az úgynevezett NUTS lett kialakítva az Európai Unióban. Ez utóbbi eredetileg statisztikai és elemzési célokat szolgált, azonban mára a szakpolitikai döntéshozatal egyik alapvető eszközévé vált.<sup>13</sup>

A 2021–2027-es költségvetési ciklus kezdetén a 240 NUTS 2 régió közül 78 (33%) tartozott a kevésbé fejlett kategóriába, ahol az EU lakosságának mintegy 27%-a élt. Az átmeneti régiók száma 67, míg a fejlettebb kategóriában 95 egység szerepelt.<sup>14</sup> A besorolás a ciklus alatt változatlan marad a jogszabályi előírás miatt, noha az adatok és a régiók határai részben módosultak.

Felmerül a kérdés, hogy vajon milyen más lehetőségek vannak a legelmaradottabb régiók lehatárolására. Ian Hamilton rámutat, hogy az 1950–60-as években a beavatkozásra szoruló térségek kijelölése gyakran a foglalkoztatottsági és munkanélküliségi mutatók alapján történt.<sup>15</sup> Ha a NUTS 2 régiók (244 egység a NUTS 2024 beosztás szerint) 2022-es munkanélküliségi rátáját hasonlítjuk össze a GDP/fő (pps) értékeikkel, akkor a korrelációs együttható értéke csupán  $-0,36$ , azaz a mutatók közötti kapcsolat fordított, de nem túl erős. Ez arra utal, hogy a munkanélküliségi ráta alkalmazása esetén több, a GDP/fő alapján gazdaságilag fejlettebb, de magasabb munkanélküliséggel küzdő régió – például Brüsszel, Bécs, Stockholm, valamint Párizs, Madrid, Lisszabon, Athén, Róma térsége – kerülhetne be a kiemelten támogatott kategóriába, miközben számos kelet-közép-európai régió, például magyar, lengyel, cseh, román kiszorulna abból. (Ha a jelenleg érvényes GDP/fő arányból indulunk ki – ahogy ez korábban látható –, azaz a régiók közel egyharmada kapna kiemelt támogatást, akkor a munkanélküliségi ráta 6,7%-os értéke lenne a küszöb [a GDP/fő esetében 26 500 pps a küszöbérték].) Ez a megközelítés tehát elsősorban kelet-közép-európai perspektívából nem lenne előnyös. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy míg az utóbbi térségben a szegénység,

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

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

<sup>13</sup> A NUTS-régiókról és a nomenklatúra legutóbbi változásairól bővebb áttekintést ad például SZABÓ 2005, SZABÓ–FARKAS 2024.

<sup>14</sup> Bizottság (EU) 2021/1130 végrehajtási határozata.

<sup>15</sup> HAMILTON 1999.



a társadalmi kirekesztettség és a munkanélküliség leginkább a vidéki területeken koncentrálódik, addig Nyugat-Európában inkább a nagyvárosokat érinti, így a regionális politika egyik prioritása „nyugati szemmel” a városfejlesztés. Ezt a célkitűzést az uniós szabályozás is tükrözi: a 2021–2027-es időszakban a regionális támogatások legalább 8%-át városfejlesztésre kell fordítani.

További lehetséges indikátorként merül fel az egy háztartásra jutó jövedelem, amelyet az EU regionális szinten is mér és időközönként közöl. A 2022-es NUTS 2 szintű adatok alapján ez a mutató szoros, pozitív kapcsolatot állapít meg az egy főre jutó GDP-vel (pps): a korrelációs együttható értéke 0,77. A két mutató alapján azonosított „leginkább támogatandó” régiók (81-81 db) között csupán hat térség különbözik (különbözőbb hasonlóságot nem mutatva egy-egy olasz, spanyol, portugál, román, lengyel régió és Észtország lenne jogosult jövedelem alapján jelentősebb támogatásra), ami arra utal, hogy a GDP/fő mutató ebben az esetben megfelelően képes azonosítani az alacsony jövedelmű háztartásokkal rendelkező térségeket is, s ez alapján felesleges lenne lecserélni az indikátort.

