

# MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok  
2019



*Kövér László, az Országgyűlés elnöke,  
Varga Judit igazságügyi miniszter,  
Zupkó Gábor, az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének  
vezetője a pályázat díjazottjaival*

**MAGYARORSZÁG  
ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ  
EURÓPAI UNIÓBAN**

**Díjnyertes pályázatok  
2019**

Szerkesztette | *Tamás Csaba Gergely*



© Országgyűlés Hivatala, 2020

Kiadja az Országgyűlés Hivatala  
Budapest, 2020

Felelős kiadó | *Such György*  
Felelős szerkesztő | *Bárány Tibor*

Korrektor | *Thész Dóra*  
Technikai szerkesztő | *Tóthné Dósa Anikó*  
Borító | *Győri Design Bt.*  
A díjkiosztó ünnepség fényképésze | *Pólya-Pető Dávid*

ISSN 1787-4777

# TARTALOM

ELŐSZÓ ..... [6]

## DÍJNYERTES PÁLYÁZATOK 2019

### I. helyezett

SIMON TAMÁS |

Az Európai Unió válasza a digitalizáció kihívásaira .....[7]

### II. helyezett

BARTA LEILA ÉS BALOGH ZSUZSANNA ZSÓFIA |

Az őshonos nemzeti kisebbségek érdekérvényesítésének  
lehetséges módjai az Európai Unióban ..... [32]

### III. helyezett

RÉDL BOGLÁRKA ÉS FEHÉR AJÁNDOK |

Rövid távú megoldások mélyen gyökerező problémákra.

A közép-mediterrán útvonal kihívásaira adott uniós válaszok ..... [60]

### Különdíjasok

KISS LILLA NÓRA

Az Egyesült Királyság kilépésének lehetséges hatásai a

tagállamokra, az uniós intézményekre és politikákra..... [100]

BAJKÁN DOMONKOS |

Az Európai Unió és a Visegrádi Négyek .....[124]

A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA

ABSTRACTS OF THE AWARD-WINNING ESSAYS

## ELŐSZÓ

A kötet a „Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban, az Európai Unió a világban” címmel az Országgyűlés elnöke, az igazságügyi miniszter és az Európai Bizottság Magyarországi Képviselőtétének vezetője által magyarországi felsőoktatási intézmények, valamint a Magyarországgal szomszédos államok magyar nyelven is oktató felsőoktatási intézményeinek hallgatói részére 2019 decemberében meghirdetett pályázatra benyújtott díjnyertes tanulmányokat adja közre.

A pályázat kiírására első alkalommal 1995-ben került sor, azóta lényegében minden évben lehetőség nyílik a különböző uniós politikák, a közép-európai együttműködés vagy éppen az európai integráció dilemmái iránt érdeklődést mutató hallgatók számára pályaművek benyújtására. A pályázati kiírásnak megfelelően a pénzjutalommal és brüsszeli tanulmányúttal is díjazott nyerteseket az Országgyűlés elnöke által felkért, szakemberekből álló bírálóbizottság választja ki.

## **SIMON TAMÁS**

### **Az Európai Unió válasza a digitalizáció kihívásaira**

1. Bevezetés
2. A digitális egységes piac
3. Az Unió állapota a digitalizáció területén 2020-ban
  - 3.1. Infrastruktúra és átjárhatóság
  - 3.2. A WiFi4EU kezdeményezés
  - 3.3. Az 5G cselekvési terv
  - 3.4. A tartalmak hordozhatósága és a roamingdíjak eltörlése
4. Emberi fókusz a digitalizációban
  - 4.1. A digitális oktatási cselekvési terv
  - 4.2. A szerzői jogok védelme
  - 4.3. Adatvédelem a digitális korban
5. Elektronikus közigazgatás
  - 5.1. A nem személyes adatok szabad áramlása
  - 5.2. A nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv
  - 5.3. A kiberbiztonsági rendelet
  - 5.4. Digitális Európa program – a pénzügyi háttér
  - 5.5. Mesterséges intelligencia
6. A versenyfelülvizelési eljárás – eszköz a technológiai óriások megregulálására
  - 6.1. A Microsoft-ügy
  - 6.2. Az Intel-ügy
  - 6.3. A Qualcomm-ügyek
  - 6.4. A Google ár-összehasonlító szolgáltatásának ügye
  - 6.5. A Google Android-ügy
  - 6.6. A Google AdSense-ügy
7. 2020 után – hogyan tovább?
8. Zárszó
9. Irodalomjegyzék

#### **1. BEVEZETÉS**

Az információ hatalom. Mindig is így volt ez, egészen az őskortól kezdve a kubai rakétaválságig. Napjainkban, amikor információból több áll rendelkezésre, mint eddig bármikor, felmerül a kérdés, hogy miként vagyunk képesek jól sáfárkodni azzal úgy, hogy mindeközben a lehető legnagyobb biztonságot is garantáljuk.

Az információ mennyisége – többek között – a digitalizációnak köszönhetően növekedett ilyen elképesztő méretűre. A digitális formában előállított és tárolt információk az internet segítségével pillanatok alatt

elérhető a világ bármely pontjáról. A digitális technológiák ma már túlzás nélkül részévé váltak mindennapjainknak. Másodpercenként 40 000 Google-keresést indítunk, napi három és fél órát használjuk okostelefonunkat, és a LinkedIn nevű üzleti közösségi hálózaton a leginkább keresett képességek is egytől egyig a technológiához köthetők.<sup>1</sup> Látható tehát, hogy tőlünk, emberektől is egyre inkább elvárják, hogy alkalmazkodjunk a digitális átalakuláshoz. Éppen ezért fontos megérteni, hogy a digitalizáció hatásai nem csupán az informatikusokat érintik. Az egészségügytől a telekommunikációig, az adatvédelemtől a szuverenitás kérdésköréig az élet számos területe alakul át a digitalizáció elterjedésével.

A technológiai óriáscégek (pl. Google, Apple, Facebook, Amazon) működése is hatással van mindennapjainkra, szabályozásuk ezért alapvető fontosságú kérdés. Ezek a cégek sokszor nagyobb anyagi és információs források felett rendelkeznek, mint a kisebb vagy közepes méretű államok. Befolyásuk az egyes személyek felől közelít, tör fel egészen olyan szintig, amikor már államok, vagy éppen a szupranacionális szervezetek függetlenségét veszélyeztetik. Elemzésemben ezért az uniós szabályozási keretek megalkotásának kísérleteire is kitérek.

Képes-e az Európai Unió megfelelően reagálni a digitalizáció kihívásaira? Melyek azok az uniós politikák, amik a digitalizáció témájával foglalkoznak, és hogyan hatnak azok mindennapi életünkre? Tanulmányomban ezekre a kérdésekre keresem a válaszokat. Összegzem az Európai Unió eddigi, a digitalizációval összefüggő intézkedéseit, a digitális egységes piac kiépítésétől kezdve az adatvédelmen át a kiberbiztonsági rendeletig. Végezetül bemutatom a 2019-ben hivatalba lépett Európai Bizottság terveit arra vonatkozóan, hogy miként készítjük fel uniónkat a XXI. század második évtizedeinek kihívásaira.

## 2. A DIGITÁLIS EGYSÉGES PIAC

Kétségtelen, hogy az Európai Unió egyik legnagyobb vívmánya a belső piac koncepciója. A belső piac létrehozásának kérdése már az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) preambulumban is megjelenik mint a szerződő felek egyik lényeges szándéka. A tételes jogban is kitüntetett helyen, az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésében jelenik meg a rendelkezés, miszerint „*az Unió egy belső piacot hoz létre*”. Ugyanezen bekezdés utolsó mondata össze is kapcsolja a belső piacot a technológiával: „*az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást*”. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 3. cikk (1) bekezdése alapján elmondható, hogy a belső piac működtetéséhez szükséges

---

<sup>1</sup> <https://www.oxbridgeacademy.edu.za/blog/16-mind-blowing-facts-about-the-digital-revolution/>



versenyszabályok megállapítása az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik; míg az arra vonatkozó egyéb szabályozások az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján a tagállamokkal megosztott hatáskörbe kerültek. Az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdése alapján „a belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.” Ezeket nevezzük a négy alapszabadságnak.

A digitális korban azonban a belső piac kap egy új dimenziót, hiszen elvárható, hogy az alapszabadságok a digitális térben is korlátozások nélkül érvényesülhessenek. 2010-ben a José Manuel Barroso vezette Európai Bizottság közlemény formájában közzétette az „Európa 2020 – az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiáját”.<sup>2</sup> Ezen három cél közül az intelligens növekedés alpontjai között expressis verbis megjelent az „Európai digitális menetrend”<sup>3</sup> kidolgozásának igénye. Az Európa 2020 stratégiát több, tematikájában a digitalizációt is érintő, de többségében jogi kötőerővel nem bíró uniós dokumentum követte. Ilyenek voltak többek között:

- a Bizottság „Az egységes piaci intézkedéscsomag felé” című közleménye<sup>4</sup> (2010.)
- a Bizottság „Egységes keret az elektronikus kereskedelem és az online szolgáltatások digitális egységes piacába vetett bizalom megerősítésére” című közleménye<sup>5</sup> (2012.),
- a Bizottság „Az egységes piac jobb irányítása” című közleménye<sup>6</sup> (2012.)
- a Bizottság „A számítási felhőben rejlő potenciál felszabadítása Európában” című közleménye<sup>7</sup> (2012.)
- a Bizottság „A második egységes piaci intézkedéscsomag” című közleménye<sup>8</sup> (2012.).

2014-ben lépett hivatalba a Jean-Claude Juncker vezette Európai Bizottság. A bizottsági elnök politikai iránymutatásában<sup>9</sup> prioritásként

---

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_HU\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf) (Európa 2020 stratégia)

<sup>3</sup> Európa 2020 stratégia, 35.

<sup>4</sup> [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:HU:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:HU:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:HU:PDF)

<sup>5</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0942)

[content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0259](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0259)

<sup>7</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52012DC0529)

[content/HU/TXT/?qid=1534172039517&uri=CELEX:52012DC0573](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1534172039517&uri=CELEX:52012DC0573)

<sup>8</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1534172039517&uri=CELEX:52012DC0573)

[content/HU/TXT/?qid=1534172039517&uri=CELEX:52012DC0573](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_hu.pdf)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_hu.pdf)

szerepelt „*az összekapcsolt digitalizált egységes piac*” megteremtése. A fentebb felsorolt dokumentumokat mintegy összegezve, és Jean-Claude Juncker politikai iránymutatását kibontva jelent meg 2015-ben a Bizottság „*Európai digitális egységes piaci stratégia*” című közleménye.<sup>10</sup> A közlemény szerint a legfontosabb feladat a digitális piacon létező akadályok és töredezettségek felszámolása, amely összességében akár 250 milliárd euróval is növelheti az uniós GDP-t a Bizottság 2014-2019-es ciklusában. A stratégia tizenhat konkrét intézkedést jelölt meg, amelyeket három pillérbe sorolt:

- Az internetes termékek és szolgáltatások elérhetőbbé tétele az európai fogyasztók és vállalkozók számára,
- A digitális hálózatok és szolgáltatások fellendülését elősegítő feltételek megteremtése, valamint
- Az európai digitális gazdaság növekedési potenciáljának maximalizálása.

Az első pillérbe olyan intézkedések tartoznak, mint az elektronikus kereskedelemre vonatkozó szabályok könnyítése, egy modernebb szerzői jogi jogszabály megalkotása, vagy éppen a területi alapú tartalomkorlátozás eltörlése. A második pillérbe beleértendő az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv felülvizsgálata, a távközlési szabályok felülvizsgálata, valamint a kiberbiztonság kérdése. A harmadik pillérbe beletartozik például a felhőalapú technológiákra épülő szabad európai adatgazdaság kérdése, illetve olyan oktatási feltételek megteremtése, amelyek keretében az uniós polgárok elsajátíthatják a digitális világ által megkövetelt képességeket.<sup>11</sup> Ez, a 2015-ös stratégia az, amely összesítette a Bizottság elképzeléseit, és ennek nyomán történt meg a digitális egységes piac gyakorlati megvalósítása is.

### 3. AZ UNIÓ ÁLLAPOTA A DIGITALIZÁCIÓ TERÜLETÉN 2020-BAN

A digitális egységes piac központi célja egy olyan XXI. századi igényeknek megfelelő Európai Unió megvalósítása, amelyben az adatgazdálkodás a lehető legszabadabb, de egyben legbiztonságosabb módon történik. Érdemes tehát látni, hogy ez egy új szintje a belső piacnak, ahol az alapszabadságok központjában az információ áll. A digitális egységes piacot lényegében azok az uniós jogszabályok (főként rendeletek és irányelvek) alkotják, amelyek a digitális adatgazdálkodás anyagi és eljárási normáit rögzítik. Az alábbiakban áttekintem a digitális egységes piac megvalósításának 2020 eleji állapotát.

#### 3.1. Infrastruktúra és átjárhatóság

---

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>

<sup>11</sup> [https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital\\_market.html?locale=hu](https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital_market.html?locale=hu)

„Az Unió célja egy olyan digitális gazdaság létrehozása, amely – a modern online szolgáltatások és a gyors internetkapcsolatok által biztosított alapra építve – fenntartható gazdasági és társadalmi előnyöket kínál” – fogalmaz az Európai Parlament és a Tanács nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló 2014/61/EU irányelvének preambuluma. Mint látható tehát, külön uniós irányelv rendelkezik arról, hogy 2020-ra minden uniós polgár rendelkezzen – az alapszintű internet-hozzáféréstől túl – minimum 30 MB/s sebességet meghaladó nagyobb sebességű internetkapcsolattal, továbbá, hogy az uniós polgárok legalább fele rendelkezzen 100 MB/s-nál gyorsabb internet-hozzáféréssel. Az ehhez szükséges infrastruktúra megvalósítási költségeinek mérséklését írja elő az irányelv, amely konkrét tanácsokat is nyújt a tagállamoknak az átültetéshez, ilyen például teljesen új, engedélyköteles infrastruktúra kiépítése helyett a már létező infrastruktúra bővítése, vagy a kapcsolódó közigazgatási eljárások egyszerűsítése. Ennek érdekében a tagállami hatóságoknak előírható, hogy bizonyos minimális információkat megosszanak a kivitelezőkkel, többnyire az infrastruktúra állapotát illetően. Az irányelv bizonyos építéshatósági rendelkezéseket is tartalmaz, például azt, hogy az új építésű ingatlanokat eleve fel kell szerelni a nagyobb sávszélességű internetkapcsolat fogadására szükséges fizikai interfésszel. Tekintettel arra, hogy tagállamonként változhatnak azok a körülmények, amelyek racionalizálásával csökkenthetők a kiépítés és fejlesztés költségei, indokolt az irányelv típusú szabályozás alkalmazása.<sup>12</sup>

### 3.2. A WiFi4EU kezdeményezés

A vezeték nélküli internethálózatokra való ingyenes csatlakozás lehetőségét kínálja a 2017-ben elindított WiFi4EU kezdeményezés, amely végül rendeleti formát öltött (az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1953 rendelete<sup>13</sup>). A cselekvési terv értelmében egyes közzintézményekben, illetve közterületeken az Európai Unió támogatásával olyan WiFi-hotspotokat építenek ki, amelyek ingyenes internetezési lehetőséget biztosítanak az arra járó polgárok számára az uniós tagállamok, illetve Norvégia és Izland területén. A rendszer alapján a települési önkormányzatok pályázhatnak egy egyenként 15 000 euró értékű utalványra, amelyet szabad hozzáférésű WiFi-hálózat kiépítésére

<sup>12</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0061>

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1953&from=ES>

használhatnak fel.<sup>14</sup> 2020 tavaszáig több mint 27 000 település nyújtott már be pályázatot.<sup>15</sup>

### 3.3. Az 5G cselekvési terv

2016-ban a Bizottság közleményt adott ki „5G Európa számára: cselekvési terv” címmel. Az 5G-hálózat olyan vezeték nélküli adathálózat, amely a most használatos (3G, 4G) technológiáknál jóval nagyobb sebességű, gigabájtos nagyságrendű adatátvitelre képes. Az 5G-technológiával válik lehetségessé a dolgok internetének (IoT), azaz az összekapcsolt okosberendezéseknek a megvalósítása, illetve önvezető vagy hagyományos járművek is kapcsolódhatnak egymáshoz vagy egyéb berendezésekhez. Egyes számítások szerint az 5G-hálózatok üzemeltetéséből származó összesített bevétel 2025-re a 225 milliárd eurót<sup>16</sup> is elérheti. Az 5G-eszközök telepítésének és üzemeltetésének egyes részleteiről már rendelkezik az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete a nyílt internetre vonatkozóan.<sup>17</sup> Megfelelő működéséhez 5G-technológia jelentős sávzélességet hasítana ki magának, amelyek csupán a 6 GHz-et meghaladó spektrumban állnak rendelkezésre. Ezért az Unióban ezt a tartományt átjárhatóvá kell tenni, hogy zavartalanul működhessen mindenhol a rendszer. A működés szempontjából döntő fontossággal bír továbbá az 1 GHz alatti 700 Mhz-es frekvenciatartomány feletti rendelkezés is.<sup>18</sup> A folyamatos 5G-lefedettség cél dátuma jelenleg 2025, addig kellene harmonizálni a frekvenciatartományokat és kiépíteni az infrastruktúrát (optikai vezetékeket és cellákat). A Bizottság igényét fejezi ki továbbá arra is, hogy a rendszer előre meghatározott szabványok mentén épüljön ki, ezzel biztosítva az átjárhatóságot.<sup>19</sup>

### 3.4. A tartalmak hordozhatósága és a roamingdíjak eltörlése

A digitális egységes piac, ahogyan már szó volt róla, ráépül a belső piacra, kiegészíti azt. Fontos ezért, hogy az a fajta földrajzi alapú diszkriminációfelszámolás, amely a belső piac kialakítását is jellemzi (a négy

---

<sup>14</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/wifi4eu-ingenyes-wifi-hozzaferes-az-europaiak-szamara>

<sup>15</sup> <https://wifi4eu.ec.europa.eu/#/home>

<sup>16</sup> <https://www.abiresearch.com/press/abi-research-projects-5g-worldwide-service-revenue/>

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2120>

<sup>18</sup> A 470–790 MHz-es frekvenciasáv Unión belüli használatáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslat; COM(2016) 43 final.

<sup>19</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/1-2016-588-HU-F1-1.PDF>

alapszabadság tagállami állampolgárságra vagy földrajzi tartózkodásra való tekintet nélkül mindenkit megillet), érvényesüljön a digitális térben is. Ha egy felhasználó egyik tagállamban digitális tartalmat vásárol vagy vesz igénybe, korlátozás nélkül kell, hogy egy másik tagállamban is igénybe tudja venni. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1128 rendelete pontosan erről, az online tartalomszolgáltatásoknak a belső piacon való, határokon átnyúló hordozhatóságáról szól. Fontos kitétel, hogy a rendelet csupán a díjfizetés ellenében igénybe vett, jogszerű tartalmak hordozhatóságát biztosítja, a másik tagállamban való tartózkodásnak pedig ideiglenes jellegűnek kell lennie. A tartalomszolgáltató a hordozhatóságért külön díjat nem számíthat fel.<sup>20</sup>

Ugyanerre az elképzelésre – ti. a földrajzi és állampolgárságon alapuló diszkrimináció felszámolására – alapul az unióban a roamingdíjak eltörlése is. Az „*Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról*” szóló rendeletet<sup>21</sup> az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/920 rendelete módosította, ezzel eltörölte a telekommunikációs szolgáltatók által felszámított roaming (barangolási) díjakat az Unión belül, illetve Izlandon, Liechtensteinben és Norvégiában. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy átmeneti tartózkodás esetén egy tagállam állampolgára egy másik tagállamban is az otthon megszokott tarifája szerint telefonálhat, küldhet SMS-t, vagy használhatja mobilinternetét. Az intézkedés sikerét jól bizonyítja, hogy a roamingdíjak eltörlése óta ötszörösére nőtt a mobilinternet-használat az EU-ban történő utazások során.<sup>22</sup>

#### 4. EMBERI FÓKUSZ A DIGITALIZÁCIÓBAN

##### 4.1. A digitális oktatási cselekvési terv

2017 októberében az Európai Tanács az oktatási és képzési rendszereknek a digitális kor követelményeihez történő igazítására hívta fel a figyelmet.<sup>23</sup> Ennek folyományaként a Bizottság 2018-ban digitális oktatási cselekvési tervet<sup>24</sup> fogadott el. A digitális oktatási cselekvési terv elsődleges célja, hogy a digitális világhoz alkalmazkodó oktatás megvalósulását szorgalmazza, amely képessé teszi a fiatalokat arra, hogy tudatos felhasználói legyen a legújabb technológiáknak is. Ezenkívül a felhalmozódó adatmennyiség rendelkezésre bocsátásával és elemzésével a Bizottság reményei szerint tovább javítható az oktatás színvonala. Az Erasmus+ rendszerbe is integrált

<sup>20</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1128>

<sup>21</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32012R0531>

<sup>22</sup> [https://europa.eu/euandme/passion/no-roaming-charges\\_hu](https://europa.eu/euandme/passion/no-roaming-charges_hu)

<sup>23</sup> EUCO 14/17: Az Európai Tanács 2017. október 19-i következtetései.

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2018%3A22%3AFIN>

cselekvési terv tovább kívánja csökkenteni az Erasmus-ösztöndíjas hallgatók adminisztrációs terheit is. Ennek előfeltétele a felsőoktatási intézmények információs rendszereinek összekapcsolása, amely szükséges az egyszeri adatszolgáltatás elvének érvényesülése érdekében is. A cselekvési terv tizenegy intézkedése között megtalálható az iskolai internet-hozzáférés kiépítésének támogatása, az iskolákban megrendezett európai programozási hetek megtartása, valamint digitális és vállalkozói készségek oktatása kifejezetten a lánygyermek számára.<sup>25</sup>

#### 4.2. A szerzői jogok védelme

A digitális térben levő tartalmak szabadabb áramlásának biztosítása és azok előállítóinak szerzői jogi védelme kéz a kézben kell hogy járjon egymással. Kiterjedtebb szerzői jogi védelemre van szükség, amelyeknek nemcsak az írókra, hanem az internetes videók készítőire is gondolniuk kell. Az irányelv (az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/790 irányelve) alapján a szerzőknek és előadóknak méltányos díjazásban kell részesülniük, valamint megfelelő információt kell kapniuk a műveik vagy előadásaik felhasználásáról és az az után járó díjazásról.<sup>26</sup> Kifejezetten rendelkezik az irányelv a szöveg- és adatbányászatról, amely jelentős károkat okoz a szerzői jogok jogosultjainak, hiszen számítógépes algoritmusok nagy mennyiségben elemezhetik az interneten található adatokat, azokról esetleg másolatot készítve. Az irányelv egyensúlyt teremt a szerzői jogok és az európai innovációs igény között, ezért az egyetemek és kutatóhálózatok számára, illetve oktatási tevékenység végzésére például engedélyezi a szöveg- és adatbányászatot.<sup>27</sup> A hírrészetek megosztása sem minősül szerzői jogi jogsértésnek, amennyiben a hírrészlet röviden kerül megosztásra. Az irányelv hatékony eszköze lehet továbbá az olyan nagy tartalomszolgáltatók megregulázásának, mint például a YouTube. Egyrészt az internetplatformok ezentúl közvetlen felelősséggel tartoznak az oldalukon megjelenő tartalmakért, másrészt felhatalmazza a hírszolgáltatókat, hogy újságíróik nevében egyszerre több újságcikkre vonatkozó megállapodást tárgyalhassanak le a híraggregátorokkal.<sup>28</sup>

#### 4.3. Adatvédelem a digitális korban

---

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan\\_hu](https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_hu)

<sup>26</sup> <https://www.sztnh.gov.hu/hu/hirek/sztnh-hirek/hirek-esemenyek/kihirdettek-az-uj-unios-szerzoi-jogi-iranyelvjavaslatot>

<sup>27</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.130.01.0092.01.HUN&toc=OJ:L:2019:130:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.130.01.0092.01.HUN&toc=OJ:L:2019:130:TOC)

<sup>28</sup> <https://jogaszvilag.hu/megszavazta-az-ep-az-uj-szerzoi-jogi-iranyelvet/>

Az alapjogvédelem uniós szinten is kiemelt fontosságú terület. A *digitális egységes piaci stratégia* kiemeli, hogy az adatvédelem és a felhasználói bizalom erősítése elemi fontosságú építőköve egy stabil és jól funkcionáló digitális európai adatgazdaságnak. Ebben a szellemben került megalkotásra az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete<sup>29</sup>, az általános adatvédelmi rendelet, elterjedt nevén a GDPR (*General Data Protection Regulation*). A 2018. május 25-től alkalmazandó GDPR az Európai Unió Alapjogi Charta<sup>30</sup> 7. cikkében foglalt magán- és a családi élet tiszteletben tartásának, illetve a 8. cikkében foglalt személyes adatok védelmének érvényesülését biztosítja.

A GDPR rendelet önmagában új fejezetet nyitott az uniós adatvédelemben, azonban aránylag kevés olyan rendelkezést tartalmaz, amely specifikusan a digitalizációval összefüggő szektorokra alkalmazandó. A GDPR ebben a tekintetben – elnevezéséből adódóan is – csupán egy jogi keret, amelynek kitöltése és a különböző részletszabályok kidolgozása egyéb jogszabályok feladata lehet. A Bizottság digitális egységes piacra vonatkozó stratégiájának egyik célja, hogy fokozza a bizalmat a digitális szolgáltatások iránt és növelje azok biztonságát. A jogalkotók gondoltak a fizikai eszközök gyártóinak, illetve a hírközlési szolgáltatók felelősségére is.

A fizikai infrastruktúrát illetően az Európai Parlament és a Tanács rádióberendezésekről szóló 2014/53/EU irányelvének<sup>31</sup> 3. cikk (3) bekezdésének e) pontja is kifejezetten említi, hogy a rádióberendezéseknek olyan biztonsági berendezéseket kell tartalmaznia, amely alkalmas a felhasználó és az előfizető személyes adatainak és magánéletének védelmére.

Az elektronikus kommunikációban való adatvédelmet az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve<sup>32</sup>) szabályozza. Az irányelv szabályozza az uniós másodlagos jogában az Alapjogi Charta 7. cikkét, amely így fogalmaz: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák.”* Az irányelv ezen alapjogok érvényesülését biztosítja az elektronikus kommunikáció területén. A digitális technológiák folyamatos fejlődésével azonban a 2002-es irányelv egyre kevésbé felel meg a kor igényeinek, így annak felülvizsgálatát a Bizottság már

---

<sup>29</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679>

<sup>30</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12012P/TXT>

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0053>

<sup>32</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0058>

többször bejelentette, így például az Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló irányelvben.<sup>33</sup>

Tekintettel arra, hogy az adatvédelem területén is egységes szabályozási rendszer megalkotása lenne kívánatos, nem tűnik fenntarthatónak az az állapot, hogy az általános adatvédelmet rendelet, a szektorspecifikus szabályozást pedig csupán irányelv határozza meg. Rendelet meghozatalával kerülhetők el továbbá a tagállamok eltérő értelmezéséből fakadó bizonytalan jogi helyzetek is.

Ebben a szellemben került megfogalmazásra 2017-ben a Bizottság javaslata<sup>34</sup> a jelenleg hatályos elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv hatályon kívül helyezéséről, és az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet tervezetéről. A rendelettervezet kiegészítené a GDPR rendeletet, átvinné az eddigi irányelv szerepét, így egységes és korszerű adatvédelmi szabályozást nyújthatna az elektronikus kommunikáció területén. A rendelettervezet által nem érintett területeken a GDPR mintegy mögöttes szabályként érvényesülne. A kapcsolattartás jogát kifejezetten garantálja az Alapjogi Charta, azonban az Európai Unió Bírósága azt is elismerte, hogy elektronikus kommunikáció során keletkezett metaadatok is érzékeny személyes adatokat tartalmazhatnak.<sup>35</sup>

A rendelettervezet gyakorlatilag azt hivatott szolgálni, hogy a felhasználókról, illetve a kommunikációjuk tartalmáról minél kevesebb adat kerüljön továbbításra a szolgáltatókhoz, illetve az ezen adatokkal való rendelkezés jogát a szolgáltató helyett a felhasználó gyakorolhassa. A tervezet egyrészt garantálja a „végberendezésekben” (gyakorlatilag a felhasználó birtokában levő, távközlési hálózathoz kapcsolódó elektronikai eszközben) tárolt adatok sértetlenségét, továbbá védi az ilyen berendezésekből kibocsátott adatokat is, mivel azok lehetővé tehetik a végfelhasználó azonosítását. A tervezett rendelet alapján az eszközökön futtatott szoftvereknek is támogató jelleggel fel kellene hívniuk a felhasználók figyelmét az adatvédelmi beállítások használatára. Tiltásra kerülne a végberendezéseken végzett mindenfajta olyan adatgyűjtő tevékenység is, amely nem szükséges az adott eszköz működtetéséhez, és amelyhez a felhasználó nem adta a GDPR szerinti hozzájárulását. A tervezet

---

<sup>33</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN>

<sup>34</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52017PC0010>

<sup>35</sup> Lásd a Bíróság C-293/12. és C-594/12. sz., Digital Rights Ireland és Seitlinger és társai ügyben 2014. április 8-án hozott ítéletét, ECLI:EU:C:2014:238, valamint a Bíróság C-203/15. és C-698/15. sz., Tele2 Sverige AB és Secretary of State for the Home Department ügyben 2016. december 21-én hozott ítéletét, ECLI:EU:C:2016:970.



részletezi még a jogorvoslati lehetőségeket, és kitér a közigazgatási bíróságok kiszabásának általános feltételeire is.<sup>36</sup>

## 5. ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS

Az Európai Bizottság 2016-ban tette közé az „*Uniós e-kormányzati cselekvési terv 2016–2020*” című közleményt, amely egy alapul fekvő, 2010-ben kiadott, hasonló dokumentumra<sup>37</sup> épült. Ezt a cselekvési tervet is a digitális egységes piacról szóló stratégia jelentette be, amelynek célja, hogy a digitalizáció révén megszüntesse az akadályokat a tagállamok közigazgatási rendszerei között. A cselekvési terv értelmében a közigazgatásnak alapértelmezetten digitálisnak kell lennie, természetesen biztosítva a hagyományos hozzáférést is. Bevezeti az egyszeri adatszolgáltatás elvét, amely azt jelenti, hogy ugyanazt az adatot csak egyszer kelljen feltölteni (bevinnie) az ügyfeleknek a közigazgatási rendszerbe, és amennyiben valamely más hatóságnak szüksége van rá, azzal megosztja az adattal rendelkező szerv. Követelmény továbbá, hogy az e-közigazgatási rendszerek átjárhatók legyenek, így jelentős könnyebbséget okozva azon uniós polgároknak, akik a négy alapszabadság egyikével kívánnak élni. Egyes eljárások jelentős gyorsulását várja a Bizottság az elektronikus aláírások (esetenként elektronikus személyazonosító okmányhoz rendelt) elterjedésével, valamint környezetvédelmi és átláthatósági okokból is szorgalmazza az elektronikus számlaadást. Az elektronikus aláírásokról és egyéb elektronikus személyazonosításról, továbbá a bizalmi szolgáltatásokról külön rendelet született, ez az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete. Ez a rendelet biztosítja például azt is, hogy a tagállamok fogadják el egymás között a minősített biztonsági szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokat, ezzel megvalósítva például a digitális közigazgatáshoz nélkülözhetetlen elektronikus aláírások kölcsönös elismerését.<sup>38</sup>

A közhiteles nyilvántartási rendszerek mellett a közbeszerzési folyamatokat is teljes egészében digitális módon kellene hamarosan működtetni, amely segíthet a közpénzek elköltésének kontrollálásában. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/848 rendelete arra kötelezi a tagállamokat, hogy minden egyes tagállam 2018-ig hozza létre saját nemzeti

---

<sup>36</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52017PC0010>

<sup>37</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:HU:PDF>

<sup>38</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.257.01.0073.01.HUN&toc=OJ:L:2014:257:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.HUN&toc=OJ:L:2014:257:TOC)

elektronikus fizetéseképtelenségi nyilvántartását.<sup>39</sup> A Bizottság vállalja továbbá az egyablakos digitális ügyintézési platform létrehozását a tengeri közlekedés nyilvántartására.<sup>40</sup>

### 5.1. A nem személyes adatok szabad áramlása

Látszólag ellentmondásos lehet az a helyzet, hogy az EU egyfelől szigorú adatvédelmi szabályokkal lép fel, másfelől a digitális egységes piacon igyekszik megvalósítani a lehető legszabadabb adatgazdálkodást. A paradoxon feloldása a személyes adatok és a nem személyes adatok szétválasztásában, és eltérő kezelésében rejlik. A nem személyes vagy anonimizált adatok megosztása, az azokkal való rendelkezés gyorsabbá és költségkímélőbbé tehet bizonyos kormányzati vagy hatósági eljárásokat. Gyakorlatilag ez az a folyamat, amelyben érvényesül az egyszeri adatszolgáltatás elve. A fentebb részletezett adatvédelmi szabályok mellett tehát léteznek olyan jogszabályok is, amelyek a nem személyes adatok minél szélesebb körű felhasználhatóságát teszik lehetővé. Ilyen például az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1807 rendelete a nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről.<sup>41</sup> A rendelet értelmében bizonyos nem személyes adatok földrajzi korlátozások nélkül, biztonságosan áramolhatnak az unión belül, kiemelten a tagállami hatóságok informatikai rendszerei között. Az adatáramlás módját a rendelet határozza meg, így az egységes rendszerben történhet a tagállami hatóságok között. A rendelet értelmében minden tagállam kijelöl egy kapcsolattartó pontot, amelyet közöl a Bizottsággal, csökkentve ezzel az esetleges jogbizonytalanságot. Amennyiben egy tagállami hatóság egy másik tagállam hatóságának birtokában levő adatot szeretne lekérni, felkeresi a kapcsolattartó pontot, amely ellátja a két hatóság közötti kommunikációt. A szükségesség és arányosság elvét figyelembe véve, természetesen nem lehet bármilyen adatot lekérni, illetve a rendeletben foglalt feltételek nem teljesülésére hivatkozva a tagállami hatóság meg is tagadhatja bizonyos adatok átadását. A rendelet biztosította gyorsabb adatáramlás hatékonyabb együttműködést tesz lehetővé, gyorsítja a hatósági eljárásokat, és jelentősen csökkentheti az eljárási költségeket.<sup>42</sup>

### 5.2. A nyílt hozzáférésű adatokról szóló irányelv

---

<sup>39</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015R0848>

<sup>40</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/1-2016-179-HU-F1-1.PDF>

<sup>41</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1807&from=EN>

<sup>42</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/free-flow-non-personal-data>

Ez az irányelv az uniós közsférában keletkező információk megosztását és hasznosítását tűzte ki célul. Az irányelv mögött az a gondolat húzódik meg, hogy a közpénzből fenntartott rendszerekben keletkező – nagyrészt nem teljes egészében kihasznált – információk minél szélesebb, akár uniós körben hozzáférhető és felhasználható legyenek. Ekképpen a közfeladatokat ellátó állami szervek, az oktatási intézmények, közvállalkozások, könyvtárak egymás információit is felhasználhatnak, amely jelentős költségmegtakarítást eredményezhet. Így például egy tagállam kutatást végző szervezetétől származó információkat felhasználhatná egy másik tagállam valamely közsférába tartozó szerve, akár minisztériuma, önkormányzata is, így a közfeladatok ellátása közben keletkező adatok jóval szélesebb körben hasznosulhatnak. Az irányelv alkalmazása tehát csökkentheti a tagállami közsférák közötti tranzakciós költségeket. A jogszabály alkalmazásának egyik kulcspontja, hogy mely adatok számítanak nyílt adatoknak, így az irányelven végigvonul a „szükséges zártág mellett lehető legnagyobb mértékű nyitottság” elv<sup>43</sup>, a nagyobb fokú nemzeti mozgástér igénye miatt is indokolt az irányelvi forma. A tagállamoknak 2021 júliusáig kell nemzeti jogukba átültetniük az irányelv minimumrendelkezéseit.<sup>44</sup>

### 5.3. A kiberbiztonsági rendelet

Az adatok robbanásszerű növekedésével, valamint az informatikai rendszerek elterjedésével rohamosan növekszik az online térben elkövetett bűnözés aránya is. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/881 rendelete megerősíti az ENSIA-t, az Európai Kiberbiztonsági Ügynökséget, amelynek feladata, hogy felügyelje és előmozdítsa a releváns uniós jogi keretrendszer alkalmazását, de segítenie kell a tagállami és uniós szerveket is kiberbiztonsági intézkedéseik javításában.<sup>45</sup> Az ENSIA közreműködik továbbá az uniós kiberbiztonsági tanúsítási keretrendszer működtetésében, amely egy olyan uniós szintű tanúsítványrendszer, amely a közösségben működtetett infokommunikációs technológiai (IKT) szolgáltatások megbízhatóságát vizsgálja a nemzeti kiberbiztonsági hatóságokkal szoros együttműködésben. A tanúsítványrendszer átláthatóbbá teszi az Unió területén működtetett IKT-termékek és -szolgáltatások rendszerét, jelzi megbízhatóságát a tagállamok, vállalkozások felé, valamint egységes

---

<sup>43</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024&from=EN>

<sup>44</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>

<sup>45</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj>

rendszere alapján bármely igénybevevő tájékozódhat az adott termék vagy szolgáltatás jellemzőiről.<sup>46</sup>

#### 5.4. Digitális Európa program – a pénzügyi háttér

Az Unió a digitális fejlesztéseket több, különböző uniós pénzforrásból finanszírozza (pl. Európai horizont, Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz), de külön, dedikált pénzalap eddig nem állt rendelkezésre kifejezetten a digitalizációval összefüggő fejlesztések tekintetében. A 2021-2027-es pénzügyi ciklusban tervezett többéves pénzügyi keret azonban – a Tanács és az Európai Parlament tervei alapján – kiegészülne a Digitális Európa programmal. A program előreláthatólag 9,2 milliárd eurós összköltségvetéssel támogatná Európa társadalmainak és gazdaságainak digitális átalakulását. A Bizottság ennek megfelelően rendelettervezetet fogadott el. A programnak öt fő célkitűzése van: a nagy teljesítményű számítástechnika, a mesterséges intelligencia, a kiberbiztonság, a digitális készségek, valamint az interoperabilitás támogatása.<sup>47</sup> Ha elfogadásra kerül, a Digitális Európa lehet a legtöbb digitalizációhoz köthető beruházás legfőbb finanszírozási forrása.

#### 5.5. Mesterséges intelligencia

A Bizottság 2018-ban terjesztett elő stratégiát a mesterséges intelligencia tárgyában, amely három pilléren alapult. Ez a három pillér az állami és magánberuházások növelése, a társadalmi-gazdasági változásokra való felkészülés, valamint egy megfelelő etikai és jogi keret kialakítása. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy 2020 végéig legalább 20 milliárd euró értékű beruházásra van szükség mindehhez, amelyet a Horizont 2020 programból, illetve az Európai Stratégiai és Beruházási Alapból lehet fedezni. Előbbi programból lehet támogatni a mesterséges intelligenciával foglalkozó európai kutatóközpontok működését, és ösztönözni a kísérleteket. Utóbbi alapból olyan vállalatok és induló vállalkozások támogathatók, amelyek vállalják a mesterséges intelligenciába való beruházást. A kutatások könnyítését és gyorsítását a már említett uniós jogszabályok garantálják, amelyek kötelezővé teszik a nem személyes adatok kutatóintézetek, közintézetek közötti megosztását. A Bizottság szerint az oktatást is célszerű lenne hozzáigazítani a változó digitális környezethez. A jogi és etikai kérdéseket pedig külön csoport<sup>48</sup> vizsgálja, a mesterséges intelligenciával

---

<sup>46</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-cybersecurity-certification-framework>

<sup>47</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:321918fd-6af4-11e8-9483-01aa75ed71a1.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:321918fd-6af4-11e8-9483-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>48</sup> [http://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege\\_ai\\_statement\\_2018.pdf](http://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege_ai_statement_2018.pdf)

foglalkozó európai szövetséggel<sup>49</sup> együttműködésben.<sup>50</sup> Ennek eredményeképpen 2019 áprilisában el is készült egy ajánlásomag a mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai alapvetésekről.<sup>51</sup>

## 6. A VERSENYFELÜGYELETI ELJÁRÁS – ESZKÖZ A TECHNOLÓGIAI ÓRIÁSOK MEGREGULÁZÁSÁRA

A digitalizáció kihívásai tetten érhetők a technológiai óriáscégek olyan jogsértéseiben is, amelyek csak a technika fejlődésével tudtak kialakulni. Éppen ezért fontos, hogy az Európai Unió a versenyjog területén is hatékonyan tudjon fellépni az új típusú jogsértésekkel szemben. Elmondható, hogy az Európai Bizottság mint versenyjogi hatóság az elmúlt időben tapogatózva igyekszik valamiféle precedensjogot kialakítani a nagy technológiai cégek versenyjogi jogsértéseinek beazonosítását és szankcionálását illetően. A 2014-2019 között hivatalban levő Európai Bizottság versenyjogi biztosa, Margrethe Vestager különösen aktívan lépett fel a technológiai óriásokkal szemben, mintegy demonstrálандó: a digitalizáció korában sem lehet kikerülni a jog diktálta tisztességes piaci versenyt. Az uniós versenyjog jogalapját többek között az alapító szerződésekben is megtaláljuk, hiszen az EUMSZ 102. cikke, de ezenkívül az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás 54. cikke is tiltja az erőfölénnyel való visszaélést. Amint az alábbiakban látható, a Google-val szemben kiemelten aktív volt a Bizottság, és az esetek túlnyomó többségében az erőfölénnyel való visszaélés tilalmazott magatartását állapította meg, és szankcionálta. A technológiai óriások számára a versenyjogi bírságokkal történő határvonalak meghúzása jól példázza a digitalizáció kiterjedt mivoltát. A versenyjog alapvetően különálló uniós politika, mégis alkalmas fegyver az Unió kezében arra, hogy megmutassa, a digitalizáció éllovasai ellenében is érvényesíteni kívánja szuverenitását a ráruházott mértékig.

### 6.1. A Microsoft-ügy

Az Európai Bizottság 2004 márciusában megállapította, hogy a Microsoft Corporation két különálló magatartásával (bizonyos interoperabilitásra vonatkozó információk átadásának elmulasztása, illetve a *Windows Media Player* árukapcsolása) visszaélt erőfölényével, és így 497 millió eurós

---

<sup>49</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_1381](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_1381)

<sup>50</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_18\\_3362](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_18_3362)

<sup>51</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>

büntetést szabott ki rá.<sup>52</sup> Tekintettel arra, hogy a Microsoft ezek után sem tett maradéktalanul eleget a Bizottsággal kötött megállapodásának, az további 280,5 millió eurós kényszerítő bírságot szabott ki rá 2006 júliusában.<sup>53</sup> Ezt 2008 februárjában követte egy újabb, 899 millió euró összegű kényszerítő bírság, amelyet a cég azért kapott, mert az interoperabilitásra vonatkozó információkért jelentős összegű díjat kért.<sup>54</sup> Ez utóbbi kényszerítő bírság összegét a Törvényszék végül 860 millió euróra csökkentette.<sup>55</sup>

## 6.2. Az Intel-ügy

Az Európai Bizottság előzetesen lefolytatott vizsgálatai alapján 2009 májusában úgy találta, hogy az Intel több ízben is visszaélt erőfölényével. A Bizottság szerint az Intel jogellenesen járt el, amikor árengedményeket nyújtott négy számítógépgyártónak azzal a feltétellel, hogy tőle veszik az összes – vagy majdnem az összes – meghatározott típusú (x86) processzorukat. Hasonlóan jogsértő volt az is, hogy kifizetéseket teljesített a Media-Saturn áruháznak azért cserébe, hogy az kizárólag az Intel x86 processzoraival rendelkező számítógépeket értékesítsen. Harmadrészt pedig azt is sérelmezte a Bizottság, hogy az Intel kifizetéseket teljesített három számítógépgyártónak azzal a feltétellel, hogy azok halasszák el egy konkurens gyártó processzoraival felszerelt gépek forgalmazását.<sup>56</sup> A jogsértésekre való tekintettel a Bizottság a céggel szemben 1,06 milliárd eurós bírságot állapított meg.<sup>57</sup> A határozat megsemmisítése iránt az Intel az Európai Unió Bíróságának Törvényszékéhez fordult, majd annak a Bizottság döntését helyben hagyó határozata miatt az Európai Unió Bíróságához fellebbezett. A Bíróság azonban 2017 szeptemberében hozott ítéletével<sup>58</sup> az ügyet visszautalta a Törvényszékre, így a végleges döntés még várat magára.

---

<sup>52</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2007.032.01.0023.01.HU&toc=OJ:L:2007:032:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2007.032.01.0023.01.HU&toc=OJ:L:2007:032:TOC)

<sup>53</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2008.138.01.0010.01.HUN&toc=OJ:C:2008:138:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.138.01.0010.01.HUN&toc=OJ:C:2008:138:TOC)

<sup>54</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.166.01.0020.01.HUN&toc=OJ:C:2009:166:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.166.01.0020.01.HUN&toc=OJ:C:2009:166:TOC)

<sup>55</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-06/cp120089hu.pdf>

<sup>56</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/CJE\\_14\\_82](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/CJE_14_82)

<sup>57</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0922\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0922(02)&from=EN)

<sup>58</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194082&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2273879>

### 6.3. A Qualcomm-ügyek

Az amerikai chipgyártó nagyvállalat rövid időn belül két bírságot is kapott az Európai Bizottságtól. Az első esetben a Bizottság megállapította, hogy a Qualcomm 2011-től kezdve öt éven át teljesített jelentős összegű fizetéseket az Apple nevű óriáscégnek, azzal a feltétellel, hogy az ne versenytársaitól vásároljon bizonyos chipeket. Emiatt a versenykorlátozó megállapodás miatt a Bizottság 997 millió eurós bírságot szabott ki 2018 januárjában.<sup>59</sup> Alig egy évvel később, 2019 júliusában újabb, 242 millió euróra büntették a Qualcommot, amiért az kizorító árazást alkalmazott, ezzel ellehetetlenítve egy konkurens vállalkozás piaci működését.<sup>60</sup> A Qualcomm mindkét döntést megtámadta az Európai Unió Bíróságának Törvényszékén.

### 6.4. A Google ár-összehasonlító szolgáltatásának ügye

Az Európai Bizottság 2015 áprilisában – 5 évvel a vizsgálódások kezdete után – küldött kifogásközlést a Google-nek annak gyanújával, hogy a cégóriás visszaélt az általános internetes keresőszolgáltatások terén betöltött vezető pozíciójával, mivel az általános keresőoldalakon való listázás során módszeresen a saját ár-összehasonlító alkalmazását (*Google Shopping*) részesítette előnyben. A Bizottság szerint ez alkalmas volt arra, hogy eltérítse a többi hasonló szolgáltatásra irányuló versenytárs forgalmát, tekintettel arra, hogy a felhasználók 95%-ban kattintanak a találati lista első oldalán látható tíz előresorolt találat valamelyikére. A Google érvelésében arra hivatkozott, hogy szolgáltatásait a versenytársakkal (Ebay, Amazon) kellene összevetni, a Bizottság azonban rámutatott, hogy az ár-összehasonlítási szolgáltatás és az online piactér két különböző piacot képez.<sup>61</sup>

A Bizottság súlyosító körülményként értékelte azt is, hogy ezen jogsértő magatartások adott esetben egy évtizeden keresztül fennálltak egy olyan piacon, ahol a Google ab ovo jelentős, 90% fölötti erőfölénnyel rendelkezett. A felmérések alapján láthatóvá vált, hogy a Google által bevezetett korlátozások hatására saját alkalmazásuk forgalma a sokszorosára nőtt, míg versenytársaiké a töredékükre csökkent. Az antitröszt-eljárás során a Bizottság 2017 júniusában 2,42 milliárd eurós bírságot rótt ki a Google-ra – és az eljárás kezdete óta létrejött Alphabet nevű anyacégére –, amelyet az ár-összehasonlító szolgáltatásának a 13 érintett EGT-országból származó bevételi adatai alapján számították ki. Emellett a Google-nak 90 napot hagytak a jogsértés abbahagyására, és az attól történő tartózkodásra: a

<sup>59</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_421](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_421)

<sup>60</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_4350](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4350)

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_15\\_4780](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_15_4780)

versenytársakéval azonos feltételekkel kell feltüntetnie saját ár-összehasonlító alkalmazását.<sup>62</sup>

### 6.5. A Google Android-ügy

2016 áprilisában az Európai Bizottság tájékoztatta a Google-t és az Alphabetet a cég okoseszköz-szoftveréhez, az Androidhoz kapcsolódó jogsértésekről. A Google Európában értékesített eszközeire az Android alapszoftver telepítésének feltételéül szabta saját keresőmotorjának (*Google Search*), böngészőjének (*Google Chrome*), illetve applikációáruházának (*Play Store*) telepítését is, amelyek aztán az alapértelmezett vagy kizárólagos pozícióba kerültek a készülékeken.<sup>63</sup> A Google továbbá írásban kötelezte az eszközgyártókat arra is, hogy nem értékesíthetnek saját maguk által továbbfejlesztett androidos készüléket. Az óriáscég továbbá anyagi ösztönzőket nyújtott néhány hardvergyártó cégnek annak fejében, ha eszközeikre kizárólag a *Google Search*-keresőmotort telepítik előre. A Bizottság álláspontja szerint mindezek alkalmasak volt arra, hogy más, konkurens vállalkozások termékei és szolgáltatásai piachoz juthassanak, így bebetonozta a Google erőfölényét az adott szektorban. Ez pedig végső soron a felhasználóknak is kárt okoz, hiszen a verseny korlátozása rendszerint visszafogja az innovációt, és magasabb árakat tart fent.<sup>64</sup> Mindezek miatt a Bizottság a Google-lal szembeni rekordösszegű, 4,34 milliárd eurós bírságot állapított meg 2018 júliusában.<sup>65</sup>

### 6.6. A Google AdSense-ügy

2016 júliusában az Európai Bizottság újabb kifogásközlést küldött a Google-nak és annak Alphabet nevű anyacégének, ezúttal az óriáscég által bevezetett olyan korlátozásokra vonatkozóan, amelyek egyes harmadik fél honlapok számára nem tették lehetővé, hogy a Google versenytársainak keresési hirdetéseit jelenítsék meg. A Google hirdetéseket egyrészt a saját keresési honlapján, másrészt az „*AdSense for Search*” nevű platform segítségével harmadik felek honlapján jelenít meg. A Bizottság megállapításai alapján a Google bizonyos szerződéses partnereinek nem engedte, hogy azok bármely más versenytárs hirdetéseit jelenítsék meg, ahhoz a Google-tól kifejezetten engedélyt kellett kérniük. Ezenkívül a partneroldalaknak vállalniuk kellett, hogy a legszembetűnőbb hirdetési felületekre Google-hirdetéseket helyeznek el, továbbá meg kellett

---

<sup>62</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0112\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0112(01)&from=EN)

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_4782](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4782)

<sup>64</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_16\\_1492](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_1492)

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_18\\_4581](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_18_4581)



jeleníteniük egy minimálisan előírt számú Google keresési hirdetést.<sup>66</sup> A Bizottság mindezt 2019 márciusában 1,49 milliárd eurós bírságot szabott ki a Google-ra.<sup>67</sup>

Ezek az ügyek rávilágítanak arra, hogy határozott fellépésre van szükség olyan esetekben is, amelyek lényegükben fogva a digitális kor eszközeivel valósítanak meg jogsértéseket. Csak a felsorolt ügyekben több mint 12,5 milliárd euró értékben szabott ki büntetést a Bizottság, amely üdvözlendő, hiszen ez a nagyságrend már elrettentő példaként szolgálhat a technológiai nagyvállalatok számára.

