

2020

EUSRAT

műhelytanulmányok



2020

EUSTRAT

műhelytanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

**A Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Eötvös József Kutatóközpont
Európa Stratégia Kutatóintézet kiadványa**

Szerkesztőbizottság

Bagi Nikoletta Dóra

Pató Viktória Lilla

Schmidt Laura

Tóth Bettina

Lektor:

Dr. Navracsics Tibor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: schmidt.laura@uni-nke.hu

Weboldal: <https://eustrat.uni-nke.hu>

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Tartalom

Szerzők rövid szakmai életrajza	6
---------------------------------	---

Biztonság- és védelempolitika

Tárnok Balázs

A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét – továbbra is a migráció menedzselése és nem annak megállítása a cél	12
---	----

Miszlivetz Áron James

Elnöki ügyek: transzatlanti partner vagy védelmi szövetséges?	19
---	----

Demokrácia és jogállamiság

Navracsics Tibor

Demokrácia és járvány	23
-----------------------	----

Gát Ákos Bence

Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje	28
--	----

Petri Bernadett

Münchhausen báró a mocsárban – Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről	37
--	----

Pató Viktória Lilla

EYE 2020 – az Európai Ifjúsági Rendezvény és a részvételi demokrácia	44
--	----

Navracsics Tibor

Beszéd az Európai Unió állapotáról	51
------------------------------------	----

Kalas Vivien

Közérdek vagy önérdék? – Az Európai Parlament választási reformról szóló javaslata	54
--	----

Digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés

Pató Viktória Lilla

Nemek közötti egyenlőtlenség a digitális térben, a Digital Gender Gap	58
---	----

Pató Viktória Lilla

Újabb mérföldkőhöz érkezett az Európai Bizottság a Digitális Európa felé vezető úton	63
--	----

Gazdaság és pénzügy

Máthé Réka Zsuzsánna

Skizofrén csiga a nyeregben?	69
------------------------------	----

<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
A német nemzeti érdekek összeütközése a lopakodó föderalizmussal	74
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Mire lesz több és mire kevesebb pénz?	78
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Felértékelődött a régiók szerepe	82
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
K mint katasztrófa?	85
<i>Kalas Vivien</i>	
Bizottsági jelentés egy erősebb Európáért	88
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Szegény Európa egyre szegényebb	92
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>	
Csőbörből vödörbe: krízisből válságba?	96
<i>Petri Bernadett</i>	
Lehetetlenre nem szabad vállalkozni – uniós zöldpolitikai célok és a kisvállalkozások jövője	99

Kisebbségpolitika

<i>Varga Csilla</i>	
Megemlékezés vagy ünneplés? – Trianon a szomszédainknál	105

Oktatás és kultúra

<i>Kalas Vivien</i>	
Tanulmányi mobilitás: tovább nő a különbség Kelet- és Nyugat-Európa között?	109
<i>Kalas Vivien</i>	
Az európai oktatáspolitikai új irányvonalai	113
<i>Kalas Vivien</i>	
A tagállamok oktatási és képzési eredményei a 2020-as célok tükrében	117

Szomszédságpolitika

<i>Miszlivetz Áron James</i>	
Zágrábtól Záhgrábig: Csúcson a Nyugat-Balkán?	121

Uniós intézmények

<i>Petri Bernadett</i>	
Képviselői immunitás az Európai Parlamentben – A mentelmi jog alkalmazásának aktualitásai	124

<i>Petri Bernadett</i>	Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?	134
<i>Petri Bernadett</i>	Luxemburg kontra Strasbourg – jogértelmezési bizonytalanságok a tranzitóna vitában	144
<i>Petri Bernadett</i>	Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetlenségi vizsgálata	158
<i>Petri Bernadett</i>	Az Európai Parlament és a kiéheztetés politikája – néhány gondolat Katarina Barley nyilatkozatának margójára	164
<i>Petri Bernadett</i>	Időközi alelnökválasztás az Európai Parlamentben és a D'Hondt-rendszer aktualitásai	171
<i>Petri Bernadett</i>	Az Európai Unió 2020-ban V. – Az Európai Parlament	177

V4

<i>Tárnok Balázs</i>	Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre?	186
----------------------	---	-----

English studies

<i>Áron James Miszlivetz</i>	Reimagining European Enlargement: A New Way Forward?	192
<i>Balázs Tárnok</i>	Impact of the Coronavirus on ECI Procedures – Will the Commission Extend Deadlines?	195
<i>Áron James Miszlivetz</i>	External Remedy for a Pandemic: Supporting the Eastern Partnership	201
<i>Áron James Miszlivetz</i>	Macro-financial Assistance in Challenging Times: The EU in Ukraine	205
<i>Balázs Tárnok</i>	Slovakia Still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union	210
<i>Áron James Miszlivetz</i>	Western Balkans at the Door: The New Enlargement Package	217

Szerzők rövid szakmai életrajza

Gát Ákos Bence a Párizsi Sciences Pón, a Strasbourgi Egyetemen, a Paris 1 Panthéon-Sorbonne Egyetemen és az ENA-n szerzett jogász, politológus és közigazgatási diplomákat, egy évig tanult ösztöndíjasként a barcelonai Pompeu Fabra Egyetemen. 2011-ben megalapította a Duel Amical – vitapolitika.hu nemzetközi internetes vitamagazint. 2014-től az Igazságügyi Minisztérium munkatársa és a Szegedi Tudományegyetem óraadója. Kutatóként dolgozott a Századvég Alapítványnál, valamint jogi tanácsadóként az Európai Parlament elnöki kabinetében. 2018-ban lefordította Bertrand Mathieu francia alkotmányjogász professzor *A jog a demokrácia ellen?* című könyvét, 2019-ben saját könyve jelent meg *Küzdelem az Európai színtéren – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései* címmel.

Tudományos tevékenységét 2019-től a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen folytatja doktoranduszként és az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (EUSRAT) kutatójaként.

Szakterületei közé tartoznak a francia–magyar kapcsolatok, az európai jog és az európai politika, fő kutatási témája az európai uniós jogállamiság-politika.

Kalas Vivien 2019-ben szerzett diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának politológia alapszakán. 2021-ben fejezte be tanulmányait az ELTE ÁJK politikatudomány mesterszakán.

2021 szeptemberétől az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója.

2020 januárjától a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSRAT) munkatársa.

Főbb kutatási területei közé tartozik az Európai Tanács döntéshozatala, az európai uniós demokrácia, a jogállamisági kérdések, illetve az Európai Unió oktatáspolitikája.

Dr. Máthé Réka Zsuzsanna PhD előbb kommunikációt, valamint német nyelvet és irodalmat tanult, később okleveles közgazdász végzettséget szerzett közintézmények menedzsmentje szakirányon a Michigan State University és a Babes-Bolyai Tudományegyetem közösen működtetett mesterképzésén. Tanulmányait a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában

Szerzők rövid szakmai életrajza

folytatta, a képzés keretein belül ösztöndíjjal tanult a prágai Károly Egyetemen. Doktori tanulmányaival egy időben ösztöndíjasként tanult a College of Europe mesterképzésén, ahol európai politikatudomány és közigazgatás szakon végzett. Felsőfokú tanulmányait román, német, angol és francia nyelveken végezte.

Tudományos tevékenysége során országos kutatói pályázatot nyert 2014-ben, amelynek szakmai felügyelője a Magyar Tudományos Akadémia volt, valamint 2017-ben az Új Nemzeti Kiválóság Program ösztöndíjpályázatán nyert doktorjelölt kategóriában. Számos nemzetközi konferencián adott elő, és több hazai és nemzetközileg is jegyzett folyóiratban megjelent publikációja van. Oktatott a Budapesti Corvinus Egyetemen és a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen.

Kutatóként dolgozott az NKE Amerika Tanulmányok Kutatóintézetben, munkáját 2020-tól az Európa Stratégia Kutatóintézetben (EUSTRAT) folytatja. Itt elsősorban a gazdasági és pénzügyi, valamint kohéziós politikákkal foglalkozik, de a szakterületei közé tartozik a szociális politikák, a nyilvános diplomácia, az európai és amerikai identitás, a társadalmi mozgalmak, valamint a társadalmi tőke is.

Miszlivetz Áron James 2012–2015 között a leideni egyetem nemzetközi tanulmányok (BA) hallgatója, majd 2018-ban a bruges-i College of Europe, Nemzetközi Kapcsolatok és Diplomácia szakirány ösztöndíjas mesterhallgatója. Diplomamunkáját az EU antikorrupciós tevékenységéről írta az ukrán védelmi szektorban, amely során elnyerte a legjobb antikorrupciós témájú szakdolgozat díját. 2018-tól az Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkárság főosztályvezető-helyetteseként, jelenleg a kabinetben segíti a magyar EU-s szakpolitikák koordinációját. 2020 márciusától a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézet kutatója. 2021 márciusától az Európai Bizottság Szomszédsságpolitika és Bővítés Főigazgatóságán kiküldött nemzeti szakértőként segíti a Bizottság munkáját.

Kutatási témái: EU-s szomszédsságpolitika, Keleti Partnerség, Nyugat-Balkán, EU-s biztonság- és védelempolitika, EU–NATO-kapcsolatok.

Dr. Navracsics Tibor 1990-ben szerzett diplomát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 1999-ben doktorált az ELTE ÁJK-n politikatudományból. 2006-tól 2014-ig a Fidesz országgyűlési képviselője és frakcióvezetője volt. 2010 és 2014 között közigazgatási és igazságügyi miniszteri és miniszterelnök-helyettesi pozícióit

Szerzők rövid szakmai életrajza

töltött be. 2014-ben külgazdasági és külügyminiszter volt, majd 2014 és 2019 között az Európai Bizottság kultúráért, oktatásért, ifjúságpolitikáért és sportügyért felelős biztosaként dolgozott.

Jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (Eustrat) vezetője és a Veszprém-Balaton 2023 Európa kulturális fővárosa program kormánybiztosa. E mellett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem címzetes egyetemi tanára és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének egyetemi docense.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közszolgálati Egyetem igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012–2017 között, ami alatt az Erasmus-program keretein belül a Milánói Egyetem jogi karán is folytatott tanulmányokat, majd 2017-ben az NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában kezdte meg PhD-képzését a tudományirányítás kérdéseit kutatva. Egyetemi tanulmányai alatt több ízben szerzett szakmai tapasztalatot Magyarország Alkotmánybíróságán, az Országgyűlési Hivatalban és Magyarország Római Nagykövetségén.

2020-tól az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetben (Eustrat) az Európai Unió innovációs, digitalizációs és tudományfejlesztési szakterületeit vizsgálja.

Dr. Petri Bernadett a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogi diplomát. Tanulmányait Köztársasági Ösztöndíjjal végezte, emellett harmadévtől az Európai Közigazgatási Képzési Ösztöndíjprogram ösztöndíjasa. Ezt követően a Cambridge-i Egyetem képzése során angol jogi és európai uniós szakirányú tanulmányokat folytatott 2007 és 2010 között, majd közgazdasági szakterületen szerzett másoddiplomát a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Továbbképző Intézeténél 2012-ben.

A jogi szakvizsga megszerzése után Budapesten, majd Brüsszelben folytatta szakmai tevékenységét, gazdasági jogi, szellemi alkotások joga, nemzetközi jogi és társasági jogi területen angol, német és francia nyelven.

Az Európai Parlament Schuman gyakornoki programja keretében került az uniós intézményekhez, ennek során először az Európai Parlament Elnökségi Főigazgatóságánál dolgozott, majd az Európai Néppárt Európai Parlamenti Frakciójánál szerzett további gyakorlatot. 2014-től szakmai tanácsadó

Szerzők rövid szakmai életrajza

az Európai Parlamentben, jogi, oktatásügyi területen, ezen belül szerzői jogi, valamint a digitális belső piachoz kapcsolódó egyéb jogalkotásért felelős.

Ezt követően az Európai Bizottságnál Dr. Navracsics Tibor, oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért és sportügyekért felelős uniós biztos kabinetjének Erasmus-programért, a DiscoverEU kezdeményezésért és az intézményközi kapcsolatokért felelős munkatársa.

Jelenleg politikai tanácsadó az Európai Parlamentben, és oktatói tevékenységet folytat a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Európajogi Tanszékén, intézményi kapcsolatok és az uniós intézmények gyakorlati működésének témakörében. 2020 márciusától a Nemzeti Közszerzői Egyetem keretében működő Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (EUSTRAT) kutatója.

Dr. Tárnok Balázs 2015-ben szerzett jogi diplomát (dr. jur.) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. Erasmus-ösztöndíjas hallgatóként egy évet töltött Hollandiában, a Radboud Egyetemen. 2015-től a PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának hallgatója, 2020-ban szerzett doktori fokozatot (PhD). Doktori kutatási témája az európai uniós kisebbségvédelem, az európai polgári kezdeményezés és az őshonos nemzeti kisebbségek ebben rejlő lehetőségei. 2018-tól angol fordító szakjogász (LL. M.).

2016-tól jogi tanácsadó a Dr. Sobor Ügyvédi Irodában, ahol a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezésének jogi képviselőjét segítette. 2017-től a Rákóczi Szövetség jogi szakértője, feladata a Minority SafePack polgári kezdeményezés magyarországi aláírásgyűjtési kampányának szakmai koordinálása. 2018-tól a Miniszterelnökség Európai Uniói Kapcsolatokért felelős Államtitkárság Uniói Intézményi Kapcsolatokért felelős Főosztály munkatársa. 2019-től 2020 végéig a Nemzeti Közszerzői Egyetem Nemzetközi Igazgatóság munkáját segítette.

2018-tól a Rákóczi Szövetség alelnöke. Az elmúlt években tanácsadóként segítette a felvidéki Magyar Közösség Pártja munkáját, 2019-ben a párt európai parlamenti képviselőjelöltje.

2020 januárjától a Nemzeti Közszerzői Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos segédmunkatársa. Kutatási területei: európai uniós jog és politika, uniós kisebbségvédelem és kisebbségi jogok, európai polgári kezdeményezés, visegrádi együttműködés, civil politikai érdekérvényesítés.

Szerzők rövid szakmai életrajza

2020-ban elnyerte a Hungary Foundation egyéves amerikai kutatói ösztöndíját, aminek eredményeként 2021 januárjától a University of Notre Dame Kellogg Institute for International Studies vendégkutatója. Kutatási témája a civil szervezetek politikai érdekérvényesítő képessége az Európai Unióban és az Amerikai Egyesült Államokban, különös tekintettel a határon túli magyarok érdekében végzett civil érdekérvényesítési (lobbi-) lehetőségekre.

*Dr. Varga Csilla PhD BA és MA diplomáját a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok szakán szerezte, 2014-től pedig szintén az intézmény doktori hallgatója. Doktori fokozatát 2021-ben nyerte el, disszertációjának címe *Political Participation and Representation of National Minorities: The Work of Intergovernmental Committees on National Minorities between Hungary and its Neighbors*. Egyetemi tanulmányai alatt szakmai gyakorlatot szerzett a Kisebbségi Jogvédő Intézetben, több minisztériumban, illetve külföldön a berlini Szociális-Kulturális Intézetben, a bécsi Igazságügyi Minisztériumban és az Európai Parlamentben is.*

A mesterképzés befejezése után az Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Büntetőjogi és Emberi Jogi Főosztályán, majd a Miniszterelnökség Nemzetközi Helyettes Államtitkárságán dolgozott, jelenleg pedig a Külgazdasági és Külügyminisztérium Magyarország szomszédságpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri kabinetének munkatársa. Emellett 2020 januárjától a Nemzeti Közszerológiai Egyetemen működő Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatója, illetve részt vett egyes, az MTA Kisebbségkutató Intézetének kutatási projektjeiben is. Kutatása során kiemelten foglalkozott és foglalkozik a nemzeti kisebbségek identitásával és jogaival, Magyarország és a szomszédos országok között működő kisebbségi vegyes bizottságok munkájával, magyar szomszédságpolitikával, nemzetpolitikával és egyes nemzetközi intézmények nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos politikájával.

EUSTRAT Műhelytanulmányok 2020

EUSTRAT Working Papers 2020

Absztrakt:

Az Európa Stratégia Kutatóintézetének kutatói rendszeresen írnak hosszabb tanulmányokat az Európai Unió különböző szakpolitikai mentén. Az EUSTRAT Műhelytanulmányok 2020-as kiadvány írásai a biztonság- és védelempolitika, a demokrácia és jogállamiság, a digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés, a gazdaság és pénzügy, a kisebbségpolitika, az oktatás és kultúra, a szomszédságpolitika, az uniós intézmények, valamint a V4 témaköröket járja körül. A kiadványban egy fejezet angol nyelvű publikációkat is tartalmaz.

Kulcsszavak: Európai Unió, szakpolitika, Európa Stratégia Kutatóintézet

Abstract:

Researchers at the Europe Strategy Research Institute regularly write longer studies on various European Union policies. Articles in the EUSTRAT Working Papers 2020 detail issues regarding security and defense policy, democracy and the rule of law, digitalisation, innovation and science development, economy and finance, minority policy, education and culture, neighborhood policy, EU institutions and V4. There is also a chapter that includes publications in English.

Keywords: European Union, policy, Europe Strategy Research Institute

A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét – továbbra is a migráció menedzselése és nem annak megállítása a cél

Az Európai Bizottság 2020. szeptember 23-án közzétette a Migrációs és Mene-
kültügyi Paktumról szóló új javaslatát. A javaslatcsomag a hatályos, de a gya-
korlatban a 2015-ös migrációs válság kezdete óta nem működő dublini rend-
szert egy olyan új mechanizmussal kívánja felváltani, amely számos pozitív
elmozdulást tartalmaz (ideértve a kötelező kvóták elvetését, a rugalmas szo-
lidaritás elvének bevezetését, a menedékre nem jogosultak hazaszállítására
vonatkozó eljárások hatékonyabbá tételét vagy az Unió határain kívül történő
ellenőrzések megkezdését), azonban elvi megközelítésében nem eredménye-
zett paradigmaváltást. A javaslat ugyanis továbbra is erőforrásként tekint
a bevándorlásra, annak kezelésére, és nem a megállítására törekszik, mivel
támogatni kívánja a legális migrációt, kiemelt védelmet biztosítva a menedékre
jogosultaknak, elősegítve az eljutásukat az Európai Unióba. Ennek okán nem
várható, hogy az Unió eddigi migrációs politikájának ellenzői különösebben
el lesznek ragadtatva a Bizottság által előterjesztett javaslatról.

Előzmények és a reform szükségessége

A dublini szabályozáson (Dublin III rendelet)¹ alapuló hatályos rendszer szerint
a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért azon tagállam felelős, amely-
nél először nyújtották be azt (első ország elve). A 2015-ös migrációs válság
és az azóta permanens formában létező óriási migrációs nyomás viszont a gya-
korlatban működésképtelenné tette az Unió migrációs politikáját. Ez a rendszer
ugyanis rendkívül nagy teher alá helyezte a szabad bevándorlási útvonalak
által érintett tagállamokat, így különösen Olaszországot és Görögországot,

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete egy harmadik országbeli állam-
polgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem
iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljá-
rási szabályok megállapításáról.

A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét...

és ezáltal az Európai Unió egészét. A rendszer összeomlásának jelentős biztonsági vetülete is volt, hiszen a kontinensre ellenőrizetlenül beáramló ember-tömegek a közbiztonságra veszélyes elemek beszivárgását is lehetővé tették.

Ennek okán a hatályos rendszer felülvizsgálatát az elmúlt években számos tagállam éles hangon követelte, azonban a Bizottság által eddig előterjesztett javaslatok nem bizonyultak megfelelő alapnak. A Bizottság utoljára 2016-ban terjesztett elő egy több javaslatból álló csomagot, amely többek között bevezette volna a kötelező kvóták rendszerét, vagyis a menedékkérők tagállamokra előirányzott célszámok mentén történő kötelező elosztását. A kötelező kvóta korábban a Tanács 2015. őszi határozatában² is megjelent, amelynek végrehajtását Magyarország és visegrádi szövetségesei is visszautasították, és megtámadták az Európai Unió Bíróságán – mint később kiderült, sikertelenül.³ Magyarországon 2016-ban népszavazást⁴ is tartottak a kötelező kvóták kérdéséről, illetve az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét is módosította⁵ a kötelező betelepítések megakadályozása érdekében.

A Bizottság által ismertetett javaslatcsomag lényeges elemei

A Bizottság szeptember 23-i javaslatcsomagja saját értékelése szerint igyekszik egyensúlyba hozni a tagállami felelősség elvét a rugalmas szolidaritás elvével. Ezt az elmúlt öt év tapasztalatai is alátámasztják. Egyik oldalról ott vannak a migrációs nyomás alatt álló déli tagállamok, akik régóta sürgetik a közös uniós fellépést, a Bizottság saját bevallása szerint sem működő dublini rendszer megreformálásával, míg másik oldalon azon tagállamok, amelyek világossá tették, hogy nem engednek semmilyen olyan jellegű politikai nyomásnak, amely a menedékkérők kötelező jellegű befogadására irányul. A javaslatban hangsúlyos elem továbbá a menedékre nem jogosult gazdasági bevándorlók visszaküldése származási országukba, az ezzel kapcsolatos eljárások hatékonnyá

² Tárnok Balázs: *A kötelező menekültkvóták szabályozása az Európai Unióban a szubszidiaritás elvének érvényesülése tükrében*. Budapest, Pázmány Law Working Papers, 2016/2.

³ Vovesz Tibor: Kvóta-per: Magyarország ellen döntött az EU bírósága. *Euronews*, 2020. április 2.

⁴ László Komáromi: The EU Migrant Quota Referendum in Hungary. The Legal Aspects of a Primarily Political Device. In Marcel Szabó – Petra Lea Lános – Réka Varga (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2017*. Den Haag, Eleven, 2018. 61–82.

⁵ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása.

tétele, valamint a harmadik országokkal fennálló kapcsolatok erősítése a viszsza-
szakúldési eljárások végrehajtásának könnyítése érdekében.

A Bizottság közleménye⁶ szerint a tíz javaslatból és jogi aktusból álló, több
mint 350 oldal terjedelmű csomag⁷ két fő pillérre épül: egyrészt a menekültügyi
eljárások hatékonyságának javítására, másrészt pedig a méltányos felelősség-
megosztás és a szolidaritás összehangolására, amely a rugalmas szolidaritás
elvé mentén valósulna meg.

Ami az első pillért illeti, a Bizottság javaslatot tesz az EU külső határain
lefolytatott integrált eljárás bevezetésére. Ez újdonságként magában foglalja,
hogy már az Unió külső határain megkezdődne a határokat engedély nélkül
átlépő, illetve a kutatási-mentési műveletek során a tengerből kimentett sze-
mélyek átvilágítása. Ennek keretében sor kerülne az érintett személyazonos-
ságának ellenőrzésére, egészségügyi és biztonsági ellenőrzésére, ujjlenyomat-
vételtre és az Eurodac adatbázisba történő regisztrációjára. Ez az eljárás azt
célozza, hogy gyors eljárás keretében kiszűrjék azokat a személyeket, akik
esetében egyáltalán nem indokolt a nemzetközi védelem, tehát a gazdasági
bevándorlókat. A Bizottság szerint így mindazok helyzete, akiknek ügye gyor-
san megvizsgálható, hamar biztossá válik. Akiknek tehát semmi alapja nincs
az oltalmazotti státusz megszerzésére, azokat visszafordítják, hazaküldik
származási országukba. Ez az előzetes vizsgálat legfeljebb öt napig tartana.⁸

A második pillér keretén belül a Bizottság bevezetné a rugalmas szolidaritás
elvét. Az előterjesztett rendszer lényege, hogy stresszhelyzetekben minden
tagállam köteles részt vállalni a szolidaritásból, mégpedig a rugalmas tagállami
hozzájárulások rendszere által. A javaslat tehát – jórészt visegrádi és közép-
európai nyomásra – elveti⁹ a menedékkérők kvóták szerinti kötelező elosztá-
sát. A tagállamokat tehát nem lehet kényszeríteni arra, hogy menedékkérőket
fogadjanak be, ha nem akarnak, azonban minden tagállamnak szolidaritást kell
mutatnia. Ennek megnyilvánulási formája széles skálán mozog, a hozzájárulási
formák lehetősége eltérő lehet: menedékkérőknek az első belépés szerinti

⁶ Európai Bizottság: *Új kezdet a migráció terén: bizalomépítés és felelősségvállalás és a szolida-
ritás közötti új egyensúly kialakítása*. Sajtóközlemény (2020. szeptember 23.).

⁷ European Commission: *Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum
Documents Adopted on 23 September 2020* (2020b. szeptember 23.).

⁸ European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council
Introducing a Screening of Third Country Nationals at the External Borders and Amending Regu-
lations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817*. Brüsszel, 2020c.
szeptember 23.

⁹ Zsíros Sándor – Pálfi Rita: Kikerült a kötelező kvóta az EU migrációs csomagjából. *Euronews*,
2020. szeptember 23.

A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét...

országból való áthelyezése (menedékkérők befogadása), tartózkodási joggal nem rendelkező személyek visszaküldésével kapcsolatos felelősség átvállalása (menedékre nem jogosultak hazaküldése) vagy az operatív támogatás különböző formái révén (például mentésben közreműködés). A „kvóta” azonban abban az értelemben fennmaradna,¹⁰ hogyha egy tagállam – tipikusan a migrációs nyomás miatt – aktiválja a szolidaritási mechanizmust, akkor a Bizottság egy, a tagállamok GDP-jét és népességét alapul vevő „elosztási kulcs”¹¹ segítségével állapítaná meg, hogy a tagállamoknak hány személy sorsáról kell gondoskodnia (a menedékkérők átvételével vagy a menedékre nem jogosult gazdasági bevándorlók hazautaztatásával).

A javaslat tehát minden országnak megadja a lehetőséget arra, hogy válaszson: átveszi a menedékkérőket, vagy a hazatelepítéshez nyújt segítséget. Utóbbit a javaslat „visszatérítési támogatásnak” (*return sponsorship*) tekinti. A javaslat¹² szerint a támogató tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket a visszatérési eljárások megkönnyítése és sikeres lezárása érdekében, például levezényli a tárgyalásokat az érintett harmadik országokkal (megszervezi a befogadást), gondoskodik az érvényes úti okmányokról, vagy finanszírozza az utazás költségeit. A visszatérítést 8 hónapon belül kell lebonyolítani. Ha a határidőn belül nem sikerül megvalósítani a visszatérítést, akkor a támogató tagállamnak kell befogadnia a kiutasított személyt.

A paktum lényeges eleme a harmadik országokkal való együttműködés fejlesztése. A Bizottság tájékoztatása szerint az EU testre szabott és kölcsönösen előnyös partnerségek kialakítására fog törekedni a harmadik országokkal. Erre a testület szerint azért van szükség, mert eképpen hatékonyabbá tehető az együttműködés például a migráncscsempészás kezelésében, valamint a legális beutazási lehetőségek kialakításában. Ezenfelül a kapcsolatok javítása előmozdítaná a visszafogadási egyezmények és megállapodások hatékony végrehajtását.

¹⁰ EUrológus: Brüsszelben bemutatták az új menekültügyi csomagot. *HVG*, 2020b. szeptember 23.

¹¹ European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration Management and Amending Council Directive (EC) 2003/109 and the Proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]*. Brussels, (2020d. szeptember 23.).

¹² European Commission (2020c): i. m.

A javaslatcsomag értékelése

A Bizottság igyekszik élesen különválasztani a menedékre jogosultakat az arra nem jogosultaktól, a nem jogosultakat pedig mielőbb vissza akarja küldeni a származási országába. Figyelemmel arra, hogy a Bizottság adatai¹³ szerint az Unió tagállamai évente hozzávetőlegesen 370 ezer menedékkérelmet utasítanak el, azonban ezen elutasított személyeknek csupán harmadát küldik vissza származási országába, a visszaküldési mechanizmus szigorítása és hatékonyabbá tétele indokoltnak tűnik. Szintén pozitívumnak tekinthető, hogy a kötelező tagállami kvóták főszabály szerint kikerültek a javaslatból, és a tagállamok egy rugalmasabb követelményrendszer szerint tudják kivenni a részüket az Unió határországaira háruló migrációs nyomás enyhítéséből. Hasonlóképpen pozitív elmozdulás, hogy a bevándorlók előzetes ellenőrzése már az Unió külső határain megtörténik, ami elősegítheti a gazdasági migránsok a kontinensre való beáramlásának visszaszorítását.

Másfelől, a migráció támogatását alapvetően elutasító tagállamok bizonyára nehezményezni fogják, hogy a Bizottságnak továbbra is a migráció kezelése, nem pedig annak megállítása a célja. A javaslat egyértelmű üzenete, hogy a menedékjogra jogosultaknak minden körülmények között biztosítani kell a védelmét, sőt, elő kell segíteni a biztonságos eljutásukat az Unióba. Utóbbira utal a Bizottság közleményének¹⁴ legális migrációs útvonalak fejlesztéséről szóló része. A Bizottság kifejti, hogy a legális migráció az európai társadalom és gazdaság javát szolgálja. Szintén – mind a migrációt támogató, mind pedig az azt ellenző tagállamok szempontjából – problémásnak tekinthető, hogy a tervezetnek az a része egyelőre homályos,¹⁵ amely arra vonatkozik, hogy mi történik akkor, ha csak a hazautaztatásokra érkezik elég vagy a kelleténél több felajánlás, és az eddigiekhez hasonlóan a határországoktól senki, vagy csak néhány tagállam akarja átvenni a menedékkérőket. Az is meglehetősen aggályos, hogy a tervezet értelmében a Bizottság olyan nemzetközi megállapodások kötését irányozza elő a harmadik országokkal, amelyek arra is alkalmasak, hogy az EU zsarolható helyzetbe lavírozza saját magát. A Törökországgal kötött paktum óta legalábbis óvatosan és a lehető legkörültekintőbben kell eljárni ezekkel a megállapodásokkal, a tagállamok széles körű bevonásával.

¹³ European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the New Pact on Migration and Asylum*. Brussels, (2020a. szeptember 23.).

¹⁴ European Commission (2020a): i. m.

¹⁵ EUrológus (2020b): i. m.

A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét...

Bár a javaslatcsomag részletes áttekintése és a gyakorlatban problémaforrásnak tekinthető pontok beazonosítása – annak terjedelme okán is – több időt vesz igénybe, az első visszajelzések a tervezettel kapcsolatban meglehetősen vegyesek.¹⁶ Magyarország és a visegrádi kormányok számára nem elfogadható¹⁷ a javaslatcsomag. A V4-ek számára továbbra is a határvédelem, a harmadik országokban történő segítségnyújtás és a migráció Unió külső határain kívül történő megállítása tekinthető prioritásnak.¹⁸ A visegrádi országok ragaszkodnak tehát ahhoz, hogy a menekültügyi eljárásokat valamennyi bevándorló esetében az EU határain kívül folytassák le. A visegrádiak vezetőit a javaslatcsomag előterjesztésének másnapján fogadta Ursula von der Leyen bizottsági elnök, ahol az új uniós költségvetés mellett a migrációs paktum is téma volt.

Következő lépések

A Bizottság javaslatának előterjesztésével tehát hivatalos formában megindult a jogalkotási eljárás. A javaslatot most a két uniós társjogalkotó, az Európai Parlament és a tagállamok képviselőit tömörítő Tanács vizsgálja meg. Az uniós belügyminiszterek októberben tárgyalnak először a javaslatról. A Bizottság arra kéri a társjogalkotókat, hogy az év végéig érjenek el politikai megállapodást a menekültügyi és migrációkezelési rendelet alapelveiről, és fogadják el az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről szóló rendeletet, valamint az Eurodac- rendeletet, illetve minél előbb haladjanak előre a csomag további elemeivel kapcsolatban is.

2020. szeptember 25.

¹⁶ Judi Tamara: Máris ízekre szedik a brüsszeli migrációs csomagot. *Magyar Nemzet*, 2020. szeptember 24.

¹⁷ EUrológus: A Bizottság migrációs javaslata nem elég jó. *HVG*, 2020a. szeptember 22.

¹⁸ MTI: A magyar kormány álláspontja változatlan a migráció ügyében. *Magyar Nemzet*, 2020. szeptember 23.

Felhasznált irodalom

- EUrológus: A Bizottság migrációs javaslata nem elég jó. *HVG*, 2020a. szeptember 22. Online: https://hvg.hu/eurologus/20201007_Orban_Brusszelben_A_Bizottsag_migracios_javaslat_nem_eleg_jo
- EUrológus: Brüsszelben bemutatták az új menekültügyi csomagot. *HVG*, 2020b. szeptember 23. Online: https://hvg.hu/eurologus/20201007_Friss_Brusszelben_bemutattak_az_uj_menekultugyi_csomagot
- Európai Bizottság: *Új kezdet a migráció terén: bizalomépítés és felelősségvállalás és a szolidaritás közötti új egyensúly kialakítása*. Sajtóközlemény. (2020. szeptember 23.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_20_1706
- European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the New Pact on Migration and Asylum*. Brussels, (2020a. szeptember 23.)
- European Commission: *Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum Documents Adopted on 23 September 2020*. (2020b. szeptember 23.). Online: https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Introducing a Screening of Third Country Nationals at the External Borders and Amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817*. Brüsszel, (2020c. szeptember 23.)
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration Management and Amending Council Directive (EC) 2003/109 and the Proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]*. Brüsszel, (2020d. szeptember 23.)
- Judi Tamara: Már is ízekre szedik a brüsszeli migrációs csomagot. *Magyar Nemzet*, 2020. szeptember 24. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/maris-izekre-szedik-a-brusszeli-migracios-csomagot-8710776/>
- Komáromi, László: The EU Migrant Quota Referendum in Hungary. The Legal Aspects of a Primarily Political Device. In Marcel Szabó – Petra Lea Lánco – Réka Varga (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2017*. Den Haag, Eleven, 2018. 61–82.
- Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800628.ATV>
- MTI: A magyar kormány álláspontja változatlan a migráció ügyében. *Magyar Nemzet*, 2020. szeptember 23. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/a-magyar-kormany-allaspontja-valtozatlan-a-migracio-ugyeben-8706588/>
- Tárnok Balázs: *A kötelező menekültkvóták szabályozása az Európai Unióban a szubszidiaritás elvének érvényesülése tükrében*. Budapest, Pázmány Law Working Papers, 2016/2.
- Vovesz Tibor: Kvóta-per: Magyarország ellen döntött az EU bírósága. *Euronews*, 2020. április 2. Online: <https://hu.euronews.com/2020/04/02/kvota-per-elitelte-magyarorszagot-az-eu-birosaga>
- Zsíros Sándor – Pálfi Rita: Kikerült a kötelező kvóta az EU migrációs csomagjából. *Euronews*, 2020. szeptember 23. Online: <https://hu.euronews.com/2020/09/23/kikerult-a-kotelezo-kvota-az-eu-migracios-csomagjabol>

Elnöki ügyek: transzatlanti partner vagy védelmi szövetséges?

Az új amerikai elnök megválasztásával a pandémiás helyzetben átalakuló hatalmi rend újabb komoly átalakuláson megy keresztül. Amíg a korábbi elnök a járványért Kínát tette felelőssé, és teljesen elhidegült a transzatlanti viszony, sok európai vezető reménykedik, hogy most enyhülés jöhet az USA–EU-kapcsolatok terén. Míg korábban az „*America first!*” jelszó alatt Európa stratégiai partnere teljesen kivonta magát a nemzetközi együttműködésekben (párizsi klímaegyezmény, START-szerződés, JCPOA, NATO) addig az új elnök az újrakezdés és megbékélés politikáját hirdette meg. Milyen hatással lehet az új elnök megválasztása az EU–USA védelmi együttműködés terén? Mennyire reális a franciák által is támogatott stratégiai autonómia kérdése, és ez hogyan férne bele a kétoldalú kapcsolatok normalizálásába?

Az európai védelmi ernyőt ért legkomolyabb kritika a tavaly novemberben Macron által „agyhaltottnak”¹ nyilvánított NATO-együttműködés, amelyet maga Trump elnök is kritizált, természetesen más okból. Az akkori amerikai elnök visszahúzódott a multilaterális színtérről. Kevesebb amerikai részvételt szeretett volna a NATO-ban, és Németországból csapatkivonásokat² is tervezett.

Beiktatása után egy évvel az amerikai elnök Twitteren közölte, hogy Németország óriási pénzekkel tartozik a NATO-nak, és az USA-nak pénzügyi kompenzációra van szüksége. Elsősorban több tagállami fizetést szeretett volna látni (kevés tagállam éri el a kötelező GDP 2%-ot). A francia elnökkel ellentétben, aki inkább stratégiai autonómiai kérdésként tekint a védelempolitikára, Trump mint *businessman* tranzakciós szinten képzelte el a védelmi együttműködést, ki és mennyit dob be a „közösbe”. Ennek ellenpontjaként jelenik meg a francia elnök által többször elhangzó stratégiai autonómia.³ De mit is jelent ez valójában?

A francia elnök értelmezésében egy stratégiaileg autonóm EU képes lenne a saját maga katonai védelmére, amelynek része a magyar miniszterelnök

¹ Emmanuel Macron Warns Europe: NATO is Becoming Brain-dead. *The Economist*, 2019. november 7.

² *The Economist* (2019): i. m.

³ Európai Tanács: ‘*Strategic Autonomy for Europe – the Aim of Our Generation*’ – Speech by President Charles Michel to the Bruegel Think Tank. (2020. szeptember 28.)

által is hangoztatott európai hadsereg⁴ gondolata. Ez természetesen magában foglalja a stratégiai területeket (egészségügyi, telekommunikációs, hadi- és biotechnológiai ipar) is. Az új uniós elnökség és a tagállamok a koronavírus-járvány során jöttek rá, hogy nagyon kiszolgáltatottak az Unió ellátási láncai a nyersanyagbeszerzés, illetve technológiai kutatás-fejlesztés tekintetében. Növekvő függésben az Egyesült Államoktól, Oroszországtól és Kínától, amely gyengíti az EU-s érdekérvényesítést és versenyképességet, valamint az önellátás biztonságát.

Az amerikai elnökválasztás olyan új lökést adhat a transzatlanti kapcsolatok terén, ahol az EU kevésbé lesz kiszolgáltatva a nagyhatalmi érdekeknek. Az Egyesült Államoknak először is saját belső problémáit kell megoldani az óriási vagyoni és társadalmi egyenlőtlenségtől, az adó- és egészségügyi rendszeren át a Kínával kapcsolatos politikájáig.

A fagyos kapcsolatokat feloldják, viszont alapvetően különböző érdekek fogják (gazdasági, társadalmi, földrajzi és politikai szempontból) meghatározni az USA és az EU viszonyát.

Uniós szinten már megfogalmazódott az igény az erősebb közös fellépésre a védelem terén. Josep Borrell külügyi főképviseelő kijelentette, hogy a megváltozott biztonsági környezetben egy védelem- és biztonságpolitikában is megerősített Európára⁵ van szükség a világban. Az Uniónak nemcsak képesnek kell lennie állampolgárait megvédeni a világon bárhol (például katasztrófa vagy *vis maior* esetén), hanem válaszokat kell tudnia adni olyan ismeretlen eseményekre, mint egy globális pandémia vagy a klímaváltozásból fakadó területi konfliktusok, illetve új hibrid fenyegetések.

Ennek koordinálása csakis egységesen történhet meg, viszont figyelembe kell venni a tagállamok különbözőségét és sajátosságait, gyengeségeit és erőseégeit. Ennek értelmében a regionális együttműködések felértékelődni látszanak, amikor több tagállamnak egyszerre kell fellépnie egy külső, ismeretlen veszéllyel szemben. A Benelux-államok, baltiak vagy V4-ek jó példával szolgálhatnak a mélyebb és harmonikusabb tagállami együttműködés irányába, amely teljesen más logikával működik, mint egy egyesült államokbeli szövetségi-helyi igazgatás.

Fontos megjegyezni, hogy amikor az USA 2016-ban visszavonulót fújt a multilaterális világtrendtől, a fennmaradó hatalmi vákuumot Kína és Oroszország

⁴ Miniszterelnöki Kabinetiroda: *Orbán Viktor a Bledi Stratégiai Fórumon*. (2020. augusztus 31.).

⁵ Steven Erlanger: *European Defense and 'Strategic Autonomy' Are Also Coronavirus Victims*. *The New York Times*, 2020. május 23.

Elnöki ügyek: transzatlanti partner vagy védelmi szövetséges?

kevés sikerrel tudta betölteni. Nem hiába említette Merkel⁶ német kancellár is, hogy Európának saját kezébe kell vennie a sorsát. Ez német szempontból komoly lépés, hiszen a németek történelmi okokból is ódzkodnak bármilyen európai védelmi fejlesztésről vagy akár stratégiai autonómiáról is beszélni. A járványhelyzet olyan kész tények elé állította a német gazdaságot, Európa hajtóerejét, amely közös felelősségvállalást is kész támogatni az Unió megerősítése érdekében. A kancellár rájött, hogy nemcsak Európa nem létezhet Németország nélkül, hanem a németeknek is szükségük van erős, jól működő és reziliens uniós tagállamokra.

A stratégiai autonómiára való felkészülés és felelősségvállalás megmutatkozik a tavaly aláírt aacheni⁷ német–francia nyilatkozatban, amely kölcsönös védelmi megállapodásként is szolgál, emellett az újfajta fenyegetésekre való közös fellépést is erősíteni kívánja.

A mostani helyzetben Biden mint új amerikai elnök lehetőségei végesek lehetnek egy republikánus többségű Szenátusban, így az Unió kénytelen saját lehetőségeire hagyatkozni. Az Egyesült Államok visszatérése a nemzetközi porondra nem jelenti automatikusan a teljes egyetértést gazdasági, technológiai vagy egészségügyi kérdésekben, mivel az uniós szabályok gyakran szigorúbbak (versenyjogi, élelmiszer-biztonsági szabályok), mint az Egyesült Államokban. Biden és von der Leyen, valamint az USA–EU-kapcsolatok újra egymásra találnak egy megújult helyzetben, viszont semmi sem lesz olyan, mint régen. Az USA kevésbé mutatja meg katonai szövetségesi oldalát és inkább mutatkozik majd transzatlanti partnernek.

Ez azt is jelenti, hogy az Európai Uniónak a saját útját kell járnia a világban, ha valós tényezővé szeretne válni a nagyhatalmak között. Rá kell jönnie, hogy a játékszabályokat nemcsak elfogadni tudja, hanem alakítani is, ami végül elvezethet egy működőképes, stratégiaileg autonóm Unió felé.

2020. november 12.

⁶ Giulia Paravicini: Angela Merkel: Europe Must Take 'Our Fate' into Own Hands. *Politico*, 2017. május 28.

⁷ Andreas Noll – Ralf Bosen: Merkel and Macron Sign Treaty of Aachen to Revive Europe. *Deutsche Welle*, 2019. január 22.

Felhasznált irodalom

- Emmanuel Macron warns Europe: NATO is Becoming Brain-dead. *The Economist*, 2019. november 7. Online: www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead
- Erlanger, Steven: European Defense and 'Strategic Autonomy' Are Also Coronavirus Victims. *The New York Times*, 2020. május 23. Online: www.nytimes.com/2020/05/23/world/europe/defense-autonomy-europe-coronavirus.html
- European Council: 'Strategic Autonomy for Europe – the Aim of Our Generation' – Speech by President Charles Michel to the Bruegel Think Tank (2020. szeptember 28.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/09/28/1-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/
- Miniszterelnöki Kabinetiroda: Orbán Viktor a Bledi Stratégiai Fórumon (2020. augusztus 31.). Online: <https://miniszterelnok.hu/orban-viktor-a-bledi-strategiai-forumon/>
- Noll, Andreas – Ralf Bosen: Merkel and Macron Sign Treaty of Aachen to Revive Europe. *Deutsche Welle*, 2019. január 22. Online: www.dw.com/en/merkel-and-macron-sign-treaty-of-aachen-to-revive-eu/a-47172186
- Paravicini, Giulia: Angela Merkel: Europe Must Take 'Our Fate' into Own Hands. *Politico*, 2017. május 28. Online: www.politico.eu/article/angela-merkel-europe-cdu-must-take-its-fate-into-its-own-hands-elections-2017/

Demokrácia és járvány

Nyersen fogalmazva, minél központosítottabb egy állam, annál hatékonyabban tud szembeszállni a koronavírus-járvánnyal. Minél kevesebbet kell foglalkozni az emberi jogi dilemmákkal, minél kevésbé kell tekintettel lenni az emberi méltóságot és a közösségi részvételhez fűződő jogokat biztosító garanciákra, annál gyorsabban és összeszedettebben tud szembeszállni a vírussal. Minél egyszerűbb a területi hatalommegosztás szerkezete, annál hatékonyabb a kormányzati szervek cselekvése.

Mindez persze fordítva is igaz. Minél bonyolultabb és decentralizáltabb egy politikai rendszer, minél több demokratikus eljárás és felhatalmazási kényszer köti meg a hatalmon lévők kezét, annál lassabban és nehezkesebben tud reagálni egy állam. Ezek alapján tehát felállítható az összefüggés: minél kevésbé demokratikus és összetett egy állam, annál hatékonyabban reagál a járványra. Azaz, annál nagyobb biztonsággal meg tudja védeni a polgárait.

Mindebből akkor az következik, hogy a centralizált, nem demokratikus rendszerek hatékonyabbak a polgáraik megvédésében? Zavarba ejtő kérdés, amelyre nem egyszerű hitelesen válaszolni. Miközben ugyanis a hétköznapi logika igenlő választ sugall erre a kérdésre, a helyzet az, hogy az ilyen jellegű válságokba a nem demokratikus rendszerek sokkal gyakrabban buknak bele, mint a demokratikus rendszerek.

A probléma kezelése a nem demokratikus rendszerekben

Igaz ugyan, hogy egy központosított és nem demokratikus államban – intézményi gátak híján – sokkal gyorsabb az állami cselekvés, azonban nagyobb a hibaveszély is. Induljunk ki abból, hogy a nem demokratikus, központosított rendszerek az információáramlást és -kezelést is központosítják. A felmerülő problémára először nem tud reagálni, hanem természetes ösztönéből adódóan megpróbálja elfojtani azt. Így történt ez Kínában is, ahol Vuhanban már december végén felfigyeltek¹ az új betegségre.

¹ Heteken át titkolták a koronavírust. *Index*, 2020. február 2.

A rendszer – ahogyan ez várható is volt – megbüntette azt az orvost, aki erről hírt adott először, magát az ügyet pedig eltussolták. Csupán akkor ismerték el² a kínai hatóságok a járvány létét, amikor azt a méretei miatt már nem lehetett tovább titkolni. Idén január 23-ára már 571 esetet regisztráltak, és ekkorra már világossá vált, hogy az új fertőzések száma akár a napi százezret is elérheti, milliókat téve beteggé az országban. A felismerés hatására példátlan határozottsággal és hatékonysággal léptek. A járvány gócpontját, Vuhan városát és környékét rögtön vesztegzár alá vették, ami azt is jelenti, hogy 56 millió embert szigeteltek el a külvilágtól. A lépés, bár határozott volt, de egyben megkésett is. Ekkorra már a vírus kijutott a fertőzött területről és tömegesen fertőzött meg embereket Dél-Koreában és Hong Kongban is. Ugyanakkor a kór tömeges terjedése, az ezzel kapcsolatos titkolózás és a retorziók bizalmi válságot robbantottak ki³ a hatalmon lévő politikai elittel szemben.

Ha valakit a kínai eset nem győzne meg, akkor szerepeljen itt Irán példája. Amikor nyilvánossá vált a Kínából induló tömeges járvány, Irán rögtön kijelentette,⁴ hogy náluk ilyen biztosan nem fog bekövetkezni, egyben kijelentették, hogy a vesztegzár olyan ósdi, középkori módszer, amely biztosan nem vezet eredményre. Később, amikor a járvány terjedése már egyre nyilvánvalóbbá vált, a hatóságok sokkal több energiát fordítottak arra,⁵ hogy eltitkolják a kor valós méreteit, mint a lakosság tájékoztatására. Végül a járvány olyan méreteket öltött, hogy már hatósági beavatkozással sem lehetett eltussolni az ügyet. Csakhogy ekkorra már a hivatalos adatok szerint⁶ is több mint 23 ezer beteg volt az országban, és közel kétezren a koronavírus okozta megbetegedésben haltak meg.

Ha még egy példával akarjuk kiegészíteni eddigi tudásunkat arról, hogy a nem demokratikus rendszerek hogyan kezelik a járványt, és hogyan védik meg polgáraikat, akkor vegyük Észak-Korea esetét. Mint minden információ, a járvánnyal kapcsolatos tudásunk is meglehetősen hézagos, és feltételezésekre hagyatkozó. Nehéz azonban elképzelni, hogy Észak-Korea, amely Kínával és Dél-Koreával – azaz két, a járvány által erőteljesen sújtott országgal – határos,

² Devi Sridhar: Without Mass Testing, the Coronavirus Pandemic Will Keep Spreading. *Foreign Policy*, 2020. március 23.

³ Geremie R. Barmé: China's Coronavirus Crisis Is Just Beginning – Xi Jinping's Handling of the Epidemic is Reviving Political Dissent. *The New York Times*, 2020. március 3.

⁴ Tóth Gergely: Az iráni rezsim addig terelt, míg megállíthatatlanná vált a járvány. *Index*, 2020. március 26.

⁵ Iránban már a kibernetés is beszállt a koronavírus elleni harcba. *Index*, 2020. február 26.

⁶ Dömötör Bálint: Minden 10 percben meghal egy ember, óránként 50 új fertőzött Iránban. *Index*, 2020. március 23.

Demokrácia és járvány

teljesen mentes lenne a járványtól. Éppen ezért lehet hitelt adni annak a március eleji dél-koreai információknak,⁷ miszerint az országban ekkor már négyszáz ember volt karanténban, és kétszáz katona halt meg a vírus következtében.

Demokráciák a járványban

Európa országai egyelőre úgy tűnik, hogy éppen az ellenkező utat járják be. Viszonylag hamar értesültünk az ezekben az országokban megjelenő járványokról. Az első esetektől kezdve minden információ nyilvános, mint ahogyan – mondhatjuk saját tapasztalatunkból is – a kormányok napi szinten tájékoztatják polgáraikat a legújabb fejleményekről. Fájdalmas naponta szembesülni az elhunytak és az újonnan megfertőződöttek számával, mégis, a kegyetlen igazság nyilvánosságra hozatala bizalmat épít. Éppen ezért a válság nyílt kezelése nem jár bizalmi válsággal. A rossz híreket közlő államférfiak nem kényszerülnek hazugságokra, mert polgáraik bíznak bennük és a politikai rendszerben. Jó példa erre Olaszország, ahol a járvány a legsúlyosabb méreteket öltötte, mégis, a válsághelyzet stabilizálta⁸ az amúgy ingatag kormánykoalíciót, annak vezetője, Giuseppe Conte miniszterelnök pedig növelni tudta népszerűségét.

A járvány elleni küzdelem során a hatóságok igyekeztek is idejében elrendelni a legfontosabb intézkedéseket, azonban ezeket csak nehezen tudják végrehajtani. Előfordul, hogy egyes polgárok nem tartják be elég szigorúan a közlekedési korlátozásokat, sőt például Németországban⁹ és Horvátországban¹⁰ úgynevezett koronapartykat is tartanak, ahol aztán tömeges megbetegedés történik. A többség azonban hisz kormányának, és elfogadja a korlátozásokat. Nem igaz tehát az a kérdésre adandó, könnyűnek tűnő válasz, hogy a nem demokratikus rendszerek jobban és hatékonyabban kezelik a válságot.

⁷ Rhea Mahbubani: Almost 200 North Korean Soldiers Have Reportedly Died from the Coronavirus, while Thousands More Are in Quarantine. The Government Won't Acknowledge They Even Exist. *Business Insider*, 2020. március 9.

⁸ Jack Morgen Jones: Conte Popularity Boon as Coronavirus Creates Consensus. *Italian Insider*, 2020. március 5.

⁹ Kilenc ember halt meg a koronavírus miatt egy bajor idősotthonban. *Népszava*, 2020. március 21.

¹⁰ Korona Party: HDZ-ov župan, njegov sin i ekipa se družili, rastjerala ih policija! *Dalmatinski Portal*, 2020. március 23.

Churchill¹¹ óta tudjuk, hogy demokráciában nem csak azzal kovácsolhat magának mindent elsöprő támogatást egy politikus, ha kellemes dolgokat ígér polgárainak. Hanem akkor is – sőt, bizonyos helyzetekben elsősorban akkor –, ha őszintén szembesíti őket a helyzettel, és áldozatot kér tőlük.

A demokrácia ereje és a nem demokratikus rendszerekkel szembeni fölénye, hogy hisznek benne polgárai. Ennek a hitnek és bizalomnak az őszinteség az alapja. Ez az őszinteségen alapuló kapcsolat teszi a demokráciák járványokkal szembeni fellépését hatékonyabbá a nem demokratikus rendszerekénél.

2020. március 28.

Felhasznált irodalom

- Barmé, Geremie R.: China's Coronavirus Crisis is Just Beginning – Xi Jinping's Handling of the Epidemic is Reviving Political Dissent. *The New York Times*, 2020. március 3. Online: www.nytimes.com/2020/03/03/opinion/coronavirus-china-xi-jinping.html
- Dömötör Bálint: Minden 10 percben meghal egy ember, óránként 50 új fertőzött Iránban. *Index*, 2020. március 23. Online: https://index.hu/kulfold/2020/03/23/kinai_koronavirus_koronavirus_iran_mecset_jarvany/
- Heteken át titkolták a koronavírust. *Index*, 2020. február 2. Online: https://index.hu/tech-tud/2020/02/02/new_york_times_egy_honapon_at_titkoltak_a_koronavirust/
- Iránban már a kiberrendőrség is beszállt a koronavírus elleni harcba. *Index*, 2020. február 26. Online: https://index.hu/kulfold/2020/02/26/iran_obol-oroszagok_dubaj_koronavirus_kiberrendorseg/
- Jones, Jack Morgen: Conte Popularity Boon as Coronavirus Creates Consensus. *Italian Insider*, 2020. március 5. Online: www.italianinsider.it/?q=node/9030
- Kilenc ember halt meg a koronavírus miatt egy bajor idősotthonban. *Népszava*, 2020. március 21. Online: https://nepszava.hu/3071708_kilenc-ember-halt-meg-a-koronavirus-miatt-egy-bajor-idosotthonban
- Korona Party: HDZ-ov župan, njegov sin i ekipa se družili, rastjerala ih policija! *Dalmatinski Portal*, 2020. március 23. Online: <https://dalmatinskiportal.hr/hrvatska/korona-party-hdz-ov-zupan-njegov-sin-i-ekipa-se-druzili-rastjerala-ih-policija/61364>
- Mahbubani, Rhea: Almost 200 North Korean Soldiers Have Reportedly Died from the Coronavirus, while Thousands More Are in Quarantine. The Government Won't Acknowledge They Even Exist. *Business Insider*, 2020. március 9. Online: www.businessinsider.com/almost-200-north-korean-soldiers-died-coronavirus-2020-3
- Sridhar, Devi: Without Mass Testing, the Coronavirus Pandemic Will Keep Spreading. *Foreign Policy*, 2020. március 23. Online: <https://foreignpolicy.com/2020/03/23/coronavirus-pandemic-south-korea-italy-mass-testing-covid19-will-keep-spreading/>

¹¹ Winston Churchill "Blood, Toil, Tears and Sweat" – First Speech as Prime Minister to the House of Commons. 1940. május 13. *Youtube*, 2014.

Demokrácia és járvány

Tóth Gergely: Az iráni rezsim addig terelt, míg megállíthatatlanná vált a járvány. *Index*, 2020. március 26. Online: https://index.hu/kulfold/2020/03/06/iran_koronavirus_okok_ivalsagkezeles_jarvany

Winston Churchill "Blood, Toil, Tears and Sweat" – First Speech as Prime Minister to the House of Commons. 1940. május 13. *Youtube*, 2014. Online: www.youtube.com/watch?v=8TlkN-dcDck

Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje

Az Európai Unió intézményei az elmúlt évtizedben módszeresen építették ki a tagállamok fölötti általános uniós politikai kontrollt elősegítő jogállamiság-politikát. Az alábbi elemzés logikus sorrendbe helyezi a főbb mérföldköveket, és röviden vizsgálja a kialakult trendet.

Elképzelhető, hogy az Európa Stratégia Intézet oldalára látogató olvasó felteszi magában a kérdést: nem lóg ki a jogállamiság kérdése a *szakpolitikai figyelő* címet viselő rovatból? Ha ebben a rovatban az Európai Unió digitális politikájáról, a *Green Deal*ről, közös agrárpolitikájáról vagy éppen közös védelempolitikai célkitűzéseiről olvasunk, bizonyára mindenki érti, hogy az Unió egyes szektoriális, vagy éppen horizontális, ágazatokon átívelő szakpolitikáival foglalkozunk. A jogállamiság azonban klasszikus esetben az alkotmányjogi tankönyvekben kap helyet, s mint abszolút, idealizált, a modern európai országok számára irányadó, követendő elvként szokás elemezni. Az alábbi rövid összefoglaló elemzés célja bemutatni, hogy melyek azok a fő változások az elmúlt évtizedben, amelyek miatt a jogállamiságra mint új keletű uniós közpolitikára tekinthetünk.

A közpolitika „egy vagy több közigazgatási, illetve kormányzati hatóság saját cselekvési programja”.¹ A definíció alkalmazható a jogállamiság és az Európai Unió viszonyára is, hiszen 2011-től kezdve számos jelentés, állásfoglalás, hivatalos dokumentum és tudományos cikk alakította azt a cselekvési programot, amelyet az Európai Unió ma is követ a témában.² A 2010-es években gomba módra szaporodtak el az Európai Unió döntéshozó és vitafórumain azok a viták, akciótervek, politikai és intézményi dokumentumok, amelyek egyes, jellemzően az Unióhoz 2004 után csatlakozott tagállamaiban firtatják a jogállamiság helyzetét.

¹ Patrick Hassenteufel: *Sociologie politique: l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2011. 7.

² Gát Ákos Bence: *Küzdelem az Európai színtéren – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései*. Budapest, Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásért Alapítvány, 2019.

Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje

Az Európai Parlament 2011. január 18-i strasbourgi plenáris ülése e tekintetben fontos kiindulópontot jelentett. Az ülés egyik napirendi pontjaként Magyarország miniszterelnöke mint az Európai Unió soros elnökségét ellátó ország vezetője hivatalos volt az Európai Parlamentbe, hogy az uniós szokásoknak megfelelően bemutassa Magyarország féléves európai uniós prioritásait. A baloldali európai parlamenti képviselők azonban eltérítették az ülést a kezdeti tárgytól, és a magyarországi jogállamiság és demokrácia helyzetéről szóló vitává alakították. A *casus bellit* a 2010 decemberében elfogadott magyar médiatörvény szolgáltatta, amelyet az európai baloldal diktatórikusnak minősített, így európai parlamenti képviselők egy csoportja tüntetőleg leragasztott szájjal, üres újságcímlapokat lebegtetve vett részt az ülésen. A látványos politikai akció után sorra születtek a hasonló húrokat pengető, s a jogállamiságot egyre gyakrabban hivatkozó uniós dokumentumok. Az Európai Parlament baloldali többsége először 2011. március 10-én, majd röviddel utána 2011. július 5-én is állásfoglalást fogadott el Magyarországgal szemben a jogállamiságra hivatkozva. A sor innentől kezdve trendszerűen folytatódott, a témát más nemzetközi szervezetek, például az Európa Tanács, valamint annak Velencei Bizottsága is többször napirendre tűzték. Az ezzel kapcsolatos dokumentumokat alaposan áttanulmányozva megfigyelhető, hogy eleinte a jogállamisággal kapcsolatos politikai értékezésekhez szükség volt valamilyen, az adott dokumentum szerzői szerint aggodalomra okot adó tagállami politikai fejleményre. Néhány év elteltével azonban a jogállamiság kérdése önálló, önjáró témává kezdett válni; e tekintetben a 2013-as és 2014-es évek hoztak érdekes fordulatokat.

Négy uniós tagállam, Németország, Finnország, Luxemburg és Hollandia külügyminiszterei 2013. március 6-án levélben³ fordultak az Európai Bizottság elnökéhez, amelyben kérték egy európai uniós jogállamisági mechanizmus kialakítását. A levelet teljes terjedelmében érdemes megismerni, mert gyakorlatilag röviden és tömören szerepelnek benne azok az irányvonalak, amelyeket a jogállamiság-politika terén az uniós intézmények a mai napig követnek, a jogállamisági mechanizmus gondolatától kezdve egészen a legújabbban vita tárgyát képező, jogállamisági témához kapcsolt pénzügyi szankciók kérdéséig.

Az Európai Parlament néhány hónappal később, 2013. július 3-án elfogadta a Tavares-jelentésen alapuló állásfoglalását⁴ is. Az állásfoglalás egyrészt

³ *Letter to José Manuel Barroso President of the European Commission* (2013. március 6.).

⁴ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján)* [2012/2130(INI)] (2013. július 3.).

tételesen foglalkozik az európai baloldal által kifogásolt magyar politikai fejleményekkel, másrészt az említett külügyminiszterekhez hasonlóan előirányoz egy legmagasabb politikai szinten koordinált, uniós értékeket ellenőrző, korai figyelmeztető rendszert kialakító gyors és független mechanizmust.

Az említett négy tagállam és az Európai Parlament nyomásgyakorlását követően az Európai Bizottság 2014. március 11-én közleményt⁵ adott ki az úgynevezett „jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről”. A dokumentumban felvázolta azt a mechanizmust, amelyet alkalmazni kíván azokra az esetekre, amikor felmerül, hogy egy uniós tagállamban sérül a jogállamiság helyzete. A mechanizmus az érintett tagállammal folytatott strukturált párbeszédre alapul, és három szakaszból áll.

Az elsőben a Bizottság felméri, vannak-e egyértelmű jelei annak, hogy egy tagállamban veszélyben van a jogállamiság. Ha előzetes értékelése alapján arra a véleményre jut, hogy a jogállamiság rendszerszintű fenyegetését jelentő helyzet áll fenn, párbeszédet kezdeményez a tagállammal, és eljuttatja hozzá a „jogállamiságra vonatkozó véleményét”. A Bizottság tájékoztatja a közvéleményt az eljárás elindításáról, de az eljárás és a tárgyalások tartalmát ezen a ponton még bizalmasan kezeli. Ha ebben a szakaszban nem sikerül a Bizottság számára kielégítő megoldást találni, az eljárás a második szakaszba lép.

A második szakaszban az Európai Bizottság már nagyobb nyilvánosságot ad a tagállammal fennálló vitának. A tagállam részére úgynevezett „jogállamiságra vonatkozó ajánlást” küld, amelynek főbb elemeit nyilvánosságra is hozza. A Bizottság ajánlásában világosan megjelöli aggodalmainak indokait, és felszólítja a tagállamot, hogy meghatározott határidőn belül oldja meg a körvonalazott problémákat. Adott esetben az ajánlás konkrét utalásokat tartalmazhat a helyzet megoldásának módjaira és az ehhez szükséges intézkedésekre.

A harmadik szakasz a „Bizottság ajánlásának nyomon követése”, amelyben a Bizottság figyelemmel kíséri, hogy az érintett tagállam miként hajtja végre a hozzá intézett ajánlást. Ha az érintett tagállam a kitűzött határidőn belül nem követi nyomon megnyugtatóan az ajánlást, a Bizottság elindíthatja az EUSZ 7. cikkében meghatározott mechanizmusok egyikét.