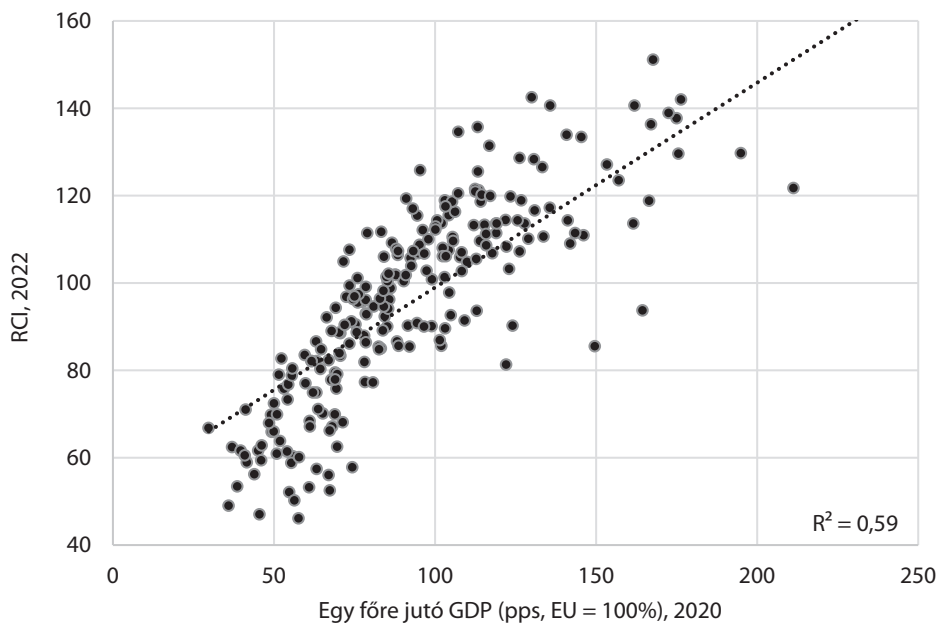
Egy harmadik lehetőség lehetne az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága által kidolgozott Regionális Versenyképességi Index (*regional competitiveness index*, RCI), egy összetett, 68 indikátorból álló mutatószám, amelyet legutóbb 2022-ben publikáltak.<sup>16</sup> (Előnye, hogy már többször kiszámolták az elmúlt években, így idősorosan is rendelkezésre áll.) Az index számítási módszerének jellemzője, hogy hét ország esetében a különálló fővárost összevonták a környező régiójával mint ingázási zónával, így csak 234 egységre készült el a számított érték. Az RCI és a GDP/fő mutató között viszont szintén szoros a kapcsolat, a korrelációs együttható 0,77. Az összefüggés, az elemzők közlése alapján, a fejlettebb régiók körében gyengül, azaz az RCI-érték tekintetében a fejlettebb régiók jobban szóródnak, ugyanakkor a cél a fejletlenebbek meghatározása, amiben viszont komoly egyezés van (1. ábra). A korábban felvázolt logikát követve: ha a régiók egyharmada kiemelt támogatásra lenne jogosult, akkor a két mutató közötti szoros kapcsolat miatt a 81-81 régió között mindössze 12 eltérés lenne (körülbelül 15%): magasabb támogatáshoz jutnának például olasz, spanyol, francia régiók, míg nem kapnának kiemelt támogatást egyes cseh, lengyel, lett, litván, portugál vagy belga régiók, ha az RCI lenne a támogatások kiemelt indikátora. A fő kihívás az RCI alkalmazása kapcsán az, hogy noha módszertanilag és statisztikai szempontból megalapozott, vitatható a használt indikátorok köre (miért azokat választották) és súlyozása (összetevők relatív súlya). Összességében a komplex mutatók kialakítása szükségszerűen magában foglal értékítéleteket, normatív döntéseket, amelyek önkényesnek is tekinthetők.<sup>17</sup>

A 2010-es évek közepén volt kísérlet regionális HDI-számításokra az Európai Unió berkeiben (hat mutatóból), de ez nem tükrözött érdemileg más képet, mint az egy főre jutó GDP, s nem is lett megújítva később.

<sup>16</sup> European Commission 2023a.

<sup>17</sup> European Parliament 2016.





1. ábra: Összefüggés az Európai Unió NUTS 2 régióinak egy főre jutó GDP- (pps) és RCI-értékei között  
 Forrás: European Commission 2023a