## 7. 2020 UTÁN – HOGYAN TOVÁBB?

2019 decemberében lépett hivatalba az új Európai Bizottság, amelynek élén a német kereszténydemokrata politikus, Ursula von der Leyen áll. Az elnök asszony a hivatalba lépő Európai Bizottság számára politikai iránymutatást fogalmazott meg „*Ambiciózusabb Unió*” címmel.<sup>68</sup> Politikai iránymutatása elején az elnök asszony így fogalmaz: „*Európának vezető szerepet kell vállalnia a bolygónk egészségesebbé tétele és az új digitális korszakra való átállás terén.*” Látható, hogy a digitalizáció kiemelten fontos témája lesz a 2019-2024 között hivatalban levő Európai Bizottságnak, amelyet az is erősít, hogy az Ursula von der Leyen által a politikai iránymutatásban vázolt hat fő cél közül a harmadik a „*digitális kor igényeinek megfelelő Európa*” nevet viseli. Így a digitalizáció előmozdítása olyan kulcsterületté lépett elő a jelenlegi uniós ciklusban, mint az európai zöld irányvonal vagy az európai életforma védelme.

Az elnök asszony egyik első konkrét intézkedési javaslata az 5G-hálózatokra kidolgozandó uniós szabványok igénye. Az uniós digitális szuverenitás fogalomként jelenik meg szóhasználatában, amelyből arra következtethetünk, hogy az eddigieknél is szigorúbb fellépés várhat a kiberbűnözéssel és a technológiai óriás cégek lopakodó jogsértéseivel szemben. Olyan új technológiák is említésre kerülnek, mint a blokklánc vagy a mesterséges intelligencia kérdésköre. Az elnök asszony azt ígéri, hogy hivatali ideje első száz napjában a mesterséges intelligencia humán és etikai következményeire vonatkozó összehangolt európai megközelítésről szóló jogszabályt fog előterjeszteni. Ez azért is kiemelten fontos, mert a mesterséges intelligencia alkalmazási köre valóban felvethet olyan biztonságtechnikai és etikai problémákat (egészségügy, igazságszolgáltatás, közlekedés), amelyekben jobb lehet előre lefektetni a szabályokat. Kissé megfoghatatlan intézkedésként Ursula von der Leyen az Európai Bizottság

---

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_16\\_2532](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_2532)

<sup>67</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_19\\_1770](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_1770)

<sup>68</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hu.pdf)

teljes digitális átalakításának ösztönzését is vállalta, amelybe beletartoznak például különféle digitális diplomáciai eszközök is. A már említett digitális oktatási cselekvési terv hangsúlyozásaként hathat az európai oktatási térség megvalósításának ötlete. Ez alatt az értendő, hogy a Bizottság kezdeményezni fogja azon a tagállami oktatási intézmények közötti falak lebontását, amelyek korlátozzák a különböző oktatási rendszerek közötti átjárhatóságot. Ez előfutára lehet az élethosszig tartó tanulás online történő megoldásának. Szintén az oktatáshoz kapcsolódik az emberek edukálása: a digitális készségek fejlesztése a fiatalok és fiatal felnőttek számára, amelyet az elnök asszony a digitális oktatási cselekvési terv aktualizálásával kíván megoldani. Az új Bizottság 2020 februárjában megjelent közleménye<sup>69</sup> alapvetően 3 területben foglalja össze az eljövendő években megvalósuló főbb feladatokat a digitalizáció terén.

Az emberekért dolgozó technológia alcím alatt az elnök asszony azt érti, hogy olyan beruházásokat kell eszközölni, amelyek a technológiát nem önnön szépsége miatt, hanem az emberek minél teljesebb kiszolgálása miatt kell fejleszteni. Ennek keretében az alábbi intézkedéseket emeli ki:

- egy mesterséges intelligenciával foglalkozó fehér könyv kidolgozása<sup>70</sup>,
- a legmodernebb közös digitális kapacitások kiépítése (kvantum számítógépek, blokklánrendszerek),
- az 5G-együtműködés megvalósítása,
- egy Kiberbiztonsági Egység felállítása,
- a Digitális Oktatási Akcióterv kidolgozása.

A versenyképes gazdaság alcím is többé-kevésbé a 2015-ös digitális stratégia alapján halad tovább, azaz legfőbb célja, hogy az Unió gazdaságát a digitalizáció vívmányait kihasználva a lehető leghatékonyabbá tegye. A konkrét cselekvések között a következőket találjuk:

- az Európai Adatstratégia<sup>71</sup> megalkotása,
- a jelenlegi szabályozási környezet felülvizsgálata,
- egy ipari stratégiacsomag kidolgozása<sup>72</sup>,
- az online fizetési szolgáltatások interoperabilitásának megteremtése,
- javaslatcsomag összeállítása a 21. századhoz illő üzleti adózási rendszer kialakításához,

---

<sup>69</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf)

<sup>70</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf)

<sup>71</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/building-european-data-economy>

<sup>72</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/FS\\_20\\_425](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/FS_20_425)

- új fogyasztói ösztönzők létrehozása<sup>73</sup>.

A demokráciára épülő, fenntartható társadalom alcímbe – úgy tűnik – a Bizottság beszűfolta azokat az elképzeléseit, amelyek az előző két alcímhez nem fértek be. Ezek többek között:

- az online platformok felelősségének további összehangolása,
- Európai Demokrácia Akcióterv indítása,
- Média és Audiovizuális Akcióterv indítása,
- az elektronikai termékek tartósságának biztosítására vonatkozó jogszabályi környezet kialakítása.

## 8. ZÁRSZÓ

2025-re a Bizottság adatai alapján 2018-hoz képest 530 százalékkal növekszik majd a globális adatforgalom. Az Európai Unió adatgazdaságának értéke 829 milliárd eurót tesz majd ki, valamint 10,9 millió ember fog majd az adatgazdaságban dolgozni.<sup>74</sup> Ezek mind olyan számok, amelyek alapján beláthatjuk, hogy miért lett kiemelt prioritás a jelen uniós ciklusban a digitalizáció. Kezdődően a 2015-ös digitális egységes piaci stratégiától, egészen a Bizottság 2020 februári közleménye alapján bejelentett intézkedésekig láthatjuk, hogy az Unió lépésről lépésre haladva alakítja ki a digitalizációhoz alkalmazkodó jogi környezetet. Összekapcsolva azt az oktatással és a fenntarthatósággal pedig láthatjuk, hogy ez a terület gyakran nem is önálló, hanem immanens része lesz egyes uniós szakpolitikáknak. A jövő minden bizonnyal érdekes fejleményeket tartogat számunkra ebben a témában.

---

<sup>73</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/FS\\_20\\_427](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/FS_20_427)

<sup>74</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy\\_hu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_hu)

## 9. IRODALOMJEGYZÉK

(a hivatkozások sorrendjében)

<https://www.oxbridgeacademy.edu.za/blog/16-mind-blowing-facts-about-the-digital-revolution/>

[https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_HU\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf) (Európa 2020 stratégia)

[https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:HU:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:HU:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:HU:PDF)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0942>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0259>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52012DC0529>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1534172039517&uri=CELEX:52012DC0573>

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_hu.pdf)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>

[https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital\\_market.html?locale=hu](https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital_market.html?locale=hu)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0061>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1953&from=ES>

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/wifi4eu-ingyenes-wifi-hozzaferes-az-europaiak-szamara>

<https://wifi4eu.ec.europa.eu/#/home>

<https://www.abiresearch.com/press/abi-research-projects-5g-worldwide-service-revenue/>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2120>

A 470–790 MHz-es frekvenciasáv Unión belüli használatáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslat; COM(2016) 43 final.

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/1-2016-588-HU-F1-1.PDF>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1128>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32012R0531>

[https://europa.eu/euandme/passion/no-roaming-charges\\_hu](https://europa.eu/euandme/passion/no-roaming-charges_hu)

EUCO 14/17: Az Európai Tanács 2017. október 19-i következtetései.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2018%3A22%3AFIN>  
[https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan\\_hu](https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_hu)  
<https://www.sztnh.gov.hu/hu/hirek/sztnh-hirek/hirek-esemenyek/kihirdettek-az-uj-unios-szerzoi-jogi-iranyelvjavaslatot>  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.130.01.0092.01.HUN&toc=OJ:L:2019:130:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.130.01.0092.01.HUN&toc=OJ:L:2019:130:TOC)  
<https://jogaszvilag.hu/megszavazta-az-ep-az-uj-szerzoi-jogi-iranyelvet/>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12012P/TXT>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0053>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0058>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52017PC0010>  
A Bíróság C-293/12. és C-594/12. sz., Digital Rights Ireland és Seitlinger és társai ügyben 2014. április 8-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:238, valamint a Bíróság C-203/15. és C-698/15. sz., Tele2 Sverige AB és Secretary of State for the Home Department ügyben 2016. december 21-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:970.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52017PC0010>  
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:HU:PDF>  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.257.01.0073.01.HUN&toc=OJ:L:2014:257:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.HUN&toc=OJ:L:2014:257:TOC)  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015R0848>  
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/1-2016-179-HU-F1-1.PDF>  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1807&from=EN>  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/free-flow-non-personal-data>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024&from=EN>  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>  
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj>  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-cybersecurity-certification-framework>  
[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:321918fd-6af4-11e8-9483-01aa75ed71a1.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:321918fd-6af4-11e8-9483-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF)  
[http://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege\\_ai\\_statement\\_2018.pdf](http://ec.europa.eu/research/ege/pdf/ege_ai_statement_2018.pdf)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_1381](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_1381)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_18\\_3362](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_18_3362)  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2007.032.01.0023.01.HUN&toc=OJ:L:2007:032:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2007.032.01.0023.01.HUN&toc=OJ:L:2007:032:TOC)  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2008.138.01.0010.01.HUN&toc=OJ:C:2008:138:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.138.01.0010.01.HUN&toc=OJ:C:2008:138:TOC)  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.166.01.0020.01.HUN&toc=OJ:C:2009:166:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.166.01.0020.01.HUN&toc=OJ:C:2009:166:TOC)  
<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-06/cp120089hu.pdf>  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/CJE\\_14\\_82](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/CJE_14_82)  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0922\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0922(02)&from=EN)  
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194082&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2273879>  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_421](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_421)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_4350](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4350)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_15\\_4780](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_15_4780)  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0112\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0112(01)&from=EN)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_4782](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4782)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_16\\_1492](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_1492)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_18\\_4581](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_18_4581)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_16\\_2532](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_2532)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP\\_19\\_1770](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_1770)  
[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hu.pdf)

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf)

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf)

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/building-european-data-economy>

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/FS\\_20\\_425](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/FS_20_425)

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/FS\\_20\\_427](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/FS_20_427)

[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy\\_hu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_hu)

## **BARTA LEILA és BALOGH ZSUZSANNA ZSÓFIA**

### **Az őshonos nemzeti kisebbségek érdekérvényesítésének lehetséges módjai az Európai Unióban**

1. Bevezetés
2. A fogalmi meghatározás nehézsége
- 2.1. Az őshonos nemzeti kisebbségek védelme
3. „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európaért”
4. Nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés
5. Önrendelkezési jog vs szuverenitás
- 5.1 Az autonómia mibenléte
6. Működő modellek és kialakulásuk
- 6.1. Dél- Tirol esete
- 6.2. Az Åland-szigetek példája
- 6.3. Katalónia autonómiája 2017 előtt
7. Összefoglalás
8. Irodalomjegyzék

#### **1. BEVEZETÉS**

A lisszaboni szerződés elfogadása után új hivatkozási alapok jelentek meg az Európai Unió jogában a kisebbségi jogok területén, miközben az EU külpolitikáján keresztül a kisebbségi kérdések nagyobb hangsúlyt kaptak a bővítési folyamatok keretében. Az EU-tagállamaiban egy erősödő decentralizációnak lehetünk tanúi: Spanyolország – Katalónia, Olaszország – Dél-Tirol.

Tanulmányunk célja bemutatni az őshonos nemzeti kisebbségek védelmének egyik előmozdítási lehetőségét az EU-n belül, valamint a kérdéskör megvizsgálása az állam belső és külső szuverenitásának szempontjából. Álláspontunk szerint, az autonómia mint a nemzeti önrendelkezés fajtája, hatékony megoldásként szolgálhat az őshonos nemzeti kisebbségek jogainak védelmére és érvényesítésére, miközben az állam szuverenitása és területi integritása sértetlen marad. Arra a problémára próbálunk rávilágítani és választ találni, hogy mitől függ egy autonómia működőképessége, milyen tényezők befolyásolják annak kialakulását és ez hogyan hat az adott ország területi egységére. A működő autonómiamodelleken keresztül – Dél-Tirol, Åland-szigetek, Katalónia – alátámasztjuk hipotézisünket, miszerint az autonómia – mint a nemzeti kisebbségek számára elérhető legmagasabb fokú jogérvényesítési lehetőség



– nemcsak, hogy nem sérti az állam szuverenitását, hanem épp védi azt, azáltal hogy elejét veszi a szecessziós törekvéseknek. A fentebb nevezett országok helyzetének elemzésével, megpróbáljuk levonni a következtetést, hogy az autonómia korlátozza-e az állam szuverenitását és az állam területi integritására bomlasztó hatással van-e, vagy épp ellenkezőleg, segít annak megőrzésében.

A téma aktualitását adja az őshonos nemzeti kisebbségek védelmében indított – még folyamatban lévő – két európai polgári kezdeményezés is: a Minority SafePack és a Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért című európai polgári kezdeményezés, amelyekről részletesen is szólunk.

## 2. A FOGALMI MEGHATÁROZÁS NEHÉZSÉGE

Az őshonos nemzeti kisebbségek fogalmi meghatározására nem alakult ki egy pontos definíció, azonban kísérletek születtek rá. Az európai őshonos nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok védőszervezete, az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (a továbbiakban: FUEN) például, nemzeti kisebbség alatt azon kisebbségeket érti, *„amelyek határváltozások és más történelmi események következtében jöttek létre. Európai őshonos, nemzeti kisebbségeknek/etnikai csoportoknak tekintjük azokat az európai népcsoportokat is, akik nem hoztak létre saját államot és kisebbségként élnek egy adott állam területén.”*<sup>1</sup>

A leginkább mértékadó nemzetközi dokumentum az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlése 1993. február 1-jei, 1201-es Ajánlása. Ezen Ajánlás értelmében nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai:

- a. ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai,
- b. régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal,
- c. sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek,
- d. kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében,
- e. arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Részlet a FUEN-Chartából <https://www.fuen.org/hu/europai-kisebbségek/altalanos-bemutatas/>

<sup>2</sup> Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201 (1993) Ajánlás. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/rec1201h.html>

A fogalmi meghatározások felsorolását még lehetne folytatni, de anélkül is megállapíthatjuk azt, hogy mi a közös a fenti definíciókban. Pontosán kirajzolódik, hogy legfeljebb csak a saját állampolgárságú kisebbségi személyeknek hajlandóak megadni a kisebbségi többletjogokat, a nemzeti kisebbségek lényegét a saját nyelvben és kultúrában látják, valamint az azok fejlesztésére és megtartására vonatkozó szubjektív akaratban.

Az, hogy nem alakult ki egy konkrét fogalom az őshonos nemzeti kisebbségekre nézve, nemcsak lexikológiai szempontokból káros, hanem a még gyerekcipőben járó *uniós* kisebbségvédelemre is kártékony hatással van. Nem lehet igazán kisebbségi jogokról beszélni, ha e jogok „hordozója” nincs meghatározva. Erre a problémára világít rá az 1713. (2010) számú ET határozat,<sup>3</sup> amelynek 17. cikkelye felhívja a figyelmet arra, hogy a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alkalmazása azért ütközik nehézségbe az azt már ratifikált államokban is, mivel az őshonos nemzeti kisebbségek fogalmi definíciójának hiánya miatt nem egyértelmű annak személyi hatálya. Ennélfogva csak a védendő alanyi kör sziluettjére lehet hagyatkozni: a Keretegyezmény 5. cikkelye szerinti sajátos etnikai, kulturális, vallási identitással rendelkező személyekre, így rendkívül széles mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak a személyi hatály meghatározása során. A Keretegyezményben foglalt védelmi jogok érvényesítésekor az állampolgárság kritériumainak alkalmazásával határozza meg a személyi hatályt. Ezzel az a legnagyobb probléma, hogy számos nemzeti kisebbség így nem részesül a Keretegyezményben leírt védelemben, mivel nem bír az adott ország állampolgárságával. Egy másik súlyos gond az, hogy egyes államok nagyon szűk személyi és területi hatályt állapítanak meg, így ismét kirekesztik a védelemből a védeni kívánt csoportot.<sup>4</sup> Definíció hiányában a Keretegyezmény szabályainak alkalmazása nem szűkítő, hanem tágító hivatkozási alapul szolgál, és olyan személyek csoportjára is alkalmazható, amelyek az egyes államok nem nemzeti kisebbségként elismert kisebbségi csoportjaihoz tartoznak (például vallási, szexuális vagy egyéb kisebbségek), lerontva a nemzeti kisebbségek hatékony védelmét.

Ebből fakadóan, a nemzeti kisebbségvédelem is akkor tudna valós effektivitással járni, ha megállapodás születne abban, hogy pontosan mit is tekintenek őshonos nemzeti kisebbségnek.

## 2.1. Az őshonos nemzeti kisebbségek védelme

---

<sup>3</sup> Parliamentary Assembly (2010). *Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards*. Resolution 1713 (2010) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17824&lang=en>

<sup>4</sup> Parliamentary Assembly (2010) i. m.

Az Európai Unió esetében nem beszélhetünk a szó szoros értelmében vett kisebbségpolitikáról. Ennek legfőbb oka abban rejlik, hogy a kisebbséget érintő ügyeket az EU-s tagállamok belügynek tekintik. Az integráció gazdasági természetének köszönhetően az Unió első emberi jogi dokumentumát is csupán 2000-ben fogadták el, a Nizzai csúcson.<sup>5</sup>

Az Európa Tanács megalakulásától kezdve kiemelt szerepet játszik a kisebbségvédelem területén. Dokumentumai kötelező erejűek, de mivel hozzájuk jellegükből fakadóan nem kapcsolódik megfelelő szankciós rendszer, ezért végrehajtásuk nincs kellőképpen biztosítva.<sup>6</sup> Egyesek lehetetlen küldetesként aposztrofálják az EU-s kisebbségvédelmet, mondván, az EU-nak még nincs kifejezett hatásköre a nemzeti kisebbségek védelmére. Az uniós joganyagban jelenleg hiányoznak a(z) erre vonatkozó) kógens és kikényszeríthető normák, kevés az egyértelmű és a kisebbségek célzott védelmét biztosító rendelkezés.

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikke kimondja, hogy *„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”*.<sup>7</sup> Ez az a cikk, amely által az EU történetében először került be a „kisebbségekhez tartozó személyek jogai” kifejezés az alapszerződésbe. A kisebbségek védelmének legfőbb problémája abban rejlik, hogy szabályozása nem szerepel az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (a továbbiakban EUMSZ) az EU hatásköreit meghatározó cikkekből. Tehát, a fentebb megnevezett 2. cikk nem új hatáskört szab, hanem a létező hatáskörökön belül kell figyelembe venni a kisebbségi jogokat, ezért a kisebbségvédelem területén hatáskörbővítésre van szükség.

A másik nagyobb probléma, hogy nem határozza meg, milyen kisebbségekről van szó: őshonos, nemzeti, vallási, szexuális. Ezen túlmenően pedig csupán a kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szól, kollektív igényeket nem ismer el.

A fő problematikát Jacques Barrot, az Európai Bizottság egykori alelnöke szavaival jellemezzük: *„Az Uniónak nincs általános kompetenciája a kisebbségek jogainak védelme területén. A tagállami hatóságoknak –*

<sup>5</sup> HEGEDŰS Dániel: „Az Európai Unió nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségeit érintő politikáinak összefoglalása”, *Européer*. Nemzetközi Kapcsolatok, 2004. 1–25.

<sup>6</sup> TÁRNOK Balázs: „Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek nyelvhasználati jogaira”. in: TAMÁS Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a Közép-európai térség az Európai Unióban. Díjnyertes pályázatok. 2014* (Budapest 2016., 37–85)

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

*alkotmányos rendjükkel és nemzetközi vállalásaikkal összhangban – feladata a*

*védelem biztosítása. A kisebbségek intézményi autonómiájával és szervezetével kapcsolatos kérdéseket is a tagállamok határozzák meg.”<sup>8</sup>*

A fentiek ellenére mégis történtek előrelépések az elmúlt 25 évben. Az Európa Tanács tette meg az elsőt a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény elfogadásával,<sup>9</sup> ami az egyetlen jogilag kötelező érvényű nemzetközi forrás, ami közvetlenül a kisebbségekkel foglalkozik viszont, csak 24 EU-tagállam részes benne. Kimondja, hogy a nemzeti kisebbségek védelme a nemzetközi jogban az emberi jogok nemzetközi védelmének képezi részét, tehát, elkülönült kisebbségvédelem nincs. Az aláíró felek vállalják a nemzeti kisebbségek vallásának, kultúrájának, nyelvének megőrzését, elismerik kisebbségi nyelvének szabad és beavatkozás nélküli használatát úgy a magánbeszélgetésekben, mint nyilvánosan, szóban és írásban.

Szintén ekkor fogadta el az Európa Tanács a 1201/1993 számú ajánlást, ami a nemzeti kisebbségek legtöbb fogalmi elemét tartalmazza. A 11. cikk foglalja magában a tanulmány számára legrelevánsabb elemet: azokban a körzetekben, ahol az egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az adott állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi, vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státusszal rendelkezzenek.<sup>10</sup> Az ajánlás végül nem vált az Emberi Jogok Európai Egyezményének kiegészítő jegyzőkönyvévé, feltehetőleg a területi autonómia biztosítása miatt.<sup>11</sup>

Az Unió gyakran elfelejtkezik arról, hogy hét európai közül egy valamely őshonos nemzeti kisebbség tagja. 60 millió őshonos nemzeti kisebbségi él Európában, akiknek az identitásuk megőrzése az Unió elsődleges feladatai közé kell, hogy tartozzon. Ahogyan Gál Kinga, európai parlamenti képviselő is fogalmaz: „...bármilyen más, a diszkrimináció tilalma által védett, a társadalomban kisebbségben élők esetében erőteljes az érdekérvényesítés, a hagyományos nemzeti kisebbségek esetében szegyenlős az európai

---

<sup>8</sup> CZIKA Tihamér: „A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után.” (Scientia Iuris, 2011/3. 109.)

<http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf>

<sup>9</sup> Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. (1993) számú ajánlása

<sup>10</sup> <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/rec1201h.htm>

<sup>11</sup> 1201/1993. számú ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezménye Kiegészítő Jegyzőkönyvére a nemzeti kisebbségek jogairól. *Magyar Kisebbség*, 1995/1. <http://epa.oszk.hu/02100/02169/00001/m950116.html>

*jogvédelem és még szegénylősebb a politikai akarat.*<sup>12</sup> Ezen népcsoportok problémáit nem lehet megoldani az általános emberi jogi egyezményekkel, diszkriminációtíltalomra való hivatkozással.

### 3. „MINORITY SAFEPAK – EGYMILLIÓ ALÁÍRÁS A SOKSZÍNŰ EURÓPÁÉRT”

2011-ben a FUEN, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), a Dél-Tiroli Néppárt (SVP) és az Európai Nemzetek Ifjúsága szervezetek közösen indítottak egy európai polgári kezdeményezést. A kezdeményezés a Minority SafePack néven vált ismertté, amelynek szükségessége abban van, hogy az EU képtelen hatékonyan megvédeni a nemzeti kisebbségeit, és ezt elsősorban annak a tagállamnak kell megtennie, ahova az adott nemzeti kisebbség tartozik. Ennek a problémának kiküszöbölését célozta meg azáltal: *„hogya javítsa a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, és erősítse az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét.”*<sup>13</sup>

Ahhoz azonban, hogy érdemben tudjuk elemezni jelentőségét, érdemes röviden szólnunk az európai polgári kezdeményezés mibenlétéről is. Ez az eszköz lehetővé teszi, hogy az EU-ban élő polgárok közvetlenül az Európai Bizottsághoz terjesszenek az EU hatáskörébe tartozó, őket érintő jogszabálytervezeteket. A kezdeményezéseket a Bizottságnak kötelező napirendre tűznie, annak kezdeményezőit meghallgatnia és – amennyiben végső soron egyetért a javaslattal – megindítani a jogalkotási eljárást. Ennek feltétele minimum egymillió uniós polgár aláírása és a követelményrendszerben szereplő tagállamonkénti minimumszámú aláírások megléte legalább 7 tagállamban. Bevezetésével az EU-s polgárok az Unió történelme során először szólhatnak bele közvetlenül az európai jogalkotásba. Mi sem mutatja jobban az erre való igényt, mint az, hogy 2012 áprilisa óta több mint 70 kezdeményezést nyújtottak be a Bizottság számára. Ezek közül négy jutott el odáig, hogy az Európai Bizottság foglalkozzon a felvetett problémákkal, viszont egyik esetben sem indult meg a jogalkotási folyamat.<sup>14</sup> A Bizottság általánosságban a hatáskör hiányára hivatkozva utasítja vissza a kezdeményezéseket.

Az azonban az európai polgári kezdeményezés eredményességét több gyakorlati buktató is hátráltatja, így nem tud valós effektivitással működni. Míg kezdetben nagy számban fordultak elő kezdeményezések, addig a 2018-as módosítás után a benyújtások száma csökkent, ami az intézményben való kiábrándultságot és hatékonyságának kétségbevonását jelentheti. Ha

<sup>12</sup> <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20090204IPR48420&language=HU>

<sup>13</sup> Európai Bizottság. Európai polgári kezdeményezés hivatalos nyilvántartás <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>

<sup>14</sup> <https://www.jogiforum.hu/hirek/41326>

sikeresen zárul az aláírásgyűjtési időszak, akkor sem jelent teljes garanciát a kérelmezett ügyek megoldására. A jogalkotási folyamat többféle eredménnyel is zárulhat. Az EU bürokratikus rendszerében a jogalkotás eredménye lehet az is, hogy az előterjesztett javaslatban leírt konkrét jogszabálytervezetek jelentősen fellazulnak, és kevés olyan érdemi pontot sikerül majd elfogadni a Bizottságnak, amit a kezdeményezés tartalmaz.

A Minority SafePack ötödik a sorban azon kezdeményezések közül, amelyek összegyűjtötték a szükséges egymillió aláírást. A Minority SafePack fő célja az európai óshonos nemzeti kisebbségek védelme, ezzel párhuzamosan egy EU-s törvényes jogi keret megalkotása földrészünk nyelvi és kulturális sokszínűségének megőrzéséért a regionális és kisebbségi nyelvek, az oktatás és a kultúra, a regionális politika, a részvétel, az egyenlőség, az audiovizuális és egyéb médiatartalom, valamint a regionális (állami) támogatások terén.

A Minority SafePack az oktatás-nyelv-művelődés területén elsősorban az európai, kihalással fenyegetett nyelvek és kultúrák veszélyeztetettségének felszámolását célozta meg, a nyelvi sokféleségre összpontosító központok kialakításával. A regionális politika területén célja a regionális alapok létrehozása a kisebbségek kulturális, nyelvi sokszínűségének, illetve régiós beágyazottságának figyelembevételével. Ezen túlmenően tartalmazza még: a nemzeti kisebbségek közképviselésének megvalósulását, az egyenlőség útjában álló procedurális nehézségek kiküszöbölését, egységes európai szerzői jog létrehozását, a kisebbségi közösségek támogatását.<sup>15</sup>

A kezdeményezés sikerességét mi sem bizonyítja jobban, mint hogy 1 millió 215 ezer támogatóra talált, összesen 11 országban. Az aláírásgyűjtések számában, annak etnikai összetételét és a magyar közösségek határokon átnyúló elhelyezkedését tekintve a Kárpát-medence élen járt, ugyanis 900 ezer szavazat érkezett ebből a térségből.

Az aláírásgyűjtés lezárása már megtörtént, azonban még hátra van egy további lépés: a megválaszolás. Az Európai Bizottságnak 2020. július 10-ig kell döntenie arról, hogy kezdeményez-e jogalkotást a Minority SafePack kapcsán. A testület döntésének három lehetséges kimenetele van: jogszabályjavaslatot kezdeményez, ún. nem jogalkotási intézkedést hoz, de úgy is dönthet, hogy semmilyen további lépést nem tesz.

#### 4. NEMZETI RÉGIÓKRÓL SZÓLÓ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS

2008-ban megalakulásával egyetemben a Székely Nemzeti Tanács (SzNT) elhatározta, hogy kezdeményez egy uniós szintű szabályozást „*az Európai*

---

<sup>15</sup> Minority SafePack initiative. [https://www.fuen.org/fileadmin/user\\_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-HU-mit-aufkleber\\_260215.pdf](https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-HU-mit-aufkleber_260215.pdf)

Unióban élő, szülőföldjükön őshonos, számbeli kisebbségben élő népek és népcsoportok jogaira vonatkozóan, különös tekintettel az önrendelkezés jogára” valamint, hogy ennek érdekében élni fog az európai polgári kezdeményezés lehetőségével.<sup>16</sup>

2013-ban a Bizottság visszautasította a kezdeményezést, döntését az uniós hatáskör hiányára alapozva. Az elutasító határozatot az SzNT megtámadta az Európai Unió Bíróságán. A perben Románia, Szlovákia és Görögország vett részt a Bizottság oldalán, Magyarország pedig a kezdeményező oldalán lépett be, mint beavatkozó. A 2016 májusában kimondott elsőfokú ítélet még az Európai Bizottságnak kedvezett, de a fellebbezés nyomán a Törvényszék megsemmisítette a bejegyzést elutasító határozatot, és kimondta, hogy a Bizottság jogellenesen utasította el a felperesek keresetét.<sup>17</sup>

A Bizottság végül 2019. május 7-én vette nyilvántartásba a *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* című<sup>18</sup> európai polgári kezdeményezést, amelyben arra tesznek javaslatot a Bizottság számára, hogy az egyenlő lehetőségeket biztosítson az EU-s pénzügyi alapokhoz való hozzáféréshez a fejlődés és a kulturális sokszínűség fenntartása érdekében. Mindezt oly módon, hogy maradjon meg a területek regionális nemzeti identitása, az összegek szétosztásánál legyen ez olyan kritérium, amelyre odafigyel az EU.

Az, hogy az EU kiemelt figyelemmel kezelné azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevőktől, a gyakorlatban azt jelentené, hogy az elkülönített támogatási alpból pénzügyi, fejlesztési támogatásban részesülhetnének.

Ezen régiók, és köztük a nemzeti kisebbségek szempontjából kiemelten fontos közigazgatási hatáskörökkel nem rendelkező földrajzi körzetek lemaradását úgy lehet megelőzni, vagy elmaradottságát csökkenteni, hogy biztosítani kell számukra a hozzáférés esélyegyenlőségét a fent nevezett strukturális alapokhoz. A helyben többséget jelentő vagy nagy lélekszámban ott élő, a többségi nemzettől eltérő közösségek az esetek jókora hányadában régi európai kultúrák, nyelvek letéteményesei, így kétségkívül fontos részét képezik az EU (és maga Európa) kulturális, nyelvi sokszínűségének.<sup>19</sup>

Azért lényeges ezt a fajta egyenlőséget az EU területén kötelező erővel bíró szabályozásban megjeleníteni, mivel a jelenlegi rendszerben a kormányok nemritkán politikai megfontolásból, a gazdasági észszerűséget mellőzve, csak a többségi társadalom által lakott térségeket részesítik ilyen előnyökben.

<sup>16</sup> <https://nemzetiregiok.eu/bovebb-tajekoztatasi/>

<sup>17</sup> [https://jema.hu/article.php?c=464&utm\\_source=mandiner&utm\\_medium=link&utm\\_campaign=mandiner\\_202003](https://jema.hu/article.php?c=464&utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202003)

<sup>18</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32019D0721>

<sup>19</sup> [http://www.deusto-publicaciones.es/ud/openaccess/hnet/pdfs\\_hnet/hnet01.pdf](http://www.deusto-publicaciones.es/ud/openaccess/hnet/pdfs_hnet/hnet01.pdf)

Az egyes országok ezt mint az EU-s alapokat kb. 80%-ban kezelő felügyelők tehetik meg a kohéziós politika végrehajtása során.<sup>20</sup>

A kulturális sajátosságok kihatással vannak az adott régiók, illetve a tagállamok és az EU gazdasági életére és fejlődésére, az EU kohéziós politikája pedig meghatározó eme régiók kultúrájára nézve.<sup>21</sup> Egyrészt a régióknak a tagállamokénál lényegesen kevesebb erőforrás áll a rendelkezésére, amelyet a sajátos, regionális kultúráik megőrzésére fordíthatnak, de őket veszélyeztetik leginkább azok a gazdasági változásokat kísérő spontán folyamatok is, mint amilyen a munkaerő-vándorlás és az ezzel járó asszimilációs folyamatok.<sup>22</sup>

Az EU-n belül számos olyan nemzeti régió van, amely viszonylag széles skálán rendelkezik jogalkotói hatáskörökkel. Ezek autonómiájuknak köszönhetően jellegzetességeiket gazdasági erőforrássá tudják alakítani.<sup>23</sup> Álláspontunk szerint, ha egy nemzeti régió önszerveződő alapon, saját hagyományai révén tudna magasabb életszínvonalat kialakítani, akkor ezt a tényt úgy kell kezelni, mint a regionális kultúra részét. Az, ha ezen területekre többletadókat rónak ki, vagy diszkriminatív módon részesülnek az uniós forrásokból, teljesen aláássa az EU azon növekedési potenciáljait, amelyeknek épp ezek a régiók a forrásai. A későbbiekben felvázolt néhány autonóm terület és más sikeres öngazgatási joggal felruházott régió példája is azt mutatja, hogy az államon belüli autonómia az adott népcsoport fejlődésén túl, gazdasági, kulturális többletet nyújtott az adott tagállamnak és az EU egészének is. Ebből kifolyólag egy általános meghatározása a nemzeti régióknak, amely az EU egészére kiterjed, a kultúra védelmén túl gazdasági előnyöket is rejt magában.

Azonban ahhoz, hogy a Bizottság érdemben foglalkozzon vele, 2020. május 7-ig teljesíteni kell a minimumkövetelményeket.<sup>24</sup> Az aláírások összegyűjtése nehézkesen megy, jelen tanulmány írásakor az online aláírók száma 198 123.<sup>25</sup> Fontos megjegyezni viszont, hogy nem minden papíralapú aláírás szerepel ebben a számban, ezek digitalizációja ugyanis még folyamatban van.

A két európai polgári kezdeményezés révén, ha azok sikeresen céljukat érik, eddig még nem tapasztalt változások következnek be az őshonos

---

<sup>20</sup> MOGYORÓSSY Eszter Réka: „A kohéziós alap felhasználása Magyarországon hazai és nemzetközi tapasztalatokra épített intézményrendszeri megközelítésben” (Gödöllő, Szent István Egyetem, 2006. 107.)

<sup>21</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure_en)

<sup>22</sup> <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8853&langId=en>

<sup>23</sup> [https://www.dbresearch.com/PROD/RPS\\_EN-PROD/PRODOooooo0000441775/Better\\_off\\_on\\_their\\_own%3F\\_Economic\\_aspects\\_of\\_regio.pdf](https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PRODOooooo0000441775/Better_off_on_their_own%3F_Economic_aspects_of_regio.pdf)

<sup>24</sup> <https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-egyszerusitett-lekerdezese>

<sup>25</sup> <https://eci.ec.europa.eu/o1o/public/#/initiative>



nemzeti kisebbségek EU-s szintű szabályozása kapcsán. Arra azonban, hogy valós effektivitással rendelkezzenek, kevés esély látszik. Még a Minority SafePack esetében is, amely megugrta a szükséges aláírási követelményeket, problémába ütközik az eszköz, hiszen a valós, jogi kötőerővel is bíró szabály születéséhez elengedhetetlen egy erős politikai konszenzus az Európai Parlamentben. Ez pedig még elsősorban kevésbé megosztó területeken is falakba ütközik, a kisebbségek kapcsán pedig erősen polarizált álláspontokra helyezkedik el a legtöbb állam.<sup>26</sup> Kérdés továbbá, hogy pusztán a demokratikus deficitjének legitimációs támaszaként tekint-e a Bizottság egyes polgári kezdeményezésekre, amely hozzásegít az eredeti jogalkotási elképzelések megvalósításához.<sup>27</sup> Ekkor ugyanis kiüresedik az eszköz lényege, hogy ténylegesen az EU-s polgárság igényeit csatornázza be a szabályozási folyamatba. A nemzeti régiókról szóló kezdeményezéssel kapcsolatban pedig nyilvánvaló, hogy a Minority SafePack-hez képest időbeli közelsége és témabeli hasonlósága miatt a polgárság számára nem válik el élesen az elődjétől. Emellett e tanulmány írásakor fennálló, a Covid-19 vírus terjedése miatt bekövetkező világvárvány sem segíti az aláírások számának növekedését, így az már ebben a fázisban elakadni látszik.<sup>28</sup>

Bár csökevényes formában jelenleg is létezik EU-s szintű kisebbségvédelem, amit a fentebb felsorolt dokumentumok is alátámasztanak, azonban kellő hatékonysággal nem rendelkezik. Ez egyrészt betudható annak, amelyet az első részben fejtegettünk, hogy nem létezik egy pontos fogalom. Másrészt, a kisebbségek védelmével foglalkozó dokumentumok többsége a soft law kategóriájába tartozik. Harmadrészt, a kisebbségek védelmének rögzítésén túl, annak megsértésének esetéről és szankciójáról is szükséges rendelkezni. Martonyi János, volt magyar külügyminiszter véleménye szerint: *„A kollektív jogok, az autonómiák a demokratizálódási folyamatoknak részei, ezért ha fontosnak tekintik az államok az integritáshoz való jogot, akkor ugyanolyan fontos kell, hogy legyen a demokráciához tartozó összes kisebbségi jog is. Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy a jelenleg uralkodó szuverenitás értelmezések szerint is, minden szuverén államnak, saját, diszkrecionális jogkörébe tartozik az, hogy területén belül mit tekint olyan területi közösségnek, amely regionális funkciókat birtokolhat és gyakorolhat.”*<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup>[https://precedens.mandiner.hu/cikk/20200110\\_kerdeses\\_lehet\\_a\\_most\\_elfogadott\\_minority\\_safepack\\_tovabbi\\_sorsa](https://precedens.mandiner.hu/cikk/20200110_kerdeses_lehet_a_most_elfogadott_minority_safepack_tovabbi_sorsa)

<sup>27</sup> VARGA Péter- TÁRNOK Balázs: „Európai polgári kezdeményesek a nemzeti kisebbségek védelmében” *Kisebbségi Szemle*, 2017/3, 91-107.

<sup>28</sup><https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020>

<sup>29</sup> TÓTH Norbert: *A kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziója: nemzetközi jogi analízis*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2012.

A kérdés az, hogy vajon milyen eszközökkel lehetséges előmozdítani az őshonos nemzeti kisebbségek hatékony védelmét az EU-ban. Tanulmányunkban azt az oldalt kívánjuk erősíteni, hogy az autonómia egy olyan intézmény, ami lehetőséget biztosít a kisebbségeknek arra, hogy megőrizték sajátos történelmi, kulturális, társadalmi identitásukat.

## 5. ÖNRENDELKEZÉSI JOG VS SZUVERENITÁS

Az önrendelkezési jog és az autonómia szorosan összekapcsolódó fogalmak, amelyek részben fedik is egymást: az autonómia feltételezi az önrendelkezés meglétét, mivel a nemzeti önrendelkezés egyik formája.<sup>30</sup>

A népek önrendelkezési jogának két aspektusa létezik, egyrészt a külső vagy teljes önrendelkezés, valamint a belső önrendelkezés, önkormányzatiság. A nemzeti kisebbségek külső önrendelkezési joggal nem rendelkeznek, míg a belső önrendelkezést, ami magába foglalja az autonómiához való jogot, korlátozott esetben elismerik.<sup>31</sup>

*„Az államon belüli (belső) önrendelkezés viszont nem más, mint egy államban számbeli kisebbségben levő nemzeti közösség tagjainak azon törekvése, hogy a szecessziót célul ki nem tűzve, az állam területi integritását tiszteletben tartva, demokratikus jogállami keretek közepette, demokratikus eszközöket használva, közösségi önkormányzást gyakorolhassanak.”<sup>32</sup>*

A külső önrendelkezés az őshonos nemzeti kisebbségek esetében nem is jöhet szóba. Alaptalan az államok azon félelme, hogy az autonómia jogának biztosítása további elszakadási törekvéseket gerjesztene. A belső önrendelkezés - ezen belül is az autonómia - biztosítása pont az utolsó lépés az elszakadás megelőzésére. Malgosia Fitzmaurice, nemzetközi jogász szerint *„az elszakadás csak egy nagyon korlátozott területe az önrendelkezési jognak, és emiatt e jog más megnyilvánulási módjai nem állnak konfliktusban a területi integritással”.*<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Ruth LAPIDOTH: *Autonomy – flexible solutions to ethnic conflicts*. 1997, US Institute of Peace Press, Washington D.C. 9-16.

<sup>31</sup> TÓTH Norbert: „A népek önrendelkezési joga” in: JAKAB András-FEKETE Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jogi rovat). <https://ijoten.hu/szocikk/a-nepek-onrendelkezési-joga>

<sup>32</sup> Dr. CSAPÓ József: *Autonómiák és autonómatörekvések* (Budapest, 2003.)

<sup>33</sup> Fitzmaurice, MALGOSIA: „The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North.” *International Journal on Minority and Group Rights*, 2009/16. 67–156

### 5.1. Az autonómia mibenléte

Az autonómia szó a görög „autos” (ön) és a „nomos” (törvény) szóból áll, és saját jogú törvénykezést jelent.<sup>34</sup>

Leggyakrabban három típusát különböztetik meg: a kulturális, a funkcionális és a területi autonómiát. Azonban ezek a gyakorlatban általában nem válnak teljesen szét, leginkább vegyes formában jelennek meg. Azokon a területeken pedig, mint amilyen Közép-Kelet-Európa és a Balkán is, ahol a történelem viharainak köszönhetően egy-egy államhatáron belül is szinte lehetetlen egységes, nemzeti kisebbségek által többségében lakott tömböket meghatározni, egyértelműen szükséges a vegyes modell kialakítása.

A területi autonómia, azaz az önkormányzatiság közösségi önrendelkezési jogként értelmezhető, amely különböző területeken juthat kifejezésre. Leginkább a nagy létszámú, földrajzilag tömbökben és nem szórványban élő kisebbségeknél alkalmazható, kvázi alapként az adott állam többségi nemzetének és nemzetiségeinek viszonyában.<sup>35</sup> Ennek keretein belül megvalósul az önszerveződés és -igazgatás, amelyeket a személyi alapú autonómiák jellegüknél fogva képtelenek nyújtani. A területi autonómiákat mint államszervezési elvet, általában a decentralizáció segítségével szokták leírni.<sup>36</sup>

A kisebbségek jogait érintő nemzetközi jogi dokumentumok rendszerint nem említik a kisebbségek autonómiához való jogát: a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményében sem találni ilyen utalást, de a legfontosabb nemzetközi kisebbségvédelmi politikai nyilatkozatok, mint az ENSZ 1992-es Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata sem szól erről.<sup>37</sup> A nemzetközi jog tehát nem fejezi ki konkrétan, hanem csak ad hoc jelleggel, mint egy lehetőség utal rá.

Azt, hogy a nemzeti kisebbségek számára biztosított autonómia nemcsak hogy nem vezet további elszakadáshoz, hanem számos konfliktus megoldása lehet, több jelentés is kimondta. A Schuster-jelentés például megfogalmazta, hogy az állam területi integritása élvez előnyt, ezért nem ismerik el az

<sup>34</sup> <http://lexikon.katolikus.hu/A/Auton%C3%B3mia.html>

<sup>35</sup> MANZINGER Krisztián- TÖRÖ Csaba: „A területi elven innen és túl- A nemzetiségi öngazgatás alkalmazható mintái Európában.” *Állam- és Jogtudomány*, 2016/3. 17.

<sup>36</sup> SIKET Judit: *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára.* Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. 2017.

<sup>37</sup> VÍZI Balázs: „A kisebbségi autonómiáról a politikai részvétel és az önrendelkezés metszéspontján.” *LÉTÜNK* 2014/különszám, 11–19.

elszakadáshoz való jogot.<sup>38</sup> De mi a következménye annak, ha az elszakadás a nemzetközi jog szabályainak megsértésével történik? Legfőképp, a többi államnak kötelessége, hogy ne ismerje el az elszakadt entitást. Ez egyértelműen következik az ENSZ Biztonsági Tanácsának a rendelkezéseiből is.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1334/2003 sz. határozata elismerte, hogy a kisebbségek számára biztosított autonóm kormányzati formák hozzájárulhatnak nemcsak a belpolitikai, hanem a nemzetközi stabilitás megteremtéséhez, a konfliktusok eszkalálódásának megelőzéséhez is. A Gross-jelentés ezzel kapcsolatban így fogalmaz: *„Tagadhatatlan, hogy az autonómia olyan fogalom, amelynek negatív értelmezései lehetnek. Fenyegetésnek tűnhet az államok területi integritására nézve, a szecesszió irányába tett első lépésnek, azonban legtöbbször kevés tény támasztja alá e nézőpontot.”*<sup>39</sup>

A Gross-jelentés abból indul ki, hogy napjainkban a legtöbb politikai krízishelyzet nem az államok között, hanem az államokon belül alakul ki. Rámutat arra, hogy a legtöbb európai államban élnek olyan közösségek, amelyek a többségitől eltérő identitással rendelkeznek, és kijelenti, hogy az államoknak meg kell előzniük a konfliktusok kialakulását azáltal, hogy olyan rugalmas alkotmányos és jogszabályi megoldásokat dolgoznak ki, amelyek megfelelnek e közösségek elvárásainak. Ilyen megoldásnak tekinti például az autonómiát is. Összességében, az autonómia sok olyan attribútummal rendelkezik, mint az állam, például nemzeti jelképek, gyakran vannak állami intézményei, de egy dologgal sosem rendelkezhet: teljes szuverenitással. Tehát, az autonómia magáénak tudhat olyan „azonosítókat”, amelyek a szuverenitás jelei, azonban az az adott állam szuverenitásának része, nem pedig a kisebbségi autonómiáé. *„Az autonómia, mint megoldás egyetlen korlátját az állam szuverenitása jelenti”*.<sup>40</sup>

A nemzeti kisebbségek kérdéskörében hozott másik, szintén nem elhanyagolható jelentés Kalmár Ferenc nevéhez kötődik. Ennek jelentősége abban áll, hogy a kollektív kisebbségi jogokra utal, amit addig a tagállamok az országuk területén élő kisebbségeknek nem akartak biztosítani, valamint jelenleg sem népszerű elképzelés az államok között. Azonban ez jelentős újítás volt a korábbi megközelítésekhez képest, amelyek a kisebbségi jogokat

---

<sup>38</sup> National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification (2011). Report. Committee on Legal Affairs and Human Rights Rapporteur: Ms Marina SCHUSTER, Germany, Alliance of Liberals and Democrats for Europe <https://www.refworld.org/pdfid/4e608a092.pdf>

<sup>39</sup> Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. Határozat <http://www.hunsor.se/dosszie/thegrossreport.pdf>

<sup>40</sup> Hans-Joachim HEINTZE: „On the Legal Understanding of Autonomy.” in: (szerk.) Markku SUKSI: *Autonomy: Applications and Implications*. (Kluwer Law International, The Hague, 1998. 8.)

a „kisebbséghez tartozó személyekre” korlátozták, és a kisebbségeket pedig nem mint közösséget értették a fogalom alatt, így a védelem alanyának. Számos tagállam belső jogrendszere elismeri a kollektív jogok létét, mások következetesen elutasítják azokat, és kizárólag egyéni jogok biztosítását tartják elfogadhatónak (ilyen például Franciaország).<sup>41</sup> A Kalmár-jelentés utal a Gross-jelentésben foglaltakra, és felhívja a figyelmet a már működő autonómiamodellekre, mint például a kollektív jogokat széleskörűen biztosító Olaszország vagy mondjuk Finnország példájára.

De hogyan kapcsolódik mindez a szuverenitáshoz? Több ezer etnikai csoport számára lehetetlen a szuverenitás biztosítása egy adott terület felett, ezért kell egy olyan koncepció, ami megoldásként szolgál erre: az autonómia. *„A hatalom megosztása esetén a központi szervek, mind az autonóm egység a szuverenitás törvényes hordozói lehetnek anélkül, hogy az állam eltűnne vagy szétesne”* – állapítja meg Ruth Lapidoth.<sup>42</sup>

A területi autonómiák rendszere jól működik Nyugat-Európában, így az alábbiakban néhány eredményes modellen keresztül bemutatjuk, hogy a nemzeti kisebbségek számára a legmagasabb státust jelentő autonómia milyen eszközökkel biztosítja a konfliktusok megoldását, egyben megőrizve az állam szuverenitását is. A vizsgálódást az alábbi kategóriák szerint folytatjuk le: szigetországok (pl. Åland-szigetek), anyanemzettel nem rendelkező önálló nemzetek (pl. Katalónia), nemzeti kisebbségek (pl. Dél-Tirol). Az Európában működő autonómiák számos közös jellemzővel bírnak, de ugyanennyi különbséggel is találkozhatunk, ami betudható ezen országok különböző fejlettségi szintjének, földrajzi elhelyezkedésének, politikai keretének vagy az etnikai összetételének. A közös elem viszont az, hogy a többség, tehát a központi kormányzat, hajlandó volt egyeztetni a kisebbséggel, megosztani a hatalmat, illetve ezáltal a szuverenitás bizonyos aspektusait. A működő autonómiamodellek összehasonlítását a következő elemek vizsgálása alapján végezzük el: a politikai képviselőt fajtája, nyelvpolitika, azon hatalom mennyisége, amivel a nemzeti kisebbségek rendelkeznek, pénzügyi ellenőrzés, belső hatalom megosztása.

## 6. MŰKÖDŐ MODELLEK ÉS KIALAKULÁSUK

Az alábbiakban ismertetünk pár, az Európai Unió tagállamai területén létrejött nemzeti kisebbségi területi autonómiaformát. Kitérünk Dél-Tirol, az Åland-szigetek, valamint főleg a 2017-es októberi népszavazást<sup>43</sup> és az utána

<sup>41</sup> Patrick THORNBERRY– Maria Amor MARTÍN ESTÉBANEZ: *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe.* (Council of Europe Publishing: Strasbourg, 2004. 397.)

<sup>42</sup> LAPIDOTH, 30. l.j.

<sup>43</sup>[https://www.researchgate.net/profile/Yanina\\_Welp/publication/321183479\\_Catalonian\\_Referendum\\_Democracy\\_Legality\\_and\\_the\\_EU's\\_Role/links/5a13d5d6a](https://www.researchgate.net/profile/Yanina_Welp/publication/321183479_Catalonian_Referendum_Democracy_Legality_and_the_EU's_Role/links/5a13d5d6a)

bekövetkezett politika „káoszt” megelőző Katalónia berendezkedésére (azért vállalkozunk csak az ezt megelőző időszakot tükröző állapotok bemutatására, mert jelenleg semmiképp sem nevezhető a modell stabilnak, amely bizonytalanság viszont nem az autonómiamodellből fakad). Az elemzéskor a szuverenitás és területi integritás fókuszát vesszük alapul a berendezkedés kialakulása tekintetében. Azonban elkerülhetetlenül ki kell térnünk a földrajzi elhelyezkedésre és statisztikai megoszlásokra is.