A Bizottság által kialakított jogállamisági mechanizmus felépítése a kötelezettségszegési eljárásokból ismert eljárási struktúra analógiájára épül. A strukturált párbeszéd hasonlóan valósul meg, az érintett tagállam és a Bizottság folyamatosan kommunikál, tárgyal egymással, s csak akkor következnek

⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret* (2014. március 11.).

további lépések, ha nem sikerül megállapodásra jutniuk. A további lépések tekintetében azonban jelentős eltérések figyelhetők meg a két esetben. A kötelezettségszegési eljárások esetében a következő szakasz az Európai Unió Bírósága elé utalás, míg a jogállamisági mechanizmus esetében a bírósági szakasz hiányzik. Emiatt a kilátásba helyezhető szankciók is jelentősen eltérnek egymástól. A kötelezettségszegési eljárások esetében a Bíróság elmarasztalhatja a tagállamot, kötelezheti arra, hogy a Bizottság elvárásainak megfelelően változtasson a nemzeti szabályozásán vagy gyakorlatán, és pénzbírságra ítélheti. A jogállamisági eljárás tekintetében nincs hasonló jogi szankció, ennek híján a Bizottság csak azzal gyakorolhat nyomást, hogy megindítja az EUSZ. 7. cikk szerinti eljárások egyikét.

A Bizottság által 2014-ben meghirdetett mechanizmus egy köztes megoldás, amely alapvetően azt a helyzetet próbálja feloldani, hogy bár az Európai Uniónak a tagállamok alapvető alkotmányos rendszerei és az ezekhez kötődő belpolitikai intézkedések kapcsán nincsen hatásköre, mégis több uniós intézményben megvan a politikai akarat az ezekkel kapcsolatos vizsgálódásra. A bizottsági jogállamisági mechanizmusnak, csakúgy, mint általában véve az európai jogállamiság-politikának ez eredendő dilemmája: az Unió a jog nevében kíván olyan kérdésekben vizsgálódni, amelyekben a jog tiszteletben tartásával nem vizsgálódhatna. Ez a jelentős ellentmondás jogilag nem oldható fel, így a jogállamisági mechanizmusokat csak a politika képes fenntartani és táplálni. Ezt jól bizonyítja az is, hogy az Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálat 2014. május 27-én karakán jogi szakvéleményben⁶ figyelmeztetett a bizottsági mechanizmus jogellenességére, amelyben kimondta, hogy a Bizottságnak sem jogalapja, sem hatásköre nem volt a jogállamisági mechanizmus létrehozására.

A Jogi Szolgálat szakvéleményét követően a Tanács kidolgozta saját jogállamiság-ellenőrző megoldását: 2014. december 16-i sajtóközleményében bejelentette, hogy minden évben politikai párbeszédet szervez a tagállamok között, hogy előmozdítsa és védelmezze a jogállamiságot. Hangsúlyozta, hogy „ez a párbeszéd az objektivitás, a diszkriminációmentesség és valamennyi tagállam egyenlő bánásmódjának elvén alapul majd.” Azt is leszögezte, hogy mechanizmusa „nem sértheti a hatáskörök átruházásának elvét, valamint a tagállamok nemzeti identitásának (és a velejáró alapvető politikai és alkotmányos struktúráiknak [...]), valamint alapvető állami funkcióiknak a tiszteletben

⁶ Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálat: *A jogi szolgálat véleménye „A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről: a Szerződészekkel való összeegyeztethetőség”*. Brüsszel, (2014. május 27.).

tartását [...]”. A Tanács így a Bizottság jogállamisági mechanizmusával párhuzamosan létrehozott egy saját, jogállamisággal foglalkozó eszközt. Ezzel egyrészt mutatta, hogy nem kívánja a jogállamiság kérdését teljes mértékben levenni az európai politikai napirendről, ugyanakkor a vizsgálódást a tagállamok egyenlőségét és szuverenitását tiszteletben tartó kormányközi párbeszédre szűkítve jelezte azt is, hogy az Európai Unió tagállamokkal szembeni jogállamisági vizsgálódásait szigorú határok között kell tartani.

A Tanács nem az egyetlen uniós intézmény, amely kritikával illette a Bizottság jogállamisági mechanizmusát. Igaz, teljesen más szempontból, de az Európai Parlament is elégedetlenségének adott hangot. Az intézmény arra hivatkozva látott neki immár egy harmadik, alternatív jogállamisági mechanizmus kidolgozásának, hogy a Bizottság megoldását nem tartja kellőképpen átfogónak. A Parlament megoldási javaslatát a 2016. október 25-én elfogadott állásfoglalása⁷ tartalmazza, amely a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozását javasolta a Bizottságnak.

A Bizottság által javasolt jogállamisági mechanizmushoz hasonlóan a Parlament is az EUSZ. 7. cikkét megelőző eljárásra tett javaslatot. A Bizottság jogállamisági mechanizmusával ellentétben azonban a Parlament által javasolt jogállamisági mechanizmust nemcsak „szükség esetén”, egyedi esetekben, egy-egy országgal szemben vetnék be, hanem minden tagállamot minden évben rendszeresen ellenőriznének, az összes uniós tagállamot folyamatos megfigyelés alatt tartanák. Az állásfoglalás felvázolja a mechanizmus struktúráját, amelyben a Bizottság mechanizmusához képest a Parlament és a különböző NGO-k, civil szervezetek sokkal hangsúlyosabb szerepet kapnának.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az uniós jogállamiság-politika alakulását nemcsak az európai uniós intézmények és a tagállamok közötti hatásköri harc dinamikája alakítja, hanem az egyes intézmények közötti hatásköri és politikai harcok is. Ezt jól mutatja, hogy a Bizottság rövid határidőn belül elutasítóan reagált a Parlament 2016. októberi javaslatára,⁸ kifejtve, hogy

„komolyan kételkedik abban, hogy szükséges lenne létrehozni egy »szakértői« testület által kidolgozott éves jelentést, illetve a demokráciát, a jogállamiságot

⁷ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról*. Strasbourg, (2016. október 25.)

⁸ European Commission: *Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux* (2017. január 17.).

Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje

és az alapvető jogokat támogató szakpolitikai ciklust, valamint az is komoly kétségeket vet fel, hogy ez megvalósítható lenne-e.”

Kifejtette, hogy „a javasolt eljárás néhány eleme – például a megállapodás-tervezet által a független szakértői testületnek szánt központi szerep – súlyos problémákat vet fel a jogszerűség, az intézményi legitimitás és az elszámoltathatóság terén”. Úgy vélte, hogy „először a már meglévő eszközökből kell a legtöbbet kihozni, elkerülendő a felesleges átfedéseket. Már így is számos eszköz és szereplő biztosít egymást kiegészítő és hatékony eszközrendszert a közös értékek előmozdításához és megőrzéséhez”.

A 2016-ot követő néhány éves időszakban az uniós intézmények közötti párhuzamosságok nemcsak elvi, hanem gyakorlati szinten is folytatódtak, ki-ki a maga útját járta, olykor abszurd, inkohereus szituációkat teremtve. A Bizottság például 2016. június 1-jén elindította Lengyelországgal szembeni jogállamisági mechanizmusát, több mint másfél évig tartó eredménytelen tárgyalás után 2017. december 20-án pedig bejelentette, kezdeményezi Lengyelországgal szemben az EUSZ. 7. cikk szerinti eljárás megindítását. Az Európai Parlament mindeközben Magyarországot állította keresztútjába, és 2018. szeptember 12-én megindította az országgal szemben az EUSZ. 7. cikk szerinti eljárást úgy, hogy Magyarországot a Bizottság még csak jogállamisági mechanizmusán keresztül sem vizsgálta előzetesen. Kialakult az az inkohereus helyzet, hogy a magát a jogállamiság független és objektív őreként aposztrofáló két uniós intézmény, a Bizottság és a Parlament eltérő következtetésre jutott a tekintetben, hogy mely európai országokban sérül a jogállamiság helyzete, ami jól mutatja a jogállamisági eljárások abszolút politikai jellegét.

Az EUSZ. 7. cikkére csak „7. cikk szerinti eljárás-ként” szoktunk utalni, de fontos megjegyezni, hogy e cikkben belül is két különböző eljárás különböztethető meg. Az első típusú, a 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás lehetővé teszi annak megállapítását, hogy fennáll az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélye, valamint lehetőséget nyújt nem kötelező erejű ajánlások megfogalmazására. Ez az eljárás indítható el könnyebben, az Európai Bizottság, az Európai Parlament vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére. Ezután a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az Európai Parlament egyetértésének elnyerésére van szükség. A második típusú, a 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás alapján már az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmét lehet megállapítani. Ezt az eljárást már csak a Tanács vagy a Bizottság indíthatja el, a Parlament nem. A végleges határozat elfogadásához – amely már

szankciókat is vonhat maga után az adott tagállammal szemben – a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatára (leszámítva az érintett tagállamot) és a Parlament egyetértésére van szükség. Az eljárás kudarcához tehát már az is elegendő, hogy egyetlen tagállam kiálljon a vizsgálat alá vett ország mellett.

Lengyelországgal és Magyarországgal szemben is az EUSZ. 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást indították el, s azok jelenleg is folyamatban vannak. Az elmúlt években az uniós intézmények közötti versengés ezekben az eljárásokban is megfigyelhető volt. Az eljárás a Tanácsban zajlik, ami azt jelenti, hogy a magyar és a lengyel jogállamiság megítélése jelen fázisban a szerződések szerint erre, a tagállamok minisztereit tömörítő testületre tartozik. A Bizottság és a Parlament azonban továbbra is próbál „játékban maradni”. A Tanács lengyel jogállamiságra vonatkozó ülésein a Bizottság rendre részt vesz, a Parlament pedig ugyanezt a jogot vindikálja magának a magyarországi jogállamiságot vizsgáló ülések esetén. A Bizottság és a Parlament európai intézményrendszerben betöltött eltérő szerepe miatt azonban a Parlament nem vehet részt a Tanács ülésein, amellyel kapcsolatban folyamatosan elégedetlenségének ad hangot. Az európai parlamenti képviselők egy része makacsul küzd azért, hogy a Parlament részt vehessen a Tanács ülésein, de eddig csak néhány tagállamot mozgósító informális munkareggelig jutott. A Tanács vonakodását az okozza, hogy jól tudja, ha a Parlament akár csak „melső lábát beteszi” a tanácsi ülések ajtaján, olyan precedenst teremthet, amely miatt később nemcsak a jogállamisággal, hanem bármely más ügygel foglalkozó tanácsi ülésre bejárást szerezhet magának, súlyosan megsértve ezzel a Tanács intézményi autonómiáját.

A 7. cikk szerinti eljárást beindító intézmények nehezen mondanak le a jogállamisági vizsgálódások terén betöltött szerepükről. A Parlament a Tanácsban való részvételi lehetőség hiányában újabb parlamenti állásfoglalásokban⁹ igyekszik értékelni a 7. cikk szerinti eljárások állását, míg a Bizottság tovább akarja bővíteni jogállamisági repertoárját. Utóbbi 2019. július 17-i közleményében¹⁰ bejelentette, hogy éves jogállamiság-ellenőrző ciklust (*rule of law review cycle*) vezet be, amelyen keresztül immár minden évben, rendszeresen, minden tagállamban értékeli a jogállamiság helyzetét. Az uniós intézmények politikai

⁹ Európai Parlament: Az Európai Parlament 2020. január 16-i állásfoglalása az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatban folyamatban lévő meghallgatásokról [2020/2513 (RSP)] (2020. január 16.).

¹⁰ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Unión belüli jogállamiság megerősítése Intézkedési terv (2019. július 17.).

Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje

taktikázását jól fémjelzi, hogy a bejelentett intézkedéstervezet hasonlít ahhoz a tervhez, amely bevezetésére még 2016-ban az Európai Parlament tett javaslatot, s amelyet akkoriban a Bizottság még rendkívül aggályosnak tartott.

Az új bizottsági jogállamisági ciklus erős elvi üzenetet is tartalmaz: a Bizottság feljogosítva érzi magát, hogy minden tagállamot folyamatos politikai kontroll alá vonjon. Ugyanakkor gyakorlati szempontból kétség merülhet fel a tekintetben, hogy a rendszeres vizsgálódás minden tagállamot ugyanolyan mélységig érint-e majd. Az elmúlt évek példái is azt mutatták, hogy míg az Unió egyes nyugat-európai országokban akár hónapokig tartó tömeges tüntetéssorozatokat és állampolgárokkal szembeni folyamatos rendőri erőszak-alkalmazás felett is szemet hunyt, addig más, újonnan csatlakozott tagállamban szinte minden egyes kormánykritikus felvetést buzgón kivizsgál.

Az első jogállamiság-ellenőrző jelentést 2020-ban teszi közzé a Bizottság, de az idei év nem csak ebből a szempontból tartogat érdekes kérdéseket a jogállamiság-politika tekintetében. Jelenleg is zajlanak az Európai Unió többéves költségvetéséhez kapcsolódó tárgyalások, s vannak arra irányuló törekvések, hogy a jogállamiság kérdését összekapcsolják az európai uniós költségvetési forrásokkal, azaz hogy a jogállamiság sérelmére hivatkozva egyes tagállamoktól uniós forrásokat vonhassanak meg. A Bizottság még 2018. május 2-án tett javaslatot¹¹ az úgynevezett „jogállamisági kondicionalitás” bevezetésére. A pénzügyi szankciós elem kétségkívül még hiányzik abból az elmúlt évtizedben kialakított intézkedéscsomagból, amelyet 2013-ban a fentebb említett négy külügyminiszter levele előirányzott. Kérdés azonban, hogy a költségvetési tárgyalássorozatban, amelyben minden tagállam befizető, és minden tagállam vétőjoggal rendelkezik, sikerülhet-e bármilyen pénzügyi szankciós mechanizmust összekötni egy, az elmúlt évtized tapasztalatai alapján láthatóan politikai szempontokat követő, jogilag kiszámíthatatlan uniós jogállamiság-politikával.

Az elmúlt évtized trendje világos, a jogállamiságra hivatkozva egyre inkább nőtt az uniós intézmények tagállamok feletti kontrollját lehetővé tevő uniós eszköztár. De vajon meddig folytatódhat a trend? Létezik-e olyan jogi, politikai, lélektani határ, amelyet az Európai Unió nem léphet át?

2020. március 30.

¹¹ Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről* (2018. május 2.).

Felhasznált irodalom

- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*. Strasbourg, (2014. március 11.).
- Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről*. COM/2018/324 végleges (2018. május 2.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018PC0324>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Unión belüli jogállamiság megerősítése. Intézkedési terv*. (2019. július 17.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52019DC0343>
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján)* [2012/2130(INI)]. Strasbourg, 2013. július 3. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0315_HU.html
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról*. Strasbourg, (2016. október 25.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_HU.html?redirect
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2020. január 16-i állásfoglalása az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése alapján Lengyelországgal és Magyarországgal kapcsolatban folyamatban lévő meghallgatásokról* [2020/2513 (RSP)]. (2020. január 16.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_HU.pdf
- Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálat: *A jogi szolgálat véleménye „A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről: a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség”*. Brüsszel, (2014. május 27.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/hu>
- European Commission: *Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux*. 2017. január 17.
- Gát Ákos Bence: *Küzdelem az Európai szintéren – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései*. Budapest, Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásért Alapítvány, 2019.
- Hassenteufel, Patrick: *Sociologie politique: l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2011.
- Letter to José Manuel Barroso President of the European Commission*. 2013. március 6. Online: www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/_brief_nederland_duitsland/f=/vji8oh6slx9o.pdf

Münchhausen báró a mocsárban – Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről

Mint ismeretes,¹ Münchhausen báró az egyik kalandja során lovával mocsaras vidékre érkezett, ahol a ló sülyedni kezdett. A báró, aki nemcsak briliáns elme és mindenre elszánt hős volt, de hatalmas izomerővel is rendelkezett, nem tétlenkedett: erősen megragadta a tarkójánál saját haját, és annál fogva kirántotta önmagát a mocsárból, sőt, lábai közé szorítva még hűséges lovát is kimenekítette a bajból.

Képes-e arra az Európai Parlament, hogy maga is így tegyen és megteremtse saját működésének jogi feltételeit, vagy éppen ebben a kritikus helyzetben sodorja veszélybe saját legitimitását, hitelességét és döntéseinek érvényességét?

Április 16-án, csütörtökön reggel kezdi meg kétnaposra tervezett ülésvezetését az Európai Parlament. A koronavírus-járvány kitörése óta második alkalommal kerül sor a plenáris ülés „távolsági üzemmódban” való megtartására – de hogy mit jelent ez a távolsági üzemmód, az mind ez ideig meglehetősen ellentmondásos.

Felzólalási lehetősége a márciusi ülésen is csak azoknak a képviselőknek volt, akik ténylegesen a teremben ültek, míg a többiek bármely állampolgárhoz hasonlóan legfeljebb a Parlament honlapján követhették az ülést. Szavazni azonban – az e-mailben kiküldött szavazólap aláírásával és az arról készült fotó elküldésével minden képviselőnek lehetősége volt. Mi több, mivel a Parlament kreativitása és rugalmassága nem ismer határokat, az Elnökség útmutatása alapján azok a képviselők, akik otthonukban nem rendelkeztek nyomtatóval, le is rajzolhatták a szavazólapot, és azon jelölhették be a kívánt indikációt.

Az ülés jegyzőkönyvének² tanúsága szerint 75 képviselő volt jelen az ülésen, azok tehát, akik az ülésteremben is megjelentek. Ezenfelül pedig további három képviselő mentette ki távollétét jogszerűen. Mivel tehát a szavazás kihirdetett eredménye szerint csaknem a teljes Parlament támogatta az elfogadásra

¹ Gottfried August Bürger: *Münchhasuen vidám kalandjai*. Budapest, Kossuth, 1994.

² European Parliament: *Attendance Register*. Brussels, (2020. március 26.).

került javaslatokat, az az abszurd helyzet állt elő, hogy mintegy 600, az ülésről igazolatlanul távol maradó képviselő adott le érvényes szavazatot aznap a szavazás során.

A jelenlegi elképzelések szerint az áprilisi alkalom sem különbözik majd ettől jelentős mértékben, már ami a távolsági ülésezés módszertanát illeti. Annak ellenére azonban, hogy a *vis maiort* a Parlament működése nem ismeri, és rendkívüli eljárásrendre sincs lehetőség, amely felmentést biztosítana a hatályos szabályok alkalmazása alól, az Eljárási Szabályzat módosítása továbbra sincs napirenden.

Az pedig, hogy a jelenlegi távműködés összhangban áll az Eljárási Szabályzattal, legalábbis kétséges.

*A facto ad ius non datur consequentia*³

Történik mindez egy olyan plenáris ülés kapcsán, amelynek során az Európai Parlament mint költségvetési hatóság, számos, a jelenlegi helyzet kezelését is célzó, történelmi jelentőségű bizottsági javaslatról szavaz.

A költségvetési eszközöket a Bizottság egyébként szemmel láthatóan a többet egy csapásra elv szerint szánja elosztani: amennyiben a Parlament elfogadja, a 2020-as évre vonatkozó költségvetés-módosítási tervezet szerint összesen 567,4 millió euró kötelezettségvállalási előirányzat és 77,4 millió euró kifizetési előirányzat mobilizálására kerülne sor. Az előirányzatból 350 millió eurót a görögországi migrációs helyzetre, 115 millió eurót a Covid-19-járvány kezelésére szánnak, 100 millió euró pedig az albániai földrengések utáni helyreállításra jutna. A fennmaradó összegből az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központon felül az Európai Ügyészség, az Európai Számvévőszék és az Európai Ombudsman is profitálhat. A költségvetés-módosítási tervezet Magyarország esetében egyébként 216,5 millió forint plusz befizetési kötelezettséget jelent erre az évre.

A Sürgősségi Támogatási Eszköz előterjesztés a kötelezettségvállalások terén 3 milliárd euróval, kifizetések terén 1,53 milliárd euróval javasolja megemelni a 2020-as költségvetés szintjét. Maga az eszköz 2016-ban jött létre a migrációs helyzet kezelésére, annak érdekében, hogy az EU humanitárius segítségnyújtást biztosíthasson az Unión belül is. Azóta gyakorlatilag alvó üzemmódban volt, allokált forrás nélkül. Most a koronavírus-járvány kezelésére

³ A cselekedetből annak jogosságára nem lehet következtetni (római jogi alapelv).

való alkalmassá tétele érdekében a Bizottság kiszélesítené az elszámolható tevékenységek körét. A Sürgősségi Támogatási Eszköz forrásai ennek megfelelően elérhetőek lehetnek eszközbeszerzésre, betegek tagállamok közötti szállítására, alapvető termékeket és gyógyszereket gyártó vállalatok termelésének segítésére, ideiglenes kórházak kialakítására, egészségügyi munkaerő felvételére, egészségügyi oktatási intézményekkel való együttműködésre, tesztek gyártásának, beszerzésének támogatására, gyógyszerfejlesztésre és a kijárási korlátozások kivezetéséhez kapcsolódó intézkedések megtételére is. Az aktiválás 2020. február 1-jétől visszamenőleges hatállyal történne, és két évre szólna.

A költségvetési javaslatokon túl vitát is tart majd a Parlament, méghozzá a koronavírus elleni közös uniós fellépésről, amelyet egy meglehetősen ambiciózus állásfoglalás elfogadása követ. A mainstream pártcsaládok által a jelenlegi tervek szerint közösen megalkotott és előterjesztett szöveg kiemeli, hogy míg az egészségügy általában véve tagállami hatáskör, a közegészségügy kérdése a tagállamok és az Unió közös hatáskörébe tartozik, emiatt pedig kifejezetten sajnálatos, hogy a járvány kezdetekor a tagállamok képtelenek voltak a közös, koordinált fellépésre és döntéshozatalra. Egyúttal felhívja a tagállamokat, hogy a további járványügyi intézkedéseket mostantól koordinálják, a Bizottságot pedig arra, hogy alkosson meg egy közös karanténfeloldó stratégiát, amelynek nagyszabású tesztelési akciókat és védőfelszerelések állampolgárok részére való ingyenes kiosztását is magában kellene foglalnia, legalábbis a Parlament álláspontja szerint.

A szövegtervezet, amely az Európai zöld megállapodást és a digitális átalakulást tekinti a legfontosabbaknak a helyreállítási és újjáépítési intézkedések között, külön kiemeli, hogy a járvány következtében előállt gazdasági helyzet kezelése érdekében a tagállamok részéről új saját források bevonása is szükséges. A nagyszabású pénzügyi intézkedésekért kiáltó állásfoglalási indítványtervezet arra hívja fel a Bizottságot, hogy egy legalább 50 milliárd euró összegű koronavírus-szolidaritási alapot hozzon létre a tagállamok egészségügyi ágazattal kapcsolatos pénzügyi erőfeszítéseinek támogatására.

A Parlamenttől nem meglepő módon az állásfoglalási indítvány külön fejezete foglalkozik a jogállamisággal és az alapjogok védelmének szükségességével. Felhívja ennek keretében a Bizottságot, hogy sürgősen vizsgálja meg: „a tagállamok által bevezetett sürgősségi intézkedések összhangban vannak-e a Szerződésekkel, és használja fel az összes rendelkezésre álló uniós eszközt és szankciót e súlyos és tartós jogsértések kezelésére” – hangzik a néhány ponton a körbenforgó okoskodás érveléstani hibájába eső szöveg. Sürgeti továbbá a Tanácsot, hogy vegye vissza napirendjére a folyamatban lévő 7. cikk szerinti

eljárásokkal kapcsolatos vitákat és eljárásokat, utalva ezzel a két, tanácsi eljárásban érintett tagállamra.

Münchhausen báró mocsaras vidékre érkezett

Az uniós intézmények működtetése a koronavírus-járvány alatt vitán felül kihívásokkal teli, különösen igaz ez a Parlamentre. További problémát jelent, hogy a Parlament ülésezésének helyszíne, időtartama és gyakorisága a Szerződésekben alapuló, szigorú rend szerint szabályozott: jogában áll ugyan saját működését biztosítani, de ezt kizárólag a normatív kereteken belül teheti csak meg.⁴ Bármilyen módon is értelmezzük az Európai Parlament távolsági plenáris üléseit – Brüsszelben vagy egyéb munkavégzési helyen tartott üléseknek – a Szerződés rendelkezéseitől való eltérésnek csak abban az esetben van helye, ha ahhoz a tagállamok hozzájárultak. Számos bírósági eset taglalja ennek a feltételeit és a szabály megsértésének következményeit egyaránt, ami a legtöbb esetben döntések és jogi aktusok megsemmisítésével is jár.

2012-ben például a Francia Köztársaság azzal a kereseti kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz, hogy semmisítse meg az Európai Parlament 2011. március 9-i, a Parlament 2012-ben és 2013-ban tartandó plenáris üléseinek ütemtervére vonatkozó döntését, mivel az októberre ütemezett két plenáris ülésnél mindkét évben túl rövid, azok ugyanis nem tartanak hétfőtől csütörtökig.⁵ A Bíróság megalapozottnak tartotta a hivatkozást és úgy foglalt állást, hogy az üléseket a Parlament mesterségesen bontotta két részre annak érdekében, hogy nem kevésbé mesterséges módon megfeleljen a Jegyzőkönyvben rögzített elvárásoknak, következésképpen a megtámadott döntések nem felelnek meg az említett Jegyzőkönyvben megkövetelt tizenkét darab havi plenáris ülésnek követelményének. (C-237/11 és C-238/11⁶ Francia Köztársaság kontra Európai Parlament egyesített ügyekben hozott döntés.)

⁴ Az edinburghi döntés alapján a tagállamok hatásköre a Parlament ülésezésének rendjéről való döntéshozatal. Az EUSZ 6. jegyzőkönyvének egyetlen cikke szerint az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ahol a tizenkét, havonta tartandó plenáris ülés zajlik.

⁵ Az októberi két plenáris az augusztusi nyári szünet miatt kimaradó ülést hivatott egyébként pótolni.

⁶ „Megsemmisítés iránti kereset – A 2012-ben és 2013-ban tartandó plenáris ülészek ütemterve – Az Európai Unió intézményei, egyes szervei, hivatalai és szervezeti egységei székhelyének meghatározásáról szóló jegyzőkönyvek”. Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa. 2012. szeptember 6.

Münchhausen báró a mocsárban...

Egy másik ügyben a Francia Köztársaság négy, az Európai Parlamentnek a 2017-es pénzügyi évre szóló éves költségvetés elfogadására vonatkozó jogi aktus megsemmisítését kérte, azon az alapon, hogy a megtámadott jogi aktusok sértik az intézmények székhelyéről szóló Jegyzőkönyvet, mivel költségvetési hatáskörében eljárva az Európai Parlament nem Strasbourgban, hanem Brüsszelben szavazott, ezzel az eljárás teljes idejére bizonytalanná téve az uniós éves költségvetését. (C-73/17⁷ Francia Köztársaság kontra Európai Parlament.) Amennyiben tehát a Bíróság arra tekintettel hajlandó parlamenti döntéseket érvényteleníteni, hogy a havi ülészek nem egy teljes hétig tartott Strasbourgban, ha a Bíróság kimondja azt, hogy a Parlament nem jogosult Brüsszelben plenáris ülést kitűzni, amennyiben nem tartja meg az évi tizenkét strasbourgi ülést, ha per indítható, mert a Parlament két hivatalos székhelye közül nem Strasbourgban került sor a költségvetési szavazásra, hanem Brüsszelben, a távolsági ülésezés területe legalábbis ingoványos, ha nem mocsaras. Különösen annak jelenlegi formájában.

Newton törvénye és az Európai Parlament

Az Európai Parlament működése, ülésezése és eljárási szabályai kifejezetten a jelenlétre és az ahhoz fűződő jogkövetkezményekre alapulnak. Határozatképesség,⁸ küszöbértékszabályok,⁹ egyperces felszólalások,¹⁰ kék kártya,¹¹ mind-mind olyan intézmények a Parlament ülésezése során, amelyek nem értelmezhetők fizikai jelenlét, de legalábbis megfelelően megalkotott online jelenléti szabályok, és nem melleleg az online jelenlétet egyáltalán lehetővé tevő, működőképes informatikai rendszer hiányában.

⁷ A Bíróság a C-73/17. sz. Franciaország kontra Parlament ügyben hozott 2018. október 2-i ítélete.

⁸ Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. VII. cím: Ülések. 5. fejezet: Határozatképesség, módosítások és szavazás. 178. cikk: Határozatképesség. 9. parlamenti ciklus, (2020. február).

⁹ Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. VII. cím: Ülések. 5. fejezet: Határozatképesség, módosítások és szavazás. 179. cikk: Küszöbértékek. 9. parlamenti ciklus, (2020. február).

¹⁰ Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. VII. cím: Ülések. 5. fejezet: Határozatképesség, módosítások és szavazás. 172. cikk: Egyperces felszólalások. 9. parlamenti ciklus, (2020. február).

¹¹ Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. VII. cím: Ülések. 5. fejezet: Határozatképesség, módosítások és szavazás. 171. cikk: Felszólalási idő felosztása és felszólalók listája. 9. parlamenti ciklus, (2020. február).

Mint ismeretes, Newton III. törvénye, avagy a kölcsönhatás törvénye¹² miatt Münchhausen báró sajnos a valóságban nem tudta volna kihúzni magát a mocsárból a hajánál fogva.

Az Európai Parlament működésére azonban szerencsés módon nem hat a klasszikus mechanika alapját képező négy axióma, a Parlament ugyanis egyetlen formális döntés keretében bármikor módosíthatja saját Eljárási Szabályzatát. Egy egyszerű Elnökségi határozat a fizikai jelenlét különböző értelmezései lehetőségei kapcsán nem elégséges, mivel a jogforrási hierarchia elve szerint egyébként sem vezethet be olyan szabályokat, amelyek ellentétesek magasabban elhelyezkedő normákkal, mint az Eljárási Szabályzat és a Szerződések. A Parlament Elnöksége az ülések lebonyolításával kapcsolatos határozatokat hozhat ugyan, ezen hatásköreit azonban csak a Szerződések és az Eljárási Szabályzat rendelkezéseivel összhangban gyakorolhatja. Ehelyett, amikor az első távolsági üzemmódban tartott ülésre márciusban sor került, a Parlamentnek először az Eljárási Szabályzat módosításáról kellett volna szavaznia, mivel ez lett volna az egyetlen lehetséges módja annak, hogy a távolsági működési üzemmódra vonatkozó rendkívüli szabályokat be lehessen vezetni.

Mindez pedig, ha a tagállami hozzájárulást nem is pótolja, de legalább rendet teremtett volna az intézmény működésében, annak érdekében, hogy a kritikus időszakban hozott kritikus döntések a későbbiekben ne legyenek megkérdőjelezhetők, vagy rosszabb esetben harmadik fél kérelmére érvényteleníthetők.¹³

Különbön még a végén úgy járunk, mint Münchhausen báró és a kettévágott ló...¹⁴

2020. április 16.

¹² Newton III. törvénye: két test kölcsönhatásakor mindkét test erővel hat a másikra, ezek az erők egyenlő nagyságúak és ellentétes irányúak.

¹³ EUMSZ 263. cikk alapján az Európai Parlament döntése többek között jelentős eljárási hiba alapján érvényteleníthető.

¹⁴ A báró egy vár bevétele után hiába itatta lovát, az a töméntelen lenyelt víz ellenére is szomjas maradt. A lónak ugyanis hiányzott a hátsó része, mert kettévágta a várkapu védőrácsa.

Felhasznált irodalom

- A Bíróság a C-73/17. sz. Franciaország kontra Parlament ügyben hozott 2018. október 2-i ítélete
Bürger, Gottfried August: *Münchhasuen vidám kalandjai*. Budapest, Kossuth, 1994.
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. VII. cím: Ülések. 5. fejezet:
Határozatképesség, módosítások és szavazás. 171. cikk: Felszólalási idő felosztása és fel-
szólalók listája. 9. parlamenti ciklus, (2020. február). Online: [www.europarl.europa.eu/
doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-171_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-171_HU.html)
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. VII. cím: Ülések. 5. fejezet: Hatá-
rozatképesség, módosítások és szavazás. 172. cikk: Egyperces felszólalások. 9. parlamenti
ciklus, (2020. február). Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-
02-03-RULE-172_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-172_HU.html)
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. VII. cím: Ülések. 5. fejezet:
Határozatképesség, módosítások és szavazás. 178. cikk: Határozatképesség. 9. parlamenti
ciklus, (2020. február). Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-
02-03-RULE-178_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-178_HU.html)
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata*. VII. cím: Ülések. 5. fejezet:
Határozatképesség, módosítások és szavazás. 179. cikk: Küszöbértékek. 9. parlamenti
ciklus, (2020. február). Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-
02-03-RULE-179_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-179_HU.html)
- European Parliament: *Attendance Register*. Brussels, (2020. március 26.). Online: [www.euro-
parl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2020-03-26-ATT_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2020-03-26-ATT_EN.html)
- „Megsemmisítés iránti kereset – A 2012-ben és 2013-ban tartandó plenáris ülészakok ütem-
terve – Az Európai Unió intézményei, egyes szervei, hivatalai és szervezeti egységei székhely-
ének meghatározásáról szóló jegyzőkönyvek”. Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa.
(2012. szeptember 6.). Online: [https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;%20
jsessionId=314219E4E247391B60F1DC%20%C2%AD4B57E5FB5B?text=&docid=%20
126385&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=firs%20t&part=1&cid=415225](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?%20jsessionId=314219E4E247391B60F1DC%20%C2%AD4B57E5FB5B?text=&docid=%20126385&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=firs%20t&part=1&cid=415225)

EYE 2020 – az Európai Ifjúsági Rendezvény és a részvételi demokrácia

Ma reggel vette volna kezdetét Strasbourgban a negyedik Európai Ifjúsági Rendezvény (*European Youth Event, EYE*), ám a pandémia miatt a több mint négyszáz elemből álló programsorozatot és egyeztetést az online térbe helyezte át az Európai Parlament, így a mai nappal zárul az Európai Ifjúsági Rendezvény 2020-as kiadása.

A részvételi demokrácia fontosságát az Európai Parlament mindig is szem előtt tartotta, hiszen az Európai Unió középpontjában a transznacionális kormányzás modellje áll, amely többek között a demokrácián és a jogállamiságon alapul. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2015-ös felmérése két kulcsfontosságú megállapítást¹ tartalmaz: egyrészt, hogy a polgári párbeszéd az Unió elsődleges vagy alkotmányos törvényén alapul, másrészt, hogy a transznacionális demokrácia sajátos kihívásai miatt ez nehezen megvalósítható.

Vajon az Európai Parlament 2014-ben elindított, kétévente összehívott ifjúsági egyeztető fóruma növeli a tagállamok fiataljainak európai integrációba vetett bizalmát? A fiatalok aktuális uniós kérdésekre adott reflexiói eljutnak a döntéshozókig, és valóban hallathatják hangjukat a Parlamentben?

Az előbbi kérdés megválaszolásához a 2014 előtti és a jelenlegi időszak összehasonlítása kísérleendő meg a tekintetben, hogy az ifjúság (amely alatt jelen írásban a 16–30 év közötti korcsoport képviselőit értjük, mivel a vizsgálat tárgyát képező rendezvény ezzel az életkori megkötéssel kínál részvételi lehetőséget programjain) milyen arányban gyakorolta aktív választójogát az EP-választásokon, és hány résztvevője van az Európai Ifjúsági Rendezvénynek a megalakulása óta. Az elemzés az Eurobarometer adatait és az Európai Parlament jelentéseiből kinyert adatokat tartalmaz. A fiatal európaiak által a rendezvényen megfogalmazott ajánlások célba érkeztetésének kérdésére a válasz a rendezvényt sorozat utómunkálataiban keresendő, vagyis azokban a jelentésekben, amelyek a rendezvény tanulságait összesítik.

¹ European Economic and Social Committee: *Civil Dialogue and Participatory Democracy in the European Union Institutions*. (2015).

Az EYE kialakulása és fejlődése

Az Európai Ifjúsági Rendezvényt az Európai Parlament 2014-ben indította útjára azzal, hogy két évente a két napon át tartó programsorozat alkalmával valamennyi uniós tagállam fiataljainak lehetőséget kínál a találkozásra és egyeztetésre közös uniós témákban, ahol a Parlament munkatársai együttgondolkodásra invitálják a résztvevőket a jelen és a jövő Európájának kérdéseiben. Az Európai Ifjúsági Rendezvény célja, hogy bevonja a fiatalokat az Unió politikájának alakításába. A rendezvényt követően a fiatalok aggodalmait és vízióit az Európai Parlament összes képviselőjével megosztott jelentésben mutatják be, amely az esemény öt fő vezérfonalául szolgáló témák mindegyikéből tartalmaz a résztvevőktől érkező ajánlásokat, majd azok később a Parlament szaktanácsadóinak napirendjére kerülhetnek. A legaktívabb résztvevők kezdeményezésüket tovább fejleszthetik, egyben lehetőségük nyílik azokat az EP-képviselők elé tárni a parlamenti bizottságokban az „ifjúsági meghallgatások” során. A jelentések részletessége, valamint a legaktívabb résztvevők esetenkénti meghívása gondolataik szélesebb körben való megosztására, bizonyíték arra, hogy a részvételi demokráciát a gyakorlatban is erősíti a rendezvény.

A rendezvény konzultációs célja mellett kiemelten fontosnak tartja a környezetre gyakorolt hatását. Évről évre egyre környezetbarátabbá, fenntarthatóbbá és inkluzívabbá igyekszik válni, amit mi sem mutat jobban, minthogy a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet ISO 20121² fenntartható rendezvénymanagement tanúsítványának megszerzésére is törekszik.

Az ifjúsági rendezvényt először Martin Schulz elnöksége alatt 2014. május 9–11. között szervezte meg az EP Strasbourghban az Európai Unió népszuverenitási szervének szívében, *Ötletek a jobb Európáért*³ címmel. A programját öt téma köré csoportosították: fiatalok munkanélkülisége, digitális forradalom, az Európai Unió jövője, fenntartható fejlődés és európai értékek. Az eseményen több mint 5000 résztvevő, 400 előadó vett részt, a felmerült ötleteket a Parlament kiadványban⁴ közzétette.

² ISO 20121 Sustainable Events. Lásd: www.iso.org/iso-20121-sustainable-events.html

³ European Parliament: *EYE Legacy: Ideas for a Better Europe* (2014. október 10.).

⁴ European Parliament: *Ideas For A Better Europe*. EYE2014 Report. Strasbourg, (2014. május 9–11.).

Két évvel később, 2016-ban került sor az EYE második kiadására, május 20–21. között, *Együtt változtathatunk*⁵ címmel. A résztvevői létszám 7500-ra nőtt, a viták tárgyát képező témák a következők voltak: a békés bolygó perspektívái, az élénk demokrácia menetrendje, a fiatalok munkanélküliségének visszaszorítása, a munka világa és új lehetőségek a fenntartható Európa számára. Mint az előző kiadásban, 2016-ban is elkészült a legjobb ötletet tartalmazó parlamenti jelentés⁶ és ötletábra.⁷

2018. június 1–2. között Antonio Tajani elnöksége alatt tartották a legutóbbi Európai Ifjúsági Rendezvényt *Emeld fel a hangod Európa* címmel, amely ismét rekordot döntött a fiatal résztvevők számában, akik a mintegy négyszáz szemináriumon és egyeztetésen vettek részt uniós döntéshozókkal, az üzleti és a civil szféra képviselőivel. A 2018. évi rendezvényen – amelynek mottója „a terv az, hogy a szikra lángra lobbanjon”⁸ – 8000 fiatal európai folytatott párbeszédet az esemény öt fő témájában, amelynek összefoglalója⁹ ismét megjelenti: lépést tartani a digitális forradalommal, méltányos elosztás, erősebb Európa kialakítása, életben maradni a viharos időkben és bolygónk védelme.

2020. május 29–31. között David Sassolin lett volna a sor, hogy házigazdaként vendégül lásson több ezer európai fiatal Strasbourgban, azonban a koronavírus-járvány ellehetetlenítette a rendezvény eredeti formában történő megtartását. A cím helyett főként csak egy jelzőt kapott (#Europeans-AgainstCovid19),¹⁰ az Európai Parlament a személyes térből a digitális térbe helyezte át legnagyobb ifjúságpolitikai rendezvényét, amelynek webináriumai és workshopjai április 8-án indultak, az elmúlt hetekben az online programok már lezajlottak a közösségimédia-felületeken. A beszélgetések fő közvetítő eszköze a Facebook közösségimédia-felület volt, amelyen a StreamYard használatával valamennyi programelemet élőben közvetítettek oly módon interaktívan, hogy a nézők, chatben feltett kérdésükkel, bármikor be tudtak kapcsolódni a beszélgetés irányának meghatározásába. A programok számát illetően a rendezvény, sajátos jellege miatt, mennyiségben alul maradt az előző évekhez

⁵ European Parliament: *European Youth Event: “Together We Can Make a Change”* (2016. május 17.).

⁶ European Parliament: *Shaping Europe: 50 Ideas for a Better Future. The EYE report 2016*. Strasbourg, (2016. május 20–21.).

⁷ European Parliament: *EYE2016 Ideas Tree*. www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7c4068b6-6f5b-4ac9-b0ed-af93d21bf749/EYE2016_ideasTREE.pdf

⁸ European Parliament: *European Youth Event 2018*. Strasbourg, (2018. június 1–2.).

⁹ European Parliament: *EYE Report 2018 Speak up Europe! 100 Ideas for a Better Future*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.

¹⁰ A rendezvény honlapja: <https://european-youth-event.europarl.europa.eu/>

képest, viszont sokkal több fiatal ért el, mintha Strasbourgban rendezték volna meg, ráadásul online visszanezethetők a workshopok. A visszajelzések alapján az EP a digitális technológiával a fiatalok nagyobb részét tudta megszólítani, különböző gamifikációs eszközöket is bevetettek az aktivitás ösztönzésére. Mindamellet, hogy az online térben inkluzívabbá válhatott az ifjúsági rendezvény, annak angol nyelvűsége mégis kizorítja a társadalom több csoportját a részvételből. Annak érdekében, hogy a részvételi demokráciából eredő jogok gyakorlása és a véleményformálás ne csupán az angol nyelven magabiztosan beszélők kiváltsága legyen, érdemes lehet a jövőben gazdagítani a programot minden tagállam nyelvén beillesztett beszélgetési modulokkal. Hasonló törekvései egyébként az uniós intézményekben a tagállami nyelv használatára buzdító, magyar kezdeményezésű #EuropeIsTranslation¹¹ kampánynak is van.

Az európai fiatalok a webináriumokon való aktív részvételen kívül több alkalommal is kifejezheték véleményüket azáltal, hogy feltehetik kérdéseiket az Európai Parlament elnökének, illetve, hogy megoszthatják ötleteiket Európa jövőjéről az Európa Ifjúsági Ötletek¹² weboldalán. Az idei témák a fenntartható fejlődés, állampolgársági elköteleződés, fiatalok munkanélkülisége, egészséges élet, álhírek elleni küzdelem lettek volna. Az EYE 2020 egyik programelemében való szereplésre felkért magyar résztvevője, Ladányi Ármin – aki egy magyar fiatalokból álló delegációt vezetett volna Strasbourgba, és az EP felkérésére részt vett az európai önkéntességről szóló webináriumon, ahol ifjúsági szervezet vezetőjeként magyar szempontból nyilatkozott spanyol és máltai fiatalokkal együtt az önkéntességben rejlő lehetőségekről – úgy gondolja, hogy az EYE 2020 eredeti témái a Covid-19 hatására háttérbe szorultak, hiszen a párbeszéddek a veszélyhelyzet miatt teljesen átalakultak.

A részvételi demokrácia, az EP-választások szavazói aktivitása

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ)¹³ 11. cikk (1)–(2) kodifikálja a részvételi demokrácia mint az európai társadalmi modell szerves részének alapját,

¹¹ A Nemzeti Ifjúsági Tanács #EuropeIsTranslation – *Let's come together!* kampánya: www.youtube.com/watch?v=XbiBqM0DnH4

¹² *The Future is in Your Hands. Share Your Ideas and Make Your Voice Heard!* Conference of the Future of Europe: www.europeanyouthideas.eu/?fbclid=IwAR25rbywoxL3V20-IP3AB_1NXb77Tv-CL-Z96sP78s1_x5XJU6oXc4igH10k

¹³ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

miszerint az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviselői szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák. Az intézmények az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.

Az Európai Parlament megbízásából az első EYE-on, 2014-ben készített felmérés¹⁴ szerint a 16–30 év közötti fiatalok 70%-a gondolja úgy, hogy az uniós tagság az államoknak előnyt jelent a globalizált világban, ugyanakkor az EP fő legitimációs forrásául szolgáló, ötévente megrendezett választásokon az európai fiatalok alacsony arányban gyakorolták választójogukat. Az EP-választásokon a fiatalabb korosztály részvételi arányának növekedése és az ifjúsággal folytatott párbeszéd jelentőségének felismerése között kísérünk meg a továbbiakban párhuzamot vonni.

Az EP-választásokon 2009-ben¹⁵ a szavazati jogú uniós polgárok 43%-a vett részt, az eredmények, amelyek fő tendenciájukban valójában megegyeznek a 2004-ben rögzített adatokkal, különösen a fiatalok és a gazdaságilag hátrányosabb helyzetben lévők esetén mutatnak ki jelentősen alacsonyabb részvételt. A 18–24 évesek körében 29%, a 25–39 évesek körében 36% volt a szavazók aránya a nem szavazókéhoz képest. Az EP-választások 2014-es¹⁶ fordulójában a szavazatra jogosult európaiak 42,54%-a élt állampolgári kötelezettségével, míg ebből a 18–24 éves korosztály 28%-a, a 25–39 éves korosztály 35%-a ment el szavazni. A 2019-es választásokon,¹⁷ ahol az összes szavazó aránya is megnövekedett 51%-ra, az ifjúsági korcsoportban is sokkal nagyobb aktivitást figyelhettünk meg, hiszen a 18–24 év közöttieknek 42%-a, míg a 25–39 év közöttieknek 47%-a élt aktív választójogával.

Természetesen nem állítjuk, hogy az EP-választások iránt megnövekedett ifjúsági érdeklődés kiváltó oka kizárólag az EYE – ennél sokkal több tényező játszik ugyanis szerepet, amelyek között bizonyosan kiemelkedő a 2019-es *Szavazni fogok* kampány¹⁸ –, azonban fontos felismerni, hogy amióta a Parlament

¹⁴ European Parliament: *Survey: 70% of young people see EU membership as an asset in a globalised world* (2014. április 29.).

¹⁵ European Parliament – European Commission: *Post-electoral Survey 2009*. Special Eurobarometer. (2009. november).

¹⁶ European Parliament: *Post-election Survey 2014*. Brussels, (2014. október).

¹⁷ European Parliament: *The 2019 Post-Electoral Survey Have European Elections Entered a New Dimension?* 2019.

¹⁸ Európai Parlament Magyarországi Kapcsolattartó Irodája: *Európai választások* (2019).

a fiatalabb korosztály párbeszédbe való bevonását ösztönzi, növekedett az uniós intézmények iránti ifjúsági elköteleződés.

2020. május 29.

Felhasznált irodalom

- Európai Parlament Magyarországi Kapcsolattartó Irodája: *Európai választások* (2019). Online: www.europarl.europa.eu/hungary/hu/aktualis/kiemelt-temak.html
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- European Economic and Social Committee: *Civil Dialogue and Participatory Democracy in the European Union Institutions* (2015). Online: www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/civil-dialogue-and-participatory-democracy-european-union-institutions
- European Parliament: *European Youth Event: "Together We Can Make a Change"*. (2016. május 17.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20160517STO27714/european-youth-event-together-we-can-make-a-change
- European Parliament: *EYE2016 Ideas Tree*. Online: www.epgencms.europarl.europa.eu/cms-data/upload/7c4068b6-6f5b-4ac9-b0ed-af93d21bf749/EYE2016_ideasTREE.pdf
- European Parliament: *Survey: 70% of Young People See EU Membership as an Asset in a Globalised World*. (2014. április 29.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20140425STO45159/survey-70-of-young-people-see-eu-membership-as-an-asset-in-a-globalised-world
- European Parliament: *Ideas For a Better Europe*. Strasbourg, (2014. május 9–11.). Online: www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20140327RES40024/20140327RES40024.pdf
- European Parliament: *EYE Legacy: Ideas for a Better Europe*. 2014. október 10. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20141009STO73581/eye-legacy-ideas-for-a-better-europe
- European Parliament: *Post-election Survey 2014*. Brussels, (2014. október). Online: www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_ee2014_sociodemographic_annex_en.pdf
- European Parliament: *Shaping Europe: 50 Ideas for a Better Future. The EYE Report 2016*. Strasbourg, (2016. május 20–21.). Online: <https://european-youth-event.europarl.europa.eu/wp-content/uploads/2021/01/EYE2016-Report-EN-web.pdf>
- European Parliament: *European Youth Event 2018*. Strasbourg, (2018. június 1–2.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180516IPR03656/european-youth-event-2018
- European Parliament: *The 2019 Post-Electoral Survey Have European Elections Entered a New Dimension?* (2019). Online: www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/2019-european-elections-entered-a-new-dimension
- European Parliament: *The 2019 Post-election Survey*. Brussels, Eurobarometer Survey 91.5 of the European Parliament, (2019. szeptember). Online: www.europarl.europa.eu/

Pató Viktória Lilla

at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/post-election-survey-2019-complete-results/socio-demographic-annex/en-post-election-survey-2019-sd-annex.pdf

European Parliament – European Commission: *Post-electoral Survey 2009*. Special Eurobarometer. (2009. november). Online: www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28_07/EB71.3_post-electoral_final_report_EN.pdf

EYE report 2018 Speak up Europe! 100 Ideas for a Better Future. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018. Online: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/EYE%20report%202018.pdf>

Beszéd az Európai Unió állapotáról

Annak ellenére, hogy már egy évtizedes múltra tekinthet vissza, mégis szokatlannak tűnő gyakorlatnak lehetünk szemtanúi szerdán, amikor Ursula von der Leyen az Európai Parlament plenáris ülésén elmondja az Európai Unió állapotáról szóló beszédét. A Nyugat-Európában is csak mérsékelt médiaérdeklődést kiváltó esemény várhatóan ezúttal sem fogja a magyar nyilvánosság figyelmét felkelteni.

2010. szeptember 7-én Strasbourgban hangzott el a történelem első Európai Unió állapotáról szóló beszámolója, amelyet a Bizottság akkori elnöke, José Manuel Barroso mondott el. Hagyományt teremtett ezzel, hiszen azóta az Európai Bizottság elnökének minden évben – kivéve a választási éveket – eleget kell tennie annak a kötelességének, hogy az európai parlamenti őszi évadnyitó plenáris ülésen beszámol az Európai Unió helyzetéről és egyben a jövőre vonatkozó terveiről. A beszéddel egy időben – ugyancsak hagyományosan – a Bizottság írásban nyújtja be a Parlamentnek a jövő évre vonatkozó munkatervét.

Könnyű ráismerni ennek a viszonylag fiatal hagyománynak az eredetére. Az amerikai alkotmány¹ II. cikk 3. szakasza kötelezi az elnököt arra, hogy „időről időre tájékoztassa a Kongresszust az unió helyzetéről”. Ez az eredetileg írásbeli eljárás vált 1913-tól az amerikai politika egyik legjelentősebb eseményévé, amikor Woodrow Wilson személyesen jelent meg a Kongresszus két háza előtt, és mondta el beszédét. Mára az Egyesült Államok elnökének az unió állapotáról szóló beszéde az USA – sőt, egyre inkább a világpolitika – egyik legnagyobb év eleji eseménye.

Kétségtelen, hogy erre a hagyományra alapoztak a Bizottság és az Európai Parlament tárgyalói, amikor a 2010-ben született intézményközi megállapodásuk IV. függelékének 5. pontja kimondja,² hogy minden év szeptemberében, a plenáris ülésen a Bizottság elnöke beszédet mond, amelyben beszámol az adott év eseményeiről, és kifejti a következő évekre vonatkozó terveit. Fontos eltérés azonban az amerikai megoldástól, hogy ott a Kongresszus két háza előtt

¹ Bódy Pál – Urbán Aladár (szerk.): *Szöveggyűjtemény az Amerikai Egyesült Államok történetéhez*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2001. 479–495.

² *Framework Agreement on Relations between the European Parliament and the European Commission*. Official Journal of the European Union, 2010. november 20.

elmondott beszédet nem követi vita. Az Európai Parlamentben, ezzel szemben – az európai parlamentarizmus hagyományainak megfelelően –, a Bizottság elnökének beszédét plenáris vita követi, ahol frakcióik nevében a képviselők helyben reagálhatnak az elhangzottakra.

A cél a beszéd hagyományának megteremtésével az Európai Unió demokratikus legitimitációjának erősítése volt, egyrészt azzal, hogy a televíziós és internetes közvetítés révén az állampolgárok is figyelemmel kísérhetik a vitát, ha akarják. Másrészt pedig az Európai Parlament felé tett gesztus egyben a Bizottság parlamenti felelősségének hangsúlyozását is szolgálja.

Az elmúlt tíz évben ugyan óriási sikernek tekinthető, hogy nemcsak megmaradt az Európai Unió állapotáról szóló beszéd mint esemény, de – ha csak korlátozott mértékben is – növekvő médiafigyelem övezi a vitát. Ugyanakkor kétségtelenül ma még nem beszélhetünk egy, az európai belpolitikát alapjaiban meghatározó eseményről.

Egyrészt mentségül szolgáljon erre az idő rövidsége. Mint láthattuk, az amerikai elnöknek az Unió állapotáról szóló beszéde is csak alig több mint száz évvel ezelőtt született meg médiaeseményként, élete első évszázadát írásos eljárásaként élte. Ráadásul, ezalatt a száz év alatt is igazán csak az utóbbi évtizedekben emelkedett világpolitikát is meghatározó alkalommá. Európai uniós testvérének ehhez képest mindeddig tíz év adatott, vagyis igazuk van azoknak, akik türelemre intenek a sikeresség megítélését illetően.

Másrészt, komolyabb gátat jelent a jelentőssé válás folyamatában, hogy az Európai Bizottság elnökének jogkörei összehasonlíthatatlanul gyengébbek az Egyesült Államok elnökéinél. A Bizottság elnökének nincsen semmilyen formában sem jogalkotási hatásköre – ellentétben az amerikai elnökkel –, és a törvényhozó testületben sincs – akár a Tanácsot, akár az Európai Parlamentet nézzük – többsége. Ez még akkor is fontos különbség, ha tudjuk, hogy ez bizony sokszor az amerikai elnök számára is probléma, vagy éppen hiányzó feltétel.

Harmadsorban pedig, az Európai Bizottság elnöke mögött egy rendkívül széttagolt és összetett politikai tér áll, ahol ő rendkívül korlátozott hatáskörökkel próbál a rendelkezésére álló szakpolitikai területeken cselekedni. A legtöbb esetben a Bizottság elnöke csak akkor tud bármit is tenni, ha azzal a tagállamok vezetői és az európai parlamenti képviselők többsége egyetért.

Mindebből adódóan az Európai Unió állapotáról szóló beszédekben cselekvési tervek helyett legtöbbször óhajokat, véleményeket, ösztönzéseket lehet olvasni. Amennyiben a Bizottság elnöke cselekvést hirdet meg – mert valamilyen hatáskörébe tartozó ügyről van szó –, a közvélemény akkor is csak hosszú

Beszéd az Európai Unió állapotáról

évek múlva láthatja annak eredményét, ha egyáltalán emlékszik akkor még arra, hogy kezdődött a történet.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy teljesen fölösleges médiaeseményről lenne szó, ahol csak az Európai Unió köldöknéző politikai elitje szórakoztatja saját magát. A Bizottság elnökének beszédei jó alkalmat jelentenek arra, hogy megfigyeljük, melyek azok a kérdések, amelyeket a Bizottság fontosnak tart a jövő szempontjából. Belepillanthatunk abba, hogy milyen irányokba tervezik az európai szakpolitikai együttműködés jövőjét vinni. Ezáltal ráláthatunk az európai belpolitika közeli jövőjének fontosabb témáira, felkészülhetünk az azokkal kapcsolatos politikai vitákra.

Ursula von der Leyen első beszédét mondja az Európai Unió állapotáról. Egy olyan időszakban, amikor az általa vezetett Európai Uniónak szinte megalakulni sem volt ideje, és máris nyakába szakadt a koronavírus-járvány, valamint az azt követő gazdasági válság, hogy most a tagállamok túlnyomó többsége éppen a második hullámmal küzdjön.

Az idei év egyik legfontosabb beszédét láthatjuk-hallhatjuk szerdán, ahol jelentősége lesz annak, hogy miről lesz szó és miről nem, illetve annak is, hogy hogyan látja az Európai Bizottság elnöke az együttműködés jövőjét. Érdemes figyelemmel kísérni!

2020. szeptember 16.

Felhasznált irodalom

Bödy Pál – Urbán Aladár (szerk.): *Szöveggyűjtemény az Amerikai Egyesült Államok történetéhez*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001.

Framework Agreement on Relations between the European Parliament and the European Commission. Official Journal of the European Union, 2010. november 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:304:0047:0062:EN:PDF>

Közérdek vagy önérdék? – Az Európai Parlament választási reformról szóló javaslata

Az Európai Parlament november végén tett javaslatot arra vonatkozóan, miképpen lehetne demokratikusabbá tenni az Uniót, valamint, hogy hogyan lehetne növelni a polgárok európai parlamenti választáson való részvételét. Az erre irányuló intézkedések azonban legfőképpen az intézmény szerepének erősödését eredményeznék.

2019-ben az új Európai Bizottság egyebek mellett azzal a szándékkal kezdte meg munkáját, hogy megújítja az Európai Uniót, mégpedig az állampolgárok bevonásával, véleményeik becsatornázásával. Ezt a célt szolgálja majd a két éven át tartó, Európa jövőjéről szóló konferencia, amely lebonyolításának mikéntjéről és lehetséges végkimeneteleiről a bejelentését követően tagállamok, civil szervezetek és az uniós intézmények is megfogalmazták¹ saját álláspontjukat. A leglényegesebb eltérés a vélemények között az esetleges szerződésmódosítás megítélése volt. A koronavírus-járvány miatt az eredetileg május 9-re tervezett kezdést a politikusok későbbre halasztották, pontos dátumot mindeztidáig nem jelöltek ki, a felkészülés azonban folyamatosan zajlik, újabb és újabb témák merülnek fel, amelyeket mindenképpen érdemes lenne megvitatni a konferencia során.

November 26-án az Európai Parlament fogadott el egy állásfoglalást,² amelyben az Európai Unió demokratikusabbá tételére tesznek javaslatot, és ehhez választási reformokat szorgalmaznak, amelyek létjogosultságáról a rendezvénysorozat keretein belül lehetne döntést hozni. Az EP üdvözölte, hogy a 2019-es voksoláson minden eddigi szavazásnál többen vettek részt, a kedvező tendencia folytatásáért azonban tenni kell. Ennek okán a Parlament kiszélesítené az aktív választójogot, és minden 16. életévét betöltött személy számára lehetővé tenné a választáson való részvételt. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy a jogszabályban való garantáláson túl, a gyakorlatban

¹ Kalas Vivien: *Konferencia Európa jövőjéről*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. március 13.

² Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2020. november 26-i állásfoglalása az európai választások értékeléséről [2020/2088(INI)]* Brüsszel, (2020. november 26.).

is szükséges biztosítani, hogy a fogyatékkal élők, a kórházi ellátásra szorulóknak, a börtönbüntetésüket töltők, valamint a romák élhessenek választójogukkal. Az EP kifogással illetve a női képviselők alulreprezentáltságát is, a nemi arányok kiegyenlítése érdekében pedig azt szeretné elérni, ha olyan pártlisták jönnének létre, amelyekben azonos számú női és férfi jelölt lenne.

Ezekén túlmenően, az Európai Parlament erősítené a választások európai dimenzióját. Meglátásuk szerint ugyanis a magas részvételi arány azt mutatta meg, hogy a polgárok is egyre inkább úgy gondolják, korunk problémáira közösségi szinten kell megoldást találni. A képviselők javasolják, hogy nagyobb hangsúly kerüljön az európai politikai pártokra, akár csak úgy, hogy nevüket feltüntessék a szavazólapokon és valamennyi kampányanyagon, de a képviselők a transznacionális pártlisták lehetőségét is felvillantották. Ehhez kapcsolódóan – a 2019-es kudarc ellenére – ismételten a csúcsteljesítmény mellett érveltek. A Spitzenkandidat-rendszer jelenleg azt az elképzelést foglalja magában, hogy minden európai pártcsalád megnevezi saját bizottsági elnökjelöltjét, aki azután hazájában listavezetőként indul a választáson, és a tagországoknak arra kell törekedniük, hogy a legjobb eredményt elérő frakció politikusát válasszák meg a bizottsági elnöki posztra. Az európai parlamenti képviselők új elgondolása ezen változtatna, tudniillik azt szeretnék elérni, hogy a közös elnökjelöltek ne csupán saját államukban induljanak a voksoláson, hanem valamennyi nemzetben szavazhassanak rájuk a polgárok.

Az EP továbbá azt sürgeti, hogy az Európai Bizottságnak egyéni és kollektív felelőssége is legyen mind a Parlamenttel, mind a Tanáccsal szemben. A hatályos jogszabályok értelmében bizalmatlansági indítvány útján, az EP oszlathatja fel a Bizottság egészét. Az Európai Parlament szándékai szerint a jogalkotás során a tagállamok képviselőit tömörítő Tanács második kamarává válna, és felállítanak egy új intézményt is, az Európai Választási Hatóságot, amely a választójoggal kapcsolatos uniós szabályozások végrehajtását felügyelné.

A „több demokráciát” jelszó rendkívül népszerű napjainkban, nemcsak uniós, de nemzeti szinten is. Tévedés azonban azt hinni, hogy az általános, egyenlő, titkos, inkluzív választójog megléte mellett a választási részvétel növekedésétől bármely rendszer demokratikusabb lesz, azzal sokkal inkább a hatalmon lévők legitimitációja erősödik. A választójog kiterjesztése ugyanakkor valóban demokratikusabbá tehet egy országot, hiszen a többségi akarat – amelyen a demokrácia alapszik – ekkor abszolút értelemben is több embert foglal magában. Az aktív választójog 16 évre való leszállítása tehát nem feltétlenül elvetendő, Belgiumban már korábban e mellett döntöttek.

Felmerül ugyanakkor az a kérdés, hogy, ha minél több fiatal akarunk bevonni a választásba, hogy saját sorsukról dönthessenek, akkor miért állunk meg 16 éves kornál? Egy 15 éves kamasznak nincsen-e ugyanúgy joga határozni a jövőjét illetően? Amennyiben ezt elvetjük, akkor miért ne rendelkezzenek gyermekük helyett az édesanyák többszavazattal? A demokráciánál nincs jobb berendezkedés, de ha valóban növelni akarjuk a mértékét, akkor a már létező módszerek alkalmazásának kiszélesítésén túl, sokkal több kérdést lehet és talán kell kinyitni, amelyek valódi viták alapjait jelenthetik.

Az Európai Parlament javaslatának több pontja viszont megítélésem szerint alkalmatlan az Unió demokratikusabbá tételére, néhány esetben pedig kifejezetten az intézmény hatalmának növekedését, és az EU föderálisabbá tételét szolgálják. Az első a női képviselők arányának emelése. A passzív választójog valamennyi tagállamban, mindkét nem számára biztosított. Nincsen bizonyíték arra, hogy a nők kompetensebb politikusok lennének, mint a férfiak és megfordítva, így a kötelező előírása annak, hogy fele-fele részben legyenek a két nemből a pártlistákon, az nemhogy a demokrácia minőségét nem emeli, de adott esetben a romlásához is vezethet. További probléma ezzel kapcsolatban, hogy több országban nyílt listára szavaznak a polgárok, vagyis ők határozzák meg, milyen sorrendben szerezzenek mandátumot a jelöltek. Ezt a gyakorlatot alapjaiban kellene megváltoztatniuk a kormányoknak, hiszen általa nem biztosítható a nemi egyenlőség érvényesülése. Ilyen típusú szabályok helyett célravezetőbb lenne a Parlament számára, ha olyan intézkedésekre tenne javaslatot, amelyek a politikai életben való szerepvállalásra ösztönzik a nőket.