Hasonlóan európai bizottsági szinten fogalmazódott meg 2016-ban egy olyan komplex mutató, amelynél a gazdasági mutatókat szándékosan kizárták: ez a European Social Progress Index (EU-SPI), amely a társadalmi fejlődést méri. Az egy főre jutó GDP kiegészítésére szánták, a politikai döntéshozatal eszközeként. Annak ellenére, hogy az EU-SPI is új lehetőségeket kínál a politikai döntéshozatalban, az európai kohéziós politika keretében biztosított források elosztása nagyrészt a régiók GDP-jétől függ. Beltrán-Esteve és szerzőtársai szerint ez valószínűleg azért van, mert az index még viszonylag új, de azért is, mert a robusztusságát bizonyítani kell, illetve az összetett indexek átfogóak és nagyon hasznosak az összefoglaláshoz, azonban felépítésük néhány szubjektív döntésen alapul olyan kulcsfontosságú kérdésekben, mint a mutatók kiválasztása és normalizálása, az összetevők közötti kompenzálhatóság mértéke és az aggregációs módszerek. Ráadásul az EU-SPI és az egy főre jutó GDP között pozitív korreláció van.<sup>18</sup> (Kutatók is számoltak ilyen komplex indexeket, például spanyol elemzők egy multidimenziójú regionális fejlettségi indexet, de összevetve az aktuális elosztási mechanizmussal, mindössze 6% eltérést találtak a jogosultságban a régiók között.)<sup>19</sup>

Persze mindez nem jelenti azt, hogy ne használnának egyes országokban, így hazánkban is, különböző fejlettségi indikátorokat a GDP helyett vagy annak hiányban (alacsonyabb területi szint miatt) az elmaradottabb térségek kimutatására

<sup>18</sup> BELTRÁN-ESTEVE et al. 2023.

<sup>19</sup> European Parliament 2016.



(Magyarországon a hátrányos helyzetű kistérségek, majd járások lehatárolásához képeztek komplex fejlettségi mutatókat), de ezek európai uniós szintre emelésére sem látni egyelőre példát.

Végezetül felmerül, hogy vajon az egy főre jutó GDP megtartható-e vezető indikátorként, esetleg kiegészítő mutatók bevezetésével. Az Európai Bizottság egy 2023-as jelentése szerint egyre világosabbá válik, hogy a GDP önmagában nem alkalmas a társadalmi és környezeti fejlődés átfogó mérésére. Ezért indultak el a fenntartható és inkluzív jóléti mutatók kidolgozására irányuló kutatások, amelyek célja, hogy a GDP kiegészítéseként figyelembe vegyék az életminőség különböző aspektusait (például egészségügy, oktatás, rekreáció), az egyenlőtlenségeket vagy akár a környezeti terheket (például szennyezés, üvegházhatású gázok kibocsátása), a természeti erőforrások kimerülését.<sup>20</sup> Ezek a mérőszámok jelenleg ugyanakkor még nem állnak rendelkezésre teljes körű statisztikai adatok formájában, így érdemi előrelépés sem igazán történt. Eközben a GDP statisztikai számbavétele egyre pontosabbá válik, akárcsak a népességre vonatkozó adatok, amelyek a GDP/fő mutató számításának másik pillérét képezik.

A kohéziós politika célja – tudniillik, hogy az elmaradott régiók gazdasági fejlettsége nőjön, azaz az egy főre jutó GDP értéke emelkedjen – nemcsak a gazdasági teljesítmény javulásával érhető el, hanem a népesség csökkenésével is. Míg az előbbi kívánatos célkitűzés, lehetőség szerint fenntartható módon, addig az utóbbi – sem EU-s, sem tagállami szinten – nem tekinthető kívánatosnak. Minden ellenkező törekvés ellenére ugyanakkor a NUTS 2 régiók közel 45%-a népességcsökkenést könyvelt el 2020 és 2024 között, sőt több mint 2%-os visszaesés volt tapasztalható számos görög, olasz, lengyel, szlovák, magyar, román, bolgár, valamint kelet-németországi térségben. Ez a demográfiai csökkenés is módosíthatja tehát a GDP/fő mutató mint fejlettségi indikátor értelmezését.

## A régiók átalakítása és egyéb szempontok

Az elmúlt ciklusokban egyre gyakoribbá vált az uniós tagállamokban a regionális szintű területi egységek újradefiniálása. E változások mögött gyakran felfedezhető az a szándék, hogy a régiók kiemelt uniós támogatásokhoz jussanak – különösen akkor, ha az adott térség egy főre jutó GDP-je így az uniós átlag 75%-a alá esik. A régiók határainak módosítására általában a NUTS-osztályozás háromévenkénti felülvizsgálatakor kerül sor, azonban ezek hatása a támogatási jogosultságokra (az új egy főre jutó GDP-adatok figyelembevételével) csak az új uniós költségvetési ciklus kezdetén válik érvényessé. Ilyen átalakításokra számos példa hozható.

Már az 1990-es években előfordult, hogy a területi beosztások átalakítása a támogatások elosztásának módosulásához vezetett. Az Egyesült Királyság például a 2000–2006-os időszakra kérte NUTS-beosztásának módosítását: ekkor Wales két régióját úgy alakították át, hogy a létrehozott nyugati régió – az uniós átlag 75%-a alatti GDP/fő érték révén – bekerült a kiemelten támogatott térségek körébe, jöllehet korábban egyik walesi régió sem volt ebben a kategóriában.<sup>21</sup> Hasonlóképpen Devon és Cornwall

<sup>20</sup> European Commission 2023b.