### 6.1. Dél- Tirol esete

Dél-Tirol területi autonómiájának egyik fontos érdekessége az, hogy kivívásáért talán a legtöbbet az anyaország, Ausztria tett. Közbelépett a határain kívül, saját kisebbségbe rekedt népcsoportjáért azért, hogy megfelelő, garanciális jogi keretet biztosítson a helyieknek identitásuk hatékony megőrzéséhez.

A terület Olaszország északi részén fekszik. A vidéket az első világháború után az osztrák Tirol tartományból csatoltak el. Manapság viszont szűkebb értelemben szokásos utalni rá, csak a nagyrészt német nyelvű Bolzano autonóm megyét értve alatta. A tartomány lakossága ma is német többségű, a népesség nagyobb részének ez az anyanyelve.<sup>44</sup> A 2011-es népszámlálás adatai szerint 314 604-en vallották magukat németnek, 118 120-an olasznak és 20 548-an ladinnak. Itt a speciális státusz az olasz és az osztrák állam bilaterális megegyezésének eredményeképp jött létre az ENSZ Közgyűlésének minimális beavatkozásával. Az olasz parlament 1971-ben szavazta meg a kisebbségi területi autonómiát megteremtő Autonómia Statútumot, amelynek 1. cikke kimondja: *„az egy és oszthatatlan Olasz Köztársaság politikai egységén belül az alkotmány alapeleinek megfelelő jogi személyiséggel rendelkező autonóm körzetként létesül, amely Trentino (Dél-Tirol) és Bozen megyéket foglalja magában”*.<sup>45</sup>

A második világháború után kétoldalú megállapodás született, amely a dél-tiroli autonómia nemzetközi jogi alapjává vált.<sup>46</sup> Ebben többek között kötelezték az olasz államot arra, hogy biztosítsa a német lakosság számára az egyenjogúságot, előírták több szinten is a kétnyelvűséget, valamint az

---

ca27217b5a31313/Catalonian-Referendum-Democracy-Legality-and-the-EUs-Role.pdf

<sup>44</sup> A 2018. évi népszámláláson a bolzanóiak nemzetiség szerinti megoszlása: 310 360 fő németajkú, 115 161 olasz, 20 126 ladin nemzetiségű. (L.: Südtirol in Zahlen, Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Landesinstitut für Statistik, 2018.)

<sup>45</sup> MIKLÓSNÉ ZAKAR Andrea: „Autonómia modellek – elmélet és gyakorlat az Európai Unióban” *Tér és Társadalom*, 2010/3. 75-91

<sup>46</sup> DR. MÉZES Zsolt László: „A dél-tiroli autonómia egyes elemeinek adaptációs lehetőségei a határon túli magyarok vonatkozásában.” Műhelytanulmány 2.- Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest, 2003, 8.

autonóm regionális törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásának biztosítását is. Ezzel az addig olasz belügyként kezelt problémás terület megszűnt belügyi jellegűnek lenni, és Ausztria egyfajta (nem a nemzetközi jogban elfogadott általános jelentése szerint) védőhatalma alá került. Azonban ezt követően az olasz alkotmányozó nemzetgyűlés 1948-ban elfogadta az első Autonómia Statútumot, amelynek előkészítéséből teljesen kihagyták a kisebbségi képviselőket, így ők azt a megegyezés megsértésének értékelték. Heves tiltakozásuknak főbb oka viszont az volt, hogy Trento megyével formálisan össze lettek vonva, a közigazgatási egységen belül olasz többséget létrehozva. Jó pár évig azonban a helyzet változatlan maradt az osztrák kormány néhány próbálkozása ellenére, sőt 1959-ben Olaszország még inkább lefaragott a jogosítványokból. Emiatt a helyi erők képviselői ismét Ausztria útján próbáltak meg intézkedéseket foganatosítani, azonban az ügy az ENSZ tárgyalóasztalán kötött ki, amelynek határozata révén tárgyalások kezdődtek. Végül csak 1972-ben fogadták el a jelenleg is hatályos Statútumot, viszont maga a vita befejezése és a végrehajtáshoz szükséges további intézkedések meghozatala elhúzódott egészen 1992-ig.

Az autonómia így az „egy és oszthatatlan Olasz Köztársaság politikai egységén belül” jött létre, autonóm körzetként.

Csak említésképp, kiterjedt törvényhozási jogkörökkel bír a terület, a Statútum 16. cikke szerint: *„Azokon a területeken és azokon a határokon belül, amelyek közt a körzet és a megyék törvényi rendelkezéseket hozhatnak, az igazgatási jogosítványokat, melyek a korábbi rend szerint az államot illették, a körzet és a megye gyakorolja.”*<sup>47</sup> Ehhez a szükséges források is megvannak, hiszen az itt beszedett adó 90%-át az állam visszautalja, ebből finanszírozzák a helyi autonóm közösségek mindenféle működésének pénzügyi hátterét. Mindez annak ellenére alakult így, hogy elviekben csak a régiók bírnak adózási jogosultságokkal, ezért szükséges az állam szerepe a visszautalások során.

Dél-Tirol területi autonómiája nemcsak a ladin és német kisebbségeket, hanem az olasz nyelvi csoportot is védi és támogatja, mint ilyen, pozitív szerepet játszott a helyi identitásépítésben a számukra is. A német mint hivatalos nyelv az olasszal egyenrangú, továbbá a ladin a zárt ladin településterületen. Kiemelendő még a közigazgatásban mindenhol megjelenő nyelvi kettősség, amelyet a fejlett oktatási rendszer is segít. Saját német nyelvű közszolgálati rádió- és tv-műsor van, ami szűk körben, de igaz a ladinra is.<sup>48</sup> Mind a német, mind az olasz nyelveket egyenlő rangban használják a hivatalokban is. Azonban ez kettős, hiszen az ilyen munkakörök betöltéséhez elengedhetetlen a másik nyelvtudást igazoló nyelvvizsga megléte.

---

<sup>47</sup> Vereinheitlichter Text der Gesetze über das Sonderstatut für Trentino-Südtirol Artikel 16.

<sup>48</sup> <http://www.nytud.hu/pp/jancsi.html>

Akkor, ha valamelyik nyelvcsoporthoz úgy érzi, hogy bizonyos jogszabályi rendelkezés őket, vagy sajátos érdekeiket sérti a regionális tanácsban vagy a Landtagban, joga van kérni az „anyanyelvi szempontok szerinti szavazást”. Ezen túlmenően a Közigazgatási Bírósághoz is folyamodhat. A Provinciák jogosultak alkotmánybírósághoz is fordulni, ha a központi törvények sértik érdekeiket, tehát a rendszer szinte minden irányból érkező kisebbségi jogsértést tud kezelni.<sup>49</sup>

Mindehhez párosul a fejlett gazdaság és széles körű kulturális hálózatok: Dél-Tirol Olaszország leggazdagabb régiója. Az egy főre jutó GDP kb. 30 000 euró, ami majdnem kétszerese a szicíliainak.<sup>50</sup> Költségvetés tekintetében Dél-Tirol önfinanszírozó, tehát forrásainak 90%-a a régióban befizetett adókból származik. A területi autonómia sikeres megteremtése nagyban járult hozzá a fejlődő gazdaság kialakításához. Ma a régióban 2% alatti a munkanélküliség, és ennek következtében majdnem teljes a foglalkoztatottság.<sup>51</sup> A Statútum részletesebb elemzését itt nem folytatjuk le, azonban a formáció kialakulásának folyamatát tanulmányozva és néhány jellegzetességet figyelembe véve levontuk a következtetéseket a dél-tiroli autonómiával kapcsolatban, amely vonásokat pozitívnak értékeltünk az őshonos kisebbségek érdekérvényesítésének szempontjából. Ahogy itt is láthatjuk, az autonómia nem jár feltétlen szeparatizmussal, sőt inkább csökkentheti az egység megbontására irányuló törekvéseket. Az anyaország effektív támogatása, védőhatalomként való fellépése segíti az adott kisebbség politikai egységének létrejöttét. Jelen esetben Ausztria és Olaszország tárgyalásokhoz való ragaszkodása, valamint az ENSZ, az EK/EU közreműködése is jelentős, utóbbinak a tagság vagy az áhított tagság miatt volt leginkább szerepe. Bár kétségkívül nem elégséges feltétel, de a sikerhez mindenképp hozzájárult az etnikai-nyelvi viszonyok konzerválása, az olasz állam agresszív asszimilációs törekvéseinek hiánya.

Maga a modell több szempontból is példaértékű lehet. Elsősorban azért, mert egy olyan önkormányzati rendszert hozott létre, amely alkalmas a helyi konfliktusok kezelésére és nem a nemzetiségek felszámolását mozdítja elő. Másrészt, az olasz kormány belátta, hogy az autonómia lehet a belső stabilitás és a területi integritás megőrzésének hatékony eszköze. A dél-tiroli autonómia azt mutatja, hogy nemzetiségi konfliktusok ily módon történő rendezése és a szuverén állam által kisebb egységeknek átadott döntéshozási jogkör hatékonyan oldja meg az etnikai alapú belső viszályokat, anélkül, hogy teljes mértékben elengedné a főhatalom gyakorlását, mégis megadva az

---

<sup>49</sup> DR. KRECZINGER István: „A kisebbségek jogi védelmének néhány kérdése és az Európai Unió” 2004, 28.

<sup>50</sup> <https://www.ilgiornale.it/news/lega-attacca-noi-non-festeggiamo-lunit-nuovi-boicottaggi-e.html>

<sup>51</sup> Filippo TRONCONI: I partiti etnoregionalisti: La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale. Collana "Il Mulino/Ricerca", Milano, 2009.



elkülönülés lehetőségét. A hagyományos állami szuverenitás hatásköreinek kisebb egységekbe való leosztásával pedig kifejezetten stabilan kezeli a nemzetiségi feszültségeket.<sup>52</sup>

A dél-tiroli autonómia sikerességét három tényezőben találjuk meg: egyrészt a saját identitás megőrzésének akarata, az anyaország támogatása, valamint a politikai egység, amely által konszenzusos úton sikerült rögzíteni a nemzeti kisebbségeknek járó jogokat.

## 6.2. Az Åland-szigetek példája

„[A] szigetlakó népek jobban ragaszkodnak a szabadsághoz, mint a szárazföld népei.”<sup>53</sup> Eme, Montesquieu-től származó gondolat találóan írja le az alig 30 ezer főt számláló, Finnországhoz tartozó Åland-szigeteket. Itt a helyi lakosság 87,2%-a svéd nemzetiségű, míg csak 4,7 %-ot tesznek ki az államban többségi finnek.<sup>54</sup>

Az Åland-szigetek jogi helyzete továbbra is vonzza a nemzetközi érdeklődést, valószínűleg azért, mert ez egy olyan példa, amelynek révén a két állam, Finnország és Svédország közötti területi konfliktus békés módon oldódott meg.<sup>55</sup>

A terület eredetileg Svédországhoz tartozott, majd tőle Oroszország szerezte meg, később pedig a Finn Nagyhercegség részévé vált. Fekvése miatt több konfliktus idején is feszültségforrás volt, mígnem 1856-ban demilitarizált övezetté nyilvánították. 1919-ben azt a felterjesztést, amelyben kérelmezték a Finnországtól való elszakadást, a szigetek lakosságának több mint 95%-a támogatta a Svédországhoz való csatlakozás reményében. A vita végül a Népszövetség elé került, ahol olyan döntés született, amelynek értelmében Finnország megtarthatta szuverenitását az Åland-szigetek felett, de autonóm területté vált, azzal a garanciális feltétellel, hogy belefoglalják az Åland-szigetek autonómiatörvényébe a svéd nyelv megóvását. Mivel Svédország elégtelen segítséget nyújtott a népszövetségi vitában, nem fogadta el a demilitarizált státust az 1930-as években, a szigetek lakossága a második világháború alatt közeledett Finnországhoz. A szigetlakók egyre kevésbé tekintik Ålandot finn birtokban lévő svéd tartománynak, hanem Finnország autonóm részének, amelybe az átlagnál jóval magasabb életszínvonaluk is beleszámít.

Külön érdekessége a területnek, hogy annak ellenére, hogy a területen kb. 5%-ban finnek is élnek, jelenleg az ålandi autonómiastátútum, vagyis az

<sup>52</sup> DR. MÉZES, 46. lj. 23-24.

<sup>53</sup> Charles Secondat de MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. (Osiris-Attraktor, Budapest, 2000. 421)

<sup>54</sup> Åland in figures 2018., 4.

<sup>55</sup> [https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI\\_konyvek/autonomies\\_in\\_europe/Markku%20Suksi.pdf](https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_konyvek/autonomies_in_europe/Markku%20Suksi.pdf)

„1991. évi 1144. számú Åland önkormányzatáról szóló törvény” 36. §-a kijelenti, hogy a tartomány egynyelvű svéd.<sup>56</sup> Szemben Finnország többi részével, ahol a svéd mellett a finn nyelv is hivatalos. Azonban az autonómia eredeti alapja, amelyet Finnország és Svédország kötött a Nemzetek Szövetségének közreműködésével egymással, a legtöbb skandináv jogász szerint átalakult, így immár a nemzetközi szokásjog képezi az autonómia alapját,<sup>57</sup> amelyet az EU-hoz való csatlakozáskor megerősítettek.<sup>58</sup> A statútum a finn törvényhozás részéről is erősen körülbástyázott, ugyanis két egymást követő finn parlamenti ciklusban kétharmados többséggel, azonos tartalommal kell elfogadni a tervezett változtatásait, amiket az ålandi tartományi parlamentnek szintén kétharmados többséggel kell megszavaznia a hatálybalépéshez.

Az Åland-szigetek esetében a finn állam a hatalomgyakorlásnak egy meghatározó részét az autonóm terület szerveihez telepítette. Minden olyan esetben lehetséges a saját törvényhozás, amelyekben az autonómiaszervei valamilyen védelemre szoruló sajátosságot igazolnak. Tartományi törvényeket alkothatnak széles körben: a kultúra, az oktatás, a tudomány, a közlekedés, a szállítás, az ipar és a mezőgazdaság, a posta és a tömegtájékoztatás, az erdőgazdálkodás és a természetvédelem terén és más ügyekben is. A finn köztársasági elnök azonban vétőjoggal rendelkezik a tartományi törvények hatálybalépésével szemben, hiszen ő ellenjegyzí ezeket.<sup>59</sup> Továbbá az autonómia önkormányzata illetékes a helyi közigazgatási ügyekben, mivel a végrehajtói hatáskörök nagyobb része is a tartományi kormányhoz került.<sup>60</sup>

Az egyik legkülönlegesebb vonása a helyi szabályozásoknak, hogy finn anyanyelvűek csak akkor telepedhetnek le tartósan a szigeteken, ha úgynevezett regionális állampolgárságot szereznek. Utóbbit viszont csak az kapja meg, aki beszél svéd nyelven és legalább öt évig él megszakítás nélkül a szigeteken. Ez a feltétele az aktív és a passzív választójognak is a szigeteken. Ily módon a terület etnikai összetétele tartósan konzervált marad.

Az autonómiának külön adóztatási joga nincs. Pénzügyek terén az autonómiát megilleti az éves finn állami költségvetés nagyjából 0,45%-a, és adókivetési és -behajtási jogok is megilletik az önkormányzatot. Továbbá a helyi parlament állapítja meg a szigetek költségvetését.

A finn állami szuverenitásból kifolyólag az ålandi parlament nem alkothat törvényeket se a külügy, se a büntetőjog, se a polgári jogok nagy részének, valamint a bíraskodás területén.

---

<sup>56</sup> Act on the Autonomy of Åland (1991/1144)

<sup>57</sup> TÓTH 29. lj. 70.

<sup>58</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 355. cikkében

<sup>59</sup> Aaland önk. törvény, 20. §.

<sup>60</sup> DR. KRECZINGER, 49. lj. 26.

Elmondható, hogy az autonómia kialakulása és fennállása számos garanciához van kötve, amit az ország kisebbségi csoportjainak igényei határoznak meg.

Az állandó területek autonóm státuszának megteremtése egy hosszú folyamat eredménye, amely mindkét oldal együttműködését igényelte, de példaként szolgálhat más, autonómiatörekvésekkel rendelkező országok számára. A két ország közötti békés megállapodás a Nemzetek Szövetségének egyik ritka sikertörténete közé tartozik, amely által béke és stabilitás honol a Balti-régióban.

### 6.3. Katalónia autonómiája 2017 előtt

Katalónia, az Ibériai-félsziget északkeleti részén fekvő, majd hét és félmillió lakossal rendelkező térség, 1979 óta, vagyis egy évvel a spanyol alkotmány létrejötte után, rendelkezik önkormányzatisággal, s a spanyol alkotmány szerint a katalán „a spanyol nemzetben belüli nemzetiség”. Az autonómia ez esetben azt jelenti, hogy Katalónia rendelkezik saját parlamenttel, kormánnyal és elnökkel is.<sup>61</sup> Hangsúlyozni kell, hogy az autonómiát alapvetően békés eszközökkel, alkotmányos tárgyalások útján képzelték el. Ez ugyanis azt mutatja, hogy a kompromisszumos konszenzus által létrejött autonóm berendezkedések azok, amik a leghatékonyabban működhetnek. Érdekességképp: egy 2013-as felmérés szerint a katalán anyanyelvűek nincsenek többségben a régióban, csupán 31% körüli az arányuk, szemben a kasztíliai spanyol anyanyelvűek 55%-os hányadával.<sup>62</sup>

Spanyolország alkotmányát a kisebbségekkel kapcsolatos pozitív jogalkotás egyik mintájaként szokás emlegetni, amely nagyrészt az állam történelmi pluralitásából fakad. Az Alkotmány 2. §-a például biztosítja az autonómiához való jogot minden régiónak és nemzetiségnek az egységes és oszthatatlan spanyol nemzetben belül.<sup>63</sup> Ennek megfelelően több autonóm tartományt találhatunk Spanyolországon belül, eltérő illetékességi körökkel. A kasztíliai spanyol mint hivatalos államnyelv mellett pedig a baszk, a katalán és a galíciai is hivatalos nyelveknek számítanak saját autonóm közösségeikben.

A spanyol alkotmány széles hatásköröket jelöl ki az autonóm tartomány számára, ugyanakkor néhány hatáskört a központ kizárólagos jogkörébe utalt: ilyen például a pénzügypolitika, a külpolitika és az igazságszolgáltatás,

<sup>61</sup> Pau Puig i SCOTONI: „A nemzeti megmaradás, a nyelvpolitika és a belső összetartozás katalán modellje.” Hunsor Info Media-HHRW

<sup>62</sup> <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=anuals&n=10364&lang=en>

<sup>63</sup> Prof. Univ. Dr. Adrian NASTASE: *Drepturile persoanelor apartinind minoritatilor nationale* (A kisebbségekhez tartozó személyek jogai) Vol. I-IV Hivatalos Közlöny Kiadó, 275

a nemzetközi kapcsolatok vitele.<sup>64</sup> Ezen tervezett változtatni a 2006-os katalán autonómiastatútum módosítása, amelynek eredményeképpen Katalónia fiskális autonómiát kapott volna, vagyis a katalán kormány határozhatta volna meg az adónemeket, továbbá a helyi önkormányzatokkal kapcsolatosan saját adóhatóságot is felállíthatott volna. Az alkotmányban megjelenő egység és az autonómiák ötvözése egy hibrid államot alkotott, amely egyszerre hordoz unitárius, központosító nemzetállami jegyeket, másrészt regionalizált ország, területeinek politikai autonómiájával.<sup>65</sup>

A spanyol alkotmánybíróság a 2010. június 28-án meghozott 31/2010. számú ítélete<sup>66</sup> a katalán autonómiastatútummal kapcsolatban a katalán autonómia jövőbeli alakulása szempontjából az egyik legfontosabb pont, így annak mélyrehatóbb elemzésére is szükség van. Az előzetes népszavazáson és (bár szembetűnően alacsony volt a részvétel)<sup>67</sup> a spanyol parlament által is megerősített tervezet 14 pontját ugyanis megsemmisítette.<sup>68</sup> A döntésnek legmarkánsabb passzusa, hogy megerősítette a spanyol állam egységét és annak oszthatatlanságát. Ezt az elvet a spanyol alaptörvény is hangsúlyozza, ugyanakkor elismeri a történelmi nemzetiségek autonómiájához való jogát. Az alkotmány 2. cikkelye kimondja, hogy *„az alkotmány, amely a spanyol nemzet, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók autonómiájához való jogát és a közöttük lévő szolidaritást.”*<sup>69</sup>

Az alkotmánybíróság fentebb említett döntése alkotmányosnak ítélte az önkormányzúhoz való jogot, valamint a katalánok „történelmi nemzetiségként” való meghatározását. Viszont alkotmányellenesnek találta a katalán „nemzet” fogalmát tartalmazó cikkelyt, mivel az alkotmány szerint Spanyolország a „spanyol nemzet egységének s oszthatatlanságának az elvén” alapul. Továbbá az alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek nyilvánította az igazságszolgáltatásra és az adóhatóságra vonatkozó rendelkezéseket. Az addig elértekkkel teljességgel szembefordulva pedig

---

<sup>64</sup> DOMONKOS Endre: *Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés. A katalán regionális autonómia és tapasztalatai* (Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2010.)

<sup>65</sup> GYŐRI SZABÓ Róbert: „A katalán szecessziós mozgalom esélyei” *Valóság*, 2016/9. 4.

<sup>66</sup> <https://www.tribunalconstitucional.es/ResolucionesTraducidas/31-2010,%20of%20June%2028.pdf>

<sup>67</sup> <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/06/18/espana/1150653842.html>

<sup>68</sup> <https://www.elperiodico.com/es/politica/20100628/el-tribunal-constitucional-dicta-sentencia-sobre-el-estatut-354031>

<sup>69</sup> Guibernau MONTSERRAT: „Katalonien zwischen Autonomie und Sezession: Politische Optionen für Nationen ohne Staat.” in: Monika MOKRE, Gilbert WEISS, Rainer BAUBÖCK (szerk.) *Europas Identitäten: Mythen, Konflikte, Konstruktionen* (Frankfurt am Main, New York, 2004)

kinyilvánította, hogy a 'katalán' nem egy nemzet tagjára, hanem a földrajzi Katalónia területén élő spanyol állampolgárra utal.<sup>70</sup>

Hatására számottevően megugrott a katalán elszakadás támogatottsága, sok tartománybeli megaláztatásként és akaratának teljes figyelmen kívül hagyásaként élte meg a státútum ellehetetlenítését. Ezt jól mutatja az is, hogy meghozatala után szinte rögtön, az addigi egyik legnagyobb tüntetés bontakozott ki Barcelonában, ahol már megjelent a „*Mi egy nemzet vagyunk. Mi döntünk.*”<sup>71</sup> szöveg is. A későbbi események láncolatában pedig a világválság gazdasági hatásai csak még jobban felerősítették a katalóniaiakban a vágyat a pénzügyi önállóságra.

Ahogy azt az elméleti bevezetésben is kimondtuk: az autonómia az ország stabilitásának fenntartását, szuverenitásának megőrzését, a szeparatista mozgalmak elkerülését, letörését biztosítja. Spanyolország esetében, Katalónia autonómiájának biztosítása ellenére, a konkrét helyzet másképp alakult. Jogosan merülhet fel az a kérdés, hogy ez miért történt így, s ennek függvényében mennyire helytálló a hipotézisünk?

Mindennek megértéséhez némi történeti elmélkedésre van elsősorban szükség. A spanyol alkotmány széles hatásköröket biztosított Katalónia számára, ugyanakkor Katalónia a korlátozott szuverenitásra építette stratégiáját, és célja az volt, hogy autonómia jogkörét tovább bővítse a pénzügyi és külkapcsolatok területén, melyek alapvetően a központi hatalomhoz tartoznak. A nyelv a katalán identitás egyik legerősebb kifejeződése. Az EUSCAT felmérése alapján szoros összefüggés figyelhető meg a katalán függetlenség támogatói és a katalán nyelv beszélői között.<sup>72</sup> Az erős nemzeti identitás, a tartomány gazdasági potenciálja és számos egyéb, háttérben meghúzódó tényező együttes fennállása hozzájárult a helyzet ilyen módon való alakulásához. A függetlenedési törekvések legfőbb okozója pedig pont az autonómia kiterjesztését megakadályozó, már hivatkozott alkotmánybírói döntés. Nem beszélve az akkori kormányok meghatározó politikájáról, amelyekből hiányzott a katalánok autonómiája felé megértő attitűd.<sup>73</sup>

A katalán autonómia kialakítása és annak hatékony működése azért volt sikeres, mivel a katalánok érdekérvényesítő képessége, más országok nemzeti kisebbségéhez viszonyítva, jóval magasabb volt. A lakosság a mai napig ragaszkodik nemzeti identitásuk megőrzéséhez, hasonlóan a dél-tiroli autonómmodell esetéhez, valamint konszenzusos módon tudták

<sup>70</sup> [https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI\\_konyvek/autonomies\\_in\\_europe/Sabrina%20Ragone.pdf](https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_konyvek/autonomies_in_europe/Sabrina%20Ragone.pdf)

<sup>71</sup> <https://www.bbc.com/news/10588494>

<sup>72</sup> Dr. Eberhard SANDSCHNEIDER: (szerk.): *Catalonia's Separatist Swell*. DGAPkompakt. 2014/12.

<sup>73</sup> KÁLMÁN Szandra - NAGY Sándor Gyula: „A katalán függetlenség ára (1.) -Jogi és politikai vonatkozások.” *Külgügyi és Külgazdasági Intézet*. 2017. 4.

megvalósítani autonómiatörekvésüket, továbbá létszámukban is viszonylag nagyobb tömböt képeznek. Példaként is szolgálhatnak azoknak az európai országoknak a számára, akik olyan autonómiamodelt kívánnak kialakítani, ami a nemzeti identitás fennmaradását is biztosítja.

Az eddig bemutatott autonómiamodellek gyakorlati példája alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy ahhoz, hogy az autonómia mint az államon belüli konfliktuskezelés egyik megoldása, és ezáltal az állam szuverenitásának „védelmezője” hatékonyan működjön, szükséges az, hogy konszenzussal, tárgyalásos folyamatok útján hozzák létre, biztosítani kell a kisebbségi jogokat (anélkül az autonómia életképtelen), konszenzusra kell jutni a többség és kisebbség között, valamint, mint ahogyan azt a hatékonyan működő modellek is mutatják, nélkülözhetetlen a nemzeti identitáshoz való ragaszkodás.

## 7. ÖSSZEFOGLALÁS

Tanulmányunkban igyekeztünk rámutatni arra, hogy a jelenlegi nemzetiségi konfliktusok zöme az EU területén abban a feszültségben gyökerezik, amely a szuverenitásukat és területi integritásukat féltő államok és az identitásuk megőrzéséhez joggal ragaszkodó őshonos kisebbségi csoportjaik között alakul ki. Ez arra az ellentétre vezethető vissza, amely az államok oszthatatlanságának elve és a szabad identitás elve között húzódik.

Az EU-ban meglévő berendezkedések optimista impressziói ellenére az európai és nemzetközi szervek nem támogatják az autonómiák, és főleg a területi autonómiák kialakítását, hovatovább a kisebbségek kollektív jogainak elismerését. Az általunk is hivatkozott dokumentumok még ha ajánlást is tesznek hasonló intézkedésekre, nem hordoznak magukban kötelező erőt. A nemzetközi közösség az autonómia kérdését az államok belügyeinek tekinti, és csak akkor avatkozik be, ha a konfliktusok biztonságpolitikai szempontból kifejezetten kockázatosak.

Megállapítható, hogy az autonómia definíciója (csakúgy, mint maga a kisebbségek értelmezése) sok esetben félreértett és gyakran az elszakadás szinonimájaként használják, annak ellenére, hogy az autonómia funkciója csupán biztosítani egy olyan elkülönülést az őshonos kisebbségeknek, amelynek keretein belül megőrizhetik önálló identitásukat. Emiatt kiemelten hasznos a működő autonómiák vizsgálata, tanulmányozása, elemzése. Ezek milyen körülmények között jöttek létre? Hogyan befolyásolták a többségi társadalomhoz való viszonyulást? Történtek-e további, elszakadás felé mutató cselekmények? Különösen elengedhetetlen mindez azért, mert térségünkben az utóbbi évtizedek folyamán a kisebbségpolitika a mindennapokat is meghatározó tényezővé vált.

Az európai polgári kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia eszköze, elvi szinten szerepet játszhat az őshonos nemzeti közösségek helyzetének

javításában és lehetőségeik előmozdításában. Viszont az intézmény gyakorlati megvalósulása számos problémába ütközik. Ez jól látszik mind a Minority SafePack, mind a Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért című kezdeményezés esetében is. Fenti állításunkat megdöntve a Minority SafePack sikeressége azonban precedenst teremthet az Európai Unió kisebbségpolitikájában.

Tökéletes megoldás nyilvánvalóan nem létezik, ahogy azt példáink is mutatták. Nincs olyan modell, amely bárhol működőképes lehetne, a legsikeresebb önrendelkezési formáknak is vannak deformitásai, azonban ha egyes motívumokat adaptálnak a környezethez, ezek segíthetnek a lehető legtöbb szabadságot biztosító rendszer kialakításában, így megannyi sérelem és konfliktus oldható fel. Nyilvánvaló, hogy az egyes etnikai alapú feszültségek külön-külön megoldást kívánnak, emiatt a más országokban megfelelőnek bizonyult modelleket sem lehet az összes kisebbség esetén alkalmazni, hanem mindig figyelembe kell venni a helyi történelmet, az adott ország állami berendezkedését, a fennálló nemzetközi és belpolitikai helyzetet, az etnikai összetétel arányait és a helyi közösségek akaratát.

Fontos belátni, hogy a polietnikus kisebbségi jogok nem versengenek az állam szuverenitásával, sokkal inkább az állam odafigyelését, valamint a gyakorlatilag megvalósuló egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség megvalósítását feltételezik. Kijelenthető, hogy kollektív jogok hiányában az őshonos nemzeti kisebbségek védelme garanciáktól mentes, gyenge és kevésbé hatásos, ez pedig a nemzetiségi kultúra, identitás fenyegetettségéhez vezet.

Dolgozatunk zárásaként John Stuart Milltől idézünk: *„Ahol a nemzetiségi érzelem némi fokon létezik, elegendő ok van arra, hogy a nemzetiségnek minden tagjait ugyanazon kormány alatt és épen a rájuk nézve legalkalmasabb kormány alatt egyesítsék.”*<sup>74</sup> Értelmezésünkben ez nem jelent mást, mint azt, hogy a szervezett őshonos nemzetiségeknek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy önmaguk fölött kiterjedtebb öngazgatással rendelkezzenek és ehhez megfelelő forrásaik is legyenek. A gondolat mögött azonban megkerülhetetlenül ott van a lehetőség mellett a szükségesség is, hiszen amíg egy nemzetiség önmaga és környezete iránt illetően megkülönböztetett identitással viseltetik, addig ebből a különbségből fakadó érzelmi viszonyulásuk mindig magában fogja hordozni egy-egy súlyosabb konfliktus keletkezését és eszkalálódását. Ez nemcsak az adott közösségnek jelent terhet, hanem az állam szervezetének stabilitása szempontjából is, valamint gátat szab a gazdasági lehetőségek teljes kiaknázásának.

---

<sup>74</sup> John Stuart MILL: „A nemzetiségről, a képviseleti kormányhozi viszonyában.” *Regio*, 2005/4. 4.

## 8. IRODALOMJEGYZÉK

1. FUEN-Charta <https://www.fuen.org/hu/europai-kisebbségek/altalanos-bemutatas/>
2. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201 (1993) Ajánlás. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/rec1201h.html>
3. Parliamentary Assembly (2010). Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards. Resolution 1713 (2010) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17824&lang=en>
4. HEGEDŰS Dániel: „Az Európai Unió nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségeit érintő politikáinak összefoglalása”, *Européer. Nemzetközi Kapcsolatok*, 2004. 1–25.
5. TÁRNOK Balázs: „Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek nyelvhasználati jogaira”. in: TAMÁS Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és a Közép-európai térség az Európai Unióban. Díjnyertes pályázatok. 2014* (Budapest 2016., 37-85)
6. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>
7. CZIKA Tihamér: „A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után.” (*Scientia Iuris*, 2011/3. 109.)
8. <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf>
9. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. (1993) számú ajánlása <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/rec1201h.htm>
10. 1201/1993. számú ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezménye Kiegészítő Jegyzőkönyvére a nemzeti kisebbségek jogairól. *Magyar Kisebbség*, 1995/1. <http://epa.oszk.hu/02100/02169/00001/m950116.html>
11. <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IMPRESS&reference=20090204IPR48420&language=HU>
12. Európai Bizottság. Európai polgári kezdeményezés hivatalos nyilvántartás <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>
13. <https://www.jogiforum.hu/hirek/41326>
14. Minority Safepack initiative. [https://www.fuen.org/fileadmin/user\\_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-HU-mit-aufkleber\\_260215.pdf](https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-HU-mit-aufkleber_260215.pdf)



15. <https://nemzetiregiok.eu/bovebb-tajekoztatasi/>
16. [https://jema.hu/article.php?c=464&utm\\_source=mandiner&utm\\_medium=link&utm\\_campaign=mandiner\\_202003](https://jema.hu/article.php?c=464&utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202003)
17. [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/?uri=CELEX:32019D0721http://www.deusto-publicaciones.es/ud/openaccess/hnet/pdfs\\_hnet/hneto1.pdf](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/?uri=CELEX:32019D0721http://www.deusto-publicaciones.es/ud/openaccess/hnet/pdfs_hnet/hneto1.pdf)
18. MOGYORÓSSY Eszter Réka: „A kohéziós alap felhasználása Magyarországon hazai és nemzetközi tapasztalatokra épített intézményrendszeri megközelítésben” (Gödöllő, Szent István Egyetem, 2006. 107.)
19. [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure_en)
20. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8853&langId=en>
21. [https://www.dbresearch.com/PROD/RPS\\_ENPROD/PRODOooo000000441775/Better\\_off\\_on\\_their\\_own%3F\\_Economic\\_aspects\\_of\\_regio.pdf](https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_ENPROD/PRODOooo000000441775/Better_off_on_their_own%3F_Economic_aspects_of_regio.pdf)
22. <https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-egyszerusített-lekerdezese>
23. <https://eci.ec.europa.eu/o10/public/#/initiative>
24. [https://precedens.mandiner.hu/cikk/20200110\\_kerdeses\\_lehet\\_a\\_most\\_elfogadott\\_minority\\_safepack\\_tovabbi\\_sorsa](https://precedens.mandiner.hu/cikk/20200110_kerdeses_lehet_a_most_elfogadott_minority_safepack_tovabbi_sorsa)
25. VARGA Péter- TÁRNOK Balázs: „Európai polgári kezdeményesek a nemzeti kisebbségek védelmében” *Kisebbségi Szemle*, 2017/3, 91-107
26. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
27. TÓTH Norbert: *A kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziója: nemzetközi jogi analízis*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2012.
28. Ruth LAPIDOTH: *Autonomy – flexible solutions to ethnic conflicts*. 1997, US Institute of Peace Press, Washington D.C. 9-16.
29. TÓTH Norbert: „A népek önrendelkezési joga” in: JAKAB András-FEKETE Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jogi rovat). <https://ijoten.hu/szocikk/a-nepek-onrendelkezesi-joga>
30. Dr. CSAPÓ József: *Autonómiák és autonómatörekvések* (Budapest, 2003)
31. Fitzmaurice, MALGOSIA: „The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North.” *International Journal on Minority and Group Rights*, 2009/16. 67–156
32. <http://lexikon.katolikus.hu/A/Auton%C3%B3mia.html>

33. MANZINGER Krisztián- TÖRŐ Csaba: „A területi elven innen és túl- A nemzetiségi öngazgatás alkalmazható mintái Európában.” *Állam- és Jogtudomány*, 2016/3. 17.
34. SIKET Judit: *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára.* Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem. 2017.
35. VÍZI Balázs: „A kisebbségi autonómiáról a politikai részvétel és az önrendelkezés metszéspontján.” *LÉTÜNK* 2014/különszám, 11–19.
36. National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification (2011). Report. Committee on Legal Affairs and Human Rights Rapporteur: Ms Marina SCHUSTER, Germany, Alliance of Liberals and Democrats for Europe <https://www.refworld.org/pdfid/4e608a092.pdf>
37. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. Határozat <http://www.hunsor.se/dosszie/thegrossreport.pdf>
38. Hans-Joachim HEINTZE: „On the Legal Understanding of Autonomy.” in: (szerk.) Markku SUKSI: *Autonomy: Applications and Implications.* (Kluwer Law International, The Hague, 1998. 8.)
39. Patrick THORNBERRY– Maria Amor MARTÍN ESTÉBANEZ: *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe.* (Council of Europe Publishing: Strasbourg, 2004. 397.)
40. [https://www.researchgate.net/profile/Yanina\\_Welp/publication/321183479\\_Catalonian\\_Referendum\\_Democracy\\_Legality\\_and\\_the\\_EU's\\_Role/links/5a13d5d6aca27217b5a31313/Catalonian-Referendum-Democracy-Legality-and-the-EUs-Role.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Yanina_Welp/publication/321183479_Catalonian_Referendum_Democracy_Legality_and_the_EU's_Role/links/5a13d5d6aca27217b5a31313/Catalonian-Referendum-Democracy-Legality-and-the-EUs-Role.pdf)
41. MIKLÓSNÉ ZAKAR Andrea: „Autonómia modellek- elmélet és gyakorlat az Európai Unióban” *Tér és Társadalom*, 2010/3. 75-91
42. DR. MÉZES Zsolt László: „A dél-tiroli autonómia egyes elemeinek adaptációs lehetőségei a határon túli magyarok vonatkozásában.” Műhelytanulmány 2.- Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest, 2003, 8.
43. Vereinheitlichter Text der Gesetze über das Sonderstatut für Trentino-Südtirol Artikel 16.
44. <http://www.nytud.hu/pp/jancsi.html>
45. DR. KRECZINGER István: „A kisebbségek jogi védelmének néhány kérdése és az Európai Unió” 2004.
46. <https://www.ilgiornale.it/news/lega-attacca-noi-non-festeggiamo-lunit-nuovi-boicottaggi-e.html>
47. Filippo TRONCONI: I partiti etnoregionalisti: La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale. Collana "Il Mulino/Ricerca", Milano, 2009.
48. Charles Secondat de MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről.* (Osiris-Attraktor, Budapest, 2000.)

49. [https://bgazrt.hu/wpcontent/uploads/NPKI\\_konyvek/autonomies\\_in\\_europe/Markku%20Suksi.pdf](https://bgazrt.hu/wpcontent/uploads/NPKI_konyvek/autonomies_in_europe/Markku%20Suksi.pdf)
50. Pau Puig i SCOTONI: „A nemzeti megmaradás, a nyelvpolitika és a belső összetartozás katalán modellje.” Hunsor Info Media-HHRW
51. <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=anuals&n=10364&lang=en>
52. Prof. Univ. Dr. Adrian NASTASE: *Drepturile persoanelor apartinind minoritatilor nationale* (A kisebbségekhez tartozó személyek jogai) Vol. I-IV Hivatalos Közlöny Kiadó.
53. DOMONKOS Endre: *Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés. A katalán regionális autonómia és tapasztalatai* (Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2010.)
54. GYŐRI SZABÓ Róbert: „A katalán szecessziós mozgalom esélyei” *Valóság*, 2016/9.
55. <https://www.tribunalconstitucional.es/ResolucionesTraducidas/312010,%20of%20June%2028.pdf>
56. <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/06/18/espana/1150653842.html>
57. <https://www.elperiodico.com/es/politica/20100628/el-tribunal-constitucional-dicta-sentencia-sobre-el-estatut-354031>
58. Guibernau MONSTSERRAT: „Katalonien zwischen Autonomie und Sezession: Politische Optionen für Nationen ohne Staat.” in: Monika MOKRE, Gilbert WEISS, Rainer BAUBÖCK (szerk.) *Europas Identitäten: Mythen, Konflikte, Konstruktionen* (Frankfurt am Main, New York, 2004)
59. [https://bgazrt.hu/wpcontent/uploads/NPKI\\_konyvek/autonomies\\_in\\_europe/Sabrina%20Ragone.pdf](https://bgazrt.hu/wpcontent/uploads/NPKI_konyvek/autonomies_in_europe/Sabrina%20Ragone.pdf)
60. <https://www.bbc.com/news/10588494>
61. Dr. Eberhard SANDSCHNEIDER: (szerk.): *Catalonia's Separatist Swell*. DGAPkompakt. 2014/12.
62. KÁLMÁN Szandra - NAGY Sándor Gyula: „A katalán függetlenség ára (1.) -Jogi és politikai vonatkozások.” *Külügyi és Külgazdasági Intézet*. 2017. 4.
63. John Stuart MILL: „A nemzetiségről, a képviseleti kormányhozi viszonyában.” *Regio*, 2005/4.

## RÉDL BOGLÁRKA és FEHÉR AJÁNDOK

### Rövid távú megoldások mélyen gyökerező problémákra A közép-mediterrán útvonal kihívásaira adott uniós válaszok

1. Bevezetés
2. Az afrikai migráció sajátosságairól és tendenciáiról
  - 2.1 Az Afrikából Európába tartó migráció
  - 2.2. A migrációs áramlásokat befolyásoló tényezők
    - 2.2.1. Magasabb jövedelemszint mint motiváló tényező
    - 2.2.2. A diaszpórák jelentősége
    - 2.2.3. Az embercsempészet kiemelt szerepe
  - 2.3. A jövőbeni migrációs áramlások várható befolyásoló tényezői
    - 2.3.1. A túlnépesedés
    - 2.3.2. A globális felmelegedés
  - 2.4. Az Afrikából Európába tartó illegális migráció
    - 2.4.1. Belépési pontok és útvonalak változása
    - 2.4.2. A szubzaharai Afrikából érkező útvonalak
3. A közép-mediterrán útvonal kihívásaira adott uniós válaszok
  - 3.1. A közös bevándorláspolitikai kialakításában elért eredmények rövid áttekintése
  - 3.2. Az Európai Unió válasza a „migrációs válság” előtt
  - 3.3. Az Európai Unió válasza a „migrációs válság” után
    - 3.3.1. Az EU földközi-tengeri határainak védelme
    - 3.3.2. Az illegális migráció visszaszorítását célzó tágabb kezdeményezések
4. Niger szerepe
5. Líbia szerepe
6. Áttekintés
7. Felvetések a jövőre nézve
8. Irodalomjegyzék

#### 1. BEVEZETÉS

A 2015-ös „migrációs válság” során jelentős médiafigyelem kísért az Afrikából Európába érkező migránsok tömeges beáramlását, azonban az elmúlt években egyre kevesebbet foglalkoztak a témával. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy az elmúlt években drasztikusan lecsökkent a földközi-tengeri útvonalakon érkezők száma. Az Afrikából induló illegális migráció „legforgalmasabb” útvonalán – a közép-mediterrán útvonalon – érkező illegális bevándorlók számának csökkenése elsősorban az Európai Unió és az útvonalon leginkább érintett Olaszország Líbiával kötött megállapodásainak volt köszönhető.

A témánk egyik aktualitását mégis az adja, hogy a közép-mediterrán útvonal migrációs áramlásaiban kulcsszerepet betöltő Líbiában a 2019 áprilistól kiújult fegyveres összecsapások után, a harmadik líbiai polgárháború elhúzódó konfliktussá alakult. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy az elmúlt év során világossá vált az ellentétes érdekű hatalmak közvetlen érintettsége a konfliktusban, ami a szíriai rendezésből kiindulva várhatóan nem könnyíti meg a konfliktus közeli megoldását és a líbiai konszolidációt. A konfliktus eszkalálódása komoly veszélybe sodorhatja az eddig elért törékeny megállapodásokat, amely következtében az EU újra célpontja lehet egy illegális migrációs hullámnak.

Továbbá a közép-mediterrán útvonalon érkezők számának csökkenésében fontos szerepet játszott a Száhil-öv legstabilabb országának tartott Nigerral való fokozott együttműködés. Az elmúlt évek azonban rámutattak, hogy az együttműködés számos belpolitikai problémát generált, amely az ország stabilitását veszélyezteti.

Mindebből az következik, hogy az Afrikából kiinduló illegális migráció kérdése – miközben sokan jelentőségét vesztett problémának tartják – korántsem tekinthető megoldottnak. Ez a tény fontossá teszi a téma mélyebb megismerését és az európai uniós intézkedések hatékonyságának feltérképezését. A felvázoltak fényében a következő hipotézist állítottuk fel:

*Az Afrikából az Európai Unióba tartó illegális migráció kezelésére a 2015-ös évben és azt követően adott uniós válaszok sikeresen csökkentették az illegális bevándorlás mértékét, azonban mivel a válaszok elsősorban a rövid távú megoldásokra fókuszálnak, nem képesek a térség országainak politikai, gazdasági és társadalmi problémáit kezelni, vagyis azt garantálni, hogy az EU nem lesz újra célpontja egy illegális migrációs hullámnak.*

A tanulmányunk első részében az uniós fellépés kontextusba helyezésének érdekében az afrikai migráció sajátosságait és tendenciáit tárgyaljuk, valamint kijelöljük a közép-mediterrán útvonal szerepét. Mélyebben elemezzük a migrációs áramlásokat befolyásoló tényezőket és az Afrikából Európába tartó illegális migráció változó tendenciáit.

Tanulmányunk második felében elemezzük a közép-mediterrán illegális migrációs útvonal kihívásaira adott uniós válaszokat, valamint megvizsgáljuk ezeknek a válaszoknak a hatásait ezen útvonal migrációs áramlásaiban legfontosabb szerepet betöltő két országban: Líbiában és Nigerben. A két országban adott, valamint az uniós és tagállami válaszok mélyebb vizsgálatával célunk hipotézisünk megerősítése, vagyis annak bemutatása, hogy a közép-mediterrán útvonal kihívásaira adott válaszok, habár rövid távon sikeresek voltak, nem képesek a migrációs áramlatok kontrollálásához elengedhetetlen stabilitást megteremteni a partnerországokban.

## 2. AZ AFRIKAI MIGRÁCIÓ SAJÁTOSÁGAIRÓL ÉS TENDENCIÁRÓL

*Az Afrikából kiinduló migráció kérdésköre az elmúlt években egyre nagyobb figyelmet kapott a tudományos és politikai fórumokon, illetve a médiában is. Ennek ellenére, vagy talán épp ezek következményeként, a jelenségről folyó diskurzus ellentmondásokkal teli. Ezért az Európai Unió migrációs stratégiájának megértéséhez és értékeléséhez fontosnak tartjuk megvizsgálni az Afrikából Európa felé tartó migrációs áramlásokat, és elosztatva néhány félreértést, fontosnak tartjuk bemutatni az áramlásokat leginkább befolyásoló tényezőket.*

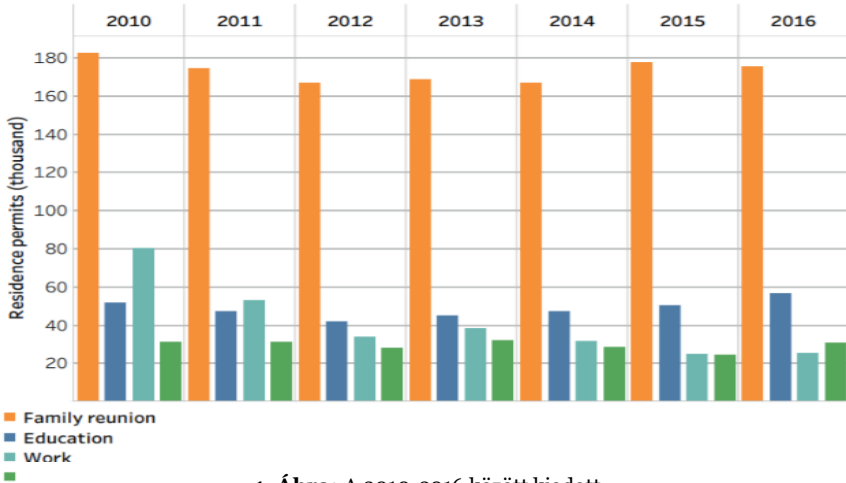
### 2.1. Az Afrikából Európába tartó migráció

Az Európa és Afrika közötti migráció nem új jelenség, bár annak dinamikája és iránya az évszázadok során folyamatosan változott. Az afrikai gyarmatok függetlenedéséig ez alapvetően egy Európából kiáramló folyamatként jelentkezett, és csak a gyarmatok zömmel az 1960-as, 1970-es években történt felszabadulásával párhuzamosan figyelhetők meg az Afrikából Európába irányuló migrációs áramlások, elsősorban a meglévő gazdasági kapcsolatok, és a kulturális, nyelvi kötelékek miatt. 1960-ban megközelítőleg 1,3 millió afrikai tartózkodott Európában.<sup>1</sup> Az Európában tapasztalható gazdasági fellendülés a 1960-as években nagyszámú olcsó munkaerőt igényelt, amit részben az Afrikából érkező vendégmunkásokkal elégítettek ki. Az afrikai migránsok túlnyomó többsége Marokkóból, Algériából és Tunéziából érkezett. Az ezredfordulón megközelítőleg 2,6 millió marokkói, 1,2 millió algériai és 700 ezer tunéziai tartózkodott Európában (beleértve a második generációs bevándorlókat is).<sup>2</sup> Az 1973-as olajválság következtében kialakult gazdasági recesszió az európai integrációs közösség tagállamait szigorúbb bevándorláspolitikára készítette, aminek hatására az akkor már a tagállamokban tartózkodó számos vendégmunkás a letelepedés mellett döntött, attól tartván, hogy a térség elhagyása után nem térhet vissza.

---

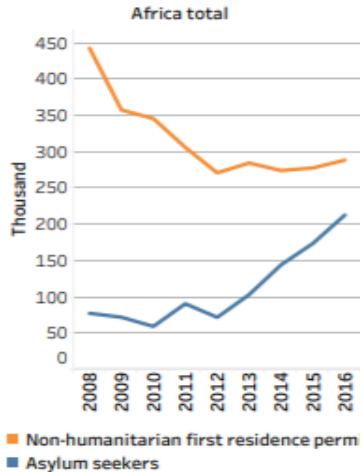
<sup>1</sup> IOM (International Organization for Migration): *World Migration Report 2018* (Genf: International Organization for Migration 2017)

<sup>2</sup> European Commission, Joint Research Centre: *Many more to come? Migration from and within Africa*, (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018)



**1. Ábra:** A 2010-2016 között kiadott tartózkodási engedélyek kategóriáinként (Forrás: Eurostat, vizualizáció: KCMD)

A vendégmunkások letelepedése egy családgyesítés céljából történő bevándorlási hullámot eredményezett, amely bevándorlási forma lényegében napjainkban is a legnépszerűbb legális bevándorlási mód. A 2008-2016 közötti időszakban a legális bevándorlás közel fele (évente mintegy 167 000–182 000) családgyesítés céljából történt. (1. sz. ábra). A migrációs áramlások formáiban azonban az elmúlt évtized során jelentős változások mentek végbe. Az Európába legálisan érkezett afrikai bevándorlók száma 2008 óta jelentősen lecsökkent. Az évente érkező legális afrikai bevándorlók száma 442 ezerről 270 ezerre csökkent a 2008 és 2012 közötti időszakban, amely szám napjainkig lényegében nem sokat változott (2. sz. ábra). Mint ahogy a későbbiekben látni fogjuk, ugyanebben az időszakban nőtt meg jelentősen a térségből érkező illegális bevándorlók és a nemzetközi védelemben részesülők száma. Azonban amíg a legálisan érkezők többségét az észak-



**2. Ábra:** A menedékkérők és bevándorlók éves áramlása Európába (Forrás: Eurostat, Vizualizáció: ...)

afrikai államok polgárai tették ki, addig az illegálisan érkezők nagy része a szubszaharai Afrikából érkezett.<sup>3</sup>

Az Afrikán kívülre irányuló afrikai eredetű migráció 1960 óta jelentősen megnőtt. Amíg 1960-ban a 8,1 milliós afrikai migránsok csupán egynegyede élt a kontinensen kívül, addig 2019-ben a megközelítőleg 40 millió afrikai migráns 47%-a élt Afrikán kívül.<sup>4</sup> A felsorolt adatok alapján megállapíthatjuk, hogy habár az Afrikából kiáramló migráció mértéke jelentősen megnőtt, az Afrikán belüli migráció továbbra is meghatározóbb.