A második pont a transznacionális listákkal és a csúcsjelöltek valamennyi nemzetben való indulásával kapcsolatos. 2019-ben az Eurobarometer felmérése³ alapján a választók 8%-a szavazott azért, hogy hozzájáruljon az Európai Bizottság leendő elnökének kiválasztásához. Ez az arány az új kezdeményezések bevezetésével is csak kis mértékben javulhatna, mivel a választópolgárok elkötelezettsége az európai politikai pártok és a külföldi politikusok iránt sokkal gyengébb, mint saját nemzetük politikai szervezetei, szereplői felé. Következésképpen ez a megoldás nem szükségszerűen eredményezi, hogy többen és tudatosabban vegyenek részt a legközelebbi választásokon, arra viszont alkalmas, hogy a polgárok akaratára hivatkozva, a következő bizottsági elnökválasztáskor az Európai Parlament ragaszkodjon a Spitzenkandidatrendszerhez. A közös, európai listaállítást pedig az EU egységét erősítené.

³ Julien Zalc – Nicolas Becuwe – Alexandrina Buruian: *The 2019 Post-Electoral Survey. Have European Elections Entered a New Dimension?* Brussels, Publications Office of the EU, 2019.

Közérdek vagy önérdék...

A Tanács második kamarává alakításával az EP szerepe növekedne meg. A gyakorlati példákat alapul véve, a kétkamarás törvényhozások esetében a felsőház a legtöbb esetben kevesebb hatáskörrel rendelkezik, mint az alsóház, vétóján keresztül általában csupán késleltetni tudja a törvényjavaslatok elfogadását. Jelenleg az Unióban a rendes jogalkotási eljárás során az Európai Parlament társjogalkotó a Tanács mellett, azonban vannak olyan területek – például adóügy és versenyjog –, ahol az úgynevezett konzultációs eljárás érvényesül, vagyis a Tanácsnak a döntés előtt ki kell kérnie az EP véleményét, ám azt nem szükséges figyelembe vennie. Egy gyengébb jogkörökkel rendelkező Tanács esetében ez a fajta döntéshozatal megszűnne, és a nemzeti érdekek rovására az Európai Parlament akarata válna jelentékenyebbé. Az új intézmény létrehozása egyértelműen az Unió föderálisabbá válását jelentené, hiszen, amennyiben valamely választói csoport úgy érezné, hogy jogait nem tudta maradéktalanul érvényesíteni, úgy panaszát egy uniós testület vizsgálná ki.

Az Európai Parlament által szorgalmazott lépések tehát kevésbé a választási részvétel növelését és az EU demokratikusabbá tételét szolgálnák, sokkal inkább az EP befolyásának növekedését és az európai egység szorosabbra fűzését eredményeznék. Utóbbiak talán nem is annyira meglepőek annak fényében, hogy a Parlament hosszú idő óta a hatásköreinek bővüléséért küzd, és az Európa jövőjéről szóló konferencia következményeit tekintve, kezdetektől fogva a szerződésmódosítás mellett érvel.

2020. december 3.

Felhasznált irodalom

- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2020. november 26-i állásfoglalása az európai választások értékeléséről* [2020/2088(INI)] Brüsszel, 2020. november 26. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0327_HU.html#def_1_17
- Kalas Vivien: *Konferencia Európa jövőjéről*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/0313KV.pdf>
- Zalc, Julien – Nicolas Becuwe – Alexandrina Buruian: *The 2019 Post-Electoral Survey. Have European Elections Entered a New Dimension?* Brussels, Publications Office of the EU, 2019. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/42b98847-db51-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en>

Pató Viktória Lilla

Nemek közötti egyenlőtlenség a digitális térben, a *Digital Gender Gap*

A 2020-as év végéhez közeledve elmondható, hogy a Covid-19-világjárvány határozta meg a társadalom, a vállalati szféra és a kormányzatok működési dinamikáit. A számos negatív hatás mellett, vagy talán éppen azok miatt, a digitális tér olyan mértékű figyelmet kapott, amely az ágazat robbanásszerű fejlődését irányozta elő. A kihívásokkal és fejlesztésekkel olyan terminológiák is diskurzus tárgyát képezték, amelyek eddig nem voltak elterjedtek. Az Uniót napjainkban érintő fő kihívások – ideértve a zöld és a digitális átmenetet, valamint a demográfiai változásokat – mindegyikének van genderdimenziója. Az elemzés éppen ezért a nemek közötti egyenlőtlenséggel foglalkozik a digitális térben.

A személyes távolságtartással azok, akik a digitális térben nem mozogtak kellő magabiztossággal, vagy esetleg egyáltalán nem barátkoztak meg a technológiai vívmányokkal, hatalmas hátrányba kerültek 2020-ban. Legyen szó vállalkozásokról, szociális és kormányzati szervekről, vagy akár az egyén szintjén megjelenő digitális hiányosságokról, az idei évben a különbségek erősen kiütözköztek. Így jelent meg a nemzetközi diskurzusban a *digital gender gap*, vagyis a nemek közötti digitális megosztottság problematikája. Mindenekelőtt érdemes felvetni a kérdést, miszerint valóban szükségünk volt-e a pandémiára hogy ezek a kérdések napvilágot lássanak? A felvetésben a Világbank és a CES által 2020 tavaszán a virtuális térben megrendezett *A nemek közötti digitális szakadék áthidalása a társadalmi távolságtartás idején*¹ című konferencia résztvevői állást foglaltak, miszerint sajnálatos tény, de a járvány kellett ahhoz, hogy megnyíljon a lehetőség a digitális szakadék felszámolására a nemek között is. Az elemzésből azonban előrevetíthető, hogy valójában a nemek közötti digitális kompetencia különbségeiről már 2016 óta folytak egyeztetések az uniós intézményekben, de a nagyobb horderejű szakpolitikai döntésekbe idén kezdték el beépíteni ezt a szempontot.

¹ World Bank: Bridging the Digital Gender Divide in Time of Social Distancing. *Youtube*, 2020. május 28.

Nemek közötti egyenlőtlenség a digitális térben, a Digital Gender Gap

A Digital Future Society szerint 2022-re a globális GDP 60%-a digitalizált lesz, emellett a gazdasági értékek 70%-a a digitális platformokon keresztül áramlik majd. Amennyiben a nemek közötti digitális egyenlőtlenségeket nem számolják fel, a nők nagy része kimarad a digitális gazdaságból. Ez a folyamat már jelenleg is megfigyelhető, amelyet mi sem bizonyít jobban, minthogy a digitális technológiai szektorban Európában a nők erősen alulreprezentáltak a férfiakhoz képest, a karriertervezés során a férfiak tíz, míg a nők 0,5%-a képzeli el magát ebben a szektorban. A figyelem az oktatásra irányul, hiszen az IKT orientációjú felsőoktatási képzés résztvevői között Európában jelenleg négyszer több férfit találunk, mint nőt. A kérdéssel több kutató is foglalkozik, a *Big Data for Gender Challenge* részeként az Oxfordi Egyetem és a Katari Számítástechnikai Kutatóintézet együttműködésében például elkészítettek egy valós idejű adatokat követő alkalmazást² a digitális technológiák használatának nemi alapú megosztottságáról a világ összes országában. Azt igyekeznek feltárni, hogy a *big data*ból gyűjtött digitális nyomok miként segíthetik a nemek közötti különbségek mérését a digitális kompetenciák és a foglalkoztatás szintjén.

Az oktatási rendszerből kikerülő nők körében a Bizottság következtetései³ alapján kirajzolódik az a tény is, hogy minden 1000 felsőfokú diplomából 24-nél van digitális technológiai jellegű tantárgy, azonban a végzett női hallgatók közül csak hatan helyezkednek el a digitális szektorban. A tanulmány megállapításai szerint ez a szám 2011-hez képest csökkent. Ez a tendencia gazdaságilag is káros, hiszen az előrejelzések szerint, ha több nő lépne a digitális munkaerőpiacra, az éves szinten 16 milliárd eurós GDP-növekedést eredményezhetne az európai gazdaság számára. Ugyanakkor az idén bejelentett digitális oktatási cselekvési terv⁴ előrelépést jelenthet a probléma megoldásában azáltal, hogy információs és technológiai jellegű képzések vonzóvá tételét ösztönzi, a digitális kor igényeihez való alkalmazkodási képesség növelése reményében, hiszen a szociokulturális normák megléte mellett, az oktatás és a technológiai műveltség terén is hiányosságok figyelhetők meg a digitális egyenlőség terén. Ha egyenlő esélyekről beszélünk a digitális térben, elengedhetetlen a tudatosítás, a hozzáférhetőség és a megfizethetőség biztosítása, amelyhez a digitális megosztottság közötti hidak építésére van szükség, ami a nők online technológiák használatára való ösztönzésével is elősegíthető a Bizottság szerint.

² *Digital Gender Gaps*. Lásd: www.digitalgendergaps.org/data/?report=2020-11-05

³ European Commission: *Increase in Gender Gap in the Digital Sector. Study on Women in the Digital Age*. SMART 2016/0025. European Union, 2018.

⁴ European Commission: *Digital Education Action Plan (2021–2027)*. Lásd: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_en

Mindezek miatt megfigyelhető a diverzitási szempontok figyelembevételére mutató igény a döntéshozók irányába a digitális stratégiák kimunkálása során. A 2020–2025 közötti időszakra az Európai Bizottság által előirányzott nemek közötti egyenlőség stratégiában⁵ is prioritásként jelenik meg a nemek közötti digitális megosztottság felszámolása. Sőt, a stratégiában a Bizottság ösztönzi a tagállamokat a *Nők a digitális térben (Women in Digital Declaration)*⁶ elnevezésű miniszteri nyilatkozat végrehajtására. A nyilatkozatot a 2019-ben megrendezett Digitális Napon írta alá 27 tagállam képviselője, amellyel kifejezték szándékukat arra, hogy nemzeti szinten előrelépést kezdeményeznek például abban, hogy létrehoznak egy nemzeti stratégiát a nők digitális részvételének növelésére, ösztönzik a vállalatokat a nemek közötti munkahelyi diszkrimináció leküzdésére, elősegítik a digitális kérdésekkel foglalkozó testületek kiegyensúlyozott összetételét a nemek arányát illetően.

Ha digitális statisztikákat vizsgálunk, nem szabad megfeledkezni az októberben megjelent, a 2019-es adatokat felhasználó Digitális Gazdaság és Társadalom Mutatóról (*Digital Economy and Society Index, DESI*⁷), és az annak szerves részét képező Nők a digitális térben (*Women in Digital, WiD*) indexről.

A 2019-es WiD eredménytáblája 13 mutató alapján értékeli a tagállamok teljesítményét az internethasználat, a digitális felhasználói készségek, valamint a szaktudás és a foglalkoztatás terén. Az Index oly fontos megállapításokat tartalmaz, amelyek az európai digitális stratégia formálásban szerepet játszanak. Ilyen eredmény például a régiós különbségek kiütközése, vagyis hogy Finnország, Svédország, Luxemburg és Dánia érték el a legmagasabb pontszámot a nők digitális tudása terén, míg Bulgária, Románia, Görögország és Olaszország e tekintetben a sor végén áll, Magyarország nem sokkal előzi meg az utóbbi országcsoportot. Az IT-szektorban elhelyezkedők nemi arányának számában a tavalyi évhez képest sem állt be változás, hat munkavállalónként egy nőt találunk Európa-szerte a szektorban. Megfigyelhető továbbá, hogy a WiD- és a DESI-mutatók között szoros összefüggés van. A digitális versenyképesség terén vezető tagállamok a „digitális nők” terén is vezető szerepet töltenek be. Az IKT- és STEM-szektorokban nemcsak a munkavállalók számában megjelenő nemi egyenlőtlenség figyelhető meg, de fizetésbeli eltérés is megmutatkozik,

⁵ European Commission: *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025*. COM(2020) 152 végleges (2020. május 3.).

⁶ European Commission: *EU Countries Commit to Boost Participation of Women in Digital*. Digibyte, (2019. április 9.)

⁷ *The Digital Economy and Society Index*. Lásd: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>

Nemek közötti egyenlőtlenség a digitális térben, a Digital Gender Gap

hiszen az információs és technológiai szektorban a nők 19%-kal kevesebbet keresnek, mint a férfiak.

Ursula Von der Leyen *State of the Union* beszédében elmondta: „azon dolgozunk, hogy költségvetésünket arra használjuk fel, hogy kezeljük a diszkriminációt olyan területeken, mint a foglalkoztatás, a lakhatás vagy az egészségügy”. Noha az Unió már majdnem minden fórumon letette a voksát a diszkrimináció felszámolása és az esélyegyenlőség megteremtése mellett, a mutatók nem jeleznek jelentős változásokat a nemek közötti digitális egyenlőség terén az elmúlt évekhez képest, viszont a munkahelyek 90%-a mára már bizonyos szintű digitális készségeket igényel.

Az Európai Unió mellett az UNESCO is foglalkozott a nemek közötti digitális egyenlőtlenségek csökkentésének kérdésével, főként a mesterségesintelligencia-alkalmazásokhoz kapcsolódóan. A szervezet 2019-es *Elpirulnék, ha tehetném: az oktatás révén a digitális készségek nemi megosztottsága megszűnik* című kiadványában⁸ a mesterséges intelligenciával (MI) működő női hangon beszélő „Siri” szoftver szervilitása kapcsán erőteljesen szemlélteti a technológiai termékekbe kódolt, a technológiai szektorban elterjedt és a digitális készségekben nyilvánvaló nemi elfogultságokat, amelyet az oktatással lehetne csökkenteni a világszervezet szerint. A tanulmány lényegében ezeknek a részrehajlásoknak a feltárására törekszik, és ötleteket terjeszt elő a digitális készségek terén a nemek közötti szakadék felszámolásának megkezdéséhez, amely a világ legtöbb részén széles körben növekszik.

„Ma a nők körében a férfiakhoz képest huszonöt százalékkal kevesebb az esély arra, hogy alapszinten tudják használni a digitális technológiákat és negyed annyira valószínű, hogy programozói tudással rendelkeznek. Abban a pillanatban, amikor minden ágazat digitális szektorrá válik, a hiányosságok miatt a politikai döntéshozóknak, oktatóknak és az állampolgároknak kell elpirulniuk.”

A tanulmány leírja, hogy a nemekre adaptív oktatás milyen szerepet játszhat a technológia nemi nézeteinek visszaállításában és a nők és férfiak egyenlőségének biztosításában a digitális ismeretek terjesztése terén.

Az elemzésből jól látszik, hogy a nemi egyenlőség a digitális térben egyre fontosabbá válik nemzetközi szinten, így a tagállamoknak is érdemes foglalkozniuk a kérdéssel. Minden jel arra utal, hogy a jelenleg is kialakítás alatt álló Digitális Szolgáltatásokról szóló európai joganyag, illetve az egységes digitális

⁸ UNESCO: *I'd Blush If I Could. Closing Gender Divides in Digital Skills through Education*. 2019.

piac jövőbeni szabályozó dokumentumai a digitális térben a nemek közötti egyenlőségre fognak törekedni.

2020. november 27.

Felhasznált irodalom

- Digital Gender Gaps*. Online: www.digitalgendergaps.org/
- European Commission: *Increase in Gender Gap in the Digital Sector. Study on Women in the Digital Age*. SMART 2016/0025. European Union, 2018. Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/increase-gender-gap-digital-sector-study-women-digital-age>
- European Commission: *EU Countries Commit to Boost Participation of Women in Digital*. Digibyte, (2019. április 9.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-countries-commit-boost-participation-women-digital>
- European Commission: *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025*. COM(2020) 152 végleges (2020. május 3.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN>
- UNESCO: *I'd Blush If I Could. Closing Gender Divides in Digital Skills through Education*. 2019. Online: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367416.page=1>
- World Bank: *Bridging the Digital Gender Divide in Time of Social Distancing*. *Youtube*, 2020. május 28. Online: www.youtube.com/watch?v=E-0Voq_pUAW

Újabb mérföldkőhöz érkezett az Európai Bizottság a Digitális Európa felé vezető úton

A von der Leyen-féle Bizottság 2020 februárjában már letette voksát az idei év digitális jogszabályalkotási vívmányai mellett, így december 15-én még épp beváltotta ígétét a Bizottság elnöke: letették az egységes digitális piachoz vezető újabb mérföldkövet.

A Bizottság¹ terve, hogy a 2020 és 2030 közötti időszakot Európa „digitális évtizedévé” tegye. Európának meg kell erősítenie digitális szuverenitását; az adatokra, technológiára és infrastruktúrára összpontosítva saját szabványokat kell létrehoznia ahelyett, hogy idegen szabványokat követne. A ma bemutatott kodifikációs tervezetekkel Európa saját online kereskedelmi piacának megbízhatóságára és átláthatóságára törekszik. A 2020. december 15-én az Európai Bizottság által bemutatott, a Digitális szolgáltatások egységes piacáról szóló jogszabálysomagjára (*Digital Services Act*,² DSA), valamint a digitális szektor versenyképes és tisztességes piacáról szóló joganyagára (*Digital Markets Act*,³ DMA) vonatkozó javaslatok lehetőséget kínálhatnak az online környezet korszerűsítésére. A Center for Data Innovation pár nappal korábbi online kerekasztal-beszélgetés eseményében⁴ figyelmeztet, hogy az uniós döntéshozóknak alaposnak kell lenniük az előzetes hatásvizsgálat tekintetében, főként, ha a fogyasztókra és vállalkozásokra gondolunk. A túlszabályozást el kell kerülni, azonban egy biztonságos és szabad digitális piacot kell teremteni. A döntéselőkészítés során az uniós tervezet alkotási folyamatának megfelelően az ügy nagy hordereje miatt széles körű konzultáció zajlott főként a stakeholderekkel,

¹ Lásd: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_hu

² European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and Amending Directive 2000/31/EC*. COM(2020) 825 végleges (2020. december 15.).

³ European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act)*. COM(2020) 842 final (2020. december 15.)

⁴ Eline Chivot: *Event Recap: How the Digital Markets Act Could Reshape the EU's Digital Economy*. Center for Data Innovation, 2020. december 14.

de a civil konzultáció sem maradt el, ahogyan erről korábbi elemzésünkben⁵ írtunk. A DSA a konzultáció során feltett kérdésekre épül, főként az online tér biztonságosabbá tétele és a digitális szolgáltatások egységes piacának megerősítése tekintetében. Mindeközben a DMA a konzultációból felvetett kérdések közül főként a kapuőrszerepet betöltő platformok helyzetével foglalkozik.

Az új szabályok célja a fogyasztók és az alapvető jogaik fokozottabb védelme az online térben, emellett az igazságosabb és nyitottabb digitális egységes piac feltételeinek megteremtése. Ezért is nevezik a tervezeteket mérföldkőnek ahhoz, hogy Európa megfeleljen a digitális kornak.

Margrethe Vestager versenyjogi biztos december 15-én, a tervezetek bemutatásakor tartott sajtótájékoztatón⁶ elmondta: a Bizottság célja e javaslatokkal, hogy a vállalkozások és fogyasztók, épp olyan választékban és biztonságos feltételek mellett férjenek hozzá az online termékekhez és szolgáltatásokhoz, ahogy tehetik ezt az offline térben. Ennek megfelelően fontos az is, hogy a kis- és nagyvállalkozások is szabadon és egyenlő feltételek mellett vehessenek részt a gazdasági versenyben az online és a fizikai térben is. A Bizottság digitális korszakért felelős ügyvezető alelnöke figyelmeztet, hogy ami illegális a fizikai térben, ugyanúgy illegális az online térben, kiemelten fontos tehát a digitális tér szabályozása, és ezzel az állampolgári bizalom megteremtése a digitális szolgáltatások igénybevétele terén.

Noha az Unió húsz évvel ezelőtt elfogadta az e-kereskedelmi direktívát,⁷ azóta a digitális tér teljesen megváltozott, így lett szükség az újbóli sokkal szélesebb körű és mélyebb szabályozásra. A DSA biztonságos, átlátható és megbízható online piac szabályait kívánja megalkotni. A biztonság az első, mert a biztonságos környezet a vásárlói szabadság garantálása mellett megvédi a fogyasztót a különböző kiberfenyegetésektől. Az online piactéren a szolgáltatók számára kötelező regisztrációt ír elő a jogszabálytervezet, amellyel a fogyasztói jogvédelmet kívánja szavatolni a Bizottság. A szolgáltatónak emellett azt is átláthatóvá kell tennie, hogyan működnek az algoritmusok, ezáltal transzparenssé téve a vásárlási szokások befolyásolását. A digitális szolgáltatási törvény értelmében az EU egészére kiterjedő kötelezettségek

⁵ Pató Viktória Lilla: *Részvételi demokrácia: górcső alatt a konzultáció a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabálycsomagról*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. augusztus 27.

⁶ European Commission: *EVP Vestager and Commissioner Thierry on the Digital Services Act and the Digital Markets Act*. 2020. december 15.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv).

Újabb mérföldkőhöz érkezett az Európai Bizottság a Digitális Európa felé...

vonatkoznak minden olyan digitális szolgáltatásra, amely a fogyasztókat árukhoz, szolgáltatásokhoz vagy tartalmakhoz kapcsolja, ideértve az illegális tartalom gyorsabb eltávolítását szolgáló új eljárásokat, valamint a felhasználók alapvető online jogainak átfogó védelmét. Az új keret – európai értékek mentén – egyensúlyba hozza a felhasználók, a közvetítő platformok és a hatóságok jogait és felelősségét, ideértve az emberi jogok, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és a jogállamiság tiszteletben tartását. A javaslat éppen ezért kiegészíti a korábbi elemzésünkben már megjelent⁸ Európai Demokrácia Akciótervet, mivel céljai közt találjuk a demokráciák ellenállóbbá tételét is a digitális tartalmakkal szemben.

A digitális szolgáltatásokról szóló törvény az EU egészére kiterjedő, harmonizált kötelezettségek soraiba tartoznak:

- az illegális termékek, szolgáltatások vagy tartalmak online eltávolításának szabályai;
- a biztonsági garanciális szabályozás azoknak a felhasználóknak, akiknek tartalmát tévesen törölték a platformok;
- az új kötelezettségek a nagy platformok számára a rendszereikkel való visszaélések megakadályozása érdekében;
- a széles körű átláthatósági intézkedések, ideértve az online hirdetést és az algoritmusokat, amelyek a tartalom ajánlására szolgálnak a felhasználók számára;
- az új hatáskörök a platformok működésének ellenőrzésére;
- az új szabályok az üzleti felhasználók online piacokon történő nyomon követésére az illegális termékeket vagy szolgáltatásokat eladók felkutatásának elősegítése érdekében;
- az innovatív együttműködési folyamat keretei a hatóságok között a hatékony végrehajtás biztosítása érdekében az egységes piacon.

Az Unió ezen a téren is együttműködik a nemzeti hatóságokkal, ahogy az a novemberben kiadott uniós adatkormányzási jogszabályban is megjelenik. Fontos kiemelni, hogy azok a platformok, amelyek az EU lakosságának több mint 10%-át (45 millió felhasználó) érik el, rendszerszintűnek tekinthetők, így nemcsak a saját kockázataik ellenőrzésére vonatkozó különös kötelezettségeknek, hanem egy új felügyeleti struktúrának is meg kell felelniük. A szabályozások betartatásához és a tagállamok közötti információáramlás

⁸ Kalas Vivien: *Uniós cselekvési terv az európai demokrácia megerősítéséért*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 7.

elősegítésére a Bizottság létrehozna egy, a nemzeti digitális szolgáltatások koordinátoraiból álló testületet, amelynek különleges hatáskörei lennének a Bizottság számára a kapuőrplatformok felügyeletében, beleértve a közvetlen szankcionálás lehetőségét is.

Összességében kijelenthető, hogy a digitális piac szabályozási környezete tekintetében kiemelt figyelem irányul a tisztességes piaci feltételek biztosítására, a transzparenciára, így növelve a fogyasztók szabad és tudatos választási lehetőségét a szolgáltatások vagy áruk online vásárlásakor, valamint ez vezet a startupok és kkv-k ökoszisztémájának fenntarthatóságához is. Thierry Breton a sajtótájékoztatón kijelenti, hogy a mostani döntéssel a Bizottság a következő évtizedek digitális terét alakítja ki. A belső piacért felelős biztos szerint garantálni kell, hogy bárki, aki Európában digitális szolgáltatásokat kínál és használ, részesüljön a biztonság, a bizalom, az innováció és az üzleti lehetőségek előnyeiből.

A második javaslat a DMA kifejezetten a kapuőrszerepet betöltő piaci szereplőkre vonatkozik, míg a DSA általánosan minden egyénre alkalmazandó. A kapuőrök azok a nagyvállalatok, amelyek az egyének és kkv-k között állnak, és már hosszabb ideje léteznek. Az ilyen vállalatok olykor ellenőrzésük alatt tartják a teljes ágazati ökoszisztémát. Ha a kapu tisztességtelen üzleti gyakorlatot folytat, megakadályozhatja vagy lelassíthatja a versenytársai értékes és innovatív szolgáltatásainak a fogyasztóhoz jutását. Azért fontos ez a szabályozás, mert a tisztességes versenyben garantálni kell, hogy ezek a kapuőrszerepben lévő vállalatok ne juthassanak jogtalan versenyelőnyhöz, így számukra többletkötelezettségeket ír elő a javaslat, úgymint az adatfelhasználás kiterjedtebb szabályozottságát, miszerint a piaci versenyben nem használhatják fel a versenytársakról szerzett adatokat, illetve az interoperabilitást, amely értelmében az extra szolgáltatásokat kínáló kapuőröknek elérhetővé kell tenniük szolgáltatásaikat a versenytársak számára is

A Bizottság a tervezet kötelezettségeinek betartatása érdekében célzott vizsgálatokkal ellenőrizheti a szabályoknak való megfelelést. A harmonizált szabályok *ex ante* kötelezettségekkel biztosítják a fogyasztók védelmét, jobb felügyelet, gyors végrehajtás és visszatartó erejű szankciók ígéretét vázolja fel a tervezet. A digitális piacokról szóló törvény a vállalkozások közötti horizontális platformra, az online platformgazdasággal foglalkozó uniós megfigyelőközpont megállapításaira és a Bizottság széles körű tapasztalataira támaszkodik az online piacok versenyjogi szabályainak végrehajtásakor.

Újabb mérföldkőhöz érkezett az Európai Bizottság a Digitális Európa felé...

A digitális piacokról szóló törvény többek között:

- csak azokra az alapplatform-szolgáltatókra alkalmazandó, amelyek hajlamosak lehetnek a tisztességtelen gyakorlatokra, például keresőmotorokra, közösségi hálózatokra vagy online közvetítési szolgáltatásokra, amelyek megfelelnek a kapuőrként történő kijelölés objektív jogszabályi kritériumainak;
- meghatározza a feltételezett kapuőrök azonosításához szükséges mennyiségi küszöböket. A Bizottságnak arra is hatásköre lesz, hogy a piacutatást követően megjelölje a kapuőrvállalatokat;
- tilt számos olyan gyakorlatot, amelyek egyértelműen tisztességtelenek, például blokkolják a felhasználókat bármely előre telepített szoftver vagy alkalmazás telepítésének megszüntetésében;
- lehetővé teszi a szabályszegők szankcionálását a vállalat forgalmának akár 10%-áig terjedő bírsággal. A többszörös jogsértők esetében ezek a szankciók magukban foglalhatják a strukturális intézkedések meghozatalának kötelezettségét is, amely kiterjedhet egyes vállalkozások elidegenítésére is, amennyiben a megfelelés biztosítására nincs más, ugyanolyan hatékony alternatív intézkedés.

A két jogszabálytervezet a következőkben az Európai Parlament és a Tagállamok elé kerülnek a rendes jogalkotási mechanizmus következő lépéseként. Amennyiben az uniós politikai képviselők és a tagállamok is egyetértenek a Bizottság által előterjesztettekkel, a szabályozás kötelező erővel hatályba lép az Unió egész területén. A jövőre vonatkozóan mindkét tervezet tekintetében kijelenthető, hogy a szabályozás folyamatosan változó jellege nélkül nem tud lépést tartani a digitális piacok dinamizmusával.

2020. december 16.

Felhasznált irodalom

Chivot, Eline: *Event Recap: How the Digital Markets Act Could Reshape the EU's Digital Economy*. Center for Data Innovation, 2020. december 14. Online: <https://datainnovation.org/2020/12/event-recap-how-the-digital-markets-act-could-reshape-the-eus-digital-economy/>

Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus

Pató Viktória Lilla

- kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv).
Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32000L0031>
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and Amending Directive 2000/31/EC*. COM(2020) 825 végleges (2020. december 15.). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal_for_a_regulation_on_a_single_market_for_digital_services.pdf
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act)*. COM(2020) 842 final (2020. december 15.) Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/proposal-regulation-single-market-digital-services-digital-services-act_en.pdf
- European Commission: EVP Vestager and Commissioner Thierry on the Digital Services Act and the Digital Markets Act. *Youtube*, 2020. december 15. Online: www.youtube.com/watch?v=57Zl-JgjQk8
- Kalas Vivien: *Uniós cselekvési terv az európai demokrácia megerősítéséért*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 7. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/07/unios-cselekvesi-terv-az-europai-demokracia-megerositeseert>
- Pató Viktória Lilla: *Részvételi demokrácia: górcső alatt a konzultáció a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabálycsomagról*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. augusztus 27. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/08/27/reszveteli-demokracia-gorcso-alatt-a-konzultacio-a-digitalis-szolgáltatásokrol-szolo-jogszabalycsomagrol>

Skizofrén csiga a nyeregben?

A koronavírus okozta válság kezelési költségeit kilenc uniós ország közösen kibocsátott állampapír, az úgynevezett koronakötvények révén szeretné fedezni. Németország és Hollandia először mereven elutasították a javaslatot és a közös adósságvállalást, ami heves ellenérzést váltott ki. Most úgy tűnik, a tagállamok stratégiát váltottak, amelynek során nem ellenfélnek tekintik egymást.

Mérő László *Mindenki másképpen egyforma* című könyvében¹ Neumann János egyik matematikai tételéből kialakított játékelméletét igencsak hosszasan és vizuálisan szemlélteti. A történet „főszereplője” egy ló nyergében mászó skizofrén csiga, amelynek kettős személyisége van. A csiga egyik személyisége egyfajta mozgásra és ideális pozíció kiválasztására törekszik. A második személyisége pedig a pont ellenkező mozgást és helyzetet tartja optimálisnak. Ebben a helyzetben a csiga mindkét énje a nyereg közepe felé fog igyekezni, mert ott találja meg azt a pontot, amely a két egymásnak ellenszegülő énje számára biztosítja az ideális egyensúlyi helyzetet: bármelyik énje is próbál mozdítani ezen a ponton, csak rosszul járhat – ezt nevezte a matematikus nyeregpontnak.

A teljes játékelmélet vagy a Neumann-tétel leírása és a matematikai háttér ismertetése túlmutatna ennek a tanulmánynak a célján, így erre nem is tesz kísérletet. Ugyanakkor a skizofrén csiga két, ellentétes mozgásra beállítottott egyénisége és az optimális egyensúlyi pontra való törekedése első látásra talán jól szemléltetheti az Európai Unió „koronakötvényeinek” esetét, így a dolgozat azt illusztrációként fogja használni.

Induljunk ki abból, hogy ebben a játékelméleti dilemmában az Európai Uniót hasonlítjuk a csigához. A csiga két, egymásnak ellentmondó egyéniségét a tagállamai alkotják, amelyeket két nagy csoportra oszthatunk. A csiga egyik személyiségét a „fegyelmezett” országok alkotják, amelyek az uniós szerződések értelmében igyekeznek alacsonyan tartani az államháztartási hiányukat és az államadósságukat, valamint gazdaságpolitikájuk is többnyire ezt tükrözi. Ide többnyire az északi tagállamok tartoznak, mint például Németország,

¹ Mérő László: *Mindenki másképp egyforma: a játékelmélet és racionalitás pszichológiája*. Budapest, Tericum, 2013. 126.

Hollandia, Dánia, Svédország, Finnország vagy Észtország, amelyek gazdasága túlnyomó többségében exportorientált. A csiga másik énjét a sokkal fegyelmezetlenebbül költekező államok alkotják, amelyeknek igen fontos bevételi forrása a turizmusból származik, és többnyire a kontinens déli részén helyezkednek el. Ide elsősorban Franciaország, Portugália, Spanyolország, Olaszország vagy Görögország tartoznak. Ebben az esetben, mivel a koronakötvények esetét vizsgáljuk, ide sorolhatjuk Belgiumot, Luxemburgot, Szlovéniát és Írországot is, hiszen ez az utóbbi kilenc állam kérte a koronakötvények kiállítását.

Jelen esetben a csiga nem a ló nyergében mászik, hanem egy sokkal egyenetlenebb, kiszámíthatatlanabb terepen, vagy, ahogy Mérő fogalmaz „dimbesdombos” felületen. Ennek a felületnek nincsen egyetlen nyeregpontja sem. Ez az egyenetlen, nyeregpont nélküli felület a globális gazdasági és politikai helyzet, amely igen gyakran változik több dimenzió mentén is. Csigánk ebben a környezetben igyekszik megtalálni a kívánt egyensúlyi állapotot, miközben egymásnak ellenfeszülő egyéniségei ellentétes irányokba húzzák. Az ideális egyensúlyi állapot esetünkben az euró stabilitását jelképezi, amelyet a csiga két énje – a felelősen és a kevésbé felelősen gazdálkodó államok – miatt csak rendkívül nehezen tud elérni.

A játékelmélet szerint vannak olyan stratégiák, amelyek ebben az esetben is működhetnek, és a nyeregpont nélküli környezetben is kialakítható egy egyensúlyi állapot. Vagyis, elméletileg, létezik megoldás még akkor is, amikor a szereplők akarata egymásnak szögesen ellentmond, és látszólag lehetetlen megegyezni. Jelen esetben a koronakötvények bevezetését szorgalmazó, valamint azt hevesen elutasító tagállamok válságkezelési és pénzügyi preferenciáit össze lehet egyeztetni olyan módon, hogy azt mindkét fél előnyösnek érzi.

Ennek elérését segíti elő Neumann racionalitáselve, amelyet Mérő² így foglal össze:

„a racionalitási elv azt fejezi ki, hogy mindketten tisztában vagyunk azzal, hogy ellenfelünk lehet éppen olyan okos, mint mi, és mindketten az ellenfél lehető legjobb játéka esetén szeretnénk a legtöbbet kihozni a magunk számára. Nem számítunk tehát arra, hogy az ellenfél hibázik. Neumann tétele azt mondja ki, hogy a racionalitási elv az egyensúlyt eredményező kevert stratégia segítségével valóban meg is valósítható. Ez az elv tehát nemcsak egy szép utópia, hanem egy gyakorlati lehetőség is.”

² Mérő (2013): i. m. 126.

Skizofrén csiga a nyeregben?

A játékelméletben használt „kevert stratégia” kifejezés arra utal, hogy egy játékos egy adott kritikus döntési helyzetben minden lépési lehetőséget mérlegel, és valószínűségek alapján dönt arról, hogy mit tegyen. Az egyes döntéseinek lehetősége nem egyenlő számú, így a döntéseit maga a véletlen irányítja. Ezzel szemben áll az úgynevezett „tisztá stratégia”, amely során a játékos az adott döntési helyzetben mindig ugyanúgy dönt, többnyire egy elv alapján. Ilyen elvnek tekinthetjük az Európai Központi Bank korábbi elnökének kijelentését, amely szerint „Mindent megteszünk, hogy az euró stabilitását biztosítsuk”. A világválság okozta gazdasági válság kapcsán azonban nem hangzott el ehhez hasonló kijelentés, sőt, épp ellenkezőleg.³ Biztosak lehetünk tehát abban, hogy az egyes játékosok nem fogják ezt a stratégiát követni, hanem minden valószínűséggel a racionalitás elvét követik és kevert stratégiát fognak alkalmazni.

Más szavakkal, az euróövezet két táborra oszlott országainak csapata arra számíthat, hogy ellenfele rendkívül intelligens és a tárgyalások során nem fog hibázni. Ennek ellenére a legjobbat szeretnék kihozni saját maguk számára, így a tárgyalások során nem következetesen, egy-egy elv mentén fognak dönteni és cselekedni, hanem szinte minden helyzetben másképpen fognak dönteni. A matematikai tétel szerint, elméletileg, előbb-utóbb így is sikerül kialakítani azt a pénzügyi javaslatot, amelyet mindkét fél szívesen elfogad. Mindebből racionálisan az következhet, hogy igen hosszú és igen heves tárgyalási folyamatok elé nézünk, amelyet követni is nehéz feladat lesz.

A megdöbbentő hasonlóság és a számos megfeleltethetőség ellenére, a skizofrén csiga esete és Neumann racionalitáselmélete mégsem alkalmazható az eurózóna országaira és a koronakötvények körüli vitára. A Neumann-tétel alkalmazhatóságának három feltétele van: először is véges számú döntési lehetőség van. Esetünkben ez teljesül is, hiszen senkinek nem érdeke, hogy a végtelenségig húzódjanak a tárgyalások, a vezetőknek egyszer csak kell valamiféle döntést hozniuk.

A második feltétel, hogy a játék teljes információs legyen, azaz mindkét fél pontosan ismeri a játékszabályokat, azt, hogy ellenfele mit léphet, és ezeknek milyen következményei lehetnek. Bár csigánk egyik éneje sem feltétlenül tudja, hogy a következő tárgyaláson milyen konkrét pénzügyi javaslattal állhat elő a másik fél, mindkét oldalon remek pénzügyi szakemberek dolgoznak, akik

³ Speech by Christine Lagarde, the President of the European Central Bank. „The mission of the ECB – We are not here to close spreads” Frankfurt am Main, 2020. március 12. *Youtube*, 2020.

valószínűleg minden potenciális lehetőséget ismernek és azok előnyeit és hátrányait is. Így tehát a második feltétel is teljesül.

Végezetül, a Neumann-tétel alkalmazhatóságának utolsó feltétele, hogy zéróösszegű játék kell hogy legyen, vagyis az egyik fél nyeresége egyenesen arányos a másik fél veszteségével. Esetünkben, ha a „koronakötvények” bevezetését kérő kilenc ország közül bármelyik is csődbe menne – aminek valós esélyei vannak –, az északi országok csoportja nem pont annyit nyerne, mint amennyit a másik veszítene. Ha Görögország és annak egyik hitelezője, Németország esetét nézzük, akkor azt látjuk, hogy Németország mindössze 1,34 milliárd eurós haszonra⁴ tett szert, ami messze elmarad Görögország átlagosan számolt 200 milliárd eurós⁵ bruttó hazai termékének volumenétől. Ezen túlmenően, ha egyik vagy másik ország összeomlana, a több bukott állam hirtelen felbukkanása kifejezetten kellemetlenül érintené nem csupán az euróövezet országait vagy az EU27-et, hanem az egész világot.

Láthatjuk tehát, hogy a számos bemutatott hasonlóság ellenére, a skizofrén csiga hasonlata és Neumann racionalitáselmélete mégsem alkalmazható az Európai Unió országaira, hiszen az egyik ország vesztesége – bár hozhat némi hasznot más országoknak – mégsem válik egyenesen arányosan a másik fél hasznára. Ennélfogva nem ellenfelek az egyes tagállamok, hanem együttműködni kényszerülő és együttműködési stratégiákat kereső partnerek. Mindezekből az is következik, hogy nem valószínű, hogy ebben, vagy akár más kérdésben is, képesek lesznek megtalálni a nyeregponthoz vezető megoldást, amelyet mindkét fél optimálisnak érez.

A nyeregponthoz való keresés helyett az Európai Unió tagállamai a Neumann-tétel általánosításából keletkezett Nash-féle egyensúlyi pont megtalálására kellene hogy törekedjenek. Ebben az esetben több megoldási lehetőség létezik, bár egyik megoldás sem optimális egyik fél számára sem. Vagyis a csőd szélén álló államok megsegítésére mindenképpen kell majd valami megoldást találni. Lehet, hogy nemcsak a koronakötvényt szorgalmazók politikai nyomásgyakorlása,⁶ hanem a „fegyelmezett” tagállamok pénzügyi szakemberei is így látják most már, és ezért is tűzték ismét napirendre a tárgyalásokat.

2020. április 4.

⁴ Daniel Brössler: Deutschland macht mit Hilfen für Griechenland Milliarden Gewinn. *Süddeutsche Zeitung*, 2017. július 11.

⁵ Lásd: <https://tradingeconomics.com/greece/gdp>

⁶ Joe Barnes: Merkel Left Red Faced as Italian MPs Mention Nazi Reparations in Coronavirus Support Row. *Express*, 2020. március 31.

Skizofrén csiga a nyeregben?

Felhasznált irodalom

- Barnes, Joe: Merkel Left Red Faced as Italian MPs Mention Nazi Reparations in Coronavirus Support Row. *Express*, 2020. március 31. Online: www.express.co.uk/news/world/1262775/Angela-Merkel-latest-Germany-coronavirus-support-Italy-Nazi-history
- Brössler, Daniel: Deutschland macht mit Hilfen für Griechenland Milliarden Gewinn. *Süddeutsche Zeitung*, 2017. július 11. Online: www.sueddeutsche.de/wirtschaft/griechenland-deutschland-macht-mit-hilfen-fuer-griechenland-milliardengewinn-1.3582710
- Mérő László: *Mindenki másképp egyforma: a játékelmélet és racionalitás pszichológiája*. Budapest, Tericum, 2013.
- Speech by Christine Lagarde, the President of the European Central Bank. „The mission of the ECB – We are not here to close spreads” Frankfurt am Main, 2020. március 12. *Youtube*, 2020. Online: www.youtube.com/watch?v=bdQWVr7dAgY

A német nemzeti érdekek összeütközése a lopakodó föderalizmussal

A föderalisták vágya elé egy újabb akadály gördült, amikor a német szövetségi alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Európai Központi Bank kötvényvásárlási programjával túllép a szerződésben megszabott hatáskörén. Döntésével az Európai Unió Bírósága felé is erős jelzést küldött, ami az európai integrációt körülvevő vitákra világít rá.

A vitát egy német közgazdászokból és vállalkozókból álló csoport 2015-ben indított pere váltotta ki, akik úgy vélték, hogy az Európai Központi Bank (EKB) 2015-ben bevezetett közszektoreszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programja¹ (*public sector asset purchase programme*, PSPP) megszegi az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkének 1. bekezdését, amely megtiltja, hogy az EKB, illetve a tagállamok jegybankjai a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére hitelt nyújtsanak vagy ezektől közvetlenül adósságinstrumentumokat vásároljanak. A felperesek azt is kifogásolták, hogy a PSPP által előírt intézkedések nem szorítkoznak a szerződések szerint előírt monetáris politikára, hanem súlyosan érintik a gazdaságpolitika területét is. Így az EKB túllépi a szerződésekben foglalt hatáskörét, hiszen nem tartja tiszteletben az uniós jog arányossági elvét.

Az ügyet a német szövetségi alkotmánybíróság előzetes véleményezésre továbbította az Európai Unió Bíróságához (EUB), amely, az uniós integrációt erősítő és felgyorsító jogszokásaihoz híven, 2018-as döntésében² úgy érvelt, hogy a PSPP célja az árstabilitás biztosítása, ennél fogva az EKB lépései a monetáris politika keretein belül maradtak, vagyis tiszteletben tartotta a szerződésekben foglalt arányossági elvét.

¹ Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról (EKB/2015/10) (2015. március 4.).

² Judgment of Court In Case C-493/17. 2018. december 11.

A német nemzeti érdekek összeütközése a lopakodó föderalizmussal

Az esetet a német alkotmánybíróság ismét kivizsgálta, és két lényeges következtetésre jutott.³ Egyrészt megállapította, hogy az EUB 2018-as döntése során nem mérte fel a PSPP gazdaságpolitikára tett hatását, ezért nem felel meg az átfogó felülvizsgálat követelményeinek arra vonatkozóan, hogy a program betartja-e a monetáris politikára szorítókozó mandátum korlátait. A német szövetségi alkotmánybíróság szerint ezzel a döntéssel az EUB nem csupán az arányosság, hanem a hatáskör-átruházás elvét is megszegte. A döntés második része maga az EKB-ra vonatkozott, amely szerint az Európai Központi Bank Kormányzótanácsa nem mérte fel és nem igazolta, hogy a PSPP intézkedései megfelelnek-e az arányosság elvének.

A német alkotmány értelmében azok az uniós döntések, amelyek a szupranacionális intézmények hatásköreinek túllépése révén születnek, nem elfogadhatók, tehát nem is kötelező érvényűek. Vagyis, az Európai Unió Bírósága e döntését nem tekinti irányadónak, annak ellenére, hogy a szokásjog értelmében az uniós jognak elsőbbsége van. Mi több, a német jegybank nem vehet részt a PSPP-programban, hacsak a következő három hónapban az EKB nem bizonyítja, hogy intézkedései során kellő körültekintéssel felmérte a fiskális és gazdasági hatásokat, valamint tiszteletben tartotta az arányosság elvét.

A döntés azonnali heves vitát váltott ki, amely három fő vonalon futott: egyesek a monetáris és a gazdasági politika ilyen szintű elhatárolását kifogásolták, mások az uniós jog elsőbbségére hivatkozva elfogadhatatlannak tartották a német döntést, végezetül voltak, akik amiatt aggódtak, hogy a döntés precedenst teremt és a koronavírus gazdasági hatásait fékező intézkedésekre is kiterjed majd. Ezek az érvek azonban néhány fontos szempontot figyelmen kívül hagytak, mégpedig az Európai Unió tagállamainak nagyon eltérő gazdaságpolitikáiból adódó különbségeket, amelyek hosszú távon még több feszültséget fognak okozni, az uniós jog arányosság- és a hatáskör-átruházás elveinek nehezen megragadható határait, valamint azt a tényt, hogy a döntés egyértelművé teszi, hogy nem vonatkozik a világválság kapcsán bevezetett intézkedésekre.

Kétségtől nehéz meghúzni a határt a monetáris és a gazdaságpolitika között, különösen, hogy az előbbi része az utóbbinak és a monetáris politika hatással van a gazdaság összes többi részére. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy jelen esetben a monetáris politika uniós hatáskörbe tartozik, míg a gazdaságpolitika többi része a tagállamok hatáskörébe tartozik. De pontosan a szerződésekben is megjelenő tagolás teszi szükségessé és lehetségessé, hogy

³ BVerfG: Judgment of the Second Senate of 5 May 2020. 2 BvR 859/15.

egy adott ponton a gazdasági és monetáris politikákat elválasszuk. Amennyiben a határt ott húzzuk meg, hogy a közös, uniós monetáris politikák ne fejtsenek ki negatív hatást a nemzeti hatáskörbe tartozó költségvetési politikákra, és azáltal a fiskális, valamint a redisztribúciós politikákra is, már könnyebb dolgunk van. Csakhogy a nagyon eltérő gazdasági modellel és különböző államadóssággal rendelkező tagállamok esetében ez a határ minden esetben máshol lesz. Vagyis elkerülhetetlen, hogy egyes monetáris intézkedések bizonyos tagállamok számára kedvezőök legyenek, míg más tagállamokat ugyanez negatívan érintsen.

A PSPP elsősorban a déli államoknak kedvez, míg a német gazdaságra negatívan hat, hiszen a kötvények felvásárlása a német költségvetést előre nem látott mértékben és szükségtelenül terheli, az alacsony kamatlábak miatt olyan vállalatok is üzemképesek maradtak, amelyek nem felelnek meg a piaci verseny követelményeinek és a német ordoliberalis gazdasági modellnek. Végezetül, de nem utolsósorban a költségvetés ilyenszerű megterhelése a német állampolgároktól is értékes forrásokat von meg. Minél nagyobb a PSPP volumene és minél hosszabb ideig tart, annál nagyobb gazdaságpolitikai kockázatoknak teszi ki a tagállamokat. A német szövetségi alkotmánybíróság is gyakorlatilag ezzel érvelt, hiszen meglátása szerint az EKB intézkedése csakis az infláció 2% alatt tartását kísérte figyelemmel, ugyanakkor nem mérte fel kellőképpen a programmal járó széles körű gazdaságpolitikai kockázatokat és nem ellen-súlyozta ezeket – emiatt vélik úgy, hogy az uniós intézmény nem tartotta be az arányosság elvét.

A német alkotmánybíróság döntése a hatáskör-átruházás érzékeny kérdését is érinti, ami ebben az esetben azért rendkívüli, hiszen az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállami jogok felett. Csakhogy ez az elsőbbség nem a szerződésekben rögzített, hanem a EUB alakította ki 1964-es Costa kontra ENEL jogeset óta. Ugyanakkor, az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkének 2. bekezdése értelmében az unió kizárólag a tagállamok által a szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül járhat el a célkitűzések megvalósítása érdekében, vagyis az uniós intézmények nem határozhatják meg vagy bővíthetik ki saját hatásköreiket, ez kizárólag a tagállamok hatásköre. A szövetségi alkotmánybíróság viszont úgy vélte, hogy az EUB-jogeset elemzési módszere ellentmond eddigi gyakorlatának, ennél fogva kifogásolható, hiszen nem vizsgálta meg a vitatott monetáris politika eszközének gazdaságpolitikára kifejtett hatását, így azt sem, hogy az EKB betartotta-e az arányosság elvét. A német bírák úgy vélték, hogy a jogi döntéshozatal módszertana lehetővé tette az EKB hatáskörének kiterjesztését, ez pedig a korábbiak értelmében szerződésellenes.

A német nemzeti érdekek összeütközése a lopakodó föderalizmussal

Németország élt azzal a lehetőséggel, amely szerint a tagállamok a szerződések őrei, és ragaszkodva a szerződésbe foglalt szubszidiaritás és arányosság elvéhez, nemet mondott egy módszertanilag kifogásolható uniós döntésre, amely nemzeti érdekeit sértette volna. Érvelése szerint a „a demokrácia elvének védelme érdekében elengedhetetlen az Európai Unióban a hatáskör-megosztás alapjainak tiszteletben tartása. Az európai integrációs menetrend véglegessége nem sértheti a hatáskör-átruházás elvét, amely az Európai Unió egyik alapelve”.

Más szavakkal: a német szövetségi alkotmánybíróság a tagállamok hatásköreinek drasztikus csökkentését vélte érezni, amelyet burkoltan, de mégiscsak demokráciaellenesnek minősített, ezzel nagyon erős jelzést küldött az Európai Unió Bíróságának, illetve az Európai Központi Banknak. Egyben érezte, hogy az integráció mértékét és ütemét tekintve nem hajlandó az uniós intézmények ütemét követni, hanem úgy véli, hogy azt a tagállamok kell hogy meghatározzák. Várható, hogy az Európai Unió egyes intézményei és a tagállamok között egyre több vita fog előtérbe kerülni úgy a hatáskör-átruházás, mint az arányosság elvének betartása körül. Ez az eset is rávilágít a *Konferencia Európa jövőjéről* című program fontosságára, hiszen az akár a szerződések felülvizsgálatához is vezethet.

2020. május 8.

Felhasznált irodalom

Bundesverfassungsgericht: Judgment of the Second Senate of 5 May 2020. 2 BvR 859/15 (2020. május 5.). Online: www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html

Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról (EKB/2015/10) (2015. március 4.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D0010&from=EN>

Judgment of Court In Case C-493/17. 2018. december 11. Online: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&pageIndex=0&do_clang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6360955

Mire lesz több és mire kevesebb pénz?

Az Európai Unió új többéves költségvetési tervezete jelentősen csökkenti a hagyományos tételek finanszírozását, ellenben tükrözi az önmagát „geopolitikai bizottságként” meghatározó von der Leyen vezette Bizottság prioritásait.

Az Európai Tanács négynapos ülése után az uniós kormányfők megállapodtak az EU többéves költségvetési tervezetében. Ahogy azt korábban írtuk,¹ minden tagállam egy kicsit nyertesnek érezheti magát, de senki nem lehet maradéktalanul elégedett. A soron következő elemzés nem az egyes tagállamok érdekeinek és érdekérvényesítési képességének vizsgálata, hanem az Európai Unió legújabb költségvetési keretének egyes fejezetek szerinti előzetes elemzése.

A teljes körű elemzésnek két akadályja van: egyrészt, az egyes uniós hatáskörbe tartozó, már megszokott tételeket a korábbi kerethez képest más csoportokba sorolták be, másrészt, a jelenlegi, az Európai Tanács által kiadott hivatalos dokumentumban² egyelőre nem szerepelnek a legapróbb részletekbe menően az egyes tételek keretköltségei. Ennek megfelelően a jelenlegi és következő költségvetést összehasonlítani csak megközelítőleg lehetséges. Az előzetes elemzés alapján azonban úgy tűnik, hogy az Európai Unió új, többéves költségvetési kerettervezete egyértelmű elmozdulást mutat a korábbi prioritásoktól.

A 2014–2020-as kerettervezet³ legnagyobb részét, mintegy 39%-át a *Fenntartható fejlődés* címszóval ellátott fejezet tette ki. Ennek részeként volt felüntetve a közös agrárpolitika⁴ is, amely két oszlopos tétel volt (a mezőgazdasági termelőknek nyújtott piaci intézkedések és közvetlen kifizetések, valamint a vidékfejlesztés). A korábbi költségvetési keretben erre összesen 417 312,05 millió eurót szántak. Ezzel szemben jelentős csökkenésnek tűnik az új költségvetési keretben⁵ szereplő *Természeti erőforrások és környezet-*

¹ Navracsics Tibor: *Ki győzött?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 21.

² Európai Tanács: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – Következtetések.* Brüsszel, (2020. július 21.).

³ European Commission: *EU Funding Programmes 2014–2020* (é. n.).

⁴ European Commission: *Common Agricultural Policy (Pillar I). Heading 2: Sustainable Growth: Natural Resources* (é. n.).

⁵ Európai Tanács (2020): i. m. 42–46.

Mire lesz több és mire kevesebb pénz?

védelem című 356 374 millió eurós fejezet. Ez tartalmazza a továbbra is két oszlopos közös agrárpolitika tételeit, sőt, ebből az összegből kell az alábbi tételek költségvetését is kigazdálkodni: Európai Tengerügyi és Halászati Alap, az Unió tengerpolitikájához és az Unió óceánpolitikai irányítás területén tett nemzetközi kötelezettségvállalásaihoz nyújtott célzott finanszírozás, a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE program), valamint a Méltányos Átállást Támogató Alap. Mi több, a mezőgazdasági termelőknek nyújtott kifizetések és támogatások összege folyamatosan csökkenni fog: míg 2021-ben 38 564 millió euróra lehet számítani, addig 2027-ben legfeljebb 35 183 milliót fognak folyósítani.

Kevésbé drasztikus változást, de számottevő különbséget tapasztalhatunk a kohéziós alapok esetében is. A korábbi pénzügyi prioritások második helyét, a források 34%-át,⁶ vagyis 371 000 millió eurót a kohéziós alapokra különítették el. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret második fejezete, a *Kohézió, reziliencia és értékek*, erre összesen 377 768 milliót szánt, amelyből 330 235 millió euró lesz elérhető a *Gazdasági, társadalmi és területi kohézió* tétel alatt. Vagyis a következő hét évben több mint 47 millió euróval kevesebb áll majd a területi kohézió kialakítására, vagy a munkanélküli fiatalok foglalkoztatását célzó programokra. Jó hír viszont, hogy, a közös agrárpolitikával ellentétben, ezek a források évente növekednek majd.

Az Európai Unió számára kiemelkedően fontos egységes piac, innováció és digitális gazdaság fejlesztése a korábbi költségvetési ciklushoz képest kevesebb összegből kell majd kiemelkedő eredményeket elérjen. A jelenlegi *Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért* alfejezet leginkább a 2021–2027-es költségvetés *Egységes piac, innováció és digitális gazdaság* fejezettel hasonlítható össze, hiszen ezek a részek számos hasonló programot tartalmaznak. Ilyenek például az európai vállalkozások és kis- és középvállalkozások versenyképességét kedvezően befolyásoló intézkedések, az európai infrastrukturális hálózatfinanszírozás, a kutatás- és innovációfejlesztés vagy akár az európai úrprogramok. Ez a fejezet a korábbi költségvetési keretben 142 000 millió eurós felső összeghatárral szerepelt, a jövőben viszont 10 millióval kevesebbet lehet erre költeni, hiszen mindössze 132 781 milliót különítették el erre a célra. Fontos itt megemlíteni, hogy bár a vártnál⁷ jóval kisebb

⁶ European Commission (é. n.): i. m.

⁷ Kalas Vivien: *A vártnál kevesebb pénz jut az Erasmusra*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 22.

az Erasmus+ program keretének növelése, a több mint 40%-os forrásemelés így is jelentős előrelépés a korábbi időszakhoz képest.

Az Európai Unió soron következő többéves költségvetése három, már korábban létező fejezet esetében emelte a keretet. Többet szánnak a *Migráció és határigazgatás*, a *Szomszédság és a világ* fejezetekre, mint a korábbi években, mi több, a korábbi költségvetés egyik fejezetének tétele külön fejezetté alakult át, ezzel is jelezve a *Biztonság és védelem* felértékelődését, amelyre összesen 13 185 millió eurót különítettek el.

A korábban is létező Menekültügyi és Migrációs Alap kerete 3 137 millió euró volt, az új költségvetési tervezetben 8705 millió eurós felső határ szerepel. A bővített keret nem csupán a tagállamoknak a menedékkérők befogadása terén végzett munkáját és integrációs intézkedéseiket támogatja, hanem a közös menekültügyi és migrációs politika kidolgozását is. Ez a keret fedezi a migráció külső kezelését, így többek között a visszaküldési intézkedéseket és a – különösen az EU-val határos vagy az EU határaihoz közeli – harmadik országokkal való együttműködéseket is.

A legújabb tervek szerint a 2021–2027-es időszakban a *Szomszédság és a világ* fejezet kiemelt figyelmet és ennek megfelelően bőséges támogatást, mintegy 98 419 millió eurót kapott. Ennek megfelelően mindazok a programok, amelyek az Európai Unió külső együttműködésének koherenciáját, átláthatóságát és rugalmasságát növelik, ebből a keretből finanszírozhatók. A jelenlegi Európai Fejlesztési Alapból finanszírozott szubszaharai Afrikával, valamint a karibi és csendes-óceáni térséggel kapcsolatos kiadásokat is ebbe a fejezetbe csoportosították át. Ezzel szemben, a korábbi *Global Europe* fejezet hasonló tételei összesen csak 66 000 millió eurót tettek ki.

Az új költségvetési keret tehát egyértelműen eltér a korábbi finanszírozási prioritásoktól, hiszen a kohéziós politikákra, a közös agrárpolitikákra vagy a munkahelyek teremtésére és a beruházások támogatására jóval kevesebb összeget szántak, mint a korábbi években. Ezzel szemben felértékelődtek az EU-n kívüli migrációs és menekültügyi intézkedések, valamint az EU külső tevékenységének támogatását célzó programok.

2020. július 27.

Mire lesz több és mire kevesebb pénz?

Felhasznált irodalom

- Európai Tanács: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – Következtetések*. Brüsszel, 2020. július 21. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/hu/pdf>
- European Commission: *Common Agricultural Policy (Pillar I). Heading 2: Sustainable Growth: Natural Resources*. (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/funding-programmes/heading-2-sustainable-growth-natural-resources_en
- European Commission: *EU Funding Programmes 2014–2020* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/funding-programmes_en
- Kalas Vivien: *A vártnál kevesebb pénz jut az Erasmusra*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 22. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/07/22/a-vartnal-kevesebb-penz-jut-az-erasmusra>
- Navracsics Tibor: *Ki győzött?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 21. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/07/21/ki-gyozott>

Felértékelődött a régiók szerepe

A pandémia hatására az uniós regionális politika megújulni látszik: a kohéziós alapok felhasználási módja lényegesen megváltozott, mi több, a regionális politikák legújabb pályázati lehetősége is a járvány által okozott károokra adott innovatív megoldásokat támogatja.

A világjárvány okozta súlyos gazdasági és társadalmi károk ellensúlyozása érdekében úgy a tagállamok, mint az Európai Unió számos intézkedést fogantatosítottak, amelyeknek célja a krízishelyzetre adott gyors válaszadás volt. Tudva azt, hogy az egyes kihívások pontos részleteit a helyi közösségek ismerik, és ennek megfelelően a leghatékonyabb választ is azok adhatják, az Európai Unió szakpolitikáiban úgy tűnik, hogy megerősödött a régiók szerepe. Ezt leginkább a kohéziós szakpolitika egyes új intézkedéseiből láthatjuk.

Egyrészt, megváltoztak a kohéziós alapok felhasználásának elsődleges céljai és a forráselosztás aránya. A kohéziós alapok támogatásai a különböző fejlettségű régiók felzárkóztatását célozza meg, vagyis a regionális konvergencia hosszú távú beruházásaira összpontosít. Ezzel szemben, az egyik új kezdeményezés elsődleges célja, hogy a kialakult szükséghelyzetre a tagállamok régiói gyorsan és eredményesen tudjanak reagálni. A Bizottság 2020 áprilisában két, a koronavírusra adott válaszokat támogató beruházási kezdeményezési intézkedéscsomagot (*Coronavirus Response Investment Initiative* és a *Coronavirus Response Investment Initiative Plus*) indított el, amelyeket az Európai Parlament és a Tanács rendkívül gyorsan jóváhagyott. Az átalakítási céloknak megfelelően az új intézkedési csomagok rendkívül rugalmasak. A regionális felzárkóztatáson túlmenően elsődleges céljuk, hogy a leginkább érintett területeken nyújtsanak gyors segítséget, mint például az egészségügy, valamint a helyi kis- és középvállalatok. Mi több, a program lehetővé teszi, hogy a régiók 100%-os társfinanszírozási rátáért folyamodjanak az egyes programok esetében, ami nagymértékű segítséget nyújt az esetleges likviditási nehézségek elkerülésében. Az intézkedéscsomag által nyújtott lehetőséggel az Unió 27 tagállama élt, vagy tervez élni,¹ és több mint száz különböző, releváns programmódosítási szándékot nyújtottak már be. Ezek mintegy kétharmadát a Bizottság már

¹ European Commission: *Coronavirus Response Investment Initiative: Cohesion Policy Action against the Coronavirus Pandemic*. Regional and Urban Policy (2020. július).

Felértékelődött a régiók szerepe

jóváhagyta, és a többi program engedélyezése is folyamatban van. Magyarország esetében ez a módosítás tette lehetővé, hogy a korábban csak bizonyos régiókban lévő kis- és középvállalatoknak adható támogatást² az ország többi területén lévő vállalkozás is igénybe vehesse. A kohéziós politikák átalakítása az Interreg Magyarország–Szlovákia³ programot is érintette, amelynek költségvetése 97 millió euró, és jelenleg összesen 39 futó projektje van.

Nem csupán a kohéziós alapok felhasználási célja és az egyes programok finanszírozási aránya módosult a pandémia hatására. Július végén, rendkívül szoros lejárátú jelentkezési határidővel (szeptember 7-e), a Bizottság egy új pályázati lehetőséget⁴ tett közzé, amelynek célja új regionális partnerségi programok kialakítása. A kezdeményezés leginkább arra törekszik, hogy olyan transznacionális üzleti beruházási projektek kialakítását ösztönözze, amelyek felgyorsítják a régiók közötti innováció kiterjesztését. A jelenlegi bizottsági prioritásokkal összhangban négy új kiemelt terület van. Első helyen szerepelnek a világjárvány kezelésére bevezetett új technológiák és megoldások, mint például az orvosi értéklánc fejlesztése érdekében mozgósított regionális kapacitás és innováció felgyorsítása. Második pontban azon orvostechnikai termékekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos projektek szerepelnek, amelyek érintik a körkörös gazdaság és az egészségbiztonság sürgető kérdéseit. Ilyenek például az orvostechnikai eszközök és berendezések újragyártása és felújítása, vagy az egészségügyi hulladék kezelése. A pályázat keretén belül egyéb támogatott területek: a felelősségteljes, innovatív és intelligens turizmus a különböző értékláncon keresztül, illetve a hidrogéntechnológián alapuló innovatív megoldások a szénintenzív régiók sajátos kihívásainak kezelése érdekében.

A bemutatott legújabb uniós intézkedések azt emelik ki, hogy krízishelyzetekben leginkább a lokális vagy regionális szereplők képesek gyors és hatékony választ adni. Az Unió az ilyen irányú törekvéseket támogatja, miközben a hosszú távú stratégiák és prioritások meghatározásának jogát megtartja önmagának.