<sup>21</sup> Kovács 2015.



korábban egy statisztikai régiót képeztek (75% feletti GDP/fő értékkel), ám szétválasztásuk után Cornwall immár 60% alatti értékével jogosulttá vált a kiemelt támogatásra.<sup>22</sup>

Több tagállamban megtörtént a fővárosi régiók átalakítása is, amely során a főváros egyik térsége önálló régióvá vált vagy szomszédos régiókhoz került. Portugáliában a 2000-es évek elején Lisszabon nagy kiterjedésű NUTS 2 régiójából három NUTS 3 egységet csatoltak át más NUTS 2 régiókhoz, s noha a fővárosi régió kiesett a legelmaradottabb kategóriából (ahonnan egyébként is kikerült volna), de a leválasztott részek – új régióik révén – a kedvezményezett kategóriában maradtak. A 2020-as évek elején újabb felosztás történt: Lisszabon térségét két NUTS 2 régióra bontották: egy északi (Grande Lisboa) és egy déli (Península de Setúbal) egységre. 2022-ben az eredeti nagy régió egy főre jutó GDP-je az EU-átlag 102%-án állt, míg a déli rész különválása után annak értéke már csak 53% volt, szemben a főváros 120%-os mutatójával, így a déli régió potenciálisan kedvezőbb támogatási pozícióba került.<sup>23</sup>

Hasonló logika mentén zajlottak ilyen jellegű átalakítások a posztszocialista országokban is. Magyarország és Lengyelország kezdetben a fővárost is magában foglaló, nagyobb NUTS 2 régiókat jelölt ki, amit azonban később módosítottak. Lengyelországban a 2016-os NUTS-besorolás érvénybe lépésekor a Mazowieckie régiót – amelyben Varsó is volt – NUTS 1 szintre emelték, majd két új NUTS 2 egységre osztották: az egyiket a főváros és környezete (*Warszawski stołeczny*) alkotta, a másik pedig a *Mazowiecki regionalny* nevű, „lyukas” régió lett.<sup>24</sup> A döntést a főváros és környezete közötti jelentős fejlettségbeli különbség indokolta.<sup>25</sup> Magyarországon ugyanez a logika vezetett a Közép-magyarországi régió Budapestre és Pest vármegyére való kettéválasztásához. E lépéssel egy régi problémát orvosoltak, hiszen Pest megye érdemben kevesebb támogatást kapott, mivel a fővárossal közös régiónak magas volt az egy főre jutó GDP-értéke.<sup>26</sup>

Más tartalmú, de ehhez a kérdéskörhöz tartozik a régiók tipizálása is. Az Eurostat az elmúlt években környezeti és társadalmi szempontok alapján új kategóriákat vezetett be a NUTS 2 és 3 területi szinteken. NUTS 3 szinten megkülönböztetnek urbánus, átmeneti és rurális (*urban, intermediate, rural*), valamint nagyvárosi és nem nagyvárosi (*metropolitan, non-metropolitan*), továbbá tengerparti és nem tengerparti (*coastal, non-coastal*) régiókat. A legalacsonyabb területi szinten (LAU) az urbanizáció mértéke (DEGURBA), a funkcionális várostérségek (*functional urban areas*) és a tengerparti területek (*coastal areas*) is külön kategóriát képeznek (ezeket a területi tipológiákat 2017-ben jogszabályi környezetbe ültették az EU 2017/2391-es rendeletével, az úgynevezett Tercet-rendelettel). A jogszabályban nem legalizált módon még létezik az országhatár menti (*border regions*), a hegyvidéki (*mountain regions*) és a szigetekre (*island regions*) vonatkozó régiótipizálás is. Noha ezek a besorolások fontosak lehetnek a régiók társadalmi-gazdasági elemzése szempontjából, egy-egy csoport tagjai körében nagy fokú heterogenitás tapasztalható, például fejlettség tekintetében, és fontosabb egy térség fejlettségében makroregionális helyzete – hogy posztszocialista, dél-európai vagy nyugat-európai régióról van-e szó –, mint például az, hogy tengerparti vagy határ menti

<sup>22</sup> DI CATALDO 2017.

<sup>23</sup> SZABÓ–FARKAS 2024.

<sup>24</sup> SZABÓ–SZABÓ 2018.

<sup>25</sup> PIKLER 2016.