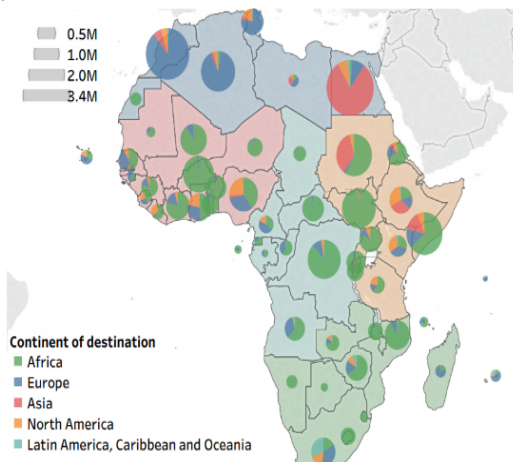
Nagy különbség látható az észak-afrikai és a szubszaharai régiók

migrációs áramlataiban. Amíg az észak-afrikai migránsok meghatározó része (90%) él a kontinensen kívül, addig a szubszaharai országokból kiinduló interkontinentális migrációt – habár 1960 (3%) és 2017 (30%) között jelentősen növekedett – a kontinensen belüli migráció lényegesen meghaladja.

2019-ben a kontinensen kívül élő afrikai migránsok közel 55%-a (10,6 millió fő) tartózkodott Európában.

## 2.2. A migrációs áramlásokat befolyásoló tényezők

A migrációs áramlásokat befolyásoló tényezők vizsgálatakor fontos megemlíteni, hogy a személyes döntések ugyan fontos szerepet játszanak a migrációs döntések meghozatalában, de gyakran hatalmas a különbség a migrációs szándék és a ténylegesen megvalósuló migráció között. A Gallup egy Afrikában készített felmérése alapján a 2010-2015 közötti időszakban a megkérdezettek több mint 25%-a nyilatkozott úgy, hogy elköltözne egy másik



3. Ábra: A külföldön élő afrikaiak megoszlása a kontinensenként  
(Forrás: UN Population Division, Vizualizáció: KCMD)

<sup>3</sup> Uo.

<sup>4</sup> IOM: *World Migration Report 2020* (UN, New York, 2019, <https://doi.org/10.18356/b1710e30-en>)

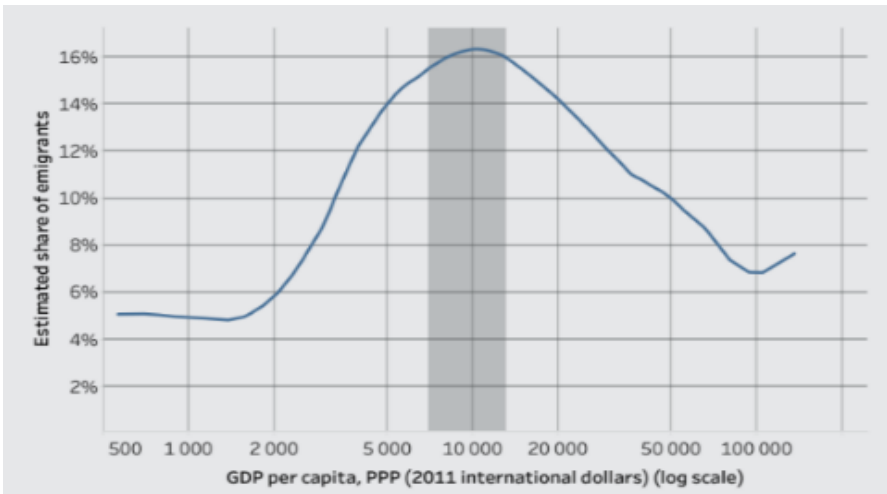


országba.<sup>5</sup> Ezzel szemben ugyanezen periódus alatt átlagosan évente az össznépeség csupán 4%-a vándorolt el ténylegesen.<sup>6</sup> Általánosan elmondható, hogy a migráció magas költségei miatt elsősorban a magasabb jövedelműek és a jobban képzettek hagyják el nagyobb valószínűséggel a származási országukat, illetve a kontinenst.

*Interkontinentális migráció esetén elsősorban makrohatalások érvényesülnek, mint a diaszpórák megléte vagy a transznacionális üzletággá vált nemzetközi migráció, amelyben az egyének mellett a fogadó és küldő államok, a multinacionális cégek, a munkaerő-közvetítő ügynökségek és az embercsempész hálózatok érdekei is megjelennek.*<sup>7</sup>

### 2.2.1. Magasabb jövedelemszint mint motiváló tényező

A neoklasszikus migrációs elmélet szerint a migráció makroszintjét elsősorban a származási és célország közötti jövedelemkülönbségek határozzák meg: minél nagyobb a különbség, annál valószínűbb az emberek vándorlása az alacsonyabb jövedelmű országokból a magasabb jövedelmű országok felé, így a migráció hosszú távon csökkenti az országok közötti jövedelemkülönbségeket.<sup>8</sup> Az Afrikában megfigyelhető tendenciák azonban



<sup>5</sup> Gallup: <http://news.gallup.com/poll/211883/number-potential-migrants-worldwide-tops700-million.aspx>

<sup>6</sup> UNCTAD: <https://unctad.org/en/Pages/ALDC/Africa/EDAR2018-Key-Statistics.aspx>

<sup>7</sup> MELEGH Attila: „A globalizáció és migráció Magyarországon” (*Educatio* 2011/2. 166–180.)

<sup>8</sup> Michael P. TODARO: “Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries” (*The American Economic Review*, 1969/1. 138-148.)

a migrációs átmenet elméletét látszanak alátámasztani, amely szerint a migrációs áramlásokat nem feltétlenül az országok közötti jövedelmi különbségek, hanem a fejlődés és a mobilitás stádiumai határozzák meg.<sup>9</sup>

Az afrikai migrációs áramlásokat elemezve ugyanis megállapítható, hogy a kivándorlás a gazdasági fejlődéssel párhuzamosan növekszik, amíg az egy főre jutó éves GDP (PPP) nem haladja meg a 7000–13 000 dollár közötti összeget, ami után a GDP további növekedésével a kivándorlás mértéke fokozatosan csökken. (4. ábra) Ezt jól ábrázolja, hogy az Afrikából kiáramló migránsok nagy része nem a legszegényebb régiókból, hanem a relatív gazdag Maghreb országokból<sup>10</sup> indul ki. Érdeemes megjegyezni, hogy az optimista becslések szerint a folyamatos gazdasági növekedés következtében a legtöbb kelet- és nyugat-afrikai ország várhatóan 2050-re éri el ezt a GDP-szintet.<sup>11</sup>

A kövvélekedéssel ellentétben tehát a gazdaságilag motivált nemzetközi migráció nem a legszegényebb régiókból származik. Ellenkezőleg, a fejlődő országokban a jövedelem növekedésével párhuzamosan nő az országból kiáramlók száma, sokszor azért, mert az utazás költségei igen magasak. Például a szubszaharai Afrika országaiból Európába jutás költsége vélhetőleg 1500 és 2500 euró között van, amely a térségben átlagosan több mint kétéves jövedelemnek felel meg.

### 2.2.2. A diaszpórák jelentősége

A fogadó országban meglévő diaszpóráknak jelentős szerepük van az Afrikából Európába irányuló migrációs áramlások kialakításában.<sup>12</sup> A jelenség különösen egyértelmű a családegyesítések esetén, de a célországban élő családtagok vagy ismerősök a kijutásban és a későbbi elhelyezkedésben való segédkezéssel is ösztönözhetik a migrációs hajlandóságot. Ebből következik, hogy a fogadó országban lévő diaszpórák nagysága döntően befolyásolja az adott országba áramló migrációs trendeket.

### 2.2.3. Az embercsempészet kiemelt szerepe

<sup>9</sup> W. ZELINSKY: „The hypothesis of the mobility transition: Geographical Review“ (*Progress in Human Geography*, 1993/ 2. 213–219.)

<sup>10</sup> A Maghreb térség országai: Marokkó, Nyugat-Szahara, Algéria, Tunézia és Líbia

<sup>11</sup> European Commission, Joint Research Centre: *Many more to come? Migration from and within Africa*, (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018)

<sup>12</sup> M. BEINEA, F. DOCQUIER, C. ÖZDEN: „Diaspora Effects in International Migration: Key Questions and Methodological Issues“ (*Swiss Society of Economics and Statistics*, 2010/4.)

Mivel a Szaharán, valamint a Földközi-tengeren átvezető út megtétele szinte lehetetlen külső segítség nélkül, az embercsempész-hálózatok kiemelt szerepet játszanak az irreguláris interkontinentális migrációs tendenciák formálásában. Az embercsempész szervezetek saját marketingtevékenység révén generálnak további „keresletet”. Egy Dél-Etiópiában lefolytatott kutatás például azt találta, hogy azokat a közösségeket, amelyekben nincsenek jelen embercsempészek, sokkal kevésbé jellemzi a migrációs hajlandóság.<sup>13</sup>

Mivel az Afrikából Európába irányuló illegális migrációt szinte teljes egészében embercsempészeti szervezetek bonyolítják<sup>14</sup> - elsősorban a Szaharán való átjutás nehézségei (az extrém időjárás, illetve a különböző nem állami fegyveres csoportok és terroristaszervezetek növekvő jelenléte rendkívül kockázatosá teszi az átkelést), továbbá a Földközi-tengeren való átkelés miatt. Az Afrikából Európába tartó útvonalakat részben olyan szervezetek kontrollálják, amelyekre a nagyfokú professzionalizmus jellemző. Világviszonylatban különösen kiemelkednek szigorú hierarchiájukkal a Nyugat-Afrikában operáló szervezetek.<sup>15</sup> A világ szinte minden részén működnek embercsempészek vagy embercsempészeti hálózatok. Az UNODC (az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala – United Nations Office on Drugs and Crime) becslései szerint 2016 folyamán legalább 2,5 millió migráns támaszkodott az embercsempészek szolgáltatásaira, amelyből az embercsempészeknek 5,5-7 milliárd dollár<sup>16</sup> közti bevételük származhatott. Ugyanebben az időszakban az EU tagállamai humanitárius segítségnyújtásra költöttek ennyit.

Habár az illegális migrációból adódó embervesztéséget nagyon nehéz megbecsülni, valószínűsíthetően több ezren halnak meg évente az embercsempészet következtében. Az IOM adatai alapján a 2017-ben elhaláloztak több mint fele (3597-en) tengeren való átkelés során veszítette életét. A már eleve kockázatos utazást az embercsempészek profitéhsége és az áldozatok kiszolgáltatottsága fokozza. Előfordulhat, hogy a csempész elegendő étel, ital nélkül vagy hibás járművel indul útnak, valamint a migránsok könnyen válhatnak az erőszak szinte minden formájának áldozatává (mint az emberkereskedelem vagy nemi erőszak). Mégis sokan választják ezt a megoldást, az információhiány, a legális migráció magas költségei, vagy az embercsempész-szervezetek marketingtevékenysége

---

<sup>13</sup> Regional Mixed Migration Secretariat: *Mixed migration in Kenya: the scale of movement and associated protection risks* (Nairobi: Regional Mixed Migration Secretariat: 2013)

<sup>14</sup> IOM: *Migrant Smuggling Data and Research: a global review of the emerging evidence base* (Genf: IOM 2017)

<sup>15</sup> UNODC: *Global Study on Smuggling of Migrants 2018* (Bécs: United Nations publication 2018)

<sup>16</sup> Uo.

miatt. Az embercsempészek többnyire olyan helyeken reklámozzák magukat, ahol könnyen férhetnek hozzá a potenciális kliensekhez. Erre a legkézenfekvőbb helyek az embercsempészközpontok, de olykor potenciális kliensek reményében menekülttáborokban is működnek (bizonyítottan működnek menekülttáborokban Szudánban és a kenyai Dadaabban és Kakumában.) Továbbá egyre jellemzőbb, hogy a csempészek különböző online felületeken keresztül generálnak további keresletet.

Az Afrikából Európába tartó migráció leghosszabb szakasza a szárazföldön keresztül vezet. A szárazföldi útvonalakon kiemelten fontos szerepet töltenek be az úgynevezett csempészközpontok. A migránsok általában itt találnak maguknak csempészt az út következő szakaszához. A csempészközpontok jellemzője az állandóság, ellentétben az útvonalakkal, amelyek igen rugalmasan változnak a külső körülmények (főként az ellenőrzések szigorításának) hatására. A csempészközpontok stabilitásának egyik fő oka az embercsempészet jelentősége a központ körül élő közösségek megélhetésében. Jól szervezett központok esetében akár több száz helyi szereplő lehet érintett az embercsempészetben, beleértve akár a helyi hatóság embereit is.

A Nyugat-Afrikából kiinduló útvonalon működő embercsempészek nagy része olyan nomád törzsek tagja (tobuk, tuaregek és egyéb nomád arab törzsek), amelyek történelmileg ellenőrzésük alatt tartották a Szaharán átvezető utakat. A tobuk többnyire Líbia déli határait, a tuaregek pedig az algériai határokat tartják az ellenőrzésük alatt.<sup>17</sup>

### 2.3. A jövőbeni migrációs áramlások várható befolyásoló tényezői

#### 2.3.1. A túlnépesedés

A demográfiai folyamatok, a klímaváltozás fokozódó hatásai, valamint a megoldatlan fegyveres konfliktusok komoly kihívások elé állítják az afrikai kontinens országait, amelyek a gyenge állami struktúrák következtében nehezen lesznek kezelhetőek. Az ENSZ becslései szerint Afrika népessége az elkövetkező 30 év során megduplázódik, 2050-re hozzávetőleg 1,3 milliárdról, 2,5 milliárdra emelkedik.<sup>18</sup> Meglehetősen elterjedt az vélekedés, hogy a népességrobbanás kezelhetetlen mértékű migrációs hullámot fog elindítani Európa felé. A gyors népességnövekedés azonban a közvélekedéssel ellentétben vélhetőleg nem fogja jelentősen növelni az Afrikából kiáramló migrációt, mivel a legnagyobb növekedés Afrika

---

<sup>17</sup> FRONTEX: *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2016* (Varsó: Africa-Frontex Intelligence Community - AFIC 2017)

<sup>18</sup> United Nations: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/population/index.html>

legszegényebb régiókban lesz tapasztalható, a fokozódó szegénység pedig – mint ahogy fentebb kifejtettük – csökkenti a lakosság mobilitását.

A migrációt fokozhatja viszont a szubszaharai országoknak a népességnövekedéssel párhuzamosan átalakuló korfája, mivel a korábbi piramis alakú korfa kiegyensúlyozottabbá válik, és így növekszik a legmobilabbnak tartott korosztály (20-35 évesek) aránya a teljes népességben.<sup>19</sup>

### 2.3.2. A globális felmelegedés

Az afrikai kontinentst, amely már napjainkban is egyike a klímaváltozás által leginkább sújtott régióknak, az IPCC jelentése alapján a következő évtizedekben a globális átlagnál is nagyobb mértékben érinti a felmelegedés.<sup>20</sup> Afrika munkaerejének megközelítőleg 70%-a a mezőgazdaságban dolgozik, amely nagymértékben kiszolgáltatott a környezeti változásoknak, így fokozottan érinti az aszályok számának növekedése és a hóhullámok fokozódása. A felsorolt környezeti jelenségek negatívan hathatnak a már egyébként is gyenge államok stabilitására. A vízhiány, a rendkívül gyors urbanizáció és a növekvő élelmiszerárak pedig tovább növelhetik a társadalmi feszültségeket.

A legtöbb szakértő egyetért abban, hogy a klímaváltozás nagyobb (kényszerű) mobilitást eredményez, azonban a folyamat komplex hatásai miatt nehéz kimutatni a klímaváltozás és a nemzetközi migráció közötti közvetlen ok-okozati összefüggést. Általánosan azonban elmondható, hogy a kényszerűségből elvándorlók többsége elsősorban az országon belül vagy a régióban marad.<sup>21</sup>

### 2.4. Az Afrikából Európába tartó illegális migráció

Tanulmányunk ezen részében az Afrikából Európába tartó illegális migráció áramlásait és tendenciáit vizsgáljuk azzal a céllal, hogy kontextusba helyezzük az uniós fellépések előzményeit, szükséges irányait és eredményeit. Először bemutatjuk, hogy hogyan változtak a legfontosabb belépési pontok és útvonalak az EU déli országai által bevezetett

<sup>19</sup> European Commission, Joint Research Centre: *Many more to come? Migration from and within Africa*, (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018)

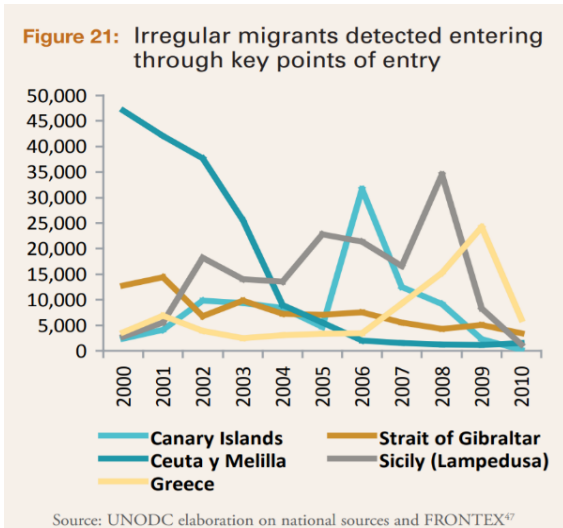
<sup>20</sup> IPCC: Africa in: V.R. BARROS, et al. (szerk.): *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2014, 1199-1265.)

<sup>21</sup> United Nations University: <https://ehs.unu.edu/news/news/5-facts-on-climate-migrants.html>

intézkedések és korlátozások hatására, majd röviden ismertetjük a Nyugat-Afrikából és az Afrika szarvából kiinduló migrációs útvonalak sajátosságait, hiszen az elmúlt években az Afrikából Európába tartó illegális migráció nagy része ezekből a régiókból indult ki, így kiemelt szerepet töltenek be az EU migrációs politikájának afrikai dimenziójában.

#### 2.4.1. Belépési pontok és útvonalak változása

A 1980-as évek végétől, a déli bővítések nyomán is, a dél-európai országokban (leginkább Spanyolországban, Görögországban és Olaszországban) megnőtt az alacsony képzettségű munkaerő iránti kereslet, ugyanis a fejlettebb nyugat-európai piac felszívta az olcsó dél-európai munkaerőt. A Dél-Európában jelentkező munkaerőhiányt pedig a Maghreb



Ábra 5: A legfontosabb belépési pontokon rögzített illegális migránsok száma.  
Forrás: UNODC, 19.lj. 10.

határátlépésekre először azokon a pontokon került sor, ahol a legegyszerűbb belépni Európába, mint a spanyol afrikai enklávék, Ceuta és Melilla, vagy a Gibraltári-szoros. 2000-ben több mint 47 000 illegális határátlépést észleltek a spanyol enklávék területén, valamint további 13 000-et a

országokból érkező bevándorlók elégitették ki.<sup>22</sup> Az Afrikából Európába irányuló tömeges illegális migráció közvetlen előzménye, hogy az 1990-es években Spanyolország és Olaszország szigorúbb vízumrendszereket vezetett be a Maghreb országokból érkező állampolgárokkal szemben, ami tömeges illegális határátlépéseket eredményezett. Az UNODC adatai alapján 1990 és 2000 között több százezren lépték át illegálisan Spanyolország és Olaszország határait.

Az illegális

<sup>22</sup> H. DE HAAS: „The myth of invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe” (*Third world quarterly*, 29(7), 1305-1322.)

Gibraltári-szoroson keresztül. <sup>23</sup>A spanyol kormány a tömeges illegális bevándorlás megfékezése céljából szigorította a határellenőrzést. Kerítésekkel zárta el Ceutát és Melillát, és egy radarrendszer telepítésébe kezdett – SIVE (Integrált külső határfelügyeleti rendszer) –, amely a kisméretű hajók észlelésére és azonosítására szolgál, mielőtt elérnék a partot. Valamint képes volt tovább csökkenteni az európai kontinensre tartó illegális migrációt csupán azzal, hogy a Ceuta vagy Melilla területére érkezőket nem engedte tovább Európa felé. Az UNODC adatai alapján az Európa spanyol partjaira érkező illegális migráció Spanyolország intézkedéseinek köszönhetően 95%-kal csökkent a 2000-es évek végére. <sup>24</sup>Ezek következtében a migrációs útvonalak elsődleges célpontjává a Kanári-szigetek és az olasz Lampedusa szigete vált. A Kanári-szigeteken 2006-ban tetőzött az illegális határátlépések száma, amikor 32 000 illegális belépést észleltek. Lampedusa szigetén pedig már 2008-ban több mint 35 000-re emelkedett az illegális határátlépések száma. <sup>25</sup>

Spanyolország és Olaszország a migrációs nyomást elsősorban a harmadik világ országaival kötött kétoldalú megállapodások keretében igyekezett enyhíteni. Spanyolország már 1992-ben kötött egy visszafogadási megállapodást Marokkóval, ami végül csak 2012-ben lépett ténylegesen hatályba, <sup>26</sup> valamint 2006-ban Mauritániával és Szenegállal is született egy-egy megállapodás, ami a Kanári-szigetekre érkezett illegális bevándorlók visszafogadásáról szól. <sup>27-28</sup>

Olaszország Tunéziával és Líbiával kötött kétoldalú egyezményeket az illegális migráció visszaszorítása érdekében. Tunéziával 1998-ban kötött egy „toloncgézményt”, amelyet 2009-ban megújított. Líbiával pedig a 2000-es években kötött 7 megállapodás mindegyikében fontos szerepet kapott az illegális migráció elleni együttműködés. A szerződések közül kiemelkedik a 2008 augusztusában Moammer Kadhafi és Silvio Berlusconi olasz kormányfő által kötött barátsági egyezmény. Ennek feltételei szerint Olaszország 5 milliárd dollárt fizet Líbia korábbi katonai megszállásának kompenzációjaként. Cserébe Líbia intézkedéseket fogantatosít a partjairól induló illegális bevándorlás ellen folytatott küzdelem eredményessége érdekében. A kétoldalú megállapodás 2008 után a töredékére csökkentette az Európa olasz partjait elérő Afrikából érkező migránsok számát:

---

<sup>23</sup> UNODC: *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment* (Bécs: UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME 2013)

<sup>24</sup> Uo.

<sup>25</sup> Uo.

<sup>26</sup> S. CARRERA, J.P. CASSARINO, N. EL QUADIM, M. LAHLOU, L. DEN HERTO: "EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?" in: *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*. (Zürich: CEPS 2016)

<sup>27</sup> BBC: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6208744.stm>

<sup>28</sup> BBC: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4816312.stm>

a következő évben a korábbi létszám alig negyede, 7300 bevándorló érte el az EU-t.<sup>29</sup>

A bevezetett intézkedések és a határellenőrzések szigorítása, valamint a kétoldalú megállapodások hatására a migrációs útvonalak még inkább kelet felé tolódtak. A 2000-es évek végén a főbb útvonalak Egyiptomból indultak Görögország partjai felé a tengeren keresztül, valamint Törökország felé, ahonnan a szárazföldön, a kelet-mediterrán útvonalon indultak az Európai Unió irányába. 2009-ben már több mint 24 000 illegális határátlépést észleltek Görögország partjainál, Afrika felől.<sup>30</sup>

A 2009 és a 2010 közötti időszakban jelentősen csökkent az Afrikából Európába irányuló irreguláris migráció. 2010-re a tengeren keresztül érkező illegális migránsok száma kevesebb mint 16 000 volt, ami a tíz évvel ezelőtti szám csupán egyhatodát jelentette. A jelenséget magyarázó tényezők egyike a 2008-2009-es gazdasági válság. „Az UNODC által az időszak során megkérdezett migránsok arról számoltak be, hogy félúton Európa felé megfordultak, mivel elterjedt, hogy az európai lehetőségek kimerültek.”<sup>31</sup>

A közép-mediterrán útvonal kényes egyensúlya 2011-ben billent meg, amikor az arab tavasz elérte Líbiát és megdöntötte a Kadhafi-rezsimet. Az országban eluralkodó kaosz, valamint a bevándorlók elleni erőszak hatására közel 1 millióan hagyták el az országot 2011 során. Az események hatására a közép-mediterrán útvonalon az előző évhez képest több mint 14-szeresére nőtt az illegális határátlépések száma (4500-ról 64 300-ra). Azonban fontos megjegyezni, hogy a Líbiát elhagyó embertömeg csak kevesebb mint 5%-át tette ki az Európa felé indulók számának, mivel a kivándorlók nagy része a környező országokba igyekezett. Az Európába tartók jelentős része a szubszaharai Afrikából származott, líbiaiak csak elenyésző számban hagyták el az országot Európa felé.<sup>32</sup>

2011 végére a líbiai harcok intenzitása csökkent, valamint a felkelők az ellenőrzésük alá vonták Tripolit, amely az Olaszországba tartó földközi-tengeri út fő kiindulópontja. Többek között ezzel magyarázható, hogy az illegális határátlépések száma több mint negyedére csökkent. A 2012-es év során megközelítőleg 16 000-en jutottak át Olaszországba. A líbiai helyzet konszolidációja azonban átmenetinek bizonyult. A harcok kiújulásával és a biztonsági helyzet egyre kritikusabbá válásával párhuzamosan ugrásszerűen megnőtt az Olaszország partjaihoz érkezők száma. 2013-ban még csak 40 000, 2014-ben azonban már 170 000 illegális határátlépést

---

<sup>29</sup> <https://www.theguardian.com/world/2010/sep/01/eu-muammar-gaddafi-immigration>

<sup>30</sup> UNODC: *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment* (Bécs: UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME 2013)

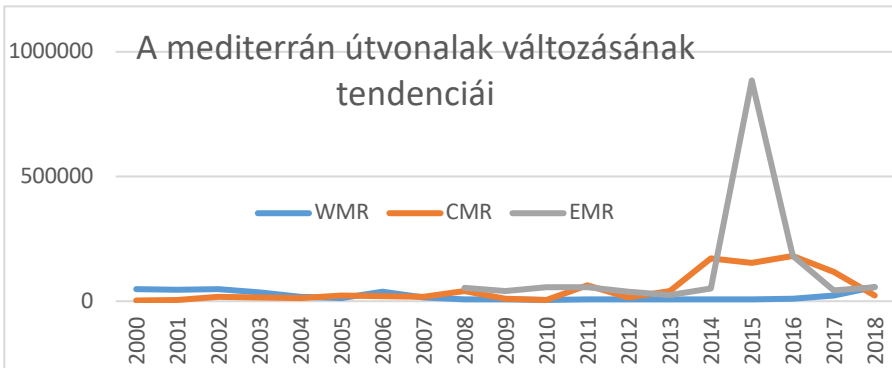
<sup>31</sup> Uo.

<sup>32</sup> Olga SHEEAN: *Migrants Caught in Crisis: The IOM Experience in Libya* (Genf: International Organization for Migration (IOM) 2012)



regisztráltak.<sup>33</sup> A számok azonban eltörpülnek a következő év során Európát érintő migrációs hullám adatai mellett, amely méretében, összetettségében és kiváltó okinak tekintetében is egyedülálló. A 2015-ös év során a Frontex számításai szerint akár a 2 milliót is elérhette az Európába érkezett bevándorlók száma, amiből 1,3 millióan nyújtottak be menedékkérelmet.<sup>34</sup>

A közép-mediterrán útvonalon az előző évhez képest nem volt jelentős változás. 170 000-ról megközelítőleg 154 000-re csökkent az illegális határátlépések száma.<sup>35</sup> A Törökországgal megkötött megállapodás következtében 2016 márciusától kezdve drasztikusan csökkent a kelet-mediterráni és nyugat-balkáni útvonalon érkezők száma. 2017 során már csak megközelítőleg 34 000-en lépték át Görögország határait, ami a 2015-ben regisztrált határátlépések csupán 4%-a.<sup>36</sup> 2016 során a közép-mediterrán útvonalon sohasem tapasztalt mértékű illegális határátlépést detektáltak. Az év folyamán több mint 180 000-en érkeztek Olaszország



Forrás: 2000-2007: UNODC, 2008-2018: Frontex, Vizualizáció: saját

partjaihoz, és még 2017 első felében is 83 752 főt regisztráltak, ami az egyébként rekordot jelentő 2016-os év hasonló időszakához képest 19%-os növekedést jelentett.<sup>37</sup> 2017 második felétől azonban drasztikusan csökkent az illegális határátlépések száma. 2018-ban az előző évhez képest már 80%-kal kevesebb illegális határátlépést regisztráltak. A csökkenést elsősorban

<sup>33</sup> FRONTEX: *Annual Risk Analysis 2014* (Varsó: Risk Analysis Unit 2014)

<sup>34</sup> FRONTEX: *Annual Risk Analysis 2016* (Varsó: Risk Analysis Unit 2016)

<sup>35</sup> FRONTEX: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/>

<sup>36</sup> Uo.

<sup>37</sup> FRONTEX:

[https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf)

főként az EU és tagállamai által elfogadott intézkedések és a Líbiával és Nigerral megkötött megállapodások eredményei magyarázzák.

A közép-mediterrán útvonalon érkezők számának drasztikus csökkenésével párhuzamosan a nyugat-mediterrán útvonal vált az Európába irányuló illegális migráció legjelentősebb útvonalává. A nyugat-mediterrán útvonalon 2015 óta folyamatosan növekedett az illegális határátlépések száma. 2017-ben már több mint 23 000-en, 2018-ban pedig több mint 57 000-en érkeztek Spanyolország partjaihoz. A MMC (Mixed Migration Centre) elemzése szerint azonban a népszerű állásponttal ellentétben nem egyértelmű az összefüggés a közép-mediterrán útvonal fokozódó ellenőrzése és a nyugat-mediterrán útvonalon érkezők számának növekedése között. A nemzetiségek összetételét vizsgálva ugyanis megállapítható, hogy amíg 2017 előtt a közép-mediterrán útvonalon legnagyobb számban Nigériából és Eritreából érkeztek, addig a nyugat-mediterrán útvonalon 2017 után nem nőtt meg számottevően az előbb említett nemzetiségek aránya. Néhány Nyugat-Afriai országból, valamint a Marokkóból érkezők esetében azonban megfigyelhető, hogy a közép-mediterrán útvonal fokozott ellenőrzésének hatására Marokkón keresztül próbálják elérni Európa partjait. Korábban a Guineából, Maliból, Elefántcsontpartról, Gambiából, Szenegáلبól érkezők több mint 90%-a a közép-mediterrán útvonalat használta, 2018-ban azonban már több mint kétharmaduk a nyugat-mediterrán útvonalon keresztül érkezett Európába.<sup>38</sup> A Marokkóból érkezők számának megnövekedésének hátterében egyes vélemények szerint Rabat azon törekvése állt, hogy a határőrizet fellazításával nyomást helyezzen az EU-ra egy kedvezőbb pénzügyi támogatásokat kínáló megegyezés érdekében. 2018 augusztusában az Európai Bizottság megszavazta a további támogatásokat a határőrizet fejlesztése céljából.<sup>39</sup>

2019-ben a nyugat-mediterrán útvonalon érkezők száma újra csökkenni kezdett. Az év végére csupán 32 513-an érték el Spanyolország partjait, a 2020-as év márciusáig pedig 4576 illegális határátlépést regisztráltak, amely az előző év hasonló időszakához képest további csökkenést jelez. A közép-mediterrán útvonalon, a 2017 második felétől tapasztalható drasztikus csökkenés tovább folytatódott. 2019-ben már csak kevesebb mint 12 000 illegális határátlépést regisztráltak. A legfrissebb adatok alapján azonban enyhe növekedés figyelhető meg az előző év adataihoz viszonyítva. 2020 első

---

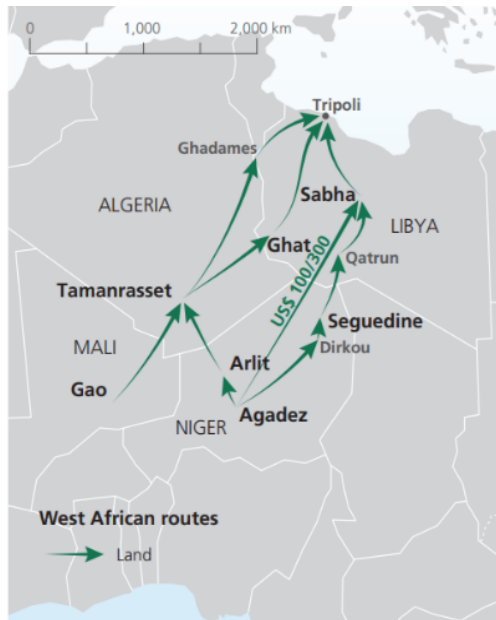
<sup>38</sup> MMC: <http://www.mixedmigration.org/articles/shift-to-the-western-mediterranean-migration-route/>

<sup>39</sup> Der Spiegel: <https://www.spiegel.de/consent-a-?targetUrl=https%3A%2F%2Fwww.spiegel.de%2Finternational%2Fworld%2Frefugees-now-aim-for-spain-in-their-migration-route-a-1221537.html&ref=http%3A%2F%2Fwww.mixedmigration.org%2Farticles%2Fshift-to-the-western-mediterranean-migration-route%2F>

két hónapjában 2554-en érkeztek, ami 1500-zal több az előző év hasonló időszakához képest.<sup>40</sup>

#### 2.4.2. A szubszaharai Afrikából érkező útvonalak

Az Afrikából Európába tartó illegális migráció nagy része Afrika két régiójából, Nyugat-Afrikából és Afrika szarvából származik. A Nyugat-Afrikából kiinduló migráció illegális szakasza a sivatag valamely „kapujától” kezdődik. Az ECOWAS<sup>41</sup> térségen belül ugyanis (de iure) vízummentesen lehet utazni. Az ECOWAS-térségen belül a tranzitországokba való eljutáshoz a migránsok általában



hagyományos/menetrendszerinti nemzetközi buszjáratokat vesznek igénybe. A Nyugat-Afrikából kiinduló migráció főbb tranzitországai Nigéria

<sup>40</sup> IOM: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

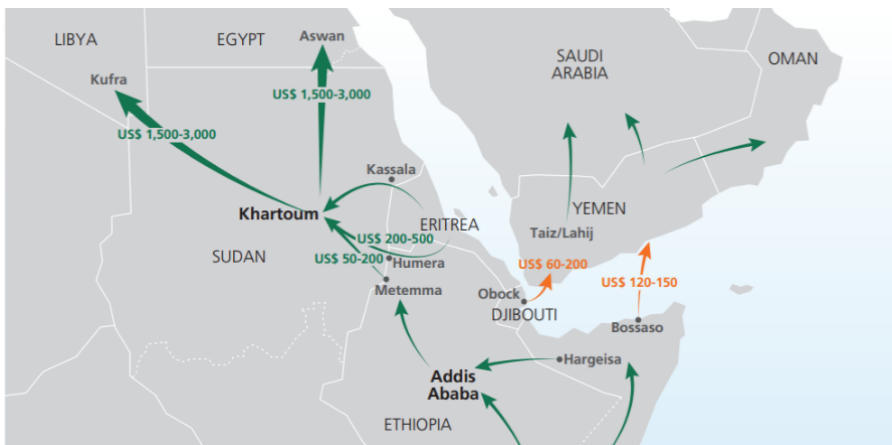
<sup>41</sup> Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Közössége (Benin, Burkina Faso, Elefántcsontpart, Gambia, Ghána, Guinea, Guinea-Bissau, Libéria, Mali, Mauritánia, Niger, Nigéria, Szenegál, Sierra Leone, Togo, Zöld-foki-szk.) Célja a térség államai közötti gazdasági együttműködés fejlesztése a gazdasági fejlődés és stabilitás előmozdítása céljából; vámunió és közös piac létrehozása, a pénzügyi- valutáris, bányászati, energetikai, ipari és mezőgazdasági, a közlekedési és távközlési együttműködés fejlesztése, gazdasági integráció, a kulturális és sportkapcsolatok, az idegenforgalom növelése.

és Mali. Ezekben az országokban találhatóak az Európába irányuló illegális migráció legnagyobb csomópontjai, Gao és Agadez.

Agadez kiemelt szerepe az emberkereskedelemben évtizedek óta ismert. Már 2003 során több mint 65 000 ember haladt át rajta észak felé,<sup>42</sup> jelenleg pedig hetente több ezer migráns indul tovább.<sup>43</sup> Agadezből két fő útvonal vezet tovább, az egyik Dirkoun és Sequedinen keresztül a líbiai Qautrunba, Sabhába, majd Tripoliba, a másik Arliton keresztül Tamanrassentbe, ahonnan a Ghat vagy Ghadames környékén lépik át a határt Tripoli felé. Azonban az elmúlt években feltehetőleg az EU-s (katonai misszió Arlitban és Madamaban, 2016) és a nigériai beavatkozások hatására, az útvonalak elhagolni látszanak.<sup>44</sup>

Ábra 6: A Nyugat-Afrikából kiinduló főbb migrációs útvonalak  
(Forrás: UNODC)

A Gaoból induló migrációs útvonalak jelentősége megnövekedett az elmúlt évek során. Gaoból kiinduló útvonal Tamanrassentbe (Algéria) tart, ahol elágazik Ghadames (Algéria) érintésével Tripoli felé, valamint Marokkó irányába Telemecenten vagy Mostaganemen és Oujdán keresztül. Az Agadezből és Gaoból induló útvonalak mellett viszonylagos népszerűségnek örvend az N'Djamena-Mousuro-Faya-Qautrun-útvonal is.



7. Ábra: Az Afrika szívból kiinduló főbb migrációs útvonalak  
(Forrás: UNODC)

<sup>42</sup> Altai Consulting for IOM Nigeria: *Irregular migration between West Africa, North Africa and the Mediterranean* (Abuja: IOM 2015)

<sup>43</sup> Frontex: *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2016* (Varsó: FRONTEX 2017)

<sup>44</sup> Clara ALBEROLA, Zachary STRAIN, Rufus HORNE: *Migration Routes in West and Central Africa & East and Horn of Africa 2018 Update* (Maastricht: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2018)

Az Afrika szarvából kiinduló migráció nagy része Etiópiából, Eritreából és Szomáliából származik. Etiópiából két főbb migrációs útvonal indul ki. A migránsok vagy Metema közelében lépik át a határt, ahonnan Kartúmba viszik őket a csempészek, legtöbbször éjszaka, buszokkal, a lebukást elkerülendő tradicionális szudáni öltözetben.<sup>45</sup> Továbbá gyakoriak az illegális határátlépések Himara környékén, ahonnan Eritreába, majd onnan a Vassala környékén átlépve a határt Kartúmba utaznak. Az etiópiai állampolgárok viszonylag könnyen igényelhetnek egy hónapos szudáni vízumot, így ritkábban szorulnak embercsempészek segítségére az átkeléshez, azonban a többi ország állampolgárainak többsége (amennyiben nem tud hamis etiópiai útlevélhez jutni), embercsempészek segítségével kel át a határon. Szomália határát főként Ado és Hargeisa (Etiópiya) környékén lépik át, kisebb számban Kenyán és Dél-Szudánon keresztül próbálnak Kartúmba jutni. Az utóbbi időben népszerűbbé vált a Bossaóból Jemen déli partvidékére, majd a nyugati partvidékről Szudánba tartó útvonal is, azonban ennek szerepe még elenyészőnek mondható (2017-ben havonta csak néhány száz átkelést rögzítettek a Jemen-Szudán tengeri útvonalain).<sup>46</sup> Eritreából elsősorban Kassala környékén lépik át a határt és onnan tartanak Kartúm felé. Szudánból kiinduló útvonal a Kurfa régió keresztül Tripoliba, vagy Asuanon keresztül Alexandriába vezet. Azonban a Frontex jelentése alapján 2017-ben gyakorlatilag megszűnt az Afrika szarvából Egyiptomba tartó illegális migráció.

### 3. A KÖZÉP-MEDITERRÁN ÚTVONAL KIHÍVÁSAIRA ADOTT UNIÓS VÁLASZOK

*Tanulmányunk második részében a közép-mediterrán útvonal kihívásaira adott uniós válaszokat vizsgáljuk. Hipotézisünk egyik eleme, hogy a migrációs válság lényegesen megváltoztatta az európai migrációs politikát, a hangsúlyok jelentősen eltolódtak az illegális migrációs áramlatok rövid távú, tüneti kezelésének irányába, ezért a migrációs válság előtt és a migrációs válság után született válaszokat külön tárgyaljuk. Az illegális migráció megfékezésére irányuló uniós válaszokat külön vizsgáljuk a közép-mediterrán útvonal migrációs áramlásaiban legfontosabb szerepet betöltő két országban: Líbiában és Nigerben. A két országban adott válaszok mélyebb vizsgálatával célunk hipotézisünk megerősítése, vagyis annak bemutatása, hogy a közép-mediterrán útvonal*

---

<sup>45</sup> AREZO MALAKOOTI: *Mixed Migration: Libya At The Crossroads Mapping of Migration Routes from Africa to Europe and Drivers of Migration in Post-revolution Libya* (Tripoli: Altai Consulting for the UNHCR 2013)

<sup>46</sup> BRAM FROUWS, OLÍVIA AKUMU: *Pushed and pulled in two directions: An analysis of the bi-directional refugee and migrant flow between the Horn of Africa and Yemen* (RMMS 2016)



befogadó országot minél pontosabban meghatározni igyekvő rendszer rendkívül lassú adminisztratív eljárásokat eredményezett és aránytalan mértékben terhelte meg a válság által leginkább érintett határ menti országokat. A dublini rendszer hibáinak orvoslása érdekében a Bizottság által előterjesztett Dublin IV. rendeletről<sup>48</sup> azonban azóta sem sikerült megállapodásra jutnia a Tanácsnak.

### 3.2. Az Európai Unió válaszai a „migrációs válság” előtt

Az EU migrációs politikájának afrikai dimenziójú vizsgálatához nem hagyható figyelmen kívül a 2015-ös migrációs válság és annak hatása az európai migrációs megközelítés egészére. A válság következményeként kialakult növekvő társadalmi és politikai nyomás hatására az EU egy sor különböző kezdeményezést és intézkedést fogadott el, nemcsak a Közel-Keletről, de az Afrikából érkező fokozódó migrációs nyomás kezelése érdekében is, amely napjainkig meghatározza az Afrikával való migrációs együttműködés kereteit.

Érdemes megjegyezni, hogy az EU már a 2000-es évektől egyre nagyobb figyelmet fordított az érintett afrikai országokkal való együttműködés mélyítésére az illegális migráció kezelése érdekében. Az EU stratégiai kapcsolatát a mediterrán térség országaival elsősorban az 1995-ben Barcelonában elindított folyamat eredményeként megszülető euromediterrán partnerség (EMP) keretei határozták meg. Azonban ebben az időszakban a közös európai külpolitika még gyerekcipőben járt, így 2008-ig nem beszélhetünk hatékony közös európai fellépésről. 2008-ban az EMP helyébe egy új regionális együttműködési keret, az Unió a Mediterrán Térségért lépett. De olyan átfogó együttműködés, amely elsősorban a migrációs kérdésre összpontosít, csak az arab tavasz kirobbanása következtében megnövekedett migrációs nyomás hatására született. 2011 óta a migrációval és mobilitással kapcsolatos általános megközelítés (Global Approach to Migration and Mobility - GAMM) képezi az EU külső migrációs

---

<sup>48</sup> Az új javaslat célja a terhek méltányos elosztása a tagállamok között egy automatizált elektronikus rendszeren alapuló korrekciós elosztási mechanizmus segítségével. Az elosztási mechanizmus abban az esetben lépne életbe, amennyiben egy tagállamba benyújtott menedékkérelmek száma 150%-kal meghaladja az adott tagállamra vonatkozó referenciavértéket. Az elektronikus rendszer a népességszám és a GDP alapján jelölné ki a kérelem elbírálásáért felelős tagállamot. A tagállamok 12 havonta felfüggeszthetik az elosztásban való részvételüket egy évre, amennyiben a pénzügyi szolidaritás jegyében kérelmenként 250 000 eurót fizetnek annak a tagállamnak, amelyik helyettük vizsgálja el a kérelmet. A javaslat azonban megakadát a Tanácsban a pénzügyi szolidaritást és a kötelező kvótát érintő eltérő tagállami nézetek és érdekek következtében.

és menekültügyi politikájának átfogó keretét<sup>49</sup>. Ebben az átfogó keretben valósulnak meg a regionális és kétoldalú párbeszédék és együttműködések a harmadik országokkal a legális migráció eredményesebb kezelése és az illegális migráció megelőzése és leküzdése érdekében. Az EU szintén a GAMM keretében kezdeményezett széleskörű párbeszédet afrikai országokkal a migráció területén, kontinentális, regionális és bilaterális szinten. Kontinentális szinten az Afrikai Unióval valósult meg együttműködés, amelynek alapjait a 2014 áprilisában tartott EU-Afrika csúcstalálkozón fektették le. A regionális szinten a nyugat-afrikai útvonal országaival a Rabat folyamat, a kelet-afrikai útvonal országaival a Kartúm folyamat keretében valósult meg együttműködés. Bilaterális szinten mobilitási partnerségi megállapodásokat (MP) kötöttek a Zöldfoki-szigetekkel, Marokkóval és Tunéziával, valamint közös migrációs és mobilitási programot (Common Agenda on Migration and Mobility – CAMM) írtak alá Nigériával és a vallettai csúcson Etiópiával is.<sup>50</sup> A GAMM keretében megkötött bilaterális megállapodások a „többet többért” elvre épülnek, amely leginkább azt jelenti, hogy az európai országok megkönnyítik a vízumok kiadását azon harmadik országok állampolgárainak, amelyek közreműködnek az illegális migrációs áramlatok kontrollálásában és nyitottnak mutatkoznak visszafogadási megállapodások megkötésére. Összességében azonban megállapítható, hogy 2015-ig az EU együttműködési keretei nem voltak képesek hatékony válaszokat adni az illegális migráció jelentette kihívásokra. Az elért eredmények jelentős része az érintett tagállamok (Spanyolország, Olaszország) által megkötött bilaterális megállapodásoknak és a saját erőből végrehajtott intézkedéseknek volt köszönhető.

### 3.3. Az Európai Unió válaszai a „migrációs válság” után

*A 2015-ös migrációs válság hatására újraértékelt európai migrációs politika azonnali válaszokkal szolgált a Földközi-tengeren érkező illegális migrációs folyamatok megfékezésére és új lendületet adott az EU és az afrikai országok migrációval kapcsolatos együttműködésének. A következőkben fontosnak tartjuk megkülönböztetni az EU közvetlen külső határainak közvetlen védelmére irányuló intézkedéseket és az illegális migráció visszaszorítását célzó tágabb kezdeményezéseket, amelyek az*

---

<sup>49</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of The Regions: The Global Approach to Migration and Mobility (Brussels, 18.11.2011 COM (2011) 743)

<sup>50</sup> Európai Bizottság:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_4832](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4832)



*Afrikából kiinduló migrációs áramlások kiváltó okainak kezelése mellett egyre inkább az EU „határvédelmének externalizálására” irányulnak.*

### 3.3.1. Az EU földközi-tengeri határainak védelme

Annak ellenére, ahogy a fentebb részletezett adatokból is látszik, hogy 2015 előtt is jelentős volt a Földközi-tengeren keresztül Európa partjaihoz érkező migránsok száma, a migrációs válságig nem születtek hatékony közös európai intézkedések a tengeren keresztül érkező illegális migráció visszaszorítása érdekében, így a közép-mediterrán útvonalon leginkább érintett tagállamnak, Olaszországnak, 2015-ig gyakorlatilag saját erőből kellett kezelnie az egyre növekvő migrációs nyomást. A 2013. október 3-ai tragikus események után – amikor is Lampedusa szigeténél 368 ember fulladt a tengerbe – még ugyanabban a hónapban az olasz kormány elindította a Mare Nostrum-műveletet, amely alapvető célja a felderítés és életmentés volt.<sup>51</sup> Bár különböző kritikai vélemények szerint a művelet húzófaktorként is hatott a közép-mediterrán útvonalon érkezők számára, ugyanakkor a havonta körülbelül 9,5 millió eurós költségvetéssel működő akció keretében 2014 októberéig, csupán egy év leforgása alatt, több mint 150 ezer embert mentettek ki a Földközi-tengerről. Azonban már ekkor látszott, hogy Olaszország önmagában nem lesz képes kezelni a tengeren érkezők nagy tömegeit. 2014-től uniós finanszírozással az Európai Határőrizeti Ügynökség (Frontex) égisze alatt elinduló Frontex Plus (később Triton) közös művelet vette át a Mare Nostrum helyét, részben az olasz kormány kérésére. A műveletet több kritika is érte, egyrészt mivel elsősorban a forráshiány miatt (a Triton-művelet költségvetése kevesebb mint harmada volt a Mare Nostruménak) nem volt olyan kiterjedt, mint az olasz hatóságok által indított Mare Nostrum, amely a nemzetközi vizeken is végzett mentési tevékenységet, másrészt mivel a Triton alapvető célja elsősorban nem a mentési tevékenység, hanem a határőrizet biztosítása és az embercsempészek elleni fellépés volt, amelyben a művelet nem tudott látható eredményeket elérni.<sup>52 – 53</sup>

A migrációs válságra adott első és azonnali válaszként összehívott luxemburgi Tanács ülésen a már korábban is működő tengeri műveletek (Triton, Poszeidon) költségvetésének kibővítése mellett, az EU az EUNAVFOR MED elindításáról döntött, amely ugyanezen év második felében megkezdte a működését. A művelet rendkívül gyors elindítása

---

<sup>51</sup> BBC: <https://www.bbc.com/news/world-africa-30039044>

<sup>52</sup> Heinrich Böll Stiftung: <https://eu.boell.org/en/2018/04/19/saving-lives-sea-still-priority-eu>

<sup>53</sup> BAK Pál – HANGÁCSI Ádám – POLÁK Attila – SZABÓ Márk – VERES Eszter Adrienn: "Az Európát érintő fő migrációs útvonalak és a bevándorlás alakulása" (*Nemzetközi tevékenység*, 2018/5. 46-63.)

elsősorban annak köszönhető, hogy Olaszország minden alapvetően szükséges anyagi és katonai támogatást biztosított a művelet számára.<sup>54</sup> 2016-ban hatékonyságának fokozása érdekében a misszió mandátumát kiterjesztették a líbiai parti őrség és haditengerészet kiképzésére, de az EUNAVFOR MED „Sophia” legfontosabb feladata továbbra is az embercsempészek elleni fellépés maradt, melynek érdekében számos nemzetközi szervezettel, többek között a UNODC-vel, az INTERPOL-lal és a NATO-val is együttműködik. A misszió feladatai között szerepel az embercsempészek elfogása és az olasz igazságszolgáltatás elé állítása, valamint az általuk használt hajók megsemmisítése. Elsősorban ennek tudható be, hogy az embercsempészek könnyen pótolható gumicsónakkal, egyedül engedik útnak a Földközi-tengert átszelni akaró migránsokat.<sup>55</sup>

A műveletet létrehozása óta számos kritika érte, ugyanis a résztvevők erőfeszítései ellenére csupán részeredményeket ért el és nem sikerült teljesítenie elsődleges célját, a földközi-tengeri térség középső részén tevékenykedő embercsempész szervezetek felszámolását, valamint a művelet első éveiben nem csökkent a tengeren érkezők és a tengeren életüket veszítők száma sem. További számos esetben megfogalmazódott az a vélemény, hogy a művelettel – a mentési akciókban – részben együttműködő NGO-k, amelyek nemcsak a nemzetközi vizeken, hanem már Líbia partjainál is végeztek mentési tevékenységet, akaratlanul is segítik az embercsempészek munkáját, valamint tisztázatlan a finanszírozási hátterük.<sup>56</sup> Az Amnesty International elemzése szerint azonban az NGO-knak fontos szerepük van az emberi életék mentésében. Az elemzés továbbá felhívta a figyelmet, hogy a EUNAVFOR MED művelet következtében még veszélyesebbé vált az átkelés a közép-mediterrán útvonalon.<sup>57</sup> A közép-mediterrán útvonalon érkezők számának drasztikus csökkenése következtében a művelet haditengerészeti egységeinek bevetését felfüggesztették, azonban Tanács 2019 szeptemberében 2020. március 31-ig hosszabbította meg az EUNAVFOR MED Sophia művelet mandátumát.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> La Repubblica:

[https://www.repubblica.it/politica/2015/04/20/news/migranti\\_renzi\\_escludo\\_intervento\\_di\\_terra\\_salvini\\_sciacallo\\_berlusconi\\_saggio\\_-112385886/?refresh\\_ce](https://www.repubblica.it/politica/2015/04/20/news/migranti_renzi_escludo_intervento_di_terra_salvini_sciacallo_berlusconi_saggio_-112385886/?refresh_ce)

<sup>55</sup> HOUSE OF LORDS European Union Committee: „Operation Sophia, the EU’s Naval Mission in the Mediterranean: an Impossible Challenge“ *14th Report of Session*, 2016/17.