2020. augusztus 28.

² European Commission: *Supporting SMEs and Digital Infrastructure in Hungary with EU Funding During the Coronavirus Crisis*. Regional Policy, 2020. június 8.

³ European Commission: *EU Funds Mitigate the Impact of the Pandemic in Denmark and Near the Hungarian–Slovakian Border* (2020. augusztus 3.).

⁴ European Commission: *Pilot Action on Interregional Innovation Call for Expression of Interest for Covid-19*. Regional and Urban Policy (é. n.).

Felhasznált irodalom

- European Commission: *Supporting SMEs and Digital Infrastructure in Hungary with EU Funding During the Coronavirus Crisis*. Regional Policy, (2020. június 8.). Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/06/06-08-2020-supporting-smes-and-digital-infrastructure-in-hungary-with-eu-funding-during-the-coronavirus-crisis
- European Commission: *Coronavirus Response Investment Initiative: Cohesion Policy Action against the Coronavirus Pandemic*. Regional and Urban Policy (2020. július). Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/coronavirus-response/crri_state_of_play_072020.pdf
- European Commission: *EU Funds Mitigate the Impact of the Pandemic in Denmark and Near the Hungarian–Slovakian Border* (2020. augusztus 3.). Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/08/08-03-2020-eu-funds-mitigate-the-impact-of-the-pandemic-in-denmark-and-near-the-hungarian-slovakian-border
- European Commission: *Pilot Action on Interregional Innovation Call for Expression of Interest for Covid-19*. Regional and Urban Policy (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/pdf/interregional_innovation/call.pdf

K mint katasztrófa?

Drasztikusan csökkent az Európai Unió bruttó hazai terméke, valamint a foglalkoztatottak száma. A válság leginkább a korábban is küszködő déli államok gazdaságát érintette. Nem valószínű, hogy a kezdeti hiányt valaha is be tudnák hozni a redisztribúciós politikák nélkül, ami egyértelműen erősíteni fogja az unió föderatív jellegét.

A napokban hozta nyilvánosságra¹ az Eurostat néhány, a gazdaságot leíró statisztikai adat összesítését, így a GDP és munkanélküliségi ráta legfrissebb eredményeit. Nem meglepő módon, a 2020-as év első két negyedévének mutatói a 2008-as világválság idején tapasztaltaknál mélyebb gazdasági zuhanást tükröznek.

A jelenlegi európai statisztikai adatok egyrészt arra világítanak rá, hogy a korai becslések túlságosan optimisták voltak, amiről itt² írtunk. Így például 2020 elején az ENSZ elemzői 0,7–0,9% közötti GDP-visszaeséssel számoltak, és több elemző is egy gyors „V”, vagy legrosszabb esetben is egy „W” alakú válságot látott közeledni. Csupán néhány szakértő jelzett elő hosszán eltartó „U” alakú recessziót – ehhez képest most egyre több előrejelzés³ mutat arra, hogy a gazdasági válság és az abból való kilábalás „K” alakú lesz. A járvány leginkább a szolgáltatóipart és annak alkalmazottjait sújtotta, vagyis többnyire az alacsonyabb iskolázottságú és alacsonyabb jövedelmű társadalmi réteget, így az elmúlt hónapokban azok gazdasági helyzete még nehezebbé vált.

Az adatok szerint eddig soha nem látott ütemben zuhant az Európai Unió tagállamainak bruttó hazai terméke: 13,9%-kal esett vissza a korábbi negyedévekhez képest. Figyelemreméltó, hogy a 2008-as világválság idején tapasztalt súlyos visszaesés nem haladta meg a 6%-ot. Az eurócsoport országai ennél nehezebb helyzetben találhatták magukat, hiszen az euróövezet bruttó hazai terméke 17,7%-kal csökkent. Az eurócsoport átlagánál mélyebb esést tapasztalt meg Spanyolország a maga 18,5%-os, illetve Horvátország a 14,9%-os

¹ Eurostat: *GDP Main Aggregates and Employment Estimates for the Second Quarter of 2020*. (2020. szeptember 8.).

² Máthé Réka Zsuzsánna: *Pandóra szelencéje a túlzottan nyitott gazdaság lenne?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. március 20.

³ Peter Atwater: *The Gap Between the Haves and the Have-nots is Widening Sharply*. *Financial Times*, 2020. június 10.

csökkenéssel. Sajnos, a leginkább érintett tagállamok harmadik helyén Magyarország áll a maga 14,5%-ával. A sorban a 14%-os értékkel Görögország, illetve Portugália követi.

Az Eurostat adatai a munkanélküliségi adatokat is tartalmazzák. Nem meglepő módon, a foglalkoztatottak legdrasztikusabb csökkenését szintén Spanyolország vezeti: az előző negyedév mutatóival összehasonlítva 7,5%-kal csökkent a foglalkoztatottak száma, és ezt követi Írország 6,1%-kal. Magyarország ezen a listán is a nem túl hízelgő harmadik helyet foglalja el, az előző negyedévhez képest 5,3%-kal csökkent a foglalkoztatottak száma. Fontos kiemelni, hogy bár a magyarországi bruttó hazai termék visszaesése és a foglalkoztatottak számának csökkenése drasztikus volt, a válság előtti egyéb gazdasági mutatók, mint például az államháztartás hiánya vagy a munkanélküliségi ráta sokkal erősebb és stabilabb gazdaságot írtak le. Ennek megfelelően, bár a jelen adatok ijesztően hatnak, a magyar gazdaság a déli államokhoz képest még mindig jóval versenyképesebb.

A frissen bemutatott statisztikai adatok tükrében úgy tűnik, hogy erős központi beavatkozás és a gazdaságpolitikák összehangolása nélkül az Európai Unió tagállamai is a „K” alakú modellt követnék. A válság előtt is magas államháztartási hiánnyal és magas munkanélküliséggel küzdő – többnyire – déli államok még inkább elszegényednének. Ezzel szemben az erősebb gazdasággal rendelkező országok lassan, de biztosan megküzdénének a válság okozta jelenlegi nehézségekkel. A rendkívül ambiciózus többéves költségvetési tervezet ezt az esetleges leszakadást igyekszik megakadályozni.

Nem csoda hát, hogy az eurócsoport mai ülésének⁴ első napirendi pontja a reformok politikai gazdaságtana, vagyis a reformok nyerteseinek és veszteseinek azonosítása, valamint a lehető legszélesebb körű politikai és társadalmi támogatottság megszerzésének lehetséges módjai. Ennél a pontnál érdemes figyelembe venni, hogy az Európai Parlament ragaszkodik az uniós források jogállamiság feltételének kötéséhez és akár meg is vétőzhatja a költségvetési tervezetet. Valószínűleg ezt szeretné elkerülni Charles Michel, aki a napokban tartott Európai Gazdasági Fórumon úgy nyilatkozott,⁵ hogy ez az első alkalom, hogy az Európai Unió a költségvetését a jogállamisági feltételekhez is kapcsolja, holott a Parlament épp ennek hiányát kifogásolta korábban.

⁴ Az Európai Unió Tanácsa: *Az Eurócsoport 2020. szeptember 11-ei ülése* (2020. szeptember 11.).

⁵ Az Európai Unió Tanácsa: *Helyreállítási terv: Európa stratégiai autonómiájának hajtóereje – Charles Michel elnök beszéde a Brüsszeli Gazdasági Fórumon.* (2020. szeptember 8.).

K mint katasztrófa?

Valóban fontos, hogy a reformokat tagállami szinten minél szélesebb körben támogassák és ezzel a hatékony és eredményes végrehajtásukat biztosítsák. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a globalizáció lényegesen megváltoztatta azokat a tényezőket, amelyek döntő hatással vannak egy tagállam gazdaságára és az infláció méretére – ilyen a kőolaj ára, valamint az importárak. A járvány a világ összes országát érintette, ennek megfelelően a szorosan összefonódó gazdaságok negatív kölcsönhatást fejtenek ki egymásra. Várható tehát, hogy a globális gazdasági egyenlőtlenségek tovább növekednek és ezzel együtt a társadalmi feszültségek is.

2020. szeptember 11.

Felhasznált irodalom

- Atwater, Peter: The Gap Between the Haves and the Have-nots is Widening Sharply. *Financial Times*, 2020. június 10. Online: www.ft.com/content/0ebfb7ca-a681-11ea-a27c-b8a-a85e36b7e
- Az Európai Unió Tanácsa: *Az Eurócsoport 2020. szeptember 11-ei ülése* (2020. szeptember 11.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/eurogroup/2020/09/11/
- Az Európai Unió Tanácsa: *Helyreállítási terv: Európa stratégiai autonómiájának hajtóereje – Charles Michel elnök beszéde a Brüsszeli Gazdasági Fórumon.* (2020. szeptember 8.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/09/08/recovery-plan-powering-europe-s-strategic-autonomy-speech-by-president-charles-michel-at-the-brussels-economic-forum/
- Eurostat: *GDP Main Aggregates and Employment Estimates for the Second Quarter of 2020.* (2020. szeptember 8.). Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10545471/2-08092020-AP-EN.pdf/43764613-3547-2e40-7a24-d20c30a20f64>
- Máthé Réka Zsuzsánna: *Pandóra szelencéje a túlzottan nyitott gazdaság lenne?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. március 20. Online: https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/Pand%C3%B3ra%20szelenc%C3%A9je_R%C3%A9ka%20Zsuzs%C3%A1nna%20M%C3%A1th%C3%A9.pdf

Bizottsági jelentés egy erősebb Európáért

Az Európai Bizottság első stratégiai előrejelzési jelentésében négy területen fogalmaz meg új irányvonalakat, amelyekkel az Unió felkészültebbé válhat a jövőbeli válságokkal szemben.

Az Európai Bizottság (EB) múlt héten hozta nyilvánosságra az első éves, úgynevezett stratégiai előrejelzési jelentését.¹ A dokumentum megalkotásának folyamatára értelemszerűen jelentős hatást gyakorolt a koronavírus-járvány, amely számos olyan kihívás elé állította az Uniót és tagjait, amelyekre nem voltak megfelelő módon felkészülve. A digitális tanrend nem csupán az oktatási intézmények hiányos felszereltségére világított rá, de a hátrányos helyzetű fiatalok közül sokan nem is tudtak részt venni a digitális oktatásban, hiszen nem rendelkeztek a szükséges eszközökkel. A járványnak köszönhetően a munkanélküliek aránya is megnövekedett² ez időszak alatt, és a vírus régen tapasztalt gazdasági visszaesést okozott³ az Európai Unióban. A rendkívüli és váratlan körülmények következtében, az Európai Bizottság által 2019 decemberében ismertetett európai zöld megállapodásra vonatkozó javaslat, továbbá annak részletei kidolgozása is háttérbe szorult. A kontinens talpraállítása érdekében az európai állam- és kormányfők egy összesen 1824 milliárd euró összegű többéves pénzügyi kereterről és gazdasági újjáépítési csomagról döntöttek,⁴ amelynek elfogadása azonban ma még kérdéses az Európai Parlament ellenállása⁵ okán.

A mostani jelentés is a helyrerázódás folyamatába illeszkedik. A Bizottság négy területen – társadalmi, gazdasági és geopolitikai szféra, klímavédelem, digitalizáció – fogalmazott meg hosszú távú célkitűzéseket a jelenbéli erősségek és hiányosságok figyelembevételével. A dimenziók egybeesnek azokkal a kezdeti prioritásokkal, amelyeket Ursula von der Leyen még bizottsági

¹ European Commission: *2020 Strategic Foresight Report* (2020).

² Kalas Vivien: *Mire számítsunk a második hullám esetén?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. augusztus 31.

³ Máthé Réka Zsuzsánna: *K, mint katasztrófa?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 11.

⁴ Navracsics Tibor: *Ki győzött?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 21.

⁵ Kalas Vivien: *Vétővel fenyeget az Európai Parlament.* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 24.

Bizottsági jelentés egy erősebb Európáért

elnökjelöltként mutatott be. A testület álláspontja szerint, egyes szakpolitikai területeken végrehajtott strukturális reformok révén javítható az Európai Unió alkalmazkodóképessége, és általa ellenállóbbá válhat a jövőbeni nehézségekkel szemben.

A társadalmi, gazdasági ügyeket tekintve az Európai Bizottság az állami és magánberuházások szükségességét hangsúlyozta, továbbá a bankszektor megerősítése, illetve a gazdaságpolitikáknak a fenntarthatóság, a növekedés és az egyenlőség jegyében történő újradefiniálása mellett érvelt. Az EB ezenfelül kiemelte a humán erőforrásba és az innovációba való befektetés fontosságát, amelyeknek részét képezi, hogy már a kezdetektől fogva mindenki számára elérhető legyen az oktatás. A koronavírus-járvány pedig megmutatta, hogy ehhez elengedhetetlen az iskolák technológiai felszereltségének javítása és újfajta pedagógiai módszerek kidolgozása. A Bizottság legvégül olyan új intézkedések kidolgozását sürgette, amelyek segíthetik a munkaerőpiaci integrációt.

A geopolitika terén a testület meglátása szerint kivételes lehetőség adódott most arra, hogy az Európai Unió újrapozicionálja magát az átalakuló világrendben, és felélessze a kétoldalú kapcsolatok hagyományát. Az EU-nak nem szabad szem elől téveszteni a demokrácia és a jogállamiság fontosságát, és ezek alappilléreinek teljesülését mind saját tagjaitól, mind külső partnereitől meg kell követelnie. Az élelmiszer-ellátás zökkenőmentessége szintén kiemelt jelentőségű, lépések szükségesek annak érdekében, hogy a 2020 tavaszán kialakult helyzet⁶ ne ismétlődhessen meg még egyszer. A kritikus fontosságú nyersanyagok biztosítása végett csökkenteni kell a függőséget, növelni kell az újrahasznosítás mértékét, és alternatív megoldásokat is ki kell fejleszteni. A Bizottság ezeken túlmenően nem csupán saját kereskedelmi politikájának átgondolását, de a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) szabályozásának reformját is időszerrűnek tartotta, különös tekintettel a klímavédelmi, egészségügyi és fenntarthatósági elemek, garanciák beépítésére. Az új irányvonalak meghatározásába az ipari szereplőket is bevonná.

A klímavédelemmel kapcsolatban az Európai Bizottság nyomatékosította, hogy a jövőben is szükséges folytatni az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését. A környezetszennyezés ugyanis nem csupán a természetre, de az emberi egészségre ugyancsak káros hatást gyakorol. E mellett növelni kell a megújuló energiaforrások használatának arányát, ami hozzájárul a függőség

⁶ Máthé Réka Zsuzsánna: *Ki szedi le és ki viszi haza? Avagy Európa élelmiszeripari ellátási lánc.* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. április 29.

mérsékléséhez is. A környezetbarátabbá válásban a nagyvárosoknak van kiemelt jelentőségük, éppen ezért olyan kezdeményezések kidolgozása szükséges, amelyek segítséget nyújtanak ezeknek a térségeknek problémáik kezelésében.

Noha minden valószínűség szerint sokan a személyes jelenlétet preferálják a koronavírus-járvány első időszakában tapasztalt tantermen kívüli oktatással és az otthoni munkavégzéssel szemben, a digitalizációban több olyan lehetőség is rejlik, amelyeket ki kell használniuk a tagállamoknak és az Európai Uniónak, ha alkalmazkodni szeretnének a világ változásaihoz. Az egészségügy területén – legfőképpen a mesterséges intelligencia segítségével – képesek lehetnek az orvosok, kutatók a betegségek minél hamarabbi előrejelzésére, valamint a kezelési eljárások és az oltóanyagok gyorsabb fejlesztésére. A digitális technológiák ezenfelül védelmi funkciót is betölthetnek, például a kibertámadások esetében. Az oktatásban azon kell dolgozni, hogy csökkenjenek a meglévő társadalmi különbségek. A digitalizáció továbbá hozzájárulhat a fenntartható gazdaságpolitika kialakításához, ugyanakkor fontos szem előtt tartani, hogy a jótékony következményei mellett adatvédelmi problémák léphetnek fel. Ezek kezelése érdekében a Bizottság szorgalmazza a már hatályban lévő intézkedések továbbfejlesztését.

A jelentés, amelyben az EB körvonalazta saját elképzeléseit a közösség új irányait illetően, kiindulási pontként szolgálhat az Európa jövőjéről szóló konferencián is, amelyet a járvány miatt már egyszer ugyan elhalasztottak, ám éppen a pandémia okán sürgetik annak minél előbbi elkezdését.

2020. szeptember 14.

Felhasznált irodalom

European Commission: *2020 Strategic Foresight Report* (2020). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en

Kalas Vivien: *Vétóval fenyeget az Európai Parlament*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 24. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/07/24/vetoval-fenyeget-az-europai-parlament>

Kalas Vivien: *Mire számítsunk a második hullám esetén?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. augusztus 31. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/08/31/mire-szamisunk-a-masodik-hullam-eseten>

Máthé Réka Zsuzsánna: *Ki szedi le és ki viszi haza? Avagy Európa élelmiszeripari ellátási lánc*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. április 29. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu>

Bizottsági jelentés egy erősebb Európáért

[hirek/2020/04/29/ki-szedi-le-es-ki-viszi-haza-avagy-europa-elelmiszeripari-ellatasi-lanca](https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/29/ki-szedi-le-es-ki-viszi-haza-avagy-europa-elelmiszeripari-ellatasi-lanca)

Máthé Réka Zsuzsánna: *K, mint katasztrófa?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 11. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/11/k-mint-katasztrofa>

Navracsics Tibor: *Ki győzött?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 21. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/07/21/ki-gyozott>

Szegény Európa egyre szegényebb

Az Európai Bizottság közzétette a 2020-as őszi gazdasági előrejelzését.¹ A következő két évben nem várható, hogy az Európai Unió gazdasági teljesítménye visszaálljon a világjárványt megelőző szintre.

Az új koronavírus-járvány miatt „háborús időkhöz” hasonló gazdasági intézkedéseket kellett bevezetni az Unióban. Az európai gazdasági tevékenység egyszerre kellett megbirkózzon a kínálati és keresleti sokkal, aminek nagyon súlyos társadalmi-gazdasági következményei lettek. Bár a nyáron valamilyenre javultak a gazdasági tevékenység mutatói, az őszi újabb járványügyi korlátozó intézkedések lehetetlenné teszik, hogy a gazdaság a tavalyi év hasonló negyedévi teljesítményét elérje.

Mi több, az előrejelzések szerint a neheze csak most jön. A tagállamok szakpolitikai intézkedései, valamint az uniós szintű kezdeményezések valamilyenre enyhítették a világjárvány munkaerőpiacokra gyakorolt hatását. A végrehajtott intézkedéseknek köszönhetően – például a csökkentett munkaidős foglalkoztatás, illetve a kis- és középvállalatoknak nyújtott támogatások – a 2020-ban mért munkanélküliségi ráta mérsékelt maradt a gazdasági tevékenység visszaeséséhez képest. Ezek az intézkedések azonban ideiglenesek, és a munkanélküliség 2021-ben várhatóan emelkedik, hiszen a tagállamok fokozatosan megszüntetik a támogatási intézkedéseket. Az uniós átlaghoz képest az euróövezet munkaerőpiaca némileg több nehézséggel kell majd szembenézzen. 2021-ben 9,4%-os munkanélküliségi rátával számolnak, és ez 2022-re sem csökken a világjárvány előtti szintre. Az előrejelzések szerint Magyarország esetében is megnövekedik a munkanélküliek aránya, de a számítások szerinti legrosszabb forgatókönyv esetében is, a jövő évben 4,4%-kal kell számolnunk, míg az uniós átlag 8,6% lesz.

Ezzel párhuzamosan, a következő két évben az euróövezetben és az unióban is a megugró munkanélküliségen kívül hosszú távon az infláció negatív hatással is számolnunk kell. 2020-ban a kőolaj árának augusztusi zuhanása következtében az általános infláció negatív tartományba került. A vendéglátáshoz kapcsolódó szolgáltatások és az ipari termékek iránti kereslet megcsappant, így

¹ European Commission: *European Economic Forecast Autumn 2020*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020.

Szegény Európa egyre szegényebb

a gyenge kereslet, a munkaerőpiaci pangás és az erős euróárfolyam leszorította az árakat. Az előrejelzések szerint az infláció 2021-ben megközelíti a járvány előtti arányokat – elsősorban az Európai Központi Bank mandátuma miatt. Hazánkban a várható infláció sajnos az uniós vagy az euróövezeti átlagánál magasabb lesz.

Az előrejelzés legfontosabb gazdasági mutatóit az alábbi táblázat foglalja össze.

1. táblázat: Az őszi gazdasági előrejelzés legfontosabb mutatói az euróövezet, az Európai Unió és Magyarország tekintetében

Gazdasági mutató		2019	2020	2021	2022
		(%)			
Euróövezet	Munkanélküliség	7,5	8,3	9,4	8,9
EU		6,7	7,7	8,6	8,0
Magyarország		3,4	4,4	4,4	3,9
Euróövezet	Infláció (harmonizált fogyasztói árindex, HICP)	1,2	0,3	1,1	1,3
EU		1,4	0,7	1,3	1,5
Magyarország		3,4	3,4	3,3	3,0
Euróövezet	Államháztartási hiány	0,6	8,8	6,4	4,7
EU		0,5	8,4	6,1	4,5
Magyarország		2,1	8,4	5,4	4,3
Euróövezet	Államadósság	85,9	101,7	102,3	102,6
EU		79,2	93,9	94,6	94,9
Magyarország		65,4	78,0	77,9	77,2
Euróövezet	GDP	1,3	-7,8	4,2	3,0
EU		1,5	-7,4	4,1	3,0
Magyarország		4,6	-6,5	4,0	4,5

Forrás: a szerző szerkesztése https://ec.europa.eu/info/autumn-economic-forecast-2020-infographic_en és https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2020/autumn/ecfin_forecast_autumn_2020_hu_en.pdf alapján

A járvány megfékezése, illetve a gazdaság támogatása céljából bevezetett rendkívüli monetáris intézkedések és egyéb bevezetett szakpolitikák miatt emelkedtek a szociális és egészségügyi kiadások, ugyanakkor csökkentek az adóbevételek. Ennek következtében várható az államháztartási hiány drasztikus mértékű növekedése. Az euróövezet GDP-arányos összesített államháztartási hiánya a 2019. évi 0,6%-ról 2020-ban megközelítőleg 8,8%-ra fog ugrani, és alig 2022-re csökkenne 4,7%-ra, ami még mindig csaknem ötszöröse a tavalyi évben

mért értéknek. Az Unió átlagának államháztartási hiánya is hasonló arányban növekszik. Ehhez képest a Magyarországot érintő előrejelzés azt valószínűsíti, hogy az államháztartási hiány már 2021-ben az uniós átlagnál alacsonyabb lesz.

Az Európai Unióban tapasztalt államháztartási hiány drasztikus megnövekedésével összhangban a Bizottsági előrejelzés azt valószínűsíti, hogy a GDP-arányos összesített államadósság is emelkedni fog. Ezt leginkább az euróövezet országai esetében valószínűsíti, hiszen számos tagállam (Görögország, Olaszország, Portugália, Belgium, Franciaország, Ciprus és Spanyolország) GDP-arányos államadóssága a pandémia előtt is jóval meghaladta² az uniós 80%-os átlagot. A világválság előtt az uniós átlagnál alacsonyabb, ám a koppenhágai kritériumokban meghatározott 60%-nál magasabb volt Magyarország GDP-arányos államadóssága. Az itthon bevezetett szakpolitikák is várhatóan megnövelik az államadósságot, ám Magyarország esetében a valószínűsített legmagasabb érték (78%) is elmarad az uniós átlaghoz képest.

A gazdasági sokk hatására az uniós gazdasági növekedés 7,4%-kal zsugorodott, de az előrejelzések szerint jövőre már 4,1%-os növekedést is mutathat. Az elemzés szerint ez elmarad a világgazdaság növekedési mutatóitól: az Uniót nem számolva, a világgazdaság 2020-ban 3,8%-kal zsugorodott, és 2021-re 4,7%-os bővülést jeleztek. Nagyjából egy százalékkal tér el az átlagtól az Egyesült Államok 4,6%-os GDP-csökkenése, valamint a jövő évre várható 3,7%-os növekedése. A tanulmány szerint a válság legnagyobb vesztese az Egyesült Királyság, amely uniós tagságának felfüggesztése óta nem tudott az Unióval kölcsönösen elfogadható gazdasági megállapodást kötni. Esetükben 10,3%-os GDP-csökkenéssel számol a jelentés, és 2021-re mindössze 3,3%-os növekedést valószínűsítene. Ezzel párhuzamosan az igencsak súlyos korlátozásokat érvénybe léptető Kína gazdasági növekedése lelassult 2,1%-ra, de még így sem került negatív tartományba. 2021-re viszont ismét 7,3%-os növekedésre számítanak a gazdasági elemzők. Még ennél is látványosabb India várhatóan 7,6%-os gazdasági növekedése, különösen annak fényében, hogy 2020-ra 8,3%-os csökkenéssel számoltak.

Az adatok fényében úgy tűnik, hogy az Európai Unió nagyobb gazdasági veszteséget tapasztalt meg, mint a legtöbb nagyhatalom, és erejének visszanyerése is lassabban várható. Bár a közös adósságfelvétel rendkívül kockázatos, és a közös uniós költségvetés elfogadását számos kérdés övezi, úgy tűnik, hogy

² Lásd: <https://tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp?continent=europe>

Szegény Európa egyre szegényebb

egységes uniós fellépés nélkül a tagállamoknak alig lenne esélyük helyt állni a globális piac erőterén.

2020. november 16.

Felhasznált irodalom

European Commission: *European Economic Forecast Autumn 2020*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf

Csőörből vödörbe: krízisből válságba?

Az európai közös adósságvállalás és annak feltételei körül számos heves vita született. Ezeknek középpontjában többnyire egy rövid- vagy középtávú szemlélet áll, amelyek mögött a tagállamok eltérő, sőt akár egymással ellentétes gazdasági és politikai érdekei állnak. A hosszú távú következményekről azonban kevesebb szó esik.

A koronavírus-járvány a teljes világgazdaságot súlyosan érintette, így az uniós tagállamokat is. A legnagyobb kárt többnyire a már korábban is magas államháztartási hiánnyal és államadóssággal küzdő déli államok szenvedték el. Görögország, Olaszország, Portugália, Franciaország, Ciprus és Spanyolország GDP-arányos államadóssága a pandémia előtt is jóval meghaladta¹ az uniós 80%-os átlagot. A Bizottság előrejelzései szerint az euróövezet GDP-arányos összesített államháztartási hiánya 2020-ban a tavalyi értékek csaknem tizenötszörösére fog ugrani, és a következő években sem várhatunk jelentős javulást – erről részletesebben itt² írtunk.

Az euróövezet államadóssága is aggasztóan alakul: az év második negyedében mért államadósság GDP-ben mért aránya több uniós tagállam esetében is meghaladta³ a 110%-ot, mint például Belgium, Franciaország, Ciprus és Spanyolország. Még ennél is magasabb Portugália 126,1%-os, Olaszország 149,4%-os, vagy Görögország 187,4%-os államadóssága. Az említett tagállamok magas államadóssága nem új keletű, akár több évtizede is küzdenek a jelenséggel. A tekintetben, hogy hány százalékos államadósság lenne „ideális” vagy „megengedett”, egyáltalán nincsen egyetértés, egy finanszírozható államadósság önmagában nem jelentene gondot. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy ezek az értékek nagyon távol állnak a Németország ordoliberalis gazdasági modelljét követő uniós modelltől, és a koppenhágai kritériumokban, valamint a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott 60%-tól.

A magas államadósság önmagában talán nem is lenne akkora probléma, hiszen már egy évtizede Japánnak is 200% feletti államadóssága van. Csakhogy

¹ Lásd: <https://tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp?continent=europe>

² Máthé Réka Zsuzsanna: *Szegény Európa egyre szegényebb*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. november 16.

³ Eurostat: *Second Quarter of 2020 Compared with First Quarter of 2020* (2020. október 22.).

Japán esetében ez túlnyomórészt belső adósság, azaz a kormányzat a költségvetési hiányt belföldi hitel- és tőkepiacok segítségével finanszírozza, vagyis saját állampolgárainak tartozik. Ugyanakkor sajnos ez nem mondható el az Európai Unióról. Az IMF adatai⁴ szerint a világon a legmagasabb külső államadóssága az Egyesült Államoknak van, mintegy 21 310 milliárd dollár. Ezt követi kellő távolságból ugyan, de a világon másodikként, az euróövezet a maga 17 000 milliárd dollárnyi külső adósságával. Ennek túlnyomó többségét Franciaország és Németország halmozta fel, egyenként több mint 6000 milliárd dollárt, valamint Luxemburg, amelynek csaknem 4000 dollármilliárdos adóssága van. Ezekhez képest Olaszország, a maga 2548 milliárd dollár feletti külső adósságával nem tűnik különösebben aggasztó esetnek.

Ennek ellenére mégiscsak Claudio Borghi, aki az olaszországi Lega, a Salvini-párt gazdasági főtanácsadója és az olasz parlament alsóházának költségvetési bizottságának elnöke, vetette fel,⁵ hogy az Európai Központi Bank engedje el a válság kezelése miatt keletkező nagyjából 250 milliárd eurós (296 milliárd dollár) olasz adósság legalább egy részét. A kezdetben az 5 Csillag Mozgalommal együttműködő közgazdász régóta hangsúlyozza, hogy Olaszország számára előnytelen az euróövezeti tagság, és többször is szorgalmazta már az olasz líra visszavezetésének ötletét. Olaszország népessége, akárcsak a legtöbb európai országé, az elöregedéssel küzd, a fiatalok munkanélkülisége növekedik, így általános produktivitása is csökken. Mindez az adósság fenntarthatóságát kérdőjelezi meg. Az amúgy is súlyos gazdasági nehézségekkel küzdő Olaszországot a világválság által okozott gazdasági lassulás rendkívül súlyosan érintette, így érthető, hogy a keletkező adósság elengedését szeretné.

Az Európai Központi bank az elmúlt öt év alatt mintegy 3 billió euró értékben vásárolt közzsféra kötvényeket, hogy megkísérelje fellendíteni az euróövezet inflációját, valamint, hogy újabban olcsón tartsa a hiteleket, és a koronavírus-járvány miatt ne lassuljon le még inkább a gazdaság. Ugyanakkor, az Európai Központi Bank elnöke, Christine Lagarde az uniós alapszerződésekre hivatkozva teljes mértékben elzárkózott⁶ az adósság lehetséges elengedésétől.

Az olasz kérdésfelvetés rámutat egy igencsak kényes kérdésre: középtávon könnyű az uniós hitelek finanszírozására alkalmas befektetőket találni, ám hosszú távon több kockázat is felmerül. Kérdéses, hogy az Olaszországhoz

⁴ Lásd: <https://databank.worldbank.org/embed-int/C1-SDDS-New/id/86cdd9e8>

⁵ Chiara Albanese – Alessandro Speciale: Top Aide to Italy's Conte Wants ECB to Cancel Pandemic Debt. *Bloomberg*, 2020. november 26.

⁶ Francesco Canepa: ECB Can't Go Bankrupt even it Suffers Losses. *Reuters*, 2020. november 19.

hasonlóan előregedő népességű, csökkenő produktivitású, elsősorban déli uniós tagállamokkal közösen felvett adósság mennyire lesz fenntartható. Olaszországhoz hasonló helyzetben van Görögország, Franciaország és Portugália is, de Belgium és Luxemburg lakossága is előregedett, és ezek az államok is jelentős adósságot halmoztak fel. Már a hitelek felvétele előtt egyes tagállamok az államcsőd szélén álltak, és gazdaságuk megmentése előbb-utóbb az euróövezet országaira hárul.

Ezek miatt valószínű, hogy a fegyelmesebb tagállamok adóssága is növekedni fog. Ilyen körülmények között várható, hogy a közös adósság, illetve a törlesztőhitelek visszafizetése a vártnál nehezebb lesz, valamint, hogy az Unió nehezebben fogja tudni más, külső forrásokból finanszírozni adósságait. Első lépésben nagy valószínűséggel a közös fiskális politika bevezetését eredményezné, de nem valószínű, hogy ez nagyon eltérő politikai és gazdasági kultúrájú tagállamok gazdasági nehézségeit orvosolni tudná. Mi több, ez a társadalmi feszültségek növekedését fogja maga után vonni, és úgy a szélsőséges bal-, mint a jobboldali mozgalmak és pártok erősödéséhez vezethet. A mélyen megosztott unió instabil politikai környezete kevésbé lesz vonzó a befektetők számára. Mindez megnöveli annak esélyét, hogy az Európai Unió adósságcsapdában találhatja magát. Jelenleg is az Egyesült Államok és az Európai Unió rendelkeznek a legnagyobb külső adóssággal – a jelek szerint ez egyre inkább növekedni fog, miközben egyre kevésbé lesznek képesek fenntartani az adósságukat.

2020. november 29.

Felhasznált irodalom

- Albanese, Chiara – Alessandro Speciale: Top Aide to Italy's Conte Wants ECB to Cancel Pandemic Debt. *Bloomberg*, 2020. november 26. Online: www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-26/italy-wants-ecb-to-cancel-pandemic-debt-conte-s-top-aide-says
- Canepa, Francesco: ECB Can't Go Bankrupt even it Suffers Losses. *Reuters*, 2020. november 19. Online: www.reuters.com/article/us-ecb-policy-bonds-idINKBN27Z12S
- Eurostat: *Second Quarter of 2020 Compared with First Quarter of 2020* (2020. október 22.). Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11442886/2-22102020-BP-EN.pdf/a21ffb8-09c9-b520-8fa9-6e804146bf0f>
- Máthé Réka Zsuzsánna: *Szegény Európa egyre szegényebb*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. november 16. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/11/16/szegeny-euro-pa-egyre-szegenyebb>

Lehetetlenre nem szabad vállalkozni – uniós zöldpolitikai célok és a kisvállalkozások jövője

A római jog szerint lehetetlenre nem szabad vállalkozni. Olyan teljesítésekről szólt ez az előírás, amelyek valamilyen lehetetlen vállalatot tartalmaztak, mint például hogy valaki „ujjával megérinti az eget” vagy „egy kentaurt ígér”. Vajon lehetetlen vállalatot jelent-e az Európai Bizottság számára, hogy egy olyan kisvállalkozási stratégiával álljon elő, amely – különösen a kialakult járványügyi helyzet gazdasági következményeire tekintettel – azzal könnyíti a kkv-k helyzetét, hogy érdemben csökkenti azok adminisztratív terheit, miközben klímapolitikai és zöldpolitikai vállalásainak is megfelel?

Miközben a decemberi plenáris ülés¹ folyamán az Európai Parlament tevékenységének fókuszát elsősorban a többéves pénzügyi keret elfogadásához kapcsolódó aktusok jelentik, két, az európai kis- és középvállalatok működését jelentős mértékben befolyásoló jelentésről is dönt a Parlament. E két javaslatot áttekintve azt látjuk, hogy míg az eddigi európai kis- és középvállalati stratégia kifejezetten a kisvállalatok gazdasági működésének elősegítése mellett foglalt állást, lassanként a zöldpolitikai és zöldpárti elképzelések olyan mértékben nyernek teret a parlamenti döntéshozatalban, hogy újabban összeütközésbe kerülnek egymással az uniós prioritások.

Kisvállalati stratégia – nagypolitikai ambíciók

Az Európai Unió 27 tagállamában összesen 24 millió kis- és középvállalat² működik. A járvány kitörése előtt gazdasági tevékenységük során az EU GDP-jének több mint felét állították elő, s mintegy 100 millió munkavállalót foglalkoztattak. A kkv-k egyértelműen az uniós gazdaság gerincét képezik.

¹ European Parliament: *Agenda 14–18 December 2020*. Brussels, (2020).

² Eurostat: *Statistics on Small and Medium-sized Enterprises* (2018. május).

A legutóbbi, a *Kkv-stratégia a fenntartható és digitális Európáért*³ című bizottsági közleményt 2020. március 10-én tették közzé, míg másnap, március 11-én a WHO már ki is adta a Covid-19- világvárványra vonatkozó figyelmeztetést.⁴ Az új helyzet jelentős hatással volt, és van jelenleg is, a kkv-k működését érintő gazdasági, társadalmi és politikai környezetre. A Covid-járvány okozta gazdasági válságra reagáló Európai Központi Bank (EKB) által bevezetett vészhelyzeti eszközvásárlások⁵ manapság többnyire inkább a nagyobb vállalatokat segítik, és kevésbé javítják a kkv-k pénzügyi feltételeit. A számos gazdasági, társadalmi és politikai körülményben bekövetkezett változás miatt a stratégia felülvizsgálata vált tehát szükségessé.

Az Európai Parlamentben 2020. december 16-án plenáris szavazásra kerülő, az európai kkv-kra vonatkozó új stratégiáról szóló állásfoglalásra irányuló indítvány⁶ grandiózus kezdeményezés és számos szakbizottság véleményét tartalmazza. Az Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság és azon belül Paolo Borchia jelentéstevő által bemutatott szöveg ambiciózus, azt olvasva olyan benyomás alakul ki, hogy az európai kisvállalatok helyzete igazán jó kezekben van az Európai Parlamentnél, olyan részletességgel tárja fel a javaslat a kis- és középvállalatok szerepét még az új programokra, a védelmi politikára és a digitális letöltéssel foglalkozó szolgáltatásokra is kitérve.

Az Eurochambres 2019. évi üzleti felmérése⁷ szerint az adminisztratív eljárások jelentős kihívást jelentenek a kkv-k csaknem 80%-a számára. Ezt elismerve az ITRE Bizottság szövege több ponton rámutat arra, hogy az Európai Unióban szokásos túl sok adminisztratív és szabályozási teher akadályozhatja a kkv-k fellendülését, hiszen azok nem rendelkeznek a szükséges erőforrásokkal ahhoz, hogy eleget tegyenek az összetett bürokratikus követelményeknek. Egyúttal felhívja a tagállamokat és a Bizottságot, hogy ismerjék el az egyszerűsítés szükségességét, és fogadjanak el konkrét és kötelező célokat és egy

³ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a Kkv-stratégia a fenntartható és digitális Európáért* (2020. március 10.).

⁴ World Health Organization: *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19* (2020. március 11.).

⁵ Európai Parlament: *Jelentés az Európai Központi Bank Igazgatósága egy tagjának kinevezéséről szóló tanácsi ajánlásról [N9-0055/2020 – C9-0331/2020 – 2020/0805(NLE)]*. Gazdasági és Monetáris Bizottság, (2020. november 13.).

⁶ European Parliament: *Report on a New Strategy for European SMEs [2020/2131(INI)]*. Committee on Industry, Research and Energy, (2020. december 1.).

⁷ Eurochambres: *Business Survey – The State of the Single Market: Barriers and Solutions* (2019. december).

Lehetetlenre nem szabad vállalkozni...

kkv-kat segítő ütemtervet. Egyúttal számonkéri a tagállamokon, hogy közülük többen legfeljebb 30%-os mennyiségi célokat tűztek ki az adminisztratív terhek csökkentésére. A Bizottságot pedig arra hívja fel, hogy legkésőbb 2021 júniusáig álljon elő konkrét javaslattal annak érdekében, hogy ezek a bürokratikus terhek valóban csökkenjenek.

Az üzenet tehát egyértelmű, gondolhatnánk. Az ördög azonban itt is a részletekben rejlik, és érdemes kicsit górcső alá venni, hogy mi a helyzet akkor, ha ezt a több mint kielégítő álláspontot összevetjük más szakbizottságok kisvállalkozásokat is érintő javaslataival. Az Európai Bizottságnak ugyanis jelentős kihívással kell szembenéznie, ha nemcsak az ITRE Bizottság által előterjesztett szövegnek akar megfelelni, hanem azt is figyelembe kívánja venni, hogy mit javasol neki a Jogi Bizottság legújabb, szintén december 16-án napirendre kerülő jelentésében.

Fenntartható-e a fenntarthatóság?

A zöldpártiból liberálissá avanszált jelentéstevő, Pascal Durand fenntartható vállalatirányításról szóló indítványában⁸ olyan célokat fogalmazott meg, amelyekkel az Európai Bizottságnak igazán feladta a leckét azzal kapcsolatban, hogy milyen módon rendezze az európai kisvállalatok sorsát.

A fenntartható vállalatirányítás igazán magasztos cél. A Jogi Bizottság szövegének megközelítésében azt jelenti, hogy a vállalatok működésük során kellő mértékben figyelembe veszik a körülöttük tapasztalható valamennyi fontosabb általános társadalmi és környezetvédelmi szempontot, kezdve a munkavállalók jogaival és olyan távlatokig érve, mint bolygónk тұrőképessége határainak tiszteletben tartása. Amilyen magasztos, olyan húsbavágó is egyúttal, mivel a jelentés az Európai Bizottság által 2021-ben felülvizsgálni tervezett, nem pénzügyi információk közzétételéről szóló irányelvet⁹ használná jogi eszköznek arra vonatkozóan, hogy információ szolgáltatására kötelezze a vállalatokat arra nézve, miként is állnak a fenti célokhoz. A nagyvállalatokat 2018 óta terhelő jelentéstételi kötelezettség pedig nem arról híres, hogy ne jelentene adminisztratív terhet a cégek számára, ezért is az elsősorban közérdeklődésre számot tartó nagyvállalatokat terheli a jelenlegi szabályok szerint.

⁸ European Parliament: *Report on Sustainable Corporate Governance [2020/2137(INI)]*. Committee on Legal Affairs, (2020. december 2.)

⁹ European Commission: *Corporate Sustainability Reporting* (é. n.).

Ezenfelül a vezető tisztségviselők felelősségi körébe utalná, hogy a fenntarthatósági céloknak megfeleljenek, s egyúttal kötelezővé tenné, hogy e tisztségviselők ne csak a gazdasági haszon maximalizálása és a tagok vagy részvényesek érdekeit szem előtt tartva járjanak el, hanem egyúttal arra is kötelezve legyenek, hogy a vállalatot fenntarthatóan irányítsák – bármit is jelentsen ez. A kötelezettség elmulasztása különböző jogkövetkezményekkel járhat, akár büntetőjogiakkal is.

Nem is lenne különösebben kifogásolható tehát a felvetés, amennyiben csak a tőkeerős nagyvállalatokra terjednének ki a fenti rendelkezések. Ezzel szemben azonban a jelentés egyik javaslata az uniós kis- és középvállalatokat is szeretné az új jogszabály hatálya alá sorolni, mind a jelentéstételi kötelezettség, mind pedig az ügyvezetői felelősség vonatkozásában. Ugyan a jelentéstevő elsősorban az illegális üzleti tevékenységekhez – például a környezeti bűncselekményekhez, a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelméhez, a korrupcióhoz vagy a pénzügyi bűncselekményekhez – kapcsolódó beruházásokra nézve szeretné a kis- és középvállalatokra nézve kiterjeszteni e kötelezettséget, mivel azonban vélhetően egy kkv sem szervezi gazdasági tevékenységét – nyíltan – illegális célok elérése érdekében, a Jogi Bizottság szövege csak úgy értelmezhető, ha minden kisvállalat köteles lesz teljesíteni a fenntarthatósági célokat, amennyiben tevékenysége valamely szinten is kapcsolódik a természetes környezethez, a kereskedelemhez vagy a pénzügyi szektorhoz – gyakorlatilag tehát nagyjából minden európai cég.

Zöldpolitika kontra versenyképesség

Ha azt gondolnánk, hogy mindez nem fokozható tovább, érdemes pillantást vetni a szerencsére még egy korábbi eljárási szakaszban járó, a vállalati átvilágításról és a vállalati elszámoltathatóságról szóló JURI jelentéstervezetre,¹⁰ amely Lara Wolters, holland munkáspárti képviselő tollából származik. A szöveg értelmében kötelező átvilágítási követelményeket és kötelezettségeket kell szabni valamennyi vállalkozás számára, amelynek során a cégeknek nemcsak saját tevékenységük vonatkozásában, de üzleti kapcsolataik tevékenységére nézve is meg kellene vizsgálniuk az emberi jogok, a szociális és munkajogok,

¹⁰ European Parliament: *Draft Report with Recommendations to the Commission on Corporate Due Diligence and Corporate Accountability [2020/2129(INL)]*. Committee on Legal Affairs, (2020. szeptember 11.).

Lehetetlenre nem szabad vállalkozni...

valamint a környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségek tiszteletben tartását, illetve betartását. Amennyiben a fentiek terén mulasztás áll fenn, mind saját működésük, mind partnereik vonatkozásában felelősségre vonhatók. A jelentéstevő a fentieket a kis- és középvállalkozásokra, sőt a mikrovállalkozásokra nézve is kötelezővé tenné, annyi engedményt téve mindösszesen, hogy adott esetben kevésbé széles körű és formalizált átvilágítási eljárásokat engedne számukra.

Figyelembe véve, hogy a fenti két, tehát a fenntartható vállalatirányítás, valamint a vállalati átvilágítás és vállalati elszámoltathatóság vonatkozásában a Bizottság munkaprogramja¹¹ szerint Reynders uniós biztos 2021-re jogalkotási javaslattal kíván előállni, a veszély igencsak valós. Miközben az új uniós kkv-stratégiának az Európai Parlament javaslata szerint is az egyszerűsítés és az adminisztratív terhek csökkentésének irányába kellene tartania, szemmel láthatóan a fokozódó zöldpolitikai elköteleződés új irányt szab az uniós gazdaságpolitika számára. Az irányváltást elnézve pedig lehetetlen küldetésnek tűnik egy olyan jogszabályi keret megalkotása, amelynek végül nem az európai kisvállalkozások lesznek a vesztesei.

2020. december 17.

Felhasznált irodalom

- Eurochambres: *Business Survey – The State of the Single Market: Barriers and Solutions* (2019. december). Online: www.eurochambres.eu/wp-content/uploads/2020/08/Business-Survey-The-state-of-the-Single-Market-Barriers-and-Solutions-DECEMBER-2019.pdf
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a Kkv-stratégia a fenntartható és digitális Európáért.* (2020. március 10.). Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/90b593ed-6394-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-hu/format-PDF>
- Európai Parlament: *Jelentés az Európai Központi Bank Igazgatósága egy tagjának kinevezéséről szóló tanácsi ajánlásról [N9-0055/2020 – C9-0331/2020 – 2020/0805(NLE)].* Gazdasági és Monetáris Bizottság, (2020. november 13.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0218_HU.html
- European Commission: *Corporate sustainability reporting* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en

¹¹ European Commission: *2021 Commission Work Programme – Key Documents* (2020. október 19.).

Petri Bernadett

- European Commission: *2021 Commission Work Programme – Key Documents*. (2020. október 19.). Online: https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_en
- European Parliament: *Agenda 14–18 December 2020*. Brussels, (2020). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJ-9-2020-12-14_EN.pdf
- European Parliament: *Draft Report with Recommendations to the Commission on Corporate Due Diligence and Corporate Accountability [2020/2129(INL)]*. Committee on Legal Affairs, (2020. szeptember 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0018_EN.html
- European Parliament: *Report on a New Strategy for European SMEs [2020/2131(INI)]*. Committee on Industry, Research and Energy, (2020. december 1.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0237_EN.html
- European Parliament: *Report on Sustainable Corporate Governance [2020/2137(INI)]*. Committee on Legal Affairs, (2020. december 2.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0240_EN.html
- Eurostat: *Statistics on Small and Medium-sized Enterprises* (2018. május). Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_small_and_medium-sized_enterprises
- World Health Organization: *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19* (2020. március 11.). Online: www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

Megemlékezés vagy ünneplés? – Trianon a szomszédainknál

Magyarország és a magyar nemzet számára a trianoni békediktátum aláírásának napja fájdalmas emlékeket ébreszt, talán idén még inkább, amikor is századik alkalommal van lehetőségünk visszanézni arra a bizonyos június 4-i napra. Az esemény a szomszédos országok szempontjából természetesen mást jelent, és az idei századik évforduló alkalmával némelyek a megszokott, ünnepi retorikát folytatták, voltak azonban az előző évekhez képest pozitívabb, Magyarország felé barátságos hangvételt tanúsító nyilatkozatok, nézetek is.

Szlovákia miniszterelnöke, Igor Matovič meglepő és pozitív fordulattal állt elő a több évtizedes, múltbeli szlovák állásponthez képest, ami egyfajta paradigmaváltásnak is tekinthető, hiszen június 2-án a pozsonyi várban magyar kulturális programmal egybekötött megemlékezést és fogadást tartott, amelyre közel száz felvidéki magyar személyiséget hívott meg. A miniszterelnök beszédében kifejtette, hogy a találkozón nem a történelmi összefüggéseket szeretné boncolgatni, hiszen a 20. század egész Európára nézve szenvedést hozott, így a szlovákoknak és a magyaroknak is. Hozzátette, hogy emberi szempontból megérti, hogy a trianoni döntéssel kapcsolatban a magyarok közül sokan a mai napig szomorúságot és bánatot éreznek, ugyanakkor a magyar elit sokat hibázott Trianon előtt, így fontos kiemelni azt is, hogy ami az egyiknek veszteséget és igazságtalanságot jelentett, másoknak esélyt és lehetőséget hozott. Befejező gondolataiban elmondta azt is, hogy véleménye szerint a történelmi Magyarország tényét nem lehet letagadni, mivel ez a történelmi igazság, és amelyben a magyarok többségben, a szlovákok kisebbségben éltek. Ma ez Szlovákiában, a történelem alakulása folytán fordítva van, azonban száz év után előre kell nézni és nem visszatekintgetni, hiszen az emberek „ha sokat nézegetnek is hátra, az nem nagyon segít, csak a nyakuk fájdul meg”.¹ A miniszterelnök a találkozót „kinyújtott kéznek” tekintette a szlovákiai magyarok felé. A szlovák külügyminisztérium június 4-én egy nyilatkozatot is közzétett honlapján, amely összefoglalja, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia szétesésével új utódállamok jöttek létre, köztük Csehszlovákia is. A szlovák nemzet számára

¹ Igor Matovič trianoni beszéde magyar fordításban. *Körkép.sk*, 2020. június 3.

ez történelmi lehetőséget jelentett, mivel a szerződést megelőző időben erőszakos asszimiláció fenyegette őket. A nyilatkozat említi a miniszterelnök előző napi megemlékezésének fontosabb gondolatait, kiemelve azt is, hogy Szlovákia és Magyarország 1995-ben megkötött alapszerződésének aláírásával Trianon témáját lezárták, és mindkét ország a jószomszédi és baráti kapcsolatokban érdekelt. Így Magyarországgal közösen nem a múltba szeretnének tekinteni, hanem a jövőbe, a kölcsönösen előnyös államközi kapcsolatok felé.

Románia közhangulata, a megszokottan ellenséges hangvételen túl, a kerek évforduló miatt nagy valószínűség szerint még élesebbé válik. Ezzel kapcsolatosan a román médiában rengeteg írás született, amelyekre jelenleg is jellemző volt a történelmi tények csúsztatása, valamint az irracionális megfogalmazás és hangvétel. A trianoni évforduló napjára szervezett országos szintű kulturális programokat ugyan a román fél törölte, azonban további nacionalista megnyilvánulások a következő napokban várhatók, válaszul a magyar fél nyilatkozataira, lépéseire. Ezt a látszólagos, vagy valóságos, enyhülést, amelyet a programok törlése jelent a magyar és román külügyminiszterek múlt heti találkozója eredményeként értékelik. A képviselőházban 2020. május 13-án elfogadott Trianon-törvényt,² amely június 4-ét Romániában a „Trianoni szerződés napjává” nyilvánította, és amely alapján az esemény jelentőségét népszerűsítő rendezvényeket tartanak majd, valamint országszerte ki kell tűzni a nemzeti lobogót, egyelőre nem hirdették ki. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a központi és helyi közigazgatási szervezeteknek idén nem kötelező június 4-ei ünnepeket tartaniuk. A magyar közösség Romániában több helyen tartott megemlékezéseket a százéves évforduló alkalmából, Erdély-szerte több mint száz településen, az Erdélyi Magyar Szövetség, az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács és a Székely Nemzeti Tanács szervezésében. Emellett szélsőséges román állampolgárok, a Nemzet Útja Egyesület szervezésében ünnepeget tartottak a trianoni döntés alkalmából Sepsiszentgyörgyön, illetve a magyarokat irredentistaként feltüntetve azt hangoztatták, hogy a magyar kisebbség nem ismeri el a békeszerződést ma sem, és akik szerint Erdély román föld.

A szlovéniai magyarok is több megemlékezést tartottak szerte az országban szerdától vasárnapig, és ezekben a napokban a szlovén sajtó is több összefoglalót, véleményeket közölt a témával kapcsolatosan, amelyek többsége inkább a történelmi tények bemutatására összpontosított. Azonban a múltbeli nagy Magyarország ábrázolását mind Magyarországon, mind a szlovéniai magyarok körében többek, például a jelenlegi baloldali ellenzék nem nézi jó szemmel,

² A román parlament Trianon-emléknappá nyilvánította június 4-ét. *Index*, 2020. május 13.

és látható volt az ezzel kapcsolatos érzékenység. Ezen túl azonban az országban, általánosságban véve, nem volt jellemző az eseménnyel kapcsolatos kritikák megfogalmazása, hiszen a szlovén–magyar kapcsolatok pozitív jellege nem teszi sem lehetővé, sem indokolttá ennek erőteljesebb megjelenését.

Ukrajnában a kárpátaljai magyarok megemlékezéseire például a szürtei református templomkertben álló nemzeti összetartozás emlékművénél, Nagypaládon az I. világháború áldozatainak emlékoszlopánál, illetve egyéb helyszíneken került sor. Ezenkívül pedig a Kárpátaljai Magyar Cserkészszövetség a világ magyar cserkészszövetségeivel karöltve, a világban élő valamennyi magyart arra buzdította még június 4-e előtt, hogy az évforduló napján gyűjtsanak egy-egy tüzet vagy gyertyát. Az *Összetartozásunk tűzével* elnevezésű kezdeményezéshez több mint 50 országból csatlakoztak.

A Vajdaságban szintén több helyen megemlékeztek Trianonról, többek között Óbecsén a Nagyboldog-asszony-templomban, Tóthfaluban, Topolyán, Szentkúton, Zentán, Temerinben és még több helyszínen. Az ukrán és szerb állam nem, vagy visszafogottan hallatta hangját a trianoni megemlékezésekkel kapcsolatosan, a sajtóban nem volt jellemző az eseményt elmarasztaló cikkek megjelenése, illetve ez semmiféleképpen nem követte a román állam általi ellenséges propagandát.

A trianoni százéves évfordulóra való emlékezés tehát a szomszédos országok hozzáállásában, talán Szlovákia kivételével, nem hozott új fejleményeket. Románia a tőle megszokott barátságtalan retorikát folytatva ünnepelte a békediktátumot, míg Szlovénia, Szerbia és Ukrajna, bár valamelyest hangot adott az eseménnyel kapcsolatos, Magyarország értékelésétől eltérő nézeteinek, ez mégsem volt túlságosan harsány vagy hangsúlyos. Ami Szlovákiát illeti, meglepően pozitív fordulatként tekinthetünk az új miniszterelnök beszédére, amely alapján nemcsak elismeri a múltbeli történelmi valóságot, de kifejezi, hogy a továbbiakban partnerekként tekint a szlovákiai magyar közösségre. Természetesen arra, hogy e gondolatok baráti tartalmát csupán maga az alkalom, vagy a valódi szándék szülte, a jövőben derül majd fény.

2020. június 6.

Felhasznált irodalom

- Igor Matovič trianoni beszéde magyar fordításban. *Körkép.sk*, 2020. június 3. Online: <https://korkep.sk/cikkek/szemle/igor-matovic-trianoni-beszede-eloszor-magyar-forditasban-a-korkepen/>
- A román parlament Trianon-émléknappá nyilvánította június 4-ét. *Index*, 2020. május 13. Online: <https://index.hu/kulfold/2020/05/13/romania-trianon-emleknep-torvenyjavaslat-szavazas/>

Tanulmányi mobilitás: tovább nő a különbség Kelet- és Nyugat-Európa között?

Az Európai Unió keleti és nyugati fele nem csupán a történelmi múltnak köszönhetően, de gazdasági fejlettségben és életszínvonalban is különbözik egymástól. A hallgatói mobilitás lehetne az egyik eszköz ennek leküzdésére, ám a jelenleg zajló folyamatok alapján erre nem sok esély mutatkozik.

Az oktatás ügyével sokáig nem foglalkoztak a tagállamok közösségi szinten, a változás az 1970-es években, részben az első olajválság hatásainak köszönhetően következett be, amikor is a politikusok felismerték, hogy a versenyképesség és a gazdasági növekedés biztosításához elengedhetetlen a humán erőforrásba való befektetés. Ettől az időszaktól kezdődően egyre nagyobb hangsúlyt kapott ez a szakpolitika, 1987-ben több programot is indított az Európai Bizottság ezen a területen. Az oktatáspolitikai uniós szinten hivatalosan az 1992-ben elfogadott, Európai Unióról szóló szerződésben¹ jelent meg. A maastrichti szerződésnek is nevezett dokumentumban közösségi feladatként a minőségi oktatás fejlesztését határozták meg, a tagállamok közötti együttműködés elősegítése révén. Ezen döntés mögött többféle megfontolás is húzódott. Az oktatás, a más tagállamban való tanulás ugyanis nemcsak a gazdasági fejlődéshez járul hozzá, de csökkenti az országok, és azokon belül a társadalmi csoportok közti különbséget, a fiataloknak több lehetőségük nyílik a munkavállalásra, valamint erősíti az európai polgárok közösségtudatát is, amely megszilárdítja az Unió egységét.

Bár az Európai Unióban az oktatáspolitikai nemzeti hatáskörben van, aminek értelmében az EU csupán koordináló, kiegészítő tevékenységet végezhet, kezdeményezései rövid időn belül mégis nagy népszerűsége tettek szert. Az egyik legsikeresebb ezek közül az Erasmus+ elnevezésű program, amely egyfelől a felsőoktatásban tanulókat segíti hozzá, hogy más ország intézményeiben is folytathassanak tanulmányokat, másfelől a sport, ifjúságügy és képzés számára nyújt támogatást. Az ösztöndíjak révén a kevésbé jó gazdasági helyzetű államok – így a kelet-közép-európai térség – polgárai is nagyobb arányban

¹ European Communities: *Treaty on European Union (92/C 191 /01)*. Official Journal of the European Communities (1992. július 29.).

tudtak tapasztalatokat szerezni külföldön. Mindez pedig azt eredményezte, hogy az Európa nyugati és keleti fele között meglévő társadalmi különbségek is csökkentek. Annak érdekében, hogy ez folytatódhasson, az Európai Bizottság 2018-ban arra tett javaslatot,² hogy a következő, 2021-ben kezdődő többéves költségvetési ciklusban 30 milliárd euróra növekedjen az Erasmusra szánt keretösszeg, amely megközelítőleg 12 millió fő támogatását tenné lehetővé. Ezzel több mint kétszeresére emelkedett volna a forrás, hiszen a 2014 és 2020 közötti időszakban 14,7 milliárd eurót fordítottak a programra. Ahogyan Navracsics Tibor, az akkori oktatásért, kultúráért, ifjúságért és sportért felelős biztos fogalmazott, a testület célja az, hogy az Erasmus+ minél több fiatal számára váljon hozzáférhetővé, a földrajzi különbségek további mérséklése okán pedig növelnék a kelet-közép-európai polgárok számára az egy főre jutó ösztöndíj mértékét. Az elmúlt néhány hét eseményei azonban arra engednek következtetni, hogy e célok legfeljebb csak korlátozottan valósulhatnak meg, és féltő, hogy a társadalmi különbségek a kontinensen még jobban kirajzolódnak majd.

Az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság május 27-én ismertette új javaslatát a többéves pénzügyi keretre vonatkozóan, amelyet a koronavírus-járvány hatásai nyomán dolgozott át. Fókuszában a gazdasági károk enyhítése áll, a forrásátcsoportosítások pedig az oktatás területét is érintik. A legutóbbi tervek szerint³ 24,6 milliárd eurót szánának az Erasmus+ programra a következő hét évben, amely összeg az első javaslathoz képest 18%-kal kevesebb, és tekintve, hogy még tart az egyeztetés a költségvetésről a tagállamok között, fennáll a lehetősége annak is, hogy további csökkentés lesz. Ilyen módon az előző Bizottság ambiciózus terve nem tud teljesülni, a szűkebb pénzügyi keret kevesebb hallgató támogatására ad lehetőséget, és a fiatalok közötti, eltérő anyagi háttérből fakadó különbségek ezt követően is fennmaradnak.

A felsőoktatásban tanulóknak az Egyesült Királyság (EK) két közelmúltbeli bejelentése szintén nehézségeket jelenthet. A brit kormány egy olyan tanulmányi mobilitási program bevezetésén gondolkodik,⁴ amely alternatívája lehetne az Erasmusnak a brexit utáni időszakban. Ennek keretében az államok

² Európai Bizottság: *Javaslat az „Erasmus” elnevezésű uniós oktatási, képzési, ifjúsági és sport-program létrehozásáról és az 1288/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről* (2018. május 30.).

³ European Commission: *Key Instruments Supporting the Recovery Plan for Europe* (2020. május 27.).

⁴ Christina Gallardo: *Britain Preps Global Alternative to EU's Erasmus Scheme*. *Politico*, 2020. június 20.

Tanulmányi mobilitás: tovább nő a különbség Kelet- és Nyugat-Európa között?

szélesebb körével – így például Brazíliával és Nigériával is – kötne az Egyesült Királyság kétoldalú szerződéseket, és a szándékok szerint nem egy központi költségvetésből történne a program finanszírozása, hanem a küldő nemzetek támogatnák saját polgáraikat. A 2020-as év átmeneti időszakot jelent az EU és az EK kapcsolatában, a tárgyalások folynak, következésképpen a szigetország még dönthet úgy, hogy továbbra is részese kíván maradni az Erasmusnak. Ez indokolt is lenne, ugyanis az Egyesült Királyság mind kibocsátó, mind fogadó államként fontos szereplője a kezdeményezésnek. Amennyiben mégis új megállapodásokat kötne az Erasmus keretein kívül, úgy az uniós tagországnak egyszerre kellene az EU központi költségvetésébe és azon hallgatók után fizetnie, akik brit egyetemeken akarnak tanulni. Mindez pedig ismét csak a szegényebb családokra, államokra ró leginkább terhet, ott tudnak majd kevesebben élni a lehetőséggel.

A társadalmi és földrajzi különbségek még inkább kiéleződnek, ha az Egyesült Királyság kormánya 2021-től valóban megemeli az uniós diákok által fizetendő tandíját. Ez idáig az Európai Unióból érkező hallgatók ugyanazt az összeget fizették tanulmányaikért, mint a brit állampolgárok, vagyis éves szinten 9250 fontot (közel 3,6 millió forintot), a kiadások fedezésére pedig a diákhitel felvételének lehetősége is biztosított volt számukra. A többi nemzetközi tanuló átlagos tandíja 16 000 font (6,2 millió forint) volt⁵ a legutóbbi tanévben, de ez az összeg a legdrágább egyetemen az évi 36 000 fontot (14 millió forintot) is elérhette,⁶ és részükre az állami támogatás sem elérhető. A felsőoktatásért felelős miniszter bejelentése alapján⁷ 2021 őszétől ez utóbbi feltételekkel kell számolniuk az uniós polgároknak is, kivételt képeznek azonban az Írországból érkezők, illetve azok az EU-s állampolgárok, akik az átmeneti időszakban letelepedési engedélyt kaptak. 2018-ban 143 025 fő utazott⁸ az Európai Unió valamely országából az Egyesült Királyságba azért, hogy felsőfokú tanulmányokat folytasson, közöttük nagy számban voltak a kelet-közép-európai térségből is. A megnövekedett tandíjak minden európaít hátrányosan érintenek, ám az életszínvonalbeli különbségek okán nagyobb hatást újfent a kontinens keleti felén élőkre gyakorolnak.

Ezek a tényezők jó lehetőséget nyújtanak arra, hogy az államok és az EU vezetői az – egyébként valóban súlyos – gazdasági kihívások kezelése mellett

⁵ John Morgan: English Universities Mull Lower Fees for EU Students post-Brexit. *The World University Ranking*, 2020. február 6.