<sup>26</sup> PIKLER 2016; SZABÓ–SZABÓ 2018.



régióról beszélünk. Ezt igazolja, hogy az egy főre jutó GDP-ben nem mutatkozik érdemi különbség a tipizált régiócsoporthoz között (kivéve a nagyvárosok és a vidék közötti különbséget), s az egyes csoportokon belül is nagy a relatív szóródás.<sup>27</sup> Igari András szerint ez magyarázza azt is, hogy az elmúlt évtizedekben fokozatosan csökkent a specifikus térségtípusok célzott támogatásának szerepe, habár azok problémáiról továbbra sem szabad megfeledkezni – ezt a Lisszaboni Szerződés is megerősíti. Jelen állás szerint tehát nincs szakmai indokoltsága a támogatási rendszer térségtípus-alapú újrastrukturálásának.

A térségek kapcsán egyre gyakrabban megfogalmazódik az is, hogy a NUTS statisztikai és közigazgatási felosztás, ugyanakkor a földrajzi térben inkább a funkcionális térségek a meghatározók a társadalom és a gazdaság területisége szempontjából, ám egyelőre az ilyen lehatárolások (amelyek például a funkcionális várostérségeknél az ingázásra építenek) még nem meggyőzők, mivel például nincsenek területi gazdáik, akik a fejlesztési folyamatokat levezényelnék egy ilyen térségben, központi indítatásból meg elég vitatható.

Felmerülhet az is, hogy a fejlettség szerinti besorolást alacsonyabb, azaz NUTS 3 szinten vezessék be (ezt eddig érdemben nem vetették fel, feltehetőleg a nagyszámú [1165 db] területegység miatt). Ez lehetővé tenné a célzottabb támogatást, hiszen sok esetben egy közepesen fejlett NUTS 2 régió belül is lehetnek erősen elmaradott térségek – ezek jelenleg kiesnek a magasabb támogatási intenzitásból –, illetve fordítva, elmaradottabb régió belül is lehet kisebb fejlettebb részeket találni. Konkrét példákat hozva, Belgiumban a 2023-as adatok szerint Liège tartomány GDP/fő mutatója 86% volt, míg egyik NUTS 3 régiója, Waremmé csak 58%-on állt; ugyanakkor például Spanyolországban Castilla-La Mancha NUTS 2 régiójának 73%-os értéke mellett Cuenca térsége már 87%-os értéket ért el. Magyarország esetében jelenleg az EU-szintű fejlettségi besorolás NUTS 2 szinten történik, ám a kohéziós politika megvalósítása már NUTS 3, azaz vármegyei szinten zajlik (stratégiai tervezés, programalkotás, pályázatok), így egy esetleges váltás nem jelentene újdonságot hazánk számára. Lényeges ugyanakkor, hogy Eurostat-adatok szerint 2022-ben Budapest mellett Győr-Moson-Sopron és Fejér, 2023-ban pedig Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom vármegye lépte át az uniós átlag 75%-át az egy főre jutó GDP (pps) tekintetében. Mivel a szakpolitikai döntés a legutóbbi három év GDP/fő (pps) adatainak átlagán alapul, elképzelhető, hogy például Fejér vagy Győr-Moson-Sopron vármegye is kikerülne a kiemelten támogatott kategóriából. (Ugyanez a probléma a 3-3 vármegyéből álló NUTS 2 régiók esetében egyelőre nem merül fel.) Jelenleg annyi belső területi célzás van a hazai szakpolitikában a vidéki régiók esetében, hogy a Partnerségi Megállapodás alapján – az EU javaslatának megfelelően – a fejlesztési források 65%-át a hét elmaradott NUTS 2 régió közül a négy leginkább rászorulóba kell irányítani. A TOP+ (Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz) ezenfelül a 36 komplex programmal fejlesztendő járást is kiemeli, biztosítva, hogy a támogatások a legelmaradottabb térségekbe koncentrálódjanak.

<sup>27</sup> IGARI 2021.