<sup>56</sup> MOLNÁR Anna, KOMLÓSI Orsolya: *Az Európai Unió mediterrán térséggel összefüggő kapcsolata. Párbeszéd és konfliktusok* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2019)

<sup>57</sup> Amnesty International: *A Perfect Storm. The Failure of European Policies in the Central Mediterranean* (London: Amnesty International 2017)

<sup>58</sup> Európai Tanács: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2019/09/26/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-31-march-2020/>

### 3.3.2. Az illegális migráció visszaszorítását célzó tágabb kezdeményezések

#### *Európai Migrációs Stratégia*

2015-ös migrációs válságra első és azonnali válaszlépésként a Bizottság 2015 májusában előterjesztette az európai migrációs stratégiát, amelynek keretében egy 10 pontos azonnali intézkedési tervet fogadtak el, valamint négy pillérbe rendezték a migrációs áramlások eredményesebb kezelése érdekében meghozandó hosszú távú intézkedéseket.<sup>59</sup>

#### *A vallettai csúc*

2015 novemberében megrendezésre került a vallettai csúcstalálkozó, amelynek jelentőségét mutatja, hogy az EU tagállamainak állam- és kormányfői mellett több mint 30 afrikai ország képviseltette magát. A csúcstalálkozó célja az EU és Afrika országai közötti együttműködés erősítése és a migráció jelentette kihívásokra adható közös válaszok megtalálása. A résztvevők megállapodtak egy 16 konkrét lépést tartalmazó cselekvési tervről, amely végrehajtásának nyomon követése a rabati folyamat, a kartúmi folyamat és az EU-Afrika közös stratégia egyéb már meglévő mechanizmusainak keretei között fog történni. Az EU és tagállamai már a vallettai csúcstalálkozón is rendkívül nagy hangsúlyt fektettek a visszatérések és visszafogadási megállapodások kérdéskörére, ahol egyértelműen megmutatkozott az EU és az afrikai országok közötti érdekellentét. Az EU érdeke, hogy az afrikai országok széleskörűen működjenek együtt a kényszerű visszatérítések terén, azonban az afrikai országok többnyire csak az önkéntes visszatéréseket támogatják.<sup>60</sup>

#### *Európai Unió Szükséghelyzeti alap Afrikáért*

A vallettai csúc egyik legjelentősebb eredménye az uniós szükséghelyzeti alap (EU Emergency Trust Fund for Africa - EUTF) létrehozása, amely elsősorban az irreguláris migráció és a kényszerű lakóelhagyások kiváltó okainak kezelésére irányult. Az alap költségvetése az EU és tagállamai hozzájárulásából tevődik össze. A hozzájárulások teljes összege 2018 augusztusában 4,09 milliárd euró volt, amelynek 89%-a az Uniótól, 11 %-a tagállamoktól származott.<sup>61</sup> Mivel az EUTF az elsődleges eszköz, amelyen

---

<sup>59</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai migrációs stratégia végrehajtásáról: COM/2017/0558

<sup>60</sup> The Broker: <https://www.thebrokeronline.eu/the-valletta-summit-on-migration-a-disappointing-result/>

<sup>61</sup> Európai Számvevőszék: "Az Európai Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért kellően rugalmas, de nem elég célirányos eszköz" Különjelentés, 2018/32.

keresztül az EU migrációval kapcsolatos támogatást nyújt Afrika országainak, így a legtöbb Afrikával kapcsolatos európai kezdeményezés végrehajtása az alap hatékonyságától függ, szükségesnek tartjuk az alap rövid bemutatását és értékelését. Az EUTF Afrika négy régiójában (Száhel-övezet és a Csád-tó térsége, Afrika szarva és Észak-Afrika), összesen 26 országban támogat különböző, a migrációs áramlatok kezelésére irányuló projekteket. „Célja a stabilitás előmozdítása és a migráció jobb kezelésének elősegítése a destabilizáció, a kényszerű lakóhelyelhagyás és az irreguláris migráció kiváltó okainak kezelése révén.” (Az Európai Számvevőszék különjelentése az alap hatékonyságáról.) A célok megfogalmazásából is látható, hogy a célkitűzéseket a lehető legtágabban fogalmazták meg, így az EUTF keretében a fejlesztési projektek valamennyi típusa támogatható. Tekintve a probléma komplexitását, az eszköz hatékonyságát növelheti a célok tág megfogalmazásából eredő rugalmasság, azonban jelentősen megnehezíti a hatékonyságának ellenőrzését, valamint féltő, hogy a fejlesztési projektek bevonása az EUTF hatáskörébe még inkább felerősíti az migráció visszaszorításának központi szerepét az EU-Afrika politikájában. A célok tág megfogalmazása lehetővé tette, hogy több már létező fejlesztési projektet besoroljanak az EUTF alá, azonban ennek negatív következménye, hogy a projekt elsődleges célkitűzése okán előnyben részesíti a migrációra hajlamos közösségek támogatását azokkal a közösségekkel szemben, amelyek leginkább rászorulnak a támogatásra<sup>62</sup>. Ez abból is következik, mint ahogy a fentiekben részleteztük, hogy a magasabb jövedelemmel rendelkező közösségek hajlamosabbak a migrációra. Az alap létrehozásakor a konferencia résztvevői két egymással részben ellentétes célkitűzést fogalmaztak meg, amelyek maradéktalan teljesítése ennél fogva elképzelhetetlen. Egyrészt az alap hatékony beavatkozásának biztosításához kulcsfontosságú mélyreható kutatást és elemzést, másrészt a támogatandó projektek minél gyorsabb kiválasztását irányozták elő.<sup>63</sup> A célkitűzések ellentmondásosságából és egy átfogó konkrét stratégia kijelölésének hiányából adódik, hogy a finanszírozandó projektek kiválasztása a legtöbb vélemény szerint sok esetben ad hoc módon történik és nélkülözi a kellő transzparenciát, valamint nem feltétlenül alkalmazkodik a helyi közösségek igényeihez és szükségleteihez.<sup>64</sup>

### *EUCAP Száhel Niger, EUCAP Száhel Mali*

Az Európai Külügyi Szolgálat (European External Action Service - EEAS) kerete között két EUCAP (EU Capacity Building) misszió működik a Száhel

---

<sup>62</sup> Clare CASTILLEJO: *”The EU Migration Partnership Framework: time for a rethink?”* Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE): Discussion Paper, 2017/28.

<sup>63</sup> Európai Számvevőszék 61. lj.

<sup>64</sup> CASTILLEJO 62. lj.

régió két országában: 2012 óta Nigerben és 2014 óta Maliban. A missziók elsődleges feladata a két ország stabilitásának erősítése a biztonsági ágazat kapacitásépítésének támogatása révén. Az EUCAP misszió mindkét ország esetében hozzájárul az irrigálás migráció ellenőrzésének és kezelésének javításához. Niger esetében az irreguláris migráció elleni harc intézményesített kereteket kapott, amikor 2016-ban felállítottak egy állandó kontingenst a Szaharát átszelő migrációs útvonal legfontosabb központjában Agadezben, amely mandátuma kizárólagosan az illegális migráció felszámolására szól.<sup>65</sup> A missziókat érő kritikák arra hívják fel a figyelmet, hogy az EU a helyi közösségek kárára helyezi előtérbe biztonsági prioritásait. Ezt jól szemlélteti, hogy az EU sokszor a helyi elnyomó elittel köt megállapodásokat, amely az elit megerősödésével fokozza a helyi közösségek kiszolgáltatottságát, továbbá csökkenti a központi kormányzat hatékonyságát.<sup>66</sup>

### *Migrációs Partnerségi Keret*

A 2016 júniusában elindított Migrációs Partnerségi Keret (Migration Partnership Framework – MPF) célkitűzései és működési elve tükrözi a migrációs válság óta bekövetkezett változásokat az Unió migrációs politikájának külső dimenziójában. Az EU az MPF keretében a rendelkezésére álló szakpolitikai lehetőségek és eszközök teljes skáláját felhasználja céljai elérése érdekében. Ennek érdekében szorosan együttműködik a tagállamokkal, és alkalmazza, valamint kiegészíti a korábbi kezdeményezéseket és eszközöket. A származási vagy tranzitországi az Európába irányuló migrációs áramlásokban kiemelt szerepet játszó országokkal – Nigerrel, Nigériával, Malival, Szenegállal és Etiópiával – az MPF keretében az Unió megújult partneri viszonyt folytat, amely az országok egyedi helyzetét és szükségleteit tükröző „paktumok” formáját ölti. A kiemelt országokkal folytatott partneri viszonyba az Unió nem épített be új mechanizmusokat, hanem a legtöbb esetben a már létező politikai és fejlesztési eszközeit alkalmazza és erősíti meg, valamint összehangolja a tagállamok tevékenységét a kiemelt országokban.<sup>67</sup>

Az MPF célkitűzései lényegében megegyeznek a vallettai cselekvési tervvel, azonban a célkitűzés egyes elemeire fektetett hangsúly és az eléréséhez alkalmazott eszközök jelentősen eltérnek a korábbi kezdeményezésektől. A partnerségi keret elindításában közrejátszott, hogy

<sup>65</sup> European Court of Auditors: "Strengthening the capacity of the internal security forces in Niger and Mali: only limited and slow progress" Special report, 2018/15

<sup>66</sup> Shyamika JAYAYUNDARA-SMITS: "Bracing the wind and riding the norm life cycle: inclusive peacebuilding in the European capacity building mission in Sahel–Mali (EUCAP Sahel–Mali)" (*Peacebuilding*, 2018/6/3. 233–247.)

<sup>67</sup> European Commission:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_2072](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2072)

az Unió a korábbi kezdeményezésekkel csak mérsékelt eredményeket tudott elérni a migrációs áramlások szempontjából kiemelt országokban. Többek között ennek tudható be, hogy Az MPF az Unió legérdekezésseltebb kezdeményezése, amely sokkal nagyobb hangsúlyt fektet az Unió rövid távú céljaira és érdekeire, különös tekintettel a visszatérések számának növelésére, amelyek megkötésének hiánya, mint Etiópia esetében is látszik<sup>68</sup>, az egyébként gyümölcsöző viszony drasztikus romlásához vezethet. Céljai elérése érdekében az MPF negatív és pozitív ösztönzőket is alkalmaz. Az EU által korábban alkalmazott ösztönzők a „többet többért” elv alapján működtek és nagyrészt a vízumok kiadását könnyítették meg az együttműködő ország állampolgárai számára. Az MPF által alkalmazott ösztönzők ennél sokkal drasztikusabbak, az együttműködés megtagadása esetén akár az országnak folyósított támogatások jelentős csökkentését is eredményezhetik. A komplex afrikai környezet és a célkitűzéseikben és módszereikben olykor ellentétes uniós kezdeményezések azonban megnehezítik az ösztönzők alkalmazását. A támogatások folyósításának vagy megvonásának hatása nagymértékben függ a célország gazdasági helyzetétől. A gazdaságilag rendkívül elmaradott Nigerben a támogatások például sokkal nagyobb hatást képesek kifejteni, mint Nigériában, ahol a nigériai diaszpóra átutalásából származó bevételek csábítóbbak, mint az Unió által kínált támogatások. Mali esetében pedig, ahol a kormány megtagadta a visszafogadási megállapodások aláírását, a negatív ösztönzők alkalmazása komoly dilemma elé állítja az Unió döntéshozókat. A negatív ösztönzők alkalmazása súlyosan aláásná az ország gyenge stabilitását, azonban amennyiben nem alkalmazzák őket, az MPF hitelességét kockáztatják. A támogatások mint ösztönzők hatását nehezítik továbbá az egyéb uniós kezdeményezések, melyek prioritásai olykor különböznek az MPF prioritásaitól. Az EUTF elsődleges célja például az illegális migráció kiváltó okainak megszüntetése, így olykor azokban az országokban is nyújthat támogatásokat, ahol az MPF negatív ösztönzőket alkalmaz.<sup>69</sup>

Az egységes uniós fellépést nehezítik továbbá a tagállamok eltérő, olykor ellentétes érdekei, amelyet jelentősen befolyásol, hogy a tagállam milyen mértékben érintett az illegális migrációban, milyen szoros történelmi kötelék fűzi, és milyen kétoldalú megállapodásokat kötött az érintett állammal. Az államok közötti egyet nem értés következtében csökken a közös fellépés hatékonysága, valamint gyakran lassabb és kevésbé előnyös feltételeket kínál, mint az illegális migrációban jelentősen érintett tagállamokkal kötött kétoldalú megállapodások.

Annak ellenére, hogy az MPF legfontosabb célkitűzése a visszafogadási megállapodások megkötése, csak mérsékelt eredményeket tudott felmutatni

---

<sup>68</sup> Uo.

<sup>69</sup> Uo.

ezen a téren. A legtöbb afrikai országban a visszafogadási megállapodások megkötése politikailag egy meglehetősen érzékeny kérdés, mivel a közvélemény határozottan ellenez bármely, a visszafogadásról szóló megállapodást. Az öt kiemelt ország közül az MPF Nigerben tudta a legnagyobb eredményeket felmutatni, egyrészt mivel az ország elsősorban tranzitországgként funkcionál, így a visszafogadási megállapodások kevésbé érintik érzékenyen, mint a küldő országokat, másrészt mivel Niger gazdaságilag rendkívül elmaradott, ezért az MPF által alkalmazott ösztönzők nagyobb motiváló erővel bírnak. Ellenben Nigériában a diaszpórák átutalásaiból realizált összeg és a külföldön élők befektetései nagyobb ösztönzőerővel bírnak, mint az EU által a visszafogadási megállapodások fejében kínált támogatások. Malival és Szenegállal sem sikerült komolyabb eredményeket elérni a visszafogadásokban való együttműködésben. Etiópia esetében pedig a visszafogadási megállapodások megkötésének megtagadása súlyosan megrontotta az Unió és az ország korábban igen gyümölcsöző együttműködését a migrációs kérdésben, annak ellenére, hogy az Etiópiából Európába érkező bevándorlók száma marginális. Az együttműködés megtagadása következtében az EU különböző fejlesztési támogatásokat vont el az országból, annak ellenére, hogy az ország súlyos demográfiai problémákkal néz szembe. Népessége a legtöbb becslés szerint 2050-re megduplázódik, így elsősorban a munkahelyteremtéshez kérte az Unió támogatását.<sup>70</sup>

#### 4. NIGER SZEREPE

Niger kulcsszerepet játszik a közép-mediterrán útvonal migrációs áramlásaiban. Földrajzi elhelyezkedése, hosszú, nehezen ellenőrizhető, a fejlettebb nyugat-afrikai országokkal szomszédos határai, valamint a szomszédos országokkal fennálló szoros törzsi kötelékek, az országot generációk óta az afrikai migráció egyik legjelentősebb tranzitországgává teszik. Agadez szerepe az emberkereskedelemben évtizedek óta ismert. 2003-ban már megközelítőleg 65 000 migráns haladt át a városon.<sup>71</sup>

Kulcsszerepéből adódóan az unió kiemelt prioritásként kezeli az országgal való együttműködést, így még nagyobb jelentőséggel bír a tény, hogy a vizsgált országok közül határozottan Nigerben sikerült a legnagyobb eredményeket felmutatnia. Az uniós fellépés eredményességét jelentősen befolyásolta, hogy egyrészt mivel Niger rendkívül szegény ország, az Unió támogatások nagyobb ösztönző erővel bírnak, másrészt mivel elsősorban tranzit ország, kevésbé érintik érzékenyen a visszafogadási

<sup>70</sup> Uo.

<sup>71</sup> A. BENSÁAD "Agadez, carrefour migratoire sahélo-maghrébin" (*Revue européenne des migrations internationales* 2015/1. 7-28.)

megállapodások.<sup>72</sup> Az Unió jelentős összegekkel támogatja Nigert az illegális migráció elleni harcban. EUTF összesen 91,9 millió eurót bocsátott az ország rendelkezésére a migráció szabályozásának céljából.<sup>73</sup> Ezenkívül az EU az MPF keretei között szorosan együttműködik a helyi hatóságokkal a határellenőrzés, és az embercsempész hálózatok elleni fellépés területén. Továbbá 2012 óta az országban működik az EEAS által felállított EU Capacity Building (EUCAP) Saheli Missziója, amelynek mandátumát 2016-ban kibővítették az illegális migráció elleni harcban való részvételre. 2016-ban létrehoztak egy állandó kontingenst Agadezben, amelynek mandátuma kizárólagosan az illegális migráció megelőzésére szól. Az együttes uniós fellépés mellett a különböző tagországok is részt vesznek individuálisan az illegális migráció megfékezésében. Az országban jelen van katonailag Németország, amely Niameiben, valamint Franciaország és Olaszország, amelyek Madamában, a líbiai határ közvetlen közelében létesítettek egy katonai bázist.

Nigernek az illegális migrációban generációk óta betöltött szerepét figyelembe véve, igen nagy jelentőségű a meglehetősen vitatott embercsempészet-ellenes törvény, amelyet 2015 során erős uniós nyomásra vitt át a nigéri törvényhozás. Tekintve, hogy Niger az ECOWAS egyezmény tagja, a törvény komoly kétségeket vet fel, mivel de facto megsérti az ECOWAS térség országai állampolgárainak jogát a vízummentes beutazásra. Ráadásul, mivel a Líbiai kormány gyengesége miatt nem tudja biztosítani az ország határait, az EU nyomásának hatására a törvény gyakorlatilag megtiltja a Niger területéről való áthaladást Líbia felé, annak ellenére, hogy nyilvánvalóan nem Niger felelőssége a Líbiába való bejutás megakadályozása.<sup>74</sup> Ezenkívül számos tanulmány támasztja alá, hogy a törvénynek súlyos következményei voltak az ország gazdaságára nézve. Agadeznek az embercsempészetben betöltött központi szerepéből adódóan, a régió több mint fele érintett volt gazdaságilag – indirekt vagy direkt módon – az embercsempészetben.<sup>75</sup> A törvény ráadásul súlyosan aláásta a nyugati régió stabilitását, amely nagymértékben függött a tuareg és tobu törzsek, valamint a központi hatalom közötti kényes egyensúlytól. A nyugati régióban működő embercsempészek többsége volt tuareg vagy tobu felkelő. Akiket a központi hatalom – miután nem tudott beintegrálni a hadseregbe – buzdított, hogy a sivatagi közlekedéssel kapcsolatos ismereteiket az

---

<sup>72</sup> CASTILLEJO 62. lj

<sup>73</sup> [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger_en)

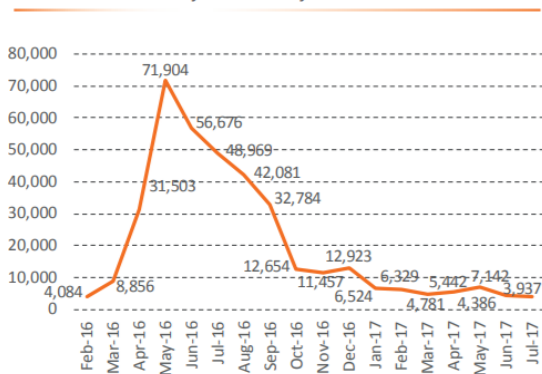
<sup>74</sup> Jérôme TUBIANA, Clotilde WARIN, Gaffar Muhammad SAENEEN: Niger under the 'EU diktat': diminished flows, increased invisibility and risks, and political balances fragilized (Hollandia: The Clingendael Institute 2018)

<sup>75</sup> Fransje MOLENAAR: "Irregular migration and human smuggling networks in Niger" (Hollandia: Clingendael Institut, 2017)



embercsempészetben kamatoztassák, amely 2015-ig teljesen legális és megszokott cselekménynek számított az országban.<sup>76</sup>

**FIG. 31:** Number of migrants in the outgoing flow from Niger per month, February 2016-July 2017



Source: IOM, Displacement Tracking Matrix (DTM) data.

8. Ábra: A Nigerből kiinduló migrációs áramlások  
(Forrás: UNODC)

jusában az IOM adatai alapján 3000 migránst mentettek meg. Ilyen nagyarányú mentésre nem került még sor az IOM Nigeri missziójának fennállása óta. Az utak kockázatosabbá válása határozottan ellentétes az EU azon célkitűzésével, amely az illegális migráció veszélyeinek csökkentésére irányul. A Nigerből Líbiába való átjutás fokozott ellenőrzésének következtében (a migránsok igyekeznek elkerülni Seuguedine-t, amely korábban az Agadezt Sabhaval összekötő csempésztútvonal jelentős központja volt, de napjainkra fokozottan ellenőrzötté vált) többen választják az Agadezből Algéria vagy Csád felé vezető utakat Líbia felé.<sup>77</sup>

## 5. LÍBIA SZEREPE

Líbia kulcsszerepet játszik a közép-mediterrán útvonalon érkező migrációs áramlásokban. Földrajzi elhelyezkedéséből adódóan „kaput” képez Afrika és Európa között, valamint több mint ötven éve az Afrikán belüli migráció jelentős célországa. A líbiai olajmezők 1957-es feltárása előtt Líbia Afrika legszegényebb országai közé tartozott, azonban nemsokára Afrika

<sup>76</sup> Jérôme TUBIANA and Claudio GRAMIZZI :*Lost in TransNation: Tubu (Teda) and Other Armed Groups and Smugglers on Libya's Southern Borders* (Svájc: Small Arms Survey 2018)

<sup>77</sup> ALBEROLA – STRAIN – HORNE, 44 lj.

Niamei, valamint az EU és a tagállamok fellépése következtében 2016-óta a Nigerből Líbiába tartó migránsok száma jelentősen csökkent (a februártól júliusig terjedő periódusban az IOM 2016-ban 221 992, 2017-ben azonban már csak 27 117 migránst rögzített). Azonban a beavatkozások az útvonalak diverzifikálódásához, valamint kockázatuk és költségük jelentős növekedéséhez vezetett. 2018 má-

legfontosabb olajkitermelő országává vált. A líbiai olajipar fejlődésével párhuzamosan meginduló rendkívül gyors gazdasági növekedés tömegesen vonzotta magához a környező országok munkásait. A migrációs áramlásokat ösztönözte továbbá a Kadhafi-rezsim liberális és politikailag vezérelt bevándorláspolitikája, amelyet a kezdetekben a pánarabizmus, majd a 90-es évek elejétől kezdve a „pánafrikanizmus” eszméje hatott át. 2007-ig a bevándorlás meglehetősen könnyű volt és kevésbé ellenőrzött, mivel az arab és a szubszaharai országokkal kötött két- és többoldalú megállapodások következtében az országok állampolgárainak nem volt szüksége vízumra a belépéshez. Az ország liberális bevándorláspolitikájának következtében jelentősen megnőtt a bevándorlók aránya az ország népességéhez viszonyítva. Amíg 1970-ben a bevándorlók még csak a népesség 11%-át tették ki, 2011-ben 6,2 milliós népességű országban az IOM becslései alapján már megközelítőleg 2,5 millió bevándorló tartózkodott.

A 2000-es évek elejétől kezdve jelentősen megnőtt a Líbián keresztül Európába érkező bevándorlók száma, így a Líbiával való stratégiai együttműködés kialakítása egyre fontosabbá vált az EU számára. Az együttműködés fontosságát mutatja, hogy az EU 2003-ban annak ellenére ajánlotta fel Líbiának a barcelonai folyamatban való részvételt, hogy az országgal szemben még mindig érvényben voltak a nemzetközi közösség szankciói. Líbia azonban elutasította a barcelonai folyamatban való részvételt, később a Frontexszel való együttműködést is, arra kérve az EU-t, hogy a multilaterális együttműködések helyett, a bilaterális kapcsolataikat erősítsék.<sup>78</sup> A diplomáciai kapcsolatok helyreállításával, 2007-ben megkezdődhettek a barcelonai folyamatot helyettesíteni hivatott keretmegállapodásról szóló tárgyalások, amik azonban 2011-ben megszakadtak. Összességében elmondható, hogy az EU közösségi szinten nem tudott jelentős eredményeket elérni a 2000-es évektől egyre erősödő illegális migrációs áramlások kezelésében, a 2009-re elért eredmények is elsősorban az érintett tagállamok erőfeszítéseinek és az általuk megkötött kétoldalú megállapodásoknak volt köszönhető. Líbia a 2000-es években visszafogadási megállapodásokat kötött Olaszországgal, Máltával, és az Egyesült Királysággal és hazatérési megállapodásokat Malival, Nigériával, Csáddal, Egyiptommal és Algériával.<sup>79</sup> A bilaterális megállapodások közül mind jelentőségében, mind eredményeiben kiemelkedik az Olaszországgal 2008-ban kötött barátsági egyezmény, amely töredékére csökkentette a Líbián keresztül Európába érkező illegális migránsok számát, ami azt is megmutatta, hogy a Líbiából érkező illegális

---

<sup>78</sup> Emanuela PAOLETTI: „*The migration of power and north-south inequalities: the case of Italy and Libya*“ (Egyesült Királyság: Springer, 2010)

<sup>79</sup> Delphine PERRIN: „*Les migrations en Libye, un instrument de la diplomatie kadhafienne*” (*Outre-Terre, 2009/3. 289-303.*)

migráció kontrollálható és ellenőrizhető, ha van erre irányuló politikai akarat a felek részéről.

Az arab tavasz eseményei azonban alapjaiban rengették meg az Európa egyik legfontosabb afrikai „bástyájának” tartott ország stabilitását. Az összeomló és polgárháborúba süllyedő Líbia nem volt képes távol tartani a szubszaharai térség migrációs nyomását Európától, aminek következtében 2011-2016 között több mint 600 ezren érkeztek.<sup>80</sup>

Líbia történelmének legutóbbi látványos fejezete, a Kadhafi-rezsim bukása és az azt követően kialakuló polgárháborús állapotok érdemelnek némi magyarázatot, azonban a tanulmány a líbiai forradalmat és az azt követő polgárháborúk eseményeit csak érintőlegesen tárgyalja, leginkább ezek Európa felé irányuló migrációs vetületeivel foglalkozik.

Az erősen romló biztonsági környezet nagyarányú kiáramlást eredményezett az országból, 2011 novemberéig körülbelül 800 ezer migráns hagyta el az országot. A kiáramlás következtében az Európába irányuló migráció is jelentősen megnőtt, azonban fontos megjegyezni, hogy a kiáramlás leginkább a szomszédos országokat érintette. A kivándorlók kevesebb mint egytizede, csupán 60 ezer ember érkezett Málta és Olaszország partjaihoz. A Líbiát elhagyók nagy része külföldi állampolgár volt (főként tunéziai és egyiptomi)<sup>81</sup>, így az elkövetkező években jelentősen csökkent a Kadhafi-rezsim bukásának évében még 1,5-2,5 millióra becsült külföldi munkavállalók száma.

Az országot lényegében az arab tavasz óta nem sikerült konszolidálni. 2012-ben az új líbiai kormányzat felállásával sokan azt remélték, hogy a Líbiai helyzet stabilizálódhat és a gazdasági visszaesés is ideiglenes lesz. Azonban a 2014 tavaszán kirobbanó második polgárháború, a különböző terrorista csoportok térnyerése, valamint az olajipar tartós válsága újra aláásta az ország törekeny stabilitását. 2015-ben a líbiai helyzet ismét konszolidálódni látszott. Az ENSZ líbiai missziója (UNSMIL) által koordinált folyamat eredményeként a harcoló felek tűzszünetet kötöttek, és az év során sor került a Nemzeti Egyetértés Kormányának (GNA) megválasztására. Azonban hamar kiderült, hogy a megállapodás nem oldotta fel – sem a külső szereplők között, sem a Líbián belül húzódó – korábbi törésvonalakat, hanem tovább mélyítette azokat.<sup>82</sup> A 2019 áprilisában kiújuló fegyveres összecsapások után a harmadik líbiai polgárháború egy elhúzódó fegyveres konfliktussá alakult.

---

<sup>80</sup> EPSC Strategic Notes: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/irregular-migration-mediterranean-strategic\\_note\\_issue\\_22\\_o\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/irregular-migration-mediterranean-strategic_note_issue_22_o_en.pdf)

<sup>81</sup> SHEEAN, 32. lj.

<sup>82</sup> The Libyan Political Agreement: Time for Reset : <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/libyan-political-agreement-time-reset>

Az ország instabilitása jelentősen megnehezíti a közép-mediterrán útvonal migrációs áramlásainak kontrollálását. A GNA nem tudott olyan erőssé válni, mint megalakulásakor remélték. Az ország különböző területeit több, nem állami fegyveres csoport tartja az ellenőrzése alatt, így a GNA-val való együttműködés nem tud olyan eredményeket hozni, mint a Törökországgal vagy Marokkóval kötött egyezmények. A tagállamok fellépése ráadásul nem egységes, ami jelentősen nehezíti az egységes uniós politika kialakítását és az ország hatékony konszolidációját. A legnagyobb törésvonal az ország rendezésében legaktívabban résztvevő Franciaország és Olaszország között húzódik. Az előbbi ugyanis az ország keleti, olajban leggazdagabb régióját ellenőrző Haftar tábornokot, az utóbbi pedig a GNA-t támogatja. Az elmúlt év során ráadásul Törökország és Oroszország is megjelent az országban. A helyzet fokozódó komplexitása miatt a líbiai rendezés egyre lehetetlenebbé válik.

A közép-mediterrán útvonal migrációs áramlásainak kontrollálása hosszú távon elképzelhetetlen a stabilitás hiányában. Ezt erősítik meg a tagállamok a máltai nyilatkozatban.<sup>83</sup>

*„Minden eddiginél fontosabb célunk, hogy Líbia stabil országgá váljon, és az EU mindent meg fog tenni ennek elérése érdekében. Líbiában a kapacitásépítés nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a hatóságok ellenőrzésük alá tudják vonni a szárazföldi és a tengeri határokat, és fel tudják venni a küzdelmet a tranzit- és csempésztevékenységekkel.”*

Az ország instabilitásának súlyos következménye, hogy a különböző embercsempész-hálózatok ellenőrizetlenül tudnak működni az ország területén. A hosszan tartó instabilitás következtében olyan csempészhálózatok tudtak kialakulni az országban, amelyek szofisztikáltsága és szervezettsége az UNODC tanulmánya alapján<sup>84</sup> az egyik legmagasabb a világon. Az embercsempész-hálózatok elleni harc kulcsfontosságú az Afrikából érkező migráció kontrollálásában, ugyanis az illegális migránsok több mint 90%-a támaszkodik embercsempészekre az útja során.

A Közel-Kelet felől érkező migrációs nyomás az EU-Törökország megállapodás következtében lényegesen enyhült, így az EU migrációs politikájának fókuszába a még megoldatlan közép-mediterrán útvonal kérdése került, ahol 2016-ban rekordot jelentő (180 000) illegális határátlépést rögzítettek, valamint az előző években elindított tengeri műveletek ellenére a tengeren életüket veszítők száma 2869-ről 4579-re növekedett. Az EU hatékony fellépéséhez azonban szükség volt Olaszország

<sup>83</sup> European Council: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>

<sup>84</sup> UNODC: *Global Study on Smuggling of Migrants 2018* (Bécs: United Nations publication 2018)

aktív szerepvállalására, aki már az elmúlt években is komoly erőfeszítéseket tett (lásd *Mare Nostrum*) a migrációs nyomás enyhítésére.

Ahogy már korábban is leírtuk, Olaszország már a Kadhafi-rezsim alatt is számos migrációval és határellenőrzéssel kapcsolatos megállapodást kötött Líbiával. Az ezeket összefoglaló, nagy jelentőségű 2008-as megállapodást azonban 2012-ben felfüggesztették. Egyrészt a Líbiában kialakult helyzet okán, másrészt az EJEB (Emberi Jogok Európai Bírósága) által hozott ítélet miatt, ami szerint Olaszország megsértette a Nemzetközi Emberi Jogi Egyezmény 3. cikkét, amely a megalázó bánásmódra és kínzásra vonatkozik.<sup>85</sup>

Az Olaszországra nehezedő migrációs nyomásra válaszul 2017-ben olasz kormány és az ENSZ által támogatott líbiai kormány egy új megállapodást írt alá *Memorandum of Understanding* (továbbiakban MoU) néven, amelynek keretében elsősorban az illegális bevándorlás visszaszorítására és az embercsempészet elleni küzdelemre, valamint a határbiztonság erősítésére fókuszáltak, a Líbiából Európába tartó illegális migráció lecsökkentésének egyedüli céljából. A megállapodás arra kötelezte Olaszországot, hogy támogassa a líbiai parti őrség kiképzését és felszerelését, valamint, hogy társfinanszírozza (az Európai Unióval együtt), a fogvatartási központok (detection center) körülményeinek javítását.

A MoU-ban felvázolt migrációs stratégia egy szélesebb európai megközelítést tükrözött, amely a megállapodás másnapján a máltai konferencián jutott kifejezésre, ahol a tagállamok állam- és kormányfői támogatásukról biztosították az olasz és líbiai kormányt. A konferencián az uniós vezetők további konkrét intézkedésekről döntöttek az Olaszországra nehezedő nyomás csökkentése érdekében. Az intézkedések magukba foglalták a líbiai parti őrség és más illetékes hatóságok támogatását, az embercsempészek elleni fellépés fokozását Líbia és az érintett nemzetközi partnerek bevonásával, az embercsempészetben fokozottan érintett helyi közösségek anyagi támogatását, Líbia befogadó kapacitásának fejlesztését az UNCHR-rel és IOM-mal együttműködve, valamint az IOM támogatását az önkéntes visszatérések számának fokozásában.

Az EU és Olaszország intézkedéseinek és a líbiai parti őrség hatékony fellépésének következtében 2017 második felétől drasztikusan lecsökkent az olasz partokat elérő illegális migránsok száma. A líbiai parti őrség 2017-ben és 2018-ban összesen több mint 30 000 embert fogott el a Földközi-tengeren és szállított vissza Líbiába.

Az elmúlt években azonban számos emberjogi csoport hívta fel rá a figyelmet, hogy Olaszország és az EU együttműködése Líbiával komoly emberjogi aggályokat vet fel. Az Olaszország és Líbia által kötött egyetértési

---

<sup>85</sup> EJEB: *Hirsi Jamaa és mások Olaszország elleni ügye* (27765/09. sz. ügy): <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-109231%22%5D%7D>

megállapodás, amely felé az EU teljes támogatását fejezte ki, egyik alapvető céljaként határozza a visszatérítések területén való együttműködést Líbiával, annak ellenére, hogy számos jelentés (többek között az OHCHR, az Amnesty International, az Human Rights Watch) igazolja a migránsok alapvető jogainak szisztematikus megsértését az országban. A Földközi-tengeren elfogott migránsokat a líbiai kormány fogvatartási központokba szállítja, ahonnan kényszerítetten vagy önkéntesen visszatérítik őket a küldő országukba. Ez a gyakorlat súlyosan sérti az emberi jogokat és a visszaküldés tilalmának elvét. A fogvatartási központokból kikerült migránsok nagytöbbsége az alapvető emberi jogaik szisztematikus és súlyos megsértéséről számol be. A központokban a migránsok rendkívül kitettek az emberkereskedelemnek, a rabszolgamunkára vagy prostitúcióra kényszerítésnek vagy az erőszak bármely más formájának. Továbbá Líbia nem része az 1951. évi menekültügyi egyezménynek, így nem tesz különbséget menekült és illegális bevándorló között, azaz nem garantálható, hogy a nemzetközi védelemre jogosult személyeket nem küldik vissza a küldő országukba, ezáltal súlyosan megsértve a jogtudósok egy része szerint *ius cogens*nek számító *non refoulement* elvét.<sup>86</sup>

További komoly aggályokat vet fel, hogy az EU és főként Olaszország – mivel egyértelmű, hogy a GNA nem ellenőrzi az ország területének, illetve fegyveres csoportjainak jelentős részét – az illegális migrációs áramlások hatékony kezelése érdekében fokozottan együttműködik a különböző helyi szereplőkkel, elsősorban az északon működő fegyveres milíciákkal és a déli terület törzsi vezetőkkel. A fegyveres milíciákkal való együttműködés ugyanis nem foglalja magába a milíciák leszerelését és reintegrálását, amely vélhetőleg a megerősödésükhöz, és ez által Líbia instabilitásának fokozódásához vezetett.<sup>87</sup> Ráadásul, bár az olasz kormány következetesen tagadja, vélhetőleg nagyobb összegeket ajánlott fel a különböző embercsempészetben érintett fegyveres csoportoknak a tevékenységükkel való felhagyás fejében.<sup>88</sup>

## 6. ÁTTEKINTÉS

Mint ahogy az előző fejezetekből is látszik, a schengeni övezet, majd később a közös uniós külpolitika létrehozásával megkezdődött az EU külső

<sup>86</sup> Anja PALM: *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?* (Róma: Istituto Affari Internazionale 2017)

<sup>87</sup> European Council on Foreign Relations: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_italys\\_libyan\\_conundrum\\_the\\_risks\\_of\\_short\\_term\\_thinking](https://www.ecfr.eu/article/commentary_italys_libyan_conundrum_the_risks_of_short_term_thinking)

<sup>88</sup> Reuters: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya/armed-group-seeks-legitimacy-with-tripoli-migrant-deal-source-says-idUSKCN1BWOHA>

migrációs politikájának kialakítása. A migrációs áramlatok szabályozása érdekében történő közös fellépés azonban csak a 2015-ös migrációs válság hatására kialakult társadalmi és politikai nyomás következtében vett nagyobb lendületet. A válság utáni első években az Unió figyelme leginkább a Közel-Kelet felől érkező útvonalakra irányult. A 2016-os EU-török megállapodás következtében, a nyugat-balkáni és a kelet-mediterrán útvonalon érkezők száma drasztikusan lecsökkent, így az Unió figyelmének a középpontjába a közép-mediterrán útvonal került, ahol 2017 második feléig továbbra is komoly migrációs nyomás nehezedett az EU-ra. A közép mediterrán útvonal migrációs áramlásaiban kulcsszerepet játszó Líbiával azonban nem lehet a török megállapodáshoz hasonló szerződést kötni, mivel az arab tavasz óta polgárháborús állapotba süllyedő ország lényegében egy egységes és stabil kormányzat nélkül működik. Nem véletlen, hogy az Unió figyelme 2015-től egyre inkább a közép-mediterrán útvonal szempontjából kiemelkedő szubszaharai országok felé fordult, amelynek következtében a migráció területén való együttműködés egyre központibb szerepet kap az EU Afrika-politikájában. Ezt mutatja, hogy számos korábbi fejlesztési projektet besoroltak az EUTF alá, amelynek elsődleges célja a migráció kiváltó okainak kezelése, vagy hogy az MPF a támogatások folyósítását a kiemelt országokban a visszafogadási megállapodások terén való együttműködéshez köti.

A 2017-es év második felére a közép-mediterrán útvonalon regisztrált illegális határátlépések száma drasztikusan lecsökkent, egyrészt mivel a Nigerral való együttműködés hatására 2016-tól egyre kevesebben jutottak el Líbiáig, másrészt mivel a líbiai kormánnyal és a különböző nem állami fegyveres csoportokkal kötött megállapodások, valamint a líbiai parti őrség hatékony fellépése miatt egyre kevesebben indultak el a Földközi-tengeren keresztül Olaszország felé. Az Európai Unió irányzott válaszai az adatok alapján sikeresnek mondhatók. A migrációs válság hatására elinduló uniós kezdeményezések azonban elsősorban a tüneti kezelésre fókuszálnak. Már a vallettai csúcstalálkozón is központi szerepet kapott a visszatérítések kérdése, amely 2016-ra az EU új kezdeményezésének a Migrációs Partnerségi Keretnek a kulcselemévé vált. Az afrikai országok többségének azonban nem áll érdekében a visszafogadási megállapodások megkötése, helyette az EU-ba irányuló legális migrációs csatornák lehetőségeinek bővítését szorgalmazzák, amelyek tekintetében az EU az elmúlt évek során nem ért el jelentős eredményeket. Az EU kezdeményezéseinek központjában álló visszafogadások erőltetése nem kívánt következményekkel járhat a kiemelt afrikai országokban. Ezt támasztja alá Niger esete, ahol az EU nyomására egyre jelentősebben léptek fel az embercsempészet ellen, ami az eleve rendkívül szegény országban, a lakosság számottevő részének lehetetlenítette el a megélhetését, valamint az ország nyugati részében működő tuareg és tobu törzsek lázadásához és a régió stabilitásának megingásához vezetett. Ráadásul az EU fellépésének alapvető célját, az

embercsempész-hálózatok felszámolását sem sikerült elérni. A fokozott ellenőrzés többnyire csak az útvonalak módosulását és veszélyesebbé válását vonta maga után. Líbia esetében pedig annak ellenére, hogy az Európai Unió állást foglalt amellett, hogy az illegális migráció kezelése érdekében elsősorban az ország stabilitását kell elősegíteni, a különböző milíciákkal kötött megállapodások tovább gyengítették a központi kormányzatot, ezáltal fokozva az ország instabil helyzetét. Emellett pedig a visszatérítések és a fogvatartási táborokban uralkodó embertelen körülmények további emberjogi aggályokat vetnek fel.

## 7. FELVETÉSEK A JÖVŐRE NÉZVE

Az elmúlt évek tapasztalatai megmutatták, hogy az EU migrációs stratégiájának fókuszába kerülő visszafogadási megállapodások megkötésében a legtöbb esetben nem történt jelentős előrelépés. Ezt elsősorban az magyarázza, hogy az afrikai kormányok érdekében ellentétes ezek megkötése, amelyet sok esetben az EU által nyújtott pénzügyi ösztönzők sem tudnak ellensúlyozni. A visszafogadási megállapodások ugyanis erős társadalmi ellenállásba ütköznek, valamint bizonyos esetekben a külföldi munkavállalás enyhítheti a túlnépesedéssel és munkanélküliséggel küzdő afrikai országok problémáit. Az EU nyilvánvaló érdeke az illegális migráció visszaszorítása, amelynek elsődleges eszköze lehet a visszafogadási megállapodások megkötése. Az érdekellentét feloldására megoldás lehet, ha az EU a migráció legális csatornáinak széles körű kibővítésével ellensúlyozná azokat a hátrányokat, amelyekkel az afrikai országok szembesülnek a visszafogadási megállapodások megkötésekor.

Líbia stabilitása kulcsfontosságú az EU szempontjából, hiszen az illegális migráció tartós kezelésének leghatékonyabb módja egy erős stratégiai partnerség kialakítása, amely csak egy stabil kormányzattal való együttműködésben tud megvalósulni. Ezért az EU-nak elsősorban a hosszú távú stabilitás megteremtésére kell összpontosítania, akár a rövid távú érdekeinek alárendelése árán is. A stabilitás megteremtése érdekében az EU-nak a meglévő eszközeivel elő kell segítenie a politikai párbeszédet az ország meghatározó szereplői között, amely szükségszerűen magában foglalja a milíciák és más nem állami szereplők bevonását is. A líbiai helyzet súlyosbodásával és az ellentétes érdekű hatalmak megjelenésével, az EU-nak fel kell készülnie egy esetleges katonai misszió elindítására is, amennyiben meg akarja akadályozni a líbiai konfliktus eszkalálódását és további elhúzódását. Ennek érdekében elengedhetetlen az EU egységes fellépése, amihez a Líbiában érintett tagállamok közötti érdekellentétek feloldására van szükség.



## 8. IRODALOMJEGYZÉK

1. Clara ALBEROLA, Zachary STRAIN, Rufus HORNE: *Migration Routes in West and Central Africa & East and Horn of Africa 2018 Update* (Maastricht: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2018)
2. Altai Consulting for IOM Nigeria: *Irregular migration between West Africa, North Africa and the Mediterranean* (Abuja: IOM 2015)
3. Amnesty International: *A Perfect Storm. The Failure of European Policies in the Central Mediterranean* (London: Amnesty International 2017)
4. BAK Pál – HANGÁCSI Ádám – POLÁK Attila – SZABÓ Márk – VERES Eszter Adrienn: "Az Európát érintő fő migrációs útvonalak és a bevándorlás alakulása" (*Nemzetközi tevékenység*, 2018/5. 46-63.)
5. M.BEINEA, F. DOCQUIER, C. ÖZDEN: "Diaspora Effects in International Migration: Key Questions and Methodological Issues" (*Swiss Society of Economics and Statistics*, 2010/4.)
6. S. CARRERA, J.P. CASSARINO, N. EL QUADIM, M. LAHLOU, L. DEN HERTOEG: "EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?" in: *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*. (Zürich: CEPS 2016)
7. Clare CASTILLEJO: "The EU Migration Partnership Framework: time for a rethink?" Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE): Discussion Paper, 2017/28.
8. Európai Számvevőszék: "Az Európai Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért kellően rugalmas, de nem elég célirányos eszköz" Különjelentés, 2018/32.
9. European Commission, Joint Research Centre: *Many more to come? Migration from and within Africa*, (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018)
10. FRONTEX: *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2016* (Varsó: Africa-Frontex Intelligence Community - AFIC 2017)
11. FRONTEX: *Annual Risk Analysis 2014* (Varsó: Risk Analysis Unit 2014)
12. FRONTEX: *Annual Risk Analysis 2016* (Varsó: Risk Analysis Unit 2016)
13. Bram FROUWS, Olivia AKUMU: *Pushed and pulled in two directions: An analysis of the bi-directional refugee and migrant flow between the Horn of Africa and Yemen* (RMMS 2016)
14. H. DE HAAS: "The myth of invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe" (*Third world quarterly*, 29(7), 1305-1322.)

15. HOUSE OF LORDS European Union Committee: "Operation Sophia, the EU's Naval Mission in the Mediterranean: an Impossible Challenge" *14th Report of Session, 2016/17.*
16. IOM (International Organization for Migration): *World Migration Report 2018* (Genf: International Organization for Migration 2017)
17. IOM: *World Migration Report 2020* (UN, New York, 2019,
18. IOM: *Migrant Smuggling Data and Research: a global review of the emerging evidence base* (Genf: IOM 2017)
19. IPCC: Africa in: V.R. BARROS, et al. (szerk.): *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2014, 1199-1265.)
20. Shyamika JAYAYUNDARA-SMITS: "Bracing the wind and riding the norm life cycle: inclusive peacebuilding in the European capacity building mission in Sahel–Mali (EUCAP Sahel–Mali)" (*Peacebuilding, 2018/6/3. 233-247.*)
21. Arezo MALAKOOTI: *Mixed Migration: Libya At The Crossroads Mapping of Migration Routes from Africa to Europe and Drivers of Migration in Post-revolution Libya* (Tripoli: Altai Consulting for the UNHCR 2013)
22. MELEGH Attila: „A globalizáció és migráció Magyarországon” (*Educatio 2011/2. 166–180.*)
23. Michael P. TODARO: "Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries" (*The American Economic Review, 1969/1. 138-148.*).
24. Emilian MINER: *Reconceiving European Migration Policy The EU between Ambitions and Challenges* (Szaloniki: Aristotle University of Thessaloniki 2019)
25. Fransje MOLENAAR: "Irregular migration and human smuggling networks in Niger" (Hollandia: *Clingendael Institut, 2017*)
26. MOLNÁR Anna, KOMLÓSI Orsolya: *Az Európai Unió mediterrán térséggel összefüggő kapcsolata. Párbeszéd és konfliktusok* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó 2019)
27. Anja PALM: *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?* (Róma: Istituto Affari Internazionali 2017)
28. Emanuela PAOLETTI: "The migration of power and north-south inequalities: the case of Italy and Libya" (Egyesült Királyság: Springer, 2010)
29. Delphine PERRIN: "Les migrations en Libye, un instrument de la diplomatie kadhafienne" (*Outre-Terre, 2009/3. 289-303.*)

30. Regional Mixed Migration Secretariat: *Mixed migration in Kenya: the scale of movement and associated protection risks* (Nairobi: Regional Mixed Migration Secretariat: 2013)
31. Olga SHEEAN: *Migrants Caught in Crisis: The IOM Experience in Libya* (Genf: International Organization for Migration (IOM) 2012)
32. Jérôme TUBIANA and Claudio GRAMIZZI :*Lost in TransNation: Tubu (Teda) and Other Armed Groups and Smugglers on Libya's Southern Borders* (Svájc: Small Arms Survey 2018)
33. UNODC: *Global Study on Smuggling of Migrants 2018* (Bécs: United Nations publication 2018)
34. UNODC: *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment* (Bécs: UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME 2013)
35. W. ZELINSKY: „The hypothesis of the mobility transition: Geographical Review“ (*Progress in Human Geography*, 1993/ 2. 213–219.)



A brexit kifejezés az Egyesült Királyság (a továbbiakban: UK<sup>2</sup>) Európai Unióból történő kilépésére használt, a *Britain* és az *exit* kifejezések összerántásával keletkezett szó. A tagállami kilépés kérdése már az integráció egész korai szakaszaiban<sup>3</sup> is felmerült, sőt Grönland autonómiatörvényei nyomán a közösségi jog területi hatályának csökkenésére már az 1980-as években sor került<sup>4</sup>, *teljes jogú tagállam* kilépésére azonban 2020. január 31-éig nem került sor az EU történetében. A brexit az európai köztudat részévé a 2016. június 23-ai brit népszavazást követően vált, tényleges hatásait, következményeit azonban valószínűleg csak az elkövetkező években fogjuk teljes mértékben realizálni. A kilépésre tehát végül – hosszas tárgyalásokat és brit belpolitikai küzdelmeket követően – 2020. január 31-én került sor. Így jelenleg, 2020. február 1-jétől december 31-éig a kilépési szerződésben meghatározott átmeneti időszakban vagyunk, amelynek funkciója a kilépési szerződésben nem rögzített kérdések megtárgyalása, az EU és a UK jövőbeli kapcsolatának meghatározása. E tekintetben különös

---

<https://doi.org/10.1007/978-3-319-73414-9>; Michael DOUGAN: *The UK After Brexit: Legal and Policy Challenges*, (Intersentia Ltd., 2017 1-300.)

<sup>2</sup>Az Egyesült Királyság angol elnevezésének (United Kingdom) rövidítését használom a továbbiakban az Európai Közösségek rövidítésétől (EK) való megkülönböztetés végett.