⁶ Euractive: *EU Students to Face Higher Fees for English Universities* (2020. június 24.).

⁷ UK Parliament: *Michelle Donelan's Statement: Student Support in England* (2020. június 23.).

⁸ Lásd: www.studying-in-uk.org/international-student-statistics-in-uk/

elgondolkodjanak arról, mit is jelent valójában a szolidaritás, a társadalmi befogadás és az egységes Európa fogalma.

2020. június 29.

Felhasznált irodalom

- Euractive: *EU Students to Face Higher Fees for English Universities* (2020. június 24.). Online: www.euractiv.com/section/uk-europe/news/eu-students-to-face-higher-fees-for-english-universities/
- Európai Bizottság: *Javaslat az „Erasmus” elnevezésű uniós oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogram létrehozásáról és az 1288/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről* (2018. május 30.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:-147de752-63eb-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0016.03/DOC_1&format=PDF
- European Commission: *Key Instruments Supporting the Recovery Plan for Europe*. (2020. május 27.). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet_2_en.pdf
- Gallardo, Christina: *Britain Preps Global Alternative to EU’s Erasmus Scheme*. *Politico*, 2020. június 20. Online: www.politico.eu/article/britain-preps-global-alternative-to-eus-erasmus-scheme/
- Morgan, John: *English Universities Mull Lower Fees for EU Students post-Brexit*. *The World University Ranking*, 2020. február 6. Online: www.timeshighereducation.com/news/english-universities-mull-lower-fees-eu-students-post-brexit
- UK Parliament: *Michaelle Donelan’s Statement: Student Support in England*. (2020. június 23.). Online: <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2020-06-23/HCWS310>
- Treaty on European Union (92/C 191 /01)*. Official Journal of the European Communities (1992. július 29.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=HU>

Az európai oktatáspolitikai új irányvonalai

Az Európai Bizottság szeptember végén hozta nyilvánosságra az új digitális oktatási cselekvési tervét és az európai oktatási térség létrejöttét szolgáló intézkedésekről szóló javaslatát.

2017 novemberében, az uniós vezetők göteborgi csúcstalálkozóján ismertette először az Európai Bizottság (EB) az európai oktatási térség létrehozására vonatkozó javaslatát. A testület kezdeményezésének egyik fő célja az volt, hogy a tagállamok szorosabb kooperációja révén, az oktatáson keresztül előmozdítsák a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenését, valamint a gazdasági fejlődést, továbbá erősítsék a polgárok közös, európai identitását. Az oktatási térség megvalósulását 2025-re irányozták elő, és azért, hogy az valóban eredményes lehessen, addig több részterületen szükséges fejlődést elérni nemzeti és közösségi szinten egyaránt. A 2018-ban bemutatott digitális oktatási cselekvési terv is egyike volt ezeknek, amelynek továbbgondolását és aktualizálását ígérte 2019-ben Ursula von der Leyen bizottsági elnökjelölti programjában. A német politikus ekkor még nem sejtette, hogy a 2020-as koronavírus-járvány különösen fontossá teszi az oktatási rendszerek digitalizációját és az Európai Unió ezen a téren való szerepvállalásának újradefiniálását.

Szeptember utolsó napján ismertette a Bizottság az európai oktatási térség létrehozásához szükséges lépéseket, irányvonalakat, amelyek egyebek között magukban foglalták az ígért, új digitális oktatási cselekvési tervet is, amelybe beleépítették az erről szóló nyilvános konzultáció¹ eredményeit. Az EB 2020 júniusában ugyanis lehetőséget adott az érintett szereplőknek, hogy egy online kérdőív kitöltésével megoszthassák tapasztalataikat a tavaszi, kényszerű digitális oktatásról. A szeptember elejéig elérhető konzultációt 2716 válaszadó töltötte ki. Az eredményekből² kiderül, hogy több mint a felük – 56,9% – korábban nem élt a táv-, illetve digitális tanulás lehetőségével, számukra mindez új élmény volt. A kormányok, oktatási intézmények által

¹ Kalas Vivien: *Nyilvános konzultáció a digitális oktatásról*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 3.

² European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Digital Education Action Plan 2021–2027 Resetting education and training for the digital age* (2020. szeptember 30.).

alkalmazott intézkedéseket a felmérésben részt vevők 59,4%-a összességében megfelelőnek és sikeresnek találta, ugyanakkor a pedagógusokkal való kapcsolattartással és az iskolák digitális felszereltségével kapcsolatban nagy arányban fogalmaztak meg kritikákat. Az Európai Unió számára elsősorban a tanárok továbbképzését, az infrastruktúra fejlesztését, valamint a digitális oktatás módszereinek kidolgozásában való segítségadást jelölték meg olyan területekként, amelyeken jelentékeny támogatást nyújthat a tagállamoknak.

A kapott válaszokra és a korábbi cselekvési tervre építve a Bizottság a jövőbeni szükséges lépésekkel összefüggésben három fő irányvonalat határozott meg az új digitális oktatási cselekvési tervében.³ Az első a megfelelő környezet megteremtése a magas színvonalú digitális tanuláshoz és tanításhoz. Idetartozik a pedagógusok részéről az új módszerek elsajátítása, a technológiai felszereltség biztosítása és mindezekre vonatkozóan egy tanácsi ajánlás kidolgozása. A testület második feladatként a polgárok digitális kompetenciáinak fejlesztését nevezte meg. Ezen a területen az Eurostat adatai⁴ szerint 2019-ben az Európai Unió 27 tagországában élőknek mindössze 56%-a rendelkezett alap- vagy annál magasabb szintű készségekkel, a konzultációt kitöltők 62%-a pedig úgy ítélte meg, hogy a képességei fejlődtek a tavaszi időszak folyamán. A két csoport közötti átfedés mértékét azonban nem tudni. Legvégül, a koronavírus-járvány következtében a Bizottság kívánatosnak tartja, hogy szorosabbá váljon közösségi szinten a nemzetek közötti együttműködés. Ebből fakadóan a testület egy európai digitális oktatási központ létrehozását tervezi, amely összekötné a különböző szereplőket, teret nyújtana a tapasztalatcserére, és figyelemmel kísérné a fentebb említett célok elérésére szolgáló intézkedések végrehajtását.

A most bemutatott cselekvési tervben foglaltak részét képezik azoknak a tényezőknek, amelyek a szándékok szerint az európai oktatási térséget jellemzik majd. Utóbbival kapcsolatban az Európai Bizottság által frissen ismertetet dokumentum⁵ számos olyan elemet tartalmaz, amelynek megvalósítását még a Jean-Claude Juncker vezette testület tűzte ki célul, ám ezeket most rendszerezett formában, hat dimenzió – minőség, egyenlőség, zöld és digitális átalakulás, oktatók, felsőoktatás és geopolitika – alapján csoportosítva prezentálta az uniós intézmény, reflektálva benne az azóta felbukkanó kihívásokra is.

³ European Commission: *Digital Education Action Plan 2021–2027*. (2020).

⁴ Eurostat: *Individuals' Level of Digital Skills, Percentage of Individuals, Individuals Who Have Basic or above Basic Overall Digital Skills (isoc_sk_dskl_i)*, 2021.

⁵ European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on achieving the European Education Area by 2025* (2020. szeptember 30.)

A minőségi oktatás megteremtése hozzájárul a fiatalok képességeinek kibontakoztatásához, felkészítve őket a valós életre. Mindehhez elengedhetetlen az önálló és kritikai gondolkodás fejlesztése, az alapkészségek – szövegértés, matematika – javítása, valamint a nyelvi ismeretek bővítése. Utóbbi nem csupán a továbbtanuláshoz hasznos, de a diákok általa magabiztosabban mozoghatnak a nemzetközi környezetben, és a mobilitási programok, vagy éppen a külföldi munkavállalás révén az európai identitásuk is erősebbé válik. Következésképpen az Európai Bizottság azt szeretné elérni, hogy a középiskola befejezéséig valamennyi tanuló sajátítson el legalább két idegen nyelvet.

Az oktatási rendszernek alkalmasnak kell lennie a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére, amelyben a korai iskolai képzéseknek kiemelt jelentőségük van. Ezen túlmenően annak biztosítása is szükséges, hogy a nők és a férfiak egyenlő eséllyel vehessenek részt az oktatásban, továbbá ösztönözni kell, hogy a hagyományosan az egyik nemhez kötődő szakmák vonzóbbak és elérhetőbbek legyenek a másik oldal számára is.

A digitális átalakulást szolgáló lépéseket a korábban ismertetett cselekvési terv tartalmazza, emellett a Bizottság arra is hangsúlyt fektetne, hogy a környezetvédelem, a környezettudatos életmód integráns részét képezze a természet- és társadalomtudományos tantárgyaknak.

Népszerűbbé tennék a pedagógusi életpályát. Hozzáértő és elhivatott tanárok nélkül ugyanis nem lehetséges minőségi oktatás. Folyamatos továbbképzésükre, szakmai fejlődésükre lehetőséget kell adni, amelybe beleértendő a más ország oktatási intézményében történő tapasztalatszerzés is.

A felsőoktatás területén szorosabbra fűznék az egyetemek nemzetközi együttműködését, és megkönnyítenék a tanulmányi mobilitást. Az uniós diákigazolvány bevezetésével az egységes rendszer egyszerűbbé és gyorsabbá tenné az adminisztrációs folyamatokat. A diplomák, képesítések, félévek kölcsönös elismerése ugyancsak ösztönzőül hatna a más ország intézményeiben való tanulásra, amelynek egy magasabb szintjét jelenti az úgynevezett „Európai Egyetemek” létrehozására irányuló kezdeményezés. Ennek keretében a hallgatók megosztva végezhetnék tanulmányaikat a programban részt vevő felsőoktatási intézmények képzései között, aminek végén a nemzeti diplomával egyenértékű oklevelet kapnának. A fiatalok számára mindehhez a legfontosabb forrás az Erasmus+ program ösztöndíja, és ugyan az Európai Bizottság által benyújtott, az Európai Tanács által pedig jóváhagyott többéves pénzügyi

keretteryben a korábbinál többet szánnak⁶ erre a területre, de közel sem annyit, mint amekkora összeget kezdetben az előző Bizottság ezért a területért felelős biztosa, Navracsics Tibor szorgalmazott.

Legvégül, a geopolitikai dimenzióval kapcsolatban a testület az Unión kívüli együttműködések folytatása és megerősítése mellett érvelt. Az oktatáson keresztül közvetíthetők ugyanis az európai értékek, csökken a fiatalok munkanélkülisége, amely generáció a társadalmi, gazdasági fejlődés alapjait jelentheti.

Összességében sem a digitális oktatási cselekvési terv, sem az európai oktatási térség létrehozásáról szóló dokumentum nem tartalmazott sok új elemet a már korábban megfogalmazottakhoz képest, ám éppen az előző és a mostani Európai Bizottság közötti kontinuitás a biztosíték arra, hogy az ígéretesnek tűnő javaslatok egyszer meg is valósuljanak.

2020. október 2.

Felhasznált irodalom

- European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Digital Education Action Plan 2021–2027 Resetting Education and Training for the Digital Age*. (2020. szeptember 30.). Online: https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-swd-sept2020_en.pdf
- European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Achieving the European Education Area by 2025* (2020. szeptember 30.). Online: https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/eea-communication-sept2020_en.pdf
- European Commission: *Digital Education Action Plan 2021–2027* (2020). Online: https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf
- Eurostat: *Individuals' Level of Digital Skills, Percentage of Individuals, Individuals Who Have Basic or above Basic Overall Digital Skills (isoc_sk_dskl_i)*, (2021). Online: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- Kalas Vivien: *A vártnál kevesebb pénz jut az Erasmusra*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 22. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/07/22/a-vartnal-kevesebb-penz-jut-az-erasmusra>
- Kalas Vivien: *Nyilvános konzultáció a digitális oktatásról*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 3. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/03/nyilvanos-konzultacio-a-digitalis-oktatasrol>

⁶ Kalas Vivien: *A vártnál kevesebb pénz jut az Erasmusra*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 22.

A tagállamok oktatási és képzési eredményei a 2020-as célok tükrében

Az Európai Bizottság *Oktatási és Képzési Figyelője* minden évben áttekintést ad a tagországok oktatási rendszereinek fejlődéséről. Az idei azonban jó lehetőséget nyújt arra is, hogy egy évvel a kitűzött határidő előtt megtudjuk, hogyan haladnak a tagállamok a 2020-as célok megvalósítása felé.

Az Európai Bizottság 2020 novemberében hozta nyilvánosságra a legújabb *Oktatási és Képzési Figyelőt*.¹ A 2012 óta évente megjelenő kiadványban a Bizottság összegzést készít az egyes tagállamok oktatási és képzési rendszereinek fejlődéséről. Az idén ismertetett *Figyelő* többnyire a 2019-es, néhány ponton pedig a 2018-as állapotot tükrözi, és egyebek mellett bemutatja a digitális átállás és az ehhez szükséges kompetenciák fejlesztése terén elért eredményeket, valamint visszajelzést ad a nemzetek számára azzal kapcsolatban, hogy hogyan haladnak az „Oktatás és képzés 2020”² elnevezésű stratégiai keretrendszerben foglalt célok teljesítése felé. A tagországok, szakpolitikai együttműködésük részeként, hét területen egyeztek meg olyan uniós szintű referenciaértékekben, amelyek 2020-ig történő megvalósításához minden állam az adottságainak és lehetőségeinek megfelelően járulhat hozzá.

Az első célkitűzés szerint négyéves kortól kezdődően az iskolakötelessé válásig a gyerekek minimum 95%-ának részesülnie kell kisgyermekkorai nevelésben. Ide tartozik például az óvoda vagy az iskolai előkészítő. Ebben a kérdésben 2018-as adatok állnak rendelkezésre, amikor is az Európai Unióban a gyerekek 94,8%-a kapta meg szüleitől ezt a lehetőséget. A 27 tagállam közül 14 ország – köztük Magyarország – már abban az évben teljesítette a 2020-as közös célt. A legjobb mutatók Dániában, Franciaországban és Írországban voltak, azokban a nemzetekben minden negyedik életévét betöltő gyerek részesült kisgyermekkorai nevelésben, de Belgiumban és Spanyolországban is elérte a 98%-ot ez az arány. Görögországban ugyanakkor a négy évnél idősebbeknek csupán a 75,2%-a kapott ilyen típusú nevelést.

¹ European Commission: *Education and Training Monitor 2020*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. november 12.

² Európai Bizottság: *Európai szakpolitikai együttműködés („Oktatás és képzés 2020”)*.

A második pont az alapkészségek elsajátítására vonatkozik. A tagállamok azt szeretnék elérni, hogy a 15 éves diákok között 15% alá csökkenjen azok aránya, akik nem rendelkeznek megfelelő kompetenciával a matematika, a szövegértés és a természettudományok terén. A fejlődést a PISA-tesztek eredményei alapján lehet nyomon követni. 2018-ban az uniós átlag 22 és 23% között volt a három területen, vagyis a 15 éves korosztályba tartozók több mint ötöde gyengébb képességekkel rendelkezett, mint ami az életben való sikeres boldoguláshoz lenne szükséges. Annak érdekében, hogy 2020-ra legalább európai szinten elérjék a nemzetek az előírányzott arányszámot, a legtöbb országban javítani kell a tanulók készségein. Egyedül Észtországban és Lengyelországban teljesített a diákok több mint 85%-a mindhárom felmérésen a kívánt szint felett. Bulgáriában és Romániában viszont a 60%-ot sem érte el ez az arány, vagyis 40%-ot meghaladó volt azon tanulók aránya, akik nem rendelkeztek megfelelő szintű alapkészségekkel matematikából, szövegértésből, illetve természettudományból.

Az uniós vezetők abban is egyetértettek, hogy a 18–24 éves fiatalok körében 10% alá kellene csökkenteni azoknak az arányát, akik idő előtt félbeszakítják tanulmányaikat. 2019-ben az Európai Unióban a tanulók 10,2%-a bizonyult korai iskolaelhagyónak. Az alacsony arányszám a tagállami erőfeszítéseknek köszönhető, ugyanis a 27 ország közül mindössze nyolcban került ki a diákok több mint 10%-a idejekorán az oktatási rendszerből. A legrosszabb mutatói Máltának (16,7%) és Spanyolországnak (17,3%) voltak, a legjobb helyzet pedig Horvátországban (3%) és Litvániában (4%) volt.

Negyedik célként a diplomások számának növekedését fogalmazták meg. Ideális esetben 2020-ra a 30–34 éves korúak több mint 40%-a rendelkezne felsőfokú iskolai végzettséggel. A tavalyi évben az uniós átlag meghaladta a referenciaértéket, hiszen az ebbe a korosztályba tartozók 40,3%-ának volt valamilyen diplomája. A legtöbben Cipruson (58,8%) végeztek el legalább egy alapképzést, de öt másik tagállamban is 50% feletti volt ez a szám. Kilenc országban azonban egyelőre még 40% alatt maradt a diplomások aránya a 30–34 évesek között, Romániában és Bulgáriában a vizsgált korosztály alig több mint negyede rendelkezett felsőfokú végzettséggel.

Az ötödik terület az élethosszig tartó tanulás részét képezte. A politikusok elképzelése szerint az idej végére, 25 és 64 éves kor között a polgárok legalább 15%-ának kellene részesülnie valamilyen további oktatásban, képzésben. 2019-ben ez az arány 10,8% volt az Európai Unióban, hét országnak pedig sikerült nemzeti szinten is teljesítenie a közös célkitűzést. Svédországban

A tagállamok oktatási és képzési eredményei a 2020-as célok tükrében

a 25–64 évesek 34,3%-a képezte tovább magát, Bulgáriában és Romániában ugyanakkor ez az arány nem haladta meg a 2%-ot sem a tavalyi esztendőben.

A hatodik pont a más országban való tapasztalatszerzés fontosságát emelte ki. A politikai döntéshozók amellet kötelezték el magukat, hogy 2020-ra a fiatal diplomásoknak már legalább ötöde vallja azt magáról, hogy élt korábban a tanulmányi vagy képzési célú mobilitás lehetőségével. 2018-ban uniós szinten a vizsgált társadalmi csoport 13,4%-a töltött hosszabb-rövidebb időt külföldön. 14 tagországban ennél nagyobb arányban tanultak a hallgatók más nemzet oktatási intézményeiben, a legtöbben Cipruson és Luxemburgban döntöttek úgy, hogy kihasználják az európai uniós programok adta lehetőségeket. A felsőfokú végzettségű lengyel állampolgároknak viszont csupán 2,4%-a szerzett ilyen fajta tapasztalatot.

Legvégül, a munkanélküli fiatalok számának csökkentése érdekében a tagállamok előirányozták, hogy 2020-ra, a legalább középfokú végzettséggel rendelkező, 20–34 éves korosztály tagjainak minimum 82%-a, a tanulmányok befejezését követő 1–3 éven belül el tudjon helyezkedni a munkaerőpiacon. 2019-ben az oktatási rendszerből való kikerülést követően az uniós polgárok 80,9%-ának sikerült ezen az időintervallumon belül munkát találnia. 18 országnak egyénileg is sikerült elérnie a 82%-os arányt, Máltán, Hollandiában és Németországban pedig a fiatalok több mint 90%-a tudott legkésőbb három év múlva álláshoz jutni. Két dél-európai nemzetben, Görögországban és Olaszországban azonban az iskolát befejezők több mint 40%-a munkanélküli volt a végzettségszerzést követő három esztendőben.

A legfrissebb rendelkezésre álló adatokból kitűnik, hogy még van feladatuk az európai uniós tagországoknak, ha eleget szeretnének tenni az Oktatás és képzés 2020 keretrendszerben meghatározott referenciaértékeknek, hiszen mind ez idáig a hét területből csupán csak az egyikben – a diplomások arányának növelésében – sikerült elérniük a kívánt szintet. Noha a másik hat uniós átlag is biztató, és nem tudhatjuk, hogy 2019 vagy éppen 2018 óta történtek-e előrelépések, az biztosan elmondható, hogy az ezeken a területeken gyengébb teljesítményt nyújtó államoknak is fejlődniük kell ahhoz, hogy a közösen kitűzött célok megvalósulhassanak.

2020. november 25.

Felhasznált irodalom

Európai Bizottság: *Európai szakpolitikai együttműködés („Oktatás és képzés 2020”)*. Online: https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_hu

European Commission: *Education and Training Monitor 2020*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, (2020. november 12.). Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cd97ef45-2497-11eb-9d7e-01aa75ed71a1>

Zágrábtól Zágrábig: Csúcson a Nyugat-Balkán?

Két évtizeddel az első zágrábi csúcs után, május 6-án az EU és tagállamai precedens nélküli virtuális Nyugat-Balkán-csúcsot szerveztek Zágrábban. A főszervező horvát elnökség komoly reményekkel telve, előremutató politikai üzenetként értékelte a találkozó megtartását a jelenlegi pandémiás helyzetben. Charles Michel, az Európai Tanács elnöke, Várhelyi Olivér bővítési biztos, Von der Leyen a Bizottság elnöke, Andrej Plenković horvát miniszterelnök, valamint a nyugat-balkáni országok vezetői eltökélt szándékkal nyilatkoztak már órákkal a hivatalos csúcs előtt, amelynek hazánkat tekintve is kedvező eredményei vannak.

Dukanović montenegrói elnök rendkívül pozitívnak ítélte az EU fellépését és segítségét a térség országainak a koronavírus okozta helyzetben. A koszovói elnök, Hashim Thaçi reményét fejezte ki országuk mihamarabbi tagjelölti státuszának, valamint a vízumliberalizáció elnyeréséhez. Nikola Dimitrov Észak-Macedónia elnöke június elejére várja már a csatlakozási tárgyalási keret hivatalos tervezetét. Végül a Regionális Fejlesztési Tanács megerősített együttműködést vár a nyugat-balkáni országoktól egy mély gazdasági integráció, konnektivitás és kereskedelem kialakításához, amely végül elvezethet egy nyugat-balkáni Regionális Gazdasági Térséghez, amely Magyarországnak is kedvező. A Nyugat-Balkán biztonsági és gazdasági helyzete komoly hatással van a közép-európai régióra, így hazánkra nézve is, akár klíma- vagy migrációs szempontból nézve.

A korábbi bővítési fáradtság jeleit mit sem mutatva, új feltételekkel és friss bővítési metodológiával vágott neki az Európai Unió a horvát elnökséggel és Várhelyi Olivér bővítési biztossal az élen, garantálva a folyamatos párbeszédet, megerősítve az együttműködést, valódi elköteleződést mutatva a térség iránt. Kiemelendő az uniós tagállamok hozzáállása és a válsághelyzetben is megmutatkozó szolidáris támogatásuk, amely nélkül nem lett volna lehetséges a megerősített párbeszéd. Húsz évvel az első nyugat-balkáni csúcsot követően, a mostani zágrábi nyilatkozat nem csupán politikai szlogeneket, hanem valódi támogatást és perspektívát nyújt a térségnek.

A mondás úgy tartja, hogy bajban ismerszik meg a barát. Ehhez mérten, az EU egy 3,3 milliárd eurós csomaggal támogatja a térség országait a koronavírus elleni küzdelemben, amely egészségügyi eszközbeszerzést és gazdasági segítségnyújtást tartalmaz. Ennek finanszírozásába az Európai Központi Bank is besegít. A nyilatkozat megemlíti a közös kihívásokat és az erre adandó válaszokat. Az EU emellett a Nyugat-Balkánnal közös történelmi gyökereit, kulturális és földrajzi örökségét tekinti egy erős Európa alapjának.

Az Unió továbbra is elvárja a Nyugat-Balkántól az európai értékek mellett komoly elköteleződést (demokrácia, jogállamiság, korrupció elleni fellépés, kisebbségi jogok védelme stb.), viszont segítséget ígér a politikai, gazdasági és szociális átmenethez. Von der Leyen példaként a 16 évvel ezelőtti „nagy” bővítést hozta fel mint sikeres példát, amely egyesítette az EU nyugati és keleti felét, így most a Nyugat-Balkánon a sor. A közös értékek mellett a réalpolitikáról is szó esett, a dezinformáció és hibrid fenyegetések elleni küzdelem, valamint a határokon átívelő szervezett bűnözés elleni fellépés került előtérbe. Az EU a kihívások megoldásához szeretne gyakorlati segítséget nyújtani. A kérdés, hogy hogyan működik a lefektetett szándék a gyakorlatban?

Olybá tűnik, hogy az EU kicsiben szeretné megvalósítani azt, amit saját maga már nagyban elért: regionális együttműködést. Amennyiben sikerül továbblépni a térség által viselt múlt történelmi terhein (a 2018-as preszpai megállapodás),¹ úgy valódi lehetőség mutatkozik a gazdasági integráció kialakításához, amely sokkal könnyebben illeszkedne majd az EU egységes piacához. A csúcson elfogadott nyilatkozat a járványt követő gazdasági újjáépítést zöld, fenntartható és versenyképes módon képzei el, így inspirálva a tagjelölteket is a párizsi klímavállalások eléréséhez. Kiemelendő, hogy a régióból elvándorló ifjúság számára perspektívát szeretne nyújtani mind egészségügyi, mind oktatási és szociálpolitikai szempontból, amelyet elsősorban infrastruktúra-fejlesztéssel érne el az Unió.

A nyilatkozat a jövő kihívásai mellett a jelenkori problémákról is ír, úgy mint a Magyarország számára is fontos migráció elleni fellépés, a terrorizmus, korrupció és pénzmosás elleni küzdelem, valamint a drog-, fegyver- és emberkereskedelem visszaszorítása. Az Európai Unió a biztonsági kihívásokkal szemben nem konvencionális eszközökkel reagál, viszont a nyilatkozat már elvárja, hogy a nyugat-balkáni országok jobban alkalmazkodjanak az EU kül- és biztonságpolitikai vonalához. Végső soron kész a közös érdekeket magas szintű politikai dialógus útján továbbvinni. Ez már érzékenyen érintheti a Kína és Oroszország

¹ A névvita, amely már 28 éve tart. *Euronews*, 2019. január 25.

Zágrábtól Zágrábig: Csúcson a Nyugat-Balkán?

látókörébe került térség országait, hiszen nem az EU az egyedüli geopolitikai aktor a térségben. Valószínűleg a mostani válságnak is köszönhető, hogy az együttműködési szándék megmutatkozik, a kérdés az, hogy a felek mennyire veszik komolyan az együttműködést. Jelenleg úgy tűnik, van remény arra, hogy Észak-Macedónia és Albánia közeledésével az EU növelni tudja térségbeli vonzerejét a többi ország számára is.

2020. május 19.

Felhasznált irodalom

Euronews: *A névvita, amely már 28 éve tart.* (2019. január 25.). Online: <https://hu.euronews.com/video/2019/01/25/a-nevvita-amely-mar-28-eve-tart>

Képviselői immunitás az Európai Parlamentben – A mentelmi jog alkalmazásának aktualitásai

Mentelmi jogukra tekintettel képviselői feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az európai parlamenti képviselők ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe, és nem vonhatók bírósági eljárás alá. A mentelmi jog nemcsak büntethetőségi akadály, de egyben elvi értelemben azt is célozza, hogy az Európai Parlament függetlenül működhessen, garantálva egyúttal annak feddhetetlenségét és működőképességét, továbbá a képviseleti demokrácia elvének sérthetlenségét. A szabályok alkalmazásának gyakorlatával kapcsolatban megállapítható, hogy a képviselők mentelmi jogának felfüggesztésére elsősorban közlekedési bűncselekmények és szabálysértések kapcsán kerül sor. Az egyéb esetek elsősorban uniós költségvetési visszaélésekkel kapcsolatosak (mint például Jean-Marie Le Pen esetében).¹ Az Európai Parlament Jogi Szakbizottságának legutóbbi döntése ismét rávilágít arra, hogy a véleménynyilvánítás vonatkozásában fennálló mentelmi jog általában szinte abszolút védelmet jelent a képviselők számára. A Guy Verhofstadt mentelmi jogának felfüggesztése iránti kérelmet szakbizottsági szakaszban elutasították, a döntés plenáris szavazására a márciusi strasbourgi ülésen került volna sor – a koronavírus-járványra tekintettel ezt az ülést későbbi időpontra halasztották. A véleménynyilvánítás tekintetében fennálló mentelmi jogi gyakorlat alól előfordulnak kivételek, amelyek esetén a politikai motiváció – vagy a parlamenti *cordon sanitaire*² nem kizárható tényező. A *fumus persecutionis* fontos garanciát jelent, azonban némileg szintén a kevésbé tárgyilagos megoldások felé terelheti az európai parlamenti gyakorlatot.

¹ European Parliament: *European Parliament Decision of 12 March 2019 on the Request for Waiver of the Immunity of Jean-Marie Le Pen [2018/2247(IMM)]*. (2019. március 19.)

² Az Európai Parlament mainstream pártjainak elzárkózása a szélsőjobbtól, elsősorban az Identitás és Demokrácia pártra kiterjedően.

Bevezetés – a mentelmi jog tartalma

Az európai parlamenti képviselők mentelmi joga kettős természetű. A képviselők saját tagállamuk területén a nemzeti parlamentjük képviselőire vonatkozó szabályok szerinti mentességet élvezik.³ Ennek tartalmát és kereteit a nemzeti jogszabályok állapítják meg. Ezen felül a többi tagállam területén és illetékeségi körében is mentességet élveznek mindenfajta őrizetbe vétel és bírósági eljárás alól, az uniós szintű rendelkezések értelmében. Erről az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. sz. jegyzőkönyv 9. cikke rendelkezik.⁴ A szabályozás csak egyetlen konkrét esetre nézve tartalmaz korlátozást: nem lehet hivatkozni a mentességre olyan esetben, amikor valamely tagot bűncselekmény elkövetésében tetten érnek.

Ezenfelül az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv 8. cikke szerint feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament képviselői ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe, és nem indítható velük szemben bírósági eljárás.

Az uniós jog 1965 óta ismeri a mentesség jogintézményét, azonban a jegyzőkönyv mentelmi jogi része 1976. szeptember 20. után nyerte el igazi jelentőségét, amikor az Európai Parlament képviselőinek megválasztásáról szóló okmányt becikkelyezték. 1994 és 2020 között mintegy 250 esetben fordult valamely tagállam hatósága az Európai Parlamenthez képviselői mentelmi jog felfüggesztése iránt, amelyet 90 esetben követett a mentelmi jog felfüggesztése. Az Európai Parlament eljárási szabályzatának 6. cikke rendelkezik⁵ a mentelmi jog esetéről, amely szerint, ha az illetékes nemzeti hatóság egy európai parlamenti képviselő vagy volt képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére kéri az Európai Parlamentet, a Parlament elnöke a plenáris ülésen bejelenti, hogy a pléniumhoz ilyen kérelem érkezett be, és a kérelmet az illetékes bizottsághoz, azaz a Jogi Szakbizottsághoz utalja.

A szakbizottság a kérelem kiegészítése érdekében további információt, tájékoztatást kérhet, az érintett képviselő pedig lehetőséget kap a meghallgatásra, és dokumentumokat vagy más írásbeli bizonyítékot nyújthat be az ügyvel kapcsolatban. A Szakbizottság zárt ülésen fogadja el arra vonatkozó javaslatát,

³ 2004. évi LVII. törvény az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról.

⁴ 7. Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 310/261 (2004. december 16.).

⁵ Európai Parlament: Az Európai Parlament eljárási szabályzata. I. cím. 1. fejezet. 6. cikk: A mentelmi jog felfüggesztése (2020. február).

hogy a Parlament egésze elfogadja vagy elutasítja a kérelmet, azaz felfüggeszse vagy fenntartsa az érintett európai parlamenti képviselő mentelmi jogát. A bizottsági határozatot követő plenáris ülésen a Parlament egyszerű többséggel határoz.

A mentelmi jog időbeli hatályának kiterjesztő értelmezése

A mentesség akkor is megilleti a képviselőket, amikor az Európai Parlament üléseinek helyszínére utaznak, illetve onnan visszatérnek. Ezzel összefüggésben az uniós esetjog még tovább boncolgatta az időbeli hatály kérdését. Az Európai Bíróság 1964. május 12-i Wagner ítéletben (C-101/63)⁶ és az 1986. július 10-i Wybot ítéletben (C-149/85)⁷ a Bíróság az Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 9. cikkének első bekezdését úgy értelmezte, hogy az „ülésszakok” fogalmát önállóan, és nem a tagállamok belső jogára való hivatkozással kell meghatározni annak érdekében, hogy az Európai Parlament valamennyi tagja számára ugyanolyan időtartamú mentességeket lehessen biztosítani. Megállapította továbbá, hogy az immunitás időbeli hatályát tágan kell meghatározni, így a mentelmi jog minden olyan időszakra kiterjed, amelynek során a Parlament rendes üléseket tart.

A Bíróság tavalyi, C-502/19⁸ – Junqueras Vies döntésében még ennél is tovább ment, megállapítva, hogy az immunitás már akkor megilleti a képviselőket, amikor a választási eredmények hivatalos kihirdetését követően szervezett első ülésre utaznak annak érdekében, hogy az új jogalkotó testület megtarthassa az alakuló ülését. Az olyan személyt tehát, akinek az Európai Parlamentbe való megválasztását hivatalosan kihirdették, úgy kell tekinteni, hogy az Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 9. cikk alkalmazásában e kihirdetéssel és annak időpontjával kezdve megszerezte az említett intézmény tagjának a jogállását, és ezáltal őt megilleti a mentelmi jog.

⁶ A Bíróság C-101/63 sz. M. Albert Wagner kontra MM. Jean Fohrmann és Antoine Krier ügy 1964. május 12-ei ítélete.

⁷ A Bíróság C-149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy 1986. július 10-ei ítélete.

⁸ European Parliament: *European Parliament Resolution on the Statute for Members of the European Parliament*. (2003. december 15.).

Képviselői immunitás az Európai Parlamentben...

A 2019 júliusában elfogadott módosítások⁹ alapján a magyar szabályozás sajátos abból a szempontból, hogy a mentelmi jog nemcsak a képviselőt, hanem a választáson induló képviselőjelöltet is megilleti, a képviselőkkel azonos tartalommal: ennek megfelelően az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény jelenleg hatályos 11. §-a értelmében az európai parlamenti képviselők választásán jelöltként igazolt személyt a mentelmi jog szempontjából úgy kell tekinteni, mintha európai parlamenti képviselő lenne.

A kompromittáló eljárások kizárásának garanciája, a fumus persecutionis intézménye

A *fumus persecutionis* fordulata az európai parlamenti képviselők statútumának elfogadásáról szóló Európai Parlamenti határozat (2005/684/EK,¹⁰ Euratom) alapjául szolgáló 2003-as parlamenti állásfoglalásban¹¹ jelent meg elsőként. A Pat Cox elnök idejében kezdődött, majd a jelenlegi külügyi főképvisező, Josep Borrell Fontelles parlamenti elnöksége alatt lezárult folyamat keretében tisztázták azokat a jogokat, amelyek a képviselőket megilletik, és a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntés kapcsán rögzíti az állásfoglalás, hogy a mentelmi jognak meg kell védenie a képviselőt a politikai indíttatású büntetőeljárásoktól.

Az Európai Parlament előtt folyamatban volt csaknem 250 esetből több mint 60 alkalommal vizsgálták a *fumus persecutionis* feltételeinek esetleges fennállását, vagyis azt, hogy egy büntetőeljárás megindítására pusztán csak politikai motivációk alapján került sor. Jelentős változatosságot mutat a szabály alkalmazása a gyakorlatban. A Kovács Béla képviselővel szembeni 2014-es, a képviselő mentelmi jogának felfüggesztésével záruló eljárás¹² során is megvizsgálta a Jogi Szakbizottság a *fumus persecutionis* fennállását, de nem találtak erre vonatkozó indokot. A Manolis Kefalogiannis görög képviselő esetében

⁹ Kocsis Máté – Kósa Lajos: A képviselők mentelmi jogával összefüggésben egyes törvények módosításáról. *Parlamenti Irományok*, 2019. május 23.

¹⁰ European Parliament: *Decision of the European Parliament – Adopting the Statute for Members of the European Parliament* (2005. szeptember 28.).

¹¹ „European Parliament (2013): i. m.

¹² Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2015. október 14-i határozata a Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2014/2044(IMM)]* (2015. október 14.).

lefolytatott vizsgálat¹³ során, tekintettel azokra a körülményekre, amelyek között az érintett hatóságok a képviselő ellen indított ügyet kezelték, és tekintettel a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet alátámasztó elemekkel kapcsolatban fennálló bizonytalanságokra és az eljárást övező komoly kétségekre, feltételezhető volt a *fumus persecutionis* fennállása.

Hasonlóképpen döntött a Szakbizottság Elmar Brok esetében¹⁴ is. A képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó kérelmet a bielefeldi ügyész azzal indokolta, hogy Elmar Brok 2005-ös adóbevallásában elmulasztott bevalani egy 5000 eurós összeget, amelyet a 2005. október 28-án Münchenben, a HypoVereinsbank Group által szervezett „Europa Forumon” tartott beszédért kapott, és amely után 2900 eurós adót kellett volna fizetnie. Az ügyész szerint ez a mulasztás a német adótörvény 370. szakasza (1) bekezdésének 2. pontja szerint bűncselekménynek minősülhet. Az eljárás megindításáról a képviselőt nem értesítette az ügyészség, azzal az indokkal, hogy „nem lehet kizárni, hogy a képviselő hasonló, az adóhatóságok számára még ismeretlen rendezvények révén további bevételekhez jutott, és a büntetőeljárás indítására vonatkozó szándékról való értesítése lehetővé tenné számára, hogy a terhelő bizonyítékot eltüntesse, és ily módon hátráltassa az igazságszolgáltatást”.

A Szakbizottság elsősorban azért vélte úgy, hogy a *fumus persecutionis* esete fennáll, mert

„Elmar Brok jól ismert politikai személyiség. Büntetőjogi vádakhoz hoztak fel ellene egy olyan összeggel kapcsolatban és olyan körülmények között, amelyek egy átlagos állampolgár esetében pusztán közigazgatási eljárást vontak volna maguk után. Az ügyész ezenfelül nem csupán megkísérelte megakadályozni, hogy Elmar Brok tudomást szerezzen az ellene hamis és rendkívül méltatlan alapokon, indokolatlanul felhozott vádokról, de azt is biztosította, hogy az ügy nagy nyilvánosságot kapjon a médiában, így érve el a legmagasabb kártérítési összeg kirovását az érintett képviselőre. Ezért nyilvánvaló, hogy a *fumus persecutionis* esete áll fenn, mivel világosan kitűnik, hogy az eljárás kizárólagos célja az érintett képviselő hírnevének csorbítása volt. E körülmények között egyáltalán nem lenne helyénvaló a képviselő mentelmi jogának felfüggesztése.”

¹³ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2018. október 23-i határozata a Manolis Kefalogiannis mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2133(IMM)]* (2018. október 23.).

¹⁴ Európai Parlament: *Jelentés az Elmar Brok mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2010/2283(IMM)]*. Jogi Bizottság, (2011. március 3.).

A mentelmi jog abszolút(nak tűnő) védelme a véleménynyilvánítás területén

Az időbeliséget érintő ilyen fokú kiterjesztő értelmezés tükrében nem meglepő, hogy a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozóan a mentelmi jog szinte abszolút védelmet biztosít. Az Európai Parlament szabályozása ugyanis nem tartalmaz semmilyen korlátozást a véleménynyilvánítás szabadságának terén, ellentétben számos nemzeti szabályozással. Vita folyik az Európai Bíróságnál arra nézve, hogy alanyi jog-e a mentelmi jog,¹⁵ arra vonatkozóan viszont konszenzus született, hogy a mentelmi jog abszolút, tehát nem korlátozható.

Az Európai Parlament Jogi Szakbizottsága februári ülésén döntött a Guy Verhofstadt mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről. A belga politikussal szemben egy lengyel magánszemély tett büntetőfeljelentést a varsó-
śródmieście-i kerületi bíróságon, gondatlanságból elkövetett bűncselekmény miatt, egy polgári jogi eljárás keretében. A bíróság büntetőjogi kollégiuma ennek megfelelően kérelmezte Verhofstadt mentelmi jogának felfüggesztését az Európai Parlamenttől.

A feljelentő azt sérelmezte, hogy a lengyelországi jogállamiság és demokrácia helyzetéről szóló 2017. november 15-i strasbourg-i plenáris vita során Verhofstadt beszédében „fasisztának, neonácinak és a fehérek felsőbbrendűségét hirdetőnek” minősítette a 2017-ben Varsóban megrendezett függetlenségi menet résztvevőit. A feljelentő maga is az említett felvonulás résztvevője volt. A feljelentést tevő lengyel magánszemély kiemelte, hogy a plenáris ülést – és így a beszédet – a média is közvetítette. Kérelmében azzal érvelt, hogy a Verhofstadt által tett kijelentések nyilvánosan megsértették őt távollétében, és állítólag olyan vádakot fogalmaztak meg vele szemben, amelyek a nyilvánosság szemében sérelmet okoznak neki, ezáltal pedig megfoszthatják őt attól a bizalomtól, amely valamely tisztség, szakma vagy tevékenységtípus gyakorlásához szükséges.¹⁶

A jelentéstevő francia zöldpárti politikus, Marie Toussaint úgy foglalt állást jelentésében, hogy feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament képviselői ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe, és nem indítható velük szemben bírósági eljárás,

¹⁵ Mote kontra Parlament ügyben 2008. október 15-én hozott ítéletében (EBHT 2008., II-2849. o.) kifejtett megközelítés kontra C-163/10. sz. ügy Aldo Patriciello.

¹⁶ Lengyel büntető törvénykönyv 212. cikkének (2) bekezdése, 11. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 216. cikkének (2) bekezdése.

s mivel Verhofstadt az Európai Parlament plenáris ülésén, a plenáris ülés-teremben, európai parlamenti képviselői feladatainak ellátása keretében tette a kijelentéseit, továbbá nyilatkozatai képviselői feladatkörének ellátáshoz kapcsolódnak és az Európai Parlamentben végzett tevékenységeinek körébe tartoznak, nem állnak fenn a mentelmi jog felfüggesztésének feltételei.

Ezt a javaslatot a szakbizottság 14 igen és 7 ellenszavazat mellett megszavazta, amelynek eredményeként Verhofstadttól mentelmi joga továbbra is megilleti, így a lengyel büntetőbíróság nem folytathatja le az eljárást, a fennálló büntethetőségi akadályra tekintettel.

Miután Verhofstadt fenti kijelentését plenáris ülésen tartott beszédében tette, a döntés a legtöbb tagállam nemzeti joga alapján sem lenne különösebben megkérdőjelezhető.

Összehasonlítóként említendő két másik eset, amikor a véleménynyilvánításra az Európai Parlamenten kívül került sor: 2006-ban Alessandra Mussolini mentelmi jogának felfüggesztése ügyében¹⁷ kereste meg a Római Kerületi Bíróság az Európai Parlamentet, mivel az országos sajtóban napvilágot láttak Alessandra Mussolini állításai egy ellene elkövetett állítólagos, de be nem bizonyított összeesküvésről: Mussolini asszony szerint Lazio tartomány akkori elnöke, Francesco Storace – az akkori belügyminiszter, Giuseppe Pisano segítségével – politikai összeesküvést szőtt ellene, amelynek alapján rágalmozási ügy indult Mussolinivel szemben. A Szakbizottságban a jelentéstevő Klaus-Heiner Lehne német néppárti képviselő javaslatára úgy foglaltak állást, hogy Alessandra Mussolini a sajtóban megjelent nyilatkozatában pusztán az európai politikai vonatkozásokkal is bíró tényekre reagált a nyilvános szférában, mivel e tények közvetlen kapcsolatban álltak a választóknak a tisztességes választási kampányhoz való jogával és azon érdekével, hogy e választásokra minden részt vevő jelöltet megfelelő módon jelöljenek. Kijelentéseit a döntés szerint tehát képviselői kötelezettségének eleget téve tette Mussolini, így a Parlament mentelmi jogát fenntartotta, az Olaszországban indult rágalmozási eljárást meg kellett szüntetni.

Ana Gomes ügyében¹⁸ a portugáliai Vila Real körzeti főügyészi hivatal kérte a mentelmi jogának felfüggesztését az általa a *Diário de Notícias* napilapnak adott interjúban tett kijelentések kapcsán, ahol Gomes asszony egy komphajó

¹⁷ European Parliament: *Request for Consultation on the Immunity and Privileges of Alessandra Mussolini*. Legislative Observatory, (2006. december 18.).

¹⁸ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2017. november 30-i határozata az Ana Gomes mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2096(IMM)]* (2017. november 30.).

eladásával kapcsolatban foglalt ügy állást, hogy szerinte az nyilvánvaló korrupciós ügy. Hasonlóképpen a tíz évvel azelőtti döntéshez, az Európai Parlament ügy foglalt állást, hogy a kijelentések megtételére Gomes asszony képviselői minőségében került sor, mivel „ma már egyre több politikai vitára kerül sor a Parlamenten kívül, kommunikációs eszközökön keresztül, többek között sajtóközlemények, interjúk, blogok és az internet révén” – fogalmazott az Öt Csillag Mozgalom jelentéstevője, Laura Ferrara olasz képviselő.

Bár az Európai Parlament mentelmi jogi szabályozása a tagállami rendelkezések esszenciája próbált lenni, ennél lényegesen összetettebb azonban a helyzet, és a fenti eljárások egyes tagállamokban egészen más eredményre zártak volna. Geert Wilders 2007-ben nyílt levélben javasolta a *Korán* betiltását, azt fasiszta könyvnek bélyegezte, és Hitler *Mein Kampf*jához hasonlította. Mivel a holland parlamenti képviselők szólásszabadságát csak a képviselőházban elmondott és a közügyek megvitatásával összefüggésben tett kijelentéseik tekintetében védi a mentelmi jog, egyéb esetben büntetőeljárás kezdeményezhető ellenük. Így történt ez Wilders esetében, aki ellen gyűlöletre izgatás és hátrányos megkülönböztetésre való felbujtás miatt indítottak eljárást, amelynek vádjai alól végül felmentették.¹⁹

Visszakanyarodva az Európai Parlamenthez: annak gyakorlata sem tekinthető annyira egységesnek, mint a fent ismertetett három esetben. Némileg eltérő ingerküszöb volt tapasztalható a Jogi Szakbizottság részéről Marine Le Pen esetében,²⁰ akivel kapcsolatban az Aix-en-Provence-i fellebbviteli bíróság főügyésze terjesztett elő mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet 2016-ban. Le Pen-t egy közfeladatot ellátó személlyel szemben elkövetett nyilvános rágalommal vádolták meg, amely szerint 2015. május 3-án az iTÉLÉ tévécsatornán és az Europe 1 rádióban egyszerre közvetített *Le Grand Rendez-Vous* című műsorban az alábbi, becületét vagy megítélését sértő állításokat vagy feltételezéseket tartalmazó kijelentéseket tette:

„Figyeljen, én azt tudom, hogy Estrosi úr finanszírozta az UOIF-et (az Iszlám Szervezetek Franciaországi Egyesülete); hogy a közigazgatási bíróság elítélte, amiért olyan alacsony bérleti díjat állapított meg az UOIF egy mecsete számára, hogy még a bíróság is az ujára koppintott; ez valójában tükrözi, hogy az ilyen

¹⁹ Sascha Hardt: *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*. Maastricht, Intersentia, 2013.

²⁰ Európai Parlament: *Jelentés a Marine Le Pen mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2021(IMM)]*. Jogi Bizottság, (2017. június 13.).

polgármesterek miként finanszíroznak mecseteket illegális módon, ami sérti az 1905-ös törvényt”; amikor valakinek az ujját a mutyizás vallási kommunikatista lekvárosbödönjében találjuk, természetes, hogy hangosan kiabálunk és sokkoló kijelentéseket teszünk, de én nem a szavakhoz ragaszkodom, hanem a tettekhez...”

A riporter kérdésére – „Estrosi tehát a dzsihádisták bűntársa?” Le Pen asszony állítólag így válaszolt: „Segítségnyújtás, eszközök átadása, támogatás: amikor támogatjuk az iszlám fundamentalizmus berendezkedését, terjesztését, toborzását, akkor, igen, erkölcsileg részben egy kicsit bűnrészesek vagyunk.”

Sajjad Karim brit jelentéstevő, a Konzervatív Párt tagja, jelentésében azt állapította meg, hogy a Le Pen által kinyilvánított vélemény nem minősült az európai parlamenti képviselői feladatainak ellátása során megfogalmazott véleménynek, és a vádak nyilvánvalóan nem függnek össze Marine Le Pen európai parlamenti képviselői tisztségével, mivel azok kizárólag nemzeti, illetve regionális jellegű tevékenységet érintenek, így a képviselő mentelmi jogának felfüggesztését javasolta, amelyet a Szakbizottság 14:1 arányban elfogadott, és a plenáris ülés 2017. június 15-én megszavazott. A jelentés kizárta a *fumus persecutionist*, vagyis azt, hogy a felfüggesztésre irányuló kérelmet Marine Le Pen parlamenti munkája akadályozásának kísérlete érdekében, vagy a neki történő politikai károkozás szándékával nyújtották volna be (lásd fentebb).

Végezetül álljon itt a mentelmi jog hazai alkalmazásának egy egyedi esete: 2018 szeptemberében két magyar európai parlamenti képviselő feljelentést tett a Legfőbb Ügyészségen, amelyben maguk ellen kérték büntetőeljárás megindítását hazaárulás büntette miatt. A feljelentést arra alapozták, hogy 2018. szeptember 12-én megszavazták a „Sargentini jelentést”. A feljelentők olyan sajtóhírekre hivatkoztak, amelyekben különböző politikai közszereplők úgy foglaltak állást, hogy a jelentés megszavazói hazaárulást követtek el. Erre utalva kérték a feljelentők maguk ellen az eljárás megindítását. A Főügyészség megállapította, hogy a képviselőket mind az európai unió szabályai, mind pedig a magyar szabályozás szerint az e minőségben leadott szavazataik, illetve a képviselői megbízatásukkal összefüggésben közölt tény vagy vélemény tekintetében a magyar országgyűlési képviselőkkel azonos mentesség illeti meg, mivel tehát a feljelentők által megjelölt bűncselekmény – objektív büntethetőségi akadály – nem volt megállapítható, a feljelentések elutasításáról határozott.

2020. március 22.

Felhasznált irodalom

2004. évi LVII. törvény az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról
7. Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 310/261 (2004. december 16.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0011.02/DOC_14&format=PDF
- A Bíróság C-101/63 sz. M. Albert Wagner kontra MM. Jean Fohrmann és Antoine Krier ügy 1964. 05. 12-ei ítélete
- A Bíróság C-149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy 1986. 07. 10-ei ítélete
Európai Parlament: *Jelentés az Elmar Brok mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2010/2283(IMM)]*. Jogi Bizottság, (2011. március 3.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0047_HU.html?redirect
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2015. október 14-i határozata a Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2014/2044(IMM)]*. (2015. október 14.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0291_HU.html
- Európai Parlament: *Jelentés a Marine Le Pen mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2021(IMM)]*. Jogi Bizottság, (2017. június 13.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0223_HU.html
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2017. november 30-i határozata az Ana Gomes mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2096(IMM)]* (2017. november 30.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0459_HU.html
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2018. október 23-i határozata a Manolis Kefalogiannis mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2133(IMM)]* (2018. október 23.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0386_HU.html
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata. I. cím. 1. fejezet. 6. cikk: A mentelmi jog felfüggesztése* (2020. február). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-006_HU.html
- European Parliament: *European Parliament Resolution on the Statute for Members of the European Parliament* (2003. december 15.). Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-2003-0564&language=EN
- European Parliament: *Decision of the European Parliament – Adopting the Statute for Members of the European Parliament* (2005. szeptember 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32005Q0684&%20from=HU>
- European Parliament: *Request for Consultation on the Immunity and Privileges of Alessandra Mussolini*. Legislative Observatory, (2006. december 18.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0312_GA.html
- European Parliament: *European Parliament Decision of 12 March 2019 on the Request for Waiver of the Immunity of Jean-Marie Le Pen [2018/2247(IMM)]* (2019. március 19.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0136_EN.html
- Hardt, Sascha: *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*. Maastricht, Intersentia, 2013.
- Kocsis Máté – Kósa Lajos: A képviselők mentelmi jogával összefüggésben egyes törvények módosításáról. *Parlamenti Irományok*, 2019. május 23. Online: www.parlament.hu/irom41/06212/06212.pdf
- Mote kontra Parlament ügyben 2008. október 15-én hozott ítéletében (EBHT 2008., II- 2849. o.) kifejtett megközelítés kontra C-163/10. sz. ügy Aldo Patriciello.

Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-i döntésében¹ kimondta, hogy az Európai Bíróság korábbi, az Európai Központi Bank gazdaságélénkítő programjával kapcsolatos döntése *ultra vires*, tehát Németországban nem alkalmazandó. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint az Európai Bíróság jogértelmezése önkényes, és átlépte hatáskörét. Az alkotmánybíróság tehát döntésében megkérdőjelezte az uniós jog elsőbbségét. A helyzet egyébként a Központi Bank részéről orvosolható, ennek ellenére az Európai Bíróság már kötelességzegési eljárást emleget.²

A német alkotmány felsőbbsege az uniós joghoz képest régóta ismert tényező az EU-integrációban. A német Alkotmánybíróság emiatt mindig is hadilábon állt az uniós jog elsőbbségének elvével kapcsolatban. Más döntések is születtek már az uniós tagállamokban, amelyek megkérdőjelezték az uniós jog elsőbbségét. Miről van hát szó itt tulajdonképpen? Az torzítja az uniós döntéshozók érzékelését, hogy Németországból hallják az unióval kapcsolatos alkotmányossági kritikákat, vagy a döntés valóban maga alá temetheti az integráció fokozására irányuló törekvéseket?

Az érzékszervi csalódás definíciója szerint olyan pszichológiai jelenség, amelynek során a valóságból érkező ingereket valaki félreértelmezi, mivel az illúzióban érintett személy agyában egy, az objektív valóságtól eltérő reprezentáció keletkezik valamely inger hatására. Többféle ilyen illúzió létezik, a legszélesebb körben az optikai csalódások ismertek, mint például az Ames-szoba vagy a holdillúzió.

Ismeretes egy oktáv illúzió³ nevű pszichológiai jelenség is. Lényege, hogy a kísérletben egy hangsorozatot játszanak le a vizsgálati alany számára, amelyben a hangok egy oktávra vannak egymástól, bár a jelenség állítólag

¹ Bundesverfassungsgericht: *Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 -*, Rn. 1-237 (2020. május 5.).

² European Commission: *Statement by President Von Der Leyen*. Brussels, (2020. május 10.).

³ Diana Deutsch: *An Auditory Illusion*. *Journal of the Acoustical Society of America*, 55. (1974), S18. 1-3.

más hangközökkel is működik. A váltakozó hangokat mindkét fülre egyszerre játsszák, mégis, az eljárás során a két váltakozó hang helyett a legtöbb ember csak egyetlen hangot hall. Ennek oka, hogy az emberi agy – elsősorban evolúciós okokból – először azt határozza meg, hogy honnan származik a hang, és csak azt követően azt, hogy mi az üzenet. A hang eredetével kapcsolatos észlelésünk pedig olyannyira meghatározó, hogy az üzenet tartalmának értelmezését is befolyásolja.

Miről döntött a Német Szövetségi Alkotmánybíróság május 5-én?

Az ügy 2015-ben indult, nem sokkal azután, hogy az Európai Központi Bank (EKB) elindította a QE-programot.⁴ A mennyiségi lazításnak (*quantitative easing*) nevezett program támogatja az euróövezet gazdasági növekedését, és segít abban, hogy az infláció visszatérjen a 2% alatti, de ahhoz közeli szintre. A QE-program keretében az EKB rendkívüli monetáris politikai intézkedéseinek részeként kereskedelmi banki eszközvásárlásba kezdett, ez az úgynevezett közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programja,⁵ vagyis a PSPP.

Az alapeljárásban a Bundesverfassungsgericht, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében fordult az Európai Unió Bíróságához. Az Európai Bíróság ennek alapján 2018. december 11-én hozott egy ítéletet,⁶ amelyben kimondta az Európai Központi Bank döntései uniós jognak való megfelelését.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság jelen határozata szerint a 2018-as eljárás során az Európai Bíróság az Európai Központi Bank által közölt tények és állítások megkérdőjelezése és érdemi vizsgálata nélkül hozta meg döntését, ami pedig nem tekinthető átfogó arányossági vizsgálatnak. A Bíróság vizsgálata ugyanis nem terjedt ki a PSPP valós hatásainak felmérésére, és ebből következően azt sem értékelte megfelelően, hogy az EKB nem lépte-e túl monetáris hatáskörét. Ennek alapján tehát nem alkalmazta átfogóan az arányossági

⁴ European Central Bank: *ECB Announces Expanded Asset Purchase Programme* (2015. január 22.).

⁵ Európai Központi Bank: *Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata (2015. március 4.) a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról (EKB/2015/10)* (2015. március 4.).

⁶ A C-493/17. sz. Heinrich Weiss és társai ügy 2018. december 11-ei ítélete.

tesztet, így megsértette az EUSZ 5. cikk (1)⁷ bekezdésének második mondatában és (4) bekezdésében rögzített arányossági elvet, amely ezáltal nem tudta ellátni a tagállamok hatáskörét óvó funkcióját. Az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése szerint pedig: „A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Ezenfelül a döntés szerint az Európai Bíróság a PSPP szerteágazó gazdaságpolitikai hatását sem értékelt. Mindez pedig ellentmond az uniós jog többi területén folytatott ítélkezési gyakorlatában alkalmazott módszertannak – állítja a német alkotmánybíróság. Tekintettel ugyanis arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás során az Európai Bíróság csupán azt vizsgálta, hogy az Európai Központi Bank nem „nyilvánvalóan” a hatáskörét túllépve hozott-e döntést, valójában lehetővé tette, hogy az a Szerződések által rá ruházott – monetáris politikai – hatáskörén túllépve járjon el, és végső soron teljesen kivonja tevékenységét a bírói felülvizsgálat lehetősége alól. Ennélfogva tehát az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint az Európai Bíróság 2018. évi ítélete meghozatala során túllépett hatáskörén, amelyre tekintettel az Alkotmánybíróság nem tartja magára nézve kötelezőnek a döntést (*ultra vires normakontroll*). Ebből az utóbbi megállapításból fakadóan aztán a Német Alkotmánybíróság saját maga még azt is részletekbe menően megvizsgálta, hogy a PSPP kimeríti-e az EUMSZ 123. cikkében⁸ rögzített monetáris finanszírozás tilalmát, amelyet az Európai Bíróság nem vizsgált megfelelő részletességgel korábbi eljárása során (Gauweiler-teszt, Peter Gauweiler v. Deutscher Bundestag).⁹ Viszont saját vizsgálata során végül nem találta ellentétesnek az uniós jog által rögzített monetáris finanszírozás tilalmával az Európai Központi Bank kérdéses határozatait. Kiemelendő, hogy az ügynek nyilvánvalóan fontos német belpolitikai aspektusa is van. Az eljárás kérelmezői között is szerepel az előbbi esetből ismert Peter Gauweiler CSU-s német politikus, a német Bundestag korábbi tagja, aki korábban már részben sikeres alkotmányjogi panaszokkal szolgált a lisszaboni szerződés ellen. Gauweiler, mint látható, nem először fordult az Európai Központi Bank ellen, 2011-ben pedig azt kérelmezte – sikertelenül – a német

⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01.

⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés.

⁹ A C-62/14. sz. Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag ügy 2015. június 16-i ítélete.

Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés...

alkotmánybíróságtól, hogy akadályozza meg az ország részvételét a Görögországnak nyújtott gazdasági mentőcsomagokban. Vele együtt pedig Bernd Lucke és Hans-Olaf Henkel, az AfD alapító tagjai is az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezői között szerepelnek.

Non muri, sed viri sunt praesidium oppidorum... vagyis nem a falak, hanem a férfiak védik a várost

Fontos kiemelni, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntésének elsődleges címzettje nem az Európai Bíróság és nem is az Európai Központi Bank, hanem a német kormány és a Bundestag.

A német közjogi szerveket a német alkotmány értelmében úgynevezett „*Integrationsverantwortung*”,¹⁰ tehát az európai integrációért való felelősség terheli. Ez a kötelezettség pedig nemcsak azt jelenti, hogy a közjogi szerveknek nemcsak hogy tartózkodniuk kell a Szerződéseket sértő jogszabályok alkalmazásától, de ezenfelül aktívan elő kell mozdítaniuk azt is, hogy a Szerződések szerinti állapot valósuljon meg.

E szabály alkalmazásával a Német Szövetségi Alkotmánybíróság arra kötelezte a német közjogi szerveket, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket annak megakadályozása érdekében, hogy az Európai Bíróság a hatáskörét túllépve hozzon döntést, illetve tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy csökkentsék a hatáskörtúllépésnek a belpolitikára gyakorolt hatásait. Ezenfelül nem kevesebbre hívta fel az alkotmánybíróság a német kormányt és a Bundestagot, mint hogy követeljék ki, hogy az Európai Központi Bank átfogó arányossági vizsgálatot végezzen a döntései meghozatalakor, és folyamatosan kísérjék is figyelemmel, hogy az ne lépje túl a hatáskörét.

A német alkotmánybíróság tehát a Bundestag és a szövetségi kormány ellenében is állást foglalt, kifogásolva az alkotmányos intézmények nem felelős hozzáállását, amikor nem követelték meg az arányossági vizsgálatot. Mindezt úgy, hogy valójában a német alkotmánybíróság nem zárja ki, hogy a PSPP-program akár arányos is lehet – ebben rejlik egyébként a helyzet orvosolhatósága. Az alkotmánybíróság csak annyit mondott ki, hogy az Európai Központi Bank nem terjesztett elő kellő mélységű elemzést és érveket, amelyek az arányosságot alátámasztják.

¹⁰ Bundesamt für Justiz: *Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union* (2009. szeptember 22.).

Annak alapvető akadályai vannak, hogy az Európai Központi Bank a Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítéletét közvetlenül végrehajtsa, mivel ennek megtétele számos nemzeti jogi kihíváshoz vezetne a tagállamokban, sőt, az Európai Unió Bírósága az összes nemzeti fellebbviteli vagy normakontrollért felelős bírósága joghatósága alá kerülne, ami sajátos következményekkel járhat az Európai Központi Bankra és annak a Szerződésben betöltött szerepére nézve.

Ez most tehát az Európai Központi Bank dilemmája. Ha bemutatja a megfelelő elemzést arról, hogy gazdaságpolitikai hatásait tekintve a PSPP-program nem aránytalan intézkedés – erre egyébként három hónap áll rendelkezésére –, azzal gyakorlatilag egy tagállami joghatóság alá sorolja magát, ha pedig nem, a Bundesbank nem vehet részt a programban, ami a Bundesbank több mint egynegyedes részarányára tekintettel aláásná a teljes program működőképességét, a kötelelességzési eljárás lehetséges következményéről nem is beszélve.

Az elsőbbség elve és a Német Szövetségi Alkotmánybíróság – van-e új a nap alatt?

Az elsőbbség elve biztosítja az európai jognak a nemzeti jogok feletti felsőbbrendűségét. Ez az európai jog egyik alapelve. A közvetlen hatály elvéhez¹¹ hasonlóan az elsőbbség elvét sem tartalmazzák a Szerződések, hanem az Európai Unió Bírósága alakította ki a Costa kontra ENEL ügyben¹² hozott, 1964. július 15-i ítéletében. Ebben az ítéletében a Bíróság kimondja, hogy az európai intézmények által alkotott jog beépül a tagállamok jogrendszerébe, amelyek kötelesek azt tiszteletben tartani. Az európai jog tehát elsőbbséget élvez a nemzeti jogok felett. Így amennyiben egy nemzeti szabály valamely európai rendelkezéssel ellentétes lenne, úgy a tagállamok az európai rendelkezést kötelesek alkalmazni. A nemzeti jog nem válik érvénytelenné és nem helyezik hatályon kívül, de a kötelező erejét felfüggesztik.