## Aktuális helyzet az Európai Unióban

Visszatérve az Európai Unió szintjére, a kilencedik kohéziós jelentésről szóló, 2025 májusában megjelent európai parlamenti állásfoglalás (jelentés) kiemeli, hogy az egy főre jutó regionális GDP-nek továbbra is a fő kritériumnak kell maradnia a kohéziós politika keretében a tagállamoknak jutó allokációk meghatározásához, valamint elismeri, hogy egyedi esetekben a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának NUTS 3 egységeit is alkalmazni kell oly módon, hogy felismerjék a NUTS 2 régiókon belüli fejlettségi egyenlőtlenségek fennállását.<sup>28</sup>

Az EU új költségvetési ciklusa (2028–2034) kapcsán 2025 nyarán megjelent európai tanácsi rendelet rögtön az első oldalon kiemeli, s ezzel a mutatót legazilálja, hogy habár a regionális és területi egyenlőtlenségek jelentősen csökkentek az unióban, többek között az EU kohéziós politikája révén, az uniós polgárok 29%-a (mintegy 130 millió fő) továbbra is olyan régiókban él, ahol az egy főre jutó GDP az uniós átlag 75%-a alatt van. A rendelet a definíciók között pedig részletezi is a GDP/fő szerepét: a régióknak a három kategória egyikébe való besorolását az alapján kell meghatározni, hogy az egyes régiók egy főre jutó GDP-je – vásárlóerő-egységben (pps) mérve és a 2021–2023-as időszakra vonatkozó uniós adatok alapján számítva – hogyan viszonyul az EU27 ugyanazon referencia-időszakra vonatkozó átlagos egy főre jutó GDP-értékéhez. Ez a három kategória pedig: kevésbé fejlett régiók (*less developed regions*), ahol az egy főre jutó GDP (pps, %) kisebb, mint az EU27-átlag 75%-a, átmeneti (*transition*), ha 75 és 100% között van, valamint fejlett (*more developed*), ha 100% felett van az érték. A régiókat határozatokkal fogják besorolni, ami 2028. január 1-től 2034. december 31-ig lesz érvényes.<sup>29</sup> Az is nyilvános már, hogy a kevésbé fejlett régióknak rögzítetten legalább 218 milliárd euró összegű támogatás jutna a kohéziós keretből, amivel a támogatás koncentrációja érvényesülne.<sup>30</sup> A régiókat illetően felbukkan viszont, hogy a fejlettséget NUTS 3 szinten mérnék, ami mindenképp komoly változás lenne a korábbi ciklusokhoz képest. Ugyanakkor korábban az jelent meg, hogy a NUTS 3 régiók adatai továbbra is felhasználhatók a tervekben a beavatkozások finomhangolására és a helyi egyenlőtlenségek kezelésére, de nem helyettesítik a NUTS 2-t mint az uniós költségvetés elosztásának hivatalos alapját. (Az Európai Parlament hangsúlyozta a részletesebb regionális kritériumok – beleértve a NUTS 3-at is – használatának fontosságát az egyenlőtlenségek jobb megértése érdekében,<sup>31</sup> de ezek ajánlások vagy elemzési pontok, nem pedig végleges elosztási törvények.) A régiókhoz hasonlóan az országok fejlettségi besorolása is elkészül majd, méghozzá az eddigi gyakorlat szerint, azaz az egy főre jutó GNI-érték lesz az indikátor, s az EU27 átlagának 90%-a lesz a fejlettségi küszöb – ezt az előbb is hivatkozott rendelet a nemzeti

<sup>28</sup> P10\_TA(2025)0098: Az Európai Parlament 2025. május 8-i állásfoglalása a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló kilencedik jelentésről (2024/2107[INI]).

<sup>29</sup> COM(2025) 565: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Gazdasági, Társadalmi és Területi Kohéziós, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési, Halászati és Tengeri, Jóléti és Biztonsági Alap 2028–2034 közötti időszakra történő létrehozásáról, valamint az (EU) 2023/955 és az (EU, Euratom) 2024/2509 rendelet módosításáról.

<sup>30</sup> European Commission 2025b.

<sup>31</sup> P10\_TA(2025)0098: Az Európai Parlament 2025. május 8-i állásfoglalása a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló kilencedik jelentésről (2024/2107[INI]).



és regionális partnerségi terv leírásánál rögzíti (22. cikk).<sup>32</sup> Összességében mindezekkel a Bizottság továbbra is egyszerű és átlátható elosztási rendszert javasolt a kohéziós politikához és a nemzeti és regionális partnerségi tervekhez.