<sup>3</sup>Maguk a britek 1973-as csatlakozásukat követően 1975-ben népszavazást tartottak a közösségi tagság megerősítését illetően, Grönland (amely Dánia társállamaként volt részese az Európai Közösségeknek) 1985-ben függetlenedett (azóta OCT státuszban kapcsolódik az EU-hoz), de példának okáért Görögországban is felmerült az 1980-as években a tagállami jogviszony megszüntetésének kérdése. Lásd erről többek között: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/02/tsipras-europe-greek-leader> (letöltve: 2018.05.15.) és Ismeretlen szerző: „Greece and Europe, Would the Socialists pull out?” (*Economist*, 1981. augusztus 15-ei szám, 36-37.) (Az írás már nem elérhető.) Lásd még: George COATS: „Greece to reduce links with West” (Originally published in the Guardian on 23 November 1981); *The Guardian*, elérhető: <https://www.theguardian.com/theguardian/2011/nov/24/archive-greece-to-reduce-links-with-west-1981>

<sup>4</sup>Grönland kvázi-kilépéséről lásd még többek között: F. WEISS: „Greenland’s Withdrawal from the European Communities.” (*European Law Review*, 1985, 10(3), 173.), valamint F. HARHOFF: „Greenland’s withdrawal from the European Communities” *Common Market Law Review*, (1983, 20. kötet Martinus Nijhoff Publishers, 13-33), és H. KRÄMER: „Greenland’s European Community (EC)-Referendum, Background and Consequences” (*German Yearbook of International Law*, 1982, 25. kötet, 273-289.; 11.), Kiss Lilla Nóra: „Kilépés az Európai Közösségekből Lisszabon előtt: Grönland esete”, (*Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXVI/1*, 2018.; 8.), Kiss Lilla Nóra: „Exiting the EU: Pre- and Post-Lisbon” (*Curentul Juridic*, Year XXI, No. 3 (74), 2018, 13-26.), elérhető: [http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201803/recjurid183\\_1F.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201803/recjurid183_1F.pdf)

jelentőséggel bír a kilépés hatásainak rendelkezésre álló információk alapján történő felmérése, elővetítése. A UK kilépéséhez számos jogi, gazdasági, politikai és szociológiai kérdés is kapcsolódik, jelen pályamunka keretei között a tagállamokra, intézményekre és uniós politikákra gyakorolt hatásait vizsgálom, különös tekintettel hazánk és a közép-európai térség helyzetére. A poszt-brexít hatásvizsgálathoz azonban nélkülözhetetlen a kilépéshez vezető út, a kilépés körülményeinek rövid összefoglalása is.

Az Egyesült Királyság európai integrációhoz való viszonyát<sup>5</sup> a kezdetektől fogva a *fontolva haladás* jellemezte a kapcsolatrendszer valamennyi területén. A UK 1962-ben nyújtotta be először csatlakozási kérelmét az Európai Közösséghez (a továbbiakban: EK), azonban a csatlakozási folyamat nem talált egyhangú támogatásra az alapító államok – elsősorban Franciaország – részéről. *Charles De Gaulle*<sup>6</sup> az 1963-as és 1967-es sajtótájékoztatókon hangsúlyozta, hogy a UK nem kompatibilis az EGK struktúrájával és az azt alkotó országokkal.<sup>7</sup> Az ezeket követő miniszteri szintű találkozókön a többi tagállam egyhangú támogatásával szemben ellenezte az Egyesült Királyság csatlakozását. Így csatlakozási kérelmüket ugyan befogadta és napirenden tartotta a Tanács, de a tényleges csatlakozásra nem került sor még 1968-ban, *Harold Wilson*<sup>8</sup> miniszterelnök kormányzása alatt sem.<sup>9</sup> Kormányváltást követően *Edward Heath*<sup>10</sup> konzervatív párti miniszterelnök az 1970-es évek elején újból tárgyalásokat kezdeményezett a brit csatlakozás érdekében, amelyre hosszas egyeztetéseket követően, 1973. január 1-jén került sor.

A csatlakozásra kétszeri próbálkozást követően, mintegy tizenhat évvel az intézményes integráció kezdete után került sor, melynek eredményeképpen a britek már a kész feltételrendszerrel működő EGK-hoz csatlakozhattak,

<sup>5</sup> Lásd még többek között: Udo Di FABIO: „On the Continent Alone” (*German Law Journal*, Vol. 17 – Brexit Supplement, 1 July 2016, 21-24.) és David Ramiro TROITINO: „The British Position towards European Integration: A Different Economic and Political Approach” (*Baltic Journal of European Studies*, Vol. 4, No. 1 (16), 119-136., doi: 10.2478/bjes-2014-0007)

<sup>6</sup> A brit csatlakozás és *De Gaulle* szerepéről lásd: David Ramiro TROITINO-Tanel KERIKMÄE-Archil CHOCHIA: „De Gaulle and the British Membership in the European Communities” in: TROITINO- KERIKMÄE- CHOCHIA 1. lj. 84-97.

<sup>7</sup> Press Conference by President Charles De Gaulle, Paris, 1963. január 14., Reproduced from WEU, Political Union of Europe. 85-87., In: Archive of European Integration (AEI), University of Pittsburgh, University Library System, elérhető: <http://aei.pitt.edu/5777/>

<sup>8</sup> *James Harold Wilson* brit munkáspárti miniszterelnök volt 1964-1970. és 1974-76. között.

<sup>9</sup> *Charles de Gaulle* francia köztársasági elnök volt (1962-1969-ig) ellenezte mindkét alkalommal a brit csatlakozást.

<sup>10</sup> *Sir Edward Richard George Heath* brit konzervatív párti miniszterelnök volt 1970-74 között, a konzervatív pártot vezette 1965-75 között.

ami csak erősítette az integrációban való *különutas*<sup>11</sup> működésüket, szerepvállalásukat. A csatlakozásuk politikailag csupán „felsikerként” értékelhető, hiszen támogatók létszámbeli fölénye nem volt elsőprő. Többször fel is merült a kérdés, hogy integrációról vagy „csak” együttműködésről kellene beszélni a brit-európai kapcsolatot<sup>12</sup> illetően.<sup>13</sup>

Az 1970-es évek olajválsága, gazdasági visszaesése az izolációt erősítette a szigetországban az integrációval szemben. 1974-ben *Edward Heath* helyére ismét a munkáspárti *Harold Wilson* került. A munkáspárt politikai programjának<sup>14</sup> egyik fő ígérete az volt, hogy amennyiben megnyerik a választást, népszavazást tartanak az Egyesült Királyság tagállami jogviszonya megerősítése kérdésében. 1975 márciusában az EGK tagállamainak államfői Dublinban találkoztak a tárgyalások véglegesítése érdekében, majd a brit kabinet többsége is az EGK-ban maradásra tette le szavazatát. Ezt követően, 1975-ben sor került az első *brexít*-népszavazásra, melyen a szavazóképes

---

<sup>11</sup> „*Különutas*” attitűdjük számtalan politikában, együttműködésben és döntésben tetten érhető, pl.: az európai büntető ügyekben folytatott együttműködés pilléreihez fűzött *opt out*-okban, fenntartásokban, kivételekben, extra feltételekben.

<sup>12</sup> Az Egyesült Királyság kapcsolata pl. az ESZAK-kal is különleges volt. A kapcsolat megerősítése érdekében alkalmazták a társulás eszközét az ESZAK tagállamai, az ESZAK Főhatósága és a UK. Lásd az 1954. december 21-én kötött társulási megállapodást. Ezen megállapodás 4. preambulumbekzdésében szerepelő célkitűzés az volt, hogy szorosabb kapcsolatok kiépítését segítse az ESZAK és az Egyesült Királyság között. Agreement concerning the relations between the United Kingdom and the European Coal and Steel Community (ECSC) (London, 21 December 1954) In: Bundesgesetzblatt 1955 II. Hrsg. Der Bundesminister der Justiz. 25.03.1955, n° 7. Bonn: Bundesanzeiger Verlagsges. m. b. H. <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/de859fe5-dd07-4666-89b0-4f1ef2825b13/en>

A társulás témaköréről lásd még: KERTÉSNÉ VÁRADI Szilvia: *Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai* PhD értekezés, 2013., 23., elérhető: [http://doktori.bibl.u-szeged.hu/1701/1/Kerteszne\\_Varadi\\_Szilvia\\_ertekezes.pdf](http://doktori.bibl.u-szeged.hu/1701/1/Kerteszne_Varadi_Szilvia_ertekezes.pdf)

<sup>13</sup> David Ramiro TROITIÑO-Tanel KERIKMÄE-Archil CHOCHIA-Andrea HREBICKOVA: „Cooperation or Integration? Churchill’s Attitude Towards Organization of Europe” in: TROITIÑO- KERIKMÄE- CHOCHIA 1. l. 34-55.

<sup>14</sup> The Labour Party (1974): Britain will win with Labour: Labour Party manifesto, October 1974. Elérhető: <https://web.archive.org/web/20130212030344/http://politicsresources.net/area/uk/man/lab74oct.htm> Archived from the original: <https://www.politicsresources.net/> on 12 February 2013. Retrieved 26 November 2009.

lakosság 67,2%-a<sup>15</sup> a Közösségben maradás mellett döntött.<sup>16</sup> Nem sokkal ezt követően, 1981-ben a brit munkáspárt választási győzelmük esetére ígéretet tett a Közösségből történő kilépésre – népszavazás tartása nélkül.<sup>17</sup> Egészen a 2016-os népszavazást megelőző időszakig azonban a brit kilépés kérdése nem került ismét napirendre.

Az EGK-ból történő kilépés kilátásba helyezése jó eszköznek tűnhetett a tagállamok számára az együttműködési feltételek esetleges újratárgyalása vagy az integráció irányainak alakítására. A brexitig azonban tényleges kilépésre nem került sor.

A brit kilépés a 2016. június 23-i népszavazástól kezdődően csaknem 3,5 évig meghatározta az EU és a UK mindennapjait egyaránt. A brexitre – amennyiben a kilépési eljárás hivatalos szakaszait<sup>18</sup> vizsgáljuk – közel 2,5 év folyamatos tárgyalás után került sor. A kilépési feltételek tárgyalása – hasonlóan a brit csatlakozáshoz – kormányokat *követelt*.

A kilépés történelmi pillanat az EU életében is, amely szükségképpen hatással van (lesz) az Európai Unió jövőbeli tendenciáira is. A tagállamok népesség szerinti *rangsora* eltolódik, amely meghatározza az intézményekben betöltött szerepüket is. A brexit intézményekre gyakorolt (belső) hatásai között szerepelhet például az angol nyelv szerepének átértékelése, az egyes *common law* megoldások hatásainak fennmaradása, további alkalmazása, csak hogy néhány ritkábban vizsgált kérdést is említsek. A brit jogi gondolkodás és kultúra hatással volt az Európai Unió Bírósága ítélezési és érvelési gyakorlatára, amelyek vélhetően a kilépést követően is meghatározóak lesznek, tekintettel arra, hogy már beépültek az európai jogi gondolkodásba is. Mindezek pedig olyan kérdések, amelyek meghatározzák azokat az uniós politikákat, melyek az EU jövőjéhez és az uniós polgárok mindennapi életéhez szervesen kapcsolódnak.

A tagállamok, az intézmények és a szakpolitikák poszt-brexit alakulásának vizsgálata elengedhetetlen hazánk szempontjából is. A következőkben ezért három alponban vizsgálom az egyes kérdéseket,

---

<sup>15</sup> Az első Brexit-népszavazáson, 1975. június 5-én, 64,62%-os részvételi arány mellett a szavazók 67,23%-a döntött az EGK-ban maradás mellett.

<sup>16</sup> John A. HILL: "The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal", (*Georgia Journal of International & Comparative Law*, 335, 1982, 336.), Forrás: <http://digitalcommons.law.uga.edu/gjicl/vol12/iss3/4>.

<sup>17</sup> Ismeretlen szerző: *European Community: We'll Love You and Leave You*, Economist, 1981. július 25-ei szám, 53. o., (Sajnos az archívum elérhetősége már csak díj fizetése ellenében lehetséges, így a link a továbbiakban a korábban hivatkozott formában nem elérhető.)

<sup>18</sup> A 2017. március 29-i kilépésre vonatkozó döntést közlő értesítés megküldésétől egészen a kilépési szerződésben rögzített kilépési napig, 2020. január 31-ig. Jelenleg – 2020. dec. 31-ig – a jövőbeli kapcsolatok tárgyalására rendelkezésre álló átmeneti időszakban vagyunk.



különösen kiemelve Magyarország és a közép-kelet európai térség helyzetét a poszt-brexít európai térségben.

## 2. AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG KILÉPÉSÉNEK LEHETSÉGES HATÁSAI A TAGÁLLAMOKRA, AZ INTÉZMÉNYEKRE ÉS POLITIKÁKRA

Az Egyesült Királyság kilépésének gyakorlati hatásait nehéz egymástól elválasztani, különösen, ha a tagállamok, az intézmények és az egyes politikák szintjéről beszélünk. A tagállamok helyzete és dominanciája ugyanis az uniós intézményekben betöltött szerepvállalásukban mutatkozik meg, amely jelentősen kihat az egyes közös politikák alakulására. A témakör tehát rendkívül komplex, a vizsgált kérdések egymástól nehezen elválaszthatók. A következő alpontokban külön mutatom be a brexít esetleges hatásait a tagállamokra, az uniós intézményekre és a közös politikákra.

### 2.1. Az Egyesült Királyság kilépésének lehetséges hatásai a tagállamokra

E körben a poszt-brexít hatásokat a tagállamok EU-ban betöltött súlyához kapcsolom. Egy tagállam dominanciáját gazdasági fejlettsége mellett népességszáma is meghatározza. Mindenképp fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Egyesült Királyságot az *Eurostat* adatai<sup>19</sup> szerint a 66 millió fős lakosságával az EU harmadik legnagyobb tagállama (volt) Németország csaknem 83 millió fős populációját és a kb. 67 millió fővel a második helyen álló Franciaországot követően. A UK kilépése a kontinentális nagyhatalmak (német, francia) dominanciáját erősítheti, de a közép-kelet európai államok szerepére is hatással lesz. Értem ez alatt, hogy Lengyelország (a 37 millió lengyel állampolgárral) a brexittel a „nagy tagállamok közé lép”, amely a V4-partnerségben részt vevő Magyarország, Szlovákia és Cseh Köztársaság együttes szerepét is dominánsabbá teheti. A V4-ek együtt kb. 64 millió állampolgárral csaknem Franciaország népességét teszik ki. Lengyelország mellett Spanyolország jut erősebb pozícióhoz a brexitnek köszönhetően, Olaszország eddig is a negyedik helyen szerepelt, most állampolgárainak köszönhetően dobogós helyhez jutottak.

---

<sup>19</sup>Az adatok elérhetőek:

<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001>

A tagállamok népességszáma több szempontból is releváns tényező. Vegyük például az Európai Unió Tanácsának (Tanács) szavazati mechanizmusait, pontosabban a minősített többséggel történő szavazás<sup>20</sup> egyes eseteit. (Egyszerű többséggel és egyhangúlag eldöntött kérdések esetén a népességszám jelentéktelen, hiszen a Tanács minden egyes tagja egy szavazattal rendelkezik. Egyszerű többséggel szavaz a Tanács például eljárási ügyekben (saját eljárási szabályzatának elfogadásakor), a Tanács Főtitkárságát érintő szervezeti ügyekben, a szerződésekben meghatározott bizottságokra nézve irányadó szabályok elfogadásakor), illetve, amikor a Bizottságot tanulmányok készítésére és javaslatok benyújtására kéri fel. Egyhangú szavazásra a tagállamok által érzékenynek tartott kérdésekben kerül sor. Ilyen például a közös kül- és biztonságpolitika (bizonyos esetek kivételével), az uniós polgársághoz fűződő jogok kiterjesztése, az uniós tagság, vagy épp a közvetett adózásra vonatkozó nemzeti jogszabályok harmonizációja. Ez utóbbit, ha más tagállam nem, Írország minden bizonnyal vétőzni fogja a továbbiakban is, ameddig a nagy amerikai cégek (*Apple, Google, Starbucks, Facebook, Airbnb* stb.) nem mozdítják el európai központjaikat onnan. Tehát az egyszerű többség és az egyhangú döntéshozatal esetén a tagállamok beleszólása egyenlő, függetlenül a tagállam népességszáma szerinti méretétől.)

A minősített többségi szavazás a Tanácsban leggyakrabban alkalmazott szavazási mód. 2014. november 1-je óta a minősített többségi szavazás során ún. *kettős többségi szavazás* elve érvényesül, felváltva, a korábbi, tagállamok súlyozására épült szabályokat. A hatályos szabályok értelmében, ha a Tanács az Európai Bizottság vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője javaslatáról szavaz, akkor beszélünk minősített többségről, ha a következő két feltétel teljesül:

- a tagállamok 55%-a (vagyis a gyakorlatban a 27 tagállamból 15) a javaslat mellett szavaz, és
- a javaslatot támogató tagállamok az EU teljes népességének legalább 65%-át képviselik.

A szavazás során tehát duplán hangsúlyozzák a többség érdekét, nemcsak a tagállamok „darabszámát” hanem azok népességszámát is figyelembe véve. A tagállamok védelme érdekében bevezetett *blokkoló kisebbség* szintén a tagállamok népességét veszi alapul. A blokkoló kisebbségnek legalább négy, az Unió népességének több mint 35 %-át képviselő tagállamából kell állnia. Az EU népessége a brit kilépésig körülbelül 516 millió fő volt, amelynek 35%-a kb. 180 millió fő. Ez a brexitet követően jelentősen változik, az EU népessége így már csak 450 millió fő, a blokkoló kisebbség összetételére ez adott esetben nagymértékű hatással lehet. A kilépésig ugyanis a blokkoló

---

<sup>20</sup> Lásd erről az Európai Unió Tanácsa: Megjegyzések a Tanács Eljárási Szabályzatához, az Európai Tanács és a Tanács Eljárási Szabályzata c. dokumentumot.

Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/media/29811/qc0415692hun.pdf>

kisebbséghez szükséges 35%-hoz kellett pl. Németország (83 millió fő), Franciaország (67 millió fő), Románia (19 millió fő) és Hollandia (17 millió fő) együttes fellépése, amellyel ezen négy állam blokkolhatta a további 24 állam döntését. A brexitet követően a 450 millió uniós polgár 35%-a közel 160 millió fő, amely kedvez a nagyobb államoknak, összejöhet például a két legnagyobb állam (Németország (83 m. fő) és Franciaország (67 m. fő)), valamint egy közepes méretű (Belgium (11 m. fő)) és egy kis tagállam (Luxembourg (600 ezer fő)) együttműködésével. Viszont – és ez a középkelet európai térség szempontjából különös relevanciával bír – nem tud blokkoló kisebbséget alkotni a jelenlegi keretek között: V4 államok (64 m. fő), Balti államok (együttesen kb. 6 m. fő), Dánia (5,8 m. fő), Svédország (10 m. fő), Finnország (5,5 m. fő), Szlovénia (2 m. fő) és Horvátország (4 m. fő). Együttesen a felsorolt 12 tagállam népessége kb. 98 millió fő. Tehát a brexit tagállamok népességszám szerinti súlyát eltolta, amely az eddig közepesen nagy méretűnek tekintett államok – Spanyolország, Lengyelország, Olaszország – helyzetét ugyan erősítette, viszont a például a Tanács döntéshozatalában a kisebb és közepes méretű államok szerepét gyengítette. A blokkoló kisebbség a Tanács döntéshozatalában a kisebb tagállamok védelmére beiktatott mechanizmus. Mivel a brexitet követően funkciója megkérdőjelezhetővé válik, meglátásom szerint az alkalmazásához szükséges arányok reformra szorulhatnak. Gyakorlatilag megállapítható, hogy korábban kb. 180 millió fő kellett a blokkoló kisebbséghez, jelenleg kb. 160 millió fő. Amennyiben a britek a blokkolók közt voltak, 66 millió főt adtak a döntés vétőjához, mely korábban szükséges népességszám értékének kb. harmada volt. Kilépésük csupán 20 millió fővel csökkentette a blokkoló kisebbséghez szükséges értéket, viszont a kis államok (pl. Málta, Ciprus, Balti államok, Szlovénia, Luxemburg, Horvátország, Dánia, stb.) egyet nem értése esetén ez jelentősen megnehezíti helyzetüket érdekeik érvényre juttatása során. A fentebb bemutatott szélsőséges esetben ugyanis az EU említett 12 tagállama együttesen (98 millió fővel) sem tudja blokkolni pl. négy nagyobb állam politikai szándékát. A fent említett szabályok mellett vannak különleges esetek is. Ilyen például, ha a Tanács nem minden tagja vesz részt a szavazásban (például az egyes szakpolitikai területeken lehetséges önkéntes kívülmaradás miatt), akkor az adott határozat elfogadott, amennyiben a Tanács szavazó tagjai közül a részt vevő tagállamok népességének legalább 65%-át képviselő 55%-a a javaslat mellett szavaz. Amikor a Tanács nem a Bizottság vagy a főképviselő által benyújtott javaslatról szavaz, az adott határozat akkor minősül elfogadottnak, ha úgynevezett *megerősített minősített többség* jön létre. Ehhez szükséges feltételek:

- a Tanács tagjainak legalább 72%-a mellette szavazzon, és
- e tagok az EU népességének legalább 65%-át képviseljék.

Tehát a jogalkotásban és az egyes szakpolitikák koordinációjában kulcsszerepet betöltő Tanács döntéshozatalában a tagállamok népességének különös jelentősége van. Ezen szavazati mechanizmusokra a brexit szükségképpen hatással van. Erre tekintettel, a brit kilépést követően gyakrabban kerülhet sor az ún. *joanninai-kompromisszum*<sup>21</sup> alkalmazására.

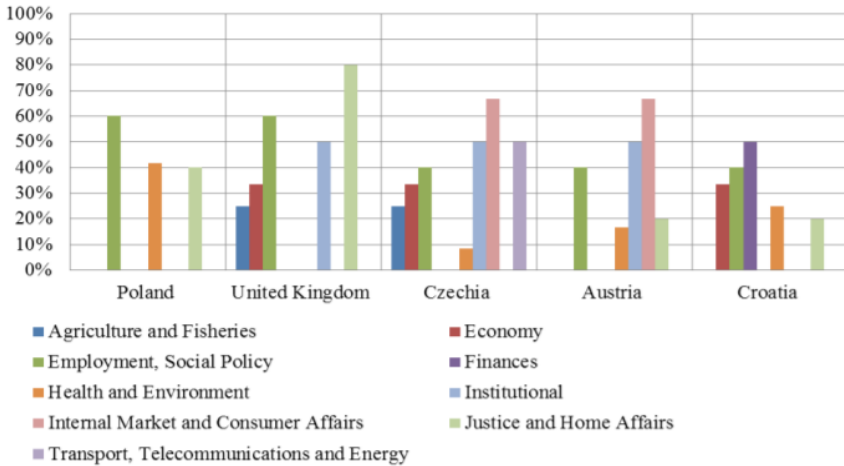
A brexit arra készít valamennyi tagállamot, hogy átértékelje helyzetét az Európai Unióban. Magyarországot a brexit több szempontból is érinti, főleg, hogy az egyes szuverenitáshoz kapcsolódó kérdésekben az Egyesült Királysággal és Lengyelországgal általában közös nevezőn voltunk és számos együttműködésben a magyar álláspont is inkább a *fontolva haladást* képviseli, a nemzeti érdekek szem előtt tartásával és erőteljesebb érvényre juttatásával. Nem lényegtelen az sem, hogy az Egyesült Királyság a legnagyobb eurozónán kívüli tagállam volt, mely a pénzügyi és gazdasági szuverenitás kapcsán jelentett partnerséget számunkra.<sup>22</sup> Az Egyesült Királysággal, a Cseh Köztársasággal, Lengyelországgal, Ausztriával és Horvátországgal számos szabályozási területen kölcsönösen ellenezte Magyarország a jogalkotási javaslatot. A britekkel a bel- és igazságügyi együttműködés tekintetében 80%-ban, a foglalkoztatás és szociális politika területén 60%-ban, az intézményekhez kapcsolódó kérdésekben 50%-ban, a gazdaság és mezőgazdaság valamint a halászati politikát tekintve 20-35%-ban képviseltünk hasonló álláspontot.<sup>23</sup> Az egyes területekről és a középkelet európai térség, valamint az Egyesült Királyság szavazati tendenciáiról lásd az alábbi grafikon:

<sup>21</sup> A tagállamok kérhetik a lisszaboni szerződés 7. nyilatkozatában foglalt „*joanninai-kompromisszum*” alkalmazását. Ez a rendelkezés abban az esetben is lehetővé teszi a tagállamok egy csoportja számára, hogy valamely szöveggel szembeni ellenkezését érvényre juttassa, ha a csoport létszáma nem elegendő a blokkoló kisebbség létrehozásához. Ebben az esetben a tagállamok csoportjának jeleznie kell a Tanácsnak, hogy ellenzik valamely aktus elfogadását. A Tanácsnak ekkor *minden tőle telhetőt meg kell tennie annak érdekében, hogy kielégítő megoldást találjon a tagállamok csoportja által felvetett aggodalmakat illetően*. A Tanács ilyen irányú döntésének ésszerű határidőn belül és az uniós jog által meghatározott kötelező határidők sérelme nélkül kell megszületnie. A „*joanninai-kompromisszum*” tehát mindenekelőtt egy politikai kompromisszum.

<sup>22</sup> Az Európai Unió Tanácsa nyilvánosan elérhető szavazási eredményei éves bontásban az egyes javaslatokhoz kapcsolódóan itt érhető el: [https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out?PUB\\_DOC=%3Eo&DOC\\_SUBJECT=VOTE&i=VT&ROWSPP=25&DOC\\_LANCD=EN&ORDERBY=DOC\\_DATE+DESC&typ=SET&NRROWS=5000&RESULTSET=1&DOC\\_YEAR=2010](https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out?PUB_DOC=%3Eo&DOC_SUBJECT=VOTE&i=VT&ROWSPP=25&DOC_LANCD=EN&ORDERBY=DOC_DATE+DESC&typ=SET&NRROWS=5000&RESULTSET=1&DOC_YEAR=2010)

<sup>23</sup> A témakörrel részletesebben lásd: Kocsis Levente – Kovács Attila: *Future Prospects of EU Legislation in a Post-Brexit Council (2) / A brexit utáni Tanács uniós jogalkotási kilátásai (2)*, KKI-Policy Brief, E-2020/24., elérhető: [https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/03/24\\_KKI-Policy-Brief\\_UK\\_EU\\_HU\\_Kovacs\\_Kocsis\\_20200309.pdf](https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/03/24_KKI-Policy-Brief_UK_EU_HU_Kovacs_Kocsis_20200309.pdf)

The Frequency of Mutual Opposition Relative to Hungarian Opposition by Policy Area



Source: the Authors' own calculations based on data from the EU's [Open Data](#) service.

1. Ábra: KOC SIS Levente – KOVÁCS Attila: *Future Prospects of EU Legislation in a Post-brexít Council (2)*, KKI-Policy Brief, E-2020/24. Forrás: [https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/03/24\\_KKI-Policy-Brief\\_UK\\_EU\\_HU\\_Kovacs\\_Kocsis\\_20200309.pdf](https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/03/24_KKI-Policy-Brief_UK_EU_HU_Kovacs_Kocsis_20200309.pdf)

A brit kilépés egyik esetleges következménye lehet többek között az európaizációs törekvések felgyorsulása, pl. a közös pénz kiterjesztését illetően.

A tagállamok népességszáma a Tanács mellett az Európai Parlament esetén is relevanciával bír. Viszont arra tekintettel, hogy az Európai Parlament képviselői nem kifejezetten a tagállamokat, hanem a tagállamaik állampolgárait, tehát az uniós polgárokat képviselik, erről a poszt-brexít hatásról a 2.2. alfejezetben szólok a többi uniós intézményre gyakorolt hatások mellett.

## 2.2. Az Egyesült Királyság kilépésének lehetséges hatásai az egyes uniós intézményekre

A 2.1.-es pontban a brexit tagállamok helyzetére gyakorolt általános hatása mellett kitértem a tagállamok képviselőiben markáns szerepet betöltő Tanácsra, egészen pontosan a tanácsi döntéshozatali mechanizmusok esetleges változására. Az uniós intézményekre gyakorolt hatás vonatkozásában kiemelendő az Európai Parlament összetételében bekövetkező változás vizsgálata. Egyrészt azért, mert ebben az intézményben kap a Tanácshoz hasonlóan szerepet a tagállamok népességszáma, másrészt

azért mert ez az (egyetlen) intézmény képviseli az uniós polgárokat. Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa a tagállamokat képviseli a politikai irányok kialakítása és a jogalkotás során, az érme másik oldalán viszont mi, uniós polgárok állunk. Képviseletünket az egyetlen közvetlenül választott uniós intézményként az Európai Parlament látja el. Ezért jelentősége van annak, hogy az egyes tagállamok képviselői száma hogyan alakult a brexitet követően, és az egyes új mandátumok mely frakciók munkáját támogatják az elkövetkező 5 éves ciklusban.

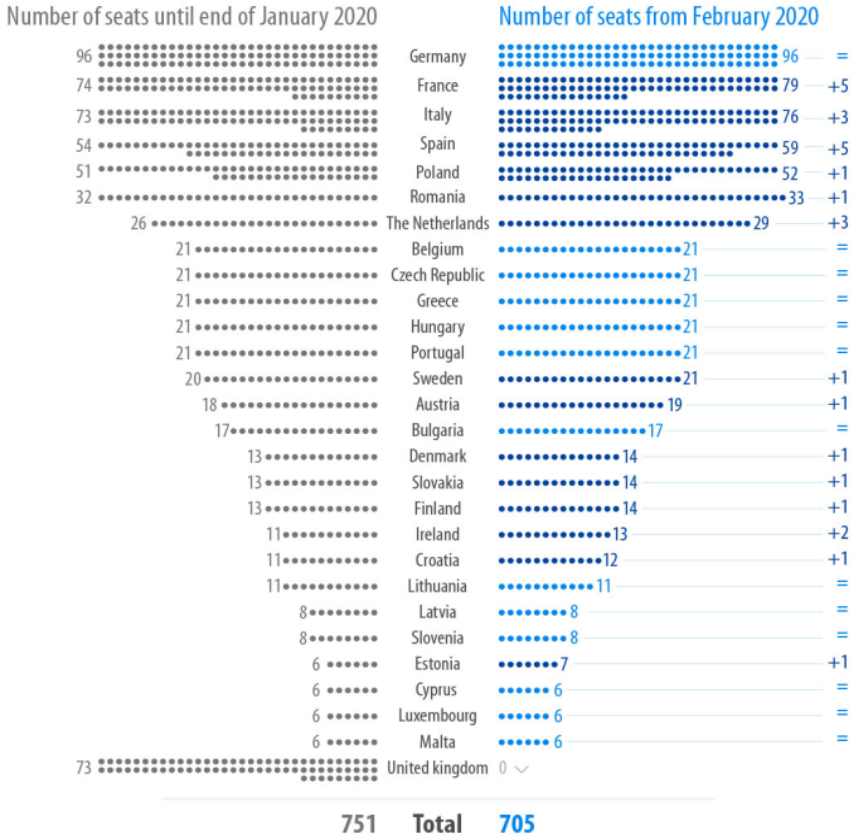
Hosszas vita volt arról a kilépési tárgyalások mellett, hogy a kilépéssel „felszabaduló” brit képviselői helyekkel (73 mandátum) mi legyen a jövőben. Végül, az Európai Tanács határozatában<sup>24</sup> rögzítette a kérdést, amely szerint a Szerződésben maximalizált 751 képviselői hely a következőképpen alakult 2020. január 31-ét követően. Az Egyesült Királyság 73 helyéből 27-et szétosztottak a többi tagállam között, 46-ot pedig az EU-hoz csatlakozó új országok számára tartanak fenn. Így az EP-képviselők száma összesen 705-re csökkent.<sup>25</sup> A tagállamok állampolgárainak (az uniós polgárok) képvisellete így a következőképpen alakult:

---

<sup>24</sup> Az Európai Tanács (EU) 2018/937 határozata (2018. június 28.) az Európai Parlament összetételének megállapításáról, HL L 165I

<sup>25</sup> Az Európai Parlament Sajtószolgálatának közleménye szerint: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20180126STO94114/a-kepviseloi-helyek-cloisztasa-a-2019-es-europai-valasztasok-utan>

The number of MEPs per country has been modified following the UK's departure from the EU at the end of January 2020.



2. Ábra: Az Európai Parlament Sajtószolgálatának közleménye 2020.01.31-én a képviselői helyek újraelosztásáról. Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200130IPR71407/redistribution-of-seats-in-the-european-parliament-after-brexit>

Az első szembetűnő – és egyértelmű – konklúzió, ami levonható az ábra alapján, hogy negatív irányba semelyik tagállam mandátumszáma sem változott, tehát csökkentés nem történt. Képviselőség-növekedés 14 tagállam vonatkozásában került megállapításra. Magyarország képviselői helyeinek száma nem változott a brexittel, azonban a közép-kelet európai térséget illetően több változás is van, amelyeket érdemes összegezni.

- Lengyelország +1 képviselőt,
- Románia +1 képviselőt,
- Ausztria +1 képviselőt,
- Szlovákia +1 képviselőt,
- Horvátország +1 képviselőt küldhet az Európai Parlamentbe.

A térség tekintetében a +5 mandátum nem tűnik túl jelentős változásnak, a kérdés sokkal inkább a szét nem osztott 46 képviselői hely tagelölt államok közti szétosztása lehet, de ez még több kül- és belpolitikai tényezőtől is függ.

A brexit következménye az Európai Parlament és az egyes tagállamok kapcsolatában sokkal inkább az intézményi (belső) arányok változásában jelentkezhet a gyakorlatban. Franciaország arányaiban nagyot nyert, +5 képviselőt delegálhatott, mellyel így (79 mandátum) közeledett Németország képviselői számához (96) és arányaiban 6,7%-kal emelkedtek mandátumai. Franciaország mellett Spanyolország kapott +5 képviselőt, mely esetükben 9%-os emelkedést jelent a képviselők számában a korábbiakhoz képest. Lengyelország esetében a +1 fő csupán 1,9%-os emelkedést jelent. Ezzel szemben Románia +1 képviselője 3%-os emelkedést jelent. Olaszország +3 képviselője 4%-os emelkedést jelent.

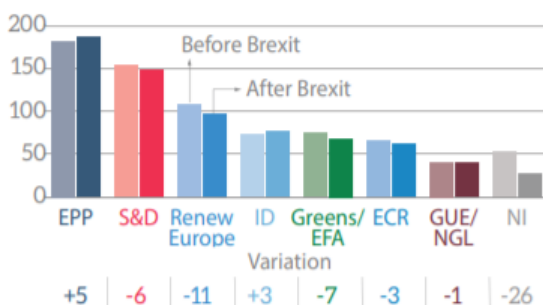
A közép-kelet európai térségben talán Ausztria, Horvátország és Szlovákia *jártak jól* a mandátumok újraelosztásával, +1 képviselői helyük az előbbi esetében 5,5%-os, Horvátország esetében 9%-os, az utóbbi esetében pedig 7,6%-os emelkedést jelent a korábbi számokhoz képest. Az a konklúzió vonható le e tekintetben, hogy az Egyesült Királyság kilépése a tagállamok polgárainak képviseletét illetően nem jelent szignifikáns változást, legalábbis a közép-kelet európai térséget tekintve. Franciaország, Spanyolország és Olaszország kerültek előnyösebb helyzetbe a +5 és +3 mandátummal.

A Parlament vonatkozásában azonban – ahogy fentebb kifejtettem – sokkal többet számít, hogy az egyes képviselők mely frakcióhoz tartoznak (mint az, hogy melyik tagállam választói delegálták), és az, hogy milyen dossziékhoz jutnak.

Az egyes képviselőcsoportok helyeinek változásáról lásd a következő ábrát:



## Size of political groups before and after Brexit



3. Ábra: Az egyes frakciók képviselői számának alakulása a brexit következtében. Forrás: EU Parliament Infrográfia, elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/642259/EPRS\\_ATA\(2020\)642259\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/642259/EPRS_ATA(2020)642259_EN.pdf)

Mind a hét képviselőcsoport esetén megfigyelhetünk változást a brexitnek köszönhetően. Az *Európai Néppárt* +5 képviselőt, az *Identitás és Demokrácia* +3-t kapott, míg a többi frakció létszáma csökkent. Az *Újítsuk meg Európát* csoport -11 főt, *Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége* -6 főt, a *Zöldek/Európai Szabad Szövetség* -7 főt, az *Európai Konzervatívok és Reformisták* -3 főt, az *Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal* -1 főt és a független képviselők csoportja -26 főt realizálhatott 2020. február 1-jével. Ezek meghatározó változásokot jelenthetnek az elkövetkező évekre a jogalkotás irányait tekintve, legalábbis a Parlament vonatkozásában.

Az Európai Unió intézményei közül a Parlamentet és a Tanácsot követően fontosnak tartom az Európai Unió Bíróságát kiemelni. Az egyes intézményekre gyakorolt *brexit-effektust* nehéz lenne összehasonlítani, hiszen minden intézménynek más funkciója van. Uniós jogi szempontból hatalmas relevanciával bír a Bíróság ítélkezési gyakorlata, érvelésének és indoklási stílusának tendenciái. Az Európai Bíróság – mint az uniós jog értelmezésének kizárólagos letéteményese – az elmúlt évtizedekben a szövvényes közösségi, majd uniós jogrendszer *kialakításában* jelentős szerepet vállalt. A klasszikus hatalmi ágakat figyelembe véve ugyan semmiképp sem a jogalkotó hatalmi ághoz tartozik, (hanem leginkább az igazságszolgáltatási ághoz), mégis a jogalkotás *utómunkáiban* vesz részt, amikor az előzetes döntéshozatali eljárások során a Tanács és a Parlament által alkotott jogszabályok értelmezéséről dönt. Az előzetes döntéshozatal során tulajdonképpen megtölti tartalommal az egyes rendelkezéseket, mely kötelező a tagállami bíróságokra nézve. Eljárásai széles mozgásteret biztosítanak az intézmény számára. Ahogy említettem, az Európai Bíróság nem nevezhető hagyományos igazságszolgáltatási szerepet betöltő

forumnak. Bár szupranacionális szinten a klasszikus montesquieu-i hatalommegosztás-elv nem érvényesül, azonban az intézményrendszerben a fékek és egyensúlyok jelen vannak, mely egy adott szinten biztosítja az intézményi függetlenséget.<sup>26</sup> Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára a brit jogi gondolkodás, a *common law* rendszer szükségszerűen hatást gyakorolt az Egyesült Királyság 1973-as csatlakozásától kezdődően. Habár a Bíróság munkanyelve a francia, az egyes eljárások nyelve valamennyi tagállam hivatalos nyelve lehet, attól függően, hogy az eljárásban melyik tagállam vagy nemzeti bíróság érintett. A francia *terminus technicus*-okat kiegészítették a brit kifejezések és a kölcsönös egymásra hatásból alakulhatott ki az az uniós jogi nyelvezet, mely rendkívül sokszínű és értékes, ugyanakkor problematikus is tud lenni.<sup>27</sup>

A *common law* és a kontinentális jog stílusának kombinációja tehát az Európai Bíróság eljárásában hozzájárult ahhoz, hogy az elmúlt évtizedekben az EU egyik legbefolyásosabb intézményévé váljon tevékenysége révén. A lisszaboni szerződés tovább erősítette a Bíróság dominanciáját azáltal, hogy ítélkezési gyakorlata jogforrási rangot kapott, mellyel az igazságszolgáltatási funkciót és a jogalkotó funkciót *közelítette*, még ha ez ebben a formában nem is deklarálnak.

Az Európai Bíróságot kezdetben francia impulzusok érték, azonban a brit csatlakozás után a precedens jog (a *stare decisis* elvével) formálta a testület ítélkezési stílusát. Talán lassan az Európai Bíróság válhat az EU legbefolyásosabb intézményévé, azáltal, hogy a jogi aktusok értelmezési kereteiről (tartalmáról) vagy épp azok megsemmisítéséről dönt. Ítéletei kötelező jogi erővel bírnak valamennyi tagállamban, a nemzeti bíróságoknak követniük kell a kiadott értelmezéseket. A Bíróság gyakorlata tehát a nemzeti jogrendszer részévé válik, amely – minél régebb óta áll fenn a tagállami

---

<sup>26</sup> Az uniós intézményrendszerről lásd még többek között: BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere* (Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019). Elérhető: [http://www.kiadvanyok.ludovika.hu/users/default/dialogcampus/ebooks/978-615-6020-78-9%20/pdf/web\\_boka\\_gombos\\_szegedi\\_az\\_europai\\_unio\\_intezmenyrendszere.pdf](http://www.kiadvanyok.ludovika.hu/users/default/dialogcampus/ebooks/978-615-6020-78-9%20/pdf/web_boka_gombos_szegedi_az_europai_unio_intezmenyrendszere.pdf) és TORMA András: „A nemzeti és az európai közigazgatás fogalmi elemei” In: TORMA András (szerk.): *Európai közigazgatás*, (Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015 225-232.)

<sup>27</sup> A tagállamok jogi nyelveinek alkalmazásáról, nyelvi hatásokról, terminológiai dilemmákról lásd: SOMSSICH Réka: „Nyelvi hatások, kölcsönhatások, eltérések és félreértések a soknyelvű uniós nemzetközi magánjogban” In: RAFFAI Katalin - SZABÓ Sarolta (szerk.): *Honeste benefacere pro scientia: Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából*, (Budapest, Pázmány Press, 2019, 53-64.). SOMSSICH Réka: „Linguistic Equality and Language as a Legal Risk for Legislating in the European Union” In: Emilia MISCENIC - Aurélien RACCAH (szerk.): *Legal Risks in EU Law: Interdisciplinary Studies on Legal Risk Management and Better Regulation in Europe*, (Zürich, Svájc: Springer International Publishing, 2016. 63-86.)

jogviszony – annál nagyobb összefonódást jelent. Ezáltal meghatározhatja indirekt módon a nemzeti jogalkalmazási tendenciákat is.

A kilépésig, illetve az átmeneti időszakban a kihirdetett ítéletek a brit jogrendszer részét képezik. Sőt, az Bíróság ítéleteinek a kilépést követően is lesznek hatásai az Egyesült Királyságban, hiszen 47 év tagállami jogviszonyt nem lehet *meg nem történné* tenni. Az *in integrum restitutio* nem alkalmazható, az *eredeti állapot* nem hozható vissza. A szuverenitás visszavehető, hatáskörök feletti önálló rendelkezés visszaszerezhető a kilépéssel, de a jogrendszerbe már beépült és az állampolgárok által már alkalmazott jogi megoldásoktól megfosztani a rendszert nem vezetne eredményre és nem is lehetséges.

Mind a brit jogrendszer, mind az európai jog hatása kézzel fogható a jogrendszerekben. Az uniós jogot az esetjogi gondolkodás továbbra is meg fogja határozni, a *common law* hatása a brit bírók jogviszonyának megszűnését követően is érezhető lesz. Mint ahogy az angol nyelvet is fogják használni, ha más nem, azért, mert Máltán is hivatalos nyelv és Írországban is.

A *common law* jogrendszer egyik leginkább észrevehető eredménye tehát a precedensek szerepének európai jogba *helyezése*. Az esetjogi gondolkodás a kontinentális jogterületről származó uniós bírók gondolkodását is áthatja. A kölcsönös hatások az egyes rendszerek fejlődését szolgálják. A hagyományos kontinentális jogrendszerben ritkán találunk példát arra, hogy egy-egy ügy kimenetele akár teljes mértékben meghatározzon egy másik ügyet. Természetesen nem kizárt korábbi bírósági határozatok meghivatkozása, azonban arra nincs garancia, hogy azt relevánsként kezeli az eljáró bíró. Kivételt képeznek a legfelsőbb bíróságok állásfoglalásai. A hagyományos értelemben vett kontinentális igazságszolgáltatás jogforrásokon alapuló eljárás, melyben az általános jogot konkrét ügyre vonatkoztatja, alkalmazza a bíró. A nemzeti bíróságok korábbi ítéletei nem rendelkeznek jogforrási ranggal. Az Európai Bíróság ötvözte a precedensjog adta előnyöket és a kontinentális jogrendszer szolgáltatta absztrakciót. Olyan rendszert alkotott, amelyben figyelembe veszi ugyan korábbi ítéleteit, azoktól el is térhet, ezzel kiterjesztve egy-egy jogintézmény szigorú (betű szerinti) kereteit.<sup>28</sup> Nem valószínű, hogy a brit kilépéssel ezen változtatna a Bíróság. Egyrészt, a kialakított rendszer széles mozgásteret biztosít mind az értelmezés, mind az egyes kérelmek befogadását illetően. Másrészt a brit jogi kultúra számos értéket adott az EU jogának, amelyre az európai sokszínűség jegyében méltán büszkék lehetünk.

---

<sup>28</sup> Ezt nevezzük „*Luxemburg Judicial Style*”-nak. A témakörrel lásd még többek között: G. NICOLA: „Fernanda: Luxembourg Judicial Style with or without the UK.” (*Fordham International Law Journal*, 2017, Vol. 40, No. 5, Article 7, 1505-1534.)

Ezekből következően egyes szerzők<sup>29</sup> előjelzése szerint a brit kilépéssel nem várható az Európai Bíróság belső működését illetően jelentős változás. Az Európai Bíróság azon brit tagjainak, akiknek megbízatása tagállami állampolgársághoz és a tagállam uniós tagállami jogviszonyához kapcsolódik (bírák), megszűnik jogviszonyuk a kilépéssel. Kérdéses azon brit munkatársak helyzete, akik pozíciójának betöltése nem függ tagállami állampolgárságuktól. A Szerződés értelmében ilyen lehet a brit főtanácsnok asszony helyzete. *Eleanor Sharpston* főtanácsnok asszony (amellett, hogy brit-luxembourgi kettős állampolgár), pozíciója betöltése nem igényli valamelyik tagállam állampolgárságát. Az ítélkezési gyakorlatot tekintve nem valószínű, hogy radikálisan megváltoztatja a Bíróság joggyakorlatát az Egyesült Királyság kilépése. Nyilvánvaló, hogy az Európai Bíróság ítélkezési stílusának mechanizmusai a közös jogi hagyományokon alapulnak és egymással kölcsönhatásban formálódtak az elmúlt közel hat évtizedben, amely hatás a továbbiakban is érezhető lesz.

Az uniós intézmények és tagállamok vonatkozásában kiemelendő többek között a brexit költségvetésre gyakorolt hatása is. Az Egyesült Királyság kilépése több szinten is hatást gyakorol az uniós büdzsére. Az egyszeri hatások szintjén például a *brexit Bill* bír relevanciával, de a strukturális hatások középtávon jelenthetnek változást az EU számára. Egyes szerzők<sup>30</sup> szerint az Egyesült Királyság nélkül az EU költségvetése állandó finanszírozási hiányosságokkal nézne szembe. A költségvetés elemzése önálló kutatás tárgyát képezheti, amelyre ezen tanulmány keretei között nem térek ki. Összességében a költségvetésre gyakorolt *brexit-effektus* meghatározhatja az intézmények működését és a tagállamok támogatásait egyaránt.<sup>31</sup>

### 2.3. Az Egyesült Királyság kilépésének lehetséges hatásai az egyes uniós politikákra

A brexit – ahogy hatást gyakorol a tagállamok pozíciójára és az intézmények működésére – szükségképpen meghatározza majd bizonyos szakpolitikák alakulását is. Tekintettel arra, hogy a politikák formálása nem elválasztható a tagállamokra és az intézményekre gyakorolt hatásoktól, ezen alponban elsősorban összegzem a fentebb kifejtetteket és levonom a szakpolitikákra vonatkozó következtetéseket.

---

<sup>29</sup> Uo.

<sup>30</sup> Eulalia RUBIO - Jörg HAAS: „Brexit and the EU budget: threat or opportunity?“, Policy Paper 183, (*Jacques Delors Institute*, 2017), elérhető: [https://www.researchgate.net/publication/312939055\\_Brexit\\_and\\_the\\_EU\\_budget\\_threat\\_or\\_opportunity](https://www.researchgate.net/publication/312939055_Brexit_and_the_EU_budget_threat_or_opportunity)

<sup>31</sup> Lásd a témáról többek között: Deutsche Bank kutatása: *EU budget: Who's to pay for Brexit?*, [www.dbresearch.com](http://www.dbresearch.com), EU Bizottság összefoglalója a témában: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/wm\\_19\\_6053](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/wm_19_6053)

A szakpolitikák fejlesztése, az együttműködés és a harmonizáció (továbbá a jogegységesítés) mértéke összefügg a Tanács működésével. Azok a jogalkotási javaslatok juthatnak nagyobb szerephez a kilépéssel, amelyeket az Egyesült Királyság nem támogatott tagállami jogviszonya fennállása alatt. Ahol akár a blokkoló kisebbségben, akár egyhangú döntéshozatal során a javaslatot ellenző államok sorában jelentős szerepet töltött be az Egyesült Királyság az Unió harmadik legnagyobb tagállamaként, akár fel is gyorsulhat a jogalkotás a kilépés hatására.

Ilyen terület lehet többek között a foglalkoztatáspolitikai és szociális szféra, amelyben – Magyarországhoz hasonlóan – a britek sem a harmonizációt támogatták. A tagállami hatáskörök következetes védelme, a szuverenitás és a nemzeti érdekek előtérbe helyezése közös pont volt a brit – közép-kelet európai tengelyen. A szuverenitáshoz szervesen kapcsolódó kérdésekben – mint például az adózás – felgyorsulhatna az együttműködés ösztönzése, azonban pont ezen a területen a jogalkotás egyhangúságot követel, amely vélhetően még hosszú ideig nem várható. Azokon az együttműködési területeken, amelyeken a britek *opt-out*-ot gyakoroltak és kimaradtak (pl. számos büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködéshez kapcsolódó mechanizmus), szorosabbá válhat a tagállamok együttműködése.

A minősített többséggel eldönthető javaslatok között lehet szerepe a brit kilépésnek leginkább. A mezőgazdaság és halászat, energiaügy, telekommunikáció, közlekedéspolitikai olyan kérdések, amelyekre ösztönzően hathat az Egyesült Királyság kilépése. A bel- és igazságügyi együttműködés is olyan területet jelent, ahol a britek lassították a közös politikákat.

A belső piac vonatkozásában fontos, hogy amennyiben az Egyesült Királyság továbbra is szeretne kereskedelmi kapcsolatokat fenntartani a tagállamokkal, a belső piac szabályait, sztenderdjeit el kell, hogy fogadja, így az uniós jog továbbra is hatást fog gyakorolni a brit rendszerre. Az uniós jog extraterritorialitása számos területen tetten érhető, nemcsak a gazdasági sztenderdeket tekintve, hanem a környezetvédelmi előírásokat is. A kilépés a 2.1. pontban vizsgált tanácsi döntéshozatalra lehet leginkább hatással, így a jogalkotásra. A brit polgárok és vállalkozások érintettsége sokkal kézzelfoghatóbb lesz uniós polgári jogállás és az európai társaságokra vonatkozó szabályok hiányában, azonban ezek tendenciái nagymértékben függenek az átmeneti időszakban (jelenleg) kidolgozandó részletszabályoktól. Sem az Egyesült Királyságnak, sem az EU-nak nem érdeke a gazdasági és társadalmi kapcsolatok ellehetetlenítése.

A tényleges hatások azonban az átmeneti időszak letelte után válhatnak láthatóvá, hiszen jelenleg – 2020. december 31-ig – még minden együttműködés a korábbiak szerint fenntartásra kerül. Talán árnyalja a helyzetet, hogy az elmúlt hónapokban a brexit mellett a koronavírus-járvány okozta közegészségügyi kérdések terhelik az uniós intézmények és tagállamok mindennapi kommunikációját, így kevesebb energia jut a kilépés

hatásainak felmérésére. Az Európai Unió jövőjét, az együttműködések tendenciáit szükségképpen meghatározza majd a brexit is, azonban e mellett számos kül- és belpolitikai tényező is relevanciával fog bírni. A külső hatások a belső kohéziót erősítik, így a koronavírus világjárvány és az ehhez kapcsolódó gazdasági kérdések (válság elkerülése, munkanélküliség csökkentése, vállalkozások védelme, bankok védelme stb.) megfelelő menedzselése csak néhány azon kérdések közül, melyek jelenleg az Unió mindennapjait meghatározzák. Teljes képet a szakpolitikák jövőjéről néhány év távlatból kaphatunk majd.