Az uniós jog elsőbbségét a legkomolyabb támadás mindig is elsősorban a német és az olasz alkotmánybíróságok részéről érte. Az Internationale

¹¹ Az európai uniós jog közvetlen hatálya. Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:114547>

¹² A C-6/64 sz. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügy 1954. július 15-ei ítélete.

Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés...

Handelsgesellschaft-ügy¹³ nyomán a német alkotmánybíróság Solange¹⁴ határozatában, 1974-ben kimondta, hogy az Európai Gazdasági Közösség joga és a német alkotmány alapjogokat biztosító normáinak ellentéte esetén a német alkotmányos szabályok érvényesítendők. Erre az álláspontra jutott az olasz alkotmánybíróság is a Frontini-döntésben.¹⁵ A német alkotmánybíróság az 1986-os Solange II¹⁶ (Wünche Handelsgesellschaft) döntésében kifejtette ugyan, hogy a közösségi alapjogvédelem adott szintű fennmaradása esetén, amilyen a döntés idején volt, a jövőben általában nem fogja az alaptörvény alapjogi rendelkezései alapján vizsgálni a közösségi jogszabályok alkalmazhatóságát, az alkotmányos vizsgálat jövőbeni lehetőségét azonban itt sem zárta ki.

A német bíróságok mindig is hadilábon álltak az uniós jog elsőbbségének elvével, különösen annak abszolút és feltétel nélküli változatával. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság voltaképpen soha nem fogadta el az uniós jog abszolút és feltétlen elsőbbségét, hanem mindig is fenntartotta a jogot az uniós jog felülvizsgálatára az alapvető jogok védelme, az *ultra vires* felülvizsgálat alapján.

A jelen ügy szempontjából kiemelkedő fontosságú lisszaboni szerződésről szóló, 2009. június 30-i ítéletében¹⁷ a Német Szövetségi Alkotmánybíróság amellett, hogy megerősítette a Német Szövetségi Köztársaságnak az Európai Unióba való integrációs szándékát, egyúttal annak korlátait is meghatározta. A döntés szervesen kapcsolódik a német alkotmánybíróság korábbi, a német uniós tagság alkotmányos vetületeit érintő ítélezési gyakorlatához, ezen belül is elsősorban az európai integrációt alapjaiban megreformáló maastrichti szerződés alkotmányosságáról szóló döntéshez.

A kérelmezők az ügyben azzal kapcsolatos aggodalmukat fejezték ki, hogy a lisszaboni szerződés jóváhagyásával Németország olyan széles terjedelemben ad át állami hatásköröket az Uniónak, hogy a német állampolgárok elvesztik befolyásukat az állami főhatalom gyakorlása felett, így sérül a német szövetségi alkotmány, a Grundgesetz 38. cikkben¹⁸ foglalt alkotmányos joguk. Az indítványok szerint a hatáskörök ilyen szintű átruházása meghaladja az arra biztosított alkotmányos felhatalmazás korlátait, ugyanis a német alkotmány

¹³ A C-11/70 sz. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügy 1970. december 17-ei ítélete.

¹⁴ BVerfGE 37, 271 – Solange I. 1974. május 29.

¹⁵ Frontini v Minister delle Finanze [1974] 2 CMLR 372. Italian Constitutional Court, 1974.

¹⁶ BVerfGE 73, 339 – Solange II. 1986. október 22.

¹⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 –, Rn. 1-42.

¹⁸ Grundgesetz. III. Der Bundestag (Art. 38–39.).

Európa-záradékának¹⁹ értelmében az uniós tagság nem vezethet az Alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezéseinek sérelméhez. Azt is állították a kérelmezők ezenfelül, hogy a lisszaboni szerződés jóváhagyásával a Német Szövetségi Köztársaság elveszti szuverén államiságát, és sérül a jogállamiság. A lisszaboni szerződéssel ugyanis szerintük az Európai Unió föderális állammá válik, amely megszünteti Németország önálló államiságát.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság úgy foglalt állást döntésében, hogy Németország részvétele egy európai föderális államban egy új német alkotmány létrejöttének szükségességét feltételezné, az alkotmány alapján létező államhatalom azonban nem hozhat létre új alkotmányt, erre ugyanis csak az alkotmányozó hatalomnak van joga, a német nép beleegyezésével. Az alkotmánybíróság a német államiság sértetlenségének alátámasztására hozott érvek között foglalkozik az uniós jog elsődlegességével is, kijelentve, hogy az a német alkotmány lerontását továbbra sem eredményezheti, ilyenek az *ultra vires* és az alapjogokat sértő uniós jogi aktusok. Arra is kitér az alkotmánybíróság, hogy változtat-e ezen a felfogáson a lisszaboni szerződéshez fűzött nyilatkozat, amely az uniós jog elsődlegességének elvéről szól. Mivel a nyilatkozat az elsődlegesség elvét az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatára alapítva erősíti meg, a német alkotmánybíróság álláspontja szerint annak elfogadásával Németország nem ismerte el az uniós jog alkotmányos szempontból aggályos feltétlen alkalmazási elsődlegességét, sőt, megerősítette saját alkotmányos elveit a föderális rendszerű uniós jogi elsődlegesség helyett.

Et tu mi fili, Brute...

Nem a mostani az első eset egyébként európai szinten vizsgálva sem, hogy valamely nemzeti bíróság a Bíróság ítéletét *ultra viresnek* mondja ki. Ilyen volt például a dán Legfelsőbb Bíróság Dansk Industri²⁰ vagy Ajos döntése²¹ az életkor szerinti diszkrimináció kapcsán, vagy a cseh alkotmánybíróság Landtová ügye²² a szlovák nyugdíjakról. Ezeket az eseteket az uniós intézmények általában egy szomorú vállvonással konstatálták.

¹⁹ Grundgesetz für Die Bundesrepublik Deutschland Art 23.

²⁰ A C-441/14. sz. Ajos A/S v estate of Karsten Eigil Rasmussen ügy 2016. április 19-ei ítélete.

²¹ A 15/2014 Dansk industri (DI) acting for Ajos A/S v the estate left sz. ügy 2016. április 19-ei ítélete.

²² A C-399/09 sz. Marie Landtová v. Česká správa socialního zabezpečení ügy 2011. június 22-i ítélete.

Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés...

A német eset azonban más.

A német alkotmánybíróság döntésének a hatására lavinaszerűen indultak meg a bejelentések. Az Európai Központi Bank sztoikus tudomásulvétele²³ követően először az Európai Bizottság szóvivője kommentálta az esetet azzal, hogy: „A német alkotmánybíróság mai határozata részleteinek elemzése ellenére megerősítjük az uniós jog elsőbbségét és azt a tényt, hogy az Európai Bíróság határozatai kötelezőek minden nemzeti bíróságra.” Ezt az Európai Bíróság rövid sajtóközleménye²⁴ követte, amely szerint: „Az intézmény soha nem kommentálja a nemzeti bíróság ítéletét”, majd ezt követően mégis így tett:

„A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az olyan döntés, amelyet a Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott, kötelező a nemzeti bíróság számára. Az uniós jog egységes alkalmazásának biztosítása érdekében egyedül az Európai Bíróság – amelyet a tagállamok e célból hoztak létre – rendelkezik joghatósággal a döntéshozatalra azzal kapcsolatban, hogy egy uniós intézmény cselekedete ellentétes az uniós joggal. A tagállamok bíróságainak ezzel ellentétes döntései az érvényesség kérdésén túl aláássák az uniós jogrend egységét és a jogbiztonság elvét.”

Az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen pedig néhány nappal ezelőtt még a kötelességiszegési eljárás lehetőségét²⁵ is megfontolandóvá tette. Mivel azonban a kialakult helyzet az Európai Központi Bank részéről a fentiekben leírtak szerint is orvosolható – ahogy azt Merkel is hangsúlyozta –, az EUMSZ 260. cikke²⁶ szerinti fellépésre Németországgal szemben vélhetően nem kerül majd sor.

A magyar Alkotmánybíróság szintén több, az Európai Unió Bíróságával fennálló viszonyát is érintő határozatot hozott a közelmúltban. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban²⁷ – ügynevezett kvótahatározat – a testület kinyilvánította hatáskörét az uniós joggal szembeni alkotmányvédelem terén, és rögzítette, hogy ezt a hatáskörét az Európai Unióban megvalósuló alkotmányos együttműködés keretében kívánja gyakorolni.

²³ European Central Bank: *ECB Takes Note of German Federal Constitutional Court Ruling and Remains Fully Committed to its Mandate* (2020. május 5.).

²⁴ Court of Justice of the European Union: *Press Release Following the Judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020*. Luxembourg, (2020. május 8.).

²⁵ European Commission (2020): i. m.

²⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés.

²⁷ Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata.

Egy másik, nem elhanyagolható aspektusa az ügynek Lengyelország. A lengyel kormány az Európai Bíróság számos döntését utalta már az alkotmánybíróság elé, és több határozat vonatkozásában kinyilvánította, hogy azok *ultra viresnek* minősülnek, tehát nem alkalmazandók Lengyelországban. A német alkotmánybírósági döntés precedense, annak ellenére, hogy más alkotmányos alapokon nyugszik, várhatóan ezekre az eljárásokra nézve sem marad hatás nélkül. Ki kell emelni ugyanakkor, hogy az *ultra vires* döntések precedensét nem ez az eset teremtette meg, a jelenség már évtizedek óta jelen van európai szinten. A lehetőség pedig, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a mostanihoz hasonló döntést hozzon, már több mint tíz éve nyitva áll.

Vajon a német alkotmánybíróság döntésével most erőteljes csapást mért a szorosabb unió felé tartó törekvésekre? Vagy csak az erősíti fel az észlelést, hogy máshonnan ér minket a hatás? Nehéz eldönteni.

A bevezetésben említett illúzió egyébként egy úgynevezett kognitív érzécsalódás, amelyet a világról megszerzett előfeltevéseink, elvárásaink, sztereotípiánk alakított ki, és bár az észlelés megkönnyítését célozza, valójában téves következtetéshez vezet. Ami pedig még ennél is érdekesebb, hogy a legtöbb jobbkezes a magas hangot, a legtöbb balkezes pedig a mély hangot hallja intenzívebben. Mindez szándékosan sem változtatható meg, akkor sem, ha tudják, hogy egy érzékszervi csalódással állnak szemben. Az pedig, hogy a két hangot egyformán hallják, végképp lehetetlen.

2020. május 12.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- Deutsch, Diana: An Auditory Illusion. *Journal of the Acoustical Society of America*, 55. (1974), S18. 1–3. Online: <https://asa.scitation.org/doi/10.1121/1.1919587>
- European Central Bank: *ECB Announces Expanded Asset Purchase Programme* (2015. január 22.). Online: www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html
- European Central Bank: *ECB Takes Note of German Federal Constitutional Court Ruling and Remains Fully Committed to its Mandate* (2020. május 5.). Online: www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200505~00a09107a9.en.html
- European Commission: *Statement by President Von Der Leyen* (2020. május 10.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_846
- Európai Központi Bank: *Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata (2015. március 4.) a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról*

Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés...

(EKB/2015/10) (2015. március 4.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:02015D0010-20170113>

Court of Justice of the European Union: *Press Release Following the Judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020*. Luxembourg, (2020. május 8.). Online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058en.pdf>

Ítéletek, határozatok

Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata. Online: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/22_20_16%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/22_20_16%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

A C-441/14. sz. Ajos A/S v estate of Karsten Eigil Rasmussen ügy 2016. április 19-ei ítélete

A 15/2014 Dansk industri (DI) acting for Ajos A/S v the estate left sz. ügy 2016. április 19-ei ítélete

A C-399/09 sz. Marie Landtová v. Česká správa socialního zabezpečení ügy 2011. június 22-i ítélete

A C-493/17. sz. Heinrich Weiss és társai ügy 2018. 12. 11-ei ítélete

A C-62/14. sz. Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag ügy 2015. június 16-i ítélete

A C-6/64 sz. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügy 1954. július 15-ei ítélete

A C-11/70 sz. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügy 1970. december 17-ei ítélete

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 –, Rn. 1-237, 2020. május 5.

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 –, Rn. 1-42.

BverfGE 37, 271 – Solange I. 1974. május 29. Online: www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html

BVerfGE 73, 339 – Solange II. 1986. október 22. Online: www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html

Frontini v Minister delle Finanze [1974] 2 CMLR 372. Italian Constitutional Court, 1974.

Grundgesetz. III. Der Bundestag (Art. 38–39.). Online: <https://dejure.org/gesetze/GG/38.html>

Grundgesetz für Die Bundesrepublik Deutschland Art 23. Online: www.gesetze-im-internet.de/gg/art_23.html

Luxemburg kontra Strasbourg – jogértelmezési bizonytalanságok a tranzitóna vitában

Május közepén döntött¹ az Európai Unió Bírósága a magyar menekültügyi eljárással és tranzitónával kapcsolatos kérdésekben, és megállapította, hogy a tranzitónában való tartózkodás őrizetnek minősül, amelyre az uniós jog feltételrendszere és eljárási garanciái vonatkoznak. Alig fél évvel a döntést megelőzően a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagytanácsa hozott ítéletet² az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügyben. Az ügy fő kérdése az volt, hogy őrizetnek minősül-e a menedékkérők várakoztatása a tranzitónában mindaddig, amíg kérelmük elbírálásra kerül. Az ítéletben a strasbourgi bíróság Nagytanácsa kimondta, hogy a menedékkérők ilyen módon történő várakoztatása nem minősül őrizetnek, így nem sértheti az Emberi Jogok Európai Egyezményét.³ Jelen tanulmány célja rámutatni azokra az összfüggésekre, amelyek ehhez a két ellentétes döntéshez vezethettek, továbbá annak vizsgálata, hogy milyen lehetséges következményekkel jár ez a jogalkalmazási következetlenség az uniós alapjogvédelem területén.

Az Európai Unióban érvényes menekültjogi szabályozás együttesen tartozik a tagállamok nemzeti joga, az uniós jog és a nemzetközi jog körébe. A bírósági ügyek egyre növekvő száma is jelzi, hogy egyre több esetben lép fel kollízió a három jogrendszer között. Az Európai Unió Bírósága (EUB) és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) egymáshoz viszonyuló kapcsolata az e területen zajló jogalkalmazás során mára már több mint problémás – hasonlóan az Európai Alapjogi Chartához⁴ (Charta) és az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE), amelyek kapcsolatáról jogforrási szinten mondhatjuk el ugyanezt.

¹ A Bíróság a C-924/19. sz. FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ügyben hozott 2020. május 14-ei ítélete.

² Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 47287/15. sz. Ahmed v. Hungary ügyben hozott 2019. november 21-ei ítélete.

³ Európa Tanács: *Emberi Jogok Európai Egyezménye*. Róma, (1950. november 4.).

⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája.

A nemzeti bíróságok menekültügyi döntéshozatalában és a hatályos szabályok értelmezésében jelentős különbségek mutatkoznak. A lisszaboni szerződés által bevezetett, jelen kérdés szempontjából egyik legjelentősebb változás a bíróságok menedékjoggal kapcsolatos joghatóságát érintette azzal, hogy eltörölte az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés 68. cikkét,⁵ amely korlátozta és a legfelsőbb bírói fórumokra szűkítette a bíróságok előzetes döntéshozatal kérelmezéséhez fűződő jogát a menedékjoggal, a bevándorlással és a vízummal kapcsolatos kérdések esetében. Ezáltal ez a lehetőség valamennyi tagállami bíróság számára megnyílt, hatására pedig hirtelen jelentős mértékben megemelkedett ezeknek az ügyeknek a száma az EUB előtt.

Jogalkalmazási nehézségek a menekültügyben

A menekültügyi téren fennálló értelmezési viták alapfogalmi szinten vannak jelen a tagállami bíróságok között. Egyes nemzeti bíróságok például nem értenek egyet a 2004/83 EK irányelv (elismerésről szóló irányelv)⁶ 15. cikkének c) pontjával kapcsolatban azzal, hogy a nemzetközi humanitárius jog szerepe mint érvényes jogi eszköz alkalmazható az olyan kulcsfontosságú fogalmak értelmezésére, mint például a megkülönböztetés nélküli erőszak. A QD & AH (Irak)⁷ ügyben az angol fellebbviteli bíróság úgy ítélte meg, hogy a nemzetközi humanitárius jog nem használható értelmező eszközként, míg a Német Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ezzel ellentétes álláspontot képviselt.⁸

Az Európai Unióban különféle és egyes esetekben egymást átfedő, folyamatosan növekvő számú menekültügyi normák léteznek. Ezt a jelenséget Garlicki „az emberi jogok alkotmányos védelme multidimenzionalitásának” nevezte,⁹

⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Közösségek Bíróságának a hatékonyabb jogvédelem biztosítása céljából az Európai Közösséget létrehozó szerződés IV. címének a Bíróság hatáskörével kapcsolatos rendelkezései kiigazításáról* (2006. június 28.).

⁶ A Tanács 2004/83/EK irányelve a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról.

⁷ A United Kingdom: Court of Appeal (England and Wales) C5/2008/1706 & No. 2. C5/2009/0251 sz. QD (Iraq) v. Secretary of State for the Home Department; AH (Iraq) v. Secretary of State for the Home Department ügyben hozott 2009. június 24-ei ítélete.

⁸ A Federal Administrative Court (Deutschland) 10 C 4.09. sz. QD and AH v. Secretary of State for the Home Department ügyben hozott 2010. április 27-ei ítélete.

⁹ Lech Garlicki: *Cooperation of Courts: The Role of Supranational Jurisdictions in Europe. International Journal of Constitutional Law*, 6. (2008), 3–4. 509–530.

ami inkább szerénykedő eufemizmus. A valóságban az EJEE és az Alapjogi Charta gyakorlatilag két párhuzamos anyagi jogi, az EJEB és az EUB pedig két párhuzamos eljárásjogi dimenziót teremt a területen. A Charta szövege ugyan több ponton megkísérli, hogy összeköttetést teremtsen e dimenziók között, ilyen például a 18. cikk,¹⁰ amely szerint: „A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel [...] összhangban a menedékjogot biztosítani kell.” Ez azonban nem teremt közvetlen hatályt, a rendelkezés implementációja a másodlagos uniós jogtól és a tagállamok végrehajtásától függ.

Hasonló célja van a Charta 19. cikkének is.¹¹ A Charta magyarázata szerint (2000. évi európai egyezmény) e cikk (1) bekezdésének értelme és hatálya megegyezik az EJEE 4. Jegyzőkönyvének 4., a kollektív kiutasításról szóló cikkével,¹² a (2) bekezdés pedig az EJEE 3. cikke¹³ alkalmazására épülő esetjogot emeli be, két alapelvre épülve: a megkülönböztetés tilalmára és az önkényesség tilalmára nézve. Ezenfelül pontosítja a *non-refoulement* elvét, amelynek megfelelően senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá. Közvetlen hatály azonban ebből a rendelkezésből sem származik.

A jelen esetben releváns probléma, mint fentebb említettem, ennél sokkal általánosabb eredetű, és elsősorban az EJEE és az Európai Unió – vagy még inkább az EUB és az EJEB – közötti meglehetősen visszás kapcsolatra utal vissza.

Nec possum tecum vivere nec sine te¹⁴

Az Európai Uniót – még mint Európai Közösséget – eredetileg elsősorban olyan nemzetközi közösségként hozták létre, amelynek tevékenysége a gazdasági integrációra irányult. Az úgynevezett alkotmányos értékekre vonatkozó igény elsősorban annak kapcsán alakult ki, hogy az Európai Unió Bírósága megerősítette a közvetlen hatály és az európai jog elsődlegessége elvét, a határozatoknak

¹⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 18. cikk.

¹¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 19. cikk.

¹² Emberi Jogok Európai Egyezménye.

¹³ Emberi Jogok Európai Egyezménye.

¹⁴ „Nem tudok én már sem teveled, sem nélküled élni” – Ovidius: *Amores* (ford. Horváth I. Károly).

a tagállamok nemzeti és alkotmányjogával való összeegyeztethetőségét viszont nem vizsgálta (Stork-ügy,¹⁵ Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft ügy¹⁶), egyes nemzeti bíróságok pedig őszinte aggodalmukat fejezték ki ennek kapcsán.

Így aztán, mint ismeretes, 1974-ben mind a német, mind az olasz alkotmánybíróság egy-egy olyan ítéletet hozott (Solange¹⁷ és Frontini¹⁸), amelyben kinyilvánították, hogy jogukban áll felülvizsgálni az európai jogszabályokat annak érdekében, hogy az alkotmányos jogoknak való megfelelésüket biztosítsák. Ennek hatására aztán az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatán keresztül egyre több esetben erősítette meg az alapvető jogok tiszteletben tartásának elvét.

A fentiek után logikus lépésnek tűnt, hogy a tagállamokat követően az Európai Közösség is csatlakozzon az EJEE-hez. Az Európai Bizottság több alkalommal javasolta is ezt, az Európai Bíróság azonban – nem meglepő módon – sosem szorgalmazta az ügyet. Első ízben 1994-ben kérte fel a Bizottság, hogy foglaljon állást a kérdéssel kapcsolatban, ennek nyomán pedig az EUB 1996. évi 2/94. véleményében¹⁹ megállapította, hogy a Szerződés nem rendelkezett olyan hatáskörrel, amelynek keretében az Európai Közösség az emberi jogok tekintetében szabályokat tudna elfogadni, vagy, hogy nemzetközi egyezményeket kössön ezen a területen. Így aztán a csatlakozás vonatkozásában megállapította, hogy az jogi értelemben lehetetlen.

A dilemmát végül a lisszaboni szerződés²⁰ lett volna hivatott feloldani a 6. cikk (2) bekezdésének bevezetésével, kötelezővé téve az EU számára az EJEE-hez történő csatlakozást. Ez azonban azt is jelentette volna, hogy az EU tevékenysége alávethető az Emberi Jogok Európai Unió Bírósága általi felülvizsgálatnak az alapvető jogok vonatkozásában, ami sokakból komolyabb ellenérzéseket váltott ki.

¹⁵ A Bíróság a 1-58. sz. Friedrich Stork & Cie v High Authority of the European Coal and Steel Community ügyben hozott 1959. február 4-ei ítélete.

¹⁶ A Bíróság a 36, 37, 38-59 and 40-59. sz. räsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community ügyekben hozott 1960. július 15-ei ítélete.

¹⁷ A Bundesverfassungsgericht 37, 271. sz. Solange I., 1974. május 29-ei ítélete.

¹⁸ Az Italian Constitutional Court a 2 CMLR 372. sz. Frontini v Minister delle Finanze ügyben hozott 1974. évi ítélete.

¹⁹ Opinion Pursuant to Article 228 of the EC Treaty – Opinion of the Court. Luxembourg, 1996. március 28.

²⁰ Európai Unió: *Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról*. Lisszabon, (2007. december 13.).

Szerződésben előírt kötelezettségéből adódóan 2010-ben, a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően, az EU meg is kezdte a tárgyalásokat az Európa Tanáccsal a csatlakozási megállapodás tervezetéről. Ezt 2013 áprilisában véglegesítették, majd júliusban a Bizottság felkérte a Bíróságot, hogy határozzon a megállapodás szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. A Bíróság azonban – nem meglepő módon – ismét elutasító véleményt adott ki (2/13 vélemény).²¹

Az EUB egyik fő érve, hogy a csatlakozás alkalmas a tagállamok közötti kölcsönös bizalom veszélyeztetésére. A Bíróság szerint „a tagállamok közötti kölcsönös bizalom alapvető fontosságú az uniós jogban, tekintve hogy ez teszi lehetővé egy belső határok nélküli terület létrehozását és fenntartását”. Ugyanakkor a csatlakozás azt követelné meg mindegyik tagállamtól, hogy ellenőrizze az alapvető jogok más tagállamok általi tiszteletben tartását, ezért az „alkalmas az Unió alapjául szolgáló egyensúly, valamint az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére”. Ez az érv már önmagában is sokat levon a hatalmának elvesztésén aggódó EUB hitelességéből, hiszen az említett tevékenység valamennyi jogállamisági mechanizmus alapja, és nem utolsósorban egyes uniós tagállamok kedvenc foglaltossága volt már a döntés meghozatalának idején is.

További ellenérvként fogalmazta meg az EUB, hogy a csatlakozás *fenyegetést jelentene az előzetes döntéshozatal iránti eljárásra*. Az EUMSZ 267. cikke²² alapján a tagállami bíróságok az EU-s joganyag értelmezését kérve előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulhatnak az EUB-hoz. Az EUB szerint ez az eljárás az EU alappillére, amely megteremti az uniós szintű bírósági párbeszédet, és amelynek „célja az EU-s jog egységes értelmezése”. Az EUB kiemeli, hogy mivel az EJEE az uniós jog szerves részét képezné, az EJEB működési körében ismert hasonló mechanizmus jelentősen korlátozná az előzetes döntéshozatali eljárás autonómiáját és hatékonyságát.

Alternatív megoldásként az Európai Tanács 1999. évi kölni ülésén döntés született egy, az Alapjogi Charta Tervezetét kidolgozó Konvent összehívásáról, amelynek motivációja elsősorban onnan eredt, hogy az Európai Bíróság képes legyen önálló bírósági felülvizsgálatot végezni az alapvető jogok területén, és megszületett az Európai Unió Alapjogi Chartája.

A Chartát kétszer is kihirdették, először 2000-ben, Nizzában, majd módosítását követően 2007. december 12-én ünnepélyes keretek között Strasbourgban. Az EUSZ 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően a lisszaboni szerződés

²¹ A Bíróság 2/13. sz. véleménye. 2014. december 18.

²² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

2009. december 1-jei elfogadása óta közvetlen hatállyal rendelkezik, ez azonban ennél összetettebb kérdést jelent a valóságban. Általános alkalmazását az 51. cikk²³ az uniós intézményekre és szervekre korlátozza, a tagállamokra pedig az európai uniós jog végrehajtásának körében alkalmazandó, kivételt képez ez alól Lengyelország – illetve a brexitet megelőzően az Egyesült Királyság –, ahol csak annyiban keletkezett érvényesíthető jogokat, amennyiben az érintett tagállam ilyen jogokról nemzeti jogában külön rendelkezik.

Ilias és Ahmed kontra Magyarország – a strasbourgi döntés és annak háttere

Az ügyben 2015. szeptember 15-én érkezett meg a magyar–szerb határszakszon lévő röszkei tranzitónába a két bangladesi állampolgár. Menedékjogi kérelmüket érkezésük napján nyújtották be. Ezt követően a tranzitónában kellett maradniuk, ezt Magyarország felé nem hagyhatták el. Menedékjogi kérelmüket szintén ezen a napon elbírálta és elutasította a menekültügyi hatóság azon az alapon, hogy Szerbia biztonságos harmadik országnak minősül, majd elrendelte a kérelmezők kiutasítását Magyarország területéről. A kérelmezők megtámadták a döntést. A kérelmezők bírósági felülvizsgálatának eredményeként a bíróság helybenhagyta a menekültügyi hatóság döntését, és jogerős határozatot hozott 2015. október 5-én. Ezt követően a kérelmezők elhagyták a tranzitónát Szerbia irányában, majd keresetet nyújtottak be az EJEB-hez, amelyet több hivatkozásra alapítottak.

Először is a kérelmezők szerint, vonatkozásukban Szerbia nem tekinthető biztonságos harmadik országnak. Kérelmük elbírálásakor szerintük a hatóság nem volt alapos, és az egyéniesített kivizsgálás sem történt meg, amely sérti az EJEE 3. cikkét²⁴ és 13. cikkét.²⁵ A tranzitónában való fogva tartásuk embertelen bánásmódnak minősül, megsértve ezzel az EJEE 3. cikkét. Továbbá, a jelen elemzés szempontjából legfontosabb hivatkozás szerint a tranzitónában szabadságuktól való megfosztásuk jogellenes volt, és bírósági felülvizsgálati lehetőség sem volt számukra, kimerítve ezzel az EJEE 5. cikkének (1) bekezdését.²⁶

²³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 51. cikk.

²⁴ Emberi Jogok Európai Egyezménye, 3. cikk.

²⁵ Emberi Jogok Európai Egyezménye, 13. cikk.

²⁶ Emberi Jogok Európai Egyezménye, 5. cikk (1) bekezdés.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága megvizsgálta, hogy a kérelmezők tranzitónában történő elhelyezése sértette-e őket személyi szabadságukban. 2017. március 14-én hozott döntésében²⁷ az EJEB azt állapította meg, hogy a zónában való őrizet de facto szabadságtól való megfosztás, és mivel őrizetbe vétel nem történt, így a kérelmezőknek nem volt lehetősége bírói jogorvoslással élni a tranzitónában való elhelyezésükkel szemben.

Ennek alapján az EJEB a tranzitónában való őrizetet jogszerűtlennek minősítette, és úgy foglalt állást, hogy az átutazási övezetben tartásával Magyarország megfosztotta a kérelmezőket a szabadságtól, ami megsértette az 5. cikk (1) bekezdésének *f*) pontját,²⁸ mivel ezen intézkedéseknek nem volt jogalapja a nemzeti jogban.

Az EJEB döntésében kiemelte, hogy „pusztán az a tény, hogy számukra lehetőség volt arra, hogy önkéntesen visszatérjenek Szerbiába, amely soha nem fogadta el visszafogadását, nem zárhatja ki a szabadsághoz való jog megsértését”. Az Amuur kontra Franciaország²⁹ ügyben hozott ítélet indokolására hivatkozott, amelyben az EJEB korábban rámutatott, hogy „ez a lehetőség – önkéntesen elhagyni az országot – elméletivé válik, ha egyetlen olyan ország sem kínál védelmet, amely hasonló ahhoz a védelemhez, amelyet elvárnak találni abban az országban, ahol a menedékkérők hajlamosak vagy hajlandóak befogadni őket.”

A döntést követően a Magyar Kormány az EJEB Nagytanácsához fordult. A Nagytanács alaposan megvizsgálta az 5. cikk alkalmazhatóságának feltételeit, és olyan kritériumokat azonosított, amelyeket a korábbi esetekben állapítottak meg a repülőtéri tranzitövezetek és a bevándorlók befogadóközpontjaival kapcsolatos ügyek során. Ezek egyébként történetesen ugyanazok a lentebb részletezett ítéletek voltak, amelyekre az EJEB tanácsa előző döntését alapította, s amelyekből azonban az EJEB Nagytanácsa egy teljesen más következtetést vont le. A fentebb is említett 1996-os Amuur kontra Franciaország ügyben a kérelmezőket az Orly repülőtéren tartották fogva 20 napig, szigorú őrizet alatt. Szintén repülőtéri tranzitónában való fogva tartás miatt állapította meg az EJEB az 5. cikk sérelmét a Shamsa kontra Lengyelország³⁰ ügyben, ahol két líbiai állampolgárt utasítottak ki Lengyelországból, ennek a végrehajtásáig pedig fogva tartották őket a varsói repülőtéren. A Riad és Idiab

²⁷ Az EJEB 47287/15. sz. Ilias and Ahmed v. Hungary ügyben hozott 2017. március 14-ei ítélete.

²⁸ Emberi Jogok Európai Egyezménye, 5. cikk (1) bekezdés *f*) pont.

²⁹ Az EJEB 19776/92. sz. Amuur v. France ügyben hozott 1996. június 25-ei ítélete.

³⁰ Az EJEB 45355/99 és 45357/99. sz. Shamsa v. Poland ügyekben hozott 2003. november 27-ei ítélete.

kontra Belgium³¹ ügyben a kérelmezőket Brüsszelben, szintén a nemzetközi tranzitónában tartották fogva. A Nolan és K. kontra Oroszország³² ügyben egy amerikai állampolgár Oroszországba való visszatérését akadályozták meg a nemzeti hatóságok, és éjszakára a repülőtéren tartották fogva. Az EJEB ítélete szerint ezekben az ügyekben a fogva tartás körülményeire, illetve magára a szabadságelvönás tényére tekintettel sérültek az 5. cikkben foglaltak.

A Nagytanács szerint ezek az esetek egyfajta „*argumentum a contrario*”³³ következtetéssel alkalmazhatók a jelen helyzetre, vagyis az említett ügyekben szereplő kritériumok nem voltak megállapíthatók jelen ügy tényállásában. Ennek megfelelően pedig a kérelmezőket a magyar hatóságok ténylegesen nem fosztották meg szabadságuktól. A kérelmezők a Nagytanács szerint ugyanis saját kezdeményezésre döntöttek úgy, hogy Szerbiából belépnek Magyarországra, és számukra a visszatérés lehetősége Szerbiába anélkül állt nyitva, hogy az életüket vagy egészségüket közvetlenül veszély fenyegette volna.

Az EUB-döntés és háttere

Ebben az ügyben a Szerbián keresztül Magyarországra érkező két iráni, illetve két afgán állampolgár 2018 végén és 2019 elején menedékkérelmet nyújtott be a magyar hatóságok előtt. A hatóságok – a fentebb ismertetett Ilias és Ahmed ügyhöz hasonlóan – a szerb–magyar határ melletti röszkei tranzitónát jelölték ki részükre szálláshelyként. A négy állampolgár menedékkérelmét elutasították azon nemzeti jogszabályi rendelkezés alapján, amely szerint a „biztonságos tranzitországon” keresztül Magyarországra érkező személyek által benyújtott menedékkérelmeket a kérelmek érdemi vizsgálata nélkül el kell utasítani.

A magyar hatóságok ezt követően megkeresték az illetékes szerb hatóságokat az érintett személyek Szerbia általi visszafogadása érdekében. Szerbia azonban megtagadta e személyek visszafogadását, mivel nem jogellenesen léptek Magyarország területére, így az Európai Unió és Szerbia által kötött visszafogadási egyezmény alkalmazási feltételei nem állnak fenn. Ezt követően a magyar hatóságok elrendelték Iránba, illetve Afganisztánba való kitoloncolásukat. Az érintett iráni és afgán állampolgárok keresetet indítottak egyrészt

³¹ Az EJEB 29787/03 és 29810/03 sz. Riad and Idiab v. Belgium ügyben hozott 2008. január 24-ei ítélete.

³² Az EJEB 2512/04 sz. Nolan and K. v. Russia ügyben hozott 2009. február 12-ei ítélete.

³³ Az ellenkezőből való következtetés elve.

azon az alapon, hogy visszafogadásuk Szerbia általi megtagadását követően a magyar hatóságoknak folytatniuk kellett volna az eredeti menedékkérelmük érdemi vizsgálatára irányuló eljárást. Megítélésük szerint továbbá a röszkei tranzitónában való elszállásolásuk feltételei a befogadási irányelv értelmében jogellenes őrizetnek minősülnek.

Az Európai Bíróság elsősorban mind a nemzetközi védelmet kérelmezők (az eljárási³⁴ és a befogadási irányelv³⁵), mind pedig a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok (a visszatérési irányelv)³⁶ őrizetére vonatkozó szabályokra tekintettel vizsgálta az érintettek röszkei tranzitónában fennálló helyzetét. Az EUB döntésében³⁷ úgy foglalt állást, hogy őrizetnek minősül a harmadik országbeli állampolgárok azon kötelezettsége, hogy folyamatosan a tagállam külső határán található tranzitónában tartózkodjanak, amelyet önkéntesen semmilyen irányban nem hagyhatnak el jogszerűen. A döntés a 2008/115 irányelv 15. cikkének³⁸ egyes bekezdései és azzal összefüggésben a Charta³⁹ 1., 4., 6., 47. és 52. cikkének értelmezése alapján született. Az EUB a Charta hivatkozott rendelkezéseit és az uniós menekültügyi előírásokat együttesen vizsgálta arra nézve, hogy annak értelmében személyes szabadságtól való megfosztásnak minősül-e a tranzitónában történő elhelyezés, összeegyeztethető-e vele, ha harmadik országbeli állampolgár őrizetbe vételére kizárólag azért kerül sor, mert kiutasítás hatálya alatt áll, és anyagi fedezet hiányában saját magáról (szállásáról és ellátásáról) gondoskodni nem tud, szükséges-e vizsgálni a szükségesség és arányosság, őrizet alternatíváit, továbbá jogsértő-e, ha az őrizet pontos időtartama, beleértve annak végső időpontját, nincs meghatározva.

A döntés értelmében az őrizet a mozgásszabadságtól való megfosztást jelenti, nem pedig annak pusztán korlátozását feltételezi. Megállapításai szerint ezt a megfosztást az jellemzi, hogy az érintett személyt egy meghatározott helyen különítik el a népesség többi részétől. Az ítélet által hivatkozott ajánlások szerint a fogva tartásával kapcsolatos intézkedéseket a következőképpen

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás).

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.

³⁷ A Bíróság a C-924/19. sz. 2020. május 14-ei ítélete.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve, 15. cikk.

³⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája.

határozza meg: „a [menedékkérők] olyan szorosan lehatárolt vagy korlátozott területen tartása, ahol meg vannak fosztva szabadságuktól”, emellett pedig pontosítja, hogy „a lakó- vagy tartózkodási hellyel kapcsolatos korlátozások hatálya alatt álló személyek általánosságban nem minősülnek fogvatartási intézkedések alá vont személyeknek”. Az ítélet az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának iránymutatására⁴⁰ is hivatkozik, amely a menedékkérők fogva tartását akként határozza meg, hogy az „a szabadságelvonás szabadságtól való megfosztást vagy olyan zárt helyre való korlátozást jelent, amelyet a menedékkérő nem hagyhat el tetszése szerint, ideértve többek között a börtönt, a speciális rendeltetésű fogvatartó létesítményeket, valamint a zárt befogadó központokat, őrzött szállásokat és egyéb zárt létesítményeket”, emellett pedig pontosítja, hogy „[a] szabadságelvonás (fogva tartás) és a szabad mozgás enyhébb korlátozásai közötti különbségtétel a korlátozás mértéke alapján történik, nem pedig annak jellege és módja alapján”.

Összességében tehát az EUB szerint a menekültügyi uniós jogszabályokat a Charta rendelkezéseivel együttesen akként kell értelmezni, hogy őrizetre jellemző szabadságelvonást képez a harmadik országbeli állampolgárok arra kötelezése, hogy folyamatosan korlátozott és zárt területű tranzitónában tartózkodjanak, amelyen belül korlátozottan és felügyelet mellett mozoghatnak.

Parturient montes nascetur ridiculus mus⁴¹

Mint láthatjuk, az EJEB Nagytanácsa és az EUB ítéletének különbözősége elsősorban nem a tényállásbeli különbségekre vezethető vissza, hiszen az EJEB alapvetően nem vette figyelembe, hogy a kérelmezők Szerbia felé elhagyták Magyarországot, hasonlóképpen kis szerepet játszott az EUB döntése alapjául szolgáló indokok között, hogy annak az ügynek a kérelmezőit pedig Irán és Afganisztán felé toloncolták ki. Sem az EJEB, sem az EUB nem vizsgálta meg a bevándorlási fogva tartás szükségességét eljárásában, mégis, a hasonló tényállási elemek mellett a két bíróság eltérő alapjogi védelmi szintet állapított meg az EJEB és a Charta alapján. A konfliktust tehát, amely szerint az EUB és az EJEB eljárása két, egymással homlokegyenest ellentétes döntéshez

⁴⁰ United Nations High Commissioner for Refugees: *Fogvatartás: iránymutatás*. Switzerland, 2012.

⁴¹ „Hegy vajúdott s született egy nevetséges szürke egérke.” Horatius: *Ars Poetica* (ford.: Bede Anna).

vezetett, elsősorban a Charta és az EJEE egymáshoz való viszonya alapján érdemes vizsgálni és értelmezni.

A Charta értelmezéséről és a védelem szintjéről az 52. és 53. cikk⁴² rendelkezik, amelyek alapján az alapjogok korlátozásának általános szabályain túl egyrészt a tagállami alkotmányos hagyományok, másrészt az EJEE jelenti a színvonalat. Ez a szabály tehát azt jelenti, hogy amennyiben az EJEB joggyakorlata megemeli egy alapjogra vonatkozóan a védelmi szintet, vagy kiterjeszti annak terjedelmét, akkor az EU-jog autonómiája megszűnik, és követnie kell ezt a megemelt minimumszabályt. Az EJEB védelmi szintet csökkentő gyakorlata esetén ezzel szemben alapvetően nem lehetséges a Charta megszorító értelmezése.

Az EUB főtanácsnoka ennek alapján pedig megállapította,⁴³ hogy a Bíróság jogosult az Európai Unió Alapjogi Chartája említett jogokkal kapcsolatos rendelkezéseinek önállóan értelmezésére, és rámutat arra, hogy e rendelkezéseket már magában foglalja az „őrizet” a befogadási irányelvben szereplő fogalma. Így, noha a Charta megköveteli, hogy az abban kimondott olyan jogokat, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, úgy értelmezzék, hogy e jogok tartalma és terjedelme megegyezzen az EJEE által biztosított jogok tartalmával és terjedelmével, a Bíróság értelmezheti úgy a Chartában szereplő azon jogokat, amelyeknek a tartalma hasonló az EJEE-ben szereplő jogokéhoz, hogy ezen értelmezés az EJEE által biztosítottnál magasabb szintű védelmet eredményezzen. A főtanácsnok azt javasolta a Bíróságnak, hogy a jelen ügyekben ezt a megközelítést alkalmazza – és ez így is történt. Ez a lépés a Charta 52. és 53. cikkei szerint alapvetően jogszerűnek tekinthető, azonban többek között azt a kérdést is felveti, hogy mennyiben szolgálja az EUB esetjoga által olyannyira favorizált uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát.

Az EJEB és az EUB között nem áll fenn semmilyen intézményközi megállapodás az egymást részben átfedő hatáskörök rendezésére. A Charta és az alapító szerződések alapján az EJEB joggyakorlata, mint fentebb is olvasható, egyfajta minimumstandardként érvényesül, az EUB számára azonban, annak eseti döntéseiből egyre inkább az olvasható ki, hogy hajlik az EJEB alapszabályaitól való eltérésre az uniós jog teljes érvényesülése biztosításának égisze alatt.

⁴² Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 52. és 53. cikk.

⁴³ Az Európai Unió Bírósága: *A főtanácsnok indítványa a C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*. 50/20. sz. sajtóközlemény. Luxembourg, (2020. április 23.).

Míg tehát a röszkei ügyben hozott döntés formai értelemben megindokolható azzal, hogy az EUB a „legkedvezőbb rendelkezés elvét” kívánja követni, a nemzeti alkotmányok által biztosított alapjogvédelemmel kapcsolatban már nem olyan megengedő. A Melloni-ítéletben⁴⁴ az alapjogvédelem nemzeti alkotmányos szintjének érvényesítését már korlátoknak vetette alá. A döntés szerint az alkotmányos alapjogok (az Alapjogi Chartánál) magasabb védelmi szintjének biztosítása az EUB szerint nem sodorhatja veszélybe a Charta által meghatározott és a Bíróság által értelmezett alapjogi védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát. Bármennyire nem vezethető ez le a Charta vonatkozó cikkeinek értelmezéséből, a gyakorlatban a Charta alkalmazása vezethet magasabb szintű védelemhez, mint amelyet az EJEE nyújt, a tagállamok által kínált alapjogvédelem azonban nem haladhatja meg a Charta által meghatározott védelmi szintet.

A másik pont, ahol a röszkei ügyben hozott döntés komoly kérdéseket vet fel, a Bosphorus-formula. Ezt a vélelmet 2005-ben hozott döntésével alapította az EJEB,⁴⁵ és ennek alapján az uniós jogban az alapvető jogok azonos szintű védelemben részesülnek az EJEE által biztosítottal. A vélelem szerint tehát az EJEE és az uniós szintű alapjogvédelem gyakorlatilag csereszabatos kellene hogy legyen – legalábbis az EJEB megközelítésében ez így van.

A harmadik vitás kérdés pedig ahhoz a nem várt fordulathoz kapcsolódik, amennyiben az EU végül – Szerződésben előírt kötelezettségét teljesítve – valóban csatlakozna az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, és ebből fakadóan az EJEB hatáskört nyerne az uniós jogi aktusok EJEE rendelkezéseinek való megfeleléségének vizsgálatára. S míg az EUB, saját autonómiája védelmének érdekében, utolsó leheletéig küzdeni látszik a csatlakozás ellen, a széttartó esetjogi rendelkezések egyre inkább alátámasztani látszanak, hogy mindez mára már véglegesen ellehetetlenült.

2020. június 18.

⁴⁴ A Bíróság a C-399/11. sz. Stefano Melloni v Ministerio Fiscal ügyben hozott 2013. február 26-ai ítélete.

⁴⁵ Az EJEB a 45036/98 sz. Bosphorus Airways v. Ireland ügyben hozott 2005. június 30-ai ítélete.

Felhasznált irodalom

- A Bíróság 2/13. sz. véleménye. (2014. december 18.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62013CV0002>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Közösségek Bíróságának a hatékonyabb jogvédelem biztosítása céljából az Európai Közösséget létrehozó szerződés IV. címének a Bíróság hatáskörével kapcsolatos rendelkezései kiigazításáról* (2006. június 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0346&from=nl>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája*. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 83/391, (2010. március 30.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010P/TXT&from=EN>
- Az Európai Unió Bírósága: *A főtanácsnok indítványa a C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyekben FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*. 50/20. sz. sajtóközleménye, Luxembourg, (2020. április 23.). Online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200050hu.pdf>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata*. 2012/C 326/01. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Európa Tanács: *Emberi Jogok Európai Egyezménye*. Róma, (1950. november 4.). Online: www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf
- Európai Unió: *Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról*. Lisszabon, (2007. december 13.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3AC2007%2F306%2F01>
- Garlicki, Lech: *Cooperation of Courts: The Role of Supranational Jurisdictions in Europe*. *International Journal of Constitutional Law*, 6, (2008), 3–4. 509–530. Online: <https://doi.org/10.1093/icon/mon025>
- Opinion Pursuant to Article 228 of the EC Treaty – Opinion of the Court*. Luxembourg, (1996. március 28.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0002.02/DOC_1&format=PDF
- A Tanács 2004/83/EK irányelve a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32004L0083>

Luxemburg kontra Strasbourg – jogértelmezési bizonytalanságok...

United Nations High Commissioner for Refugees: *Fogvatartás: iránymutatás*. Switzerland, (2012). Online: www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/UNHCR-fogvatartasi-iranyelvek_2012.pdf

Ítéletek

- A Bíróság a 1-58. sz. Friedrich Stork & Cie v High Authority of the European Coal and Steel Community ügyben hozott 1959. február 4-ei ítélete
- A Bíróság a 36, 37, 38-59 and 40-59. sz. räsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community ügyekben hozott 1960. július 15-ei ítélete
- A Bíróság a C-399/11. sz. Stefano Melloni v Ministerio Fiscal ügyben hozott 2013. február 26-ai ítélete
- A Bíróság a C-924/19. sz. FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ügyben hozott 2020. május 14-ei ítélete
- A Bundesverfassungsgericht 37, 271. sz. Solange I., 1974. május 29-ei ítélete
- Az EJEB 19776/92. sz. Amuur v. France ügyben hozott 1996. június 25-ei ítélete
- Az EJEB 45355/99 és 45357/99. sz. Shamsa v. Poland ügyekben hozott 2003. november 27-ei ítélete
- Az EJEB a 45036/98 sz. Bosphorus Airways v. Ireland ügyben hozott 2005. június 30-ai ítélete
- Az EJEB 29787/03 és 29810/03 sz. Riad and Idiab v. Belgium ügyben hozott 2008. január 24-ei ítélete
- Az EJEB 2512/04 sz. Nolan and K. v. Russia ügyben hozott 2009. február 12-ei ítélete
- Az EJEB 47287/15. sz. Ilias and Ahmed v. Hungary ügyben hozott 2017. március 14-ei ítélete
- Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 47287/15. sz. Ahmed v. Hungary ügyben hozott 2019. november 21-ei ítélete
- A Federal Administrative Court (Deutschland) 10 C 4.09. sz. QD and AH v. Secretary of State for the Home Department ügyben hozott 2010. április 27-ei ítélete
- Az Italian Constitutional Court a 2 CMLR 372. sz. Frontini v Minister delle Finanze ügyben hozott 1974. évi ítélete
- A United Kingdom: Court of Appeal (England and Wales) C5/2008/1706 & No. 2. C5/2009/0251 sz. QD (Iraq) v. Secretary of State for the Home Department; AH (Iraq) v. Secretary of State for the Home Department ügyben hozott 2009. június 24-ei ítélete

Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetetlenségi vizsgálata

Borotvával hasítsuk ketté a szükségtelen hipotéziseket! William of Ockham (1285–1349) középkori ferences rendi filozófus szavai szerint¹ egy jelenség magyarázatának minél kevesebb feltételezést kell magában foglalnia, kizárva azokat, amelyek nem változtatnak a magyarázó elmélet valószínűsíthető végkimenetelén.

Gyors győzelmet aratott Mairead McGuinness új és Valdis Dombrovskis régi-új uniós biztosjelölt a Jogi Bizottságban múlt hét csütörtökön, tehát szeptember 24-én sorra került összeférhetlenségi vizsgálat során. A levezető elnök köszöntőjével és az online bejelentkezéseket rendszeresen kísérő technikai problémákkal együtt mindösszesen alig 20 perces ülés mentes volt a politikai csatározásoktól, annak ellenére, hogy mindkét jelölt néppárti, így számítani lehetett a baloldal támadására. A Zöldek számos alkalommal kifogásolták, hogy az ír McGuinness biztosjelölt a tagállamában honos igencsak kedvező regresszív adórendszerre tekintettel nem alkalmas a pénzügyi portfólió ellátására. Ennek ellenére konkrét lépésre csak a GUE (Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal) szánta rá magát, ők bejelentették, hogy bojkottálják az eljárást, ami azonban annyiban merült ki, hogy nem vettek részt az ülésen.

Csaknem napra pontosan egy évvel azután került sor a két jelölt könnyű győzelmére, hogy a néppárti színekben induló korábbi magyar biztosjelöltet, Trócsányi Lászlót összeférhetetlenségre való hivatkozással a Jogi Bizottság második alkalommal is leszavazta,² s így a magyar kormánynak új jelöltet kellett állítani a biztosi pozícióra.

¹ Lásd: www.britannica.com/biography/William-of-Ockham

² European Parliament: *Letters by President Sassoli to Commission President-elect von der Leyen*. Sajtóközlemény. (2019. szeptember 30.).

Röviden a biztosi összeférhetlenségről

A Szerződések³ előírják, hogy az Európai Bizottság tagjainak függetlenségéhez nem férhet kétség, és hogy a biztosoknak feddhetetlen és tartózkodó⁴ magatartást kell tanúsítaniuk a hivatali idejük alatt és azt követően is. A tagállamok nem kísérelhetik meg befolyásolni az európai biztosokat a feladataik ellátásában. A Bizottság tagjai a hivatali idejük alatt nem folytathatnak semmilyen egyéb foglalkozást, és a megbízatásuk lejárta után is feddhetetlenül és tartózkodóan kell eljárniuk kinevezések vagy előnyök elfogadásával⁵ kapcsolatban.

A magatartási kódex meghatározza, hogy az európai biztosoknak a gyakorlatban miként kell eleget tenniük a függetlenségre és feddhetetlenségre⁶ vonatkozó kötelezettségeiknek. A Bizottság az első ilyen kódexet 1999-ben hozta létre. A legutóbbi, módosított változat 2018. február 1-jén⁷ lépett hatályba, figyelemmel az Európai Parlament 2015-ben elfogadott határozatában foglalt javaslatokra.

Az egyik fő követelmény az Európai Bizottság tagjaival szemben, hogy érdekeltségi nyilatkozatot⁸ kell tenniük. E közzétételre kerülő nyilatkozatban a biztosoknak be kell számolniuk az elmúlt tíz évben betöltött valamennyi tisztségükről, minden olyan pénzügyi érdekeltségükről, amely összeférhetlenséget okozhat, valamint a tagságukról olyan testületekben, amelyek célja a közfeladatok ellátásának befolyásolása. Ez a kötelezettség a biztosjelöltekre és a Bizottság megválasztott elnökére is vonatkozik, amelynek még a tisztségük betöltése előtt eleget kell tenniük.

Az Európai Parlament Jogi Bizottságának hatáskörébe tartozik, hogy elvégezze a pénzügyi érdekeltségekre vonatkozó nyilatkozatok érdemi vizsgálatát, amelynek célja annak értékelése, hogy a nyilatkozat tartalma megfelel a valószínűségnek, valamint a Szerződésekben és a biztosok magatartási kódexében foglalt kritériumoknak és elveknek, és nem következik belőle összeférhetlenség.

2015-ig ez a vizsgálat a fentiekhez képest korlátozott keretek között működött, és sokkal inkább formális volt. Az Európai Parlament azonban 2015. április

³ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01.

⁴ Treaty on the Functioning of the European Union, Article 245.

⁵ Treaty on the Functioning of the European Union.

⁶ Treaty on the Functioning of the European Union.

⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság határozata az Európai Bizottság tagjaira vonatkozó magatartási kódexről.* (2018/C 65/06) (2018. január 31.).

⁸ Európai Bizottság (2018): i. m. 3. cikk.

28-án határozatot⁹ fogadott el a biztosjelöltek pénzügyi érdekeltségekre vonatkozó nyilatkozatának ellenőrzéséről. A határozatban a Parlament úgy foglalt állást, hogy az összeférhetlenségi vizsgálat nemcsak arra terjed ki, hogy a nyilatkozatot megfelelően töltötték-e ki – ez volt a korábbi helyzet –, hanem annak értékelésére is, hogy a nyilatkozat tartalma megfelel-e a valóságnak, és nem következik-e összeférhetlenség az abban foglaltak alapján. Ebben a határozatban az Európai Parlament számos olyan módosítást is javasolt az Európai Bizottságnak, amelyek alapján aztán a 2018-as új magatartási kódexet megszövegezték és elfogadták.

A jelenleg hatályos magatartási kódex alapján tehát a biztosjelöltek még az eddigieknél is szerteágazóbb, mindenre kiterjedő érdekeltségi nyilatkozatot kötelesek közzétenni. Minden olyan eszközre és kötelezettségre kiterjed a beszámoló, amelynek értéke meghaladja a 10 000 eurót, lehetnek ezek részvények vagy egyéb pénzügyi érdekeltségek, részesedések. Az új jogszabály alapján ez a kötelezettség a házastársak, élettársak és kiskorú gyermekek pénzügyi érdekeltségeire is vonatkozik. Ki kell térni az ingatlanvagyonra, függetlenül attól, hogy magántulajdonban vagy közös tulajdonban áll. Hasonlóképpen minden szakmai és egyéb tevékenységet is fel kell benne tüntetni a hivatalba lépést megelőző tíz évre visszamenőleg, legyen az társasági tagság, tanácsadó pozíció, alapítványi vagy más testületi tagság, vagy akár oktatási intézményhez fűződő jogviszony. A politikai pártokban, szakszervezetekben és egyéb szervezetekben fennálló tagságról is be kell számolni, e kötelezettség a házastársakra, élettársakra egyaránt kiterjed, az ő folyamatban lévő szakmai tevékenységükről is számot kell adni a nyilatkozatban.

Erődemonstráció a Jogi Bizottságban – mi változott 2019 óta?

2019-ben az összeférhetlenségi vizsgálat során a magyar biztosjelölt korábbi ügyvédi irodája és a magyar kormány közötti kapcsolatot feszegették a Jogi Bizottság elsősorban baloldali tagjai, majd szeptember 30-án a Sassoli elnöknek küldött levélben a Bizottság kinyilvánította az összeférhetlenség fennállását. A szocialista román jelölt, Rovana Plumb, egy kölcsönügyletre való tekintettel jutott ugyanerre a sorsra. Bár Plumb a kölcsönt még az eljárás folyamán visszafizette, a Jogi Bizottság nem változtatta meg álláspontját összeférhetlensége

⁹ Európai Parlament: *Jelentés a biztosok pénzügyi érdekeltségi nyilatkozatairól – iránymutatások [2016/2080(INI)]*. Jogi Bizottság, (2016. október 28.).

Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek...

vonatkozásában. Az osztrák Johannes Hahn esetében a Jogi Bizottság azzal a feltétellel adta meg a hozzájárulását,¹⁰ hogy több cégben – köztük a Raiffeisen és az Erste Bankokban – tulajdonolt részvényeit értékesíti, míg a lengyel Janusz Wojciechowski egy brüsszeli lakásvásárlás vonatkozásában volt köteles további információt szolgáltatni,¹¹ a hozzájárulást azonban végül megkapta.

A baloldali jelöltek tehát összességében jobban teljesítettek 2019-ben a JURI Bizottság előtt, mint a jobboldal jelöltjei. Egy elutasított és egy feltételes hozzájáruláshoz képest a jobboldal mindösszesen csak a román szocialista jelöltet tudta túszul ejteni, míg a jogállamisági eljárás alá vont lengyel kormány által jelölt Wojciechowski néhány kérdéssel megúszta a dolgot.

Ilyen előzmények után joggal feltételezhetjük, hogy a baloldal ismét készül valamire a néppárti jelöltek vonatkozásában, de erre végül nem került sor. Igény esetén természetesen a jelöltek igen részletes érdekeltségi nyilatkozatában lehetett volna olyan adatokat találni, amelyek adott esetben megkérdőjelezhetők, McGuinness családi mezőgazdasági tevékenységére tekintettel még uniós támogatásban is részesült, Dombrovskis pedig egy vidékfejlesztéssel foglalkozó gazdasági társaság 50%-os tulajdonosa. Így aztán a gyors és könnyű győzelem hátterében elsősorban azt vélelmezhetjük, hogy Mairead McGuinness európai parlamenti alelnök, konzervatív világnézete és a keresztény értékek, valamint a katolikus vallásosság melletti kiállása ellenére megnyerte magának a baloldalt is, míg Dombrovskis kapcsán az jelentheti a megoldást, hogy az Európai Parlament kivételesen következetes akar maradni korábbi döntéséhez, a kereskedelmi portfólió pedig nem jelent új tényt az érdekeltségi nyilatkozat megítélése szempontjából.

Ockham borotvája – Az összeférhetlenségi vizsgálat jövője

Persze mindezek után azt is gondolhatnánk, hogy mind a jobb, mind a baloldal egységesen elégedett a Jogi Bizottság összeférhetlenség terén folytatott tevékenységével. Azonban nem erről van szó. A GUE távolmaradása ugyanis elsősorban nem a jelöltek személyének, hanem sokkal inkább az eljárás kifogásolásának szól. Hasonlóképpen, az ülésen elhangzott kifogások egyike sem a jelölteket érintette, hanem az eljárást.

¹⁰ Corporate Europe Observatory: *New Commission: Shadows of Corruption and Conflicts of Interest*. (2019. szeptember 25.).

¹¹ Corporate Europe Observatory (2019): i. m.

A korábban zöldpárti, jelenleg a Renew színeiben politizáló Pascal Durand 2015-ös, már említett magatartásikódex-reformot követelő állásfoglalási indítványában¹² jelent meg első ízben az etikai testület ötlete európai parlamenti szinten. Az Európai Zöldek egyik dédelgetett álma¹³ válhat ugyanis valóra, miután az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságában ismét egyre több szó esik egy független etikai testület megalapításának szükségességéről, amely mellett a szocialisták és a liberálisok – valamint a GUE – egy emberként állnak ki. Mi több, 2019-ben Věra Jourová „Értékek és átláthatóság” portfólióért felelős biztos megbízólevelében¹⁴ elkötelezte magát amellett, hogy együttműködik az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal egy valamennyi uniós intézmény számára közös független etikai szerv létrehozása érdekében, bár nem tisztázott, hogy a Zöldekhez hasonlóan egy olyan testületre gondolt-e, amely felváltaná az Európai Parlament Szerződésben foglalt funkcióit. A zöld elképzelés szerint ezenfelül az etikai testület nyomozati hatáskörrel is rendelkezne, és az általa lefolytatott vizsgálat során még adatbekérési jogosultsága is lenne, mind az eljárás alá vont személy részéről, mind pedig az illetékes állami szervektől.

Jelenleg egy, az Alkotmányügyi Bizottságban folyamatban lévő, az európai választások áttekintéséről szóló jelentéstervezetben¹⁵ bukkant fel az etikai testület létrehozásának kérdése, amely e szerint a szövegtervezet szerint is gyakorlatilag felváltaná a Jogi Bizottság tevékenységét. Mindez két indokra tekintettel is figyelemre méltó felvetés. Egyrészt egy ilyen szerv létrehozása jogilag lehetetlen szerződésmódosítás, valamint az Eljárási Szabályzat¹⁶ módosítása nélkül. Másrészt pedig kíváncsian várhatjuk, mit szól majd hozzá a presztízsére oly kényes Jogi Bizottság, hogy egy olyan vitában akarják megfosztani a hatásköreitől, amelyre még csak meg sem hívták...

2020. szeptember 29.

¹² European Parliament: *Report on Commissioners' Declarations of Interests – Guidelines [2016/2080(INI)]*. Committee on Legal Affairs, (2016. október 28.).

¹³ The Greens/EFA in the European Parliament: *Time to Guarantee Ethics and Integrity in EU* (2019. július 4.).

¹⁴ Ursula von der Leyen: *Mission Letter*. Brussels, European Commission, 2019. december 1.

¹⁵ European Parliament: *Draft Report on Stocktaking of European Elections [2020/2088(INI)]*. Committee on Constitutional Affairs, (2020. június 12.).

¹⁶ Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata* (2020. február).

Felhasznált irodalom

- Corporate Europe Observatory: *New Commission: Shadows of Corruption and Conflicts of Interest* (2019. szeptember 25.). Online: <https://corporateeurope.org/en/2019/09/new-commission-shadows-corruption-and-conflicts-interest>
- Európai Bizottság: *A Bizottság határozata az Európai Bizottság tagjaira vonatkozó magatartási kódexről.* (2018/C 65/06) (2018. január 31.). Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221(02)&from=EN)
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata* (2020. február). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_HU.html
- Európai Parlament: *Jelentés a biztosok pénzügyi érdekeltségi nyilatkozatairól – iránymutatások [2016/2080(INI)].* Jogi Bizottság, (2016. október 28.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0315_HU.html
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- European Parliament: *Report on Commissioners' declarations of interests – guidelines [2016/2080(INI)].* Committee on Legal Affairs, (2016. október 28.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0315_EN.html
- European Parliament: *Letters by President Sassoli to Commission President-elect von der Leyen.* Sajtóközlemény. (2019. szeptember 30.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190930IPR62887/letters-by-president-sassoli-to-commission-president-elect-von-der-leyen
- European Parliament: *Draft Report on Stocktaking of European Elections [2020/2088(INI)].* Committee on Constitutional Affairs, (2020. június 12.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-653777_EN.pdf
- The Greens/EFA in the European Parliament: *Time to guarantee ethics and integrity in EU* (2019. július 4.). Online: www.greens-efa.eu/en/article/news/time-to-guarantee-ethics-and-integrity-in-the-eu
- Von der Leyen, Ursula: *Mission Letter.* Brussels, European Commission, 2019. december 1. Online: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-jourova-2019-2024_en.pdf

Petri Bernadett

Az Európai Parlament és a kiéheztetés politikája – néhány gondolat Katarina Barley nyilatkozatának margójára

Az európai uniós pénzügyi támogatások hatékony eszközt jelentenek a jogállami elvek tiszteletének biztosítására, ezért „ki kell éheztetni pénzügyileg” (németül *aushungern finanziell*) az olyan tagállamokat, mint Lengyelország és Magyarország – fogalmazott¹ a Deutschlandfunk² német országos közszolgálati rádió szerint Katarina Barley, korábbi német igazságügy-miniszter, az Európai Parlament egyik alelnöke múlt hét szerdán, szeptember 30-án, alig másfél évvel azután, hogy a német szociáldemokraták európai parlamenti listavezetőjeként Magyarországon járt, hogy a magyar civil szervezetek képviselőivel és ellenzéki politikusokkal tájékozódjon a jogállamiság helyzetéről. 2019-es látogatása során Katarina Barley kijelentette,³ hogy a jogállamiságot érintő kritikák ellenére Magyarország 2004-es felvétele az unióba jó döntés volt, és fontos hozzátenni, hogy nem szabad egyenlőségjelet tenni az itt élő emberek és a kormány közé.