## Zárszó

Az Európai Unió következő, 2028–2034 közötti többéves pénzügyi keretének előkészítése során valamennyi szakpolitikát – így a kohéziós politikát is – újratárgyalják. Ennek hátterében egyrészt a korábbi évek tapasztalatai, másrészt a megváltozott belső és külső körülmények állnak. A reformfolyamat kiemelt eleme a szakpolitikai célkitűzések és az uniós források elosztásának módja, amelynek középpontjában – összhangban a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseivel – továbbra is a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók felzárkóztatása áll. A következő ciklus tervezési munkálatai során így ismét előtérbe kerülhetnek a NUTS-régiók lehatárolásával kapcsolatos kérdések, valamint az elmaradottság mérésének módszertani megközelítései. Tanulmányunk e keretrendszerben vizsgálta az alternatívákat, valamint bemutatta a legfrissebb statisztikai adatok alapján kirajzolódó indikátor-összefüggéseket. Az eddigiek alapján azonban feltételezhető, hogy – az új elvek és indikátorok felmerülése ellenére – továbbra is az egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson számítva) és GNI maradhat a fejlettség és így a támogatási jogosultság legfontosabb mérőszáma. Ebben az is szerepet játszhat, hogy egyszerű és egyértelmű, egyetlen számból áll, ami vonzónak és könnyen érthetővé teszi az EU társadalmát, a politikai döntéshozók és a média számára is. Az is fontos a politikai döntéshozatal szempontjából, hogy az adatoknak a lehető legfrissebbnek, időszerűnek és relevánsnak kell lenniük. Emellett a konszenzus is fontos, azaz a témáról szóló tagállami szintű egyeztetés során egyelőre nem állt elő egyetértés, mivel egy új módszertan egyeseknek kedvez, másoknak nem, s így a konszenzust a mérési módszer továbbvitele jelenti. Hasonló a helyzet a helyi és regionális önkormányzatok szintjén is, nincs egyetértés a GDP-n túli mutatók tekintetében (csak az, hogy ez nem elég kifejező), ahogy ezt a Régiók Bizottságának felmérése kimutatta.<sup>33</sup>

Az indikátorok megmaradása hazánkat illetően jelenleg abból a szempontból kedvező fejleménynek tekinthető, hogy így a vidéki régiók mindegyike, valamint a vármegyék döntő többsége továbbra is a 75%-os küszöb alatt helyezkedik el, így elvileg jogosultak maradhatnak a kiemelt támogatásra. Ugyanakkor az is elgondolkodtató, hogy húsz évvel az uniós csatlakozás után a magyar térségek jelentős része még mindig ebbe a kategóriába tartozik, ami szükségessé teszi a jövőbeni hazai fejlesztéspolitika mélyreható átgondolását, különös tekintettel felzárkóztató hatására.

A cikkben megfogalmazott – a közölt tényeken túlmenő – információk és vélemények a szerzők saját álláspontját tükrözik, és nem feltétlenül esnek egybe az Európai Bizottság álláspontjával.

<sup>32</sup> COM(2025) 565: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Gazdasági, Társadalmi és Területi Kohéziós, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési, Halászati és Tengeri, Jóléti és Biztonsági Alap 2028–2034 közötti időszakra történő létrehozásáról, valamint az (EU) 2023/955 és az (EU, Euratom) 2024/2509 rendelet módosításáról.

<sup>33</sup> European Parliament 2016.



## Felhasznált irodalom

- BELTRÁN-ESTEVE, Mercedes et al. (2023): Is the European Social Progress Index Robust? Implications for the Design of European Union Regional Cohesion Policy. *Regional Studies*, 57(11), 2285–2306. Online: <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2159022>
- BOROS Lajos (2010): Földrajzi alapkategóriák gazdaságföldrajzi kontextusban. In MÉSZÁROS Rezső (szerk.): *A globális gazdaság földrajzi dimenziói*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 40–56.
- DI CATALDO, Marco (2017): The Impact of EU Objective 1 Funds on Regional Development: Evidence from the U.K. and the Prospect of Brexit. *Journal of Regional Science*, 57(5), 814–839. Online: <https://doi.org/10.1111/jors.12337>
- ESCOBAR, Arturo (2000): Beyond the Search for a Paradigm? Post-Development and Beyond. *Development*, 43(4), 11–14. Online: <https://doi.org/10.1057/palgrave.development.1110188>
- European Commission (2021): *A Bizottság (EU) 2021/1130 végrehajtási határozata (2021. július 5.) a 2021–2027-es időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap Plusz keretében biztosított támogatásra jogosult régiók, valamint a Kohéziós Alapból nyújtott támogatásra jogosult tagállamok jegyzékének összeállításáról*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32021D1130>
- European Commission (2023a): *EU Regional Competitiveness Index 2.0*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2776/46106>
- European Commission (2023b): *Strategic Foresight Report 2023*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2792/32296>
- European Commission (2025a): *Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Gazdasági, Társadalmi és Területi Kohéziós, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési, Halászati és Tengeri, Jóléti és Biztonsági Alap 2028–2034 közötti időszakra történő létrehozásáról, valamint az (EU) 2023/955 és az (EU, Euratom) 2024/2509 rendelet módosításáról*. COM(2025) 565 végleges. 2025. július 16. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52025PC0565R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52025PC0565R(01))
- European Commission (2025b): *Europe's Budget. Cohesion at the Core of EU's Future*. Online: <https://doi.org/10.2776/0784652>
- European Parliament (2016): *Beyond GDP: Regional Development Indicators*. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577953/EPRS\\_BRI\(2016\)577953\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577953/EPRS_BRI(2016)577953_EN.pdf)
- European Parliament (2025): *Az Európai Parlament 2025. május 8-i állásfoglalása a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló kilencedik jelentésről (2024/2107(INI))* P10\_TA(2025)0098. Online: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0098\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0098_EN.html)
- Eurostat (2025): *Eurostat Regional Yearbook 2025*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2785/5478134>
- FARKAS Máté (2018): *A társadalmi-gazdasági fejlődés elméleti és módszertani kérdései a 20. század második felében*. PhD-disszertáció. Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem. Online: <https://doi.org/10.15476/ELTE.2018.012>