### 3. KÖVETKEZTETÉSEK, ZÁRÓ GONDOLATOK

Összességében elmondható, hogy az Egyesült Királyság kilépése számos gyakorlati kérdést vet fel, amelyek meghatározzák, meghatározhatják az Európai Unió és a tagállamok helyzetét egyaránt.

A tagállamok szintjén a népességszám szerinti *rangsor* változik, Olaszország harmadik helyre, Lengyelország pedig negyed helyre kerül. A lengyel pozíció erősödése fontos lehet hazánk és a közép-kelet európai térség érdekeinek képvisellete szempontjából is, hiszen mind a V4-es együttműködésben, mint a régió képviselétében pozitívumként értékelhető. A tagállamok népességszámának két intézmény esetén van valós relevanciája, a Tanács és a Parlament esetében. A tanácsi döntéshozatali mechanizmusok közül a minősített többséggel eldönthető szavazások körében van jelentősége kilépésüknek, hiszen az EU harmadik legnagyobb államaként a blokkoló kisebbséghez jelentős népességszámot biztosítottak. Az Európai Parlament vonatkozásában pedig a 73 brit képviselői mandátum újraelosztása jelent százalékos növekedést az új helyeket kapó 14 tagállam esetében, illetve a ki nem osztott képviselői helyek jelenthetnek majd az újonnan csatlakozó tagjelölt államok helyzetében változást, a mely meghatározhatja a jelenlegi egyensúlyokat is.

Az intézmények esetében fontosnak tartottam azokat kiemelni, amelyek vagy a tagállamok, vagy az uniós polgárok szempontjából relevánsak. Azokat az intézményeket, melyek klasszikusan az EU-t képviselik (mint a Bizottság) e körben nem vizsgáltam. Hangsúlyosnak tartom az Európai Bíróság tendenciáinak vizsgálatát az uniós jog esetleges változásai tükrében, továbbá a Parlament és a Tanács működésében bekövetkező változások nyomán követését. A brexit valamennyi intézmény működésére hatást gyakorol, ha mást nem azon a szinten, hogy a brit közszolgák és képviselők kikerülnek, kikerülhettek ezen intézményekből. Az EU-t képviselő intézmények között azonban a tagállamok egyenlősége figyelhető meg (egy tagállam egy képviselő), így a brit kilépésnek számottevő jelentősége ezen testületek munkájában nem olyan meghatározó, mint a tagállamokat képviselő Tanács és a polgárokat képviselő Parlament esetében.

Idővel láthatóak lesznek a brexit további következményei is. Ezek figyelemmel kísérése, folyamatos elemzése elengedhetetlen mind az uniós intézmények, mint a tagállamok szempontjából. Annyi biztos, hogy a tagállami kilépési eljárás első ízben került alkalmazásra, amely lehetőséget ad mind az eljárás, mind a tárgyalások hatásvizsgálatára már most. Amennyiben más tagállam is az Európai Unióból történő kilépést határozná el, a brit kilépés precedenst szolgáltatna az eljárás lefolytatása és az egyes jogi kérdések vonatkozásában. A gyakorlati hatásokat – mint az egyes szakpolitikák tendenciái – idővel fogjuk tudni felmérni és elemezni.

## 4. IRODALOMJEGYZÉK

- 1) BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere* (Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2019).
- 2) David Ramiro TROITIÑO-Tanel KERIKMÄE-Archil CHOCHIA (szerk.): *BREXIT: History, Reasoning and Perspectives*, (Springer, 2017., elérhető: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73414-9>)
- 3) David Ramiro TROITIÑO-Tanel KERIKMÄE-Archil CHOCHIA: „De Gaulle and the British Membership in the European Communities” in: David Ramiro TROITIÑO-Tanel KERIKMÄE-Archil CHOCHIA (szerk.): *BREXIT: History, Reasoning and Perspectives*, (Springer, 2017., elérhető: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73414-9>)
- 4) David Ramiro TROITIÑO: ”The British Position towards European Integration: A Different Economic and Political Approach” (*Baltic Journal of European Studies*, Vol. 4, No. 1 (16), 119-136., doi: 10.2478/bjes-2014-0007)
- 5) Deutsche Bank: *EU budget: Who's to pay for brexit?*, [www.dbresearch.com](http://www.dbresearch.com), EU Bizottság összefoglalója a témában: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/wm\\_19\\_6053](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/wm_19_6053)
- 6) Eulalia RUBIO - Jörg HAAS: „Brexit and the EU budget: threat or opportunity?”, Policy Paper 183, (*Jacques Delors Institute*, 2017), elérhető: [https://www.researchgate.net/publication/312939055\\_Brexit\\_and\\_the\\_EU\\_budget\\_threat\\_or\\_opportunity](https://www.researchgate.net/publication/312939055_Brexit_and_the_EU_budget_threat_or_opportunity)
- 7) Udo Di FABIO: „On the Continent Alone” (*German Law Journal*, Vol. 17 – Brexit Supplement, 1 July 2016, 21-24.)
- 8) F. HARHOFF: „Greenland’s withdrawal from the European Communities” *Common Market Law Review*, (1983. 20. köet Martinus Nijhoff Publishers. 13-33)
- 9) John A. HILL: ”The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal”, (*Georgia Journal of International & Comparative Law*, 335, 1982, 336.), Forrás: <http://digitalcommons.law.uga.edu/gjicl/vol12/iss3/4>
- 10) <https://web.archive.org/web/20130212030344/>
- 11) KERTÉSZNÉ VÁRADI Szilvia: *Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai* PhD értekezés, 2013., 23., elérhető: [http://doktori.bibl.u-szeged.hu/1701/1/Kerteszne\\_Varadi\\_Szilvia\\_ertekezes.pdf](http://doktori.bibl.u-szeged.hu/1701/1/Kerteszne_Varadi_Szilvia_ertekezes.pdf)
- 12) KISS Lilla Nóra: „Exiting the EU: Pre- and Post-Lisbon” (*Curentul Juridic*, Year XXI, No. 3 (74), 2018, 13-26.), elérhető: [http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201803/recjurid183\\_1F.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201803/recjurid183_1F.pdf)



- 13) KISS Lilla Nóra: „Kilépés az Európai Közösségekből Lisszabon előtt: Grönland esete”, (*Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXVI/1, 2018.*; 8.),
- 14) KOCSIS Levente – KOVÁCS Attila: „Future Prospects of EU Legislation in a Post-brexite Council (2) / A brexit utáni Tanács uniós jogalkotási kilátásai (2.)”, KKI-Policy Brief, E-2020/24., elérhető: [https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/03/24\\_KKI-Policy-Brief\\_UK\\_EU\\_HU\\_Kovacs\\_Kocsis\\_20200309.pdf](https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/03/24_KKI-Policy-Brief_UK_EU_HU_Kovacs_Kocsis_20200309.pdf)
- 15) H. KRÄMER: „Greenland’s European Community (EC)-Referendum, Background and Consequences” (*German Yearbook of International Law*, 1982. 25. kötet, 273-289.; 11.),
- 16) Michael DOUGAN: *The UK After Brexit: Legal and Policy Challenges*, (Intersentia Ltd., 2017 1-300.)
- 17) G. NICOLA: „Fernanda: Luxembourg Judicial Style with or without the UK.” (*Fordham International Law Journal*, 2017, Vol. 40, No. 5, Article 7, 1505-1534.)
- 18) SOMSSICH Réka: „Linguistic Equality and Language as a Legal Risk for Legislating in the European Union” In: Emilia MISCENIC - Aurélien RACCAH (szerk.): *Legal Risks in EU Law: Interdisciplinary Studies on Legal Risk Management and Better Regulation in Europe*, (Zürich, Svájc: Springer International Publishing, 2016. 63-86.)
- 19) SOMSSICH Réka: „Nyelvi hatások, kölcsönhatások, eltérések és félreértések a soknyelvű uniós nemzetközi magánjogban” In: RAFFAI Katalin - SZABÓ Sarolta (szerk.): *Honeste benefacere pro scientia: Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából*, (Budapest, Pázmány Press, 2019, 53-64.)
- 20) TORMA András: „A nemzeti és az európai közigazgatás fogalmi elemei” in: TORMA András (szerk.): *Európai közigazgatás*, (Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015 225-232.)
- 21) David Ramiro TROITIÑO-Tanel KERIKMÄE-Archil CHOCHIA-Andrea HREBICKOVA: „Cooperation or Integration? Churchill’s Attitude Towards Organization of Europe” in: David Ramiro TROITIÑO-Tanel KERIKMÄE-Archil CHOCHIA (szerk.): *BREXIT: History, Reasoning and Perspectives*, (Springer, 2017. 34-55, elérhető: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73414-9>)
- 22) F. WEISS: „Greenland’s Withdrawal from the European Communities.” (*European Law Review*, 1985, 10(3), 173.)

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 36.) Jegyzőkönyv - az átmeneti rendelkezésekről, HL C 326., 2012.10.26.

Agreement concerning the relations between the United Kingdom and the European Coal and Steel Community (ECSC) (London, 21 December 1954) In: Bundesgesetzblatt 1955 II. Hrsg. Der Bundesminister der Justiz. 25.03.1955, n° 7. Bonn: Bundes-anzeiger Verlagsges. m. b. H. <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/de859fe5-dd07-4666-89b0-4f1ef2825b13/en>

Európai Unió Tanácsa: Megjegyzések a Tanács Eljárási Szabályzatához, az Európai Tanács és a Tanács Eljárási Szabályzata c. dokumentumot: <https://www.consilium.europa.eu/media/29811/qc0415692hun.pdf>

Az Európai Tanács (EU) 2018/937 határozata (2018. június 28.) az Európai Parlament összetételének megállapításáról, HL L 165I

Az Európai Unió Tanácsa nyilvánosan elérhető szavazási eredményei éves bontásban az egyes javaslatokhoz kapcsolódóan itt érhető el: [https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out?PUB\\_DOC=%3Eo&DOC\\_SUBJECT=VOTE&i=VT&ROWSP=25&DOC\\_LANCD=EN&OR DERBY=DOC\\_DATE+DESC&typ=SET&NRROWS=5000&RESULTSET=1&DOC\\_YEAR=2010](https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out?PUB_DOC=%3Eo&DOC_SUBJECT=VOTE&i=VT&ROWSP=25&DOC_LANCD=EN&OR DERBY=DOC_DATE+DESC&typ=SET&NRROWS=5000&RESULTSET=1&DOC_YEAR=2010)

Az Európai Parlament Sajtószolgálatának közleménye: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/eu-affairs/20180126STO94114/a-kepviseloi-helyek-elosztasa-a-2019-es-europai-valasztasok-utan>

## Internetes források

Ismeretlen szerző: European Community: We'll Love You and Leave You, Economist, 1981. július 25-ei szám

<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001>

Ismeretlen szerző: Greece and Europe, Would the Socialists pull out?, Economist, 1981. augusztus 15-ei szám, 36-37 oldal

COATS George: Greece to reduce links with West (Originally published in the Guardian on 23 November 1981); The Guardian, elérhető: <https://www.theguardian.com/theguardian/2011/nov/24/archive-greece-to-reduce-links-with-west-1981>

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/02/tsipras-europe-greek-leader>

<http://politicsresources.net/area/uk/man/lab74oct.htm>

<https://www.politicsresources.net/>

Ábrák

1. Ábra: Kocsis Levente – Kovács Attila: „Future Prospects of EU Legislation in a Post-brexit Council” (2), KKI-Policy Brief, E-2020/24. Forrás: [https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/03/24\\_KKI-Policy-Brief\\_UK\\_EU\\_HU\\_Kovacs\\_Kocsis\\_20200309.pdf](https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/03/24_KKI-Policy-Brief_UK_EU_HU_Kovacs_Kocsis_20200309.pdf)
2. Ábra: Az Európai Parlament Sajtószolgálatának közleménye 2020.01.31-én a képviselői helyek újraelosztásáról. Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200130IPR71407/redistribution-of-seats-in-the-european-parliament-after-brexit>
3. Ábra: Az egyes frakciók képviselői számának alakulása a brexit következtében. Forrás: EU Parlament Infrográfia, elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/642259/EN/PRS\\_ATA\(2020\)642259\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/642259/EN/PRS_ATA(2020)642259_EN.pdf)

## **BAJKÁN DOMONKOS**

### **Az Európai Unió és a Visegrádi Négyek: az Unió tagországainak lehetséges csoportosításai**

Táblázatjegyzék

1. Bevezetés
  2. Hipotézis
  3. Szakirodalmi áttekintés
  4. Módszertani leírás
    - 4.1. Klaszterelemzés
  5. Az Európai Unió tagországainak csoportosítása a gazdaságuk alapján
    - 5.1. Három csoport
    - 5.2. Öt csoport
    - 5.3. Érzékenységvizsgálat
    - 5.4. A 2004-es állapot
  6. Az Európai Unió tagországainak demográfiai csoportosítása
    - 6.1. Három csoport
    - 6.2. Öt csoport
    - 6.3. A 2004-es állapot
  7. Összegzés
  8. Irodalomjegyzék
- adatForrások  
Mellékletek

Táblázatjegyzék

1. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó alapján, 28 megfigyeléssel, 3 klaszterrel, 2018
2. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó alapján, 28 megfigyeléssel, 5 klaszterrel, 2018.....
3. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó alapján, 28 megfigyeléssel, 5 klaszterrel, 2018, csoportátlagok .....
4. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés, Ward módszerrel, 6 gazdasági változó szerint, 26 megfigyeléssel, 5 klaszterrel .....
5. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó szerint, 25 megfigyeléssel, 3 klaszterrel, 2004 .....
6. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó szerint, 25 megfigyeléssel, 5 klaszterrel, 2004 .....
7. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó szerint, 25 megfigyeléssel, 5 klaszterrel, 2004, csoportátlagok.....

8. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 28 megfigyelés, 3 klaszter, 2018 .....
9. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 28 megfigyelés, 3 klaszter, 2018, csoportátlagok.....
10. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés, Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 28 megfigyelés, 5 klaszter, 2018 .....
11. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 28 megfigyelés, 5 klaszter, 2018 .....
12. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 24 megfigyelés, 5 klaszter, 2004.....
13. táblázat: Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 24 megfigyelés, 5 klaszter, 2004, csoportátlagok .....

## 1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió egy gazdasági és politikai egyesülés, amely az európai államok regionális integrációja érdekében működik. 1957. március 25-én Rómában hat ország aláírta a szerződést, amely létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget (továbbiakban EGK). Ez a hat ország (Belgium, Hollandia, Luxemburg, Olaszország, Franciaország, NSZK) hasonló fejlődéstörténeti örökséggel rendelkezik, Nagy Károly Frank Birodalmától kezdve a Német-római Császárságon, majd Napóleonnal át egészen a 20. század két világháborújáig ezernyi történelmi szál köti őket egymáshoz. Ezenfelül – ami részben a közös történelmi örökségből is fakadhat – hasonló fejlettségi szintű, hasonló gazdasági és társadalmi szerkezettel rendelkező országok voltak az EGK létrehozásakor.

Később a 20. század második felében az európai integráció egyre inkább kiterjedt, mind vertikálisan (a tagállamok szuverenitásuk egyre nagyobb hányadát áldozták fel a közös ügyek oltárán), mind horizontálisan (egyre több ország csatlakozott a Közösséghez). A 21. század második évtizedének legvégére az EU egy 27 tagállamból álló, a kontinens jelentős részére kiterjedő szervezetté vált, ami maga is több kisebb regionális gazdasági és politikai egységből, valamilyen szempontból homogén csoportból tevődik össze. A tagországokat sokféle módon sorolják be történelmi, földrajzi, gazdasági vagy politikai dimenziók mentén különböző csoportokba, elég csak a Benelux államokra, a Balti országokra vagy a déli országokra gondolni, de ide tartozik a nettó befizetők–nettó haszonélvezők dichotómiája is. Egy ilyen lehetséges csoport, gazdasági blokk a visegrádi együttműködés négy országa, Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> BUZÁS-NÉMETH Anita–TÓTH Szabolcs: „A Visegrádi országok gazdasági integrációja a válság óta.” (*Köz-gazdaság*, 2015/4, 109.)

Ezek az országok 1991. február 15-én Visegrádon egy nyilatkozatot írtak alá, amelyben lefektették, hogy együtt fognak működni az euroatlanti integrációs célok eléréseért. Az együttműködés megalapítása jelképes kinyilvánítása volt a résztvevők közös regionális örökségének, és az ebből fakadó gazdasági érdekek közös nemzetközi képviseletének igénye is megjelent.<sup>2</sup>

A visegrádi együttműködés országaiban a körülbelül négy évtizedig fennálló szovjet típusú szocialista állam 1989-es végleges összeomlása után kezdték el felépíteni a nyugatias modernitás jegyében a piacgazdaságot és a demokratikus intézményrendszert. Az országok az 1999-es<sup>3</sup> NATO-csatlakozás után 2004-ben az EU-s csatlakozást is elérték. A közös célok elérésének az együttműködés intenzitását mérséklő hatásai voltak ugyan, de a négy kelet-közép-európai országnak sikerült újragondolni és megreformálni a partnerséget.<sup>4</sup>

## 2. HIPOTÉZIS

Dolgozatom célja, hogy az Európai Unió tagországai sokaságának lehetséges homogén részsokaságait feltérképezzem, azaz megpróbáljak empirikus és objektív választ adni arra a kérdésre, hogy gazdaságuk és demográfiai helyzetük alapján, melyik tagországok tekinthetők hasonlóknak. Feltevésem, hogy a közös történelmi gyökerek meghatározzák a gazdaság általános értelemben vett helyzetét. Ily módon a visegrádi együttműködés négy országa, amellyel a dolgozat kiemelten foglalkozik, és amelyek a 20. században, de valójában már jóval azelőtt is közös történelmi örökségen osztoznak, 2018-ban elkülönülő gazdasági blokkot alkotnak az EU-n belül.

2004-ben Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia, 2007-ben Románia és Bulgária, majd 2013-ban Horvátország csatlakozott az EU-hoz. Ez a három lépésben megvalósuló bővítés 15-ről 28-ra emelte az EU tagállamainak számát, és a 13 belépő országból 11 a hidegháborút a vasfüggöny keleti felén vészelte át, ezért 1945-től 1989-ig az EGK alapító országaitól teljesen eltérő gazdasági és társadalmi fejlődési pályára álltak. Piacgazdaság helyett ezen országokban tervutasításos gazdaság működött, demokratikus intézményrendszer helyett pártállami diktatúra. Bár 1989-ben ezen országokban megindult a politikai és gazdasági rendszerváltás, és 2004-re, 2007-re, illetve 2013-ra a csatlakozni kívánó országok eleget tudtak tenni az EU-s csatlakozás feltételrendszereként szolgáló koppenhágai

---

<sup>2</sup> GRÚBER K. – TÖRŐ Cs.: „A Visegrádi Négyek (V4) Európai Unión belüli együttműködésének szempontjai és eddigi tapasztalatai.” (*Külügyi Szemle*, 2010-02 52.), Elérhető: <https://kki.hu/kulugyi-szemle-2010-2/>

<sup>3</sup> Szlovákia 2004-ben lett a NATO-tagja.

<sup>4</sup> GRÚBER K. – TÖRŐ Cs., 2. lj., 54.

kritériumoknak, azért nem ignorálhatók ezen országok fejlődési pályájukból származó történelmi hiányosságai a liberális demokrácia és a piacgazdaság területén. Kengyel is hangsúlyozza, hogy a kelet-közép-európai országok uniós tagságának első évtizede az európai integrációs folyamat egésze szempontjából kulcsfontosságú volt, hiszen egy nagy elemszámú, jól fejletlenebb országcsoporthoz került be ebbe a folyamatba, és ez kétségkívül próbára is tette az egész integráció működőképességét.<sup>5</sup> A 21. században csatlakozott országok többsége a 20. század történelméből teljesen más társadalmi és gazdasági szerkezettel került ki, mint az EGK-alapítók, illetve a legtöbb még 20. században csatlakozott ország. Ebből az eltérő társadalmi és gazdasági szerkezetből pedig adott esetben politikai érdekellentétek alakulhatnak ki. Hettyey tanulmánya<sup>6</sup> például rámutat arra, hogy Magyarország EU-s csatlakozási folyamata során számos szakpolitikai kérdésben állt szembe egymással a magyar és a német érdek, például a legnagyobb nettó befizető Németország éppen ellenérdekelte volt abban, hogy a magyar termelők minél nagyobb mértékben részesülhessenek a közvetlen kifizetésekből. Ezen politikai érdekkülönbség pedig javarészt a két ország eltérő gazdasági helyzetéből fakadt.

Amennyiben a négy visegrádi ország gazdaságilag és demográfiailag homogénnek nevezhető, úgy megalapozottan vonható le a következtetés, hogy együttműködésük a hasonlóságukból is fakad, és az esetleges politikai egységük mögött gazdasági hasonlóság is meghúzódik. Feltevésemet és a megfogalmazott hipotézist 2018-as keresztmetszeti gazdasági és demográfiai adatok alapján többváltozós statisztikai módszerekkel teszteltem. Az EU tagországainak egy összetettebb, szofisztikáltabb csoportosítása tisztább képet adhat az országok gazdasági összehasonlítása esetén. Bizonyos EU-s ügyek, gazdaságpolitikai kérdések esetén hasznos többletinformációt nyújthat számunkra az egyes országok gazdasági hasonlóságának az ismerete. Az EU költségvetéséből a tagországokba érkező transzferek elosztásának optimalizálása esetén fontos lehet egy jól feltérképezett, több dimenzió mentén elvégzett osztályozása a tagországoknak.

### 3. SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

Országok szocioökonómiai helyzetük alapján történő osztályozása aktuális és releváns kérdés a globalizált világban. A nagy nemzetközi gazdasági intézmények, mint a Világbank, az IMF, az ENSZ vagy az OECD

---

<sup>5</sup> KENGYEL Ákos: „Az európai uniós tagság, mint modernizációs hajtóerő.” (*Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. április, 506.)

<sup>6</sup> HETTYEY András: „A magyar pozíció teljes körű érvényesítésére nincs esély”: Magyarország európai uniós csatlakozási tárgyalásai és a német külpolitika. (*Külföldi Szemle*, 2018/1. ISSN 2060-4904 (In Press), 2.) Elérhető: <http://real.mtak.hu/64338/>

mind rendelkeznek a saját szempontrendszerükkel, amelyek alapján különböző ismérvek mentén csoportosítják az egyes országokat. Az ilyen csoportosítási rendszereknek az elemzésével foglalkozik Tang és Salvador tanulmánya, amely egy kvantitatív, többdimenziós megközelítést javasol az országok csoportosítására, amely alapul szolgálhatna a fejlesztési támogatások nemzetközi szétosztásánál.<sup>7</sup> Az ENSZ egyik regionális bizottságának, az ESCAP-nak (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) a tagországainak fejlettségi szint szerinti csoportosítására kínál alternatívát: a nemzetközi szervezet 3 kategóriája helyett egy összetettebb, kifinomultabb osztályozást mutat be a gazdaság széles körére kiterjedő változók szerinti klaszterelemzés segítségével. A szerzők a módszerük előnyeként említik az objektivitást (amennyiben megfelelő változókat választunk az elemzéshez, objektíven kialakított osztályokat kapunk), és a multidimenzionalitást (a módszer sok olyan változót tud használni, amik mentén el akarjuk végezni az osztályozást). Berlage és Terweduwe empirikusan azt a következtetést vonták le, hogy a nemzetközi intézmények országklasszifikációit jogosan érheti kritika a szempontrendszer pragmatikus megválasztása, és a kritikus értékek önkényes kijelölése miatt.<sup>8</sup>

Kiemelik, hogy a nemzetközi intézmények általi csoportosítások mindössze néhány változó (pl. egy főre jutó GDP) alapján készülnek, és ezek esetében önkényesen van kijelölve az osztályozás alapjául szolgáló kritikus érték (az, hogy az egy főre jutó GDP milyen értéke alatt minősül egy ország alacsony jövedelműnek, önkényesen kerül meghatározásra). A szerzőpáros a többváltozós adatelemzés módszertanai közül a klaszterelemzést és a faktorelemzést javasolják, hiszen ezen módszerek előnye, hogy több változó bevonásával több szempontra terjeszthető ki a csoportosítás, amely ezáltal lényegesen szofisztikáltabb lehet, illetve nincs szükség minden változó esetén a kritikus érték önkényes meghatározására. Országok csoportosítása során különösen fontos az alkalmazott gazdasági, társadalmi és demográfiai változók kiválasztása. Berlage és Terweduwe a világ országainak kellően komplex és pontos osztályozására 20 változót használnak, amelyek között jövedelmi, termelészerkezeti, külkereskedelmi, emberi erőforrásbeli,

---

<sup>7</sup> John C.S. TANG és P.A. SALVADOR: „Classification of countries for international development planning using cluster analysis.” (*Socio-Economic Planning Sciences*, 1986, Vol. 20, Issue 4, 237-241.) Elérhető: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0038012186900157?via%3Dihub>

<sup>8</sup> Lodewijk BERLAGE és Dirk TERWEDUWE: „The classification of countries by cluster and by factor analysis.” (*World Development*, 1988, Vol. 16, Issue 12, December 1988, 1527-1545.)

Elérhető: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X88902252>



növekedési, egészségügyi, oktatási és fejlesztési támogatási indikátorok is vannak. Az Európai Unió tagországainak lehetséges homogén csoportjainak a feltárása is kutatott téma. Therborn a négy déli ország által alkotott, a pejoratíván PIGS országokként (Portugália, Olaszország, Görögország és Spanyolország angol nevének kezdőbetűiből alkotott betűszó) emlegetett országcsoportot ragadja ki, mint az EU tagországainak egy lehetséges homogén részsokaságát.<sup>9</sup> Azt a következtetést vonja le, hogy a négy déli ország háztartási jellemzőiben, gazdaságában, munkaerőpiacán jelentős hasonlóság mutatkozik, amely visszavezethető a hasonló fejlődéstörténeti örökségre. A hazai szakirodalomban Tóthné és szerzőtársai tanulmányukban az EU 2004-es bővítésével létrejött 25 tagországból álló sokaságát igyekeznek csoportosítani három változó, az egy főre jutó GDP, a GDP növekedési üteme és a foglalkoztatottak arányának használatával.<sup>10</sup> Kifejtik, hogy a használt változók kellően tükrözik a gazdasági fejlettséget és a gazdasági aktivitást. Leírják, hogy az egy főre jutó GDP az EU-25 átlagának százalékában szoros (pozitív irányú) korrelációt mutat a munkatermelékenységgel, így annak közelítő jellemzésére alkalmas, míg a foglalkoztatottak aránya a munkanélküliségi rátával áll negatív irányú korrelációban, így annak viszonylagos közelítő becslésére megfelelő. Miklós-Somogyi tanulmánya, amely az infláció és az államháztartás helyzete (kölségvetési egyenleg, bevételek, kiadások, államadósság) közötti esetleges kapcsolat feltárására irányul az 1997-től 2008-ig tartó időtávon, több inflációs és államháztartási mutató és többféle módszertan (asszociáció vizsgálata khi-négyzet próbával, klaszterelemzés, főkomponens-elemzés) alkalmazásával csoportosítja az EU tagországait.<sup>11</sup> Az általa a csoportosításra használt változók közül meghatározó többek mellett a költségvetés egyenlege, a GDP arányos államadósság és a fogyasztói árindex. A tanulmány az országok csoportosítására vonatkozó részében, amelyben Magyarország Unióban betöltött helyét kívánta meghatározni arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország fejlettség szerint leginkább Észtországhoz, és a többi visegrádi országhoz hasonló, viszont az infláció és az államadósság szempontjából a vizsgált időszakban jelentősen eltért ezen országoktól, hiszen az inflációs

---

<sup>9</sup> Göran THERBORN: „Where are the PIGS? Still a Southern European Welfare Regime?” (*European Societies*, 2013, 471-474.)

Elérhető: <https://doi.org/10.1080/14616696.2013.838021>

<sup>10</sup> TÓTHNÉ LŐKÖS K., BEDÉNÉ SZÓKE É. és GÁBRIELNÉ TÓZSÉR Gy.: „EU országok összehasonlítása néhány makroökonómiai mutató alapján.” (*Bulletin of the Szent István University*, 2008, Special Issue Part I., 101-111.) Elérhető: <https://ageconsearch.umn.edu/record/43190/>

<sup>11</sup> MIKLÓS-SOMOGYI Patrícia: *Közpénzügyek és infláció európai összehasonlító elemzése (1997-2008)*. Szakdolgozat. Kézirat. Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Pénzügy és Közgazdaságtan Tanszék, Kaposvár.

rátája magasabb tartományban mozgott, az államadóssága pedig jócskán meghaladta a hasonló fejlettségű országokét.

Buzás-Tóth a visegrádi országok gazdasági blokkjának válság óta megvalósuló integrációjával foglalkozik.<sup>12</sup> A szerzőpáros a régió integrációjának, konvergenciájának mérésére különböző gazdasági változókat használ, amely változókat három fő pillérbe sorolja. Az első pillérbe a fő makrogazdasági mutatók (egy főre jutó GDP, munkanélküliségi ráta stb.), illetve a maastrichti konvergenciakritériumok tartoznak. A második pillér a belső és külső egyensúlyt jellemző indikátorokat (folyó fizetési mérleg egyenlege, GDP arányos államadósság, magánszektor adósságállománya stb.) tartalmazza, a harmadik pillér pedig a versenyképesség alakulását mérő (külföldi működőtőke-beáramlás, hitelminősítők osztályzatai, versenyképességi rangsorban elfoglalt helyezések) jelzőszámokból áll.

#### 4. MÓDSZERTANI LEÍRÁS

Azon kérdés vizsgálata során, hogy a visegrádi együttműködés országai tekinthetők-e külön gazdasági blokknak, arra a kérdésre szűkítettem le az elemzést, hogy adott keresztmetszeti gazdasági és demográfiai/társadalmi adatokat figyelembe véve, az Unió 28 tagországán belül lehet-e őket egy relatíve homogén csoportba klasszifikálni. Az elemzés tehát 2018-as keresztmetszeti adatokat használ. Mivel 2018-ban az Egyesült Királyság még tagja volt az Európai Uniónak, ezért az elemzés során is végig annak tekintem, és a dolgozatban is 28 tagországgént vizsgáltam az EU-t. Az természetesen az EU szintjén rendkívüli horderejű esemény, hogy az Egyesült Királyság elhagyja az Uniót, viszont a dolgozatban vizsgált kérdésre kevés hatása van, hiszen a kutatás 2018-as pillanatfelvétel alapján foglalkozik az EU-ban meglévő gazdasági és demográfiai dimenziók alapján megalkotott országcsoportokkal.

A csoportosításra a klaszterelemzés módszertanát alkalmazva néztem meg, hogy adott változók esetén az EU tagországaiból milyen csoportok nyerhetők ki, és erre az SPSS (Special Program for Social Sciences) programcsomagot használtam. Az elemzés során adott változókra a V4-ek minél nagyobb hasonlóságot mutatnak (stabilan azonos klaszterbe, csoportba kerülnek), annál inkább lehet őket gazdaságilag homogén csoportnak nevezni. Minél jobban szóródnak szét ezek az országok különböző klaszterekbe, annál kevésbé tekinthetők homogénnek az EU-n belül, ezáltal nem igazán képeznek egy sajátos gazdasági blokkot, így az együttműködésük és a közös politikai érdekeik alapja valami egyéb,

---

<sup>12</sup> BUZÁS-NÉMETH A.–TÓTH SZ., i.m. lj. 1.

nehezebben megragadható társadalmi, történelmi, kulturális, politikai tényező. Érdekes lehet valamennyi időbeli áttekintést is beemelni a vizsgálódásba. Ennek eszközeként 2004-es adatok alapján is elvégeztem a klaszterelemzést ugyanazon változók (gazdasági és demográfiai) szerint, így teret adva az adatok időbeli összehasonlításának. Az idődimenzió hozzáadásával annak a feltérképezésére teszek kísérletet, hogy vajon a 2004-es bővítés óta a 2018-ig eltelt 14 évben a tagországok közelebb kerültek-e egymáshoz gazdasági mutatók terén.

#### 4.1. Klaszterelemzés

A klaszterelemzés egy osztályozó eljárás. Célja megmutatni, hogy egy megfigyelt sokaságon belül létezik elemeknek olyan csoportja, amelyben adott ismérvek mentén az elemek jobban hasonlítanak egymáshoz, mint a sokaság további elemeihez. A klaszterelemzés több módon történhet, attól függően, hogy pontosan milyen algoritmus alapján történik az elemek klasszifikálása, valamint, hogy milyen távolságmétrikát, illetve az adatoknak milyen standardizált formáját használja a program. A klaszterező módszerek két fő csoportja a hierarchikus osztályozás és a nem hierarchikus osztályozás. Az utóbbi esetén a program adott  $k$  számú csoportba bontja a megfigyelt  $n$  elemű sokaságot. Ebben az esetben előzetes szakmai ismeret szükségeltetik a megfelelő klaszterszám megadásához. Hierarchikus klaszterezés esetén a klaszterszám outputja a programnak, bár van mód arra is, hogy ilyen esetben is megadjuk a kívánt klaszterszámot, vagy legalább egy intervallumot adjunk rá. A kutatás során a csoportosításra én az SPSS szoftvert használtam, mellyel hierarchikus klaszterelemzést végeztem, Ward módszerrel, amelyben a program a pontok euklideszi távolságainak négyzetei alapján optimalizált. Az EU 28 tagországa képezi a megfigyelt sokaságot, az országok a sokaság elemei. Ezeket az elemeket rendezem homogén csoportokba, először hat darab gazdasági, majd négy darab demográfiai változó felhasználásával. Az SPSS-ben a fentebb leírtak szerint beállított klaszterelemzés összevonó (agglomeratív) megközelítéssel fut le. Az ily módon végzett hierarchikus eljárás kezdetben a sokaság mind az  $n$  elemét különálló osztálynak veszi, és az első lépésben  $\frac{n(n-1)}{2}$  távolságot összehasonlítva az egymástól legkisebb távolságra lévő elemeket összekapcsolja. Ekkor már csak  $(n - 1)$  osztály van, és a következő lépésben  $\frac{(n-1)(n-2)}{2}$  távolság összehasonlításával keresi meg azt az elempárt, ahol a távolság minimális, és ezt a lépéssorozatot addig követi, amíg  $(n - 1)$  lépésben az egész sokaságot egy óriáscsoportba tömöríti. Amennyiben a programot úgy állítjuk be, hogy  $k$  osztályt hozzon létre, akkor addig fut, amíg  $k$  osztályba nem sorolja az elemeket. Ezután már nem hasonlít össze  $\frac{k(k-1)}{2}$  távolságot, hogy megkeresse és összevonja a legközelebbi osztályt, hanem a

$k$  osztály létrehozásával kapott eredményeket írja ki. A kívánt klaszterszám kiválasztásakor a  $k \leq \sqrt{\frac{n}{2}}$  hüvelykujj szabály alkalmazható.<sup>13</sup>

A klaszterszám ezen esetben outputja a programnak. Jelesül  $\sqrt{\frac{28}{2}} = 3,74$ , ezért úgy gondoltam, 3 klaszternél kevesebb értelmetlen lenne. A maximális klaszterszámra pedig a  $k = \sqrt{n}$  egyenlőség alkalmazható, jelesül  $\sqrt{28} = 5,29$ , ennek megfelelően úgy állítottam be a programot, hogy legfeljebb 5 klasztert alkosson.

## 5. AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAINAK CSOPORTOSÍTÁSA A GAZDASÁGUK ALAPJÁN

Első körben azt vizsgálom meg, hogy főbb gazdasági változók alapján a 28 tagország milyen csoportokba rendezhető. Az elemzés 2018-as keresztmetszeti adatokat használ. Az itt vizsgálandó változók köréből meghatározó az *egy főre jutó GDP az EU-28 átlagában* (továbbiakban: GDP/fő), amely mutatószámnak a vásárlóerő-paritáson mért változatát vettem be a vizsgálatba. Országok gazdasági összehasonlítása esetén gyakran alkalmazott ez a mutató. Ezen túl bekerült még a *munkanélküliségi ráta*, ami a munkanélkülieknek a munkaerő-állományhoz (munkanélküliek és foglalkoztatottak) viszonyított aránya. Az *államadósság* is fontos makrogazdasági változó, a jelentőségét jól kifejezi, hogy része az euró bevezetéséhez szükséges maastrichti konvergenciakritériumoknak. Az EU-s tagországok vállalásokat tettek arra, hogy törekednek ezen kritériumok megvalósítására, és ily módon a közös fizetőeszköz bevezetésére. Az EU-s országok GDP arányos államadóssági rátáit vettem bele az elemzésbe, ami a kormányzati szektor múltban felhalmozott számviteli kötelezettségeinek az adott éves GDP-hez viszonyított aránya. A maastrichti kritériumok szerint az ily módon számított értéknek nem szabad túllépnie a 60 százalékos határértéket. Ezek mellett helyet kapott még az elemzésben a *költségvetés egyenlege* is az egyes országokban, ami az államadóssághoz hasonlóan szintén jó mérőszáma annak, hogy egy adott ország államháztartása mennyire tekinthető kiegyensúlyozottnak. Ez az adott évi állami bevételek és az azonos évi állami kiadások különbözetének GDP-hez viszonyított aránya. A mutató szintén részét képezi a maastrichti kritériumoknak, a közös fizetőeszköz bevezetéséhez az adott tagállamban a költségvetés hiánya legfeljebb a GDP 3 százaléka lehet.<sup>14</sup> Mivel ez a mutató évről évre jelentősen

<sup>13</sup> KOVÁCS Erzsébet: *Többváltozós adatelemzés* (Budapest: Typotex Kiadó 2014. 49.)

<sup>14</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikke, elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU>

ingadozhat az aktuális gazdaságpolitikai döntéshozók intézkedéseinek függvényében (mennyire expanzív vagy restriktív a fiskális politika), ezért itt jobbnak láttam három év átlagát venni. (2016, 2017, 2018). Bár mindkét mutató az államháztartás kiegyensúlyozottságának indikátora, mégis indokoltnak tartottam mindkettőt változót beemelni az elemzésbe, és ennek két oka volt:

- I. A maastrichti konvergenciakritériumok is tartalmazzák mind a két indikátort.
- II. Amíg az államadósság jelentős részben történelmi örökség (a korábbi kormányok esetleges felelőtlen költségvetési politikájának is lehet az eredménye), addig a költségvetés egyenlege az aktuális vezetés fiskális politikájának az eredménye. Így az államadósság szerepeltetése a historikus, a költségvetési egyenleg szerepeltetése pedig a jelenlegi gazdaságpolitikai döntéshozatal hasonlóságára vethet fényt.

Kihagyhatatlannak gondoltam az infláció mérésére szolgáló *fogyasztói árindexet*, hiszen az árstabilitás szintén maastrichti kritérium: az inflációs ráta legfeljebb 1,5 százalékponttal haladhatja meg a három legalacsonyabb rátával rendelkező tagország rátájának átlagát,<sup>15</sup> és az infláció kulcsfontosságú mutatója minden nemzetgazdaságnak. Itt a nemzetközi összehasonlítást lehetővé tevő, európai Harmonizált Fogyasztói Árindexet (HICP) használtam. Mivel az árszínvonal érzékeny tud lenni a sztochasztikusan megjelenő exogén sokkokra, ezért az ezeknek köszönhető ingadozás kiszűrése érdekében itt is három év átlagát vettem figyelembe. Végül a jövedelemegyenlőtlenség mérésére megalkotott *Gini index* része még az elemzésnek, amely egy 0-tól 1-ig terjedő skálán méri a jövedelem eloszlásának egyenlőtlenségét egy adott nemzetgazdaságban. A változó 0 értéke esetén minden nemzetgazdasági szereplő egyenlő jövedelemmel rendelkezik, míg 1-es érték esetén minden jövedelmet egy szereplő kap meg. A valóságban az index értékei minden országban ezen két elméleti szélsőség közé esnek. Úgy gondoltam, ennek a mutatónak a beemelése újabb dimenzióval bővítheti a csoportosítást. Hiszen bár véleményem szerint a megtermelt javak piaci áron vett összértéke egy főre vetítve jó fokmérője egy nemzetgazdaság fejlettségének, az sem mellékes, hogy a megtermelt javak eloszlása milyen a társadalmon belül.

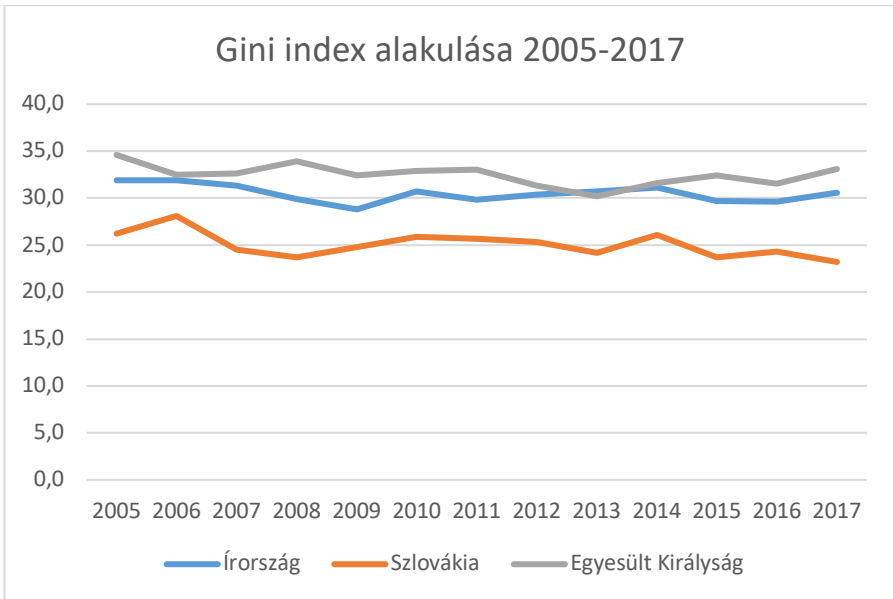
Az Eurostaton elérhető adatbázis adatai alapján dolgoztam, szinte mindenhol 2018-as adatokat használtam. Akad ugyan kivétel, ami abból fakad, hogy az Eurostat adatbázisában nem állt rendelkezésre az Egyesült Királyság, Írország és Szlovákia 2018-as évi Gini indexe, úgyhogy ezen országok esetében a 2017-es adatot vettem figyelembe. Úgy véltem, a

---

<sup>15</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes keretbe foglalt változata, 140. cikk

jövedelmi viszonyok átrendeződése közép- és hosszú távú folyamat, ezért egyévi pontatlanság nem okoz szignifikáns eltérést az elemzésben. Az 1. ábra is ezt hivatott szemléltetni, amelyen a három ország Gini indexének változását láthatjuk a 2004-től 2018-ig tartó időtávon.

1. ábra  
Írország, Szlovákia és az Egyesült Királyság Gini indexének alakulása 2005 és 2017 között



Forrás: Eurostat (2019), saját szerkesztés

Amint fentebb leírtam, a hierarchikus klaszterelemzés agglomeratív eljárással fut le, tehát minden lépésben kevesebb osztályba sorolja be a sokaság elemeit a program. Ebből kifolyólag az osztályozó folyamat logikai sorrendjében először alkot a program 5 klasztert az elemekből, majd két lépésben vonja ezeket össze három klaszterré. Dolgozatomban mégis fordított logikát alkalmazva, először részletezem a háromklaszteres, majd utána az ötklaszteres eredményeket. Ennek oka pedig az, hogy úgy találtam, hogy az algoritmus menetétől függetlenül így van értelme a leírásnak, hiszen első körben ismertetem a kevesebb, nagyobb elemszámú és heterogénebb osztályokat, majd ezeknek a stabilitását próbára téve ismertetem a több, kisebb elemszámú és homogénebbeket.

### 5.1. Három csoport

A háromcsoportos bontás eredményeit az 1. táblázat tartalmazza. Az eredmények végső soron alátámasztják az induló hipotézist. A V4-ek egy klaszterbe kerültek. Némileg árnyalja azonban a képet, hogy ebbe a klaszterbe 18 ország került, meglehetősen heterogén rész sokaságot létrehozva.

#### 1. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó alapján, 28 megfigyeléssel, 3 klaszterrel, 2018

1	Belgium, Csehország, Dánia, Németország, Írország, Horvátország, Ciprus, Luxemburg, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság
2	Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia
3	Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Portugália

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

Nehezen fér bele az intuícióba, hogy Magyarország és Luxemburg, Írország és Szlovákia vagy éppen az Egyesült Királyság és Ciprus gazdaságilag hasonló volna. Az Eurostat felhasznált adatai alapján Magyarország egy főre jutó GDP-je az EU-s átlag 70 százaléka, Szlovákiáé 78 százaléka, Írorszáé 187 százaléka, Luxemburg esetében ez 254 százaléka. Azt, hogy ezek az eltérő gazdasági fejlettségű, eltérő földrajzi adottságokkal rendelkező országok egy klaszterbe kerültek, nagy valószínűséggel az összevonó klaszterelemzés előrehaladott állapota is magyarázza. Három klaszter létrehozása esetén a program kisebb csoportokat összevont, így jött létre ez az óriáscsoport. Érdemes lehet megvizsgálni, hogy amennyiben több klasztert alkot a program, tehát bizonyos csoportokat még nem von össze egy óriásklaszterré, vajon úgy milyen csoportok maradnak? Együtt maradnak-e a visegrádi országok több klaszter esetén? Ennek vizsgálatára tekintsük meg a program eredményét, ha 5 klasztert hoz létre!

### 5.2. Öt csoport

A csoportosítás eredményeit az 2. táblázat tartalmazza, a csoportok változónkénti átlagait, illetve az EU főátlagát pedig a 3. táblázat mutatja meg.<sup>16</sup> Az eredményről általánosságban elmondható, hogy a hipotézist nem támasztotta alá, ugyanis bár Szlovákia, Lengyelország és Magyarország egy csoportba kerültek, Csehországot egy másik csoportba sorolta be a program. Ezzel együtt azonban a kezdeti hipotézisből és az előzetes várakozásokból volt, amit alátámasztott az elemzés.

Az 1-es csoport továbbra is a legnagyobb elemszámú, tíz tagja van. Ide került Magyarország, Lengyelország és Szlovákia is. Ezen tíz országról az elemzés eredményének ismeretében levonhatunk néhány következtetést. Az ebbe a klaszterbe került országok fejletlenebbek az EU átlagánál: a GDP/fő csoportátlaga az EU-s átlag 91,20 százaléka. A munkanélküliségi ráta alacsonyabb az EU átlagos munkanélküliségi szintjénél (csoportátlag: 5,83 százalék, EU átlag: 6,56 százalék). A GDP arányos államadósság ezekben az országokban magasabb, mint az EU átlag (csoportátlag: 73,32 százalék; EU átlag: 66,21 százalék). Az elmúlt három évben átlagosan magasabb volt a költségvetés hiánya, mint az EU átlaga. A 2019-et megelőző három évben a fogyasztói árindex átlagosan alig tért el a sokasági átlagtól. A Gini index csoportátlaga 27,33, azaz alacsonyabb az ezen csoportba került országokban, mint a 30-as átlagos EU-s érték. A három csoportos megoldáshoz képest kikerült a klaszterből Dánia, Németország, Hollandia, Svédország, Málta, Írország, Luxemburg, és a negyedik visegrádi ország, Csehország is.

## 2. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó alapján, 28 megfigyeléssel, 5 klaszterrel, 2018

1	Belgium, Horvátország, Ciprus, Magyarország, Ausztria, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia, Finnország, Egyesült Királyság
2	Bulgária, Románia, Észtország, Lettország, Litvánia

<sup>16</sup> Excel kimutatáskészítővel készítettem el az öt klaszter változónkénti csoportátlagait, és a csoportok főátlagát. A csoportok átlagánál nem súlyoztam be az értékeket a tagországok népessége, vagy gazdaságának mérete szerint, hanem egyszerűen a súlyozás nélküli számtani átlagot néztem. Ezért a csoportátlagok, illetve az ezekből a csoportok elemszámával súlyozva kiszámított főátlagok nem mérvadók abban az esetben, ha az adott csoport, vagy akár az egész EU gazdaságát mint nagy egészet nézzük. Az átlagok ilyen formában történő kiszámítását az indokolta, hogy az elemzés a tagországokat egységként kezelve próbálja meg gazdasági jellemzőik szerint csoportosítani, függetlenül népességük, vagy gazdaságuk méretétől. A csoportátlagokból a csoport elemszámával súlyozott főátlagok így az EU gazdaságának egészére vonatkozó következtetések levonására nem alkalmasak, kizárólag a megalkotott csoportok további elemzésére vonatkozóan van relevanciájuk.



3	Csehország, Dánia, Németország, Málta, Hollandia, Svédország
4	Írország, Luxemburg
5	Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Portugália

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

### 3. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó alapján, 28 megfigyeléssel, 5 klaszterrel, 2018, csoportátlagok

	GDP/fő	Munkanélküliségi ráta, %	Államadósság/GDP, %	Költségvetési egyenleg, %	Fogyasztói árindex, %	Gini index
1	91,20	5,83	73,32	-1,19	1,92	27,33
2	69,20	5,68	27,24	-0,46	2,52	35,56
3	114,50	4,08	44,28	1,26	2,17	27,70
4	220,50	5,65	42,30	0,83	1,18	31,90
5	86,80	12,26	126,84	-1,91	1,54	31,90
Főátlag	100,71	6,56	66,21	-0,52	1,96	30,00

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

Ezzel együtt a csoport még így is meglehetősen heterogénnek tűnhet, hiszen meglepő, hogy a három visegrádi ország Egyesült Királyságra és Ciprusra is jobban hasonlít, mint a negyedik visegrádi országra.

A 2-es számú csoportba kerülő országok átlagosan jócskán az EU-s fejlettségi szint alatt vannak, a GDP/fő csoportátlaga az EU átlag 69,20 százaléka. A munkanélküliségi ráta ezen országokban alacsony, ahogyan az államadósság is, a költségvetés hiánya nem számottevő, a fogyasztói árindex viszont az EU-s átlagnál jóval magasabb. A jövedelemegyenlőtlenség pedig ebben a csoportban a legmagasabb. A 3-as számú csoport tagjai ezzel szemben az átlagosnál fejlettebbek, alacsony munkanélküliséggel, átlagnál alacsonyabb államadóssági rátával, szufficites költségvetéssel, átlag feletti inflációs rátával, illetve átlagnál egyenlőbb jövedelmi helyzettel. Ebbe a csoportba került Csehország is, bár csoportjából a fejlettséget tekintve kissé

kilóg, hiszen annak ellenére, hogy a V4-ek közül Csehország rendelkezik legmagasabb egy főre jutó GDP-vel, ez a mutató az ő esetükben is csak az EU-s átlag 90 százaléka. Emellett 2018-ban Csehország rendelkezik az EU-n belül a legalacsonyabb munkanélküliségi rátával (2,2 százalék). Az államadósság a GDP mindössze 32,6 százaléka, ami jócskán alatta van az euró bevezetéséhez szükséges 60 százalékos kritériumnak. A költségvetésük deficitese volt a 2019-et megelőző három évben, az inflációs ráta 2,95 százalékos átlagos értékével az EU-s átlag fölötti, a jövedelemegyenlőség pedig példaértékű (a Gini index értéke 24, ennél csak Szlovákia és Szlovénia rendelkezik egyenlőbb jövedelemeloszlással).