„Katarina Barley kijelentését egy kiélezéssel meghamisítottuk” – hangzott a Deutschlandfunk hírportálján másnap, október 1-jén este megjelent új változatához fűzött megjegyzésben, amelyben azt is hozzátették, hogy „a hibát kijavítottuk és bocsánatot kérünk”. Az új változat szerint Katarina Barley kiéheztetéssel kapcsolatos nyilatkozatában nem Magyarország és Lengyelország, hanem Orbán Viktor szerepel. A Német Szociáldemokrata Párt (SPD) politikusa a Deutschlandfunk portálon leadott 12 perces rádióinterjúban⁴ valóban Orbán Viktor magyar miniszterelnökkel kapcsolatban használta a pénzügyi kiéheztetés kifejezést, ugyanakkor ez nem visz minket közelebb a valósághoz, mivel

¹ MTI: EP-alelnök: „Ki kell éheztetni pénzügyileg” Magyarországot. *Magyar Nemzet*, 2020. szeptember 30.

² „Die Lage in Polen und Ungarn ist besonders ernst”. Katarina Barley im Gespräch mit Bastian Rudde. *Deutschlandfunk*, 2020. szeptember 30.

³ Kovács-Angel Marianna: Barley: Nem szabad egyenlőségjelet tenni a magyar emberek és a magyar kormány közé. *24.hu*, 2019. március 29.

⁴ Deutschlandfunk (2020): i. m.

az interjú szintén a cikk közzétételének másnapján, október 1-jén tették közzé a közszolgálati rádió honlapján.

Bárhogy is történt, az európai parlamenti alelnökkel készített interjú alapján összeállított mindkét változat szerinti összefoglalóban⁵ az is szerepel, hogy Magyarországon és Lengyelországban különösen súlyos a helyzet, a jogállami elvek megsértése ugyanis nem egyedi, elszigetelt esetekre korlátozódik, hanem rendszerszintű – összehasonlítva a Bastian Rudde újságíró által az interjú során felsorolt példákkal, Máltával és Szlovákiával. Barley szerint az ezekben az országokban történt újságíró-gyilkosságok egyedi eseteket jelentettek. Az Európai Parlament állampolgárokkal való kapcsolattartásért is felelős alelnöke egyúttal megerősítette az EP legnagyobb négy frakciójának korábbi bejelentését, miszerint megakadályozzák a 2021-ben kezdődő hétéves ciklusra szóló uniós költségvetés elfogadását, ha nem lesz megállapodás arról, hogy egyértelmű pénzügyi következmények járnak a jogállamiság megsértéséért.

A szeptember 30-án közzétett Deutschlandfunk cikk nagy fokú felháborodást keltett a lengyel és a magyar sajtóban, de a német sajtóorgánumok is némi meglepetéssel számoltak be róla. Barley nyilatkozata „a legrosszabb történelmi képzettársításokat ébreszti” – írta Twitter-oldalán Michał Dworczyk, a lengyel miniszterelnöki hivatal vezetője. „Mondhatnánk, hogy a németeknek van tapasztalatuk a lengyelek éheztetésében és üldözésében” – tette hozzá a politikus, feltehetőleg Lengyelországnak a II. világháborús német megszállására utalva. Piotr Müller kormányzóvivő is úgy vélekedett: Barley „a legrosszabb történelmi emlékeket” idézte szavaival. „Bocsánatkérést várunk, a szégyenletes kijelentés visszavonását” – olvasható Müller Twitter-bejegyzésében.⁶ A lengyel szenátus kormánypárti alelnöke, Marek Pęk pedig pragmatikus szemszögből vizsgálta a kérdést,⁷ eszerint Barleynek nemcsak az általa használt szavakon kellene elgondolkodnia, hanem „azon is, nem éheztet-e ki egyúttal sok, Lengyelországban nagyszerűen kereső német céget”.

Hivatkozva Kovács Zoltán kormányzóvivő Twitter-reakciójára,⁸ amelyben a lengyel reakciókhoz hasonlóan utalt a Barley-féle kijelentés nemzeti-szocialista képzettársítására, Katarina Barley október 4-i, vasárnap esti

⁵ Deutschlandfunk (2020): i. m.

⁶ Lásd: <https://twitter.com/PiotrMuller/status/1311672842266828803?s=20>

⁷ Lásd: https://twitter.com/Marek_Pek/status/1311653522669215746?s=20

⁸ Lásd: <https://twitter.com/zoltanspox/status/1311563417178771456>

Spiegel-cikkében⁹ további, kifejezetten indulatos kiegészítéssel szolgált korábbi kijelentéséhez. Eszerint:

„Természetesen a Fidesz minden eszközzel megpróbálja hitelteleníteni a kritikusokat. Célunk, hogy az uniós forrásokat Orbán korrump rendszeréből vonjuk el, ne a magyar vagy a lengyel néptől, éppen ellenkezőleg: azt akarjuk, hogy a pénz eljusson az állampolgárokhoz – és ne Orbánhoz és vejéhez. Javaslatunk tehát nem a források csökkentése, hanem az elosztásuk átszervezése, hogy azok ne haladjanak át Orbán ragacos kezein, hanem elérjék azokat, akiket közvetlenül finanszírozni kell.”

Az eset tehát nyilvánvalóan új frontot nyitott a magyar kormány és az uniós intézmények harcában. Szeptember utolsó hetét egyébként is egy nagyobb konfliktussorozat jellemezte, miután az Európai Bizottság szeptember 30-án, szerdán első ízben megjelenítette az összes tagállamról készült jogállamisági jelentéseit,¹⁰ amelyre reagálva a magyar és a lengyel kormány közös állásfoglalást tett közzé,¹¹ mindenre kiterjedően vitatva a jelentések tárgyilagosságát és pártatlanságát. Ugyanezen a héten pedig Orbán Viktor miniszterelnök felszólította¹² Ursula von der Leyen bizottsági elnököt, hogy haladéktalanul váltsa le Věra Jourová alelnököt egy héttel korábban tett kijelentésére¹³ tekintettel, amelyben Jourová úgy foglalt állást, hogy Magyarországon nem illiberális, hanem beteg demokrácia épül.

Jourová ezen megnyilvánulása az Európai Bizottság tagjaira vonatkozó magatartási kódex¹⁴ alapján legalább formai értelemben számonkérhetőnek tűnik, bár az esetleges következményekkel kapcsolatban – ha egyáltalán lesznek – persze nem lehet ilyen egyértelműen állást foglalni. Az európai parlamenti képviselő Katarina Barleyt azonban nem terheli olyan kötelezettség, hogy bármilyen szinten megválogassa szavait, sőt a képviselői mentelmi jogra

⁹ Steffen Lüdke: Barley warnt vor Orbáns “klebrigen Händen”. *Spiegel*, 2020. október 4.

¹⁰ European Commission: *The 2020 Rule of Law Report Presents a Synthesis of Both the Rule of Law Situation in the EU and an Assessment of the Situation in Each Member State*. Justice and Consumers, (2020. szeptember 30.).

¹¹ Magyar–lengyel közös nyilatkozat: elfogadhatatlan a jelentés. *Origo*, 2020. szeptember 30.

¹² Sandor Zsiors – Joanna Gill: Hungary Calls for EU’s Jourova to Quit over, Sick Democracy’ Comment. *Euronews*, 2020. szeptember 29.

¹³ Markus Becker – Peter Müller: “Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts kann so nicht stehen bleiben”. *Spiegel*, 2020. szeptember 25.

¹⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság határozata az Európai Bizottság tagjaira vonatkozó magatartási kódexről* (2018. január 31.).

tekintettel még attól is mentesül, hogy tagállami szinten számonkérhető legyen kijelentéséért – már ha valaki ilyen igényt próbálna meg vele szemben érvényesíteni.

Jourová bizottsági alelnökként köteles betartani a biztosokra vonatkozó magatartási kódexet, amelynek rendelkezései szerint: „A tagok tiszteletben tartják hivataluk méltóságát, és nem járnak el vagy fejezik ki magukat – bármilyen médiumon keresztül – oly módon, amely hátrányosan érinti függetlenségük, feddhetetlenségük vagy hivataluk méltóságának közvélemény általi megítélését.”¹⁵

Ezzel szemben Katarina Barley esete vonatkozásban nehezebben találunk megfelelő normát. Az európai parlamenti képviselők¹⁶ szerint nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a sajtómegnyilvánulások vonatkozásában alkalmazandó lenne. A véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozóan pedig a mentelmi jog szinte abszolút védelmet biztosít. Az Európai Parlament szabályozása ugyanis nem tartalmaz semmilyen korlátozást a véleménynyilvánítás szabadságának terén, ellentétben számos nemzeti szabályozással, gondoljunk csak Guy Verhofstadt esetére, aki a lengyelországi jogállamiság és demokrácia helyzetéről szóló 2017. november 15-i strasbourggi plenáris vita¹⁷ során beszédében „fasisztának, neonácinak és a fehérek felsőbbrendűségét hirdetőnek” minősítette a 2017-ben Varsóban megrendezett függetlenségi menet résztvevőit. Az ügygel kapcsolatban az Európai Parlament úgy foglalt állást,¹⁸ hogy feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament képviselői ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe, és nem indítható velük szemben bírósági eljárás, s mivel Verhofstadt nyilatkozatai képviselői feladatkörének ellátáshoz kapcsolódnak, nem állnak fenn a mentelmi jog felfüggesztésének feltételei.

A helyzet megítélését azonban némileg befolyásolhatja, hogy Barley az Európai Parlament egyik alelnöke.

2018. január 4-én Ryszard Czarnecki, lengyel kormánypárti európai parlamenti képviselő egy január 4-i blogbejegyzésében a szintén lengyel Polgári

¹⁵ Európai Bizottság (2018): i. m. 2. cikk (3) bekezdés.

¹⁶ Európai Parlament: *Az európai parlamenti képviselők pénzügyi érdekeltségekre és összeférhetetlenségre vonatkozó magatartási kódexe* (2013. május).

¹⁷ Lásd: www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-8-2017-11-15_EN.html

¹⁸ European Parliament: *European Parliament Decision of 17 June 2020 on the Request for Waiver of the Immunity of Guy Verhofstadt [2019/2149(IMM)]* (2020. június 17.).

Platformba tartozó Róza Thunt „szmalcowniknak” nevezte,¹⁹ amely nagyjából a II. világháború alatt a németekkel együttműködő, náci kollaboránst jelenti. Alig egy héttel később, január 10-én az Európai Néppárt, a Szociáldemokraták, a liberális frakció (akkor még ALDE) és a Zöldek frakcióvezetői az Európai Parlament akkori elnökéhez, Antonio Tajanihoz fordultak, és felkérték, hogy tegye meg a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy az Európai Parlament elhatárolódjon ettől a kijelentéstől, illetve kilátásba helyezték, hogy Czarneckit alelnöki pozíciójától megfosztani indokolt. Az Eljárási Szabályzat²⁰ szerint az Elnökök Értekezlete a leadott szavazatok háromötödös többségével, amely legalább három képviselőcsoportot képvisel, javasolhatja a Parlamentnek az alelnök megbízatásának megvonását, ha úgy véli, hogy a szóban forgó képviselő súlyos kötelességszegést követett el. A Parlament az összes képviselő által leadott szavazatok kétharmados többségével határoz az ilyen javaslatról. Így is lett, és az Európai Parlament 447 mellette, 196 ellenében és 30 tartózkodás mellett elfogadta²¹ az Elnökök Értekezletének Ryszard Czarnecki felmentésére vonatkozó javaslatát. Az Európai Parlament közleményében stílszerűen leszögezte azt is, hogy az Elnökök Értekezletének javaslata nem Lengyelország vagy Czarnecki frakciója, az Európai Konzervatívok és Reformerek képviselőcsoport ellen irányul. Czarnecki az Európai Bíróság előtt megtámadta a döntést, de az Európai Bíróság elutasította keresetét.²² A képviselőt éppen a napokban kötelezte²³ a varsói bíróság bocsánatkérésre a Thun-ügy miatt.

A fenti ügyben való eljárásra természetesen semmilyen módon sem tekinthetünk analógiaként, bár a véleménynyilvánítási szabadság egy vitathatatlanul más szempontból való megközelítésével állunk szemben itt, mint például a Verhofstadt-ügy esete, hiszen Czarnecki véleménynyilvánítása ebben az esetben kimerítette a súlyos kötelességszegés fogalmát – még ha a mentelmi jog felfüggesztéséhez ez nem is lenne elegendő. Katarina Barley állítása kapcsán azonban pusztán abban az esetben számíthatnánk a Czarnecki-ügyhöz hasonló következményekkel, ha az Európai Parlament néppárti frakciócsoportja egyhangúan támogatná az alelnöki megbízatás megvonását, erre pedig a jelen

¹⁹ Martin Banks: Polish MEP Threatens Legal Action Against Parliament Vice-President over Nazi Slur. *The Parliament Magazine*, 2018. január 16.

²⁰ Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2020. február).

²¹ European Parliament: *Early Termination of the Office of a Vice-President of the European Parliament (Ryszard Czarnecki)* (2018. február 7.).

²² A Bíróság a T-230/18 R. sz. Ryszard Czarnecki v European Parliament ügyben hozott 2018. május 4-ei ítélete.

²³ Mariusz Jałoszewski: Ryszard Czarnecki z PiS przegrał proces z Różą Thun. Ma ją przeprosić za porównanie do szmalcowników. *OKO.press*, 2020. szeptember 29.

helyzetben kevés esély látható. Tekintettel arra, hogy az ügy sokkal inkább politikai kérdés, mint a Róza Thunnal kapcsolatos állítások, a Barley által ilyen sajátos módon szorgalmazott jogállamisági kondicionalitás keresztül vitele mellett pedig ugyanaz a négy párti szövetség áll ki, mint akik Czarnecki felmentését is kezdeményezték, vajmi kevés az esély rá, hogy a mind német belpolitikai, mind pedig európai uniós szinten kifejezetten fajsúlyos játékosnak tekinthető Katarina Barley alelnöknek komolyan számolnia kellene azzal a következménnyel, hogy tisztségétől megfosztják.

2020. október 5.

Felhasznált irodalom

- Becker, Markus – Peter Müller: “Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts kann so nicht stehen bleiben”. *Spiegel*, 2020. szeptember 25. Online: www.spiegel.de/ausland/rechtsstaats-tuv-die-ergebnisse-sind-alarmierend-klagt-eu-vizepraesidentin-vera-jourouva-a-00000000-0002-0001-0000-000173216497
- A Bíróság a T-230/18 R. sz. Ryszard Czarnecki v European Parliament ügyben hozott 2018. május 4-ei ítélete
- „Die Lage in Polen und Ungarn ist besonders ernst“. Katarina Barley im Gespräch mit Bastian Rudde. *Deutschlandfunk*, 2020. szeptember 30. Online: www.deutschlandfunk.de/eu-rechtsstaatsbericht-die-lage-in-polen-und-ungarn-ist.795.de.html?dram:article_id=484972
- Európai Bizottság: *A Bizottság határozata az Európai Bizottság tagjaira vonatkozó magatartási kódexről* (2018. január 31.). Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221(02)&from=EN)
- Európai Parlament: *Az európai parlamenti képviselők pénzügyi érdekeltségekre és összeférhetlenségre vonatkozó magatartási kódexe* (2013. május). Online: www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_HU.pdf
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2020. február). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_HU.html
- European Commission: *The 2020 Rule of Law Report Presents a Synthesis of Both the Rule of Law Situation in the EU and an Assessment of the Situation in Each Member State*. Justice and Consumers, (2020. szeptember 30.). Online: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en
- European Parliament: *Early Termination of the Office of a Vice-President of the European Parliament (Ryszard Czarnecki)* (2018. február 7.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180202IPR97029/ryszard-czarnecki-no-longer-vice-president-of-parliament
- European Parliament: *European Parliament Decision of 17 June 2020 on the Request for Waiver of the Immunity of Guy Verhofstadt [2019/2149(IMM)]* (2020. június 17.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0133_EN.html

Petri Bernadett

- Jałoszewski, Mariusz: Ryszard Czarnecki z PiS przegrał proces z Różą Thun. Ma ją przeprosić za porównanie do szmalcowników. *OKO.press*, 2020. szeptember 29. Online: <https://oko.press/ryszard-czarnecki-z-pis-przegral-proces-z-roza-thun-ma-ja-przeprosic-za-porownanie-do-szmalcownikow/>
- Kovács-Angel Marianna: Barley: Nem szabad egyenlőségjelet tenni a magyar emberek és a magyar kormány közé. *24.hu*, 2019. március 29. Online: <https://24.hu/kozelet/2019/03/29/katarina-barley-interju/>
- Lüdke, Steffen: Barley warnt vor Orbáns "klebrigen Händen". *Spiegel*, 2020. október 4. Online: www.spiegel.de/ausland/katarina-barley-im-interview-viktor-orban-hat-nur-ein-ziel-seine-macht-zu-sichern-a-7c29b2e9-ccf5-42e7-9aa2-4a4dbc5622a9
- Magyar–lengyel közös nyilatkozat: elfogadhatatlan a jelentés. *Origo*, 2020. szeptember 30. Online: www.origo.hu/itthon/20200930-magyar-lengyel-kozos-nyilatkozat-europai-bizottsag-jogallamisagi-jelentes.html
- Martin Banks: Polish MEP Threatens Legal Action Against Parliament Vice-President over Nazi Slur. *The Parliament Magazine*, 2018. január 16. Online: www.theparliamentmagazine.eu/news/article/polish-mep-threatens-legal-action-against-parliament-vicepresident-over-nazi-slur
- MTI: EP-alelnök: „Ki kell éheztetni pénzügyileg” Magyarországot. *Magyar Nemzet*, 2020. szeptember 30. Online: <https://magyarnemzet.hu/kulfold/ep-alelnok-ki-kell-eheztetni-penzugyileg-magyarorszagot-8743305>
- Zsiors, Sandor – Joanna Gill: Hungary Calls for EU’s Jourova to Quit over ‘Sick Democracy’ Comment. *Euronews*, 2020. szeptember 29. Online: www.euronews.com/my-europe/2020/09/29/hungary-calls-for-eu-commissioner-jourova-to-resign-over-derogatory-comments

Időközi alelnökválasztás az Európai Parlamentben és a D'Hondt-rendszer aktualitásai

Az Európai Néppárt október 21-i frakcióülésén, a leadható 187-ből összesen 116 szavazattal, Roberta Metsola máltai képviselőt választotta¹ a képviselőcsoport hivatalos jelöltjévé az Európai Parlament alelnöki pozíciójára. Az alelnöki szék arra tekintettel üresedett meg, hogy Mairead McGuinness ír néppárti képviselőt, az Európai Parlament korábbi alelnökét, az ír kormány Phil Hogan távozó biztos tisztségére jelölte, az Európai Parlament pedig az összeférhetlenségi vizsgálatot és meghallgatást követően kinevezését jóváhagyta² az október első hetében sorra került plenáris ülésen. Az így megürült alelnöki székre az Európai Néppárt képviselőcsoportján belül ketten is pályáztak:³ az ír Sean Kelly és a győztes jelölt, Roberta Metsola. Sean Kelly elsősorban azzal érvelt jelöltségének leadásakor, hogy álláspontja szerint az alelnöki hely McGuinness távozását követően is, változatlanul az ír delegációnak jár. Az Európai Néppárt vezetése és képviselői azonban nem így látták a helyzetet.

Miként választja meg alelnökeit az Európai Parlament?

Az Európai Parlament 14 alelnökének feladata⁴ szükség esetén az Elnök helyettesítése, a plenáris ülés vezetésével kapcsolatos feladatok ellátása, továbbá alelnöki portfóliójukban szereplő témakörök szerinti kötelezettségeik teljesítése.

¹ Matthew Vella: Metsola Wins EPP Nomination for European Parliament Vice-president. *Malta Today*, 2020. október 21.

² European Parliament: *Commission Changes: McGuinness and Dombrovskis Get MEPs' Approval* (2020. szeptember 28.).

³ Naomi O'Leary: Kelly Loses out on European Parliament Nomination to Succeed McGuinness. *The Irish Times*, 2020. október 21.

⁴ Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2020. február). I. cím. 3. fejezet. 23. cikk: Az alelnökök feladatai.

Az alelnököket fősabály szerint a képviselőcsoportok jelölik, majd a plenáris ülés során választják a képviselők, mégpedig olyan rend szerint,⁵ amely a megválasztott alelnökök között rangsort is biztosít. Az első fordulóban a leadott szavazatok abszolút többségével zajlik a szavazás, amennyiben mind a 14 alelnök megkapja ezt a támogatást, a megszerzett szavazatok számának sorrendjében megválasztottnak nyilvánítják őket. Ha a megválasztott jelöltek száma nem éri el a betöltendő tisztségek számát, tehát kevesebb, mint 14, egy második forduló tartanak a fennmaradó tisztségek betöltésére, szintén abszolút többséggel. Ha szükséges egy harmadik forduló, mert a helyek feltöltése így sem volt lehetséges, annak során relatív többség is elegendő a fennmaradó tisztségek betöltésére.

Állandó megállapodás van az európai parlamenti képviselőcsoportok között arra vonatkozóan, hogy a 14 parlamenti alelnöki pozíciót az európai parlamenti választások eredményét alapul véve, az úgynevezett D'Hondt-rendszer szerint osztják fel egymás között. A számítási mód alapján rögzített megállapodás eredményeként⁶ jelenleg – 2019 óta – öt néppárti, három szociáldemokrata, két liberális, két zöldpárti, egy szélsőbaloldali és egy független, tehát egyetlen frakcióhoz sem tartozó helyre oszlik az összesen 14 alelnöki pozíció az Európai Parlamentben.

De mi az a D'Hondt-rendszer?

A D'Hondt-rendszer a pártlistás választási rendszerekben a mandátumok kiosztásának egyik módja, ezen belül az úgynevezett legmagasabb átlagok módszerei közé sorolható. A számítási mód felsőbb matematikai ismeretek nélkül is megérthető, sőt, könnyen el is végezhető. Nevét Victor D'Hondt⁷ belga matematikus-politikustól kapta, aki 1882-ben írta le első ízben számítási módszerét. Valamivel kevésbé arányos, mint a Sainte-Laguë-módszer,⁸ mert kis mértékben a nagy pártoknak kedvez a széttagolt kis pártokkal szemben.

⁵ Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2020. február). I. cím. 2. fejezet. 17. cikk: Az alelnökök megválasztása.

⁶ European Parliament: *The New European Parliament Vice-Presidents* (2019. július 3.).

⁷ Victor D'Hondt, the dead Belgian who could influence the European elections. *The Guardian*, 2019. május 22.

⁸ Silvia Kotanidis: *Understanding the d'Hondt Method Allocation of Parliamentary Seats and Leadership Positions*. European Parliament, 2019. június.

Időközi alelnökválasztás az Európai Parlamentben...

A tagállamok szabadságot élveznek⁹ azzal kapcsolatban, hogy milyen számítási módszert alkalmaznak az európai parlamenti mandátumok számítása során. A magyarországi választási rendszer jelenleg mind az európai parlamenti választások, mind pedig az országgyűlési választások során az országos (kompenzációs) listás mandátumok kiosztására a D'Hondt-rendszer alapján kalkulál. Számos más tagállam alkalmazza ezt a számítást, mind európai, mind országgyűlési, mind pedig a helyi választások során.

A módszer során tehát először rögzíteni kell az egyes pártok által kapott szavazatok számát. Ezt követően ezek alá sorolják külön sorokban a szavazatszámokat először 1-gyel osztva (ami magát a szavazatszámot jelenti), majd annak felét, harmadát, negyedét, ötödét stb., ezek a számok tehát csökkenő sorrendben kerülnek a táblázatba, mind oszloponként lefelé, mind pedig balról jobbra soronként. Ezt követően a teljes táblázatban, figyelem nélkül az oszlopok és sorok sorrendjére, a legmagasabb számokat kell kijelölni (számegegyezés esetén valamennyi azonos számot), méghozzá annyit, ahány mandátumot ki szeretnénk osztani. E számok után az az oszlop szerinti párt kap egy mandátumot, amelyik alá a szám tartozik.

Az alábbi példában megszerezhető mandátumok száma 13, így a 13 legmagasabb számot kell kiválasztani. Ennek megfelelően az A párt 40 szavazatából 5 mandátum, B párt 30 szavazatából 4 mandátum, C párt 20 szavazatából 2 mandátum, D párt 10 szavazatából és E párt 8 szavazatából pedig 1-1 mandátum lesz.

1. táblázat: A D'Hondt-módszer

	A párt 40 szavazat	B párt 30 szavazat	C párt 20 szavazat	D párt 10 szavazat	E párt 8 szavazat
1	$40/1 = 40,00$	$30/1 = 30,00$	$20/1 = 20,00$	$10/1 = 10,00$	$8/1 = 8,00$
2	$40/2 = 20,00$	$30/2 = 15,00$	$20/2 = 10,00$	$10/2 = 5,00$	$8/2 = 4,00$
3	$40/3 = 13,33$	$30/3 = 10,00$	$20/3 = 6,67$	$10/3 = 3,33$	$8/3 = 2,66$
4	$40/4 = 10,00$	$30/4 = 7,50$	$20/4 = 5,00$	$10/4 = 2,50$	$8/4 = 2,00$
5	$40/5 = 8,00$	$30/5 = 6,00$	$20/5 = 4,00$	$10/5 = 2,00$	$8/5 = 1,60$
6	$40/6 = 6,67$	$30/6 = 5,00$	$20/6 = 3,33$	$10/6 = 1,67$	$8/6 = 1,33$

Forrás: a szerző szerkesztése

⁹ Consolidated text: Act Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage. 01976X1008(01) - EN - 23.09.2002 - 005.006 - 1 (2002. szeptember 23.).

Ehhez képest a Sainte-Laguë-módszer az 1, 3, 5, 7 stb. osztósort használja az 1, 2, 3, 4, 5 stb. sor helyett, többek között Németországban, Lettországban és Svédországban alkalmazzák, illetve a 2009-es magyarországi európai parlamenti választásokon is ennek segítségével kalkulálták a mandátumokat.

Máltai győzelem és ír veszteség – mi a helyzet a D'Hondt-rendszeren túl?

A frakciók tehát maguk döntenek arról, hogy milyen szabályok, megállapodások figyelembevételével állítanak jelöltet a számukra járó helyek betöltésére mind az európai parlamenti alelnöki tisztségre, mind más pozíciókra nézve.

A néppárti alelnöki helyeket a 2019-es választások óta a távozó ír McGuinness mellett német, osztrák, lengyel és magyar képviselők töltik be (Rainer Wieland, Othmar Karas, Ewa Kopacz és Járóka Lívia). A leosztás arányosságát tekintve, míg a német, lengyel és magyar delegációk az Európai Néppárt legnagyobb nemzeti delegációinak mondhatók, addig az osztrák és az ír delegációt – 7, illetve 5 képviselővel rendelkeznek – bőven megelőzik nemcsak a spanyolok, románok, görögök, de az írek vonatkozásában a hollandok és a svédek is. Sean Kelly arra való hivatkozása tehát, hogy az ír delegációnak jár a tisztség, arányossági szempontból nem állja meg a helyét. Annyi igazság persze van benne, hogy a máltai delegáció messze elmarad az ír mögött, mivel az Európai Néppárt-hoz tartozó máltai Nacionalista Párt színeiben 2019-ben csak két képviselőt tudtak az Európai Parlamentbe juttatni, de azt is figyelembe kell venni, hogy Málta összesen 5 képviselőt delegálhat az uniós intézménybe.¹⁰

A pozíciók elosztása során a frakciók a teljes Parlamentre vonatkozóan veszik figyelembe a megszerezhető tisztségeket, sőt még a képviselőcsoporton belül megszerezhető alelnöki pozíciókat is beszámítják, ennek ellenére a helyek elosztása sok esetben erre tekintettel sem arányos. Általában véve az a gyakorlat, hogy az adott hellyel rendelkező képviselőcsoport jelöltjére egy másik képviselőcsoport nem pályáztat jelöltet, továbbá a frakciókon belüli, a jelöltek személyéről szóló döntést is illik tiszteletben tartaniuk a képviselőcsoport tagjainak.

¹⁰ Név szerint lásd: www.europarl.europa.eu/meps/en/search/advanced?name=&country-Code=MT

Időközi alelnökválasztás az Európai Parlamentben...

Nem így történt azonban 2009-ben, amikor is a brit Edward McMillan-Scott úgy döntött, hogy nyíltan szembefordul¹¹ képviselőcsoportja, az európai konzervatívok (*European Conservatives and Reformists*) jelöltállítási döntésével. Az európai konzervatívok és az Európai Néppárt koalíciós megállapodását a konzervatívok ebben az évben, a 2009-es választásokat követően mondták fel, McMillan-Scott pedig ezt megelőzően, az EPP–ED-koalíció színeiben indulva 2004 és 2009 között már európai parlamenti alelnök volt, ezen tisztségét pedig szerette volna megtartani, azonban az ECR nem őt jelölte.

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának rendelkezései¹² szerint nemcsak képviselőcsoportok állíthatnak jelöltet az Európai Parlament alelnöki pozíciójának elnyerésére, hanem 38 képviselő egyéni jelölésével is lehetőség van rá. McMillan-Scott kihasználta ezt a szabályt, és összegyűjtötte a megfelelő számú támogatót – abban az időben 40 képviselő volt szükséges ehhez –, aminek eredményeként nemcsak kihívta az európai konzervatívok hivatalos jelöltjét, Michał Kamińskit, hanem meg is nyerte a pozíciót. A puccs következményeként az európai konzervatívok képviselőcsoportja azonnali hatállyal kizárta McMillan-Scottot, Kamiński pedig a frakció elnöke lett két évre, mivel 2011-ben lemondott tisztségéről, miután kilépett a lengyel Jog és Igazságosság pártból. McMillan-Scott karrierje is változatosan alakul: 2012-ig a kizárásra tekintettel függetlenként töltötte be alelnöki tisztségét, majd 2012-ben csatlakozott a liberális képviselőcsoporthoz (akkor: ALDE), és további két évre, a 2014-es választásokig annak színeiben volt az Európai Parlament alelnöke.

Sean Kelly természetesen eddigi ismereteink szerint nem merészkedik idáig, és tiszteletben kívánja tartani a néppárti frakció döntését, tény azonban, hogy McGuinness távozásával az ír néppárti delegáció jelentős mértékben veszített befolyásából. Ezzel szemben, mivel a máltai néppárti delegáció másik tagja, David Casa quaestori tisztséget tölt be az Európai Parlamentben, az Európai Parlament Elnökségének¹³ – másnéven Bureau – immáron két máltai tagja is lehet, amennyiben persze a Parlament baloldali pártjai betartják a D'Hondt-rendszer szerinti kötelezettségüket, és valóban megszavazzák a néppárti jelöltet a novemberi plenárison.

2020. október 22.

¹¹ Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2020. február). I. cím. 2. fejezet. 15. cikk: Jelölés és általános rendelkezések.

¹² European Parliament: *Rules of Procedure* (2019. december).

¹³ Az Elnökség az Európai Parlament szabályszerű működéséért felelős szerv.

Felhasznált irodalom

- Consolidated text: Act Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage. 01976X1008(01) — EN — 23.09.2002 — 005.006 — 1 (2002. szeptember 23.). Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:01976X1008\(01\)-20020923](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923)
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata* (2020. február). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-015_HU.html
- European Parliament: *The New European Parliament Vice-Presidents* (2019. július 3.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190627IPR55411/the-new-european-parliament-vice-presidents
- European Parliament: *Rules of Procedure* (2019. december). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_EN.pdf
- European Parliament: *Commission Changes: McGuinness and Dombrovskis Get MEPs' Approval*. 2020. szeptember 28. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20200923STO87725/commission-changes-mcguinness-and-dombrovskis-get-meps-approval
- Kotanidis, Silvia: *Understanding the d'Hondt Method Allocation of Parliamentary Seats and Leadership Positions*. European Parliament, 2019. június. Online: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2019\)637966](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)637966)
- O'Leary, Naomi: *Kelly Loses out on European Parliament Nomination to Succeed McGuinness*. *The Irish Times*, 2020. október 21. Online: <https://www.irishtimes.com/news/politics/kelly-loses-out-on-european-parliament-nomination-to-succeed-mcguinness-1.4387512>
- Vella, Matthew: *Metsola Wins EPP Nomination for European Parliament Vice-President*. *Malta Today*, 2020. október 21. Online: www.maltatoday.com.mt/news/europe/105448/metsola_wins_epp_nomination_for_european_parliament_vicepresident#.YKzwW6gzbIV
- Victor d'Hondt, the Dead Belgian Who Could Influence the European Elections. *The Guardian*, 2019. május 22. Online: www.theguardian.com/politics/shortcuts/2019/may/22/victor-dhondt-the-dead-belgian-who-could-influence-the-european-elections

Az Európai Unió 2020-ban V. – Az Európai Parlament

Az Európai Parlament már 2019 óta azzal a kihívással küzd, hogy elsősorban a politikai erővonalak közötti arányoknak az európai választásokat követő változására tekintettel nem tudja betölteni azt a szerepet, amelyet 2014 és 2019 között kialakított önmaga számára. Hitelességének visszanyerésében a brexitfolyamat kapcsán önmagára vállalt szerepének betöltése jelentett volna új esélyt, azonban a koronavírus-helyzet és az idei év egyéb politikai prioritásai a kezdeti előkelő helyről hátrább szorították a brexit témakörét. Az Európai Parlament így jogalkotási hatáskörének kiterjesztését próbálja keresztülvinni az intézményközi kapcsolatokban, eközben azonban saját működésének jogszerűségét 2020 márciusa óta képtelen megnyugtató módon rendezni. A kérdés látszólagos technikai jellege ténylegesen többet rejt magában, hiszen az eljárási jogszabálysértés következménye a megsemmisítési kereset lehet az Európai Bíróság előtt. Hogy milyen lépésekkel kell számolnia az Európai Parlamentnek, amiért Eljárási Szabályzatát egy formális logikai hiba mentén, ugyanazzal a kifogásolható eljárással módosította, amelyet módosítani éppen kifogásolhatósága miatt vált szükségessé, már csak jövőre derül ki...

Az Európai Parlament működésének történetében a 2020-as év akár a brexitről is szólhatott volna. A 2020. január 29-i plenáris szavazás,¹ amelynek során a Kilépési Megállapodást² szavazta meg a Parlament, elhárítva az utolsó érdemi akadályt is a brit EU-tagság megszűnése előtt, valamint a karácsony délután bejelentett, az EU és Nagy-Britannia közötti kapcsolatok alapelveit rendezni kívánó brexitmegállapodás³ EP általi elfogadása akár keretbe is foglalhatná a Parlament 2020. évi működését – ha a tervekkel ellentétesen nem halasztotta

¹ 2020. január 29. Brüsszel, Európai Parlament. Lásd: www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJQ-9-2020-01-29_HU.html

² Európai Bizottság: *Az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépéséről rendelkező megállapodás* (2020. február 1.).

³ European Commission: *EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Protecting European Interests, Ensuring Fair Competition, and Continued Cooperation in Areas of Mutual Interest* (2020. december 24.).

volna az Európai Parlament januárra⁴ az ominózus döntést. És persze ha nem jönnek közbe egyéb tényezők, amelyek a teljes uniós intézménytörténet rendes folyását legalább egy évre teljesen más mederbe terelték.

„A második világháború vége óta nem nézett szembe Európa ilyen drámai válsághelyzettel. Országaink megmentése érdekében együtt kell cselekednünk Európában. Ezekben a napokban Európa kulcsszava a szolidaritás” – fogalmazott⁵ David-Maria Sassoli, az Európai Parlament elnöke, még mielőtt a Parlament márciusi, utoljára személyes részvétellel megrendezett plenáris ülését végül egynaposra rövidítette, ő maga pedig 14 napos karanténba került korábbi olaszországi utazására tekintettel.

A március 18-án közzétett sajtóközleményében⁶ a Parlament arra a március 10-i közös bizottsági és tanácsi bejelentésre reagált, amelyre egyébiránt elnöke nem is volt hivatalos. Közleménye szerint az intézmény mint társjogalkotó és mint költségvetési hatóság már megkezdte a javasolt intézkedések kidolgozását a leginkább sújtott régiók és közösségek támogatása érdekében. „A Regionális Fejlesztési Bizottság képviselői készek megtalálni a lehető leghatékonyabb módszert a Bizottság által bemutatott beruházási kezdeményezés elfogadásának és gyors végrehajtásának lehetővé tételére. Mivel az uniós finanszírozási szabályok módosítása együttdöntési eljárás keretében történik, a Parlamentnek és a Tanácsnak is el kell fogadnia azt” – hangsúlyozta saját szerepének fontosságát⁷ az Európai Parlament. A valóságban ezzel szemben az első hónapban az Európai Parlament egyáltalán nem talált magára, bizottsági üléseit elnapolta, intézkedéseit elhalasztotta, hiszen egyáltalán nem volt egyértelmű, hogy személyes részvétel nélkül ki mire jogosult, és mire nem. S miután a többi uniós intézménnyel ellentétben az Európai Parlament egyetlen alapidokumentuma sem ismeri a rendkívüli helyzet fogalmát, mindez máig nem egyértelmű.

⁴ European Parliament: *Sassoli: Deal on EU-UK Future Relations Brings Clarity for EU Citizens and Workers* (2020. december 24.).

⁵ European Parliament (2020): i. m.

⁶ Európai Parlament: *A Parlament a COVID-19 járvány által sújtott régiók támogatásának célba juttatásán dolgozik* (2020. március 18.).

⁷ Európai Parlament (2020): i. m.

Brexit – az előre menekülés elveszett lehetősége

Az idei év tehát akár a brexitről is szólhatott volna az Európai Parlament számára, és kiaknázhatta volna azt a kiváló kommunikációs lehetőséget, hogy gyakorlatilag következmények nélkül állhat ki az állampolgárok jogainak védelme mellett, egészen a megállapodásról szóló tárgyalások lezárásáig. Hiába tekinthető azonban a britek január 31-i távozása az integrációtörténet egyik legmegrázóbb pillanatának, a többéves pénzügyi keret tárgyalásainak hasonlóképpen felzaklató momentumai és a persze legfőképpen a Covid-világjárvány lesújtó hatásai mellett a brexittémakör sokat veszített abból a figyelemből, amely egyébként minden tekintetben megillette volna.

Mindez nagy kár az Európai Parlament számára, hiszen bízva a fenti szerepének kiteljesítéséből adódó könnyű győzelemben, jelentős mennyiségű puskaport ellőtt az intézményközi kapcsolatok területén, annak érdekében, hogy a brexiteljárásban bebiztosítsa látványos, de alapvetően informális szerepét. Így jött létre még a 2019-es választásokat megelőzően Elmar Brok európai parlamenti képviselő-matuzsálem úgynevezett brexitsherpa⁸ szerepe, amelyet 2019 májusa – és Elmar Brok nyugdíjazása – után az egymással konkuráló Guy Verhofstadt, az EP *Brexit Steering Group*jának⁹ koordinátora és az Európai Parlament UKCG – *United Kingdom Coordination Group*¹⁰ – nevű másik formációjának elnöke, David McAllister pávatánca váltott fel.

Végül azonban előbb született brexitmegállapodás, mint hogy a két európai parlamenti brexitfelelős dűlőre jutott volna egymás között arra nézve, hogy melyiküket milyen hatáskörök illetik az EP brexittárgyalásával kapcsolatban.

Új többségi arányok és az Európai Parlament döntéshozatala

A 2020-as év intézmények közötti versenyének egyértelmű vesztese¹¹ tehát az Európai Parlament, amelynek lejtmenete a csúcsteljesítményű rendszer 2019-es

⁸ Elmar Brok, European People's Party's Brexit Coordinator and Brexit-sherpa for the European Parliament, on the State of Play of the Withdrawal of the United Kingdom from the European Union. *ElmarBrok.de*, 2018. november 29.

⁹ Lásd: www.europarl.europa.eu/brexit-steering-group/en/home

¹⁰ Lásd: www.europarl.europa.eu/ukcg/en/home

¹¹ Navracsics Tibor: *Az Európai Unió 2020-ban I. – Az intézmények*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 21.

bukásával kezdődött, a biztosi meghallgatások¹² során tanúsított meglehetősen következtelen döntéseivel folytatódott, s a 2020-as pandémiás helyzetből adódó járványügyi korlátozásokat kezelni képtelen eljárási anomáliákba torkollott.

A kialakult helyzet háttérében a 2019-es választások eredményéből adódó többségi arányokat¹³ is sejthetjük, amelyek kifejezetten paralizálják az intézmény működését. Nem a plenáris szavazások során a leginkább szembetűnő mindez, mivel plenáris elé már kidolgozott és politikai értelemben „megrágott” javaslatok kerülnek, sokkal inkább az olyan platformokon való működés körében jelenik meg, mint az Elnökség vagy az Elnökök Értekezlete – pont tehát azon fórumokon, amelyeken az intézmény stratégiai irányítása zajlik.

Az Európai Néppárt ugyan nyert a brexitre tekintettel felszabadult képviselői helyeken,¹⁴ azonban ez a nyereség sem volt elégséges ahhoz, hogy az Európai Konzervatívokkal együtt többséget alakítson ki a döntéshozatal során, mindenképpen szüksége van tehát a liberális frakció konzervatív szárnyának támogatására, az úgynevezett *cordon sanitaire* értelmében pedig az ECR-től jobbra elhelyezkedőkkel együttműködni, megállapodni nem ildomos a mainstream politika számára. Hasonló a helyzet a baloldalon is, a szociáldemokraták a Zöldekkel és az Egyesült Baloldallal sem tudnak többséget elérni a liberális frakció baloldalra húzó tagjainak támogatása nélkül.

Az eredmény az állandó kompromisszumra törekvés kényszere, a markáns álláspontok háttérbe szorulása, kevésbé ideális esetekben pedig teljes döntésképtelenség.

Kezdeményezési jogkört a Parlamentnek – ha nincs hová előre, kanyarodj!

A kialakult helyzetet a Parlament szemmel láthatólag azzal a törekvésével kívánja kompenzálni, hogy igyekszik jogalkotási hatásköreit a maximális mértékben kiterjeszteni,¹⁵ különösen, ami a jogalkotási kezdeményezéseket illeti, eközben pedig a dolgok rendes menetének megfelelően a Bizottságot kritizálja.

¹² Petri Bernadett: *Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetetlenségi vizsgálata*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 29.

¹³ Lásd: www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/tools/majority-calculator/

¹⁴ European Parliament: *Number of MEPs to be Reduced after EU Elections in 2019* (2018. június 13.).

¹⁵ European Parliament: *The European Parliament's Right of Initiative*. (2020b. június).

A Szerződések értelmében jogalkotási kezdeményezési hatáskörrel¹⁶ csak és kizárólag az Európai Bizottság rendelkezik. Az Európai Parlament legutóbbi jelentéstervezetében úgy véli, hogy a Bizottság Szerződésekben rögzített jogalkotási kezdeményezési joga az elmúlt években nem volt sem konstruktív, sem eredményes, mivel az elmúlt évtizedben csökkent a Bizottság teljesítménye, és a Bizottság elnökei nem vállalták politikai felelősségüket. A jelentés e helyzetből az egyetlen kiutat abban látja, hogy a Szerződés felülvizsgálatát szükséges annak érdekében kilátásba helyezni, hogy a Parlament közvetlen jogalkotási kezdeményezési jogot kapjon. Megállapításai szerint a Parlament jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezési eljárásainak csupán egyharmada tekinthető sikeresnek, és hogy a 2011 óta elfogadott jogalkotási kezdeményezésekről (*Own Initiative Legislative Report, INL*)¹⁷ szóló jelentések többsége nem vezetett pozitív válaszhoz a Bizottság részéről.

Miután az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló 2010. évi keretmegállapodás¹⁸ szerint a Parlament állásfoglalásaira való válaszadás tekintetében a Bizottságot három hónapos határidőn belüli válaszadási kötelezettség terheli, valamint a saját kezdeményezésű jogalkotási jelentés nyomán előterjesztendő jogalkotási javaslat benyújtására egyéves határidő áll a Bizottság rendelkezésére, ez pedig számos esetben elmarad, úgy véli a jelentéstevő, a legjobb megoldás, hogy amennyiben a Bizottság nem hajtja végre a Parlament jogalkotási felkérését, a képviselők többségével elfogadott parlamenti állásfoglalás képezze a maga a Parlament által kezdeményezendő jogalkotási eljárás alapját.

A politikai arányok fenti módon való alakulása nem jelent persze felmentést az intézmény számára az alól sem, hogy működése saját Eljárási Szabályzata és az uniós alapokmányok előírásainak megfelelően történjen. E tekintetben pedig a hatásköri bővítés sem kínál megoldást. S a helyzet mégis az, hogy ezen a területen maradt el az Európai Parlament a leginkább, illetve az a mód, amelyen rendezni kívánja működési kihívásait, nem pusztán távol áll az ideálistól, hanem egy lényeges formális logikai szabály hibájában is szenved.

¹⁶ Lásd: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:initiative_right; European Parliament: *Draft Opinion of the Committee on Legal Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on Parliament's Right of Initiative [2020/2132(INI)]*. Committee on Legal Affairs, (2020e. november 11.).

¹⁷ European Parliament: *Rules of Procedure of the European Parliament* (2020. szeptember). Title II. Chapter 2. Rule 54: Own-initiative reports.

¹⁸ *Framework Agreement on Relations between the European Parliament and the European Commission*. (2010. november 20.).

A tautológia az tautológia – avagy kivel kártyázik az Örökkévaló?

A Parlament pandémia alatti távműködését az Eljárási Szabályzat¹⁹ módosítása által rendezni hivatott Bischof-jelentés²⁰ a 2020. évi utolsó, decemberi plenáris ülés napirendjén szerepelt. A jelentés szükségessége 2020 áprilisa körül merült fel, amikor az Alkotmányügyi (AFCO) Bizottság ülésén első ízben elhangzott, hogy az Európai Parlament jelenlegi működése – különös tekintettel a távszavazási eljárásokra, a határozatképessegre vonatkozó szabályokra, a plenáris vitában való részvételre, a képviselői jogosítványok korlátozására stb. – nem áll összhangban az Eljárási Szabályzat hatályos rendelkezéseivel. A helyzet megoldására az AFCO munkacsoportot alakított, amely előkészítette az Eljárási Szabályzat módosítását.

Ezt a döntést több mint féléves helyben járás követte, mire a munkacsoport a szakbizottság elé terjesztette a megoldási javaslatát,²¹ amely azonban gyakorlatilag csak a működéssel kapcsolatos kisebb szépséghibák elrejtésére volt alkalmas, nem pedig arra, hogy új alapokat teremtsen a rendkívüli helyzet alatti működésnek, s ezáltal kizárja, hogy az Eljárási Szabályzattal összhangban nem álló működésre alapozott megsemmisítési kereset marasztaló ítélettel záruljon, amelynek következménye akár a Parlament valamennyi, 2020 márciusa óta hozott határozatának megsemmisítése is lehet.

A Parlament legalább részben felismerte azt a dilemmát, hogy az Eljárási Szabályzat módosításáról szóló döntése is a Bíróság elé citálható,²² így aztán saját Jogi Szolgálatához fordult azzal a kérdéssel, hogy milyen módon lehetne leginkább úgy megvalósítani az Eljárási Szabályzat módosítását, hogy az ne vezessen marasztaló ítélethez.

A Jogi Szolgálat igen kreatív véleménye két lehetőséget tartott megvalósíthatónak e körben. Az egyik egy úgynevezett *sunset clause* alkalmazása, amely 6 hónapos vagy 12 hónapos hatállyal jogszerűvé tenné az Európai Parlament rendkívüli helyzetben való működését, bármilyen módon is zajlik az. A másik

¹⁹ European Parliament: *Rules of Procedure of the European Parliament* (2020a. február).

²⁰ European Parliament: *Report on Amendments to the Rules of Procedure in Order to Ensure the Functioning of Parliament in Extraordinary Circumstances [2020/2098(REG)]*. Committee on Constitutional Affairs, (2020d. október 16.).

²¹ European Parliament (2020d): i. m.

²² *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Article 265. C 202/163* (2016. június 7.).

lehetőség pedig plenáris szavazás a módosítókról és a jelentésről a járványhelyzet alatt szokásossá vált elektronikus távszavazási eljárásban.

A Jogi Szolgálat véleménye alapján az Elnökök Értekezlete a távszavazásról döntött, amelynek alapján az Európai Parlament plenáris ülése december 17-én jelentős többség mellett elfogadta²³ az Eljárási Szabályzat módosítását, úgy, hogy az sem az immáron 9 hónapja tartó, a strasbourgi ülések elmaradásából adódó jogsértő helyzetre nem kínált megoldást, sem pedig a jelenlét és a határozatképesség, valamint a képviselői felszólalási jogosultságok korlátozásából adódó problémákat nem rendezte. Ezzel szemben azonban a Parlament azzal az eljárással fogadta el saját eljárásának módosításait, amely eljárás jogszerűtlensége miatt maguk a módosítók szükségessé váltak.

A *petitio principii*,²⁴ az önmagába forduló érvelés, vagy más néven körkörös érvelés, olyan informális érvelési hiba, amelyben a beszélő a következtetést a feltett bizonyítandó állítás igaznak feltételezésével igazolja. Erich Fromm német filozófus és pszichológus *A rombolás anatómiája*²⁵ című könyvében így fogalmaz: „És máris kilyukadtunk egy körben forgó érvelésnél: abból indulunk ki, amit az elmélet megkövetel, majd azt állítjuk, hogy a tények igazolták az elméletet.”

Egy ismert pesti vicc példájával élve:

- A mi rabbink megsúgta nekünk, hogy sábeszkor magával az Örökkévalóval szokott kártyázni.
- És biztosan nem hazudik az a ti rabbitok?!
- Csak nem gondolod, hogy az Örökkévaló leülne kártyázni egy hazuggal!?

Azt azonban, hogy vajon sikerült-e az Európai Parlamentnek jogszerűtlen eljárásának keretében igazolnia saját működésének jogszerűségét – és kivel ült le az Örökkévaló kártyázni –, már csak 2021-ben tudhatjuk meg.

2020. december 30.

²³ European Parliament: *European Parliament decision of 17 December 2020 on amendments to the Rules of Procedure in order to ensure the functioning of Parliament in extraordinary circumstances [2020/2098(REG)]*. (2020f. december 17.).

²⁴ *Petitio Principii*. (Begging the Question or Circular Argument). Lásd: <https://philosophy.lander.edu/logic/circular.html>

²⁵ Erich Fromm: *A rombolás anatómiája*. Budapest, Háttér, 2004.

Felhasznált irodalom

- Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Article 265.* (2016. június 7.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E265>
- Elmar Brok, European People's Party's Brexit Coordinator and Brexit-sherpa for the European Parliament, on the State of Play of the Withdrawal of the United Kingdom from the European Union. *ElmarBrok.de*, 2018. november 29. Online: www.elmarbrok.de/archives/elmar-brok-european-peoples-partys-brexit-coordinator-and-brexit-sherpa-for-the-european-parliament-on-the-state-of-play-of-the-withdrawal-of-the-united-kingdom-from-the-european-u
- Fromm, Erich: *A rombolás anatómiája*. Budapest, Háttér, 2004.
- Európai Bizottság: *Az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépéséről rendelkező megállapodás* (2020. február 1.). Online: https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_hu
- European Commission: *EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Protecting European Interests, Ensuring fair Competition, and Continued Cooperation in Areas of Mutual Interest* (2020. december 24.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2531
- Európai Parlament: *A Parlament a COVID-19 járvány által sújtott régiók támogatásának célba juttatásán dolgozik* (2020. március 18.). Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200313IPR74903/az-ep-a-covid-19-által-sujtott-regiok-tamogatasanak-celba-juttatasan-dolgozik
- European Parliament: *Number of MEPs to be Reduced after EU Elections in 2019* (2018. június 13.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180607IPR05241/number-of-meps-to-be-reduced-after-eu-elections-in-2019
- European Parliament: *Rules of Procedure of the European Parliament* (2020a. február). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_EN.html
- European Parliament: *The European Parliament's Right of Initiative* (2020b. június). Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU\(2020\)655134\(-SUM01\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655134/IPOL_STU(2020)655134(-SUM01)_EN.pdf)
- European Parliament: *Rules of Procedure of the European Parliament* (2020c. szeptember). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/RULE-054_EN.html?redirect
- European Parliament: *Report on Amendments to the Rules of Procedure in Order to Ensure the Functioning of Parliament in Extraordinary Circumstances [2020/2098(REG)]*. Committee on Constitutional Affairs (2020d. október 16.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0194_EN.html
- European Parliament: *Draft Opinion of the Committee on Legal Affairs for the Committee on Constitutional Affairs on Parliament's Right of Initiative [2020/2132(INI)]*. Committee on Legal Affairs, (2020e. november 11.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PA-657481_EN.pdf
- European Parliament: *European Parliament Decision of 17 December 2020 on Amendments to the Rules of Procedure in Order to Ensure the Functioning of Parliament in Extraordinary Circumstances [2020/2098(REG)]* (2020f. december 17.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0380_EN.html
- European Parliament: *Sassoli: Deal on EU-UK Future Relations Brings Clarity for EU Citizens and Workers* (2020g. december 24.). Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201223IPR94601/sassoli-eu-uk-deal-brings-clarity-for-eu-citizens-and-workers

Az Európai Unió 2020-ban V. – Az Európai Parlament

Framework Agreement on Relations between the European Parliament and the European Commission (2010. november 20.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:304:0047:0062:EN:PDF>

Navracsics Tibor: *Az Európai Unió 2020-ban I. – Az intézmények*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. december 21. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/12/21/az-europai-unio-2020-ban-i-az-intezmenyek>

Petri Bernadett: *Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetlenségi vizsgálata*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. szeptember 29. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/29/ockham-borotvaja-a-jogi-bizottsagban-az-uj-biztosjeloltek-osszeferhetlensegi-vizsgálata>

Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre?

Pénteken, 2020. március 20-án kerül sor az új szlovák parlament alakuló ülésére, az új kormányt pedig szombaton nevezi ki Zuzana Čaputová államfő. Mint ismeretes, 2020. február 29-én parlamenti választásokat tartottak Szlovákiában, amelyet Igor Matovič pártja, az Egyszerű Emberek és Független Személyiségek (OĽaNO) nagy előnnyel megnyert. Az előzetes tárgyalások alapján a baloldali Smer vezette „maffiakormányt” várhatóan egy négypárti jobbközép kormánykoalíció váltja, azonban kérdéses, hogy milyen hatással lesz ez a kormányváltás a visegrádi együttműködésre.

Miért kerül sor kormányváltásra, és ki az az Igor Matovič?

Ján Kuciak újságíró és menyasszonyának meggyilkolásával Szlovákiában jelentős társadalmi változások indultak be. Az azóta eltelt két évben fény derült a gyilkosság megrendelésével vádolt maffiafőnök, Marián Kočner és a szlovák kormány elöljárói közti közeli kapcsolatokra és függőségi viszonyra. Időközben Robert Fico-t Peter Pellegrini váltotta a miniszterelnöki székben, ez azonban nem bizonyult elégséges korrekciónak a kormányzó pártok részéről. E változási folyamat eredménye, hogy a tavalyi évben a jobboldali és liberális pártok jelöltje, Zuzana Čaputová nyerte az államfőválasztást, és a 2020-as parlamenti választás fő témája is a korrupció és maffiához szorosan kötődő kormány megdöntése volt.

Ezt a változási folyamatot és változás iránti igényt használta ki Igor Matovič, akinek minimális struktúrákkal és alacsony tagsággal működő pártját 2019 novemberében bár alig mérték a parlamenti bejutási küszöb fölé, a választásokat végül a szavazatok 25%-át besöpörve nyerte meg. Matovič az aktivistákat és nem kifejezetten a politikai rendszerben megszokott szereplőket tömörítő pártjának kampányát – gyakran politikai performanszok keretén belül – két témára, a korrupció felszámolására és a maffiakormány megdöntésére összpontosította, jelentősen építve a választók csalódottságára és a szlovák

Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre?

politikában jellemző pártok közötti átjárhatóságra.¹ A választásokon ráadásul a liberálisok egyértelmű vereséget szenvedtek: a Čaputovát jelölő – és államfői tisztségig juttató – PS–Spolu (Progresszív Szlovákia – Együtt) liberális szövetség be sem jutott a parlamentbe. A szavazatok több mint egynegyedét egyébként olyan pártok kapták, amelyek nem tudták megugrani a parlamenti bejutási küszöböt, beleértve a magyar politikai pártokat is.²

Mit kell tudni a koalíciós partnerekről és az új szlovák kormányról?

A 2020-as parlamenti választások eredményeként négypárti jobbközép kormány alakul Szlovákiában. A kormánykoalíciót az alábbi pártok alkotják:

- OĽaNO (Egyszerű Emberek és Független Személyiségek): a populista-konzervatív párt több kisebb pártot tömörít, elnöke Igor Matovič;
- Sme rodina (Család vagyunk): a konzervatív, bevándorlásellenes párt vezetője a kilenc különböző hölgytől tíz gyermeket vállaló nagyvállalkozó, Boris Kollár, akit azonban szintén az a vád ért, hogy üzleti kapcsolatban áll a maffiával;
- SaS (Szabadság és Szolidaritás): a jobbközép-euroszkeptikus párt elnöke Richard Sulík, közgazdász és korábbi európai parlamenti képviselő;
- Za ľudí (Az Emberekért): a centrista pártot a korábbi köztársasági elnök, Andrej Kiska alapította.

Időközben jelentős változások álltak be náluk, hiszen Kiska visszavonulni látzik a politikából,³ és bár egyelőre marad pártja elnöke, a parlamenti mandátumáról lemondott.⁴

Bár egyes elrugaszkodott vélemények⁵ szerint az új kormány „ultrakonzervatív, fundamentalista keresztény”, Matovičnak valójában egy nagyon

¹ Petróczi Rafael: Szlovák választás: Miért nyert a jobboldal, és miért buktak el a liberálisok? *Azonnali*, 2020. március 2.

² A szlovák parlamenti választás egyfordulós és teljesen arányos, az egész ország egy választási körzetet alkot. A választók pártlistákra szavaznak, amelyeken legfeljebb négy preferenciaszavazatot adhatnak az egyes jelölteknek, ezáltal rangsorolva őket. A bejutási küszöb az önállóan induló pártok esetében 5%, kettő vagy három pártból álló pártszövetségek esetében 7%.

³ Kiska bedobja a törölközőt? *Ma7*, 2020. március 17.

⁴ Remišová megerősítette Kiska lemondását. *Ma7*, 2020. március 17.

⁵ Bötös Botond: A nagyszombati paraszt felkeltette az alvó sárkányt – Nemzeti konzervatív fordulat Szlovákiában. *Átlátszó*, 2020. március 3.

sokszínű kormányt kell kordában tartania. Az új kormányfő ezért a világnézeti kérdéseket háttérbe kívánja szorítani.⁶ Ráadásul a koalíciós partnerek között jelentős véleménykülönbségek és konfliktusok vannak. A Sme rodina egyik képviselője például a Kuciak-gyilkosság megrendelésével vádolta meg⁷ Kiskát, illetve a Sulík és Matovič közti viszony sem felhőtlen, ami a kormányalakítási tárgyalások során is láthatóvá vált.⁸ Mindezt tetézi, hogy Matovič egy rendkívül nehéz időben, a koronavírus okozta egészségügyi vészhelyzet közepette és a járvány okán kibontakozó gazdasági válság kezdetén veszi át a kormányrudat.

A négypárti kormánykoalíció jó politikai pozíciót biztosít az új miniszterelnöknek és pártjának. A Sme rodinával, az SaS-szelés a Za ľudival kiegészülve alkotmányos többsége lesz a kormánykoalíciónak. Matovič ugyanakkor a három potenciális kormányzati partnere közül bármelyiket nélkülözve is többségi koalíciót tud felállítani és fenntartani. Ezt az erős pozícióját jól szemlélteti az a tény is, hogy mindhárom hatalmi tárcát, a belügyet, a pénzügyet és a védelmi minisztériumot, az új kormányfő pártja adja, amire korábban soha sem volt példa Szlovákiában. A leg súlyosabb kérdés az új szlovák kormány kapcsán azonban továbbra is az, hogy az eddig leginkább politikai performanszokban jeleskedő Igor Matovič egyben tudja-e tartani a kormánykoalícióját egy olyan válságos időszakban, mint amilyen a koronavírus-járvány után várható.

Matovič viszonyulása a magyar kormányhoz és a visegrádi együttműködéshez

Igor Matovičnak elmondása szerint Orbán Viktor magyar miniszterelnökkel kapcsolatban nincs különösebb kifogása.⁹ Az Orbán-kormány szociális és családpolitikai intézkedéseit és a Nemzeti Konzultációkat jó dolognak tartja, de nem ért egyet az „antiszemita, Soros-ellenes óriásplakátokkal”, a médiát illetően pedig szerinte Orbán Viktor túlment a határon.¹⁰ Ezzel együtt magyaror-

⁶ Matovič: Értékrendbeli és világnézeti kérdések nem lesznek a kormányprogramban. *Felvidék.ma*, 2020. március 6.

⁷ Németh Takács Henrietta: A Sme rodina egyik képviselője szerint Kiska ölette meg Ján Kuciakot. *Körkép.sk*, 2020. március 4.

⁸ Dunajszki Éva: Matovič úgy győzött, hogy Sulík közben nem veszített. *Ma7*, 2020. március 16.

⁹ Finta Márk: Bohócból megváltó – hogyan nyerte meg Igor Matovič a szlovák választást? *24.hu*, 2020. március 2.

¹⁰ Igor Matovič: Csodálom Orbán Viktor kitartását és tetszenek a nemzeti konzultációi. *Körkép.sk*, 2020. március 5.

Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre?

szági elemzők is a gördülékeny V4-es együttműködés megmaradását várják¹¹ az új szlovák kormány hivatalba lépése után.

Az új szlovák kormány európai és visegrádi politikája, valamint a magyar–szlovák kapcsolatok tekintetében meghatározó a miniszterelnök mellett a külügyminiszter személye lesz. A március 18-án előzetesen bemutatott¹² új kormányban a külügyi tárcát Ivan Korčok¹³ karrierdiplomata, egykori brüsszeli állandó képviselő, korábbi berlini és jelenlegi washingtoni nagykövet, az euroszeptikus és jobbközép SaS párt jelöltje kapta. Korčok tapasztalt, első vonalból érkező, a brüsszeli és uniós viszonyokat jól ismerő diplomata, aki a nemzeti szuverenitás megerősítése és védelme mellett határozottan kiálló párt jelöltje. Ez mindenképpen bizakodásra adhat okot a jelenlegi, szoros együttműködésen alapuló V4-es kapcsolatokat illetően.

A kormánykoalíció sokszínűsége az európai politikai hovatartozásuk alapján is megmutatkozik. Míg a legnagyobb kormánypárt, az OĽaNO, az Európai Néppárt, addig az uniós ügyekért is felelős külügyminisztert adó SaS az Európai Konzervatívok és Reformisták képviselőcsoportjához tartozik. Ezzel szemben az új házelnök, Boris Kollár pártja, a Sme rodina az Identitás és Demokrácia európai pártszövetség tagja.

Mi lesz a felvidéki magyarokkal?

Matovič és a felvidéki magyarok viszonya történelmileg erősen terhelt. Tíz évvel ezelőtti, Most-Híddal közös kormányzásuk idején oroszlárnrszt vállalt a kisebbségi nyelvtörvény magyarok számára kedvező módosításának ellehetetlenítésében, illetve hangosan kiállt a magyarokat sújtó kettős állampolgárság szankcionálásának fenntartása mellett.¹⁴ Mára ez a helyzet jelentősen megváltozott. A kampányban pártja az állampolgársági törvény megváltoztatása mellett foglalt állást (bár a párt képviselője, Jaroslav Nad' az egyik kezével adott, a másikkal pedig elvett, amikor azt mondta:¹⁵ „Orbán Viktor értel-

¹¹ Nézőpont: Megmaradhat a gördülékeny együttműködés a V4-ben. *Magyar Nemzet*, 2020. március 5.