- FARKAS Máté – SZABÓ Pál (2012): A fejlettség különböző felfogásai és mérései Európában és Magyarországon. *Közép-Európai Közlemények*, 5(1), 86–101.
- IGARI András (2021): Speciális régiótípusok szerepe az európai unió regionális egyenlőtlenségeiben. *Földrajzi Közlemények*, 145(4), 300–316. Online: <https://doi.org/10.32643/fk.145.4.3>
- HAMILTON, Ian (1999): A regionális politika összefüggései. *Regionális Tudományi Tanulmányok*, 4, 33–46.
- HAMILTON, Peter (1992): The Enlightenment and the Birth of Social Science. In HALL, Stuart – GIEBEN, Bram (szerk.): *Formations of Modernity*. Oxford–Cambridge: Polity Press – Blackwell, 17–69.
- KENGyel Ákos (2015): *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest: Akadémiai Kiadó. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630597760>
- KOVÁCS Csaba József (2015): Wales periferikus helyzetének és térszerkezetének jellemzői. *Területi Statisztika*, 55(1), 46–59.
- LAWSON, Victoria (2007): *Making Development Geography*. Abingdon, Oxon: Hodder Education.
- NEMES NAGY József (1998) *A tér a társadalomkutatásban*. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- PIKLER Katalin (2016): Az EU területi statisztikai rendszere (NUTS), kapcsolódva a Közép-Magyarország régió kettéválasztásának kérdéséhez. *Tér és Társadalom*, 30(2), 84–88. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2773>
- SÁRKÁNY Mihály – SOMLAI Péter (2004): A haladástól a kontingenciáig. In SOMLAI Péter (szerk.): *Az evolúció elméletei és metaforái a társadalomtudományokban*. Budapest: Napvilág Kiadó, 11–52.
- SZABÓ Pál (2005): A NUTS rendszer ki- és átalakulása. *Comitatus*, 15(8–9), 7–14.
- SZABÓ Pál (2015): *Régió és térszerkezet az elmélettől a területpolitikáig*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- SZABÓ Pál – FARKAS Máté (2024): A NUTS 2024 területi jegyzék jellemzői. *Comitatus*, 34(251), 199–206. Online: <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-251.199>
- SZABÓ Pál – SZABÓ Tamás (2018): A NUTS 2016 jegyzék új elemei és funkciói. *Comitatus*, 28(230), 30–38. Online: [https://epa.oszk.hu/03900/03942/00016/pdf/EPA03942\\_comitatus\\_2018\\_230\\_030-038.pdf](https://epa.oszk.hu/03900/03942/00016/pdf/EPA03942_comitatus_2018_230_030-038.pdf)
- SZTOMPKA, Piotr (1993): *The Sociology of Social Change*. Oxford–Cambridge: Blackwell.



# Tartalom

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| KOLLER BOGLÁRKA: <i>A közép-európaiak kollektív identitása a háború árnyékában, 2022–2025</i>                                                             | 5   |
| VARGA ANDRÁS: <i>Rejtett realizmus</i>                                                                                                                    | 23  |
| HEGYES PÉTER: <i>Az elővigyázatosság mint az élelmiszerjog általános elve kontra technológiai innováció</i>                                               | 47  |
| RÉKA BRIGITTA SZANISZLÓ, AMIRA NAMOUCHI:<br><i>Contextual Analysis of 'Refugee' in French<br/>Online Press from 2014 to 2024</i>                          | 63  |
| SZABÓ PÁL, FARKAS MÁTÉ: <i>A regionális fejlettségi különbségek mérésének régi és új alternatívái az Európai Unióban regionális politikai szempontból</i> | 103 |