A 4-es csoportba két sok mutatóban kiugró értéket felvevő, úgynevezett outlier ország került, Írország és Luxemburg. Mindkét ország sokkal fejlettebb az EU-átlagnál, nem túl magas munkanélküliséggel, átlagnál kisebb államadóssági rátával, szufficites költségvetéssel, átlag alatti inflációs rátával és átlagnál egyenlőtlenebb jövedelemeloszlással. Ezen csoport mellett talán még az 5-ös számú csoport tűnik a leginkább olyannak, ami egyezik az intuícióval. Ide kerültek a déli országok (a már korábban említett PIGS országok), illetve Franciaország, aki bár fejlettebb a déli országoknál, azért mutat némi egyezőséget velük. Az ide került országok valamivel fejletlenebbek az átlagnál, munkanélküliségi rátájuk, illetve az államadósságuk tekintetében is outliernek tekinthetők, hiszen kiemelkedően magas értékeket vesznek fel mindkét változó esetén, tehát kedvezőtlen munkaerőpiaci helyzettel és magas államadóssággal küzdenek. Várhatóan ebben a csoportban vannak a legnagyobb deficittel rendelkező országok, és a Gini index is magasabb az átlagosnál. Az inflációs ráta ellenben alacsonyabb a 28 EU-s tagország átlagánál (talán annak is köszönhetően, hogy míg Európa többi részén a feszes munkaerőpiac miatti dinamikus bérnövekedés okoz egy költségoldali inflációs nyomást, addig ezekben az országokban ez a magas munkanélküliség miatt nem jelentkezik olyan mértékben).

Ezen általános információkon túl a visegrádi országokra vonatkozóan még további következtetéseket tudunk levonni. Magyarország és Lengyelország egyből összekapcsolódott. Ez nem meglepő, ha kicsit részletesebben rátekinünk a változókra, és a két ország által felvett értékekre. A vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP nagyon közeli a két országban. Az Eurostat 2018-ra szóló adatai alapján ez Lengyelországban az Európai Unió átlagának 71 százaléka, Magyarországon a 70 százaléka. A munkanélküliségi rátákban meglévő hasonlóság is jelentős: Lengyelországban 3,9 százalék, Magyarországon 3,7 százalék. Összességében tehát elmondható, hogy munkaerőpiaci mutatókban a két ország kifejezetten hasonló, és kifejezetten jól áll. Némi különbség mutatkozik azonban az államháztartás terén. Lengyelország államadóssága a GDP 48,9 százaléka, amivel jócskán az EU-s 66,2 százalék alatti eladósodottsági szint jellemzi az

országot. Ezzel szemben Magyarországon ez az érték átlagon felüli, 70,2 százalék, bár az utóbbi évtizedben jelentős a csökkenő tendencia. A költségvetés egyenlege a 2019 előtti három évben átlagosan mindkettő országban deficités volt, ám a lengyel 1,36 százalékos átlagos deficit még mindig kedvezőbb a magyar 2,17 százalékos átlagos deficitnél. A fogyasztói árindex (HICP) Magyarországon 2018-ban átlagosan 3,02 százalék volt, míg Lengyelországban ez mérsékeltebb, 1,26 százalék. Ami pedig a jövedelemegyenlőtlenséget illeti, mindkét országot valamivel átlag alatti Gini index, tehát átlagnál egyenlőbb jövedelemeloszlás jellemzi, ez Lengyelországban 27,8, Magyarországon 28,7.

### 5.3. Érzékenységvizsgálat

A hat gazdasági változóval elkészített csoportosítás során, amikor a program öt csoportot hozott létre, a 4-es csoportot Írország és Luxemburg alkotta, amely országok viszonylag elkülönülnek a sokaság többi tagjától, hiszen gazdaságilag ők a legfejlettebbek. Érdeemes lehet a klaszterek stabilitását próbára tenni oly módon, hogy ezt a két országot kihagyjuk az elemzésből, de a programot ugyanazon paraméterek mentén futtatjuk le. Ennél a résznél az ötklaszteres verzió az érdekes, úgyhogy most csak ennek a leírására szorítokozom. A stabilitás tesztelésének az a lényege, hogy az outlier klaszter elhagyásával a korábbi négy klaszter vajon hogyan bomlik meg öt klaszterre, mely csoportok maradnak együtt, illetve melyek bomlanak fel a teszt hatására?

A 28 helyett 26 tagország bevonásával elvégzett klaszterelemzés eredményeit az 4. táblázat tartalmazza. A teszt során a 2-es csoport kellően stabilnak bizonyult, Románia, Bulgária, Észtország, Lettország és Litvánia ebben az esetben is egy csoportot alkotnak. A 3-as klaszter szintén stabilitást mutatott, Csehország, Dánia, Németország, Málta, Hollandia és Svédország is ugyanúgy került egy csoportba. A déli államok is együtt maradtak, de Franciaország elkerült ettől a csoporttól, így azt már tényleg csak a PIGS-országok (Portugália, Olaszország, Görögország, Spanyolország) alkotják. A legnagyobb elemszámú 1-es csoport volt az, amelyik nem maradt stabilan együtt, hanem kettő klaszterbe oszródott. Az 1-es klaszterbe került Belgium, Magyarország, Ausztria és az Egyesült Királyság, az 5-ös klaszterbe pedig Horvátország, Ciprus, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia és Finnország, kiegészülve a déli államoktól elszakadt Franciaországgal.

#### 4. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés, Ward módszerrel, 6 gazdasági változó szerint, 26 megfigyeléssel, 5 klaszterrel

1	Belgium, Magyarország, Ausztria, Egyesült Királyság
2	Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia
3	Csehország, Dánia, Németország, Málta, Hollandia, Svédország
4	Görögország, Spanyolország, Olaszország, Portugália
5	Franciaország, Horvátország, Ciprus, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia, Finnország

Forrás: Eurostat (2019), saját szerkesztés

Ez az eredmény szintén nem támasztja alá azon hipotézist, hogy a V4-ek nagyon szoros gazdasági blokkot alkotnának. Lengyelország és Szlovákia együtt maradt, tehát viszonylag nagy hasonlóak a vizsgált mutatók terén, ezzel szemben Magyarország nem alkotott velük stabil klasztert.

#### 5.4. A 2004-es állapot

Érdekes megvizsgálni, hogy milyen homogén tömbökbe lehet a hat gazdasági változó mentén a vizsgált országokat besorolni 2004-ben, a visegrádi országok (és még hat másik ország) EU-s csatlakozási évében. Induló feltevés, hogy bár 2018-ban már nem is lehetett egyértelműen egy homogén csoportba sorolni a négy visegrádi országot, ugyanezen gazdasági változók mentén, 2004-es adatok alapján inkább meg lehet tenni ezt.

A klaszterelemzést 2004-es adatokkal is majdnem ugyanolyan módon végeztem, mint 2018-as adatokkal, egy kicsit azért mégis eltér a kettő. Az eltérés abból adódik, hogy a Gini indexről azon tagországok esetében, amelyek ebben az évben, vagy később csatlakoztak az EU-hoz, még nem készült adatfelvétel. A tíz 2004-ben csatlakozott országról az első adat 2005-ös az Eurostat adatbázisában, Bulgária esetén 2006-os, Románia esetén 2007-es, Horvátországról 2010-es. Ezért úgy döntöttem, hogy a Gini indexről nem 2004-es, hanem 2005-ös adatokat használok az elemzéshez, Bulgáriát, Romániát és Horvátországot pedig, amelyekről még erről az évről sem volt adatfelvétel, kihagyom az elemzésből. Így a 2004-es klaszterelemzést ugyanúgy 6 változó szerint, viszont mindössze 25 megfigyelési egységgel végeztem el. Azt, hogy a többi öt gazdasági változó a 2004-es állapotot tükrözi, a Gini index pedig 2005-ös, véleményem szerint nem okoz jelentős időbeli torzítást, hiszen – ahogyan azt fentebb is írtam – a jövedelmi viszonyok átrendeződése egy nemzetgazdaságban hosszú távú

folyamat, a Gini index értékének évenkénti ingadozása csekélynek mondható.

A megfigyelések 28-ról 25-re csökkenésétől eltekintve mindent ugyanolyan módon futtattam le ezúttal is. Ugyanúgy 3, illetve 5 klasztert hozott létre a program, 6 változó szerint, Ward módszert alkalmazva, a pontok euklideszi távolságának négyzete alapján optimalizálva.

A három klaszter létrehozásakor kapott eredményeket az 5. táblázat tartalmazza. Kijelenthető, hogy a kezdeti feltevés nem valósult meg, a V4-ek nem kerültek azonos klaszterbe, Csehország és Magyarország egy csoportba került, de Szlovákia és Lengyelország egy másik csoport tagjai. Feleslegesnek is tűnhet ezek után a klaszterelemzés összevonó folyamatát visszagörgetni addig a pontig, amíg még csak öt klaszterbe osztályozza a program a megfigyelési egységeket, hiszen amennyiben a három óriásklaszterbe való összevonás esetén sem kerültek össze a visegrádi országok, akkor valószínűtlen, hogy öt klaszter esetén egy csoportba esnek. Az ötklaszteres változat megismerésének mégis lehet értelme, különösen ha az egy klaszterbe került visegrádi országpárokat tekintjük. Csehország és Magyarország mindketten az 1-es csoport tagjai, míg Lengyelország és Szlovákia a 3-as csoportban társak. Vajon ezek a párok a 2004-es keresztmetszeti adatok alapján stabilan összetartoznak, vagy ez is csak az összevonó klaszterelemzés előrehaladott állapotának az eredménye? Megalapozott-e egy olyan következtetés, hogy bár a visegrádi országok négyen nem is tartoznak stabilan egy homogén csoportba 2004-es adatok alapján, azért páronként, Csehország és Magyarország, illetve Lengyelország és Szlovákia között magas fokú a hasonlóság?

#### 5. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó szerint, 25 megfigyeléssel, 3 klaszterrel, 2004

1	Belgium, Csehország, Németország, Görögország, Franciaország, Olaszország, Ciprus, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Portugália, Szlovénia
2	Dánia, Írország, Luxemburg, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság
3	Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Spanyolország

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

Az ötklaszteres eset eredményei a 6. táblázatban láthatók. Csehország és Magyarország nem került egy csoportba, ellenben Szlovákia és Lengyelország egyértelműen stabil párosnak mondható, hiszen az 5-ös csoportot mindössze ez a két ország alkotja. A csoportonkénti átlagokat, és a

főátlagot a 7. táblázat tartalmazza. Ennél szintűgy súlyozatlan átlagot számoltam, ugyanazon okból, mint a 2018-as elemzés esetén.

6. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó szerint, 25 megfigyeléssel, 5 klaszterrel, 2004

1	Belgium, Csehország, Németország, Görögország, Franciaország, Olaszország, Ciprus, Málta, Hollandia, Ausztria, Portugália
2	Dánia, Írország, Luxemburg, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság
3	Lettország, Litvánia, Észtország, Spanyolország
4	Magyarország, Szlovénia
5	Lengyelország, Szlovákia

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

7. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 6 gazdasági változó szerint, 25 megfigyeléssel, 5 klaszterrel, 2004, csoportátlagok

	GDP/fő	Munka nélküli évi ráta, %	Államadósság/GDP, %	Költségvetési egyenleg, %	Fogyasztói árindex, %	Gini index
1	104,65	7,76	71,26	-4,08	2,28	29,15
2	145,40	6,02	34,93	0,15	2,03	27,71
3	61,825	10,93	20,83	-0,47	2,43	34,70
4	73,10	6,20	42,90	-4,88	5,57	25,70
5	53,55	18,75	43,35	-4,94	4,26	30,90
Főátlag	100,96	8,60	49,97	-2,62	2,67	29,56

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

## 6. AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAINAK DEMOGRÁFIAI CSOPORTOSÍTÁSA

Az előző pontban vizsgált hat gazdasági változó alapján nem kerültek egy klaszterbe a V4-ek, bár hasonlóság kétségkívül tapasztalható volt. Érdekes lehet azonban más szemszögből is megnézni, hogy mennyire homogén a négy ország. A földrajzi szomszédság, a közös történelmi örökség, különösen a 20. századi közös fejlődési kényszerpálya azt sugallják, hogy Csehország, Szlovákia, Lengyelország és Magyarország társadalmi demográfiai szempontból hasonló helyzetben vannak a 21. század második évtizedének végén. Koudela is írja tanulmányában, hogy a demográfiai ismérvek többnyire részét képezik Kelet-Közép-Európa térségének regionális értelmezéseinek, illetve mint geopolitikai entitás meghatározásának.<sup>17</sup> Az előregedés, az alacsony gyermekvállalási kedv egész Európára jellemző, de az alapfeltevés most is az, hogy ezen belül van valamilyen mértékű többlethasonlóság a V4-ek esetén.

Ezen elemzés során négy változót használtam fel. Ezek rendre demográfiai és népesedési mutatók. A *teljes termékenységi arányszámot* (a továbbiakban csak termékenységi arányszám) gyakran használják demográfiai elemzésekhez. Ez a mutató azt mutatja meg, hogy az adott évi termékenységi adatok állandósulása esetén egy nő élete során hány gyermeknek adna életet. Emellett a *születéskor várható átlagos élettartam* (a továbbiakban várható élettartam) is bekerült a változók sorába, ami a halálozás komplex mérőszáma. A *demográfiai függőségi ráta* az időskorúak (65 évnél idősebbek) aktív korú (15-64 év közötti) népességhez viszonyított aránya. Ezt a mutatót egy társadalom előregedésének mérésére szokták felhasználni. Ebben a mérőszámban semmilyen módon nem jelennek meg a 15 évnél fiatalabbak, így ez az öregedés aktuális állapotát jelzi.<sup>18</sup> Negyedikként a *nettó migrációs arányszám* képezi még a csoportosítás alapját, ami adott időszaki bevándorlásnak és kivándorlásnak a különbségét viszonyítja az év közepi népességhez, és többnyire ezer főre vetítve szokták alkalmazni. Az Eurostat adatbázisából jutottam hozzá az elemzés által igényelt adatokhoz, és 2018-as adatokat használtam.

Úgy gondolom, hogy ez a négy mutató viszonylag jól megmutatja egy ország társadalmának népesedési helyzetét, és kellő alapul szolgál egy csoportosítási kísérlethez. A teljes termékenységi arányszám jó jelzőszáma annak, hogy milyen szinten áll az adott országban a gyermekvállalási kedv, így a mutató az aktuális állapot állandósulásának feltételezése mellett hosszú távú következtetések levonására nyújt lehetőséget. A várható élettartam azon felül, hogy az ország társadalmának átlagos egészségi állapotára is enged

---

<sup>17</sup> KOUDELA Pál: „A V4 országok regionális koherenciája az EU integráció kivándorlásra gyakorolt hatásának tükrében.” (*Közép-Európai Közlemények*, IX. évf., 3. szám, 2016. július, 8.) Elérhető: <https://vikek.eu/kozep-europai-kozlemenyek-2/>

<sup>18</sup> KSH Népeségtudományi Kutatóintézet. Elérhető: <https://www.demografia.hu/hu/tudastar/fogalomtar/36-fuggosegi-rata>

némi betekintést, a hosszútávú népesedési folyamatok projekciójánál fontos változó. A demográfiai függőségi ráta az aktuális gyermekvállalási kedvtől teljesen függetlenül az öregedés aktuális állapotát jelzi. A nettó migrációs arányszám pedig a nem elhanyagolható vándorlási folyamatok népesedésre gyakorolt hatását képes jelezni. Míg a többi mutató rendre az adott európai ország belső népesedési folyamatait jelzi, addig ez utóbbi mutató a 21. században igen jellemző vándorlási folyamatokról is ad némi többletinformációt.

A klaszterelemzést ugyanazon paraméterek mentén futtattam le, mint a gazdasági változók esetén: hierarchikus klaszterezés, Ward módszerrel, a pontok euklideszi távolságának négyzete alapján, a változókat standardizálva. A klaszterek számának beállítása is a gazdasági elemzéssel analóg módon történt, legalább 3, de legfeljebb 5 klaszter alkotásával futott le a program. Ezúttal is a három-, illetve az ötklaszteres csoportosítást részletezem.

### 6.1. Három csoport

A gazdasági változók által képzett csoportokhoz hasonló eredmények tapasztalhatók, bár kétségkívül adódtak eltérések is. A legjelentősebb eltérés, hogy a demográfiamutatók esetén még a háromklaszteres változatban sem kerültek egybe a V4-ek. Ismét azonos helyzet állt elő, mint a gazdasági változókkal futtatott 5 klaszteres esetben: Magyarország, Szlovákia és Lengyelország egy klaszterbe került, Csehország viszont külön áll. A képzett klasztereket a 8. táblázat tartalmazza.

Az 1-es csoport a legnagyobb elemszámú, 16 tagja van. Ebbe a csoportba kerültek a fejlett nyugati és északi tagországok, kiegészülve a déli országokkal és olyan gazdaságilag fejlettebb posztszocialista országokkal, mint Észtország, Szlovénia és Csehország. Ezen országok az átlaghoz közeli termékenységi arányszámmal, és valamivel magasabb várható élettartammal rendelkeznek. A demográfiai függőségi ráta is némileg magasabb az főátlagnál. A nettó migrációs arányszám némileg átlag alatti, viszont még mindig pozitív érték, tehát befogadó országok kerültek ebbe a klaszterbe.

### 8. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 28 megfigyelés, 3 klaszter, 2018

1	Belgium, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország,
---	--



	Hollandia, Ausztria, Portugália, Szlovénia, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság
2	Bulgária, Horvátország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Románia
3	Írország, Ciprus, Luxemburg, Málta

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

A 2-es csoportba került a fentebb említett három visegrádi ország, Szlovákia, Lengyelország és Magyarország, emellé pedig még Horvátország, Bulgária, Románia, Lettország és Litvánia. Az intuíciónak megfelelő, hogy rendre posztoszocialista, a 21. században EU-tagdá váló országok bizonyultak demográfiaailag homogénnek. Ezekben az országokban EU-átlag közeli a termékenységi arányszám, a várható élettartam pedig átlag alatti. Ezzel együtt a demográfiai függőségi ráta alacsonyabb az átlagnál, a nettó migrációs ráta pedig negatív, tehát nettó kibocsátó országokról beszélhetünk. A 3-as csoportba pedig négy outliernek mondható tagállam került. Ennek a csoportnak a legalacsonyabb az átlagos termékenységi arányszáma (1,42), a várható élettartamok átlaga viszont itt a legmagasabb (82,5 év). A demográfiai függőségi ráta jócskán átlag alatti (csoportátlag: 23,3; főátlag: 29,23), a nettó migrációs arányszám pedig kiugróan magas értékű: 18,03. Ezek az országok egyértelműen befogadók. Országokra lebontva is látható, hogy 2018-ban a legnagyobb nettó migrációs rátával rendelkező ország Málta, ahol ezer főre vetítve közel 36 fő a nettó migrációs egyenleg, második helyen 17,70-nel Luxemburg áll, harmadik helyen pedig Ciprus, 9,37-es értékkel, és őket követi Írország, ahol a nettó vándorlási egyenleg 1000 főre vetítve 9,10 fő. A sokasági átlag egyébként ezen változó esetében 4,62, így kijelenthető, hogy ez a négy ország kiugróan eltér az átlagos értéktől.

#### 9. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 28 megfigyelés, 3 klaszter, 2018, csoportátlagok

	Termékenységi arányszám	Várható élettartam, év	Demográfiai függőségi ráta, %	Nettó migrációs arányszám
1	1,56	81,59	31,04	3,93
2	1,57	76,36	28,56	-0,70
3	1,42	82,50	23,30	18,04
Főátlag	1,54	80,26	29,23	4,62

Forrás: Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

## 6.2. Öt csoport

Három klaszter képzése esetén, akárcsak a gazdasági változóknál futtatott elemzésnél, a demográfiai elemzésnél is nagy az elemszáma három klaszterből egynek, így előzetesen ennek a feldarabolását vártam nagyobb klaszterszám esetén. Ez meg is történt, 16-ról 11-re csökkent az 1-es csoport elemszáma. Kivált innen Portugália, Spanyolország, Olaszország, Görögország (amely országok láthatóan stabilan egy csoportot alkotnak a gazdasági változókkal végzett elemzés után a demográfiai változók alkalmazásakor is), illetve Finnország, és ők alkották meg a 4-es csoportot.

A 2-es csoport egyben maradt, ami ad némi alátámasztást az induló hipotézisnek, hiszen bár Csehország nem tartozik ide, a három másik visegrádi ország, illetve a 20. század második fele során hasonló fejlődési pályára kényszerített Románia, Bulgária és két balti ország, Lettország és Litvánia által alkotott csoport demográfiai szerkezetük alapján hasonlóknak nevezhető.

A 3-as és az 5-ös csoport pedig a háromklaszteres esetben outliernek titulált négytagú csoportot bontotta szét két külön klaszterbe: Luxemburg, Írország és Ciprus alkotják a 3-as klasztert, a kiugróan nagy nettó migrációs arányszámmal rendelkező Málta pedig egyedül képezi az 5-ös csoportot.

### 10. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés, Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 28 megfigyelés, 5 klaszter, 2018

1	Belgium, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Franciaország, Hollandia, Ausztria, Szlovénia, Svédország, Egyesült Királyság
2	Bulgária, Horvátország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Románia
3	Írország, Ciprus, Luxemburg
4	Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Finnország
5	Málta

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

### 11. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 28 megfigyelés, 5 klaszter, 2018

	Termékeny ségi arányszám	Születéskor várható élettartam, év	Demográfiai függőségi ráta, %	Nettó migrációs arányszám
1	1,66	81,21	30,06	4,36
2	1,57	76,36	28,56	-0,70
3	1,48	82,50	21,73	12,06
4	1,35	82,42	33,20	2,97
5	1,23	82,50	28,00	35,95
Főátlag	1,55	80,23	29,23	4,62

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

### 6.3. A 2004-es állapot

A demográfiai változók mentén szintén elvégeztem a klaszterelemzést 2004-es keresztmetszeti adatokra. A nettó migrációs arányszámról nem álltak rendelkezésre 2004-es adatok Bulgária, Franciaország, Málta és Románia esetében, ezért ezt a négy országot kihagytam az elemzésből. Ezen kívül mindent ugyanolyan módon futtattam le: hierarchikus klaszterelemzés, Ward eljárással, 4 demográfiai változó mentén. Az 5 klaszteres osztályozás eredményeit a 12. táblázat tartalmazza. A csoportonkénti átlagok pedig a 13. táblázatban láthatók.

#### 12. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval,  
24 megfigyelés, 5 klaszter, 2004

Csoportok	Országok
1	Belgium, Dánia, Hollandia, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság
2	Csehország, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia
3	Németország, Görögország, Olaszország, Portugália
4	Észtország, Lettország, Litvánia, Horvátország, Magyarország
5	Írország, Spanyolország, Ciprus, Luxemburg, Ausztria

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

Az 1-es csoportba kerültek a fejlett nyugati és északi országok. Ebből a hat országból öt 2018-ban is egy klaszterbe került, egyedül Finnország nem. Ezekben az országokban átlag feletti a termékenységi arányszám, és átlag feletti a várható élettartam is. A demográfiai függőségi ráta csoportátlaga valamivel a főátlag fölött van, a nettó migrációs arányszám pedig valamivel alatta, bár pozitív érték, tehát ebbe a klaszterbe nettó befogadó országok kerültek. A 2-es csoportba került három viseigrádi ország, Csehország, Szlovákia és Lengyelország, emellett pedig még Szlovénia. Ezeket az országokat átlag alatti termékenységi arányszám és átlag alatti várható élettartam jellemzi, a demográfiai függőségi ráta csoportátlaga viszont ezen csoport esetében a legalacsonyabb. A nettó migrációs arányszám nullához közeli, pozitív érték, tehát éppen több bevándorló érkezett ezekbe az országokba, mint amennyi kivándorolt. A 3-as csoportot Németország, Görögország, Olaszország és Portugália alkotja. Ezek az országok sok tekintetben hasonlítanak az 1-es csoportba került országokhoz, viszont alacsonyabb termékenységi arányszámmal és magasabb demográfiai függőségi rátával rendelkeznek azoknál, így kijelenthető, hogy kedvezőtlenebbek a demográfiai folyamataik. A 4-es csoportba került Magyarország, a balti országok és Horvátország társaságában. A csoportot főátlag alatti csoportátlag jellemzi a teljes termékenységi arányszám tekintetében, a várható élettartam pedig ezekben az országokban a legalacsonyabb. A demográfiai függőségi ráta csoportátlaga a főátlaghoz közeli, a nettó migrációs arányszám pedig negatív, tehát ez az egyetlen olyan csoport, amely esetén a tagok nettó kibocsátónak számítanak. Az 5-ös csoport egyértelműen a kiugróan magas nettó migrációs arányszám alapján állt össze. Ezek az országok határozottan nettó befogadók. A többi változó esetén a csoportátlagok kevésbé térnek el a főátlagtól.

## 13. táblázat:

Hierarchikus klaszterelemzés Ward módszerrel, 4 demográfiai változóval, 24 megfigyelés, 5 klaszter, 2004, csoportátlagok

	Termékenységi arányszám	Születéskor várható élettartam	Demográfiai függőségi ráta	Nettó migrációs arányszám
1	1,75	79,13	23,83	2,14
2	1,24	75,55	19,00	0,77
3	1,35	79,5	27,00	2,84
4	1,35	72,74	23,76	-2,57
5	1,57	79,32	20,36	10,55

Főátlag	1,48	77,30	22,82	2,81
---------	------	-------	-------	------

Forrás: Eurostat (2019), saját számítás

## 7. ÖSSZEGZÉS

Dolgozatomban első körben azt elemeztem, hogy 2018-as keresztmetszeti gazdasági mutatók alapján az Európai Unió országai milyen homogén részsokaságokba sorolhatók be, és a Visegrádi Négyek ezen mutatók szerint egy homogén részsokaságba tartoznak-e. Fő hipotézisem az volt, hogy 2018-as adatok alapján a V4-ek gazdaságilag hasonlítanak egymásra, az EU-n belül egy gazdasági tömböt alkotnak. Erre az EU 28 tagállama között klaszterelemzést végeztem, hat gazdasági változó használatával. A hat gazdasági változó (egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson, munkanélküliségi ráta, GDP-arányos államadósság, költségvetési egyenleg, inflációs ráta, Gini index) alapján végzett elemzés során levonható a következtetés, hogy míg Lengyelország, Szlovákia és Magyarország keresztmetszeti adatai nem térnek el jelentős mértékben egymástól, és az elemzésekben rendre egy klaszterbe kerültek, addig Csehország a 3 klaszteres elemzés esetén még egybekerült ugyan a többi visegrádi országgal, de nem alkotott velük stabil klasztercsoportot, hiszen a klaszterek további bontása esetén már elkülönült tőlük. Levonható a következtetés, hogy a vizsgált gazdasági változók tekintetében a V4-ek nem alkotnak stabil, homogén gazdasági tömböt, mert bár három visegrádi ország magas szintű hasonlóságot mutat, Csehország túlságosan eltér. A hipotézis tehát összességében nem nyert alátámasztást.

Ezután 2004-es adatokkal is elvégeztem a klaszterelemzést ugyanolyan módon. A négy visegrádi ország az EU-s csatlakozásuk évében még kevésbé bizonyult homogénnek az adott változók alapján. Bár Lengyelország és Szlovákia nagymértékben hasonlítanak egymásra, Csehország és Magyarország eltér tőlük.

Második körben keresztmetszeti demográfiai mutatók alapján végeztem el a 28 EU-s tagország klasszifikálását, az előzővel analóg módon. Hipotézisem itt is az volt, hogy a négy visegrádi ország demográfiailag hasonló, így homogén csoportot képez az EU-n belül. Itt négy demográfiai változó szerint (teljes termékenységi arányszám, születéskor várható átlagos élettartam, demográfiai függőségi ráta, nettó migrációs arányszám) végeztem el az osztályozást. Az eljárás Csehországot az ily módon elvégzett elemzésnél még a 3 klasztercsoportra összevonás esetén sem sorolta egy klaszterbe Magyarországgal, Lengyelországgal és Szlovákiával, amely országok viszont ismét egy klaszterbe kerültek. Sőt, ez a három ország alacsonyabb szintű összevonás esetén, 5 klaszter alkotása során is együtt maradt, így az általuk alkotott klasztercsoport stabilnak mondható. A hipotézis ezek alapján itt sem nyert alátámasztást, bár Szlovákia, Lengyelország és Magyarország demográfiai hasonlóságára rámutatott.

A Visegrádi Négyek általános gazdasági és demográfiai helyzetét vizsgálva megállapítható, hogy a négy ország sok szempontból homogénnek tekinthető, amely adódhat a regionális adottságokból, közös kulturális gyökerekből és a hasonló fejlődéstörténeti örökségből. Az országok azonban nem annyira egységesek, hogy egyértelmű gazdasági blokként lehessen kezelni őket, és hogy a partnerség kizárólag a közös gazdasági érdekeikből fakadjon.

## 8. IRODALOMJEGYZÉK

1. BUZÁS-NÉMETH Anita–TÓTH Szabolcs: „A Visegrádi országok gazdasági integrációja a válság óta.” (*Köz-gazdaság*, 2015/4, 109.)
2. GRÜBER K. – TÖRŐ Cs.: „A Visegrádi Négyek (V4) Európai Unión belüli együttműködésének szempontjai és eddigi tapasztalatai.” (*Külügyi Szemle*, 2010-02 52.), Elérhető: <https://kki.hu/kulugyi-szemle-2010-2/>
3. KENGYEL Ákos: „Az európai uniós tagság, mint modernizációs hajtóerő.” (*Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. április, 506.)
4. HETTYEY András: „A magyar pozíció teljes körű érvényesítésére nincs esély”: Magyarország európai uniós csatlakozási tárgyalásai és a német külpolitika. (*Külügyi Szemle*, 2018/1. ISSN 2060-4904 (In Press), 2.) Elérhető: <http://real.mtak.hu/64338/>
5. JOHN C.S. TANG és P.A. SALVADOR: „Classification of countries for international development planning using cluster analysis.” (*Socio-Economic Planning Sciences*, 1986, Vol. 20, Issue 4, 237-241.) Elérhető: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0038012186900157?via%3Dihub>
6. Lodewijk BERLAGE és Dirk TERWEDUWE: „The classification of countries by cluster and by factor analysis.” (*World Development*, 1988, Vol. 16, Issue 12, December 1988, 1527-1545.) Elérhető: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X88902252>
7. Göran THERBORN: „Where are the PIGS? Still a Southern European Welfare Regime?” (*European Societies*, 2013, 471-474.) Elérhető: <https://doi.org/10.1080/14616696.2013.838021>
8. TÓTHNÉ LÖKÖS K., BEDÉNÉ SZÓKE É. és GABRIELNÉ TÖZSÉR Gy.: „EU országok összehasonlítása néhány makroökonomiai mutató alapján.” (*Bulletin of the Szent István University*, 2008, Special Issue Part I., 101-111.) Elérhető: <https://ageconsearch.umn.edu/record/43190/>
9. MIKLÓS-SOMOGYI Patrícia: *Közpénzügyek és infláció európai összehasonlító elemzése (1997-2008)*. Szakdolgozat. Kézirat. Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Pénzügy és Közgazdaságtan Tanszék, Kaposvár.
10. KOVÁCS Erzsébet: *Többváltozós adatelemzés* (Budapest: Typotex Kiadó 2014 49.)
11. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikke, elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU>
12. KOUDELA Pál: „A V4 országok regionális koherenciája az EU integráció kivándorlásra gyakorolt hatásának tükrében.” (*Közép-Európai Közlemények*, IX. évf., 3. szám, 2016. július, 8.) Elérhető: <https://vikek.eu/kozep-europai-kozlemenyek-2/>

**adatForrások**

Eurostat (2019): <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

IMF (2019):

<https://www.imf.org/external/datamapper/PPPGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/EU>

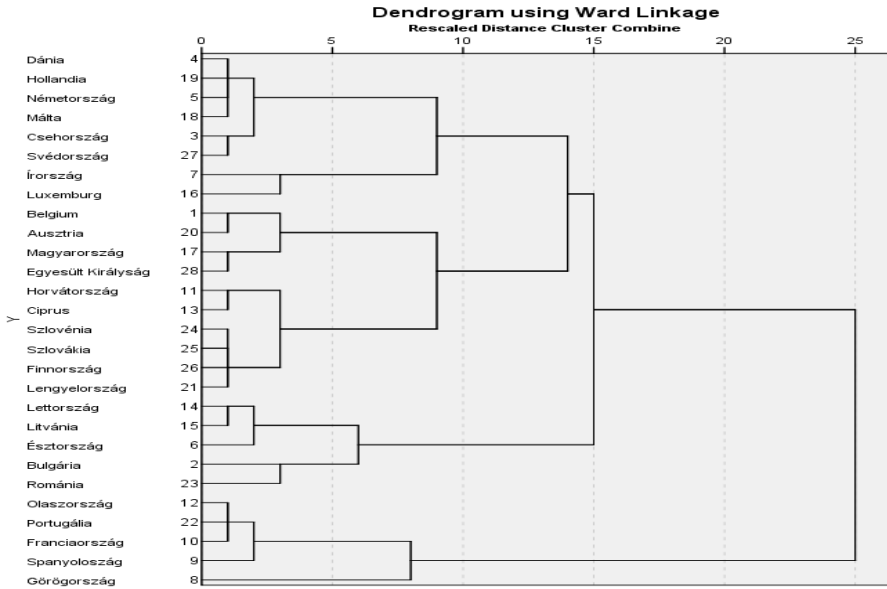
ENSZ Népesedési Főosztály adatbázis:

<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Migration/>

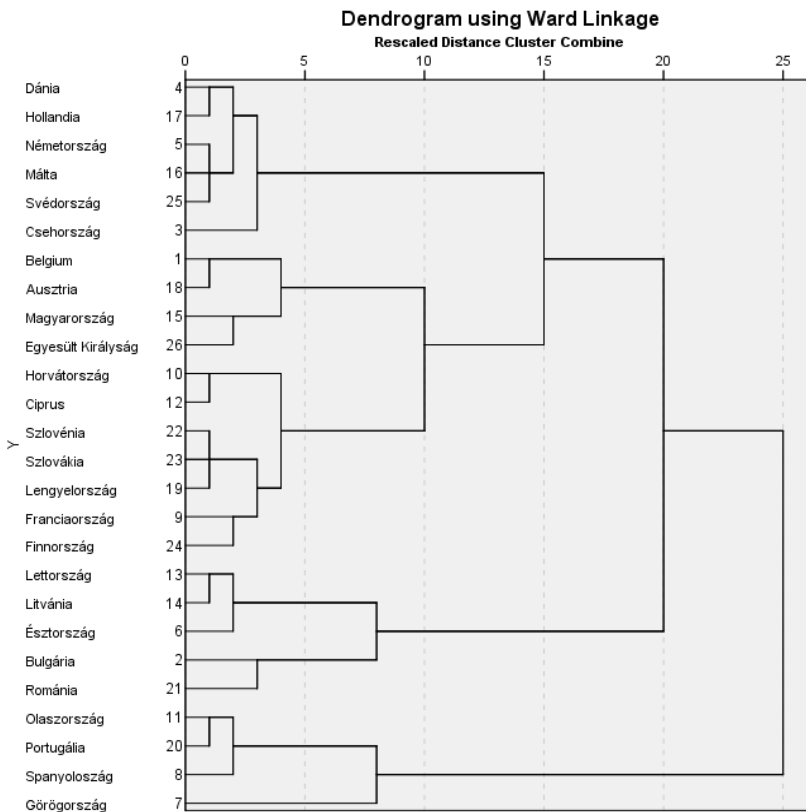


Mellékletek

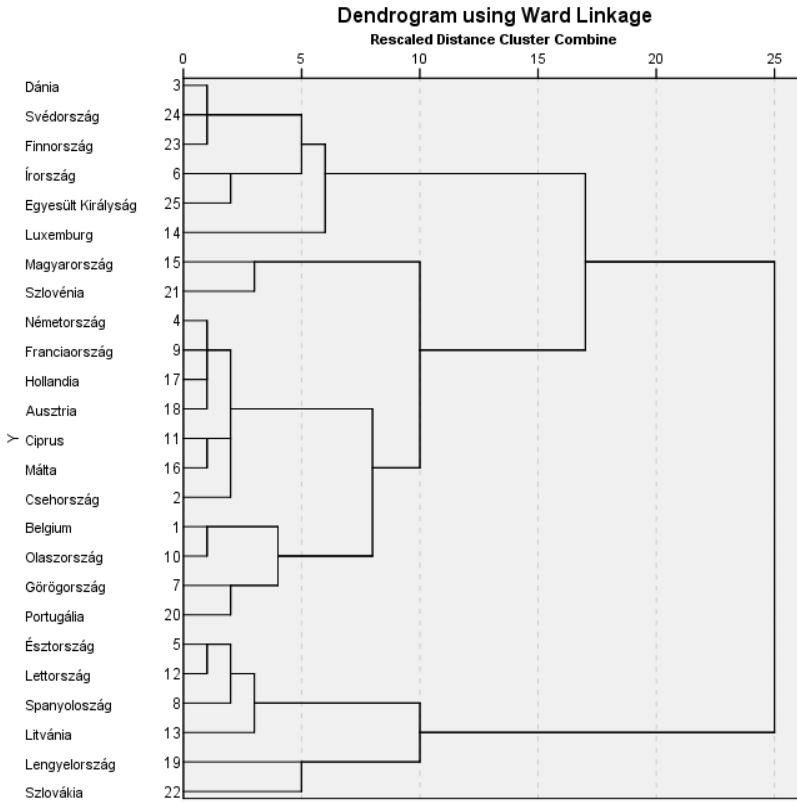
2018-as 6 gazdasági változó alapján végzett klaszterelemzés dendrogramja



A 2018-as 6 gazdasági változóval, de mindössze 26 megfigyeléssel végzett klaszterelemzés dendrogramja



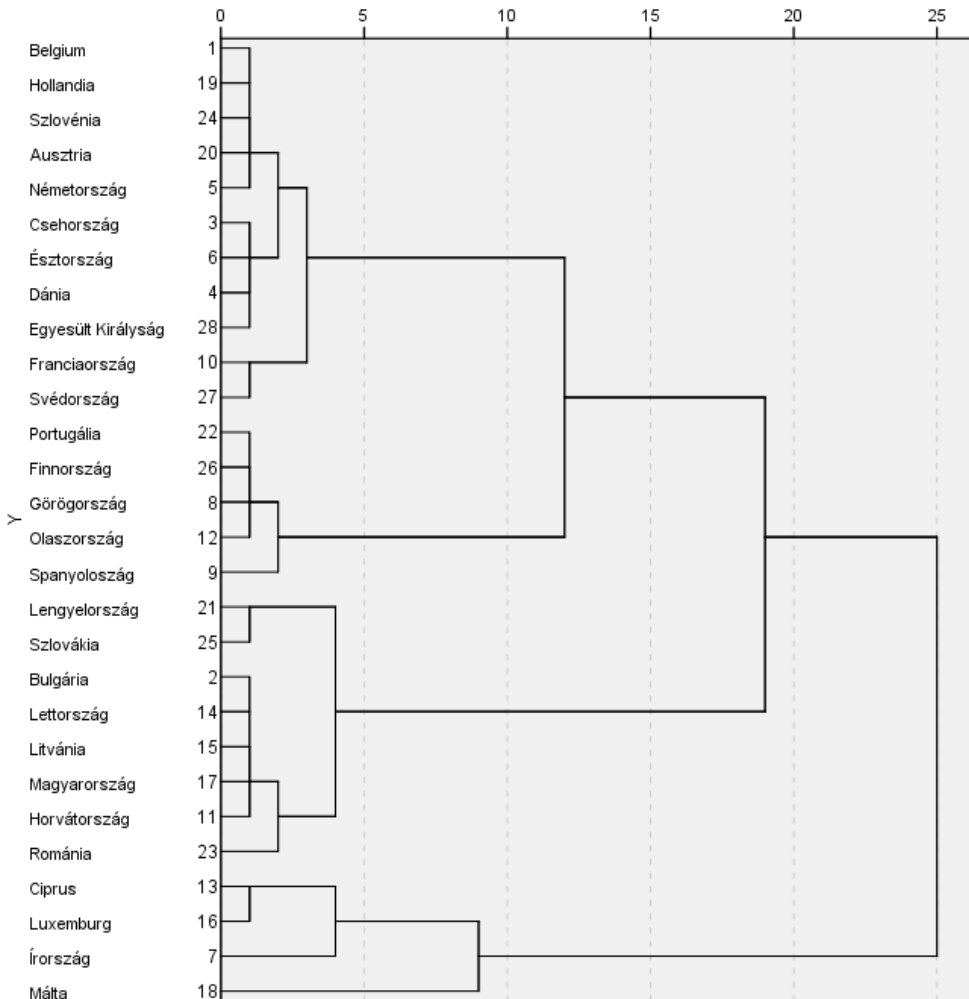
A 2004-es 6 gazdasági változóval végzett klaszterelemzés dendrogramja



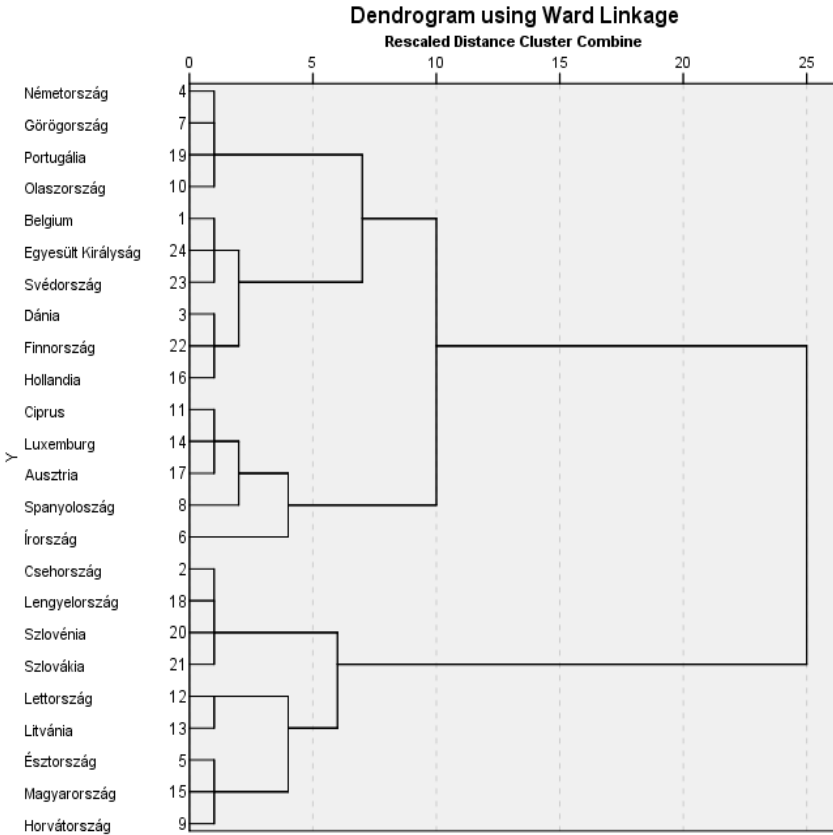
A 2018-as 4 demográfiai változóval végzett klaszterelemzés dendrogramja

**Dendrogram using Ward Linkage**

Rescaled Distance Cluster Combine



A 2004-es 4 demográfiai változóval végzett klaszterelemzés dendrogramja



## **A DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA**

### *I. helyezett*

**SIMON TAMÁS**

Eötvös Loránd Tudományegyetem,  
Állam- és Jogtudományi Kar  
negyedéves hallgató  
Dolgozat jellegéje: „Adenauer”

### *II. helyezett*

**BARTA LEILA és BALOGH ZSUZSANNA ZSÓFIA**

Eötvös Loránd Tudományegyetem,  
Állam- és Jogtudományi Kar  
harmadéves hallgató  
Dolgozat jellegéje: „Biztonságpolitikai szemüveg”

### *III. helyezett*

**RÉDL BOGLÁRKA és FEHÉR AJÁNDOK**

Károli Gáspár Református Egyetem,  
Állam- és Jogtudományi Kar  
nemzetközi tanulmányok alapszak  
másodéves hallgató  
Dolgozat jellegéje: „14.”

### *Különdíjasok*

**KISS LILLA NÓRA**

Eötvös Loránd Tudományegyetem,  
Állam- és Jogtudományi Kar  
európai és nemzetközi üzleti jogi mesterképzés  
másodéves hallgató  
Dolgozat jellegéje: „Eufória”

**BAJKÁN DOMONKOS**

Budapesti Corvinus Egyetem,  
pénzügy és számvitel alapszak  
harmadéves hallgató  
Dolgozat jellegéje: „fn112358”



ABSTRACTS  
OF THE AWARD-WINNING  
ESSAYS<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> The essays were submitted to the competition entitled "Hungary and the Central European area in the European Union, the European Union in the world" initiated by the Speaker of the Hungarian National Assembly, the Minister of Justice and the Head of the European Commission Representation in Budapest in December 2019.



## TAMÁS SIMON

1<sup>st</sup> PRIZE

*4<sup>th</sup> year student*

*Faculty of Law*

*Eötvös Loránd University*

### The EU's answer to the challenges of digitalisation

Information is power. It is safe to say that the value of information is often multiplied by the speed of its spread. In the second decade of the 21<sup>st</sup> century, we live in a society where the spread of information is faster than ever. Within the new, globalized economic structures, such as the European Union we need more or less standardized legal framework in order to safeguard the protection of the growing amount of information.

A new wave of European legislations has emerged from the previous decade to create the new standardized digital layer of the European economy: the Digital Single Market. Within this framework, the EU tried to create the set of rules of tomorrow. Some of these were successful, enough to think about the General Data Protection Regulation (GDPR), which is often cited as the cornerstone of a digital society. As they say, safety first.

The first part of this study aims to collect and briefly discuss the most significant, yet rarely mentioned European legislations and policies that aim to create a sustainable economy for the digital gold of today: information. This study tries to place the various instruments into a comprehensible context, highlighting their practical means of use.

The second part of the study focuses on the recent work of the European Commission as a European market and competition authority dealing with the newly emerging unlawful behavior of multinational technological corporations. The Commission proved a promisingly strict conduct in the last few years in that field which ignites a beacon of light in fighting against the non-transparent market strategies of companies of this kind. Yet again, the decisions are picked and ordered in a way that they mark the legal boundaries of the area in which IT giants can operate while serving European costumers.

LEILA BARTA and ZSUZSANNA ZSÓFIA BALOGH

2<sup>nd</sup> PRIZE

*3<sup>rd</sup> year students*

*Faculty of Law*

*Eötvös Loránd University*

### Possible ways to assert the interests of indigenous national minorities in the European Union

In today's globalising world, ensuring the survival of indigenous national minorities in the European Union can be facilitated by several means, including a few specific EU methods, such as the European Citizens' Initiative (ECI). Although there aren't many successful attempts in the Eastern Central European region, examining the already existing regimes outside of our area is inevitable for implementing progressive, yet sustainable ideas in the subject. The aim of the paper is to display the core problems regarding the protection and the opportunities of national minorities. One of these obstacles is that there is no internationally agreed definition of what constitute indigenous peoples or ethnic minorities. Without an exact meaning of these terms, it is incredibly difficult to achieve international or EU level measures with real impacts on the conditions of these communities. Another key complication is that there is typically an unease from states that fear their sovereignty when considering special rights. The authors are convinced that these fears are highly exaggerated and often unfounded, even in relation to territorial autonomies.

In parallel with the two currently significant European Citizens' Initiatives, the paper discusses the relevance of ECI itself and provides a closer look at the insights of the Minority SafePack and the Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures initiatives. The authors underline the focal points of the above mentioned proposals and present the campaigns behind them.

At the end of the research, three forms of territorial autonomies are displayed with completely different backgrounds, especially in terms of other countries support. This part gives a comparative overview on minority policies in South Tyrol, Catalonia and The Åland Islands.

**BOGLÁRKA RÉDL and AJÁNDOK FEHÉR****3<sup>RD</sup> PRIZE***2<sup>nd</sup> year students**BA in International Relations**Faculty of Law**Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary***Short-term solutions to deeply rooted problems. EU answers given to the challenges of the Central-Mediterranean route**

By the second half of 2017, the number of illegal border crossings registered on the Central-Mediterranean route have drastically decreased, mainly due to the agreements reached by the European Union particularly with the main transit countries Libya and Niger.

However, the measures of the EU have focused primarily on short-term solutions and do not contribute to the stability of the already fragile transit countries, which calls into question the long-term success of EU action. In this context, it seems particularly important to examine in depth the current EU migration policy and the risks involved.

This paper aims to take a comprehensive look at the EU policy on controlling the illegal migration flows in the Central-Mediterranean route, drawing attention to measures that threaten the long-term stability of the route. To put our study in a broader context, in the first part of the study, we discuss the specifics and trends of African migration based on data from international organizations working on the subject. In the second part, we analyse the measures of the EU aiming to decrease the illegal migration flow in the Central-Mediterranean route and we show the risk involved through the case study in the two main transit countries: Libya and Niger.

LILLA NÓRA KISS

SPECIAL PRIZE

*2<sup>nd</sup> year student*

*MA European and international business law*

*Faculty of Law*

*Eötvös Loránd University*

## The possible impacts of Brexit on Member States, EU institutions and policies

The Brexit is a historic moment not only in the UK but also in the EU. The exit has a number of micro- and macro-level consequences that Member States may already feel at the level of EU policy-making and legislation, but can also have a number of impacts that we cannot yet assess. An important aspect when examining current trends is that the UK was among the top three EU countries in terms of population and economic potential. As a result of Brexit, the shift in the population ranking of Member States is the most striking. This also defines their potential in the EU institutions.

The (internal) effects of Brexit on institutions may include, for example, a reassessment of the role of English language, the survival of the effects of certain common law solutions, and the continued application of certain common law solutions, just to mention a few less frequently examined issues. British legal thinking and culture have had an impact on the case-law and reasoning practices of the Court of Justice of the European Union, which are likely to remain decisive after leaving, given that they are already integrated into European legal thinking. In addition, the politically and legally relevant indicator will be the change in Council decision-making when applying the blocking minority and other mechanisms. All of these are issues that define EU policies that are integral to the future of the EU and the everyday lives of EU citizens.

My paper examines and presents the impact of Brexit on the decision-making of each EU institution and, finally, its policy-making. The examination of post-Brexit developments in Member States, institutions and policies is also essential for Hungary. Therefore, I place special emphasis on presenting the situation of Hungary and the Central and Eastern European region in the post-Brexit European region.

## DOMONKOS BAJKÁN

### SPECIAL PRIZE

*3<sup>rd</sup> year student*

*BA in finance and accounting*

*Corvinus University of Budapest*

### The European Union and the V4 Countries

The member states of the European Union can be classified in many ways. Based on their level of economic development countries are often distinguished as net contributors and net recipients, or based on a geographic view, common talk is often about northern or southern countries, Benelux states, Scandinavian states, Baltic countries or about the Visegrad Four.

In this study I analyse the economic and demographic heterogeneity in the EU, and I aim to classify the member states based on economic and demographic attributes. I give an empirical and objective approach to find homogenous groups in the EU, in which groups countries are more similar to each other than to countries in other groups. Due to its regional significance and Hungary's involvement, in the study special attention is devoted to the Visegrad Four, as a potentially homogeneous class in the EU. These countries have historical and cultural resemblance, so are they bound to indicate economic and demographic similarities as well?

The analysis is made in the EU-28 economic space on the basis of 6 economic and 4 demographic variables, using cluster analysis. Even though the study applies a cross-sectional methodology, by comparing the 2018 and the 2004 situation, it also sheds light to the changes in the relative positions and the economic catch-up of the V4 countries since their EU accession. The results underpinned many perceptions and intuitions, however the Visegrad Four did not match the previous expectations, as these countries were not included in the same clusters. Although the analysis identifies strong similarities, in many respects the Czech Republic reveals the characteristics of the core countries.