¹² Matovič bemutatta a minisztereit. *Ujszo*, 2020. március 18.

¹³ Lásd: www.globsec.org/speakers/ivan-korcok/

¹⁴ Hamberger Judit: *Majdnem fülkeforradalom Szlovákiában, avagy az előrehozott választások*. Budapest, Magyar Külügyi Intézet, 2012.

¹⁵ Komjáthy Lóránt: Az OĽaNO is megváltoztatná az állampolgársági törvényt, de nem fenntartások nélkül. *Körkép.sk*, 2020. február 4.

metlen törvényére egy másik értelmetlen törvénnyel válaszolt Szlovákia”), illetve tavaly közös választási lista állítását is felajánlotta a Magyar Közösség Pártjának (ezt a párt vezetése elutasította). A kormánynak ugyanakkor nem lesz magyar tagja, ugyanis az OLaNO listáján Matovič után a legtöbb preferenciaszavazatot begyűjtő Grendel Gábor az előzetes várakozásokkal¹⁶ ellentétben nem kapta meg a belügyi tárcát.

A szlovákiai magyar politikai érdekképviselő szempontjából azonban sokkal súlyosabb probléma, hogy a felvidéki magyarságnak Trianon óta először nincs képviselője a szlovák törvényhozásban, miután a február végi választáson mind az MKP, mind a Most-Híd a parlamenti bejutási küszöb alatt maradt (utóbbi négy év kormányzás után megsemmisítő vereséget szenvedve). Ráadásul a magyar választók jelentős része már az idei választás során is szlovák pártra, jellemzően a Matovič vezette OLaNO-ra szavazott.¹⁷ Éppen emiatt a szavazatszerzési szempont (világossá vált, hogy van esélye a magyarok körében is) és a jó visegrádi viszony fenntartása miatt sem valószínű, hogy visszatér a magyarellenes Matovič. A szlovákiai magyar pártoknak ugyanakkor újjá kell szervezni magukat, ha nem akarják, hogy az etnikai politizálás tárgyalanná váljon a Felvidéken. Mindezt azonban a jó visegrádi együttműködés fenntartására tekintettel kell megvalósítaniuk, elkerülve, hogy kilátástalan helyzetben szoruljanak be Budapest és Pozsony közé.

2020. március 19.

Felhasznált irodalom

- Bőtös Botond: A nagyszombati paraszt felkeltette az alvó sárkányt – Nemzeti konzervatív fordulat Szlovákiában. *Átlátszó*, 2020. március 3. Online: <https://vilagterkep.atlatszo.hu/2020/03/03/a-nagyszombati-paraszt-felkeltette-az-alvo-sarkanyt-nemzeti-konzervativ-fordulat-szlovakiaban/>
- Dunajszki Éva: Matovič úgy győzött, hogy Sulík közben nem veszített. *Ma7*, 2020. március 16. Online: <https://ma7.sk/aktualis/matovic-ugy-gyozott-hogy-sulik-kozben-nem-veszített>
- Finta Márk: Bohócból megváltó – hogyan nyerte meg Igor Matovič a szlovák választást? *24.hu*, 2020. március 2. Online: <https://24.hu/kulfold/2020/03/02/igor-matovic-szlovak-valasztas/>
- Grendel belügyminiszter, Nad' védelmi-, Sulík pénzügyminiszter. A SIS Kolláréké – Célegyenesben a kormányalakítási tárgyalások. *Körkép.sk*, 2020. március 9. Online: <https://korkep.>

¹⁶ Grendel belügyminiszter, Nad' védelmi-, Sulík pénzügyminiszter. A SIS Kolláréké – Célegyenesben a kormányalakítási tárgyalások. *Körkép.sk*, 2020. március 9.

¹⁷ Kolek Zsolt: Kijózanító választások: Talpra áll a felvidéki magyarság? *Ma7*, 2020. március 14.

Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre?

sk/cikkek/belfold/2020/03/09/grendel-belugyminiszter-nad-hadugyminiszter-sulik-penzugyminiszter-a-sis-kollareke-celegyenesben-a-kormanyalakitasi-targyalasok/

Hamberger Judit: *Majdnem fülkeforradalom Szlovákiában, avagy az előrehozott választások*. Budapest, Magyar Külügyi Intézet, 2012.

Igor Matovič: Csodálom Orbán Viktor kitartását, és tetszenek a nemzeti konzultációi. *Körkép.sk*, 2020. március 5. Online: <https://korkep.sk/cikkek/belfold/2020/03/05/igor-matovic-csodalom-orban-viktor-kitartasat-es-tetszenek-a-nemzeti-konzultacioi/>

Kiska bedobja a törölközőt? *Ma7*, 2020. 03. 17. Online: <https://ma7.sk/aktualis/kiska-bedobja-a-torulkozot>

Kolek Zsolt: Kijózanító választások: Talpra áll a felvidéki magyarság? *Ma7*, 2020. március 14. Online: <https://ma7.sk/aktualis/kijozanito-valasztasok-talpra-all-a-felvideki-magyarsag>

Komjáthy Lóránt: Az OĽaNO is megváltoztatná az állampolgársági törvényt, de nem fenntartások nélkül. *Körkép.sk*, 2020. február 4. Online: <https://korkep.sk/cikkek/belfold/2020/02/02/az-olano-is-megvaltoztatna-az-allampolgarsagi-torvenyt-de-nem-fenntartasok-nelkul>

Matovič: Értékrendbeli és világnézeti kérdések nem lesznek a kormányprogramban. *Felvidék.ma*, 2020. március 6. Online: <https://felvidek.ma/2020/03/matovic-ertekrendbeli-es-vilagnezeti-kerdesek-nem-lesznek-a-kormanyprogramban/>

Matovič bemutatta a minisztereit. *Ujszo*, 2020. március 18. Online: https://ujsoz.com/kozelet/matovic-bemutatta-a-minisztereit?fbclid=IwAR2FnCA_L05uPTomK99v5H1_RrehgPD-REyCKQd69ct9UuUxUff_gybDdqKjM

Németh Takács Henrietta: A Sme rodina egyik képviselője szerint Kiska ölette meg Ján Kuciakot. *Körkép.sk*, 2020. március 4. Online: <https://korkep.sk/cikkek/belfold/2020/03/04/a-sme-rodina-egyik-kepviseloje-szerint-kiska-olette-meg-jan-kuciakot/>

Nézőpont: Megmaradhat a gördülékeny együttműködés a V4-ben. *Magyar Nemzet*, 2020. március 5. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/nezopont-megmaradhat-a-gordulekeny-egyuttmukodes-a-v4-ben-7851701/>

Petróczi Rafael: Szlovák választás: Miért nyert a jobboldal, és miért buktak el a liberálisok? *Azonnali*, 2020. március 2. Online: https://azonnali.hu/cikk/20200302_szlovak-valasztas-miert-nyert-az-o-ano-es-miert-buktak-el-a-liberalisok

Remišová megerősítette Kiska lemondását. *Ma7*, 2020. március 17. Online: <https://ma7.sk/aktualis/remisova-megerositette-kiska-lemondasat>

Áron James Miszlivetz

Reimagining European Enlargement: A New Way Forward?

The 2019 European Council conclusions stated that member states are fully committed towards the enlargement of the Western Balkans with special regards to North Macedonia and Albania and to make a decisive decision by October 2019. In 2020 the EU faces new challenges in its southern neighbourhood where it needs to strengthen its political, economic and security commitments. Therefore the European Commission released a revised enlargement methodology which means the two candidate countries will need to adapt to new measures. At the same time the enlargement process includes reversible effects which can change the appetite for joining the European club. The new Hungarian Commissioner for Enlargement was ambitious in setting concrete goals, while also pushing member states towards greater support. Hungary has been providing assistance regarding the implementation for reforms in the form of “integration experts” who work closely with the host country’s government. For Hungary, the Western Balkans enlargement is not only of economic importance, but also holds implications geopolitically, security-wise including minority rights. Overall, a successful strategy can strengthen competitiveness not only on a regional, but EU-wide level.

The birth of a more credible, dynamic, predictable and political EU accession process

While the European Council conclusions of last June call for a more robust enlargement policy vis-à-vis the Western Balkans, the concerns of France have halted the opening of accession talks with North Macedonia and Albania. The Macedonian leadership made great commitments towards deeper European integration by changing the country’s name – thus changing its own identity – to North Macedonia. The constitutional change known as the Prespa Agreement was first symbolically ratified by Greece bringing the country closer to European economic and political integration. Nevertheless, the two candidate countries are still in the waiting room despite the efforts made. Out of

Reimagining European Enlargement: A New Way Forward?

the 27 EU members, France raised concerns pushing for a more credible, goal-oriented and pragmatic enlargement process. The new proposal laid down by the new Commissioner for Enlargement Mr. Várhelyi entitled *A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process* made the process more flexible, reversible with a possibility to speed up accession talks than before. This means that countries striving for accession can also have certain access to EU funds and be part of common EU projects which can facilitate their integration into the Union. On the other hand, the opening of chapters can be halted in case of a fallback in reforms. This way the process can be slowed down or accelerated, which resembles the “carrots and sticks” policy the EU often uses towards its external partners.

Western Balkans from a Hungarian perspective

The EU can only make integration successful if it involves EU member states who have firsthand experience from EU accession such as the vigorous adoption of the *acquis communautaire*. From Hungary’s perspective the Western Balkans integration is not purely of economic importance. The connection of the countries involves a wide range of important issues from a security perspective, involving tackling illegal migration, protecting the rights of national minorities and cooperating in the EU’s external border management, as well as developing exports and financing green investment projects.¹ With over 15 years of EU membership and a great knowledge of EU institutions and decision-making process, Hungary can make use of its past experience as a regional actor for enhanced integration. In practice, the country provides integration experts to several countries in the region, including Montenegro, Albania or North Macedonia. The closer relationship will gain momentum, as the United Kingdom leaves the European Union in such uncertain times. The focus is now shifting towards Central Eastern Europe and the Western Balkans. While the Instrument for Pre-Accession III as part of the multiannual financial framework will continue to be vital for those seeking EU accession, the support of regional actors with the historical experience of new member states will be capable in building a direct social, cultural, economic and mobility link which

¹ The Hungarian Government has set up the Western Balkans Green Center in order to support the green transition of Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro and Serbia which will transform into a regional multi-donor fund by 2021.

can serve as a pragmatic example. For example, the Via Carpatia moving from the Baltic states via the Visegrád countries down to Greece can serve as a new example for a possible EU–Western Balkans highway and transport corridor.

Overall, the Commission presented a positive progress report for Albania and North Macedonia, which can provide a strong incentive for all members of the European Council to fully endorse the beginning of accession talks with North Macedonia and Albania by the end of this year. This will not only give a boost to counter enlargement fatigue, but also increase regional and overall EU competitiveness creating a stronger and more committed partnership with neighbouring countries and increasing the overall security of our Union.

13 March 2020

Impact of the Coronavirus on ECI Procedures – Will the Commission Extend Deadlines?

The coronavirus has completely reversed not only our everyday lives, but several European Union proceedings as well. The pandemic significantly affects the two Hungarian-related European Citizens' Initiatives (ECIs) for the protection and promotion of rights and interests of national minorities, the *Cohesion Policy Initiative* and the *Minority SafePack Initiative (MSPI)*. While in the former the collection of signatures is still ongoing, the latter, after successfully gathering the necessary statements of support, is currently waiting for the response of EU institutions. The Commission has not yet taken decisions in response to the coronavirus in relation to the ECI procedures. In terms of the above mentioned ECIs it would mean, on the one hand, the extension of the signature collection period and, on the other hand, the extension of the period of examination of the proposals by the Commission. This analysis attempts to predict these decisions.

Cohesion Policy Initiative

In 2013, the European Commission rejected the registration of the *Cohesion Policy for the Equality of the Regions and the Sustainability of the Regional Cultures* ECI on the grounds that the proposal falls outside the scope of the EU (the initiative¹ is often referred to as 'ECI on national minority regions' as it calls upon the cohesion policy of the EU to pay special attention to regions with national, ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics). The organisers challenged the Commission's decision at the Court of Justice of the European Union. While the first-instance judgment² of the General Court dismissed the

¹ *Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures.* European Citizens' Initiative.

² Judgment of the General Court of 10 May 2016 in Case T-529/13. Balázs-Árpád Izsák and Attila Dabis v. European Commission.

plaintiffs' claims in its entirety, the second-instance judgment³ of the Court of Justice, published on 7 March 2020, found that the Commission had erred in law when it refused to register the Cohesion Policy Initiative. Accordingly, the Commission registered the initiative. The one-year-long signature collection period started on 7 May 2019, thus, the deadline to collect at least one million signature from at least seven Member States was 7 May 2020. However, due to the restrictions made by the Member States in course of the fight against the coronavirus pandemic, the organisers requested⁴ the Commission to extend the period for the collection of statements of support. The ECI dedicated NGO *The ECI Campaign* has also appealed⁵ to the Commission to extend the deadline for ongoing ECIs due to the coronavirus.

Although the extension of the signature collection period is a sensible and fair request, the problem lies in the lack of clear legal basis for the extension. However, the extension of the collection period can be justified on several grounds:

- a) *Achieving the objective of the ECI*: According to the Regulation⁶ on the citizens' initiative ('ECI Regulation'), this tool of EU participatory democracy contributes to enhancing the democratic functioning of the Union through the participation of citizens in its democratic and political life. However, restrictions applied by Member States make this participation impossible. Although the initiative can be signed online, supporting an ECI on paper form is an essential element, as a significant part of society can support initiatives only through this traditional way.
- b) *Vis maior*: In our view, the emergency caused by the pandemic resulted in vis maior (force majeure). Although the concept of 'force majeure' is not defined in EU law, according to the Court's settled case law, it shall refer to unusual and unforeseeable circumstances which were beyond the control of the party by whom it is pleaded and the consequences of which could not have been avoided even if all due care had been exercised,

³ Judgment of the Court of 7 March 2019 in Case C-420/16 P. Balázs-Árpád Izsák and Attila Dabis v. European Commission.

⁴ *Aláírásgyűjtés a nemzeti régiók védelmében: az SZNT a határidő meghosszabbítását kérte.* Maszol.ro, 08 April 2020.

⁵ *Call for Extension of Deadline for Ongoing ECIs due to Corona Virus.* European Citizens' Initiative.

⁶ *Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative.* Official Journal of the European Union, L 130/55, 17.05.2019.

Impact of the Coronavirus on ECJ Procedures – Will the Commission Extend Deadlines?

while its meaning must be determined by reference to the legal context in which it is to operate.⁷

- c) *Previous precedents*: Due to initial problems with the online signature collection system, the first eight registered ECIs were granted⁸ extensions to their signature collection period and were given a new deadline. As a result, for example, the collection period of ECIs Right2Water⁹ and Fraternité 2020¹⁰ were prolonged by almost six months.¹¹

Therefore, we believe that the Commission will extend the signature collection period for both the Cohesion Policy Initiative and other ECIs currently being in the signature collection phase. However, it is questionable whether the Commission will decide on the prolongation of the periods individually or it will apply a general rule to set new deadlines for signature collection. Given that the signature collection deadline of the Cohesion Policy Initiative is approaching (7 May 2020), we believe that the Commission will decide on the prolongation before that time. In two other ECIs,¹² the signature collection would also come to an end in early May. However, it might be a matter of concern that the signature collection of two ECIs¹³ ended in early April without any extension of the signature collection period due to the coronavirus.

⁷ Judgment of the Court of 18 July 2013 in Case C-99/12. Eurofit SA v. Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB).

⁸ Lucy Hatton: *The impact of the European Citizens' Initiative on the Inclusivity of EU Policymaking*. PSA Annual Conference, Manchester, 14–16 April 2014.

⁹ European Union: *Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!* European Citizen's Initiative, 10 June 2012.

¹⁰ European Union: *Fraternité 2020 – Mobility. Progress. Europe*. European Citizen's Initiative, 09 June 2012.

¹¹ The Commission extended the deadlines of signature collection by four, three and two months of ECIs *High Quality European Education for All*, *Suspension of the EU Climate & Energy Package* and *Central public online collection platform for the European Citizen Initiative* due to the same reasons.

¹² See ECIs *The fast, fair and effective solution to climate change* (https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000006_hu) and *Ending the aviation fuel tax exemption in Europe* (https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000009_hu).

¹³ See ECIs *Respect for the rule of law within the European Union* (https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000005_en) and *#NewRightsNow – Strengthening the rights of 'uberised' workers* (https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000004_en).

Minority SafePack Initiative

In 2013, just like in case of the Cohesion Policy Initiative, the Commission refused to register the *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* ECI (Minority SafePack Initiative, MSPI) on the basis that it falls manifestly outside the framework of the Commission's powers to submit a proposal for a legal act. The organisers challenged the Commission's decision at the General Court and won the lawsuit¹⁴ in early 2017. Consequently, the Commission partially registered the MSPI. The signature collection was a huge success of national minorities in the EU as the initiative was signed by 1.32 million EU citizens by 3 April 2018 (the official result was 1.128.385 verified statement of support, reaching the minimum threshold in 11 Member States). However, the MSPI was submitted¹⁵ to the Commission only one and a half years later, in January 2020. On 5 February 2020, the representatives of the European Commission met¹⁶ the MSPI delegation to allow them to explain in detail the objectives of the initiative. The legislative proposals¹⁷ elaborated by the legal experts of the MSPI were also presented to the Commission.

Now the initiative is in its follow-up phase which requires the action of EU institutions. Under Article 11 (4) TEU, the Commission shall not be forced to submit a proposal for a legal act of the Union. However, pursuant to the ECI regulation, the Commission, within six months of the submission of the initiative and after its public hearing in the European Parliament, shall set out in a communication its legal and political conclusions on the proposed ECI, the action it intends to take, if any. The European Parliament also have certain duties and rights in the follow-up phase of a successful ECI. Within three months of the submission of the initiative, the group of organisers shall be given the opportunity to present the initiative at a public hearing held by the European Parliament. The Parliament shall also hold a debate on the given ECI following the public hearing.

¹⁴ *The signatures for the Minority SafePack Initiative have been registered online at the European Commission.* FUEN, 10 January 2020.

¹⁵ *Fruitful discussions at the presentation of the Minority SafePack Initiative to the European Commission.* FUEN, 05 February 2020.

¹⁶ Balázs Tárnok: 'European Minorities Win a Battle in Luxembourg – The Judgment of the General Court in the Case Minority SafePack European Citizens' Initiative'. *Journal on Ethno-politics and Minority Issues in Europe*, 16, no 1 (2017). 79–94.

¹⁷ The Minority SafePack Initiative Citizens' Committee: *The Minority SafePack*. Legislative Proposals.

Impact of the Coronavirus on ECI Procedures – Will the Commission Extend Deadlines?

However, this scenario has been significantly subverted and will probably be subverted by the coronavirus pandemic. The European Parliament suspended or deleted virtually all of its external events from the beginning of March. As a result, the public hearing on the MSPI, scheduled for 23 March, as well as the plenary debate, scheduled for 22 April, has been postponed. It is still not yet clear when the public hearing and plenary debate of the MSPI will take place in the European Parliament, but it is possible that this will only take place during the autumn.

The emergency situation will affect the Commission's communication as well. As earlier emphasised, the provisions on the communication of the Commission on the merits of the initiative set out two conjunctive conditions which seem to contradict to each other in this specific case. Under the first condition, the Commission shall publish its communication by 10 July 2020, however, the public hearing on MSPI might not happen before that date due to the restrictions of the European Parliament applied in course of the fight against the coronavirus, which precludes the fulfilment of the second condition. However, if the public hearing takes place later, and the Commission waits for it, which precludes the fulfilment of the first condition.

In our view, the Commission will extend the deadline for publishing its communication. The legal basis for this is provided by Recital 28 of the ECI Regulation. Under this Recital, the Commission should examine initiatives in accordance with the general principles of good administration as set out in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the EU (pursuant to this Article, every person has the right to have his or her affairs handled fairly and within a reasonable time by the institutions of the Union). This provision provides a legitimate legal basis for the Commission to publish its communication on the MSPI following the public hearing of the initiative in the European Parliament. Presumably, the organisers would have no particular objection to this. The Federal Union of European Nationalities (FUEN), as the European-wide organiser of the MSPI, has been very actively lobbying for the initiative among European political actors and Member State governments since the successful completion of the signature collection. The prolongation of the examination period by the Commission would mean new opportunities to increase political support for this initiative in the European political arena. In this case, however, it becomes uncertain when the initiative will come to an end.

28 April 2020

References

- Aláírásgyűjtés a nemzeti régiók védelmében: az SZNT a határidő meghosszabbítását kérte. Maszol.ro, 08 April 2020. Online: <https://maszol.ro/belfold/124953-alairasgy-jtes-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-az-sznt-a-hatarid-meghosszabbitasat-kerte>
- Call for Extension of Deadline for Ongoing ECIs due to Corona Virus. European Citizens' Initiative. Online: https://citizens-initiative.eu/call-for-extension-of-deadline-for-ongoing-ecis-due-to-corona-virus/?fbclid=IwAR3rFgKau2SNcpiSC8s3-KMr1PACXNfOg_ZTJcS5ljcbkzcjwriIEe2e04
- Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures. European Citizens Initiative. Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en
- European Union: *Fraternité 2020 – Mobility. Progress. Europe*. European Citizens' Initiative, 09 June 2012. Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000001_en
- European Union: *Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!* European Citizens' Initiative, 10 June 2012. Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003_en
- Fruitful discussions at the presentation of the Minority SafePack Initiative to the European Commission. FUEN, 05 February 2020. Online: www.fuen.org/en/article/Fruitful-discussions-at-the-presentation-of-the-Minority-SafePack-Initiative-to-the-European-Commission
- Hatton, Lucy: *The impact of the European Citizens' Initiative on the Inclusivity of EU Policymaking*. PSA Annual Conference, Manchester, 14–16 April 2014. Online: www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2014/PSA%20Paper%202_1.pdf
- Judgment of the Court of 18 July 2013 in Case C-99/12. Eurofit SA v. Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB).
- Judgment of the Court of 7 March 2019 in Case C-420/16 P. Balázs-Árpád Izsák and Attila Dabis v. European Commission.
- Judgment of the General Court of 10 May 2016 in Case T-529/13. Balázs-Árpád Izsák and Attila Dabis v. European Commission.
- Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative. Official Journal of the European Union, L 130/55, 17 June 2019. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=HU>
- Tárnok, Balázs: 'European Minorities Win a Battle in Luxembourg – The Judgment of the General Court in the Case Minority SafePack European Citizens' Initiative'. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 16, no 1 (2017). 79–94.
- The Minority Safepack Initiative Citizens' Committee: *The Minority Safepack*. Legislative Proposals. Online: www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_iR4huwGd_MSPI_Booklet_A4_v3.pdf?f
- The signatures for the Minority SafePack Initiative have been registered online at the European Commission. FUEN, 10 January 2020. Online: www.fuen.org/en/article/The-signatures-for-the-Minority-SafePack-Initiative-have-been-registered-online-at-the-European-Commission

Áron James Miszlivetz

External Remedy for a Pandemic: Supporting the Eastern Partnership

While the EU still grapples with the effects of the pandemic, its immediate neighbourhood faces even more challenging times. The countries with less developed economies are facing hybrid challenges such as disinformation coupled with social tensions, border conflicts and integration issues. The remnants of the past are still looming in the form of the political landscape in Belarus and Nagorno-Karabakh, the issues of Abkhazia and South Ossetia, the situation in Transnistria or the ongoing war in the Donbass region with the illegal annexation of Crimea. As post-independence conflicts weigh in on the Eastern Partnership countries, the coronavirus crisis further challenges the socio-economic resilience of these countries. How can the EU's response help its direct neighbourhood?

A horizontal outlook towards the Eastern Partnership

The EU's financial efforts to counter the economic fallback due to the global spread of the coronavirus (Covid-19) has not only been part of the internal dimension of policy action, but also shows the need to act externally supporting different countries and regions. While the EU is the largest donor of international aid¹ in the world, its efforts go beyond supporting grand projects. Beyond a global outreach, supporting micro and macro regions along with local communities constitutes one of its main strengths. So far, the Eastern Partnership received €80 million for immediate needs and up to €883 million to support social and economic recovery. On a regional level €30 million is directed towards the healthcare sector procuring important supplies of masks, ventilators and testing kits, while vulnerable groups can apply for grants of up to €11.3 million. Going deeper into the macro and micro community level, the

¹ European Commission: *Recipients, processes, and results of EU international aid.*

Eastern Partnership Solidarity Program² extends its scope to target the most vulnerable social groups. Out of all countries, Ukraine receives the highest amount of funds, (€190 million) due to the fact that it is still involved in hybrid warfare with Russia, countering disinformation together with the EU's East Stratcom Task Force and considering it is the largest country in the group. While Armenia, Azerbaijan Belarus and Georgia tested for cases by the end of February, Ukraine and Moldova was one week late in identifying its first cases; however, Ukraine enacted very strict measures after it identified its first cases.³ Nevertheless, the Cabinet of Ministers of Ukraine set up an informative English website with information on restrictions, stating that tests have been introduced in all of its administrative regions.

Regional support for more resilient communities

On the 30th of March Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Várhelyi issued a statement in which he addressed both short- and long-term support for the six countries, with a special focus on vulnerable groups. Next to the ongoing macro financial assistance, the European Fund for Sustainable Development (EFSD)⁴ moves €500 million in liquidity for financing trade, capital investment as well as moratoria on debt. Furthermore, the EU's Technical Assistance and Information Exchange (TAIEX)⁵ remains an important tool for public administrations. This allows EU member states to provide on-site expertise, assessing emergency preparedness response and sharing best practices with their Eastern partners. These instruments only have meaning where trust is built between state actors involving non- governmental organisations and civil society. When fake news and disinformation is being spread more rapidly than the novel coronavirus, which creates not only a permanent feeling of mistrust and fear, but also hinders tangible help, where it is needed the most. Therefore, the European External Action Service is constantly monitoring

² See more: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/coronavirus_support_eap.pdf

³ *Coronavirus in the Eastern Partnership states (updates)*. New Eastern Europe, 16 March 2020.

⁴ The European Fund for Sustainable Development (EFSD) is one of the EU financial instruments that promote a pro-active development aid policy. See more: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637893/EPRS_BRI\(2019\)637893_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637893/EPRS_BRI(2019)637893_EN.pdf)

⁵ TAIEX is the Technical Assistance and Information Exchange instrument of the European Commission. See more: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/taix_en

External Remedy for a Pandemic: Supporting the Eastern Partnership

the cyberspace⁶ to counter the diverse disinformation strategies. The EU has long-time experience in providing support for the member states through its initiatives. The European Commission's new proposal, the Coronavirus Response Investment Initiative⁷ (CRII) and its extended version (CRII+) have been established. Governments can reach out to regional and local authorities to assess their needs in a joint effort in using targeted assistance. While the internal dimension of intergovernmental coordination is not perfect – since all member states work in different environments – it has decades of experience to learn from. Nonetheless, the external dimension of intergovernmental cooperation involves more uncertainty. The EU's assistance is similar to what it can offer its Eastern Partnership members in addressing extreme flexibility in cohesion spending, supporting healthcare and short-time work schemes as well as boosting capital funds for SMEs. For example, within the CRII+ EU co-financing rates can go up to 100% for relevant operational programs and investments.

While the final numbers for the Multiannual Financial Framework (MFF) have not been set into stone, the current situation can enable EU legislators and member states to create a bigger budget⁸ as the Budget for an Ambitious Europe Group or the European Parliament have proposed overall increasing much needed competitiveness. A new financial policy will affect not only member states spending, but also create new opportunities⁹ for the EU's neighbourhood through the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI).

Financial opportunities and complex challenges

While there is financial willingness to provide extended support for the Eastern Partnership countries, the coronavirus is additional to existing challenges they need to face. Giving the example of Ukraine which is still involved in a “frozen” conflict with Russia on its eastern front. Providing humanitarian assistance in an area of conflict which was already difficult, becomes much

⁶ *EEAS Special Report: Disinformation on the Coronavirus – Short Assessment of the Information Environment*. Euvsdinfo, 19 March 2020.

⁷ European Commission: *Cohesion policy action against coronavirus*.

⁸ European Commission: *EU budget 2020*.

⁹ European Commission: *European Commission welcomes the endorsement of the new €79.5 billion NDICI- Global Europe instrument to support EU's external action*. March 2021.

harder as restrictive measures are put in place by countries around the world. As the six eastern partners grapple with conflicts of the past weighing upon them, the coronavirus changes the dynamic relations between countries. Focus is now directed towards an invisible and unknown enemy, which should increase interest towards creating resilient financing opportunities to strengthen economies and local entrepreneurship. The main question will be, how the current crisis will shape the EU's need for strategic autonomy with increasing global interdependence vis-à-vis its neighbourhood and the wider world. Europe and other continents are currently involved in a learning-by-doing process, from which hopefully the EU will take account of its strengths and weaknesses and redefine its relations in a sustainable way. This also means providing increased expertise and flexible financial support for its neighbourhood. These new, challenging times show increased responsibility for one another, but also offer unprecedented opportunities for flexibility for social transformation, which the EU must use for the benefit of itself and its surrounding partners, otherwise it will not be able to compete with other more aspiring powers.

01 May 2020

References

- Coronavirus in the Eastern Partnership states (updates)*. New Eastern Europe, 16 March 2020. Online: <https://neweasterneurope.eu/2020/03/16/coronavirus-in-the-eastern-partnership-states/>
- EEAS Special Report: Disinformation on the Coronavirus – Short Assessment of the Information Environment*. Euvdisinfo, 19 March 2020. Online: <https://euvdisinfo.eu/eeas-special-report-disinformation-on-the-coronavirus-short-assessment-of-the-information-environment/>.
- European Commission: *Cohesion policy action against coronavirus*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/
- European Commission: *EU budget 2020*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4041
- European Commission: *European Commission welcomes the endorsement of the new €79.5 billion NDICI-Global Europe instrument to support EU's external action*. March 2021. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1267
- European Commission: *Recipients, processes, and results of EU international aid*. Online: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/human-rights-non-eu-countries/recipients-and-results-eu-aid_en

Áron James Miszlivetz

Macro-financial Assistance in Challenging Times: The EU in Ukraine

In May 2020, the EU disbursed the first tranche of 500 million euros of the fourth macro-financial assistance program to Ukraine, making it a total of 3.8 billion euros of financial assistance. The first financial support was implemented by the 2002 Council decision however, the biggest sum was provided between April and July 2015 under the most controversial 3rd MFA program. Ukraine, as the biggest beneficiary received a total of 3.8-billion-euro loan since the start of the program in 2014. Why is macro-financial assistance and their sound management so important for partner countries?

Macro-financial Assistance packages

According to the EU, “Macro-financial assistance” (MFA)¹ is a form of financial aid extended by the EU to partner countries experiencing a balance of payments crisis. It takes the form of medium/long-term loans or grants, or a combination of these, and is only available to countries benefiting from a disbursing International Monetary Fund programme. It is designed for countries within the EU’s geographic, political and economic proximity, which include candidate and potential candidate countries part of the EU’s Neighbourhood Policy. By May 2020, Ukraine was the only ENP country to receive a total sum of 3.8 billion euros since the first disbursement in 2014. The MFA programs, unlike others, are decided through Ordinary Legislative Procedure proposed by the European Commission and approved by the two co-legislators, the European Parliament and European Council. This ensures that the assistance reaches the highest possible level of legitimacy. While disbursement of funds is linked to strict conditions including reforms in trade, business environment and the financial sector touching upon anti-corruption measures.

While the 1st and 2nd MFA package received a green light from the Commission, the last instalment of the 3rd package worth 600 million euros

¹ European Commission: *Macro-Financial Assistance (MFA) to non-EU partner countries*.

was not disbursed due to unfulfilled anti-corruption measures. The report from the Commission stated that important reforms and policies regarding the fight against anti-corruption have not been implemented by the time of the availability period of the assistance expired in January 2018. The country failed to implement² the introduction of a mechanism to verify asset declarations submitted by public officials. The dilemma lies in the fact when a country needs immediate financial liquidity tied together with the slow complex and cumbersome advancement of political and state reforms. The implementation of recommendations often takes a longer time, than the long-needed financial assistance, which is hindered by the lack of political will. To be eligible for macro-financial assistance one needs to advance in areas such as public sector governance, energy, and financial sector, ameliorating the business climate, anti-corruption measures and developing a sustainable social safety net and offering financial transparency. Despite the difficulties in Ukraine's reform process, the EU proposed a 4th MFA program worth €1 billion in March 2018. The first half was disbursed 8 months after the proposal, while the 2nd part in May 2020.

Tackling challenges during Covid-19

While the previously declared budgets have been available for partner countries, the global coronavirus pandemic put the Neighbourhood Countries under greater economic and social pressure. To this extent, the European Commission proposed a €10 billion package for its neighbourhood partners. The consequences of the virus in Ukraine are severe, with an expected 4–9% economic contraction and 7.5% budget deficit. The so-called “crisis MFA” will be a 12-month short-term program totalling in €1.2 billion. This is the highest amount a partner country will receive as a financial loan³ with a maturity of

² European Commission: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of macro-financial assistance to third countries in 2017*. Brussels, 29 June 2018.

³ European Commission: *Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on providing Macro-Financial Assistance to enlargement and neighbourhood partners in the context of the COVID-19 pandemic crisis*. Brussels, 22 April 2020.

15 years. On the 25th of May 2020, the European Parliament and the European Council released its decision⁴ stating:

“[g]iven that the drastically worsening external financing needs of the partners are expected to be well above the resources that will be provided by the IMF and other multilateral institutions, the Union’s macro-financial assistance to be provided to the partners is, under the current exceptional circumstances, considered to be an appropriate response to the partners’ requests to support economic stabilization.”

All in all, the EU is providing additional opportunities beyond the usual IMF loans of the international community with greater flexibility without neglecting the fiscal discipline of its partners. Nevertheless, the question is, what makes the MFA so important? The ex-post evaluation of the financing program indicates that cuts in public spending leading to social unrest and economic depression would leave Eastern partner countries, like Ukraine more vulnerable against external shocks. It is important to mention, that Ukraine is also facing double pressure. First, complex internal economic, social and government reforms coupled with a constantly changing political climate. Second, an ongoing armed conflict and hybrid war with its eastern Russian neighbour.

Supporting recovery and future perspectives

It is commendable, that while the EU and its member states are still negotiating on the extent of the next multiannual financial framework for the 2021–2027 period and deciding on the €750 billion recovery fund proposal, it has the will to support its partners without hesitation. Even though the continent experienced great loss due to the novel coronavirus, these unprecedented times also give way for inner reflection and create a window of opportunity never seen before. The recent support for the greening of Western Balkan economies can be a good example on how Eastern Partnership countries could create joint partnerships for sustainability. For instance, the recently established Western Balkans Green Center⁵ by Hungary, which helps the green transition of Albania,

⁴ *Decision (EU) 2020/701 of the European Parliament and the Council of 25 May on providing macro-financial assistance to enlargement and neighbourhood partners in the context of the COVID-19 pandemic.* Official Journal of the European Union, L 165/31, 27 May 2020.

⁵ *Hungary’s Green Fund for Western Balkans a ‘win-win’.* Balkan Insight, 11 March 2020.

Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia, planning to develop into a multi-donor fund by 2021. The economies of the Eastern Partnership could develop into a similar regional consortium.

The Visegrád example

As the EU provides a basis for cooperation, tangible results can only be achieved through local and regional collaboration. Both the Western Balkans and Eastern Partners form 6–6 countries which is an ideal format to work in. As the V4 countries (Poland, Hungary, Slovakia and the Czech Republic) work closely in defence, economic, transport-infrastructure and environmental projects, the Eastern Partnership could also take advantage of their role, learning from already existing best-practices. The forming of different regional cooperative structures would make countries more interdependent from their neighbours, but – if done successfully – create more resilience from global crises. If the EU is successful, an interdependent and integrated neighbourhood could make it more self-reliant on the international stage. Looking at the long-term perspective, the whole EU Neighbourhood from south to east could become an interconnected economic and transport hub building on the well-being of local communities. This would not only have a positive effect for respective countries but could also strengthen the global standing of the European Union in creating regional partnerships with global perspectives.

02 June 2020

References

Decision (EU) 2020/701 of the European Parliament and the Council of 25 May on providing macro-financial assistance to enlargement and neighbourhood partners in the context of the COVID-19 pandemic. Official Journal of the European Union, L 165/31, 27 May 2020. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32020D0701&from=EN>

European Commission: *Macro-Financial Assistance (MFA) to non-EU partner countries.* Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/macro-financial-assistance-mfa-non-eu-partner-countries_en

European Commission: *Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on providing Macro-Financial Assistance to enlargement and neighbourhood partners in the*

Macro-financial Assistance in Challenging Times: The EU in Ukraine

context of the COVID-19 pandemic crisis. Brussels, 22 April 2020. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52020PC0163&from=EN>

European Commission: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of macro-financial assistance to third countries in 2017.* Brussels, 29 June 2018. Online: <http://aei.pitt.edu/102126/1/2017.PDF>

Hungary's Green Fund for Western Balkans a 'win-win'. Balkan Insight, 11 March 2020. Online: <https://balkaninsight.com/2020/03/11/hungarys-green-fund-for-western-balkans-a-win-win/>

Slovakia Still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union

In mid-May, the European Court of Human Rights ruled¹ that the Slovak State Forest Company wants to unlawfully confiscate privately owned plots of land, referring to the Beneš Decrees. One month later, it was revealed² that the Slovak state wants to confiscate plots under the D4 highway, worth millions of Euros, on the basis of the Beneš Decrees. In both cases, the legal basis for the confiscation of property is that the ancestors of the land owners were Hungarians. These cases made it clear that Slovakia still applies the principle of collective guilt, not only humiliating the Hungarian community living in Slovakia but also finding an easier way to obtain valuable lands without paying for them. It is going to be one of the biggest challenges of the Matovič Government to address this issue and get back Slovakia on the track of European values.

In recent years, the misconception has developed in the Slovakian society that the issue of the Beneš Decrees is a purely symbolic issue, and has no real effect on today's legal relations. The Beneš Decrees claimed collective responsibility of Germans and Hungarians after World War II, depriving them of their citizenship, fundamental rights and property. Slovakia has been arguing for decades, especially during the accession negotiation with the EU, that the Beneš Decrees are already an obsolete part of Slovak law, they can no longer create legal relationships. The ruling of the Strasbourg court in the *Bosits v. Slovakia*³ case, however, showed that this argument is essentially false.

Briefly on the history of the case:⁴ In 2009, Hungarian citizen Mihály Bosits was sued by the Slovak State Forest Company, claiming that, in accordance to the Beneš Decrees, the forest he owns should have been confiscated from Mihály Bosits's grandparents because they were of Hungarian nationality.

¹ Hungary Today: *European Court of Human Rights Condemns Slovakia for Still Enforcing Beneš Decrees*, 26 May 2020.

² Gábor Czímer: *Az állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva el akarja kobozni a D4-es alatti milliókat érő telkeket*. Ujszo, 17 June 2020.

³ Judgment of the ECHR of 19 May 2020 in Case no. 75041/17, *Bosits v. Slovakia*.

⁴ Hungary Today (2020): op. cit.

The Slovak courts dismissed the application as they found that the Slovak state did indeed want to confiscate the forest from Mr. Bosits's grandparents, but due to procedural errors, this was not completed. The Slovak Prosecutor General, however, intervened and filed an extraordinary appeal on the points of law (*mimoriadne dovolanie*) against the binding ruling. Subsequently, the Supreme Court of Slovakia ruled that, as the defendant's grandparents were of Hungarian ethnicity, the given property should have been confiscated from them. According to the Supreme Court, in order to preserve the “necessary authority of the State”, it should be treated as if the property had been confiscated.

According to Tünde Keszegh and János Fiala-Butora, the legal representatives of Mr. Bosits, the judgment is of historic importance,⁵ as it is the first international ruling stating that confiscation of property is still taking place in Slovakia up to this date under the Beneš Decrees.

The decision is also important because it annuls⁶ Slovakia's argument that the decrees have no real impact on the current legal relations, and thus, their significance can only be interpreted in a historical context. Indeed, the decrees should not be an effective part of the Slovak law anymore, but the Bosits case proves that the courts apply them with a retroactive effect, and thus, they still have a real impact on legal relations, argues⁷ Fiala-Butora. Moreover, the judgment points out that the powers of the Slovak Prosecutor General are too broad. Filing an extraordinary appeal on the points of law against a final decision of the courts is a legal institution specific⁸ to Slovakia which “allows for politically motivated manipulation⁹ of cases that have already been legally closed”, the legal representatives state.

As the confiscation has not yet taken place, the current Strasbourg decision only addresses the issue of the applicant's right to a fair trial. After the Supreme Court's decision, the matter is remitted back to the court of first instance. Although the agent of the Slovak Government for the European Court of Human Rights, Marica Pirošíková is also of the view¹⁰ that the given plots of land should

⁵ Erika Szalai: *Kiderült az igazság: a szlovák jog ma is alkalmazza a 75 évvel ezelőtti jogfosztó rendeletet „az állam szükséges tekintélyének megőrzése érdekében”*. Felvidek.ma, 20 May 2020.

⁶ *Rádióegyetem: Fiala-Butora János a Beneš-dekrétumokról*. Radio Patria, 01 June 2020.

⁷ *Ibid.*

⁸ Csaba Lukács: *Működik az európai jogrend: Magyar ügyben veszített Szlovákia Strasbourgban*. Magyar Hang, 19 May 2020.

⁹ Hungary Today (2020): *op. cit.*

¹⁰ Szilárd Somogyi: *Szlovákia strasbourgi megbízottja szerint a magyar tulajdonosnál kell maradnia a perelt erdőknek*. Ma7, 23 May 2020.

not be confiscated, János Fiala-Butora thinks that the Supreme Court did not leave any option for the first instance court, practically ordering¹¹ to rule for the benefit of the state. If confiscation takes place, the injured party's representation will file a new complaint. Just one month after the Bosits decision another case has been revealed where the Slovak state, precisely the Slovak Land Fund, wants to confiscate plots under the D4 highway near Bratislava, again on the basis of the Beneš Decrees. The Slovak Land Fund also wants to enforce the Beneš Decrees retroactively, claiming that the properties in question should have been confiscated from persons of Hungarian and German ethnicity, which at that time, due to different reasons, was not realised. The Slovak Land Fund now wants to take¹² 60 plots of land in the construction area, worth millions of Euros, on the basis of the Beneš Decrees.

The perception, which proved to be false, that the Beneš Decrees can only be interpreted only in historical context with no real impact on the present legal relations has been accepted not only by the majority Slovak, but the minority Hungarian political actors as well. Accordingly, the issue did not seriously arise in the course of the Slovak parliamentary election campaign in the beginning of 2020. Some political actors referred¹³ to them as an example of Hungarian radicalism, which shall not be addressed anymore. Moreover, none of the Hungarian political parties in Slovakia include¹⁴ in their political program the review of the Beneš Decrees. However, the Bosits case revealed that the question needs to be reopened on a political level and the legal effect of the decrees on the current legal relations must be addressed.

One might say that the Bosits case came at just the right time when the improvement of the Hungarian and Slovak relations got a new impetus¹⁵ with entering into office of the new Matovič Administration. Although the Hungarian ethnic-based political parties did not get elected to the new Slovak parliament, Igor Matovič and his party, the OĽaNO (Ordinary People and Independent Personalities), are interested in making symbolic gestures¹⁶ towards the Hungarian minority in Slovakia in order to preserve their popularity among the

¹¹ *Elmarasztalták Szlovákiát egy Beneš-dekrétumokkal kapcsolatos ügyben.* Ma7, 19 May 2020.

¹² Czímer (2020): op. cit.

¹³ *Az SaS az MKÖ-vel egyeztetett. Simon elvitte a showt Bárδος és Mózes elől.* Körkép, 27 January 2020.

¹⁴ *A Magyar Közösségi Összefogás képviselőivel tárgyalt az SaS.* Ujszo, 27 January 2020.

¹⁵ *PM Orbán after Talks with PM Matovič: Hungary and Slovakia Seeking Success Together.* Hungary Today, 12 June 2020.

¹⁶ *Trianon 100: Hungary and Slovakia on Verge of Finding Common Ground?* Hungary Today, 03 March 2020.

Hungarian voters (a significant number of citizens belonging to the Hungarian minority supported¹⁷ OĽaNO on the February general elections).

The review of the Beneš Decrees has been a highly controversial political issue not only from the perspective of the Hungarian–Slovak bilateral relations, but in terms of the Visegrád cooperation as well. In 2002, just before the Eastern Enlargement, Hungarian Prime Minister Viktor Orbán, speaking before the European Parliament, indirectly supported¹⁸ calls for the abolition of the Beneš Decrees, stating that they did not conform to EU laws and should therefore be repealed before the Czech Republic and Slovakia were allowed to join the European Union. This statement caused a political crisis within the V4 Group. The abolishment of the decrees remained a delicate matter in the Slovak politics, even for the Matovič Government. Despite the individual initiatives¹⁹ for the revision of the decrees from the biggest governing party, Slovakia generally is of the view that the Beneš Decrees cannot be abolished as they are indirectly the basis for many legal acts and relations. However, international human rights specialist János Fiala-Butora is of the view²⁰ that the review of the decrees' effect on current legal relations is possible, there are no legal obstacles to it, and it shall be a subject to a political and legal debate. The legal expert thinks that it is possible, and also would be very important to compensate material and symbolic damages both on collective and individual level. Symbolic reparation is also important because the decrees expressed a state policy aiming to eradicate the Hungarian minority in Slovakia. This eradication did not take place in the end, but this state policy caused severe damage to the community and the individuals as well. As the spirit of the decrees has never been repealed by the state, symbolic dispute resolution would be crucial, says²¹ the legal expert.

The Beneš Decrees had been on the agenda of the European Parliament for several times. In the time of the Eastern Enlargement, they were seriously debated in relation to the Czech Republic's²² accession. Later, in 2007, when

¹⁷ Tibor Matus: *A magyarok körében népszerű az OĽaNO*. Ma7, 01 March 2020.

¹⁸ Dita Asiedu: *Visegrad Four dispute over Benes Decrees*. Radio Prague International, 27 February 2020.

¹⁹ *Gyimesi sajtótájékoztatót tartott a Beneš-dekrétumokról*. Ma7, 26 June 2020.

²⁰ Zoltán Szalay: *Menšiny na Slovensku by mali mať samosprávny orgán, hovorí odborník na ľudské práva Fiala- Butora*. Denník, 09 June 2020.

²¹ *Fiala-Butora János jogásszal a Beneš-dekrétumokról és a kisebbségek helyzetéről Szlovákiában*. Pozsonyi podcast, 31 May 2020.

²² *Legal Opinion on the Beneš-Decrees and the accession of the Czech Republic to the European Union*. Luxembourg, European Parliament, 2002.

on the initiative of the ultra-nationalist Slovak National Party, the Slovak parliament adopted a resolution concerning the untouchability of the decrees, the matter has arisen again,²³ mainly in the form of petitions. One petition is still ongoing in the PETI. These petitions did not reach any success yet, but the findings in the Bosits case and the current practice of the Slovak state authorities in terms of the retroactive application of the principle of collective guilt might drive the attention of the European Parliament, as well.

In light of the current Hungarian–Slovak relations and the strong cooperation of the Visegrád Group, Hungary’s role in the dispute resolution is also a sensitive question. In the past few years, Hungary remained silent on the matter. Although the Hungarian Government had been invited to submit written observations on the Bosits case, it did not express any wish to exercise that right. On the other hand, many Hungarian citizens are affected by the Beneš Decrees as at the time the confiscation of properties were realised on the basis of the decrees, today’s Hungarian citizens’ ancestors were members of the Hungarian community living in Czechoslovakia. The Slovak Government has made an offer²⁴ to Hungary that it will welcome Hungary’s expert assistance in clarifying the ownership of the properties in question.

Although Slovak Prime Minister Igor Matovič refused to expressively address the review of the Beneš Decrees, he expressed²⁵ his conviction that the principle of collective guilt cannot be part of the legal system of any Member State of the European Union. In light of the Bosits judgment and the current legal practice of the Slovak state authorities, however, it seems that Slovakia is still applying this principle, and thus, is in a sharp contract with the fundamental values of the European Union and the spirit of the whole European project. It is going to be one of the greatest challenges of the new Slovak administration to deal with this highly delicate political matter and get rid of the application of the principle of collective guilt forever in Slovakia.

15 July 2020

²³ *Petition 0070/2012 by Imre Juhasz (Hungarian), bearing 2 signatures, on a request for the repeal of Resolution 1487/2007 of the Slovak National Council concerning the inviolability of the Beneš Decrees.* European Parliament, 30 August 2012.

²⁴ Erzsó Pósa Homoly: *Szlovák-magyar feltáró bizottságok segíthetik a földtulajdonok rendezését.* Felvidek.ma, 02 July 2020.

²⁵ Szabolcs Vörös: *„A kollektív bűnösség nem helyes és nem igazságos” – exkluzív interjú a szlovák miniszterelnökkel.* Valaszonline, 15 June 2020.

References

- A Magyar Közösségi Összefogás képviselőivel tárgyalt az SaS. Ujszo, 27 January 2020. Online: <https://ujso.com/kozelet/a-magyar-kozosségi-osszefogas-kepviseloivel-targyalt-az-sas>
- Asiedu, Dita: *Visegrad Four dispute over Benes Decrees*. Radio Prague International, 27 February 2020. Online: <https://english.radio.cz/visegrad-four-dispute-over-benes-decrees-8058543>
- Az SaS az MKÖ-vel egyeztetett. Simon elvitte a showt Bárdos és Mózes elől. Körkép, 27 January 2020. Online: <https://korkep.sk/cikkek/belfold/2020/01/27/az-sas-az-mko-vel-egyeztetett-simon-elvitte-a-showt-bardos-es-mozes-elol/>
- Czímer, Gábor: *Az állam a Beneš-dekrétumokra hivatkozva el akarja kobozni a D4-es alatti milliokat érő telkeket*. Ujszo, 17 June 2020. Online: <https://ujso.com/kozelet/az-allam-a-benes-dekretumokra-hivatkozva-el-akarja-kobozni-a-d4-es-alatti-milliokat-ero>
- Elmarasztalták Szlovákiát egy Beneš-dekrétumokkal kapcsolatos ügyben. Ma7, 19 May 2020. Online: https://ma7.sk/aktualis/elmarasztaltak-szlovakiat-egy-benes-dekretumokkal-kapcsolatos-ugyben?fbclid=IwAR11NRVHqEfnG2dJ7QJ-6R6phKa09EC0hSh-Kg_5mp831c11KCMsKF3pw&utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202005
- Fiala-Butora János jogással a Beneš-dekrétumokról és a kisebbségek helyzetéről Szlovákiában. Pozsonyi podcast, 31 May 2020. Online: https://pozsonyi.podbean.com/e/fiala-butora-janos-jogasszal-a-benes-dekretumokrol-es-a-kisebbségek-helyzeterol-szlovakiban/?fbclid=IwAR3UbsYP4Vized0XErWwM-X8v_dfRsn061e4iijKpNOKPOSoOgLtsGPKxqs
- Gyimesi sajtótájékoztatót tartott a Beneš-dekrétumokról. Ma7, 26 June 2020. Online: <https://ma7.sk/aktualis/gyimesi-sajtotajekoztatot-tartott-a-benes-dekretumokrol?fbclid=IwAR0GVi54r9ovXItZGx3gu5coB3vyBlzaB9nyhTB7ebYwNwWywzVI5R-c2bA>
- Hungary Today: *European Court of Human Rights Condemns Slovakia for Still Enforcing Beneš Decrees*, 26 May 2020. Online: <https://hungarytoday.hu/european-court-of-human-rights-condemns-slovakia-for-still-enforcing-benes-decrees/>
- Judgment of the ECHR of 19 May 2020 in Case no. 75041/17, *Bosits v. Slovakia*.
- Legal Opinion on the Beneš-Decrees and the accession of the Czech Republic to the European Union*. Luxembourg, European Parliament, 2002. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2002/323934/DG-4-AFET_ET\(2002\)323934_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2002/323934/DG-4-AFET_ET(2002)323934_EN.pdf)
- Lukács, Csaba: *Működik az európai jogrend: Magyar ügyben veszített Szlovákia Strasbourgban*. Magyar Hang, 19 May 2020. Online: <https://hang.hu/belfold/mukodik-az-europai-jogrend-magyar-ugyben-veszített-szlovakia-strasbourgban-116894>
- Matus, Tibor: *A magyarok körében népszerű az Ołano*. Ma7, 01 March 2020. Online: <https://ma7.sk/aktualis/a-magyarok-koreben-nepszeru-volt-az-olano>
- Petition 0070/2012 by Imre Juhasz (Hungarian), bearing 2 signatures, on a request for the repeal of Resolution 1487/2007 of the Slovak National Council concerning the inviolability of the Beneš Decrees*. European Parliament, 30 August 2012. Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=PE-494.763&type=COMP&language=ET&format=PDF&redirect
- PM Orbán after Talks with PM Matovič: Hungary and Slovakia Seeking Success Together*. Hungary Today, 12 June 2020. Online: <https://hungarytoday.hu/pm-orban-after-talks-with-pm-matovic-hungary-and-slovakia-seeking-success-together/>
- Pósa Homoly, Erzső: *Szlovák–magyar feltárási bizottságok segíthetik a földtulajdonok rendezését*. Felvidek.ma, 02 July 2020. Online: https://felvidek.ma/2020/07/szlovak-magyar-feltarobizottsagok-segithetik-a-foldtulajdonok-rendezeset/?fbclid=IwAR3Z4RvsUCPd8SaMqEr3hpm_7jwTImV18HeZdF49ZNRtp14mMSz4qDAHnv8
- Rádióegyetem: Fiala-Butora János a Beneš-dekrétumokról*. Radio Patria, 01 June 2020. Online: <https://patria.rtvs.sk/clanky/rangado-derby/226685/radioegyetem-fiala-butora-janos-a-benes-dek>

- retumokrol?fbclid=IwAR2m2r5wIhCFdA-R0-B-omlRr_Ol-6TeSH24yIYiqITHVfboVELZ1-of2hc
- Somogyi, Szilárd: *Szlovákia strasbourgi megbízottja szerint a magyar tulajdonosnál kell maradnia a perelt erdőknék*. Ma7, 23 May 2020. Online: <https://ma7.sk/aktualis/szlovakia-strasbourgi-megbizottja-szerint-a-magyar-tulajdonosnal-kell-maradnia-a-perelt>
- Szalai, Erika: *Kiderült az igazság: a szlovák jog ma is alkalmazza a 75 évvel ezelőtti jogfosztó rendeletet „az állam szükséges tekintélyének megőrzése érdekében”*. Felvidek.ma, 20 May 2020. Online: <https://felvidek.ma/2020/05/kiderult-az-igazsag-a-szlovak-jog-ma-is-alkalmazza-a-75-evvel-ezelotti-jogfoszto-rendeletet-az-allam-szukseges-tekintelyenek-megorzese-erdekeben/>
- Trianon 100: Hungary and Slovakia on Verge of Finding Common Ground?* Hungary Today, 03 June 2020. Online: <https://hungarytoday.hu/trianon-100-hungary-and-slovakia-on-verge-of-finding-common-ground/>
- Szalay, Zoltán: *Menšiny na Slovensku by mali mať samosprávny orgán, hovorí odborník na ľudské práva Fiala-Butora*. Denník, 09 June 2020. Online: <https://dennikn.sk/1925040/mensiny-na-slovensku-by-mali-mat-samospravny-organ-hovori-odbornik-na-ludske-prava-fiala-butora/?fbclid=IwAR1KzleZvSrZq3l0HHwPIRORTCy315iAEBsuTrk4kHrNCsk8w09-bbA8r3Y>
- Vörös, Szabolcs: *„A kollektív bűnösség nem helyes és nem igazságos” – exkluzív interjú a szlovák miniszterelnökkel*. Valaszonline, 15 June 2020. Online: www.valaszonline.hu/2020/06/15/igor-matovic-szlovak-miniszterelnok-interju/

Western Balkans at the Door: The New Enlargement Package

On the 6th of October, the new Enlargement Package¹ was presented by Commissioner Várhelyi which include the progress of reforms of the Western Balkan countries. In one way, this is seen as a milestone which will decide the future relationship of the EU and its Southern neighbourhood. While candidate countries long for a membership in the European club, the future with Turkey is developing towards a different path. What does this new situation mean for the region? How motivated will the candidate countries be to follow reforms, and are there any leading candidates that can push the region towards a deeper European integration?

First and foremost, we still face a global pandemic which put all European countries into economic recession while putting increased pressure onto the healthcare system. To mitigate the negative outcomes of the pandemic, the Commission proposed a package worth 3.3 billion euros,² to keep the economies afloat and to save as many lives as possible. Countries which are the most “advanced” in policy implementation such as North Macedonia and Albania will soon receive the negotiating framework for EU accession which is currently being debated in the Union. One of the main priorities of the German Presidency was to start at least one Intergovernmental Conference with one of the two candidate countries. Importantly, the revised and more flexible accession methodology has been fully implemented into the – now even more specific – country reports.

Regarding one of the main reformers, North Macedonia, the Commission has viewed considerable progress regarding implemented reforms in the area of civil service, judiciary, human rights, freedom of speech, regional cooperation. It also takes note that the country in the meanwhile has joined³ NATO which is a great success. Overall, the Commission has given a green light

¹ European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2020 Communication on EU enlargement policy.* Brussels, 06 October 2020.

² European Council: *Infographic – COVID-19: over €3.3 billion support for the Western Balkans.*

³ North Atlantic Treaty Organization: *North Macedonia joins NATO as 30th Ally*, 27 March 2020.

for the candidate country to start accession negotiations once the negotiating framework has been adopted by the EU member states.

For Albania, the EU sees considerable progress in civil service and judicial reforms. The country has set up a Special Prosecutors Office for Anti-Corruption and has been more tough in dismantling organised crime networks. This has been reinforced by initiating the National Bureau of Investigation.⁴ It has also strengthened the country's legal base towards reinforcing the Constitutional and the Supreme Court. The EU's executive body sees the country fit to enter into negotiations to become a full EU member.

Montenegro has been a moderate performer regarding judicial reforms⁵ and implementing freedom and security, however, it has more important work to do regarding anti-corruption efforts and implementing stronger policies for freedom of speech and expression. Overall, the Commission identified that Montenegro made relevant progress, but will have to continue to reach its interim benchmarks regarding the rule of law.

One of the main strategic priorities of Serbia is joining the EU within the foreseeable future. Its main prerogative is the continuation of the Belgrade–Pristina Dialogue and the normalisation of the Serbia–Kosovo relationship. The Commission declared that the country will need to speed up fight against organised crime and corruption, implementing reforms regarding an independent judiciary⁶ in order to create a binding, mutual agreement with Kosovo. This is a prerequisite for proceeding on the path towards EU integration.

For Bosnia and Kosovo, the Commission still believes that more efforts need to be done, for the former regarding guaranteeing basic rights,⁷ while for the latter in fighting corruption. The instable political environment in Kosovo is also coupled with it being a main migratory route, meaning it will need increased assistance from the EU and its neighbourhood to stabilise the situation.

While all countries above seek a European path, Turkey has been faced with external threats, while promoting its regional interest through power

⁴ *Albania's National Bureau of Investigation (NBI). Three lessons for the region.* Legal and Political Studies, May 2018.

⁵ European Commission: *Key findings of the 2020 Report on Montenegro.* Brussels, 06 October 2020.

⁶ European Commission: *Key findings of the 2020 Report on Serbia.* Brussels, 06 October 2020.

⁷ European Commission: *Key findings on the 2020 Report on Bosnia and Herzegovina.* Brussels, 06 October 2020.

Western Balkans at the Door: The New Enlargement Package

projection in Syria, the Mediterranean and the Caucasus. What makes the situation more complex is Turkey's increasing divergence⁸ from NATO's regional interests and those of the EU's Common Security and Defence Policy. It is currently difficult to predict, how the external factors will impact EU–Turkey relations; however, basic dialogue has always been on the table.

Regardless of above-mentioned regional power games, the EU's plan is to create a smaller form of cooperation among the WB6 (Western Balkans six) in creating a “mini-Schengen”⁹ simultaneously pushing for individual country reforms. Despite the ongoing pandemic, the progress made in Albania and North Macedonia could pave the way for other neighbours to become an EU member which would enable deeper and faster increased economic and security convergence. In the 21st century small and medium-sized countries can only progress through enhanced cooperation. Deeper regional collaboration would not only be unprecedented, looking back at the tragic history of the Balkans. It would also open doors for interregional cooperation with the V4 in the areas of economy and defence. Geographically, the Western Balkans is in the south, but it mostly influenced the history of Central Eastern Europe (and vice-versa). This means that the two regions have a better understanding of each other than with the North or the West. The Western Balkans – Central Eastern European multiregional cooperation could not only be beneficial for single countries, but could contribute to the overall economic competitiveness, security and prosperity of the EU in an ever-uncertain decade.

09 October 2020

References

- Albania's National Bureau of Investigation (NBI). *Three lessons for the region*. Legal and Political Studies, May 2018. Online: www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2018/05/GLPS-Policy-Analysis-Albania%E2%80%99s-national-bureau-of-investigation.pdf
- European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2020 Communication on EU enlargement policy*. Brussels, 06 October 2020. Online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/20201006-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf

⁸ European Commission: *Key findings of the 2020 Report on Turkey*. Brussels, 06 October 2020.

⁹ Izetbegović: 'Mini-Schengen' is a good chance for Bosnia and Herzegovina. European Western Balkans, 25 September 2020.

Áron James Miszlivetz

- European Council: *Infographic – COVID-19: over €3.3 billion support for the Western Balkans*. Online: www.consilium.europa.eu/en/infographics/economic-support-to-western-balkans/
- European Commission: *Key findings on the 2020 Report on Bosnia and Herzegovina*. Brussels, 06 October 2020. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY_20_1793
- European Commission: *Key findings of the 2020 Report on Montenegro*. Brussels, 06 October 2020. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY_20_1796
- European Commission: *Key findings of the 2020 Report on Serbia*. Brussels, 06 October 2020. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY_20_1792
- European Commission: *Key findings of the 2020 Report on Turkey*. Brussels, 06 October 2020. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY_20_1792
- Izetbegović: *'Mini-Schengen' is a good chance for Bosnia and Herzegovina*. European Western Balkans, 25 September 2020. Online: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/09/25/izetbegovic-mini-schengen-is-a-good-chance-for-bosnia-and-herzegovina/>
- North Atlantic Treaty Organization: *North Macedonia joins NATO as 30th Ally*, 27 March 2020. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/news_174589.htm

Az EUSTRAT Műhelytanulmányok a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársainak azon gyorsjelentéseit tartalmazza, amelyek meghaladják egy blogbejegyzés terjedelmét, tanulmányok előtanulmányaiként szolgálnak. Célunk, hogy minél aktuálisabb témákat dolgozzunk fel, kutatási részeredmények bemutatásával. Az elemzések az Európai Bizottság struktúrájának megfelelően a magyarországi viszonylatban is kiemelten kezelt szakpolitikákat fogják össze, úgymint a biztonság- és védelempolitika, a demokrácia és jogállamiság, a digitalizáció, a gazdaság és pénzügy, a kisebbségpolitika, az oktatás és kultúra, valamint a szomszédság- és bővítéspolitika.

A tanulmánykötetet ajánljuk az Európai Unió iránt érdeklődő szakmai közvélemény számára, amely az európai integrációról való intenzívebb kommunikációt szolgálja magyar és angol nyelven egyaránt.

The EUSTRAT Working Papers contains quick reports from the researchers of the Europe Strategy Research Institute of the Eötvös József Research Center at the University of Public Service, which exceed the scope of a blog post, and serve as preliminary studies. Our goal is to process current topics by presenting partial research results. In line with the structure of the European Commission, the analyzes bring together policies that are a priority in Hungary, such as security and defense policy, democracy and the rule of law, digitalisation, economy and finance, minority policy, education and culture, neighborhood and enlargement policy.

I recommend the working papers to the professional public interested in the European Union, which serves for more intensive communication about European integration in both Hungarian and English languages.